



CONCLUSIONES **2009**

4^o foro

AGUA PARA EL DESARROLLO
El derecho humano al agua



FUNDACIÓN CANAL
Canal de Isabel II





Impreso en papel reciclado

4^o **foro** CONCLUSIONES 2009
AGUA PARA EL DESARROLLO
El derecho humano al agua





Las afirmaciones recogidas en el presente documento reflejan la opinión de los autores y no necesariamente la de la Fundación Canal de Isabel II.

Tanto la Fundación Canal de Isabel II como los autores de los distintos apartados de este documento declinan toda responsabilidad sobrevenida por cualquier perjuicio que pueda derivarse a cualesquiera instituciones o personas que actúen confiadas en el contenido de este documento, o en las opiniones mantenidas por sus autores.

Desde 2006 la Fundación Canal impulsa anualmente el Foro Agua para el Desarrollo con el objetivo de convertirse en un lugar de encuentro de los agentes más relevantes con presencia internacional en el sector del abastecimiento y saneamiento. Su propósito es contrastar experiencias y opiniones, y aglutinar nuevos puntos de vista en materia de planificación, gestión, financiación y ejecución de actividades relacionadas con el agua en el ámbito de la cooperación internacional. Con este objetivo, cada año se elige un tema que, siendo relevante para el sector del agua, sirva para centrar y ordenar el debate; en consecuencia, y sucesivamente en las ediciones anteriores se han tratado temas como el de los modelos de intervención en la cooperación al desarrollo en agua y saneamiento (2006), las necesidades de financiación del sector del agua para cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio (2007) y la cooperación en cuencas internacionales (2008).

Presentación

En 2009 el tema elegido para el Foro fue el del derecho humano al agua, en atención a sus estrechas relaciones con el abastecimiento y saneamiento y a los retos que implica su implementación efectiva. En 2002 el Comité de derechos económicos, sociales y culturales de las Naciones Unidas reconoció formalmente en la Observación General 15, que el acceso al agua y al saneamiento es un derecho humano; en este documento se lo contextualiza en el marco de los derechos económicos, sociales y culturales, se delimitan los usos del agua que tienen la consideración de derecho humano y se concretan las obligaciones de los Estados para implementarlo, garantizarlo y hacerlo viable.

Sin duda la publicación de la Observación General 15 fue un acontecimiento relevante que estuvo precedido por un proceso de reflexión y debate intenso en el que, de una forma u otra y con mayor o menor intensidad, participaron todos los agentes interesados en el sector del abastecimiento y saneamiento y también de la cooperación internacional. El debate que tuvo lugar abarcó numerosos temas que incluyeron aspectos conceptuales, incardinados en lo que se entiende como derechos económicos, sociales y culturales, pero también, y no de forma menos relevante, incidieron consideraciones técnicas, económicas y financieras, sociales, legales y políticas, como fueron la sostenibilidad de los servicios de abastecimiento y saneamiento, la gestión de los mismos, la recuperación de costes, la cooperación internacional, los modelos de intervención en abastecimiento y saneamiento, la participación de los agentes interesados y el acceso a la información, entre otros.

Sin embargo, el debate no ha concluido sino que sigue produciéndose en gran parte en el contexto de los mismos temas, como se pone en evidencia continuamente durante las reuniones internacionales especializadas que tienen lugar, a los que se le ha incorporado una novedad, cual es la implementación del derecho reconocido.

El contexto global del debate en torno al derecho humano al agua se analizó durante la cuarta edición del Foro, prestando especial atención a su justificación legal y a sus interrelaciones con la cooperación al desarrollo, pero también estudiando detenidamente en dos casos concretos -Sudáfrica y Brasil-, los problemas que se presentan al implementarlo. Para ello, se contó con la participación de Juan Duarte Cuadrado, Director de la Oficina de Derechos Humanos del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación español, Antonio Embid, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Zaragoza, Natalia Uribe de UNESCO Etxea, Fernanda Levenzón del Centre on Housing Rights and Evictions de Brasil y Kate Tissington del Socio-Economic Institute of South Africa de Johannesburgo, Sudáfrica.

Con la publicación de las aportaciones del Foro de 2009, la Fundación Canal pretende aportar lo fundamental de las comunicaciones y del debate que se suscitó entonces, con el objetivo de que quede plasmada la información disponible sobre el tema tratado, así como los niveles de consenso y el estado actual del conocimiento sobre uno de los aspectos que se considera relévente para fomentar la cooperación internacional y avanzar en la consecución del acceso universal al agua y saneamiento.



Contenido

1. INTRODUCCIÓN	7
2. LA CRISIS MUNDIAL DEL AGUA: UNA APROXIMACIÓN DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS DERECHOS	9
Aniza García. Universidad Complutense de Madrid	9
3. DERECHO AL AGUA. BIBLIOGRAFÍA BÁSICA	15
4. EL SECTOR AGUA EN LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO DE LA COMUNIDAD DE MADRID	21
5. LAS INICIATIVAS ESPAÑOLAS SOBRE EL DERECHO HUMANO AL AGUA	31
Juan Duarte Cuadrado. Director de la Oficina de Derechos Humanos del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación	
6. REFLEXIONES SOBRE LA CONSIDERACIÓN DEL DERECHO AL AGUA Y AL SANEAMIENTO EN VIRTUD DEL DERECHO INTERNACIONAL	35
Thorsten Kiefer. Senior Legal Adviser Right to Water and Sanitation. Brot für die Welt	
7. EL DERECHO HUMANO AL AGUA Y LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO	39
Natalia Uribe, UNESCO Etxea-Centro UNESCO País Vasco	
8. LA IMPLEMENTACIÓN EFECTIVA DEL DERECHO AL AGUA EN AMÉRICA LATINA	45
Fernanda Levenzon. Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE). Brasil	
9. EL DERECHO AL AGUA EN SUDÁFRICA	53
Jackie Dugard. Socio-Economic Institute of South Africa	
VERSIÓN EN INGLÉS	67





El cuarto Foro Agua para el Desarrollo que tuvo lugar en junio de 2009, estuvo dedicado a analizar el derecho humano al agua, teniendo en cuenta tanto la génesis de su reconocimiento a nivel internacional como los problemas que se presentan al implementarlo en dos casos concretos como son los de Sudáfrica, donde el derecho al agua ha sido recogido expresamente en su Constitución y cuenta con un desarrollo legal amplio, y Brasil, país en el que este derecho ha sido reconocido en numerosas instancias judiciales; el análisis nacional se complementó con la consideración que este derecho tiene en la legislación española y con la descripción de las iniciativas impulsadas por la administración española para conseguir su reconocimiento universal. Adicionalmente, se tuvo en cuenta las estrechas relaciones que existen entre el derecho humano al agua y los modelos de intervención en la cooperación al desarrollo.

En lo que sigue se incluyen las ponencias que se presentaron en el Foro, que son el resultado de la aportación de los ponentes y del debate suscitado por las intervenciones que tuvieron lugar durante el encuentro. Están precedidas por un estudio introductorio que aborda el derecho humano al abastecimiento y saneamiento en el marco de la crisis mundial del agua, que ha sido preparado por la profesora Aniza García de la Universidad Complutense de Madrid, y por una recopilación de las referencias bibliográficas y documentales más relevantes sobre el tema que se han producido en el ámbito del sistema de las Naciones Unidas.

Por último, se incluye también una descripción detallada de la situación de la cooperación al desarrollo de la Comunidad de Madrid y, específicamente, la dedicada al sector agua; esta aportación es la síntesis de la intervención que hizo en la apertura del Foro el Viceconsejero de Inmigración y Cooperación de la Comunidad de Madrid, Gabriel Fernández Rojas.

■ Introducción

2 La crisis mundial del agua: una aproximación desde la perspectiva de los derechos

Aniza García. Instituto Complutense de Estudios Jurídicos Críticos. Universidad  Complutense de Madrid

Causas principales de la crisis mundial del agua

Probablemente, uno de los rasgos que mejor caracteriza el modelo de desarrollo impuesto por el sistema vigente, es la percepción de los recursos naturales como meros insumos destinados a maximizar la producción, en aras de la acumulación de capital. Pues bien, el caso del agua no es una excepción.

El factor ambiental refleja con claridad este vínculo entre crisis hídrica y modelo de desarrollo. Por un lado, la contaminación degrada los recursos hídricos destruyendo ecosistemas y especies, comprometiendo la seguridad hídrica de generaciones presentes y futuras. Por otro, la sobreexplotación de las fuentes no permite su natural renovación, mientras que la tala inmoderada impide la reabsorción de la lluvia, ocasionando la pérdida de importantes volúmenes de agua.

Los usos que dentro del modelo de desarrollo vigente demandan prioritariamente la explotación irracional de los recursos hídricos son, en primer lugar, la producción agrícola intensiva, que representa aproximadamente el 70% de la demanda de agua, y supone la sobreexplotación de las fuentes superficiales y subterráneas, muchas veces, además, financiada con subvenciones públicas; ocasiona, asimismo, su contaminación debido al uso abusivo de pesticidas y fertilizantes químicos². Adicionalmente, el negocio agrícola-industrial, cada vez más centrado en el monocultivo de “alto rendimiento”, suele compensar las condiciones de las tierras áridas con un uso excesivo de fertilizantes y con riego masivo, ocasionando no sólo la sobreexplotación del agua, sino la degradación del suelo y la desaparición de la biodiversidad local, en detrimento de la supervivencia de comunidades humanas y ecosistemas³.

En segundo lugar, la industria que actualmente representa aproximadamente el 20% de la demanda total y que se calcula que aumentará exponencialmente en los próximos años. Esta actividad genera, asimismo, altos índices de contaminación debido al vertido masivo de desechos tóxicos sin tratamiento. La industria vinculada a la alta tecnología –microelectrónica, petróleo, gas y minería–, constituye un sector particularmente contaminante del recurso hídrico⁴.

Finalmente, el negocio del agua embotellada –que mueve más de 20.000 millones de dólares al año– representa fuente de acaparamiento y explotación indiscriminada del agua. De hecho, constituye actualmente uno de los negocios de más rápido crecimiento; sólo en el año 2000, se embotellaron y vendieron 84.000 millones de litros de agua y se espera que la producción se duplique cada dos años⁵.

¹ Las ideas y posiciones aquí sostenidas, se encuentran ampliamente desarrolladas en GARCÍA, Aniza. El derecho humano al agua, Trotta, Madrid, 2008.

² Véase, Informe sobre la relación entre el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales y la promoción del ejercicio del derecho a disponer de agua potable y servicios de saneamiento, presentado por el Relator Especial de la Subcomisión sobre la promoción del derecho al agua potable y a servicios de saneamiento (El Hadji Guissé, 2002), párrafo 40; Barlow, Maude y Clarke, Tony, *Oro Azul. Las multinacionales y robo organizado de agua en el mundo*, Paidós, Barcelona, 2004, pp. 28-30; Petrella, Ricardo, *El manifiesto del agua. Argumentos a favor de un Convenio Mundial del Agua*, Icaria-Intermón Oxfam, Barcelona, 2002, pp. 48-49.

³ Véase, Shiva, Vandana, *Manifiesto para una democracia de la tierra. Justicia, sostenibilidad y paz*, Paidós, Barcelona, 2006.

⁴ Según datos de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (UNIDO), es probable que para el 2025 la actividad industrial consuma el doble de agua que en la actualidad, mientras que la contaminación industrial se multiplicará probablemente por cuatro.

⁵ Cf. Barlow, Maude y Clarke, Tony, *Oro Azul*, cit., p. 223; Shiva, Vandana, *Las guerras del agua. Privatización, contaminación y lucro*, Siglo XXI, México, 2003, p. 111.

El crecimiento de la población mundial constituye sin duda otro factor a tener en cuenta al enfrentar la crisis hídrica. No obstante, también en este caso el problema está estrechamente vinculado al modelo de desarrollo. En efecto, la economía de mercado, imposibilita en buena medida la reproducción de las formas de vida tradicionales, provocando la concentración de la población en las megaciudades, particularmente en las periferias, y dificultando el abastecimiento de agua.

En último término, la importancia geoestratégica de los recursos hídricos también favorece el acaparamiento de las fuentes por los Estados mejor situados (no necesariamente desde el punto de vista geográfico), que pretenden de esta forma afianzar sus posiciones de poder. Así por ejemplo, en la Opinión Consultiva emitida por la Corte Internacional de Justicia (CIJ), sobre las consecuencias jurídicas de la construcción de un muro en el territorio palestino ocupado⁶, el Tribunal señaló que el muro pone en riesgo la supervivencia de decenas de miles de palestinos porque provoca la desaparición de vastas cantidades de tierras, pozos, huertos e invernaderos fundamentales para la producción agrícola; y en general, porque dificulta el acceso de la población palestina a las fuentes primarias de agua. Su construcción, por tanto, obstaculiza el ejercicio de una serie de derechos –al trabajo, la salud, la educación y un nivel de vida adecuado–, expresamente garantizados por el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y la Convención de los Derechos del Niño. Igualmente, el Relator Especial de Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación, Jean Ziegler, denunció en su Informe de 2002 la destrucción de terrenos y cultivos agrícolas, pozos y sistemas de riego en los territorios ocupados, e informó que había comunicado al gobierno de Israel que la intensificación de las medidas de cierre de vías de comunicación, de toque de queda y de estado de sitio impuestas por las autoridades de ocupación desde septiembre de 2000, así como la invasión y reocupación de las zonas palestinas desde marzo de 2002, estaban generando un aumento en los índices de malnutrición entre la población palestina, y la consecuente vulneración de sus derechos a la alimentación y al agua.

Por tanto, aunque con frecuencia se esgrime la natural escasez del agua como causa principal de que todavía hoy, más de 1.200 millones de personas carezcan de un acceso seguro a este recurso vital, lo cierto es que son el despilfarro y la desigual distribución del recurso impuestos por el modelo de desarrollo, las causas principales del desabastecimiento.

El derecho humano al agua: la injusta distribución del recurso como fundamento

La inequidad en la disponibilidad y el consumo de agua se reproduce no sólo entre los países y regiones, sino también al interior de los Estados, e incluso de las ciudades. Así por ejemplo, se calcula que en América del Norte cada persona consume aproximadamente 1.280 m³ de agua al año; en Europa, 694; en Asia, 535; en América del Sur, 311; y en África, sólo 186⁷. De hecho, a pesar de contar con el 46% de los recursos hídricos medios internos renovables del mundo, Latinoamérica padece serios problemas de acceso al agua: 77 millones de personas –26 millones en zonas urbanas y 51 millones en zonas rurales– en América Latina y el Caribe carecen de acceso adecuado al agua potable⁸.

Además, la desigual distribución y la insostenibilidad del modelo de explotación de los recursos hídricos, se han visto agravadas por el impulso del modelo de mercantilización del agua y la privatización de los servicios de abastecimiento desde los organismos financieros internacionales. En particular, el Banco Mundial ha influido en el sector a través de sus organismos especializados (el Consejo Mundial del Agua, la Asociación Mundial del Agua y la Comisión Mundial del Agua para el siglo XXI), que aunque en principio están destinados a facilitar el diálogo entre los diversos agentes involucrados y proporcionar asistencia técnica, en realidad han favorecido la noción del acceso al agua como una mera necesidad que se puede satisfacer mediante la lógica del mercado.

Lo cierto es que, de momento, aunque el sometimiento del agua a las reglas del mercado efectivamente ha supuesto un incremento en las ganancias de las multinacionales del sector, en cambio, no parece reflejarse en la conservación del recurso, en la mejora de su calidad o en una mayor cobertura de los servicios de suministro.

En todo caso, mientras el poder de las instituciones financieras internacionales y de las corporaciones mundiales que comercializan el agua aumenta, los Estados parecen tener cada vez menor capacidad para mantener el control de los recursos hídricos, y asegurar una gestión equitativa, sostenible y solidaria que garantice un acceso seguro a toda la población mundial.

⁶ Emitida durante el 10º período de sesiones (extraordinario), y publicada el 13 de julio de 2004.

⁷ E/CN.4/2003/54, de 10 de enero de 2003, párrafo 56.

⁸ Cf. Barlow, Maude y Clarke, Tony, *Oro Azul*, op. cit., pp. 100 y 101.

⁹ Véanse los datos del Tribunal Latinoamericano del Agua (TLA) en <http://www.tragua.com>

Pues bien, precisamente la gravedad de la situación que enfrentan millones de seres humanos privados de un acceso seguro al agua, ha favorecido que se incorpore al debate la perspectiva de los derechos.

Así, aunque la comunidad internacional ha mostrado interés por la problemática del agua desde hace décadas¹⁰, el afán por reconocer al acceso a este recurso vital la condición de derecho humano, es relativamente reciente.

El reconocimiento del derecho humano al agua: hacia un contenido mínimo

Probablemente, fue la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas, celebrada en Nueva York, en septiembre de 2000, la primera aproximación al acceso al agua y al saneamiento desde la perspectiva de los derechos.

En efecto, en la Declaración del Milenio los Estados miembros de la ONU se comprometieron a cumplir para el 2015 ocho objetivos en materia de desarrollo, mediante la cooperación global. Entre ellos, precisamente, reducir a la mitad el porcentaje de personas que carecen de acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento¹¹.

Pero sin duda fue la Observación General 15 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC), el instrumento que definitivamente marcó la pauta para la configuración del acceso básico al agua como un derecho humano diferenciado. A través de sus Observaciones Generales, el CDESC ha ido desarrollando criterios y estándares que faciliten a los Estados Partes la aplicación de los derechos reconocidos en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). En su Observación General 15 de 2002, el Comité estableció que el acceso al agua salubre es una de las garantías esenciales para asegurar el nivel de vida adecuado a que se refieren los artículos 11 y 12 del PIDESC, y condición indispensable para el ejercicio de otros derechos.

En cuanto a su contenido, sentido y alcance, el CDESC entiende que el derecho humano al agua es “el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico”. Asimismo, como en relación con el resto de los derechos, el Comité ha establecido respecto del acceso al agua: la obligación de respeto (el Estado deberá abstenerse de obstaculizar de manera arbitraria el acceso al agua, de afectar los sistemas tradicionales de abastecimiento, y de contaminar o sobreexplotar las fuentes); de protección (el Estado deberá impedir que otros sujetos –por ejemplo las empresas privadas– limiten u obstaculicen el acceso al agua, y contaminen o sobreexploten las fuentes); de satisfacción (el Estado deberá adoptar las medidas necesarias para facilitar, promover y en su caso hacer efectivo el derecho de todo individuo a acceder al agua).

Igualmente, el CDESC ha determinado en la OG 15 el contenido mínimo del derecho, que obliga a los Estados a:

- a) garantizar el acceso a una cantidad esencial mínima de agua que sea suficiente y apta para el uso personal y doméstico, y para prevenir enfermedades;
- b) asegurar el acceso al agua, instalaciones y servicios, sin discriminación;
- c) garantizar el acceso físico a las instalaciones, es decir, que los servicios de agua se encuentren a una distancia razonable del hogar;
- d) garantizar que los servicios proporcionen un suministro suficiente y regular de agua salubre, y que cuenten con salidas de agua suficientes para evitar tiempos de espera prohibitivos;
- e) evitar que se vea amenazada la seguridad personal cuando las personas, particularmente las mujeres y las niñas, acudan a obtener el agua;
- f) garantizar una distribución equitativa de las instalaciones y servicios de agua disponibles;
- g) adoptar una estrategia y un plan de acción nacional sobre el agua, que incluyan indicadores y niveles de referencia para evaluar los progresos alcanzados, que presten especial atención a los grupos marginados, y que periódicamente sean objeto de evaluación mediante un proceso participativo y transparente.

¹⁰ En efecto, ya en 1977 se celebró en Mar del Plata una Conferencia en la que Estados y organizaciones internacionales asumieron la necesidad de desarrollar planes y programas prioritariamente dirigidos a satisfacer las necesidades de agua potable y saneamiento de toda la población mundial. Desde entonces, han tenido lugar otros importantes eventos sobre la materia, como la Conferencia Internacional sobre Agua y Medio Ambiente (Dublín, 1992), la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Río de Janeiro, 1992) o la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible (Johannesburgo, 2002).

¹¹ Objetivo 7, meta 10.

A partir de la OG 15, se han conseguido importantes avances en la configuración del derecho al agua. Destaca, por ejemplo, la iniciativa que el Estado español, en colaboración con Alemania, presentó en 2006 ante el Consejo de Derechos Humanos, que efectivamente decidió solicitar a la Oficina de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos un estudio detallado sobre el alcance y contenido de las obligaciones en materia de agua¹². A partir de las contribuciones de las diversas partes interesadas (Estados, organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales, expertos, etc.), la Alta Comisionada elaboró un análisis de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos relacionadas con el abastecimiento de agua potable y el saneamiento¹³.

En su sesión de marzo de 2008, el Consejo decidió nombrar para un período de tres años, una experta independiente sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos en relación con el acceso al agua potable y al saneamiento¹⁴. A lo largo de su mandato, la Experta ha mantenido un diálogo abierto con los diversos agentes involucrados en el sector del agua (órganos de las Naciones Unidas, sector privado, autoridades locales, instituciones nacionales de derechos humanos, organizaciones de la sociedad civil e instituciones académicas). Y hasta ahora, su trabajo se ha centrado básicamente en la elaboración de un catálogo de buenas prácticas en la gestión del agua y el saneamiento; la definición del papel de la iniciativa privada en el sector del agua; la determinación de las obligaciones derivadas del derecho humano al agua y al saneamiento, y la formulación de recomendaciones para contribuir al cumplimiento de las mismas, dando prioridad a las necesidades de los grupos más vulnerables y aplicando una perspectiva de género, atendiendo al papel fundamental que las mujeres y niñas desempeñan en la gestión del agua, tanto en el ámbito doméstico como comunitario.

El desarrollo del derecho humano al agua: un impulso desde abajo.

Diversos agentes se han involucrado en el reconocimiento internacional del derecho humano al agua. Pero en todo caso, tanto el reconocimiento como el desarrollo del derecho, han estado esencialmente impulsados por las luchas sociales que en todo el mundo se articulan para defender el recurso de su privatización, comercialización e indiscriminada explotación. De hecho, han sido precisamente las reivindicaciones de estos movimientos, lo que finalmente ha dado contenido al derecho. Entre ellas:

- a) una gestión fundada en el reconocimiento del acceso al agua como derecho humano, y la satisfacción universal de las necesidades humanas básicas en materia de agua y saneamiento;
- b) el control público de los recursos hídricos, y su prioritaria utilización en fines que puedan identificarse con el interés general;
- c) la democratización de la gestión del agua, mediante la efectiva participación de la ciudadanía en la toma de decisiones que involucran el control, manejo y aprovechamiento del recurso;
- d) la distribución equitativa de los recursos hídricos y un sistema de tarifas que efectivamente dé cuenta de su valor de uso: funciones de vida (funciones básicas de alimento e higiene, y funciones básicas de salud ecológica de los ecosistemas), funciones de servicio público (usos del agua que generan bienes y servicios que tienen una proyección social para el conjunto de la comunidad), funciones de negocios legítimos (con un enfoque de racionalidad económica, basado en la responsabilidad del dominio público sobre los ecosistemas naturales y el compromiso de garantizar su sostenibilidad y los objetivos básicos de equidad social)¹⁵;
- e) un modelo que atienda a las particulares necesidades de las mujeres en materia de seguridad e higiene, y que efectivamente refleje el papel fundamental que desempeñan en la gestión del agua;
- f) una gestión integral que atienda también al valor ambiental y cultural del agua.

En definitiva, el reconocimiento y desarrollo del derecho humano al agua cobra sentido, precisamente, como fundamento para la construcción de un modelo de gestión de los recursos hídricos que efectivamente garantice el acceso universal, equitativo, sostenible y solidario a este recurso.

¹² Decisión 2/104.

¹³ Documento A/HRC/6/3, de septiembre de 2007. A continuación, el Consejo emitió una resolución exhortando a los Estados a prestar la debida atención al Informe de la Alta Comisionada, y comprometiéndose a debatir la cuestión en su siguiente período de sesiones (Resolución 6/8 sobre Derechos Humanos y Acceso Equitativo al Agua Potable y al Saneamiento (2007)).

¹⁴ Resolución 7/22. En septiembre de 2008, el Consejo designó a Catarina de Albuquerque para esa misión.

¹⁵ La terminología es de P. Arrojo en "Las funciones del agua: valores, derechos, prioridades y modelos de gestión", *Lo público y lo privado en la gestión del agua. Experiencias y reflexiones para el siglo XXI*, Ediciones del Oriente y del Mediterráneo, Madrid, 2005, pp. 19-35.





Gabriel Fernández Rojas. Viceconsejero de Inmigración y Cooperación de la Comunidad de Madrid



Juan Duarte Cuadrado. Director de la Oficina de Derechos Humanos del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación

Derecho al agua. Bibliografía básica

La reflexión, análisis y, en definitiva, el debate sobre el derecho humano al agua se ha visto reflejado en un número importante de publicaciones, entre las que destacan, por su importancia cualitativa y por sintetizar en buena medida los resultados de este proceso, las producidas en el marco de las organizaciones integradas en el sistema de las Naciones Unidas.

Consecuentemente se ha estimado interesante recoger de forma sistematizada las publicaciones de las Naciones Unidas que hacen referencia al derecho humano al agua, bien entendido que forman un cuerpo documental que puede servir como referencia argumental para reivindicar y fundamentar este derecho.

Pactos y Convenciones de Naciones Unidas

- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Accesible en: <http://www2.ohchr.org/spanish/law/cescr.htm>.

Tratado que entró en vigor el 3 de enero de 1976 y ha sido ratificado por 157 países, hasta octubre de 2007. El derecho al agua y al saneamiento se encuentra implícito en el derecho a un adecuado nivel de vida (Artículo 11) y de salud (Artículo 12).

- Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Disponible en <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/sconvention.htm>.

Formalizado el 12 de diciembre de 1979. El acceso al agua se recoge explícitamente en el artículo 14, epígrafe 2, que establece (sic): *2. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en las zonas rurales a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, su participación en el desarrollo rural y en sus beneficios, y en particular le asegurarán el derecho a: h. Gozar de condiciones de vida adecuadas, particularmente en las esferas de la vivienda, los servicios sanitarios, la electricidad y el abastecimiento de agua, el transporte y las comunicaciones.*

- Convención sobre los Derechos del Niño. Accesible en: <http://www2.ohchr.org/spanish/law/crc.htm>.

Ratificado el 20 de noviembre de 1989 y entró en vigor el 2 de septiembre de 1990, de conformidad con su artículo 49. En su artículo 24 se considera explícitamente la necesidad de disponer de agua salubre (sic): *2. Los Estados Partes asegurarán la plena aplicación de este derecho y, en particular, adoptarán las medidas apropiadas para: c) Combatir las enfermedades y la malnutrición en el marco de la atención primaria de la salud mediante, entre otras cosas, la aplicación de la tecnología disponible y el suministro de alimentos nutritivos adecuados y agua potable salubre, teniendo en cuenta los peligros y riesgos de contaminación del medio ambiente.*

También el tema del agua esta implícito en su artículo 27 (1) al establecer que (sic) *los Estados Partes reconocen el derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social.*

- Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad. Accesible en: <http://www2.ohchr.org/spanish/law/disabilities-convention.htm>.

Aprobada mediante la Resolución de la 61/106 de la Asamblea General de las Naciones Unidas ; en su artículo 28 recoge expresamente el acceso al agua potable en los términos siguientes (sic): *2. Los Estados Partes reconocen el derecho de las personas con discapacidad a la protección social y a gozar de ese derecho sin discriminación por motivos de discapacidad, y adoptarán las medidas pertinentes para proteger y promover el ejercicio de ese derecho, entre ellas: a) Asegurar el acceso en condiciones de igualdad de las personas con discapacidad a servicios de agua potable y su acceso a servicios, dispositivos y asistencia de otra índole adecuados a precios asequibles para atender las necesidades relacionadas con su discapacidad.*

- Convenio sobre los servicios de salud en el trabajo. Accesible en: <http://www.ilo.org/ilolex/spanish/convdisp1.htm>.

Adoptado el 25 de junio de 1985 y entró en vigor el 17 de febrero de 1988. En su artículo 5 establece que (sic): *Sin perjuicio de la responsabilidad de cada empleador respecto de la salud y la seguridad de los trabajadores a quienes emplea y habida cuenta de la necesidad de que los trabajadores participen en materia de salud y seguridad en el trabajo, los servicios de salud en el trabajo deberán asegurar las funciones siguientes que sean adecuadas y apropiadas a los riesgos de la empresa para la salud en el trabajo: b) vigilancia de los factores del medio ambiente de trabajo y de las prácticas de trabajo que puedan afectar a la salud de los trabajadores, incluidos las instalaciones sanitarias, comedores y alojamientos, cuando estas facilidades sean proporcionadas por el empleador.*

Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas

- Informe (E/CN.4/Sub.2/2002/10. Informe sobre la relación entre el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales y la promoción del ejercicio del derecho a disponer de agua potable y servicios de saneamiento. Disponible en: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G02/141/53/PDF/G0214153.pdf?OpenElement>.

Informe preliminar presentado por El Hadji Guissé, Relator Especial de la Subcomisión, sobre la promoción del derecho al agua potable y a servicios de saneamiento, en respuesta a la decisión 2002/105 de la Comisión de Derechos Humanos y la resolución 2001/2 de la subcomisión de la Promoción y Protección de Derechos Humanos.

- Observación General 15. E/C.12/2002/11. El derecho al agua (artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales). 20 de enero de 2003. Disponible en: <http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/%28Symbol%29/3823f081110a0edac1256cd40052e998?OpenDocument>.

Esta Observación General reconoce al agua como un recurso natural limitado y un bien público fundamental para la vida y la salud. Plantea que el derecho humano al agua es indispensable para vivir dignamente y es condición previa para la realización de otros derechos humanos. El derecho humano al agua es el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico. Plantea que un abastecimiento adecuado de agua salubre es necesario para evitar la muerte por deshidratación, para reducir el riesgo de las enfermedades relacionadas con el agua y para satisfacer las necesidades de consumo y cocina y las necesidades de higiene personal y doméstica.

- Informe E/CN.4/Sub.2/2005/25. La realización del derecho al agua potable y al saneamiento. Informe del Relator Especial, El Hadji Guissé. 11 de julio de 2005. Accesible en: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G05/149/12/PDF/G0514912.pdf?OpenElement>.

Informe definitivo que contiene un proyecto de directrices, cuyo objetivo es contribuir a que las personas que están encargadas de la elaboración de políticas en los gobiernos, los organismos internacionales y la sociedad civil y que trabajan en el sector del agua y el saneamiento hagan realidad el derecho al agua potable y al saneamiento. El proyecto pone de relieve los aspectos más esenciales y acuciantes del derecho al agua potable y al saneamiento. Su propósito no es ofrecer una definición jurídica exhaustiva de ese derecho.

- Decisión 2/104. Los derechos humanos y el acceso al agua. Consejo de Derechos Humanos. 27 de noviembre de 2006. Accesible en: http://www2.ohchr.org/english/issues/water/docs/HRC_decision2-104_sp.pdf.

Se pide a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos que, teniendo en cuenta las opiniones de los Estados y otros interesados, efectúe, dentro de los límites de los recursos existentes, un estudio detallado sobre el alcance y el contenido de las obligaciones pertinentes en materia de derechos humanos relacionadas con el acceso equitativo al agua potable y el saneamiento que imponen los instrumentos internacionales de derechos humanos, que incluya conclusiones y recomendaciones pertinentes al respecto.

• Informe A/HRC/6/3. Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre el alcance y el contenido de las obligaciones pertinentes en materia de derechos humanos relacionadas con el acceso equitativo al agua potable y el saneamiento que imponen los instrumentos internacionales de derechos humanos. 16 de agosto de 2007. Accesible en:

<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G07/136/58/PDF/G0713658.pdf?OpenElement>.

Informe que la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos presentó en cumplimiento de la decisión 2/104 del Consejo de Derechos Humanos del 27 de noviembre de 2006, sobre los derechos humanos y el acceso al agua, en la cual el Consejo pidió a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos que (sic) *teniendo en cuenta las opiniones de los Estados y otros interesados, efectuara un estudio detallado sobre el alcance y el contenido de las obligaciones pertinentes en materia de derechos humanos relacionadas con el acceso equitativo al agua potable y el saneamiento que imponen los instrumentos internacionales de derechos humanos*. Consecuentemente, en el Informe se examinan las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos relacionadas con el abastecimiento de agua potable salubre y saneamiento. Concretamente, se analiza el alcance y contenido del derecho al agua, su índole y la vigilancia de su cumplimiento, e indica los aspectos que necesitan estudio ulterior y, concretamente, los relacionados con la determinación de si el acceso al agua potable salubre y el saneamiento es un derecho por sí mismo o derivaba de otros derechos humanos; la prioridad entre los diversos usos del agua; determinar la interacción con otros ámbitos del derecho internacional, en particular la legislación de comercio e inversión.

• Resolución 7/22. Los derechos humanos y el acceso al agua potable y el saneamiento. Consejo de Derechos Humanos. 28 de marzo de 2008. Accesible en: http://ap.ohchr.org/documents/S/HRC/resolutions/A_HRC_RES_7_22.pdf.

Resolución por la que se nombra, por un período de tres años, a un experto independiente sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el acceso al agua potable y el saneamiento; en concreto, las obligaciones de este cargo son (sic):

a) *Entablar un diálogo con los gobiernos, los órganos competentes de las Naciones Unidas, el sector privado, las autoridades locales, las instituciones nacionales de derechos humanos, las organizaciones de la sociedad civil y las instituciones académicas para identificar, promover y comentar las prácticas idóneas relacionadas con el acceso al agua potable y el saneamiento y, a ese respecto, preparar un compendio de las mejores prácticas;*

b) *Impulsar la labor realizando un estudio, en cooperación con los gobiernos y los órganos competentes de las Naciones Unidas y reflejando las opiniones de éstos, y en cooperación también con el sector privado, las autoridades locales, las instituciones nacionales de derechos humanos, las organizaciones de la sociedad civil y las instituciones académicas, para establecer con más precisión el contenido de las obligaciones de derechos humanos, incluidas las obligaciones de no discriminación, en relación con el acceso al agua potable y el saneamiento;*

c) *Formular recomendaciones que puedan contribuir a la realización de los objetivos de desarrollo del Milenio, en particular el objetivo 7;*

d) *Aplicar una perspectiva de género, entre otras cosas determinando los elementos de vulnerabilidad específicos del género;*

e) *Trabajar en estrecha coordinación, evitando las duplicaciones innecesarias, con otros procedimientos especiales y órganos subsidiarios del Consejo, los órganos competentes de las Naciones Unidas y los órganos de tratados, y teniendo en cuenta las opiniones de otros interesados, como los mecanismos regionales de derechos humanos, las instituciones nacionales de derechos humanos, las organizaciones de la sociedad civil y las instituciones académicas pertinentes;*

f) *Presentar un informe, con conclusiones y recomendaciones, al Consejo en su décimo período de sesiones.*

• Resolución 12/8. Los derechos humanos y el acceso al agua potable y el Saneamiento. Consejo de Derechos Humanos. 12 de octubre de 2009. Accesible en: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/G09/165/74/PDF/G0916574.pdf?OpenElement>.

El Consejo de Derechos Humanos se da por enterado de la recepción del primer Informe de la experta independiente.

Documentación de la Experta Independiente

En marzo de 2008, el Consejo de Derechos Humanos decidió nombrar a un experto independiente sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el acceso al agua potable y el saneamiento. En su noveno período de sesiones, celebrado en septiembre de 2008, el Consejo nombró a Catarina de Albuquerque como Experta independiente, por un período de tres años.

En lo que sigue se incluyen las aportaciones más relevantes hechas por la Experta Independiente.

• A/HRC/10/6. Informe de la Experta independiente sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el acceso al agua potable y el saneamiento, Catarina de Albuquerque. Consejo de Derechos Humanos. 25 de febrero de 2009. Accesible en: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G09/114/61/PDF/G0911461.pdf?OpenElement>.

Primer informe de la Experta independiente en el que se reseñan los hechos que condujeron a la creación de su mandato y se concreta la metodología de trabajo durante el mismo, para lo cual se propone un enfoque temático del mandato, centrándose en temas diferentes cada año, el primero de los cuales se dedicará al saneamiento. Se prevé celebrar dos consultas en 2009, una de ellas con objeto de configurar el contenido normativo de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el acceso a los servicios de saneamiento, y la otra centrada en el establecimiento de criterios destinados a identificar las buenas prácticas con respecto a las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el agua y el saneamiento.

• A/HRC/12/24/Add.1. Informe de la Experta independiente sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el acceso al agua potable y el saneamiento, Catarina de Albuquerque. Adición. Misión a Costa Rica. Consejo de Derechos Humanos. 23 de junio de 2009. Accesible en:

http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/12session/A-HRC-12-24-Add1_S.pdf.

La Experta independiente sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el acceso al agua potable y el saneamiento visitó Costa Rica del 19 al 27 de marzo de 2009. Las cuestiones más relevantes que se deseaba abordar en la visita eran la contaminación del agua debido a falta de depuración de las aguas residuales, las diferencias notables que existen en el país con respecto al acceso al agua potable y el saneamiento, y las repercusiones negativas de las actividades productivas y turísticas sobre el derecho de las comunidades afectadas a recibir un abastecimiento de agua potable.

• A/HRC/12/24/Add.1/Corr.1. Informe de la Experta independiente sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el acceso al agua potable y el saneamiento, Catarina de Albuquerque. Adición. Misión a Costa Rica. Corrección. Consejo de Derechos Humanos. 8 de septiembre de 2009. Accesible en:

<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G09/154/04/PDF/G0915404.pdf?OpenElement>.

• A/HRC/12/24. Informe de la Experta independiente sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el acceso al agua potable y el saneamiento, Catarina de Albuquerque. Consejo de Derechos Humanos. 1 de julio de 2009. Accesible en:

http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/12session/A-HRC-12-24_S.pdf.

Segundo informe de la Experta Independiente centrado en las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el saneamiento. Después de examinar los vínculos inextricables entre el saneamiento y una serie de derechos humanos, se llega a la conclusión de que al analizar el saneamiento en el contexto de los derechos humanos se debe superar la tendencia a vincularlo a otros derechos humanos, pues de este modo no se captaría plenamente la totalidad de las dimensiones del saneamiento. Sugiere que el saneamiento debe ser reconocido como un derecho independiente, ya que la evolución reciente en los planos internacional, regional y nacional muestra una tendencia hacia el reconocimiento de ese derecho, en concreto, considerando el derecho al saneamiento como un componente explícito del derecho a un nivel de vida adecuado. Si bien puede haber opiniones divergentes sobre el reconocimiento del saneamiento como un derecho autónomo, sí que existen obligaciones claras de derechos humanos relacionadas con el saneamiento, ya que está indisolublemente ligado a la realización de muchos otros derechos humanos, y resulta indispensable para su realización. Esboza una definición de saneamiento en términos de derechos humanos, y explica las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el saneamiento, así como el contenido de esas obligaciones.

- A/HRC/12/24/Add.2. Report of the independent expert on the issue of human rights obligations related to access to safe drinking water and sanitation, Catarina de Albuquerque. Addendum. Draft preliminary note on the mission to Egypt. Human Rights Council. 19 August 2009. Accesible en:

<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G09/150/56/PDF/G0915056.pdf?OpenElement>.

Informe preliminar de la Experta Independiente destinado a presentar algunas observaciones y recomendaciones iniciales sobre la situación del derecho humano al agua y al saneamiento en Egipto. El informe definitivo se prevé presentarlo en la próxima sesión del Consejo de 2010.

- A/HRC/12/24/Add.2/Corr.1. Report of the independent expert on the issue of human rights obligations related to access to safe drinking water and sanitation, Catarina de Albuquerque Addendum. Preliminary note on the mission to Egypt. Corrigendum. Human Rights Council. 1 September 2009. Accesible en:

<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G09/151/93/PDF/G0915193.pdf?OpenElement>.

- A/HRC/12/24/Corr.1. Informe de la experta independiente sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el acceso al agua potable y el saneamiento, Catarina de Albuquerque. Corrección. Consejo de Derechos Humanos. 22 de diciembre de 2009. Accesible en:

<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G10/100/38/PDF/G1010038.pdf?OpenElement>.



Thorsten Kiefer. Brot für die Welt



Fotografía cedida por Ingeniería Sin Fronteras

4 El sector agua en la cooperación al desarrollo de la Comunidad de Madrid

Introducción

La Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo¹⁶ establece los principios, objetivos y prioridades de la política de cooperación internacional para el desarrollo del conjunto de las Administraciones públicas españolas, así como los sistemas de relación y colaboración entre dichas Administraciones; en definitiva, constituye el marco general de referencia en la materia.

Esta Ley configura la política de cooperación internacional para el desarrollo como parte de la acción exterior del Estado, asumiendo el principio de unidad de acción del Estado en el exterior que, de acuerdo con su artículo 3, es de aplicación en el marco de las competencias de las distintas Administraciones públicas.

Los principios que subyacen en la Ley 23/98 son los derechos humanos, el desarrollo sostenible, la igualdad de género y el crecimiento económico equitativo, todos ellos a tener en cuenta en la consecución de los objetivos básicos de las políticas de cooperación destinadas a erradicar la pobreza en el mundo.

Las líneas de actuación preferente que se establecen en la Ley 23/98 se articulan en torno a dos ejes de prioridades, cuales son las geográficas y las sectoriales; por lo que se refiere a las primeras, se consideran regiones prioritarias a Iberoamérica, los países árabes del Norte de África y Oriente Medio, así como otros países menos desarrollados que tienen vínculos culturales e históricos especiales con España (Artículo 6). Por su parte, se consideran como prioridades sectoriales a las necesidades sociales básicas, las infraestructuras y el sector productivo, la participación social, el fortalecimiento de las instituciones, el gobierno, la protección del medio ambiente, la cultura y la investigación. (Artículo 7).

En cuanto a la planificación de la política española de cooperación internacional para el desarrollo, la Ley establece que se deben concretar a través de Planes Directores y Anuales; los primeros, de carácter plurianual, son los elementos básicos de la planificación y deben contener las líneas generales y directrices básicas, señalando los objetivos y prioridades, así como los recursos presupuestarios indicativos, incorporando los documentos de estrategia relativos a cada sector de la cooperación, zona geográfica y países que sean objeto preferente de la cooperación. Por su parte, los Planes Anuales desarrollan con esa periodicidad los objetivos, prioridades y recursos establecidos en el Plan Director.

Desde la aprobación de la Ley de cooperación internacional, se han redactado tres planes directores, que son los correspondientes a los periodos 2001 a 2004, 2005 a 2008 y 2009 a 2012 estando este último actualmente vigente.

La Ley 23/98 también contempla, en su artículo 20, la cooperación para el desarrollo de las Comunidades Autónomas y entidades locales estableciendo que se debe basar en (sic) *los principios de autonomía presupuestaria y autorresponsabilidad en su desarrollo y ejecución, debiendo respetar las líneas generales y directrices básicas establecidas por el Congreso de los Diputados y el principio de colaboración entre Administraciones públicas en cuanto al acceso y participación de la información y máximo aprovechamiento de los recursos públicos.*

Si bien con anterioridad a la promulgación de la Ley, las Comunidades Autónomas y las entidades locales ya participaban en acciones de cooperación internacional, el reconocimiento expreso que ésta hace de la cooperación descentralizada y el propio impulso que la Ley supone para la cooperación internacional para el desarrollo llevó a numerosas Comunidades Autónomas a desarrollar, siempre en el marco normativo de la Ley Estatal, sus propias leyes de ámbito autonómico. En concreto, la Comunidad de Madrid fue la primera en aprobar en 1999 una ley específica de cooperación al desarrollo, seguida de Aragón (2000), Navarra (2001), Cataluña (2001), La Rioja (2002), Castilla la Mancha (2003), Extremadura (2003), Galicia (2003), Andalucía (2003), Baleares (2005), Castilla y León (2006), Asturias (2006), País Vasco (2007), Comunidad Valenciana (2007), Cantabria (2007), Murcia (2008) y Canarias (2009). La estructura y contenido de las diferentes leyes autonómicas son bastante similares entre sí, y reproducen, básicamente, el esquema de la Ley 23/98.

¹⁶ BOE núm. 162. Miércoles 8 julio de 1998.

La cooperación al desarrollo de la Comunidad de Madrid

La cooperación de la Comunidad de Madrid se inscribe en el ámbito de la cooperación descentralizada, es decir, la que es realizada por las administraciones territoriales españolas, que incluye a las Comunidades Autónomas y a las entidades locales.

Si bien la Comunidad de Madrid realizó actuaciones de cooperación al desarrollo durante la década de los años ochenta del siglo pasado, fue en 1999 cuando se aprobó la Ley 13/1999¹⁷, de 29 de abril, de Cooperación al Desarrollo de la Comunidad de Madrid, en la que se establece el marco normativo de la cooperación en el ámbito regional madrileño y, en particular, se delimita el campo de actuación del Gobierno de esta Comunidad. Como ya se ha puesto en evidencia, esta ley constituyó un hito fundamental en la cooperación descentralizada española, ya que fue la primera ley específica sobre el tema promulgada por una Comunidad Autónoma. Con posterioridad a la aprobación de la Ley 13/1999 se ha concretado un bloque normativo que caracteriza y contextualiza la cooperación al desarrollo de la Comunidad de Madrid; los documentos de referencia, además de la propia Ley, son:

- Decreto 174/1997, de 11 de diciembre, por el que se crea el Consejo de Cooperación al Desarrollo de la Comunidad de Madrid

- Decreto 107/2000, de 1 de junio, por el que se regula la naturaleza, funciones, composición y organización de la Comisión Regional de Cooperación para el Desarrollo de la Comunidad de Madrid

- Decreto 80/2005, de 2 de agosto, del Consejo de Gobierno, por el que se modifica el Consejo de Cooperación al Desarrollo de la Comunidad de Madrid

- Ley 4/2005, de 14 de diciembre, de la Agencia Regional para la Inmigración y la Cooperación

- Decreto 130/2007, de 20 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Inmigración y Cooperación y de la Agencia Regional para la Inmigración y Cooperación

En total consonancia con la Ley estatal, y de acuerdo con la Ley autonómica, la política de cooperación de la Comunidad de Madrid se articula a través de Planes Generales, con carácter cuatrienal, y de Planes Anuales; los primeros establecen los objetivos que deben regir la política de cooperación para el desarrollo durante su periodo de vigencia, mientras que los segundos desarrollan los objetivos, prioridades y recursos establecidos en el Plan General. En consecuencia, en los Planes Generales se establecen las prioridades sectoriales y geográficas de las políticas de cooperación para el periodo de vigencia de cada uno; en el cuadro 1 se reflejan las prioridades sectoriales que han establecido tanto la ley de cooperación internacional y la de la Comunidad de Madrid, como los tres Planes Generales que se han concretado hasta ahora.

Cuadro 1. Prioridades sectoriales en los documentos legislativos y normativos

PRIORIDAD SECTORIAL	Ley 23/98	Ley 13/199	Plan General 2001-2004	Plan General 2005-2008	Plan General 2009-2012
Fortalecimiento institucional	●	●	●	●	●
Educación y capacitación	●	●	●	●	●
Servicios y necesidades sociales básicos	Salud, saneamiento, seguridad alimentaria	Salud, saneamiento, seguridad alimentaria	Salud, saneamiento, abastecimiento de agua, vivienda, seguridad alimentaria	Salud, abastecimiento de agua, saneamiento	Salud, saneamiento, abastecimiento de agua, vivienda, seguridad alimentaria
Ampliación de infraestructuras	●	●	●	●	●
Desarrollo de la base productiva	●	●	●	●	●
Promoción de derechos humanos	●	●		●	●
Medio ambiente	●	●	●		
Cultura	●	●			
Investigación	●				
Codesarrollo				●	●

¹⁷ Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid. Núm 111. Jueves, 13 de mayo de 1999

Cabe llamar la atención sobre la coherencia que se detecta entre las prioridades sectoriales de la ley de cooperación internacional y la de la Comunidad de Madrid, por una parte, y las de esta última con las prioridades de los Planes Generales. Al respecto, en todos los antecedentes se tienen en cuenta como prioritarios el fortalecimiento institucional, la educación, la ampliación de infraestructuras y el apoyo al desarrollo de la base productiva, la promoción de los derechos humanos, además de las necesidades sociales básicas, si bien en este último caso, el alcance difiere entre unos documentos y otros; en todo caso, en los Planes Generales se han asumido siempre como prioritarios la salud, el abastecimiento de agua y el saneamiento y, exceptuando el de 2005 a 2008, también la vivienda y la seguridad alimentaria.

Atendiendo a la importancia que tienen los flujos migratorios en la Comunidad de Madrid, a partir del Plan General 2005-2008, y continúa en el Plan vigente, el codesarrollo es una prioridad sectorial, entendiéndose por tal *la vinculación entre la inmigración y el desarrollo de los países de origen. Esta vinculación supone aceptar que la población inmigrante puede convertirse en vector de desarrollo tanto para su país de origen como para el país de destino. Y supone, además, entender de manera horizontal las relaciones entre países emisores y receptores de inmigrantes, pues ambos reconocen y admiten la necesidad del otro para desarrollarse*¹⁸. *La aplicación de este tipo de políticas permite avanzar en la mejora del bienestar de las poblaciones en el país de origen a través de la transferencia de conocimientos y recursos económicos y de las poblaciones que reciben inmigrantes, mediante los beneficios que les aporta la llegada de inmigración.*

En relación con las prioridades geográficas, en el cuadro 2 se representan las que se han considerado en los tres Planes Generales que se han concretado hasta ahora.

Cuadro 2. Prioridades geográficas en los Planes Generales

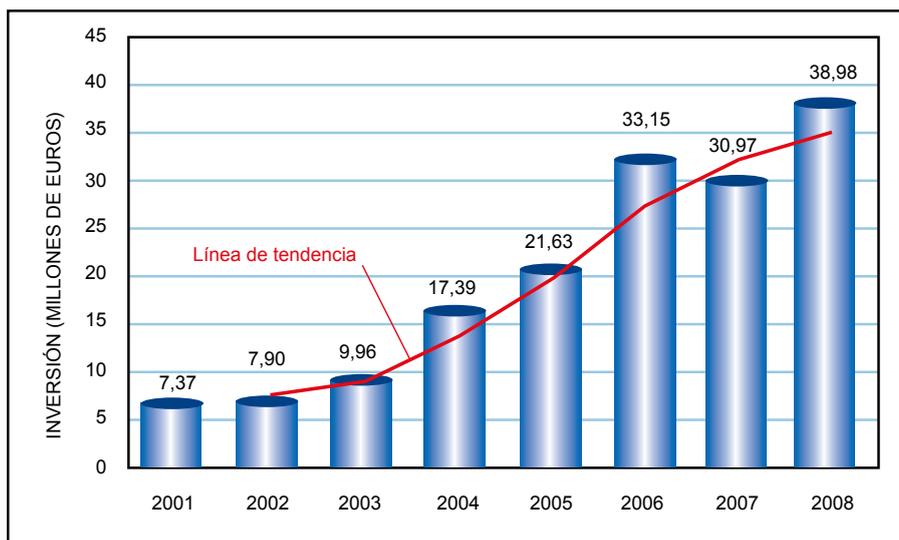
PLAN GENERAL 2001-2004	PLAN GENERAL 2005-2008	PLAN GENERAL 2009-20012
Prioritario	Prioritarios	Prioritarios
Bolivia	Bolivia	Bolivia
El Salvador	El Salvador	El Salvador
Honduras	Honduras	Honduras
Marruecos	Marruecos	Marruecos
Mozambique	Mozambique	Mozambique
Nicaragua	Nicaragua	Nicaragua
Perú	Perú	Perú
República Dominicana	República Dominicana	República Dominicana
	Colombia	Colombia
	Ecuador	Ecuador
	Mauritania	Mauritania
	Senegal	Senegal
		Paraguay
	Atención sectorial preferente	
	Guatemala	Guatemala
	Población Saharaui	Población Saharaui
	Territorios Palestinos	Territorios Palestinos
		Atención especial
	Angola	Angola
	Cuba	Cuba
	Etiopía	Etiopía
	Guinea Ecuatorial	Guinea Ecuatorial
	Sudán	Sudán
	Haití	
		Gambia
		Guinea
		Liberia
		Mali
		Bulgaria
		Rumanía

¹⁸ Plan General de Cooperación al Desarrollo 2009-2012 de la Comunidad de Madrid.

Se verifica que desde el primer Plan General (2001-2004) la lista de países prioritarios para la cooperación madrileña se ha ampliado continuamente de forma que, actualmente, se cubre todo el ámbito andino de Sudamérica, la mayor parte de Centroamérica y un número significativo de países de África subsahariana; además, en el vigente Plan General se han incorporado dos países que son el origen de un importante contingente de inmigrantes en la Comunidad de Madrid, como son Bulgaria y Rumanía. Por último, llama la atención de que Haití, que en el Plan General 2005-2008 tenía la consideración de país con atención sectorial preferente, no tenga la consideración de prioritario en el vigente Plan 2009-2012 sin que se haya justificado de forma alguna su exclusión, máxime cuando se ajusta adecuadamente a los criterios generales establecidos para ser considerado como tal.

Por lo que respecta a la inversión en ayuda al desarrollo, en la figura 1 está representada la evolución de la inversión realizada por la Comunidad de Madrid en cooperación al desarrollo entre 2001 y 2008¹⁹; se puede comprobar inmediatamente que la tendencia de la inversión en cooperación al desarrollo en el periodo considerado –expresada como la media móvil de dos años–, es claramente creciente, de tal forma que el importe gastado en 2008 quintuplica con creces el correspondiente a 2001.

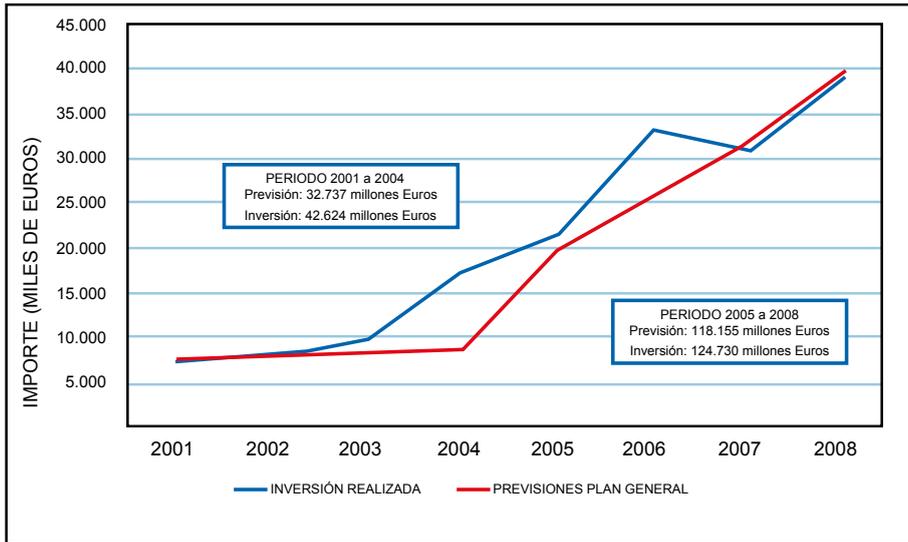
Figura 1. Inversión en cooperación al desarrollo por la Comunidad de Madrid



Con objeto de contrastar esta inversión con las previsiones de los Planes Generales que cubren el periodo considerado, se incluye la figura 2 que refleja la inversión realmente ejecutada entre 2001 y 2008 y la prevista en la planificación para ese periodo; se verifica que, en términos globales, la comparación es netamente favorable a lo realmente invertido ya que entre 2001 y 2004 supera en un 30% lo previsto en el Plan General 2001-2004, y entre 2005 y 2008 lo hace en casi un 6%. No obstante, y a nivel anual, en los dos primeros años del periodo y en los dos últimos, las previsiones fueron ligeramente superiores a las inversiones realmente ejecutadas pero, en ningún caso, las diferencias superan el 3%.

¹⁹ La información de la inversión realizada por la Comunidad de Madrid correspondiente al periodo 2001 a 2008 se ha obtenido de los documentos de seguimiento de los Planes Anuales de Cooperación Internacional (PACI) respectivos, disponible en: http://www.maec.es/es/MenuPpal/CooperacionInternacional/Estadisticas-AOD/Paginas/estadisticas_ayudaoficialdesarrollo.aspx.

Figura 2. Inversión en cooperación al desarrollo en la Comunidad de Madrid. Comparación entre previsiones e inversiones realizadas



El incremento del esfuerzo inversor que ha realizado la Comunidad de Madrid ha supuesto la financiación de un mayor número de proyectos y favorecido a más entidades; en efecto, entre 2004 y 2008 el número de proyectos aprobados pasó de 44 a 133, mientras que las entidades financiadas casi se triplicaron, pasando de 36 en 2004 a 94 en 2008, de forma que, en ese periodo, el total de entidades que recibieron ayuda de la Comunidad de Madrid fue de 272. En este contexto, se han consolidado como países destinatarios de la ayuda madrileña los que son origen de los flujos migratorios en la Comunidad: Perú, Colombia, Ecuador, Bolivia, República Dominicana, Nicaragua, El Salvador, Marruecos, Honduras y Mauritania.

El sector del abastecimiento y saneamiento

El sector del abastecimiento y saneamiento ha sido prioritario en la planificación de la cooperación al desarrollo de la Comunidad de Madrid, tal como se recoge explícitamente en los tres Planes Generales que se han redactado y que cubren el periodo entre 2001 y 2012; sin embargo es en el Plan General 2005-2009 cuando se reconoce y se asume explícitamente el derecho humano al agua, en los términos expresados por la Observación General 15 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas; posteriormente, el Plan General 2009-2012 refuerza este planteamiento recogiéndolo explícitamente en su texto.

Atendiendo a la importancia que el abastecimiento y saneamiento tiene en la planificación de la cooperación madrileña, a continuación se caracteriza la ayuda al desarrollo que se ha destinado a este sector entre 2001 y 2008, ya que está directamente relacionado con los usos del agua considerados como derecho humano. En el análisis se tiene en cuenta la sectorización adoptada para el abastecimiento y saneamiento en el sistema de información del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE denominado *Creditor Reporting System* toda vez que es de uso generalizado en estudios similares y ha sido adoptado por la mayoría de las Agencias de cooperación al desarrollo para caracterizar sus actividades. En el recuadro siguiente se describen con detalle los códigos de actividad asociados al abastecimiento y saneamiento; por lo que se refiere a la información de cada actividad y proyecto, se han utilizado los estudios de seguimiento de los Planes Anuales de Cooperación Internacional elaborados por la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional. Tratamiento de residuos sólidos municipales e industriales, incluidos residuos tóxicos y peligrosos; recogida, tratamiento y eliminación; vertederos; conversión en abono y reciclaje. 14081. Educación y formación en abastecimiento de agua y saneamiento.

SECTORES DEL CREDITOR REPORTING SYSTEM (CRS) PARA EL ABASTECIMIENTO DE AGUA Y SANEAMIENTO

14010. Política de recursos hídricos y gestión administrativa

Política del sector hídrico, planificación y programas; legislación hidrológica y gestión; fortalecimiento institucional y asesoramiento; evaluación y estudios sobre abastecimiento de agua; aguas subterráneas, estudios sobre la calidad del agua y sobre las cuencas hidrográficas; hidrogeología; se excluyen los recursos hídricos para uso agrícola (31140).

14015. Protección de recursos hídricos

Aguas interiores de superficie (ríos, lagos, etc); preservación y rehabilitación de aguas subterráneas; prevención de la contaminación del agua por productos químicos agrícolas y efluentes industriales.

14020. Abastecimiento de agua y saneamiento: sistemas de envergadura

Plantas desalinizadoras; tomas de agua, depósitos, tratamiento, estaciones de bombeo, sistemas de transporte y distribución; alcantarillado; plantas para depuración de aguas residuales (de viviendas e industriales).

14030. Abastecimiento de agua potable y saneamiento básico: sistemas menores

Suministro de agua y saneamiento utilizando tecnologías de bajo coste tales como bombas manuales, captación de agua de manantiales, sistemas de suministro de agua por acción de la gravedad, recogida agua de lluvia, aljibes, pequeños sistemas de distribución; letrinas, alcantarillado de pequeño calibre, evacuación de aguas residuales in situ (fosas sépticas).

14040. Desarrollo de cuencas fluviales

Proyectos integrados de cuencas fluviales; control de los cursos de agua; presas, embalses, [con exclusión de presas principalmente para regadíos (31140) e hidroeléctricas (23065) y actividades relacionadas con el transporte fluvial (21040).

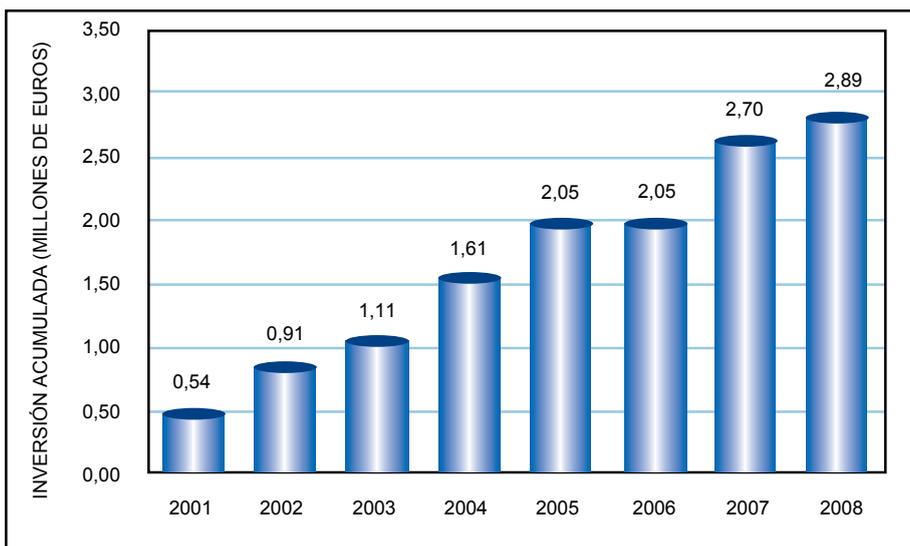
14050. Eliminación / tratamiento de residuos sólidos

Tratamiento de residuos sólidos municipales e industriales, incluidos residuos tóxicos y peligrosos; recogida, tratamiento y eliminación; vertederos; conversión en abono y reciclaje.

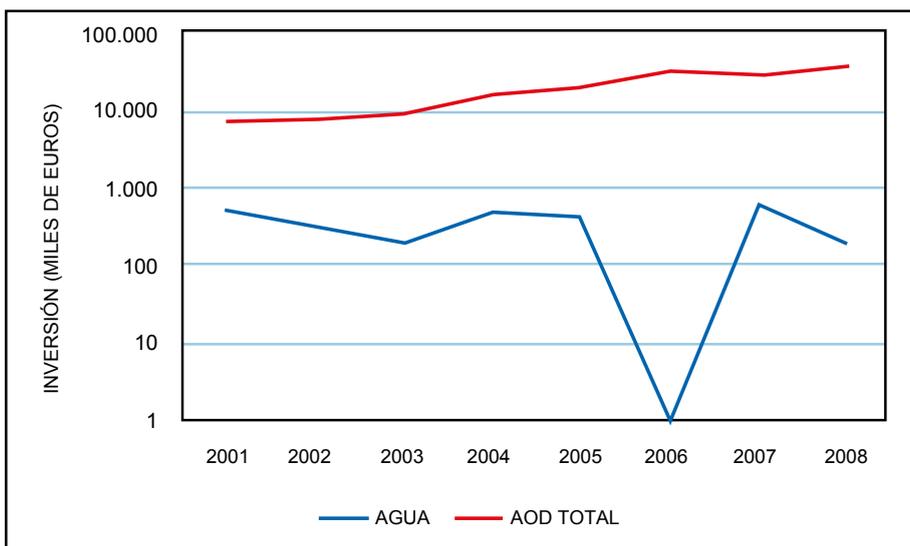
14081. Educación y formación en abastecimiento de agua y saneamiento

La inversión acumulada destinada al sector del abastecimiento y saneamiento entre 2001 y 2008 ascendió a 2,35 millones de euros, tal como está reflejado en la figura 3.



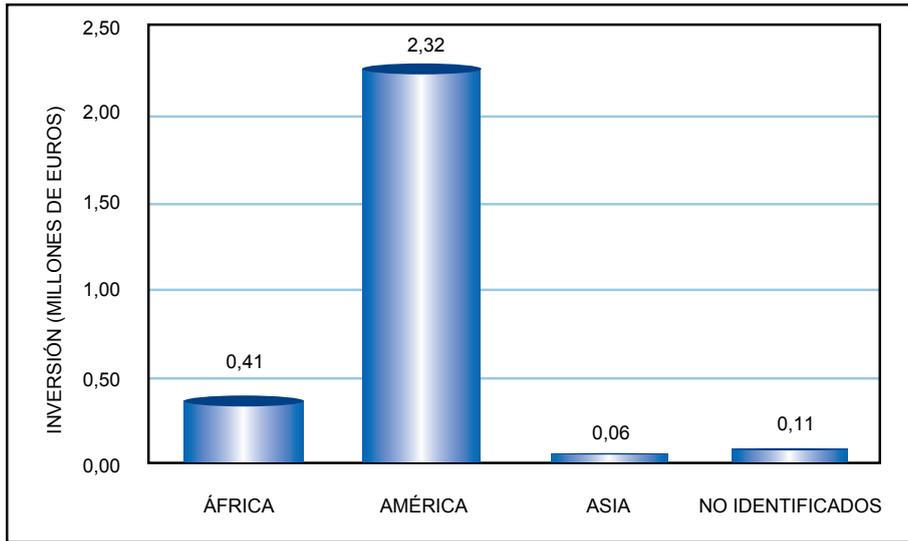
Figura 3. Inversión acumulada en abastecimiento y saneamiento

Entre 2001 y 2004 se destinaron 1,07 millones de euros al agua y saneamiento, que supuso el 3,8% de la ayuda total al desarrollo en ese periodo, mientras que entre 2005 y 2008 se invirtieron 1,28 millones de euros, el 1,1% del total invertido en esos cuatro años; se verifica que, si bien la inversión de la Comunidad de Madrid a la cooperación al desarrollo tiene entre 2004 y 2008 una tendencia creciente, no ocurre lo mismo con la destinada al sector agua, que es más irregular siendo incluso nula en 2006; en la figura 4 se pueden apreciar estos extremos.

Figura 4. Evolución de la AOD total y la del sector agua

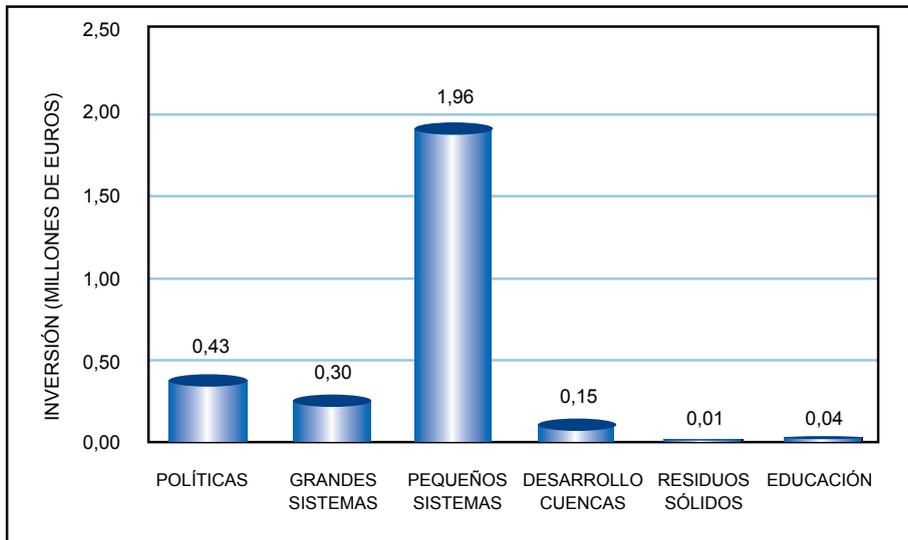
Por lo que se refiere a la distribución geográfica de la ayuda en agua, fue América la región más beneficiada entre 2001 y 2008 con el 80,1% de la inversión total, seguida de África con el 14,1% y Asia con tan solo el 2,1%. En la figura 5 se refleja la distribución geográfica de la inversión en el periodo considerado; cabe resaltar que de los 2,32 millones de euros invertidos en América, se distribuyeron a partes iguales entre América del Sur (1,19 millones de euros) y Centro América y el Caribe (1,12 millones de euros). La inversión en Asia se corresponde con un proyecto realizado en la India, comprometido en 2007, que, por cierto, no es un país prioritario para la cooperación madrileña.

Figura 5. Distribución geográfica de la ayuda en agua. 2001-2008



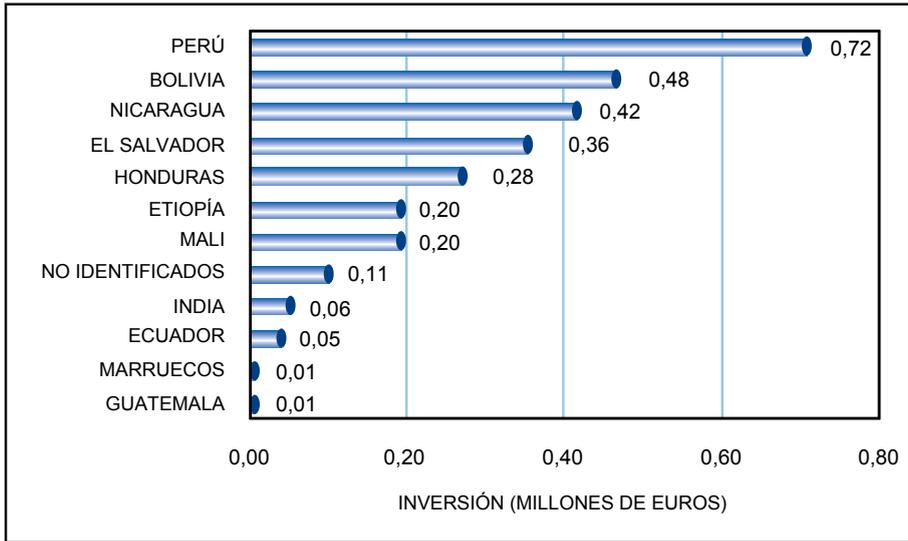
Los proyectos relacionados con pequeños sistemas fueron los que acapararon nada menos que el 68% de la inversión total entre 2001 y 2008; siguen en importancia las actuaciones asociadas con las políticas (15%), los grandes sistemas (10%) y el desarrollo de cuencas (5%). Lo anterior queda reflejado, en términos de inversión, en la figura 6.

Figura 6. Distribución sectorial de la ayuda en agua. 2001-2008



La importancia relativa de los pequeños sistemas y las políticas es más relevante entre 2005 y 2008, cuando prácticamente acapararon el 97% del total de la ayuda en ese periodo –el 83% los pequeños sistemas y el 14% las políticas–. Esta distribución sectorial es el resultado del tipo de intervenciones que se financian, principalmente destinadas a favorecer el desarrollo comunitario en el ámbito rural y periurbano.

En relación con los países beneficiados en el sector del agua y saneamiento, en la figura 7 está reflejada la inversión en todos en los que, entre 2001 y 2008, se ejecutaron actividades relacionadas con el abastecimiento y saneamiento.

Figura 7. Países beneficiados en el sector agua. 2001-2008

Se trata de una ayuda muy concentrada, ya que tan solo tres países acapararon el 56% de la ayuda total en el periodo –Perú, Bolivia y Nicaragua-, y siete más el 90% -además de los tres ya citados, El Salvador, Honduras, Etiopía y Mali-. Por lo que se refiere a lo pertinente de la ayuda en relación con la situación de los déficit de agua y saneamiento, se verifica que, teniendo en cuenta el cuadro 3, el 80% de la inversión se destinó a países de la región americana – Perú, Bolivia, Nicaragua, El Salvador y Honduras-, que disponen de altas coberturas de abastecimiento, superior al 82%, pero que no es el caso del saneamiento ya que dos de ellos –Bolivia y Nicaragua-, tienen importantes déficit en este servicio. En todo caso, se constata que los países con menores coberturas son los dos de África subsahariana en los que se financiaron intervenciones en agua y saneamiento entre 2001 y 2008.

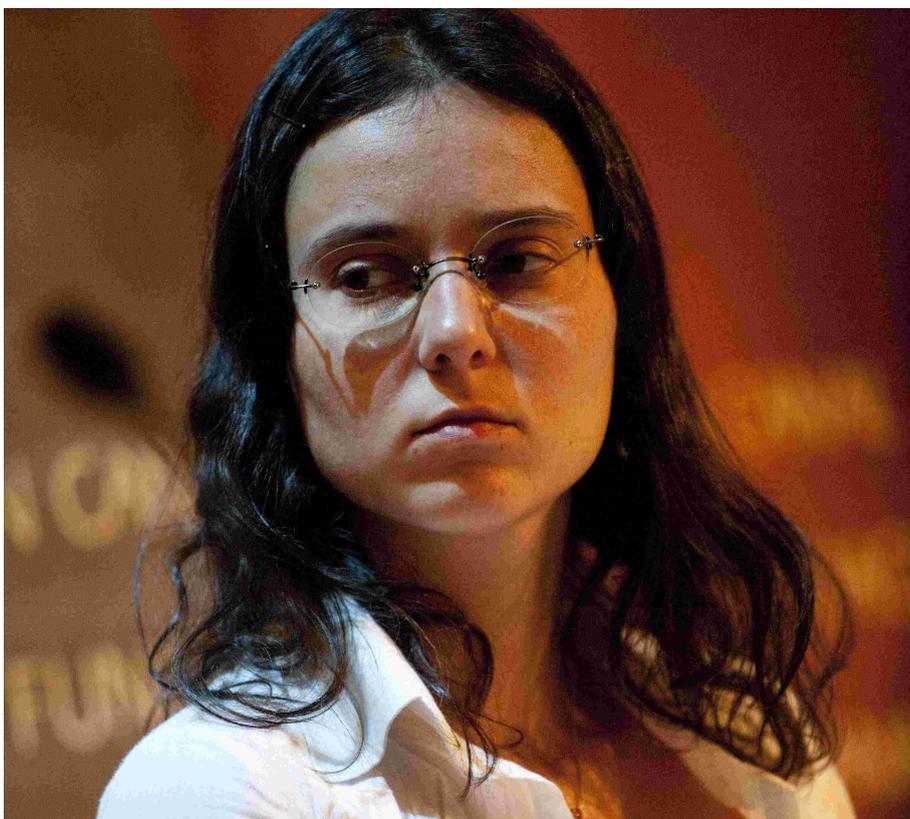
Cuadro 3. Coberturas de abastecimiento y saneamiento en países beneficiarios de la ayuda²⁰

PAÍS	COBERTURA (%)	
	ABASTECIMIENTO	SANEAMIENTO
Bolivia	86	25
Ecuador	94	92
Etiopía	38	12
Guatemala	94	81
Honduras	86	71
India	88	31
Marruecos	81	69
Mali	56	36
Nicaragua	85	52
Perú	82	68
El Salvador	87	87

²⁰ Información correspondiente al año 2008 obtenida de la base de datos de coberturas de abastecimiento y saneamiento del Programa de Seguimiento Conjunto de la Organización Mundial de la Salud y UNICEF. Disponible en: <http://www.wssinfo.org/datamining/tables.html>.



Natalia Uribe (UNESCO Etxea), Kate Tissington (Socio-Economic Institute of South Africa) y Bárbara Mateo (Oficina de Derechos Humanos del MAEC)



Fernanda Levenzon. Centre on Housing Rights and Evictions

Las iniciativas españolas sobre el derecho humano al agua

Juan Duarte Cuadrado

Director de la Oficina de Derechos Humanos del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación

Introducción

En 2002, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales aprobó su Observación General 15 sobre el derecho al agua, reconociendo este derecho dentro de los enumerados en el artículo 11 del Pacto, considerando que la lista de derechos contenidos en dicho artículo no era exhaustiva. El derecho al agua se encuadra en la categoría de las garantías indispensables para asegurar un nivel de vida adecuado, en particular porque es una de las condiciones fundamentales para la supervivencia.

Además existen menciones explícitas de este derecho en diferentes tratados internacionales de derechos humanos, entre ellos, la Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial (1965), la Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979), la Convención sobre los derechos del niño (1989), y la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad. Asimismo, está recogido en declaraciones políticas como el Plan de Acción de Mar del Plata sobre desarrollo y la administración de los recursos hídricos, aprobado en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua en marzo de 1977; el Programa 21, aprobado en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en Junio de 1992; y el Programa de Habitat, aprobado en la segunda conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos en 1996.

La Administración española ha desarrollado una intensa actividad destinada a impulsar el reconocimiento universal de este derecho humano. Las iniciativas se han canalizado a través de la Oficina de Derechos Humanos del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC), ya que es la única instancia de la Administración central dedicada a estos temas, y al estar encuadrada en la Dirección General de Naciones Unidas, Asuntos Globales y Derechos Humanos, es la interlocutora idónea con el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

En lo que sigue se reseñan las actuaciones más relevantes en las que ha participado la Oficina de Derechos Humanos del MAEC en España y a nivel internacional.

Contexto general

Según los últimos informes de Naciones Unidas²¹ en el mundo hay, aproximadamente, mil millones de personas que carecen de acceso al agua potable y son 2.600 millones las que no disponen de acceso a servicios básicos de saneamiento; estas cifras son una manifestación, sin duda desgarradora, de la denominada crisis mundial del agua toda vez que afecta a una parte importante de la humanidad, especialmente a las personas más vulnerables de los países en desarrollo. La situación anterior, y concretamente la urgencia en resolver los déficit detectados, ha sido el detonante de innumerables iniciativas por parte de la comunidad internacional, entre la que cabe destacar, por su alcance e impactos previsibles, el compromiso asumido en los Objetivos de Desarrollo del Milenio -Objetivo número 7, Garantizar la sostenibilidad del Medio Ambiente-, de reducir a la mitad para 2015 la proporción de personas sin acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento.

En este sentido es urgente conseguir el reconocimiento del derecho humano al acceso al agua potable y al saneamiento a nivel universal, expresado así por la propia Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de Naciones Unidas en su informe publicado en 2007. Con miras a conseguir este propósito, el Informe contenía una serie de recomendaciones, en las que cabe destacar:

²¹ Programa conjunto de vigilancia del abastecimiento de agua y el saneamiento. Progresos en materia de agua y saneamiento: Enfoque especial en el saneamiento. UNICEF, Nueva York y OMS, Ginebra, 2008.

1) La necesidad de avanzar en el contenido normativo de las obligaciones de derechos humanos en relación con el acceso al saneamiento; las obligaciones de derechos humanos vinculadas con la elaboración de una estrategia nacional sobre agua y saneamiento; la reglamentación del sector privado en el contexto de la prestación de servicios de agua potable y saneamiento por el sector privado; los criterios para proteger el derecho al agua potable y el saneamiento en caso de interrupción del servicio, y las obligaciones específicas de las autoridades locales;

2) La conveniencia y viabilidad de reconocer el acceso al agua potable y saneamiento como un derecho humano, definido como el derecho al acceso, en igualdad de condiciones y sin discriminación, de una cantidad suficiente de agua potable para usos personales y doméstico, lo que comprendía agua para el consumo, la colada, la preparación de alimentos y la higiene personal y doméstica, para mantener la vida y la salud.

3) Pone de manifiesto que existen muchos Estados que ya han reconocido el acceso al agua y saneamiento como un derecho humano en sus legislaciones internas, pero que, a nivel internacional, queda mucho por hacer; en consecuencia, anima al Consejo de Derechos Humanos a que continúe trabajando en la línea emprendida.

Actividades en el ámbito internacional

En el contexto antes descrito, resulta obvia la necesidad de avanzar en la clarificación y definición del derecho humano al agua y, así, sentar las bases para su reconocimiento generalizado e implementación efectiva. Éste fue el diagnóstico al que llegó la Administración española y el motivo por el que en 2008 España, junto con Alemania, haciéndose eco de las recomendaciones contenidas en el Informe antes mencionado de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, presentaron una primera resolución en la séptima sesión del Consejo de Derechos Humanos (R 7/22), adoptada por consenso y con el copatrocinio de 46 países, con el objetivo de crear un procedimiento especial de carácter temático dedicado en exclusividad a tratar esta cuestión en el marco del Consejo de Derechos Humanos. Así se crea la figura de la Experta Independiente sobre las Obligaciones de Derechos Humanos relacionadas con el acceso al agua potable y al saneamiento, con mandato de tres años, y con el fin de desempeñar las siguientes tareas:

a) En primer lugar, entablar un diálogo con los gobiernos, los órganos competentes de las Naciones Unidas, el sector privado, las autoridades locales, las instituciones nacionales de derechos humanos, las organizaciones de la sociedad civil y las instituciones académicas para identificar, promover y comentar las prácticas idóneas relacionadas con el acceso al agua potable y el saneamiento y, a ese respecto, preparar un compendio de buenas prácticas;

b) En segundo lugar, impulsar la labor realizando un estudio, en cooperación con los gobiernos y los órganos competentes de las Naciones Unidas y reflejando las opiniones de éstos, y en cooperación también con el sector privado, las autoridades locales, las instituciones nacionales de derechos humanos, las organizaciones de la sociedad civil y las instituciones académicas, para establecer con más precisión el contenido de las obligaciones de derechos humanos, incluidas las obligaciones de no discriminación, en relación con el acceso al agua potable y el saneamiento;

c) En tercer lugar, formular recomendaciones que puedan contribuir a la realización de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, en particular el Objetivo 7.

En la resolución también se pide a la Experta independiente que aplique una perspectiva de género, entre otras cosas, determinando los elementos de vulnerabilidad específicos del género y que trabaje en estrecha coordinación con otros procedimientos especiales y órganos subsidiarios del Consejo, los órganos competentes de las Naciones Unidas y los órganos de tratados, y que tenga en cuenta las opiniones de otros actores interesados, como los mecanismos regionales de derechos humanos, las instituciones nacionales de derechos humanos, las organizaciones de la sociedad civil y las instituciones académicas pertinentes.

En su noveno período de sesiones, celebrado en septiembre de 2008, el Consejo nombró a Catarina de Albuquerque como Experta independiente, por un período de tres años. La Sra. de Albuquerque asumió su mandato el 1 de noviembre de 2008 y desde entonces ha contado con el apoyo decidido de la Oficina de Derechos Humanos y del propio Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación español.

En febrero de 2009 la Experta Independiente presentó un Informe Preliminar ante el Consejo²² en el que concreta su método de trabajo, basado en un enfoque temático ya que pretende centrarse en aspectos diferentes cada año, siendo el saneamiento el que ocupará su primer año de mandato. Cabe llamar la atención de que esto no significa que se vaya a desatender la cuestión del agua, ya que ambas cuestiones están inextricablemente unidas, y las políticas públicas de agua y saneamiento deben ser consideradas como parte de una estrategia integrada.

Como quiera que en la resolución 7/22 se encarga a la Experta Independiente que examine, en particular, las prácticas óptimas relacionadas con el agua y saneamiento, durante el primer año prevé elaborar una metodología, centrada en la formulación de criterios o requisitos previos, que le permitan precisar el alcance de una "práctica idónea" previa realización de una consulta de expertos sobre los criterios para identificarlas, todo ello con el fin de garantizar un intercambio de puntos de vista, experiencias y opiniones antes de presentar el informe pertinente.

Además, según la planificación de la Experta Independiente, en 2009 abordará sendas misiones a Costa Rica, que ya la ha realizado²³, y a Egipto, en el primer semestre.

Pero la actividad de la Administración española relacionada con el derecho humano al agua trasciende del entorno de las Naciones Unidas ya que la Oficina de Derechos Humanos ha intentado estar presente en todos aquellos escenarios relacionados con el tema. Concretamente estuvo presente en el V Foro Mundial del Agua celebrado en marzo de 2009 en Estambul donde se impulsó decididamente la conveniencia de reconocer oficialmente el derecho humano al agua; a pesar de no ser incluido este derecho en la Declaración Ministerial, numerosos Estados, entre ellos España, dejaron constancia escrita de que el derecho humano al agua debe ser reconocido en un foro de dichas características, porque sólo con avances de este tipo es posible conseguir que se reconozca el derecho humano al agua a nivel internacional y que sea efectivo para todos.

En línea con lo anterior, la Oficina de Derechos Humanos del MAEC pretende que el debate y la reflexión sobre el derecho humano al agua se generalice a nivel internacional y, concretamente, en el espacio europeo; por este motivo, y atendiendo a la próxima Presidencia española de la Unión Europea, se pretende incluir este tema como uno de los que se consideren en la agenda de la Presidencia. Para este fin, la Oficina se apoyará, en primer lugar, en los países que copatrocinaron la resolución 7/22, a la vez que se busca dar continuidad a este tema en las políticas de la Unión Europea ya que se está coordinando estos aspectos con Suecia, que copatrocinó la resolución 7/22 y ostentará la presidencia de la Unión después de España.

Actividades en España

En el contexto español, es relevante el hecho de que el impulso al reconocimiento del derecho humano al agua se ha reconocido explícitamente en una serie de documentos oficiales, entre los que cabe destacar:

- Plan de Derechos Humanos, aprobado por el Consejo de Ministros el 12 de diciembre de 2008.

- Plan Director de Cooperación Española 2009-2012 y el Plan África, que establecen como prioridad promover el derecho humano al agua, y mejorar y ampliar la cobertura y el acceso al agua potable y saneamiento básico, asegurando su sostenibilidad y la gestión integral del ciclo hidrológico.

- Real Decreto 1460/2009, de 28 de septiembre, sobre organización y funcionamiento del Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento.

La Oficina de Derechos Humanos desarrolla también una actividad intensa como interlocutora con la sociedad civil, participando y propiciando foros de debate y reflexión sobre el derecho humano al agua, fruto de la cual le permite avanzar en la materialización de un consenso sobre el tema, en el que intervienen representantes de la Administración y de diferentes estamentos de la sociedad española.

²² A/HRC/10/6. Informe de la Experta independiente sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el acceso al agua potable y el saneamiento, Catarina de Albuquerque [http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/10session/A.HRC.10.6_sp.pdf].

²³ A/HRC/12/24/Add.1. Informe de la Experta independiente sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el acceso al agua potable y el saneamiento, Catarina de Albuquerque. Adición. Misión a Costa Rica. [http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/12session/A-HRC-12-24-Add1_S.pdf].



6 Reflexiones sobre la consideración del derecho al agua y al saneamiento en virtud del derecho internacional

Thorsten Kiefer

Senior Legal Adviser Right to Water and Sanitation. Brot für die Welt / Pan Para el Mundo

Después de casi ocho años desde que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales adoptó su emblemática Observación General 15 en 2002, ha llegado el momento de hacer balance y analizar hasta qué punto los Estados miembros de la ONU han reconocido el derecho al agua, o más precisamente el derecho al agua y al saneamiento, y cómo lo han refrendado. Antes de analizar la cuestión del reconocimiento, se examina la base jurídica de dicho derecho, a la vez que se intentan aclarar algunos planteamientos equívocos en relación con su naturaleza.

La base jurídica del derecho al agua y al saneamiento

Con respecto a la base jurídica del derecho al agua y al saneamiento, es importante señalar que, si bien en ninguno de los tratados internacionales de derechos humanos aprobados en el marco de las Naciones Unidas se menciona explícitamente el derecho al agua y al saneamiento, en general se entiende que muchos de los derechos humanos consagrados en los principales tratados de derechos humanos de la ONU entrañan obligaciones directas de los Estados en relación con el acceso al agua potable y al saneamiento. Entre ellos, figuran no sólo derechos económicos, sociales y culturales, como el derecho a una vivienda adecuada, el derecho a la salud, el derecho al trabajo o el derecho a la educación, sino también otros derechos civiles y políticos tradicionales, como son el derecho a la vida o el derecho a no sufrir tortura ni tratos crueles, inhumanos o degradantes. Por ejemplo, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, establece claramente, en su artículo 14.2.h, obligaciones relativas al acceso de las mujeres rurales al abastecimiento de agua y a los servicios sanitarios. Por su parte, el artículo 24.2.e de la Convención sobre los Derechos del Niño exige a los Estados Partes que se aseguren de que todos los sectores de la sociedad *“conozcan, ... tengan acceso a la educación pertinente y reciban apoyo en la aplicación de ... los principios básicos de la higiene y el saneamiento ambiental.”* Asimismo, en el artículo 28 de la recientemente adoptada Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad se recoge el derecho a la protección social de las personas con discapacidad, concepto en el que se incluye el acceso al agua potable.

De igual forma, el derecho internacional humanitario, que rige el comportamiento de los Estados en tiempos de conflicto armado internacional o interno, garantiza el acceso al agua y al saneamiento. El Convenio de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo al trato debido a los prisioneros de guerra (Convenio III) estipula que la potencia detenedora deberá proporcionar a los prisioneros de guerra agua potable en cantidad suficiente, y establece normas concretas con respecto al saneamiento y la higiene, como la necesidad de facilitar instalaciones segregadas para hombres y mujeres, disponibles en todo momento, de día y noche.

Por último, también se pueden encontrar referencias explícitas al derecho al agua en numerosos tratados regionales sobre medio ambiente y derechos humanos, como la Carta del Agua del río Senegal de 2002, la Carta del Agua de la Cuenca del Níger de 2008 y la Carta Árabe de Derechos Humanos de 2004.

Generalización del consenso: el derecho al agua y al saneamiento como componente del derecho a un nivel de vida adecuado, según el artículo 11.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

Si bien el derecho al agua y al saneamiento no se incluye de forma explícita en ninguno de los tratados de derechos humanos de aplicación universal *ratione personae* y *ratione loci*, hoy en día existe un consenso generalizado en la interpretación de que el derecho al agua y al saneamiento está incluido en el derecho a un nivel de vida adecuado, consagrado en el artículo 11.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

En dicho artículo, los Estados Partes reconocen "*el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia*". Aunque esta disposición no menciona específicamente el agua ni el saneamiento, en general se considera que la palabra "incluso" indica que el elenco de derechos mencionados en el artículo 11.1 (alimentación, vestido y vivienda adecuados) no pretende ser exhaustivo.

Además, para justificar una interpretación amplia del artículo, también se puede argumentar que no es posible alcanzar el objeto y propósito de la norma en cuestión (garantizar un nivel de vida adecuado para todas las personas) sin una dotación de agua básica que cubra las necesidades personales y domésticas y sin el acceso a servicios de saneamiento que garanticen la salud y la dignidad.

De hecho, es importante recordar que algunos Estados y diversos organismos de las Naciones Unidas encargados de supervisar el cumplimiento de tratados internacionales, han confirmado, en repetidas ocasiones, la opinión de que el derecho a un nivel adecuado de vida comprende tanto el acceso al agua como a saneamiento.

El Programa de Acción adoptado por los 177 Estados que asistieron a la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo²⁴ celebrada en El Cairo en 1994 establece claramente que el derecho a un nivel de vida adecuado engloba el agua y el saneamiento, planteamiento confirmado por la Agenda Hábitat de 1996, que adoptaron por unanimidad los 171 Estados representados en la conferencia HÁBITAT II de Estambul. Si se consideran en conjunto, se puede argüir que ambas declaraciones adoptadas por unanimidad constituyen un acuerdo vinculante posterior con respecto a la interpretación del derecho a un nivel de vida adecuado, consagrado en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en línea con el artículo 31 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

Es más, el Comité de los Derechos del Niño, órgano experto encargado de supervisar la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño aborda habitualmente la cuestión del agua y del saneamiento en el contexto del derecho a un nivel de vida adecuado, y en su última Observación General amplía el catálogo de derechos recogidos por el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales para incluir el agua y el saneamiento.

Además, la mayoría de los Estados avalaron la idea de que el derecho al agua y al saneamiento está incluido en el artículo 11.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales durante las negociaciones previas a la resolución por la que se creó, en marzo de 2008, el mandato del experto independiente sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el acceso al agua potable y el saneamiento. Si el texto definitivo de la resolución no mencionó un derecho concreto al agua y al saneamiento basado en el artículo 11.1 fue sólo por la oposición de un reducido número de Estados.

Por todo lo expuesto, parece sin lugar a dudas lícito sostener que el derecho al agua y al saneamiento es parte del derecho a un nivel de vida adecuado, garantizado por el artículo 11.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Esta disposición constituye el fundamento jurídico clave del derecho humano al agua y al saneamiento en virtud del derecho internacional de los derechos humanos.

Reconocimiento del derecho al agua y al saneamiento a nivel nacional e internacional

Además del Programa de Acción de El Cairo de 1994 y de la Agenda Hábitat de 1997, referidos *supra*, existen numerosas declaraciones políticas de carácter internacional que reconocen el derecho al agua y al saneamiento. Los documentos finales de las cumbres de jefes de Estado o de gobierno del Movimiento de Países No Alineados, ambos firmados por los 113 Estados miembros, reconocen expresamente el derecho al agua y respaldan la Observación General 15. En el Foro Mundial del Agua celebrado en Estambul en marzo de 2009, más de 25 gobiernos, entre ellos el de España, adoptaron una declaración complementaria de apoyo al derecho al agua y al saneamiento.

A escala regional, el reconocimiento del derecho al agua y al saneamiento se ha extendido a una velocidad asombrosa, hasta el punto de que casi anualmente se adoptan sólidos y novedosos instrumentos que lo reconocen. Por ejemplo, en la Declaración de Abuja de 2006, 45 gobiernos africanos y 12 sudamericanos, representados por jefes de Estado o delegaciones ministeriales, reconocieron el derecho al agua y al saneamiento. En 2007, 37 Estados de Asia y Oceanía reconocieron en el Mensaje de Beppu "*el derecho*

²⁴ Documento accesible en: <http://www.un.org/popin/icpd/conference/offspa/sconf13.html>

de la población a disponer de agua potable segura y de saneamiento básico, como un derecho humano esencial". En noviembre de 2008, 8 Estados del sur de Asia reconocieron también el derecho en cuestión en la Declaración de Delhi, adoptada en SACOSAN III. Más recientemente, en una declaración con motivo del Día Mundial del Agua de 2010, la Unión Europea afirmó explícitamente que el acceso al agua potable es parte del derecho a un nivel de vida adecuado.

En resumen, con respecto al reconocimiento del derecho al agua y al saneamiento, es posible asegurar que casi todos los Estados miembros de la ONU lo han refrendado en una o más declaraciones políticas, incluidos aquéllos que se han mostrado más reticentes, como Canadá, Estados Unidos y Rusia.

En el ámbito nacional, su incorporación en las Constituciones, legislaciones y políticas nacionales ha pasado de 7 en 2002 a más de 30 en 2009, abarcando todas las regiones del mundo.

Asimismo, los tribunales nacionales de todas las jurisdicciones, entre ellas Argentina, Bélgica, Colombia, Costa Rica, Francia, India, Países Bajos y Sudáfrica, hacen valer con mayor frecuencia el derecho al agua y al saneamiento.

¿Qué se necesita para completar el debate sobre el derecho al agua y al saneamiento?

Pese a la marcada tendencia hacia el reconocimiento del derecho al agua y al saneamiento a escala internacional, regional y nacional a la que se ha aludido, lamentablemente aún no existe pleno consenso sobre la cuestión del reconocimiento de ese derecho.

Queda por dilucidar qué se necesitaría para dar por zanjado definitivamente el debate.

¿Una resolución de la Asamblea General de la ONU por la que se reconozca el derecho? ¿O tal vez una enmienda o un Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales? Hay incluso quien defiende que el derecho al agua y al saneamiento debe codificarse en un convenio internacional independiente.

En opinión del autor de este artículo, resulta innecesario, excesivamente ambicioso e ingenuo proponer la consagración explícita del derecho al agua y al saneamiento, ya sea por medio de un protocolo adicional o una enmienda del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, o incluso de un nuevo convenio internacional. Es innecesario porque no existe absolutamente ninguna diferencia, en cuanto a peso legal, entre un derecho implícito y uno explícito. Por lo que se refiere a los llamamientos en favor de un reconocimiento "*independiente*" o "*diferenciado*" del derecho al agua y al saneamiento, al margen del derecho a un nivel de vida adecuado y no como componente del artículo 11.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, éstos parecen obedecer más a un deseo de estatus y de prestigio que a una necesidad jurídica.

A juzgar por las posturas expresadas por los Estados en el Consejo de Derechos Humanos y en la Asamblea General, parece acertado concluir que la inmensa mayoría de los Estados estaría dispuesta a considerar una resolución unánime y de peso del Consejo de Derechos Humanos por la que se reconociera el derecho al agua y al saneamiento como componente del derecho a un nivel de vida adecuado.

Por consiguiente, tanto la sociedad civil como los Estados que apoyan el derecho al agua y al saneamiento deben esforzarse en promover una resolución unánime del Consejo de Derechos Humanos que afirme claramente que dicho derecho es parte del derecho a un nivel de vida adecuado²⁵.

²⁵ Otra cuestión pendiente de dilucidar es si el agua y el saneamiento deben considerarse como un solo derecho o como dos derechos diferentes incluidos en el artículo 11.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Catarina de Albuquerque, experta independiente sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el acceso al agua potable y el saneamiento, prefiere considerar el agua y el saneamiento como dos componentes diferentes y, por tanto, se refiere a los derechos al agua y al saneamiento. No obstante, este debate es más bien de naturaleza académica, y tiene poca relevancia práctica



Fotografía cedida por Acción contra el Hambre

7 El derecho humano al agua y la cooperación al desarrollo

Natalia Uribe, UNESCO Etxea-Centro UNESCO País Vasco

Aproximadamente 1.000 millones de personas en el mundo se ven privadas de acceso a agua segura y en torno a 2.500 millones no tienen acceso a un saneamiento adecuado, según el último informe de 2008 del Programa Conjunto OMS/UNICEF de Monitoreo del Abastecimiento de Agua y del Saneamiento.

Esta situación tiene consecuencias muy graves:

- Casi 2 millones de niños y niñas mueren cada año por enfermedades relacionadas con falta de agua segura y saneamiento adecuado. Esto viene a sumar casi 5.000 muertes diarias.

- En conjunto, el agua contaminada y la falta de saneamiento constituyen la segunda causa de mortalidad infantil en el mundo.

- La diarrea provocada por aguas contaminadas mata a más personas que la tuberculosis o la malaria, y provoca 5 veces más muertes infantiles que el VIH/SIDA.

- 443 millones de días escolares se pierden al año a causa de enfermedades relacionadas con el agua.

- Millones de mujeres y niñas emplean varias horas al día en ir en busca de agua, perpetuando y agravando las desigualdades de género existentes. Además, la falta de servicios adecuados de saneamiento es la principal causa de abandono escolar entre las niñas, especialmente tras la pubertad.

- Este drama humano tiene también un significado económico enorme. En el África subsahariana, tratar la diarrea alcanza el 12% del presupuesto para salud y el 5% del PIB.

La ausencia de acceso al agua y al saneamiento afecta principalmente a personas pobres que viven en zonas rurales y peri-urbanas en países en desarrollo; sin embargo, las minorías europeas, como la romaní y los nómadas, se enfrentan a retos similares²⁵. La ausencia de acceso al agua y saneamiento atrapa a las personas en un círculo vicioso de pobreza y bajo desarrollo humano.

Las causas

Si la miseria del pobre es causada no por las leyes de la naturaleza, sino por las instituciones, grande es nuestro pecado. Charles Darwin

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo- PNUD- dedicó el Informe sobre Desarrollo Humano de 2006 a la crisis mundial del agua. El informe consideraba que se trata de una “crisis silenciosa”, ya que cobra más vidas por enfermedad que una guerra a través de las armas y sin embargo no se le da la atención que merece. El informe demostraba que el concepto de escasez obedece a una construcción política y social más que a un hecho natural, y que la ausencia de agua potable y saneamiento tiene más que ver con la pobreza, la desigualdad, la exclusión social y la gestión ineficiente del recurso²⁷. En este sentido la crisis del agua ha sido calificada como crisis de gobernabilidad, lo cual permite ir más allá de un enfoque estrictamente ingenieril o técnico para incluir aspectos de democratización, corrupción, desigualdad de poder entre países y entre ricos y pobres de un mismo país. Gobernanza y política son vistas de manera creciente como una parte integral de la crisis del agua y por tanto una parte que debe ser tomada en cuenta para resolverla.

²⁵ Otra cuestión pendiente de dilucidar es si el agua y el saneamiento deben considerarse como un solo derecho o como dos derechos diferentes incluidos en el artículo 11.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Catarina de Albuquerque, experta independiente sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el acceso al agua potable y el saneamiento, prefiere considerar el agua y el saneamiento como dos componentes diferentes y, por tanto, se refiere a los derechos al agua y al saneamiento. No obstante, este debate es más bien de naturaleza académica, y tiene poca relevancia práctica.

²⁶ Langford, M. en “El Derecho Humano al Agua: Situación Actual y retos de Futuro”, Mancisidor, M. (Dir), p.61.

²⁷ Informe sobre Desarrollo Humano 2006 Más allá de la escasez: Poder, pobreza y la crisis mundial del agua. Resumen, p.7.

Se calcula que todos los países tienen agua suficiente para atender de manera sostenible las necesidades personales y domésticas de todos sus habitantes. El uso diario de agua por habitante es de aproximadamente 600 litros en zonas residenciales de EEUU y Japón y entre 250 y 350 litros en Europa, mientras que el consumo diario de agua por persona en África Subsahariana se sitúa en el entorno de 10 a 20 litros. Esta desigualdad, sin embargo, no existe sólo entre el Norte y el Sur: en Nicaragua, el acceso al agua potable de la población indígena es, en promedio, alrededor de 20%, mientras que para la población no indígena es de casi el 80%. La cobertura del saneamiento en Bolivia es, aproximadamente, el 60% en la zona urbana y alrededor del 20% en la zona rural. En el estado de Chennai (India) el suministro promedio de agua es de 68 litros por persona y día, pero en las áreas menos favorecidas es sólo de 8 litros diarios.

Esta inequidad se refleja también en el pago, ya que la población más pobre en ocasiones paga los precios más altos del mundo por el agua. Los habitantes de los barrios pobres de Manila y Nairobi, por ejemplo, pagan entre 5 y 10 veces más que aquéllos de las áreas de ingresos altos de sus mismas ciudades y más de lo que pagan los consumidores de Londres o Nueva York. Un caso extremo es Katmandú en Nepal, en donde el metro cúbico de agua adquirido a camiones cisterna cuesta 16 veces más que el metro cúbico que se paga a la empresa de abastecimiento de agua.

Las insuficientes asignaciones presupuestarias dedicadas al agua y al saneamiento evidencian que el problema no es tanto de falta de dinero como de falta de prioridad política. Normalmente el gasto público en agua y saneamiento no es más del 0,5% del PIB. En Etiopía, el presupuesto militar es 10 veces superior al de agua y saneamiento, y en Pakistán, 47 veces. El Premio Nóbel de Economía Amartya Sen asegura que con el presupuesto militar mundial de cinco días, el déficit de agua y saneamiento podría reducirse a la mitad.

El saneamiento ha recibido históricamente todavía menos prioridad y, por tanto, menor inversión; según el informe *UN-Water Global Annual Assessment of Sanitation and Drinking-Water (GLAAS)* de 2008, el saneamiento recibe sólo un 37% de la asistencia total destinada a los sectores de agua y saneamiento.

Las políticas y programas sobre agua y saneamiento frecuentemente excluyen a las áreas y sectores marginados, como el caso de los asentamientos informales y las zonas áridas. La falta de acceso se ve agravada por la carencia de sostenibilidad de los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento, los malos hábitos de higiene, una creciente mercantilización del agua, aumento de la contaminación, agotamiento de los recursos de agua y el cambio climático.

El derecho humano al agua y la cooperación al desarrollo

El acceso al agua y a sistemas adecuados de saneamiento ha tenido una consideración especial en el contexto de la cooperación internacional, especialmente a partir de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua de Mar del Plata en 1977, cuando se declaró la década posterior como el Decenio Internacional de Agua Potable y el Saneamiento.

Cuatro hitos que han guiado hacia los modelos de intervención imperantes en la actualidad se presentan a continuación. Los apartados siguientes se centrarán especialmente en los dos últimos.

1. Conferencia de Naciones Unidas sobre el Agua (1977), en Mar de Plata, que sirvió para configurar el modelo de gestión comunitaria.

2. Conferencia Internacional sobre el Agua y el Medio Ambiente (1992), Dublín, donde se reconoce el valor social y económico del agua, y el modelo de intervención incluye recuperación de costes asociados al mantenimiento y gestión.

3. Cumbre del Milenio (2000) y Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible (2002), donde se cuantifica el reto de conseguir coberturas nuevas.

4. Observación General 15. (2002), del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, donde se reconoce el derecho humano al agua.

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio

La crisis global en materia de acceso al agua y al saneamiento es una de las cuestiones centrales que la comunidad internacional se comprometió a abordar mediante la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas, aprobada en septiembre de 2000 por 189 países.

Específicamente, en la Declaración se estableció el compromiso de reducir a la mitad, entre el año 2000 y 2015, el porcentaje de personas que carezcan de acceso a agua potable segura o que no puedan costearlo. En la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible que se llevó a cabo en Johannesburgo en el 2002, todos los gobiernos se comprometieron además a reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de personas que no tienen acceso a servicios básicos de saneamiento. (Los propios ODM cometieron el descuido de no incluir al saneamiento).

Por otro lado, la cuestión del agua y el saneamiento no es simplemente una de las metas de los ODM, sino que desempeña un rol muy significativo en la realización de todas las demás metas. El acceso al agua y al saneamiento es vital para la salud, la educación, el desarrollo económico, la igualdad de género y el medio ambiente.

En este momento ya hemos recorrido más de la mitad del camino hacia la fecha límite de 2015. Los últimos datos sobre el cumplimiento de los ODM señalan²⁸ que el mundo no está bien encaminado para cumplir la meta del saneamiento. Dos millones y medio de personas, un 38% de la población del mundo, siguen sin disponer de instalaciones de saneamiento mejoradas, sobre todo en África subsahariana y Asia meridional. A la tasa actual, 700 millones de personas no alcanzarán la meta del saneamiento de los ODM. Sin una aceleración inmediata de los progresos, el mundo no logrará ni siquiera la mitad de lo que se propone para 2015. La propia experta independiente sobre las obligaciones de derechos humanos relacionados con el acceso al agua y al saneamiento, Catarina de Albuquerque, llama la atención sobre el hecho de que el saneamiento es la meta más descuidada y más lejos de cumplirse.

En cuanto a la meta relativa al agua potable, al ritmo actual se calcula que más del 90% de la población usará fuentes de agua mejoradas en el 2015²⁹. Los progresos son más lentos en África subsahariana, donde vive una tercera parte de la población mundial que usa fuentes de agua potable no mejoradas.

El agua como derecho humano

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales definió en el 2002 el derecho humano al agua como el derecho de todas las personas a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico. Es preciso entender el significado de estos elementos que dan contenido al derecho e incorporarlos en las estrategias de cooperación:

a) Disponibilidad

Significa que el abastecimiento de agua de cada persona debe ser continuo y suficiente para los usos personales y domésticos, que comprenden el consumo, el saneamiento, la colada, la preparación de alimentos y la higiene personal y doméstica. La cantidad de agua disponible para cada persona debería corresponder a las directrices de la OMS. El derecho humano al agua significa que frente a otros usos del agua como la agricultura o la industria, debe concederse prioridad a los usos personales y domésticos. Para ponerlo en perspectiva, éstos representan solamente entorno al 5% de los usos del agua en un país.

b) Calidad

El agua debe ser salubre y no debe constituir una amenaza para la salud. Además, debe tener un color, un olor y un sabor aceptables. Las Guías de calidad de la OMS se desarrollaron para ayudar a los gobiernos a establecer sus propios estándares. Es importante tener en cuenta que el acceso a un saneamiento adecuado constituye uno de los principales mecanismos para proteger la calidad del agua potable.

c) Accesibilidad física

El agua debe estar al alcance físico de todos los sectores de la población, en cada hogar, institución educativa o lugar de trabajo o en sus cercanías inmediatas. Los servicios del agua deben estar en una ubicación segura y responder a las necesidades de los diferentes grupos, en particular las mujeres.

²⁸ Progresos en materia de agua y saneamiento: enfoque especial en el saneamiento. Programa conjunto de vigilancia del abastecimiento de agua y el saneamiento. UNICEF, Nueva York y OMS, Ginebra, 2008

²⁹ The United Nations World Water Development Report 3. Water in a changing world. World Water Assessment Programme. UNESCO. 2009.

d) Accesibilidad económica

El agua y los servicios e instalaciones de agua deben estar al alcance de todas las personas. Los costos y cargos directos e indirectos asociados con el abastecimiento de agua deben ser asequibles y no deben comprometer ni poner en peligro el ejercicio de otros derechos. Esto no significa que el agua deba ser gratuita para todos, pero sí que ninguna persona puede verse privada del derecho humano al agua por razones económicas.

e) No discriminación

El agua debe ser accesible a todos de hecho y de derecho, sin discriminación alguna. Se debe además tomar medidas positivas y prestar especial atención a las personas y grupos tradicionalmente marginados, como mujeres, refugiados, pueblos indígenas y personas con discapacidad. No debe denegarse a ningún hogar el derecho al agua por razón de la clasificación de su vivienda o de la tierra en que ésta se encuentra, como puede ser el caso en asentamientos informales.

Esto implica un esfuerzo mayor por identificar activamente las poblaciones marginadas, que en muchas ocasiones son invisibles y ni siquiera están registradas en los censos, y buscar remedios concretos ante prácticas discriminatorias.

f) Acceso a la información

Comprende el derecho de solicitar, recibir y difundir información sobre las cuestiones del agua, incluyendo la higiene, en un formato comprensible y a través de medios de comunicación y lenguaje adecuados. El derecho a participar en los procesos de decisión que puedan afectar al ejercicio del derecho al agua debe ser parte integrante de toda política, programa o estrategia con respecto al agua.

Cooperación con enfoque de Derechos Humanos

Durante mucho tiempo los derechos humanos y el desarrollo han seguido caminos distintos. De manera creciente se pone en evidencia el nexo tan importante entre ambos y se trabaja cada vez más en cooperación con un enfoque basado en los derechos humanos. Este enfoque supone trabajar con un marco teórico y metodológico basado en los estándares de derechos humanos y tiene como objetivo el pleno ejercicio de los mismos.

La cooperación al desarrollo con este enfoque trabaja paralelamente en fortalecer las capacidades de los sujetos de derechos para conocer y reclamar sus derechos y en fortalecer a los sujetos de deberes para cumplir con sus obligaciones de derechos humanos. Para ello es fundamental aplicar en las intervenciones los principios de derechos humanos: no discriminación, inclusión de grupos vulnerables, participación y empoderamiento, transparencia y rendición de cuentas.

En el caso del derecho humano al agua y saneamiento, sería preciso además elaborar estrategias para asegurar los diferentes componentes del derecho que se presentaron anteriormente: disponibilidad, calidad, accesibilidad, aceptabilidad y asequibilidad.

Reflexiones finales

La cooperación al desarrollo puede jugar un importante papel de cara a promover e implementar el derecho humano al agua. Para ello es preciso revisar las políticas de cooperación y garantizar su consistencia con el derecho al agua y al saneamiento. La definición de la Observación General 15 basada en los principios de derechos humanos debe guiarnos.

Es necesario también aumentar la ayuda internacional en materia de desarrollo para los servicios de agua y saneamiento, dándole la prioridad que merece y fomentando alternativas innovadoras de financiación. La cooperación internacional debe orientarse hacia programas y proyectos en áreas geográficas con mayores deficiencias y grupos de más bajos ingresos y mejorar su efectividad y capacidades predictivas, de acuerdo con la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo de 2005.

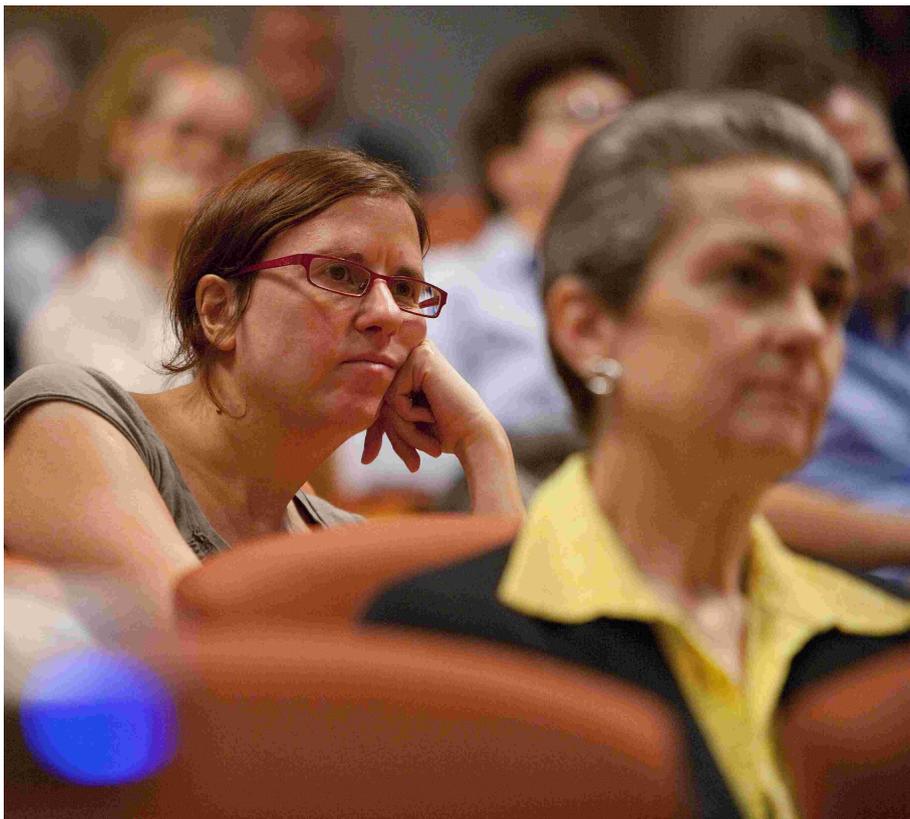
Es preciso asegurar, en la medida de lo posible, la coordinación y la consistencia en relación con las actividades gubernamentales y las distintas organizaciones internacionales entre sí para evitar duplicar ni suplir el papel del Estado. El papel de nuevos actores puede ser reforzado, como las alianzas de cooperación entre operadores públicos Norte-Sur. No debemos olvidar trasladar esta necesidad de salto de escala a los donantes.

Más allá de la construcción de infraestructuras, el papel de la cooperación al desarrollo en el fortalecimiento de capacidades debe ser reforzado: por una parte, el fortalecimiento institucional, que es fundamental de cara a la sostenibilidad, y por otro el apoyo a la sociedad civil para el reclamo de sus derechos, con especial sensibilidad hacia la equidad de género y la inclusión de grupos vulnerables, y fomentando una participación real y significativa. El derecho humano al agua y al saneamiento está reforzando e impulsando la lucha de comunidades, organizaciones sociales y ONG a nivel global para presionar y exigir un acceso universal a estos servicios.

El derecho humano al agua puede ser decisivo para crear el compromiso político, la movilización ciudadana y el apoyo internacional necesarios para alcanzar el acceso universal, justo y sostenible a este recurso vital.



Fotografía cedida por Acción contra el Hambre



8 Implementación efectiva del derecho al agua en América Latina

Fernanda Levenzon. Centre on Housing Rights and Evictions. Brasil

El problema de la discriminación en el acceso al agua

Actualmente en América Latina y el Caribe hay por lo menos 50 millones de personas que no tienen acceso al agua segura (8%) y son 120 millones las que no cuentan con un saneamiento adecuado (21%)³⁰; estas carencias tienen un reflejo radicalmente diferente en el ámbito urbano y el rural, de forma que en el primero las coberturas de abastecimiento y saneamiento alcanzan valores del 96% y 79%, respectivamente, mientras que en el entorno rural descienden drásticamente hasta valores del 78% y 45% para los servicios respectivos.

La urbanización generalizada que actualmente tiene lugar en las diversas regiones del mundo es un factor que necesariamente incidirá en la situación de las coberturas urbanas del abastecimiento y saneamiento, especialmente en las poblaciones periurbanas e informales, que es donde se asienta la mayoría de personas que emigran a las ciudades; se trata de un problema de gran calado, toda vez que actualmente la población urbana ya ha superado a la rural sin que se haya arbitrado una respuesta efectiva en términos de servicios mejorados de abastecimiento y saneamiento y de ampliación de los mismos. Entre 1990 y 2006, la población urbana mundial se incrementó en 965 millones de personas, mientras que solamente 779 millones se beneficiaron de la ampliación de sistemas de saneamiento mejorado; en relación con el agua potable, el número de personas que accedieron al abastecimiento (926 millones) se aproxima del aumento de la población urbana, pero no es suficiente para revertir el déficit en el acceso a estos servicios³¹.

Esta tendencia es extremadamente preocupante en el plano mundial ya que es indicativa de que se está produciendo sin que medie una planificación urbana, ni que, en consecuencia, se asegure la provisión de las infraestructuras necesarias ni de los servicios públicos-, y, sobre todo, porque se está materializando de una manera excluyente. Es significativo el caso de América Latina y el Caribe, donde el nivel de urbanización alcanza el 75%, llegando en algunos países a superar el 80%, y donde el 27% de las personas viven sin condiciones adecuadas de habitabilidad, en asentamientos precarios o informales³². Este escenario de exclusión territorial supone que el 21% de la población no tiene acceso al saneamiento mejorado y el 8% carece de acceso al agua potable³³, déficit ocasionado, fundamentalmente, por la situación de discriminación imperante y no tanto por la falta de recursos económicos o naturales.

El problema del agua y el saneamiento debe encararse teniendo en cuenta la gestión sostenible y equitativa de las ciudades en atención al interés general, lo que implica evitar situaciones de discriminación, inclusive las de raza y género. Un estudio reciente demuestra que, en Brasil, el porcentaje de personas negras o mulatas que no tienen acceso al saneamiento básico duplica al de las personas blancas en igual situación³⁴. En verdad, la falta de acceso al saneamiento es un resultado de la discriminación, pero también es una causa, en la medida en que su carencia implica la privación de capacidades y condiciones adecuadas para superar la situación de pobreza.

En la gran mayoría de los casos, los prestadores u operadores de los servicios tienen interés en extenderlos a los asentamientos informales, pues eso significaría un incremento en la recaudación y un mayor control de las pérdidas, ya que en muchos casos las personas que viven en esos favelas o villas informales se conectan clandestinamente y la precariedad de la conexión genera pérdidas.

³⁰ Información disponible en www.wssinfo.org.

³¹ Programa Conjunto de Vigilancia del Abastecimiento de Agua y el Saneamiento. *Progresos en Materia de Agua y Saneamiento: Enfoque Especial en el Saneamiento*. UNICEF, Nueva York y OMS, Ginebra, 2008. La base de datos utilizada para el estudio es del año 2006.

³² United Nations. *The Millennium Development Goals Report*. Nueva York, 2008. p. 43.

³³ Programa Conjunto de Vigilancia del Abastecimiento de Agua y el Saneamiento. *Progresos en Materia de Agua y Saneamiento: Enfoque Especial en el Saneamiento*.

³⁴ Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), *Tão Perto e tão longe das soluções*. En: Revista Desafios do Desenvolvimento, n. 41. Disponible en: www.ipea.gov.br.

Además de la discriminación de los habitantes de asentamientos precarios, también cabe mencionar el caso de los grupos indígenas y afro descendientes para los cuales no se respetan los recursos hídricos que tradicionalmente utilizan, así como a las formas de acceso al agua y saneamiento gestionados por las organizaciones comunitarias.

No discriminar en el acceso al saneamiento implica, en muchos casos, la adopción de medidas positivas que corrijan las situaciones de discriminación de facto. Cuando se trata del acceso al agua, las soluciones son menos costosas y pueden ser alcanzadas en un menor tiempo, y en el caso de los asentamientos informales suponen solamente reconocer y reparar las redes informales ya existentes. Por contra, en el caso del acceso al saneamiento, las soluciones son más costosas y por eso las necesidades son frecuentemente postergadas, sin que esto signifique que los impactos sobre la salud y el medio ambiente sean de menor importancia. La falta de servicios e instalaciones de saneamiento supone, por un lado, un atentado contra la dignidad de las personas y, por otro, una seria amenaza a la salud, sobre todo para las personas que viven en asentamientos informales que se ubican en el entorno de fuentes de agua contaminadas.

El tema fundamental que hay que tener en cuenta en el debate sobre la mejora del acceso al agua y al saneamiento en América Latina es cómo garantizar su acceso en los asentamientos informales; al respecto, a continuación se citan algunos ejemplos con el ánimo de aportar información relevante para la reflexión.

La ciudad de Sao Paulo en Brasil se enfrenta a una grave situación de escasez hídrica y actualmente ya tiene que importar recursos hídricos de otras cuencas, corriendo el riesgo de que su sistema de abastecimiento se colapse en cualquier momento. En la ciudad, cerca de dos millones de personas viven en villas emplazadas en las áreas de protección de los manantiales que abastecen a Sao Paulo. Uno de los grandes problemas que padece la ciudad es que el crecimiento urbano se ha realizado sin la adecuada planificación y regulación del mercado del suelo, lo que acarrió el crecimiento súbito de esos asentamientos precarios. La solución para esos casos es bastante compleja ya que no es posible realizar la regularización de dichas áreas al tratarse de zonas protegidas. No existe una solución provisional, pues la gran densidad demográfica impide soluciones alternativas para el saneamiento (como sería el saneamiento ecológico). Así, las aguas residuales se vierten directamente en las fuentes de agua y ello es uno de los factores que afectan a la calidad del agua en Sao Paulo. En este caso, existe un gran desacuerdo entre técnicos urbanistas y ambientalistas, pues mientras unos defienden la regularización de los terrenos, con la construcción de la infraestructura necesaria para garantizar la disponibilidad de sistemas de saneamiento adecuados, los otros abogan por el desplazamiento de las personas que viven allí.

En Recife, al noreste de Brasil, hay más de 250.000 personas que habitan en áreas de manglares, que no solo carecen de saneamiento propio sino que, además, reciben los vertidos sin tratamiento de toda la ciudad. Los habitantes de estas zonas están expuestos al contacto directo con aguas residuales, sobre todo cuando hay marea alta o tienen lugar intensas precipitaciones; en estas situaciones, no es solo la calidad del agua la que está amenazada sino, sobre todo, la salud y la dignidad de las personas.

Así como son diferentes los tipos de problemas, las soluciones también son muy diversas. En muchos casos, requieren una adecuación del marco jurídico nacional o local. Por ejemplo, en algunos casos, los responsables de las políticas públicas no extienden los servicios a los asentamientos informales por temor a que se les exijan responsabilidad administrativa; en estos casos, un simple cambio en el marco jurídico permitiría al gestor público adoptar las medidas necesarias. En otros, no es solo el marco jurídico nacional el que dificulta el acceso, sino que existen también obstáculos físicos, como la existencia de viviendas en zonas de riesgo que necesitan importantes inversiones para la ejecución de las infraestructuras necesarias. En estos casos, la solución no solo afecta al sector del agua y saneamiento sino que también implica la consideración de aspectos urbanísticos.

La contribución de la perspectiva de derechos humanos

La consideración en América Latina del derecho humano al agua y al saneamiento puede contribuir a mejorar la gestión de los recursos hídricos y de los servicios asociados. Este enfoque supone reconocer que el discurso de los derechos humanos por sí solo no es suficiente para revertir la situación de no realización del derecho, pero puede aportar criterios para el desarrollo de mejores políticas públicas.

Esta visión permite una comprensión más amplia de las Objetivos de Desarrollo del Milenio, que son, en realidad, indicadores que reflejan compromisos asumidos por los Estados pero que, en términos de derecho internacional, no son el único compromiso al que están vinculados los Estados. Estos Objetivos, junto con los estándares de derecho internacional de derechos humanos, aportan los criterios de cómo debe ocurrir la ampliación de las coberturas. El enfoque de derechos humanos exige que las políticas y leyes no se centren únicamente en la ampliación de las coberturas, sino que se deben dar prioridad a las personas más vulnerables, garantizando la calidad del recurso, la continuidad en la provisión del servicio y que los costos asociados sean asequibles social y económicamente.

A continuación se presentan algunas circunstancias indicativas de la forma en la que los estándares de derechos humanos pueden ayudar a comprender y presentar soluciones a algunos problemas comunes en América Latina relacionados con el acceso al agua y al saneamiento.

A. Mecanismos de reclamación y exigencia del derecho

Resultan de la idea propia de un derecho subjetivo y que, por ello, pueden ser reclamados en sus diferentes aspectos.

Un primer punto a resaltar es la creciente exigencia judicial de esos derechos, circunstancia que se ve favorecida porque en diversos países de América Latina se han reconocido recientemente en sus Constituciones el derecho al agua y al saneamiento; en otros casos, los jueces y los tribunales suelen aceptar el efecto vinculante del derecho al agua y al saneamiento con el poder público. Esas decisiones, además de favorecer la realización universal del derecho y sustituir las políticas públicas, contribuyen a la construcción de categorías sobre el contenido del derecho. Este es el caso de las decisiones de la Corte Constitucional de Colombia, en las que se reconoce la aplicación interna de la Observación General 15 del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas como parte del bloque de constitucionalidad del país³⁵. El primer paso para poder exigir la aplicación del derecho es su reconocimiento efectivo; esto ha ocurrido en las constituciones de Ecuador del 2008 (que asocia el agua con el derecho vivirá una vida digna, establece la obligación de auditorías financieras, jurídicas, ambientales y sociales de los servicios de agua y saneamiento delegados a empresas privadas, contempla la condonación de las deudas de los servicios de agua asociados al consumo humano de la población en pobreza extrema), de Uruguay del 2004 y de Bolivia de 2009 (derecho al acceso universal y equitativo a los servicios básicos de agua potable y alcantarillado). En Colombia está en marcha una campaña de la sociedad civil para conseguir una enmienda constitucional que incorpore a la carta magna el derecho humano al agua, y en Brasil se contempla el derecho al saneamiento ambiental en la legislación ordinaria. El reconocimiento explícito de este derecho tiene innegables connotaciones con el rechazo popular a la mercantilización del agua, sobre todo porque en todos los casos fueron aprobados por referendos.

En todo caso, hay que tener en cuenta que el reconocimiento explícito del derecho no debe quedarse en la retórica o en una declaración política de objetivos. Los cambios constitucionales han generado un proceso de adecuación de marcos regulatorios e institucionales. Actualmente los países están en proceso de revisar sus leyes y construir mecanismos que garanticen a los ciudadanos la continuidad institucional, los mecanismos de responsabilidad y la participación social, así como de sus respectivos marcos regulatorios que, con generalidad, fueron concretados durante la época de privatizaciones de finales del siglo pasado y primeros años de éste. En Brasil, por ejemplo, la ley 11445/07 tiene una serie de innovaciones con respecto del marco regulatorio que incluye la creación de entes reguladores que controlan no sólo las tarifas y la prestación regular de los servicios, sino también el cumplimiento de los objetivos de ampliación de las coberturas de abastecimiento y saneamiento.

En este sentido, algunos casos judiciales en los que se reconoce el derecho al agua y al saneamiento tienen un peso simbólico y ayudan a definir el contenido del derecho. Los países donde los tribunales más han avanzado en la exigencia de aplicar el derecho no son necesariamente en los que se lo ha reconocido explícitamente de forma que, tales decisiones, lejos de implicar la realización universal del derecho, contribuyen a definir categorías sobre el contenido y alcance del mismo.

³⁵ Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional de Colombia. Acción de tutela, expediente T-1426818, juzgado en el 17 de abril de 2007. En agosto de 2009, la Corte Constitucional de Colombia emitió un importante fallo en el que se impide el corte total del suministro para los domicilios donde residen grupos vulnerables, que tienen protección constitucional, debiendo estar garantizado el suministro de una cantidad mínima indispensable de agua (Corte Constitucional de Colombia, Segunda Sala de Revisión, Acción de tutela, sentencia T- 546/09, expediente T-2259519, juzgado el 6 de agosto de 2009).

A continuación se revisan algunos casos en los que se ha dado este proceso y constituyen antecedentes relevantes a tener en cuenta:

- En Costa Rica, la Corte Suprema impidió que la municipalidad autorizara la realización de un proyecto de urbanización de 295 viviendas con tanque séptico en la localidad de San Juan Sur de Poás, por considerar que se ponía en riesgo la calidad del agua de las fuentes de las que se abastecían las comunidades. Además, la Corte Suprema condenó al Ministerio de Medio Ambiente y al Instituto de Acueductos de Costa Rica a desarrollar proyectos de recuperación de las aguas subterráneas en el área, y al Instituto y al Municipio a construir una planta de tratamiento de aguas residuales³⁶.

- En los casos de la Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay (2005) y la Comunidad Indígena Sawhoyamaya vs. Paraguay (2006), la Corte Interamericana de Derechos Humanos condenó al Estado a garantizar el retorno de esas comunidades a su territorio tradicional, del que habían sido desplazados. Como medida de emergencia, condenó al Estado a proveer agua suficiente y letrinas u otras instalaciones de saneamiento, así como la gestión adecuada de los desechos biológicos. La Corte consideró que se afectaba al derecho a la vida (a condiciones que permitan una vida digna), reconocido en la Convención Interamericana, y el derecho a la salud, reconocido en el Protocolo Adicional de la Convención, en relación con el derecho al agua. La Corte consideró que el acceso al agua es fundamental no solo para el consumo, sino también para posibilitar la satisfacción del derecho a la alimentación³⁷.

- En Brasil, el Tribunal de Justicia del Estado de Minas Gerais prohibió a la empresa estatal COPASA cobrar las tarifas de saneamiento en una ciudad donde no realizaba el tratamiento de las aguas residuales. El Tribunal Superior de Justicia negó la medida cautelar solicitada por la empresa, argumentando que la falta de cobro comprometería el servicio de recogida, transporte y eliminación, así como el equilibrio financiero.

- En la ciudad de Córdoba, Argentina, en 2004, un juez ordenó que una planta de tratamiento de aguas residuales fuera adecuada para garantizar el tratamiento de todo el alcantarillado. La población de la ciudad había crecido muy rápidamente y hubo diversas conexiones a la red de alcantarillado sin una correspondiente mejora en el sistema de tratamiento, lo que resultó en la contaminación del Río Suquia poniendo en riesgo la salud de las comunidades que usaban el agua del río para consumo. El fundamento de la decisión se sustentó en los artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y en la Observación General 15 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas. El Juez condenó a la Municipalidad a realizar las obras necesarias y a proveer 200 litros de agua por día y por persona hasta que sus casas fueran conectadas al servicio de suministro de agua³⁸.

B. Accesibilidad económica

Otro obstáculo para el acceso universal al agua y al saneamiento es la existencia de tarifas inasequibles económicamente para los sectores sociales más desfavorecidos. La concepción del agua como un bien económico justifica que el agua y el saneamiento no sean percibidos como bienes públicos tan esenciales como la salud o la educación, y que requieran inversiones del Estado para su realización, sino como mercancías. Esta situación deviene en circunstancias en las que no existen tarifas sociales y subsidios suficientes para los más necesitados, ni criterios claros para su asignación. Por ejemplo, en Brasil se han dado casos en los que la legislación municipal impedía el beneficio de las tarifas sociales a los domicilios que disponían de más de un punto de agua, independientemente del poder adquisitivo de sus moradores.

El mecanismo por excelencia que permite la continuidad del cobro excesivo de tarifas es el corte del suministro por falta de pago. En ese sentido, imponer restricciones al corte del suministro del servicio, con base a los postulados del derecho al agua, es una manera eficaz de garantizar el acceso asequible. Actualmente, el corte del suministro se viene simplificando mediante la implementación de medidores con pre-pago en las áreas más pobres de las ciudades; estos equipos interrumpen automáticamente el suministro cuando se agotan los créditos. En Brasil, el Tribunal Superior de Justicia sostuvo en 1999 que la interrupción de los servicios no era un medio lícito para cobrar las deudas, y que el cobro

³⁶ Sala Constitucional de la Suprema Corte de Justicia, 25 de febrero de 2004. Recurso de amparo. Sentencia: 01923. Expediente: 03-000468-0007-CO

³⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay. Sentencia de 17 de junio de 2005. Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay. Sentencia de 29 de marzo de 2006

³⁸ Juez de Primera. Instancia y 8ª Nominación en lo Civil y Comercial de la ciudad de Córdoba, *Marchisio José Bautista y otros s/amparo*. Sentencia del 19 de octubre de 2004.

debería conseguirse por vías judiciales³⁹. Lamentablemente, en 2004, el mismo Tribunal cambió de posición y sostuvo que los cortes de suministro son legales, siempre que no se efectúen en hospitales, guarderías y escuelas públicas⁴⁰, pues, de no ser así, se estaría estimulando el impago y se generarían perjuicios a todos los usuarios⁴¹.

Los problemas relativos a la asequibilidad económica son consecuencia, en general, de la falta de políticas claras e inclusivas relacionadas con el acceso a las tarifas sociales y a subsidios. En general, no existen normas vinculantes para los prestadores de los servicios que definan criterios claros para la aplicación de tarifas sociales, subsidios cruzados y tarifas progresivas por bloques de consumo; bien es cierto que esta cuestión no tiene una solución fácil ya que es difícil encontrar criterios universales para los diferentes contextos. En la legislación brasileña, por ejemplo, no se pudo consensuar un criterio por lo que se dejó esa tarea a los municipios que, en muchos casos, la obvian.

Un ejemplo de ley que establece criterios claros para la concesión de subsidios tarifarios es el de Porto Alegre, donde existe legislación municipal que establece que en las AEIS (aéreas especiales de interés social), las escuelas y los domicilios con menos de 40m² deben pagar solamente una tarifa social para consumos menores a 10m³ por mes, y, además, no están obligados a pagar los costos de la conexión al servicio. Además de lo anterior, se aplica un sistema de tarifas progresivas, que permite el subsidio de los menos favorecidos a partir de los abonos de los más pudientes. Es un modelo viable, pero depende de que las zonas pobres de la ciudad sean declaradas como AEIS.

También es importante notar que la regulación de los servicios puede ejercer un rol interesante en garantizar que las tarifas sociales beneficien efectivamente a los más necesitados. En Brasil, la ley de Saneamiento del 2007 obliga a los titulares de los servicios a establecer un mecanismo de regulación, que ya está siendo aplicada por los tribunales. Un caso interesante ocurrió en el Estado de Minas Gerais donde un juez prohibió que la empresa estatal COPASA aumentara las tarifas sin antes cumplir los requisitos de la Ley de Saneamiento (establecimiento de la regulación y desarrollo de planes de saneamiento). El Superior Tribunal de Justicia negó la medida cautelar solicitada por la empresa.

C. No discriminación y atención a grupos vulnerables y marginados

Una de las violaciones del derecho al agua que con frecuencia sufren los habitantes de asentamientos informales es la negación de los proveedores del servicio a extender o ampliar las redes a esos lugares. Esto sucede, en general, debido a la falta de garantías del retorno financiero, pero también es posible que existan obstáculos legales que impidan que el prestador provea el servicio, aun cuando haya condiciones objetivas y voluntad administrativa para ello. Por ejemplo, en Brasil se han dado casos en los cuales los administradores fueron denunciados por faltas administrativas cuando permitieron construir infraestructuras de distribución en áreas ocupadas que no disponían de un título formal de propiedad o tenencia, arguyendo que ello implicaría el mal uso de los recursos públicos. Frecuentemente, las conexiones clandestinas en los asentamientos informales son consideradas “pérdidas o fugas del sistema” y combatidas por medio de políticas de control de pérdidas. Se ha llegado al caso de que hay técnicos urbanistas que sostienen que proveer servicios en los asentamientos informales equivaldría a promover la ocupación urbana desordenada y violar principios de garantías constitucionales que se vinculan con el derecho a la ciudad. Para Víctor Carvalho Pinto, jurista brasileño, la solución es sencilla:

Mucho más simple, entretanto, que fiscalizar centenas de lotes y millares de edificaciones construidas clandestinamente es controlar decenas de concesionarias de servicios públicos, sin los cuales la ocupación del suelo no logra prosperar. Se trata de adoptar un enfoque “logístico” para el control del uso del suelo: impedir que el asentamiento tenga acceso al agua, a la energía eléctrica y transportes públicos, los que son insumos indispensables para su consolidación. (Traducción libre)⁴².

En muchos casos, los habitantes son obligados a construir sistemas de agua auto-construidos utilizando pozos, que raras veces son compatibles con las niveles de calidad del agua exigidos en los entornos urbano o periurbano. Aun así, los titulares de los servicios suelen ignorar estos modelos alternativos y desecharlos, en lugar de fortalecerlos y adecuarlos a los estándares de calidad e higiene imperantes. En Colombia, por ejemplo, existe un importante número de acueductos comunitarios que operan los servicios de abastecimiento

³⁹ STJ, Recurso Especial n. 201.112, Primera Turma, juzgado en 20 de abril de 1999; Recurso Especial n. 122.812, Primera Turma, juzgado en 5 de diciembre de 2000.

⁴⁰ STJ, Recurso Especial n. 943.850, Primera Turma, juzgado en 28 de agosto de 2007.

⁴¹ STJ, Embargos de Divergência em Recurso Especial n. 337.965, Primeira Seção, juzgado el 22 de septiembre de 2004.

⁴² Pinto, Víctor Carvalho. *Ocupação Irregular do Solo e Infra-Estrutura Urbana*. En: Temas de Direito Urbanístico 5, Imprensa Oficial/Ministério Público do Estado de São Paulo, 2007.

de agua, y que suministran a grupos que no reciben servicios en diversas localidades, incluso en grandes ciudades. Esos acueductos tienen el apoyo de políticas públicas, pero no están reconocidos en el marco legal. En algunos casos estos sistemas son considerados ilegales pues suministran agua de dudosa calidad y no ofrecen servicios de saneamiento.

D. Participación y acceso a la información

Aunque hoy en día las políticas de participación pública en el contexto del sector del agua están plenamente asumidas, existen muchas dificultades concretas para aplicarlas. La participación debe tener lugar en todos los niveles de la toma de decisiones y no debe confundirse con la participación en la implementación de los proyectos. Esto es importante y puede ser una estrategia para extender el acceso cuando hay pocos recursos disponibles, pero son dos tipos de participación que no se pueden confundir. La primera, la participación en la tomada de decisiones, es una obligación de los gobiernos, mientras que la segunda es apenas una estrategia para la gestión de proyectos. En Porto Alegre este conflicto es evidente: el presupuesto participativo sigue vigente, pero como no hay un marco legal que vincule al poder público a las decisiones adoptadas, resulta que no se hacen efectivas tales decisiones⁴³.

En relación con el desarrollo de planes de abastecimiento y saneamiento, hay innumerables dificultades; en Brasil donde existen más de 5.000 municipios, existe la obligación de elaborar planes municipales de saneamiento; sin embargo es relativamente frecuente que se formalicen estos planes con documentos de apenas cuatro páginas con el objetivo de permitir la continuidad de los contratos de concesión con las empresas estatales. Otro problema es la necesidad de capacitación de la población para que pueda participar de manera cualificada en las discusiones.

En Cochabamba, Bolivia, a partir del establecimiento de la nueva empresa municipal (SEMAPA), se creó un instrumento interesante de participación a través de los directores ciudadanos, que son elegidos por el voto directo y universal. Sin embargo, los resultados de esta experiencia son limitados, debido al uso político que se está haciendo de tales cargos y también debido a la escasa participación de la población en el sistema de elección, así como a la escasa transparencia y rendición de cuentas de los directores hacia los ciudadanos. Aunque la nueva empresa ya tenga resultados en términos de tarifas, todavía no se han logrado ampliar las coberturas a los grupos más vulnerables. Es necesario perfeccionar aun más esos mecanismos de participación, sin quitarles su valor e importancia.

Reflexiones finales

En América Latina se está en un proceso de elaboración de nuevos marcos legales relacionados con el abastecimiento y saneamiento. El gran riesgo que asumimos es el de ser demasiado ambiciosos y no garantizar la coordinación entre los diferentes instrumentos. En Brasil conviven los mecanismos de participación del sistema de gestión de los recursos hídricos, los comités de cuenca, los planes de cuenca, los mecanismos de participación para el saneamiento, los consejos locales y nacionales, los planes locales, regionales y nacional. Es un gran reto para las administraciones públicas y la sociedad garantizar que se coordinen todas estas instancias y organismos. Es importante que la cooperación para el desarrollo tenga participación en el desarrollo de los marcos legales e institucionales con objeto de garantizar la sostenibilidad temporal de las actuaciones. Es necesario enfocar las políticas de agua y saneamiento en sintonía con los temas de vivienda y de derecho a la ciudad, ya que la falta de acceso debe ser ubicada dentro de un contexto más amplio de mala distribución de los bienes y servicios urbanos.

También es necesaria la definición clara de los diversos organismos con competencias en el agua, con objeto de que sea posible demandar la existencia de responsabilidades y la exigencia del derecho, además de garantizar la coordinación entre los diferentes organismos que trabajan con temas de agua y saneamiento. En Brasil, por ejemplo, tienen competencias en el tema el Ministerio de las Ciudades, el Ministerio de Desarrollo, el Ministerio de la Salud, el de Medio Ambiente y el Ministerio de Integración Nacional. La solución adoptada en Bolivia

⁴³ Banco Mundial, *Rumo a um orçamento participativo mais inclusivo e efetivo em Porto Alegre*, fevereiro de 2008, p. 7. Disponible en: http://www.4shared.com/file/37878290/5353a2ad/Banco_Mundial_sobre_OP_POA.html?dirPwdVerified=a1a1e40e

de crear un Ministerio de Aguas puede ser viable, pero es importante que este organismo centralice de hecho los proyectos relacionados con el tema y tenga recursos disponibles.

Es importante promover la cooperación técnica, esencial para el desarrollo de los programas y proyectos, considerándose que, frecuentemente, las dificultades no derivan de la falta de recursos, sino de la carencia de proyectos y marcos legales adecuados.

Se debe asegurar la elaboración de planes de abastecimiento y saneamiento que integren el manejo de los recursos hídricos y la prestación de los servicios asociados. Esos planes deben contar con la participación popular calificada, lo que requiere de los gobiernos y sociedad civil un trabajo previo de educación popular.



Fernanda Levenzon y Antonio Embid



9 El derecho al agua en Sudáfrica

Jackie Dugard, Directora Ejecutiva. Socio-Economic Institute of South Africa⁴⁴

I INTRODUCCIÓN

Sudáfrica cuenta con uno de los marcos legislativos y políticos en materia de servicios de aguas más progresistas del mundo, el cual incluye el derecho constitucional al agua y a una Política Nacional de Servicios de Agua Básicos y Gratuitos. Así pues, y dentro de este marco, el agua se concibe como un bien social y una parte fundamental de un proyecto de desarrollo más amplio. No obstante, la realidad es muy distinta a la hora de su implementación a nivel municipal, donde se localizan dichos servicios.

Son varias las causas de esta disociación, aunque la principal es que, tras haber delegado las competencias sobre la prestación de los servicios de aguas a los órganos de gobierno municipales en el año 2000, el gobierno nacional ha ido reduciendo regularmente su apoyo técnico y económico. Mientras tanto, los ayuntamientos se encuentran sometidos a una considerable presión, motivada tanto por los mecanismos de contabilidad interna como por la desatención económica del gobierno central, para poder ser económicamente autosuficientes y recuperar costes asociados con los servicios en todo el ámbito municipal, incluyendo a los sectores sociales más empobrecidos. Se explica así que a nivel municipal sea la recuperación de costes, antes que el beneficio social o de desarrollo, lo que condiciona con creces la prestación de los servicios de agua. La consecuencia de este modelo descentralizado (y claramente no regulado) es que la prestación de dichos servicios es muy desigual. Si bien es cierto que en algunas zonas del país se ha avanzado, el acceso a servicios de saneamiento y de agua de calidad sigue siendo un objetivo inalcanzable para muchos sudafricanos.

II EL MARCO DE LOS DERECHOS DEL AGUA

La Constitución

Una de las características ejemplares de la Constitución de la República de Sudáfrica (En lo sucesivo Constitución)⁴⁵ es la incorporación de derechos económicos y sociales -incluido el derecho de todo ciudadano a tener acceso a una cantidad de agua suficiente⁴⁶-, junto a otros derechos políticos y civiles más tradicionales. Ya sean civiles y políticos o socioeconómicos, todos los derechos recogidos en la Declaración de Derechos (capítulo 2 de la Constitución) conllevan obligaciones tanto negativas como positivas y, según la sección 7(2) de la Constitución, el “Estado debe respetar, proteger, promover y cumplir los derechos que se recogen en la Declaración de Derechos”. El tribunal de apelación superior en materias constitucionales, el Tribunal Constitucional, ha confirmado el carácter jurídico de los derechos socioeconómicos en diversas sentencias, incluida la del caso del “Gobierno de la República de Sudáfrica y otros contra Grootboom y otros” (“Grootboom”), en la que el Tribunal dictaminó que “los derechos socioeconómicos están expresamente incluidos en la Declaración de Derechos; y su función no puede ser únicamente la de constar sobre el papel... la cuestión, pues, no es si éstos tienen carácter jurídico bajo nuestra Constitución o no, sino cómo hacer que se cumplan y respeten en cada caso”⁴⁷.

⁴⁴ Este artículo es una actualización del texto denominado Derecho al agua en Sudáfrica: teoría y práctica incluido en la publicación *Derecho al agua en África subsahariana. Los casos de Sudáfrica, Kenia y Ghana. Prosalut e Ingeniería Sin Fronteras* (2008), que, a su vez, está basado en una versión inicial de un capítulo que aparecerá próximamente en inglés. Cuando éste se publique, Malcolm Langford será coautor del capítulo definitivo y se publicará en 2010 como: Dugard/Langford. *Law, Practice and Contestation* en M Langford y A Russell (eds), *The Right to Water and Sanitation in Theory and Practice: Drawing from a Deeper Well?* (Cambridge University Press). El artículo aporta información primaria extraída de un informe de octubre de 2008 sobre la realidad de los servicios de aguas sudafricanos (*Water Services Fault Lines: An Assessment of South Africa's Water and Sanitation Provision across 15 Municipalities* [“Deficiencias en los servicios de aguas: una evaluación del suministro sudafricano de agua y saneamiento en 15 municipios”]) del cual Jackie Dugard es coautora junto con el Centro de Estudios Jurídicos Aplicados (*Centre for Applied Legal Studies, CALS*), el Centro sobre los Derechos de la Vivienda y Desahucios (*Centre on Housing Rights and Evictions, COHRE*) y el Centro Noruego para los Derechos Humanos (*Norwegian Centre for Human Rights, NCHR*). Accesible en: http://web.wits.ac.za/NR/rdonlyres/14D413A0-9CA8-40A7-9428_4B7545548C05/0/WaterServicesReport_web_Nov08.pdf.

⁴⁵ Se refiere a la Constitución de la República de Sudáfrica. Ley 108 de 1996.

⁴⁶ Sección 27(1) (b) de la Constitución. Nótese que, a diferencia de otras jurisdicciones y demás legislación internacional, la legislación sudafricana usa el término “sección” y no “artículo”.

⁴⁷ *Government of the Republic of South Africa and Others v Grootboom and Others 2001 (1) SA 46 (CC) (Grootboom)*, apartado 20.

El derecho al agua, al igual que todo derecho socioeconómico, con la excepción del derecho a la educación básica, está formulado en dos partes⁴⁸. La primera parte, sección 27(1)(b), establece que “todo ciudadano tiene derecho a tener acceso a una cantidad de agua suficiente”. La segunda parte, sección 27(2), obliga al estado a “tomar las pertinentes medidas legislativas, así como de cualquier otra índole, y dentro de los recursos de los que disponga, para lograr la progresiva realización” de este derecho. En este sentido, los derechos socioeconómicos sudafricanos se hacen eco de la formulación que aparece en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ICESCR en sus siglas en inglés) de 1966. Aún así, y de forma todavía inexplicable, Sudáfrica no ha ratificado dicho pacto y el Tribunal Constitucional no ha aceptado hasta la fecha el enfoque que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales da al contenido básico de los derechos socioeconómicos⁴⁹. Sin embargo, a pesar de que la legislación internacional tiene un papel destacado en la interpretación jurídica de los derechos⁵⁰, la aplicación de los derechos socioeconómicos en Sudáfrica tiene lugar mayormente en el ámbito doméstico, hecho en el cual se centra este artículo.

Más allá del derecho al agua, la Constitución proporciona, de forma más general, un marco progresista e integrado para todos los derechos, ligándolos así a su visión transformadora, la cual, junto a su inequívoca focalización en la justicia, se hace evidente en el preámbulo – “nosotros, el pueblo de Sudáfrica, reconocemos las injusticias del pasado... así pues... adoptamos esta Constitución como la ley suprema de la República para así curar la brecha divisoria del pasado y... mejorar la calidad de vida de todos los ciudadanos y el libre potencial de cada persona” – y en las Disposiciones Fundadoras, las cuales recogen en la sección 1(a) “la dignidad humana, el logro de la igualdad y el fomento de los derechos humanos y las libertades”. Específicamente en relación con la igualdad, la sección 9(3) prohíbe al Estado discriminar injustamente “directa o indirectamente a cualquier persona” por una serie de motivos, incluidos los de raza y género. Además, la sección 9(2) autoriza explícitamente cualquier discriminación inversa o acción afirmativa declarando que: “la igualdad incluye el disfrute total e igual de todos los derechos y libertades. Para promover el logro de la igualdad, se podrán tomar medidas legislativas o de cualquier otra índole que estén diseñadas para proteger o favorecer a personas o grupos de personas perjudicadas por cualquier tipo de discriminación injusta”. En el contexto de los servicios de aguas esto viene a significar que, no sólo la ausencia de programas o políticas que aborden el tema del agua puede discriminar injustamente a cualquier grupo de población que se haya visto históricamente perjudicado (por ejemplo, el que no se le deba imponer medidas de control del gasto de agua únicamente a las comunidades pobres), sino también que cualquier discriminación a favor de un pueblo históricamente perjudicado no será entendida como discriminación injusta y será pues aceptable (lo cual quiere decir, por ejemplo, que la tarifa del agua para el mismo nivel de consumo puede ser más barata en las comunidades pobres que en las de mayor poder adquisitivo).

La protección del derecho a tener acceso a una cantidad de agua suficiente se pone claramente de manifiesto en la sección 33 de la Constitución, en la que se estipula que todo ciudadano tiene derecho a recibir un “trato administrativo justo, legítimo, razonable e igualitario en lo que a procedimientos y trámites se refiere”. La sección 33(3) concreta que “la legislación nacional ha de elaborarse de tal forma que haga posible la realización de estos derechos”, y de hecho, la Ley de Promoción de la Justicia Administrativa 3 de 2000 (*Promotion of Administrative Justice Act 3 of 2000, PAJA*) se promulgó a tal efecto. El amparo administrativo de la sección 33 de la Constitución, junto con la mencionada ley (de la que se hablará más adelante), son de especial relevancia ya que los servicios de agua, ya sean de control público o privado, son, en cualquier caso, servicios públicos, como bien se recoge en la definición de trato administrativo. Así pues, los servicios de agua deben cumplir con los requisitos que la justicia administrativa establece y si se da el caso de que los derechos de

⁴⁸ Sección 29(1)(a): “todo ciudadano tiene derecho a una educación básica, incluyendo la educación básica para adultos” – es un derecho no condicionado, en el sentido de que se debe lograr inmediatamente y no depender de que se dispongan de los “recursos adecuados”. Ciertos derechos infantiles y de presidiarios están igualmente considerados como no condicionados.

⁴⁹ El argumento del contenido básico fue planteado por los (diferentes) *amici curiae* tanto en el caso “Grootboom” (ibidem) como en el del “Ministro de Salud y Otros contra la Campaña de Acción para el Tratamiento y Otros” (*Minister of Health and Others v Treatment Action Campaign and Others (No 2) 2002 (5) SA 721 (CC)*). Sin embargo, el Tribunal Constitucional no asumió dicho enfoque básico en estos casos (y siguientes) relacionados con los derechos socioeconómicos, optando por una prueba de menor fuerza, la de “la razonabilidad de los programas del gobierno”.

⁵⁰ A pesar de que Sudáfrica no ratificó el ICESCR, el Tribunal Constitucional aclaró en el mismo caso en el que abolió la pena de muerte – “S contra Makwanyane y Otro (1995 (3) SA 391 (CC) apartado 35)” (*S v Makwanyane and Another* (1995 (3) SA 391 (CC) at para. 35)) – que, en el contexto de la interpretación de la Declaración de Derechos, la sección 39(1)(b) de la Constitución obliga a los tribunales a considerar la legislación internacional, tanto la vinculante como la no vinculante.

algún individuo se vean perjudicados por una acción administrativa (véase la que lleve al corte del suministro de agua por impago), ésta puede ser perfectamente revocada⁵¹.

Finalmente, la Constitución garantiza otros tres derechos que están directamente relacionados con el derecho al agua, ya que sin un acceso al agua adecuado, éstos se ven perjudicados. En primer lugar, la sección 10 estipula que “todo individuo tiene dignidad inherente, así como el derecho a que ésta se respete y proteja”. En segundo lugar, la sección 27(1)(a) establece el derecho de todo ciudadano a la atención sanitaria. Por último, la sección 26(3), que protege a todo individuo contra los desahucios y el derribo de sus casas sin una orden judicial, al igual que prohíbe la práctica consistente en cortar los servicios de aguas para llevar a cabo lo que de otra forma sería un desahucio ilegal a ojos de la justicia⁵². Es de resaltar que la Constitución no recoge ningún derecho explícito a contar con servicios de saneamiento, sino que éste se debe inferir de otros derechos constitucionales recogidos en esta parte. A pesar de las claras lagunas existentes en lo que a políticas se refiere⁵³, esta interpretación se ve reforzada por la coexistencia de la prestación de servicios de saneamiento y de agua en la legislación y en las políticas elaboradas.

Legislación y normativa adicional en pro de los derechos

Existe además legislación y normativas adicionales que refuerzan el marco de derechos de los servicios de agua y que están orientadas a la protección de los aspectos sustantivos y procedimentales de dichos servicios, como por ejemplo:

- Ley de Servicios de Agua 108 de 1997 (*Water Services Act 108 of 1997*)
- Ley de Nacional de Aguas 36 de 1998 (*National Water Act 36 of 1998*)
- Gobierno Local: Ley de Sistemas Municipales 32 de 2000 (*Municipal Systems Act 32 of 2000*)
- Normas sobre Estándares y Medidas Nacionales Obligatorias para la Conservación del Agua del 8 de junio de 2001 (Regulations relating to Compulsory National Standards and Measures to Conserve Water 8 June 2001)
- Normas y Estándares con respecto a las Tarifas de los Servicios de Agua del 20 julio de 2001 (Norms and Standards in Respect of Tariffs for Water Services 20 July 2001)

La Ley Nacional de Aguas crea un marco global para la gestión de los recursos hídricos, centrándose en la gestión de la demanda de agua. Al mismo tiempo que reconoce que el agua es un recurso escaso, la Ley enfatiza su desigual distribución y la consecuente necesidad de corregir esta situación para asegurar el acceso equitativo por el conjunto de la comunidad⁵⁴. El principal instrumento legal que rige la accesibilidad y el suministro doméstico de los servicios de agua es la Ley de Servicios de Agua, en cuya sección 3(1) se establece que “todo individuo tiene derecho a acceder a servicios de agua y saneamiento básicos” y que toda institución que gestione los servicios de agua debe “adoptar medidas razonables para la realización de estos derechos”. La sección 4(3) estipula que los procedimientos para la restricción o el corte de los servicios de agua deben (a) ser “justos y equitativos”; (b) “comunicar debidamente que tales acciones se van a llevar a cabo, brindándole al afectado la posibilidad de interponer un recurso”... y (c) “evitar que a un individuo se le niegue el acceso a los servicios de agua básicos por impago, siempre que pueda demostrar, con la conformidad de la autoridad que los gestiona, que es incapaz de hacerse cargo del pago de dichos servicios básicos”. Este amparo es de especial importancia, ya que no sólo establece un protocolo procedimental que ha de seguirse antes del corte definitivo de los servicios, sino que también estipula que, aun teniendo en cuenta todos los procesos establecidos, no se les podrá negar los servicios de aguas básicos a aquéllos que no puedan permitirse el pago de éstos.

⁵¹ Hay cierta polémica acerca de que si la acción mecánica, como puede ser la que lleve a cabo un contador de agua de prepago, se puede entender como acción administrativa, ya que es una máquina y no un administrador la que la efectúa, lo cual dificulta el poder revocar esta decisión. No obstante, y a pesar de dicha polémica, la Ley de Servicios de Aguas 108 de 1997 (*Water Services Act 108 of 1997*) de la que se hablará más adelante, ofrece amparo procedimental en todo tipo de corte de servicios, ya lo efectúe un administrador o un contador de prepago.

⁵² No incluyo aquí el derecho a la vida (sección 11), el cual entiendo que está obviamente relacionado con el derecho al agua. Tampoco incluyo otros derechos con menor relación, como los derechos medioambientales (sección 24) y los derechos religiosos y culturales (secciones 30 y 31).

⁵³ Es reseñable el que no haya aún en vigor una Política de Servicios de Saneamiento Básicos y Gratuitos (Posteriormente se amplía la información acerca de la ausencia de políticas al respecto).

⁵⁴ Preámbulo de la Ley Nacional de Aguas.

El aspecto procedimental de la sección 4(3) de la Ley de Servicios de Agua se refleja en la sección 3(2)(b) de la Ley de Promoción de la Justicia Administrativa, que requiere que, para que sean justos, los procedimientos administrativos para el corte o la restricción del suministro de agua han de dar, entre otros, debida notificación de la realización de dichas acciones para así facilitar al afectado la posibilidad de recurrirlas.

La Ley de Sistemas Municipales rige la prestación de servicios de agua a nivel municipal, con lo que se enfatiza así el acceso equitativo a dichos servicios. La sección 4(2)(f) estipula que los ayuntamientos han de “facilitar a los miembros de la comunidad local el acceso equitativo a los servicios municipales a los que tienen derecho” y, en relación con las tarifas, la sección 74(2)(c) establece que “los hogares pobres deben tener acceso, por los menos, a los servicios básicos” mediante tarifas “especiales” o “de carácter subsidiario” para “niveles bajos o básicos de uso o consumo de servicios” y/o “cualquier otro tipo, directo o indirecto, de subsidio tarifario para hogares pobres [incluida la subvención cruzada proveniente de los usuarios con mayores ingresos]”.

Se puede encontrar también legislación adicional sobre las tarifas en las Normas y Estándares, que, en la sección 2, establecen que los servicios de agua deberían cobrarse en función de una estructura tarifaria ascendente por bloques que incluyera “tres o más bloques tarifarios, y en la que el coste aumentara de forma proporcional al aumento de los bloques de consumo” y en la que hubiera un “primer bloque o bloque más bajo... fijado en la cantidad mínima, incluyendo una cantidad nula”. Este sistema está orientado a proporcionar un sistema progresivo de cobro del agua, en el que un consumo relativamente bajo por parte de los hogares pobres se ve beneficiado por la subvención cruzada proveniente del consumo más “oneroso” que hacen las familias con mejor situación económica.

La sección 2(e) de las Normas y Estándares reitera el principio de que “todos los hogares” deben tener acceso a “un suministro de agua y servicios de saneamiento básico”. La definición de suministro de agua básico (si bien no de servicios de saneamiento), está fijada en la Normativa 3 de los Estándares Nacionales Obligatorios (Regulation 3 of the Compulsory National Standards), que establece que el “estándar mínimo para un suministro de agua básico” consiste en:

(b) Una cantidad mínima de agua potable de 25 litros al día por persona o 6 kilolitros por hogar al mes,

i. A una tasa de suministro mínima de no menos de 10 litros por minuto;

ii. A no más de 200 metros de distancia del hogar;

iii. Y con una eficiencia en el funcionamiento tal, que no deje a ningún consumidor sin suministro durante más de siete días completos al año.

Por último, el derecho de la población a tener acceso a documentación relevante en el ámbito de los servicios de agua se encuentra protegido en la Ley de Promoción del Acceso a la Información 2 de 2000 (*Promotion of Access to Information Act 2 of 2000, PAIA*), la cual lleva a la práctica el derecho constitucional al acceso a la información en poder del Estado (sección 32 de la Constitución).

El marco político

El esquema legislativo descrito anteriormente se complementa con diversos documentos oficiales sobre el agua y los servicios de saneamiento, entre los que se incluyen cuatro Libros Blancos del Ministerio de Agua y Asuntos Forestales (Department of Water Affairs and Forestry, DWAF): “Libro Blanco sobre Suministro de Agua y Servicios de Saneamiento” (Water Supply and Sanitation White Paper, 1994), “Libro Blanco sobre una Política Nacional de Aguas para Sudáfrica” (White Paper on a National Water Policy for South Africa, 1997), “Libro Blanco sobre Servicios de Saneamiento Doméstico Básico” (White Paper on Basic Household Sanitation, 2001) y “Libro Blanco sobre Servicios de Agua” (White Paper on Water Services, 2002). Todos estos Libros Blancos refuerzan el aspecto de justicia social de los servicios de agua, si bien lo hacen en el marco de un paradigma de recuperación de costes⁵⁵.

⁵⁵ El “Libro Blanco sobre el Suministro de Agua y Servicios de Saneamiento” de 1994 estipulaba que: “aquellas comunidades pobres que no puedan permitirse el pago de servicios básicos habrán de ser subsidiadas por el gobierno en el coste de la construcción de servicios básicos, *aunque no en el funcionamiento, el mantenimiento o los costes de sustitución*” (énfasis añadido en pág. 19), mientras que el “Libro Blanco sobre Suministro de Agua y Servicios de Saneamiento” de 1997 afirmaba que: “para fomentar un uso eficiente del agua, la política consistirá en cobrarles a los consumidores la totalidad de los costes financieros del suministro de agua, incluidos desarrollo, infraestructura y actividades de gestión de captación” (pág. 4). De hecho, estas primeras referencias al paradigma de recuperación de costes en servicios de aguas señalaban ya un claro retroceso hacia un enfoque comercial del agua casi desde el momento en que el gobierno post-apartheid llegó al poder. No obstante, tanto legislación como políticas nacionales siguieron formulándose en términos de justicia social, y sólo ha sido desde que las competencias en los servicios de aguas pasaron a los ayuntamientos cuando se ha asentado en la práctica el mencionado énfasis comercial.

En la misma línea de destacada promoción de la conceptualización de la justicia social, el marco de los servicios de aguas incluye desde 2001 una Política Nacional de Servicios de Agua Básicos y Gratuitos (*Free Basic Water, FBW*). De hecho, la primera vez que se trató de un suministro de servicios básicos gratuitos fue durante la campaña electoral de las elecciones municipales de diciembre de 2000⁵⁶ en pleno resurgir del país tras el peor brote de cólera de la historia de Sudáfrica, acelerado por el corte del suministro de agua a miles de familias pobres en la región rural de KwaZulu/Natal, tras lo cual se comercializaron los servicios de aguas en dicha zona⁵⁷. Traducida en política nacional mediante dos versiones (versión 1 en 2001 y versión 2 en 2002) de la “Estrategia para la Implementación de Servicios de Agua Básicos y Gratuitos” (*Free Basic Water Implementation Strategy*), la mencionada política está orientada a cubrir las necesidades de agua de los sudafricanos más pobres, aportando a cada hogar una cantidad de agua potable mínima y gratuita fijada en 6 kl (6.000 litros) por familia al mes, lo cual se traduce en 25 litros per cápita al día si se calcula a partir de una media de ocho miembros por hogar. No obstante, la estrategia política nacional insta a los ayuntamientos a superar esta cantidad mínima y a proporcionar servicios de agua básicos y de forma gratuita tan pronto como les sea posible.

Según la Estrategia de Implementación de la Política de Servicios de Agua Básicos y Gratuitos, los ayuntamientos debían haberla aplicado a partir de 2002 pero, como se comenta posteriormente, no ha sido así en todos los casos. Para ayudar a los ayuntamientos (especialmente a los más pobres) a hacer llegar las ayudas de dicha política, el gobierno central proporciona financiación a cada ayuntamiento bajo el nombre de “reparto equitativo” (equitable share), que consiste en una transferencia del Tesoro Público en función del número de familias pobres por municipio. No obstante, y pese a que tiene como fin ayudar en la financiación y extensión de los servicios de agua básicos y gratuitos a los hogares pobres, ya que esto es una obligación constitucional de los gobiernos locales⁵⁸, las acciones equitativas son una donación no condicionada, por lo que, en la práctica, los ayuntamientos las pueden invertir como estimen conveniente y, en muchas ocasiones, no se destina en absoluto a la promoción de los servicios básicos gratuitos.

Aunque se introdujo durante la campaña electoral de las elecciones municipales, la Política de Servicios de Agua Básicos y Gratuitos había sido ya presentada por el Congreso Nacional Africano (CNA) en su Programa de Reconstrucción y Desarrollo de 1994 (*African National Congress's 1994 Reconstruction and Development Programme*), en el que se planteaba la necesidad “de una tarifa subsidiaria para asegurar que todos los sudafricanos se puedan permitir los servicios de agua”⁵⁹, y se mencionaba, por un lado, el objetivo a corto plazo de proporcionar a todos los hogares “un suministro de agua limpia y potable de entre 20 y 30 litros por persona al día y a no más de 200 metros de distancia”, y por otro, el objetivo a “medio plazo” de facilitar un “suministro in situ de 50 a 60 litros de agua limpia por persona al día”⁶⁰.

Esta política está en la línea de la sección 2(c) de las Normas y Estándares, en la que se apunta a un primer bloque de tasa cero dentro de la estructura tarifaria del agua. Además, la cantidad mínima que fija esta política está igualmente en consonancia con la normativa 3(b) de los Estándares Nacionales Obligatorios, que establece que “el estándar mínimo para los servicios básicos de suministro de agua” es “una cantidad mínima de agua potable de 25 litros al día por persona o 6 kilolitros por hogar al mes”. Mientras que dicha normativa no especifica que esta “cantidad mínima” debe ser suministrada de forma gratuita, la

⁵⁶ Fue entonces, en septiembre de 2000, cuando el presidente Thabo Mbeki comprometió al gobierno públicamente por primera vez a prestar servicios básicos gratuitos (agua y electricidad) en el Congreso de Sindicatos Sudafricanos (*Congress of South African Trade Unions, Cosatu*).

⁵⁷ La comercialización del suministro de agua mediante la instalación de contadores de prepago en llaves de paso comunitarias de colectivos rurales pobres en Ngwelezane (KwaZulu/Natal) tuvo como consecuencia, en agosto de 2000, el corte del anterior suministro de agua gratuito e ilimitado para miles de personas. El primer caso de cólera confirmado se produjo algunos días después, el 19 de agosto. Si desea consultar un informe sobre los brotes de cólera, vea el de E. Cottle y H. Deedat de 2002 *The cholera outbreak: A 2000-2002 case study of the source of the outbreak in the Madlebe Tribal areas, uThungulu Region, KwaZulu/Natal* (“El brote del cólera: un estudio de las causas de los casos registrados entre 2000 y 2002 en las zonas tribales de Madlebe, en la región de Thungulu y en KwaZulu/Natal”).

⁵⁸ En Sudáfrica la administración política está dividida en tres esferas de gobiernos autónomos: el nacional, el provincial (9 provincias) y el local (284 ayuntamientos).

⁵⁹ *African National Congress (ANC), 1994, Reconstruction and Development Programme (RDP)*, para. 2.6.10.1. Este programa fue la primera política macroeconómica del Congreso Nacional Africano. Fue un programa socialmente progresista que se sustituyó en 1996 por la, en términos fiscales más austera, política de Crecimiento, Empleo y Redistribución (*Growth, Employment and Redistribution policy, GEAR*).

⁶⁰ *Ibidem.*, párr. 2.6.6 y 2.6.7. Los analistas progresistas entendieron la referencia subsidiaria como una referencia a servicios de aguas gratuitos y de tasa cero; y las cantidades estipuladas como algo relacionado con la distribución libre.

Estrategia de Implementación de 2002 de la Política de Servicios de Aguas Básicos y Gratuitos del Ministerio de Agua y Asuntos Forestales, no obstante, sí que aclara que debe ser así⁶¹.

Finalmente, el Marco Estratégico para los Servicios de Agua impulsado por el Ministerio de Agua y Asuntos Forestales en septiembre de 2003 con su lema el Agua es Vida, los Servicios de Saneamiento son Dignidad (Strategic Framework for Water Services: Water is life, sanitation is dignity), proporciona una serie de políticas de protección globales para el sector de servicios de agua, alineando legislación y políticas con objetivos estratégicos, de los cuales uno de ellos es la transformación de este Ministerio en un órgano regulador de este sector a nivel nacional. En los últimos años, dicho objetivo se ha desarrollado mediante la Estrategia Nacional de Regulación de los Servicios de Agua (National Water Services Regulation Strategy), también confeccionada por el Ministerio de Agua y Asuntos Forestales, que se terminó a finales de 2009. Como la sociedad civil optó por un órgano regulador fuerte e independiente, esta función ha sido encargada a un Director General del Ministerio, que finalmente fue renombrado como Ministerio de Agua y Asuntos Medioambientales. Aún es pronto para valorar la eficiencia de la nueva Dirección General pero existen dudas al respecto al tratarse de una dirección de escaso peso en el Ministerio. En general, tanto la legislación como las políticas basadas en la justicia social que se han presentado anteriormente sugieren un enfoque sobre los servicios de agua digno, equitativo y justo, en el que todo ciudadano tiene acceso a agua potable y servicios de saneamiento de calidad. No obstante, y como se analiza a continuación, la realidad sobre el terreno es mucho más compleja y en diversa medida problemática desde una perspectiva de derechos.

III LA REALIDAD A NIVEL MUNICIPAL

En diciembre de 2000 se celebraron las primeras elecciones municipales democráticas en Sudáfrica, que marcaron la fase final de la transición institucional del apartheid, iniciada con las históricas elecciones nacionales y provinciales de abril de 1994. Las elecciones a gobiernos municipales que se celebraron entre 1995 y 1996, pusieron en marcha una serie de estructuras transitorias, que se concretaron en el proceso de Demarcación Municipal (Municipal Demarcation process) antes de que pudieran celebrarse elecciones a gobiernos municipales permanentes. Consecuentemente, sólo desde 2001 pudieron los gobiernos locales funcionar adecuadamente, tal y como preveía la Constitución de 1996. La estructura política vertical consolidada en la Constitución, con tres esferas de gobiernos autónomos (nacional, provincial y local) fue en sí un producto del compromiso político, es decir, una concesión del CNA a los otros partidos relevantes (principalmente al Inkatha Freedom Party, o Partido de la Libertad Inkatha, con apoyo mayoritario en KwaZulu/Natal; y al por aquel entonces Democratic Party, o Partido Democrático, con apoyo mayoritario en Ciudad del Cabo) para cederles algunas zonas de control político. Una parte de esta concesión fue la división de funciones contemplada por la Constitución, en la que los servicios de agua se convirtieron en competencia de los gobiernos locales⁶². Si bien esto podría haber sido razonable desde el punto de vista de la logística, en el sentido de que podría haber acercado este nivel de gobierno a los responsables del suministro de servicios de agua, lo cierto es que ha tenido graves consecuencias para la forma de prestación de estos servicios. El motivo de ello es que, tras haber traspasado el poder político y la autonomía funcional a los gobiernos locales, el gobierno nacional ha ido disminuyendo progresivamente las ayudas y subsidios a los ayuntamientos, al mismo tiempo que ha ejercido en todo momento un estricto control fiscal sobre éstos. Dichos órganos de gobierno se encuentran sometidos a una especial presión con el objetivo de hacerse financieramente autosuficientes, con lo cual se les impide que registren cualquier tipo de déficit en sus presupuestos operativos⁶³. Así, y puesto que los servicios básicos son uno de las principales fuentes de ingresos para los ayuntamientos (la electricidad y el agua suman juntos aproximadamente el cincuenta por ciento de los ingresos municipales agregados)⁶⁴, se ven obligados a darle un enfoque comercial a los servicios de agua, en el que se los entiende más como una fuente de ingresos que como un servicio público.

⁶² Anexo 4B de la Constitución.

⁶³ Sección 18(1)(c) de la Ley de Gobiernos Locales: Gestión Financiera Municipal 56 de 2003 (*Local Government: Municipal Finance Management Act 56 of 2003*).

⁶⁴ N. Seidman, 'Local government budgets and development', unpublished paper (March 2006), p. 8 ("Presupuestos de los Gobiernos Locales y Desarrollo", marzo de 2006, pág. 8., documento no publicado).

En el contexto sudafricano la comercialización del agua ha supuesto que, por un lado, se refuerce su papel como, principalmente, mercancía económica, y que, por otro, se intente reducir las distorsiones de precios; todo ello mientras que sigue siendo una forma limitada de subsidio obligatorio, esto es, el que se estipula en la Política de Servicios de Aguas Básicos y Gratuitos. De forma igualmente crucial, dicha comercialización ha conllevado también la aplicación en comunidades pobres de estrictos controles en el pago del agua orientados a reducir las pérdidas en los ingresos provenientes de la prestación de estos servicios, mediante medidas como cortes y restricciones por medio de mecanismos injustos e ilegales, tales como limitadores de paso y contadores de prepago. En algunos casos la comercialización de los servicios de agua ha supuesto también su privatización. Tal es el caso de Johannesburgo, ciudad en la que estos servicios fueron privatizados en 2001 bajo los auspicios de Johannesburg Water (Pty) Ltd., empresa cuyo único accionista es el ayuntamiento de esta ciudad. Dentro de este modelo empresarial los servicios de agua se gestionan en función de premisas claramente comerciales, a pesar del ya mencionado carácter subsidiario orientado a la equidad social que deberían tener.

Este enfoque descentralizado y comercializado de los servicios de agua ha provocado una serie de respuestas a la cuestión del suministro de agua en todo el país, algunas de las cuales no cumplen con el marco jurídico y político, y muchas no benefician en absoluto a la población pobre. Ante la ausencia de una normativa nacional eficaz, estas prácticas injustas continúan produciéndose en detrimento del acceso de la población pobre al agua. A continuación se analizan los principales problemas sistémicos.

Fracaso al eliminar los atrasos y mejorar los niveles de servicio

El enfoque basado en la descentralización y la transferencia de competencias en los servicios de agua se basa en que cada municipio es, por lo general, responsable de eliminar las deficiencias en estos servicios (en lo que se refiere a los déficit de sus coberturas) y de mejorar los niveles de servicio (es decir, garantizar cada vez mejores niveles de servicio) en sus respectivas zonas de jurisdicción. Sin un control o normativa nacional que asegure una implementación uniforme, las diferencias entre ayuntamientos a la hora de lograr estos objetivos son considerables. Así, hay gobiernos locales que todavía luchan por lograr algún tipo de progreso catorce años después de la llegada de la democracia⁶⁵.

El fracaso de superar estas diferencias es especialmente significativo en el ámbito rural. Por ejemplo, en el distrito municipal de Amathole, que es una jurisdicción profundamente rural situada en la provincia de Cabo Oriental, aproximadamente el treinta y dos por ciento de la población no tiene acceso todavía al nivel básico de suministro de agua, y el ochenta y dos por ciento tampoco lo tiene a un nivel básico de servicios de saneamiento. De forma más general, está claro que son muchos los ayuntamientos que se están viendo doblegados ante la presión para erradicar estos atrasos.

Así, cuando fueron entrevistados hace poco, los representantes oficiales de un municipio rural de la provincia de Mpumalanga declararon ante entrevistadores del Centro de Estudios Jurídicos Aplicados (CALs), del Centro de los Derechos de la Vivienda y Desahucios (COHRE) y del Centro Noruego para los Derechos Humanos (NCHR), que ellos preveían que el municipio necesitaría todavía otros diez años para erradicar todos los atrasos en servicios de agua y veinte para solucionar los de los servicios de saneamiento⁶⁶. Y es que en muchas zonas rurales la población depende todavía de los ríos como fuentes de obtención de agua y no tienen acceso a sistemas de saneamiento de tipo alguno. Además, en los asentamientos informales, los grifos comunitarios y sistemas de saneamiento basados en cubos son algo común.

Así pues, mientras que algunos municipios luchan aún por poder conectar los hogares con las redes de abastecimiento de agua y saneamiento, otros muchos no están avanzando demasiado en lo que se refiere a asegurar unos niveles de suministro de agua y servicios de saneamiento adecuados (en contraposición con los muy básicos), esto es, acceso directo al agua y servicios de saneamiento conectados con las conducciones municipales. Una práctica común entre muchos ayuntamientos es centrarse únicamente en proporcionar niveles mínimos de acceso.

⁶⁵ Es igualmente reseñable que, especialmente en municipios pobres y remotos, y principalmente a consecuencia del trabajo de personal no cualificado o incapaz, la exactitud de las estadísticas municipales sea cuestionable. Sin embargo, éstas son las únicas que hay disponibles sobre esta y demás cuestiones. El Ministerio de Agua y Asuntos Forestales prefiere hacer caso de éstas antes que intentar verificarlas o recopilar las suyas propias.

⁶⁶ Informe *Water Services Fault Lines* elaborado por el CALs, el COHRE y el NCHR en 2008.



En lo que respecta al suministro de agua, muchos proporcionan solamente un grifo comunitario, mientras que en materia de servicios de saneamiento la mayoría de la población tiene acceso a éstos únicamente mediante letrinas de fosa ventilada mejoradas u otras formas de saneamiento “secas” que no requieren agua. No obstante, se ha cuestionado que estas letrinas y demás sistemas secos sean apropiados para entornos húmedos donde las materias fecales no se secan tan fácilmente. Además, una vez que se llenan, las letrinas necesitan ser vaciadas, lo que no se hace regularmente en muchos municipios. En nuestras entrevistas de investigación algunos ayuntamientos explicaron que no habían planificado o presupuestado el vaciado de las letrinas porque pensaban que serían una medida provisional, cuando lo cierto es que se han convertido, de hecho, en una realidad permanente. Como ya apuntó Kathy Eales, antigua representante oficial en materia de agua del Ayuntamiento de Johannesburgo, “muchas letrinas están llenas e inutilizables” y ya se les llama coloquialmente “fosas rellenas” (*full-ups*)⁶⁷. Durante 2009 hubo letrinas que rebosaron y su contenido entró en contacto con fuentes de aprovisionamiento de agua, lo que ocasionó brotes de cólera en la provincia de Mpumalanga.

Una dificultad estructural para superar los niveles básicos de servicios, como son los grifos comunitarios o las letrinas, es la relación intrínseca entre el suministro de agua y saneamiento y la concesión de viviendas como parte de los intentos del Ministerio de la Vivienda (*Department of Housing*) y/o de las iniciativas provinciales/locales por regularizar distritos segregados y asentamientos informales. Así, aquellos que viven en este tipo de asentamientos han de subsistir a menudo con unos niveles de servicios muy básicos durante el tiempo, mucho, que esperan hasta que se mejoran sus instalaciones in situ o se les traslade a una nueva vivienda dentro de asentamientos ya formalizados. En este último caso en el que el objetivo es desplazar a la población fuera de los asentamientos informales, los ayuntamientos no suelen estar dispuestos a suministrar más servicios de agua de los que estrictamente deben o a mejorar las infraestructuras. El problema es que los períodos de espera en ambos casos son inaceptablemente largos, como bien ilustra el ejemplo de gente que lleva ya catorce años en lista de espera para recibir una vivienda mejor.

Desafortunadamente, el “Programa Nacional de Vivienda: Mejoras de Asentamientos Irregulares”, como se estipula en el capítulo 13 del Código Nacional de la Vivienda⁶⁸, ha tardado mucho en arrancar a todos los niveles de gobierno y ha dejado a millones de familias pobres viviendo en el limbo, es decir, en chabolas y sin un acceso adecuado a servicios de agua y de electricidad. El objetivo de erradicar estos asentamientos para el año 2014 ha sido en sí un elemento polémico en política de vivienda. Según Marie Huchzermeyer, experta en vivienda social, muchos gobiernos, incluido el surafricano, no han conseguido diferenciar entre el principio normativo del eslogan “ciudades sin barrios pobres” (*cities without slums*), y el objetivo operativo de mejorar los niveles de sus habitantes, componente fundamental que implica la difusión del suministro de servicios de agua⁶⁹. Estos problemas apuntan pues a la imperiosa necesidad de conseguir una mejor integración de los planes de vivienda y servicios y de priorizar las mejoras in situ. Además, otro problema común es que a muchos de los que se entrega una vivienda nueva o subsidiada no pueden permitirse el pago de los servicios de agua y electricidad, a pesar de la ya mencionada distribución gratuita que recoge la Política de Servicios de Aguas Básicos y Gratuitos.

Una Política inconclusa de Servicios de Saneamiento Básico y Gratuitos contribuye al tratamiento ad hoc del saneamiento

El “Libro Blanco de los Servicios de Saneamiento Domésticos Básicos” que el Ministerio de Agua y Asuntos Forestales publicó en 2001 se centraba específicamente en el suministro de este servicio a, principalmente, las comunidades rurales y los asentamientos irregulares, identificados como las zonas de mayor necesidad. No obstante, hasta 2009 no se concretó la política nacional de Servicios de Saneamiento Básico y Gratuitos; ese año el Ministerio de Agua y asuntos Forestales preparó un documento estratégico sobre los servicios de saneamiento básico y gratuito sin que se concreten unos estándares mínimos sino que delega la implementación de la política nacional a cada municipio, dependiendo de los recursos de que disponga. Esto supone que se dispone de escasas directrices a nivel

⁶⁷ Citado en B. Amisi, P. Bond, D. Khumalo y S. Nojyeza, ‘The neoliberal loo’ (“El retrete neoliberal”) el 18 de febrero de 2008: <http://www.ukzn.ac.za/ccs/default.asp?2,40,5,1514>.

⁶⁸ National Department of Housing, ‘National Housing Programme: Upgrading of Informal Settlements’, Chapter 13 of the National Housing Code (octubre de 2004): <http://web.wtis.ac.za/NR/rdonlyres/74FBBB09-90VO-40CE-A04D-A60BCA2E18C4/0/Ch13finalversion19Oct2004InfSettleUpgrProg.pdf>.

⁶⁹ M. Huchzermeyer, ‘Uplift slums, don’t destroy them’ (“Levantamos, no destruimos, los barrios pobres”), aparecido en *The Mercury* el 12 de julio de 2007: <http://www.themercury.co.za/index.php?fArticleId=3928976>.

nacional que establezcan los métodos que son aceptables a largo plazo y las formas de saneamiento apropiadas para cada comunidad local, lo que supondrá que tal política no se implementará en las comunidades más pobres, que son las que tienen los mayores déficit en saneamiento; además, esta situación ha propiciado grandes diferencias en la provisión de los servicios de saneamiento en las municipalidades.

La ausencia de una política bien definida es probablemente una clara demostración de que la mayoría de sudafricanos no cuenta con saneamiento que funcione con agua, el cual sería la opción que requeriría de un subsidio permanente para las familias pobres (sugiriendo quizás que una mayor distribución de servicios de agua básicos y gratuitos para aquellos que disponen de saneamiento que funciona con agua podría ser un modo adecuado de subsidiar el saneamiento).

Mientras tanto, la población que cuenta con este tipo de saneamiento ha de destinar para éste parte de su distribución de servicios de agua básicos y gratuitos, que consume una cantidad de agua relativamente alta⁷⁰ al tiempo que deja menos para su consumo y usos higiénicos (baño, lavar alimentos, ropa, etc). En nuestra encuesta, sólo unos pocos ayuntamientos parecían darse cuenta de este hecho, incluido el de Ciudad del Cabo, que suministra 4,2 kl en concepto de alcantarillado gratuito (esencialmente una distribución producto del saneamiento básico gratuito) para aquellos que figuran en el registro de indigentes⁷¹ y que disponen de saneamiento que funciona con agua.

Carencia o suministro deficiente de Servicios de Agua Básicos y Gratuitos

A pesar de las estadísticas del Ministerio de Agua y Asuntos Forestales, que sugieren que casi toda la población recibe estos servicios en Sudáfrica⁷², la investigación realizada por el CALS, el COHRE y el NCHR en 2008 demuestra que ese no es el caso, y que más de seis años después de que la Política de Servicios de Aguas Básicos y Gratuitos dictaminara la inmediata implementación de éstos, algunos municipios siguen sin suministrarlos. En el estudio que llevaron a cabo estos centros entre 15 ayuntamientos seleccionados de forma aleatoria, se pone en evidencia que uno de ellos no suministra estos servicios⁷³, lo que sugiere que muchos de los otros 284 tampoco lo hacen. Además, incluso en aquellos municipios en que sí se suministran hay considerables grupos de población que no los reciben en absoluto, entre los que están granjeros, campesinos y arrendatarios urbanos, quienes deben confiar en terceras personas (propietarios de las granjas y terratenientes) para conseguir el acceso a estos servicios ya que no son los propietarios directos.

La política de servicios básicos y gratuitos es cuestionable en el caso de los hogares que están sujetos a la misma. Como ya se ha mencionado, ésta prevé una cantidad de 6 kl por hogar al mes o 25 litros al día por persona (tomando de base el que la media de miembros de una familia es 8 personas). Así pues, hay dos supuestos que resultan problemáticos en la actual formulación. En primer lugar, supone que 25 litros al día por persona bastan para satisfacer las necesidades básicas, si bien la experiencia internacional sugiere que para cubrir estas necesidades y gozar de una salud óptima se necesitan 50 litros (sin incluir la cantidad necesaria para el saneamiento que funciona con agua, lo cual podría aumentar la distribución diaria a cerca de 100 litros al día por persona)⁷⁴.

⁷⁰ La mayoría de familias con ingresos bajos y que disponen de suministro de agua en casa cuentan con retretes ineficientes que consumen aproximadamente 13 litros en cada uso de cisterna, cantidad que representa la mitad de la distribución diaria de servicios de aguas básicos y gratuitos, es decir, 25 litros de agua por persona (en familias de 8 personas).

⁷¹ La mayoría de municipios utilizan el registro de indigentes como mecanismo para la distribución de los servicios de aguas básicos y gratuitos. Los problemas de esta práctica se comentan posteriormente.

⁷² http://www.dwaf.gov.za/dir_ws/fbw/.

⁷³ Informe *Water Services Fault Lines* elaborado por el CALS, el COHRE y el NCHR en 2008.

⁷⁴ La nota a pie de página 14 de la Observación General 15 (2002) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas sobre el derecho al agua cita a dos expertos internacionales en materia de suficiencia en el abastecimiento de agua. La primera fuente (Bartram, J. y Howard, G. *La cantidad de agua domiciliar, el nivel del servicio y la salud*. OMS. 2002) señala que un suministro de unos 20 litros al día por persona conlleva un alto riesgo para la salud. La segunda (P. Gleick, *Basic water requirements for human activities: Meeting basic needs' Water International*, Vol. 21, pp. 83-92 ["Requisitos básicos de agua para actividades humanas: cobertura de necesidades básicas"]), es más específica, en la medida en que recomienda 50 litros al día por persona para cubrir las necesidades básicas, sin incluir el saneamiento que funciona con agua: <http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/0/a5458d1d1bbd713fc1256cc400389e94?Opendocument>.

Asimismo, del anterior estudio se desprende claramente que algunos municipios sudafricanos permanecen estancados en el nivel mínimo de 6 kl, mientras que otros ya han tomado la iniciativa de aumentar esta cifra. Estos son, como no puede ser de otra manera, las urbes metropolitanas, entre las que están Port Elizabeth (zona de Nelson Mandela Metropolitan), con 8 kl por hogar al mes, Ciudad del Cabo, con 9 kl⁷⁵, y eThekweni, que va a aumentar su prestación a 9 kl al mes para las familias indigentes. Resulta igualmente interesante comprobar que, hasta el 2007, la ciudad más rica, Johannesburgo, sólo proporcionaba la cantidad mínima de 6 kl y que únicamente la aumentó a 10 kl al mes para familias con derecho a ella en respuesta a la resolución del caso sobre los derechos del agua "Mazibuko y otros contra el Ayuntamiento de Johannesburgo y otros" ("Mazibuko"). No obstante, pese a que se trata de un avance encomiable, también es injusto, ya que desde un punto de vista de desarrollo resulta de poca previsión el que dentro de este sistema descentralizado la población pobre de las ciudades más ricas tenga un mayor acceso al agua que aquella igualmente pobre pero que vive en ciudades de menor nivel económico. Hay por ello una clara necesidad de nivelar el acceso que comprenda una redistribución de recursos entre los gobiernos locales y el nacional.

En segundo lugar, la formulación referente a la cantidad mensual por hogar discrimina automáticamente (e injustamente) al prototipo de familia grande que vive en multiviviendas, típicas en zonas de distritos segregados donde una propiedad suele tener una casa principal con chozas en el patio trasero y donde se debe compartir una única concesión mensual de servicios de aguas básicos y gratuitos. En dichos "hogares" de más de ocho personas (más precisamente descritos como casetas o propiedades en cuyas chozas traseras vive gente), la cantidad estándar de 6 kl no asegura ni tan siquiera los 25 litros mínimos al día por persona.

Así, en comunidades extremadamente pobres, como las que existen en muchas partes del país, y en las que la gran mayoría de la población está desempleada y es incapaz de pagar el agua sin sacrificar para ello otras necesidades básicas como comida o energía, la distribución de servicios de agua básicos y gratuitos es la que marca la diferencia entre sobrevivir o estar por debajo del umbral de la pobreza. Eso es lo que hace que sea indispensable que esta distribución se lleve a cabo de forma eficiente y asegurando que cada persona que la necesite recibe la cantidad suficiente, lo que requiere la aceptación del estándar internacionalmente reconocido de 50 litros al día por persona como cantidad mínima a nivel nacional. Esto implicaría la difusión de dicho estándar mediante el uso de estudios locales sobre las necesidades de agua y la capacidad económica de la población pobre para permitirse el pago de los servicios de agua, lo cual permitiría alcanzar estándares adecuados en cada contexto.

Además, se requiere también una reformulación en función de las necesidades diarias que una persona tiene a diferencia de las que tiene un hogar al mes⁷⁶. Asimismo, en aquellos municipios donde los ayuntamientos no tienen los recursos necesarios para suministrar la distribución de servicios de agua básicos y gratuitos (en muchos lugares se puede financiar mediante subvenciones cruzadas entre usuarios acomodados y necesitados), el gobierno central, al igual que aquellos ayuntamientos en mejor situación económica, tendrían que extender un mayor apoyo que asegurase una distribución equitativa.

Estructuras tarifarias inapropiadas

La fijación de tarifas de agua debería ser una forma de encontrar un equilibrio apropiado entre la prestación de servicios de agua y saneamiento asequibles, y garantizar su sostenibilidad (en términos económicos y medioambientales). Las estructuras tarifarias de cada ayuntamiento deberían basarse y reflejar esta lógica, que, no obstante, no se hace evidente en los municipios, de tal forma que aquellos de condición similar difieren sustancialmente en su evolución tarifaria. Así, la reciente investigación llevada a cabo por el CALS, el COHRE y el NHCR reveló que existen 15 estructuras tarifarias de agua distintas en los 15 municipios objeto del estudio⁷⁷.

⁷⁵ En Ciudad del Cabo se les suministra 6 kl en concepto de servicios de aguas básicos y gratuitos a los que constan en el registro de indigentes, quienes también reciben otra concesión adicional de aproximadamente 2,8 kl (la llamada R30). Además, el ayuntamiento proporciona 4,2 kl en concepto de alcantarillado gratuito. Así, el resultado neto es que las familias indigentes disponen de 13 kl gratuitos al mes (8,8 kl para uso y consumo y 4,2 kl para alcantarillado).

⁷⁶ Resulta difícil determinar el número exacto de personas que viven en cada propiedad. No obstante, los datos del censo se podrían complementar con estudios locales, además de lo cual se podría animar a la población a que diera parte de cualquier cambio significativo en las oficinas del ayuntamiento. Estos procesos de verificación de datos podrían llevarse a cabo tal vez durante la recogida mensual de ayudas sociales.

⁷⁷ *Water Services Fault Lines*.

La disparidad existente entre estas tarifas es preocupante, por lo que se pone en evidencia la necesidad de una mayor estandarización mediante legislación nacional que maximice tarifas a favor de la población pobre en todos los municipios y que asegure una sostenibilidad local apropiada y a largo plazo. Especialmente alarmantes son las tarifas que muestran un gran salto en el segundo bloque (el que va inmediatamente después del que la Política de Servicios de Aguas Básicos y Gratuitos define como bloque de tasa cero o nulo), y aquellas otras que indican mayores aumentos en niveles de consumo más bajos que en niveles de consumo más altos (para ir a favor de la población pobre y para desalentar un consumo de agua “despilfarrador”, las tarifas deberían reflejar una curva convexa: lentamente ascendente al principio para después hacerse más abrupta hacia el nivel de consumo “oneroso”). Así, y con el fin de rectificar estas injustas diferencias, el primer paso que el Ministerio de Agua y Asuntos Forestales debería dar sería el de ayudar a los ayuntamientos a determinar (a) los costes reales del suministro de servicios de aguas y saneamiento, (b) a cuánto ascienden los ingresos que les revierten dichos servicios, (c) cuál es el gasto que las familias pobres se pueden permitir en dichos servicios y (d) cuántos usuarios con mejor situación económica hay y cuál es el gasto que se pueden permitir en concepto de subvenciones cruzadas al resto de la población pobre.

Aplicación de controles en el pago de servicios de marcado carácter sancionador, con medidas como cortes de agua y restricciones

El énfasis excesivo en la recuperación de costes hace que los ayuntamientos tiendan a adoptar una actitud sancionadora cuando se produce el impago de los servicios del agua por parte de la población pobre. Aunque hace falta investigar más en este ámbito para confirmarlo, parece que existe una preocupante tendencia a imponer estrictas medidas de control del pago sobre residentes con ingresos bajos, mientras que aquéllos que disfrutaban de rentas superiores, empresarios y ministerios del gobierno, son tratados con mayor indulgencia cuando se trata del impago de servicios. De hecho, en muchos municipios sólo las familias pobres sufren cortes o restricciones (mediante la aplicación de limitadores de agua o contadores de prepago).

Desde el punto de vista del desarrollo, al igual que desde el jurídico, el corte total del agua es completamente inaceptable, especialmente en aquellos casos en los que la población no puede permitirse el pago de las facturas. Asimismo es inadmisibles la imposición tanto de contadores de prepago, que cortan el agua automáticamente si se agota el saldo de agua del que se dispone, como de limitadores de paso, que reducen drásticamente el caudal del suministro. En lugar de eso, los cortes y las restricciones a las familias pobres deberían estar administrados en función de consideraciones equitativas, para así asegurar que la población que no puede pagar el agua no se vea injustamente desprovista de este servicio.

En una serie de países, incluidos España y Alemania, los cortes de agua no están permitidos a menos que la empresa que gestiona este servicio pueda demostrar que no tiene otra forma de obtener el pago de las facturas. En Inglaterra y Gales, por ejemplo, los cortes fueron legalmente prohibidos en 1999. En Francia, por su parte, a las familias con hijos y a los discapacitados no se les puede cortar el agua, mientras que la población pobre puede hacer uso de una moratoria en el pago y buscar asistencia económica por parte de los servicios sociales locales.

Así pues, los alcaldes de muchos municipios franceses han acordado tanto la no aplicación de cortes de agua a la población pobre como la prohibición a las empresas de aguas de llevarlos a cabo. Además, en el Reino Unido, los contadores de prepago fueron declarados ilegales en 1997. En el caso de la población de Phiri (Soweto), se recurrió a la justicia como parte de la resistencia contra dicho tipo de contadores, en lo que supuso un intento por conseguir que, al igual que en el Reino Unido, se los declarara ilegales en Sudáfrica (caso sobre los derechos del agua “Mazibuko”). En abril de 2008 el Tribunal Superior de Johannesburgo falló a su favor, declarándolos ilegales e inconstitucionales⁷⁸. Desgraciadamente el caso se perdió en el Tribunal Constitucional. A pesar de la resolución del caso “Mazibuko”, los ayuntamientos sudafricanos necesitan desarrollar un tratamiento de los cortes y las restricciones que esté basado en principios que subrayen la equidad y los derechos humanos, de forma que no se deje a los hogares pobres y vulnerables sin un suministro de agua adecuado, y que el control del pago de los servicios se centre en la población con mayores ingresos, y no a la inversa. Se pone de manifiesto otra vez la necesidad de que el Ministerio de Agua y Asuntos Forestales regule, controle y aplique dichas directrices y salvaguardas a nivel municipal. Además, se deben encontrar formas

⁷⁸ <http://web.wits.ac.za/Academic/Centres/CALS/BasicServices/Litigation.htm>.

para evitar, ante todo, las deudas relacionadas con el agua, a lo cual ayudaría la subvención de los servicios de aguas para familias y comunidades pobres (incluyendo los costes de funcionamiento y mantenimiento), ya sea mediante el aumento de las tarifas para el consumo “oneroso” dentro de un municipio y/o mediante mayores transferencias desde el gobierno central.

IV CONCLUSIÓN

Más allá de la retórica de los derechos humanos, la realidad sudafricana es que el efecto combinado de reducir el apoyo económico central y prohibir el déficit presupuestario ha “llevado a muchos ayuntamientos, con el de Johannesburgo a la cabeza, a dar un giro hacia la comercialización... de servicios básicos como forma de generar los ingresos que ya no concede el gobierno nacional”⁷⁹.

Ante la ausencia de un órgano nacional fuerte e independiente que regule la administración del agua, se han producido frecuentemente interpretaciones regresivas de estándares sociales de equidad y/o no se han conseguido erradicar eficazmente los déficit en los servicios de agua. Como se describe en este artículo, el resultado es un suministro de los servicios de agua no equitativo y selectivo que permite a ciertos sectores de la población disfrutar de los mismos con la misma calidad que en los países desarrollados: en muchos municipios, y a pesar del marco progresista que existe basado en los derechos humanos, la población pobre no tiene aún acceso al agua.



Fotografía cedida por Ingeniería Sin Fronteras

⁷⁹ D. McKinley, 'The Struggle Against Water Privatisation in South Africa' ("La lucha contra la privatización del agua en Sudáfrica") in Transnational Institute (TNI) (ed.) *Reclaiming Public Water: Achievements, Struggles and Visions from around the World* ("La reivindicación del agua pública: logros, luchas y visiones desde todo el mundo") (Porto Alegre: TNI, 2005), p. 182.



Canal
ENTORNO



Canal
SOLIDARIO



Canal
URBANO



Canal
VITAL



Canal
VISUAL



Canal
OBJETIVO



FUNDACIÓN CANAL
Canal de Isabel II



Mateo Inurria, 2
28036 Madrid

91 545 15 06
www.fundacioncanal.com

