



Asamblea General

Distr. general
4 de julio de 2011
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

18º período de sesiones

Tema 3 del programa

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

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

Resumen

La Relatora Especial sobre el derecho humano al agua potable y el saneamiento, Catarina de Albuquerque, presenta este informe al Consejo de Derechos Humanos con arreglo a lo dispuesto en las resoluciones 7/22 y 16/2 del Consejo. En el informe, la Relatora Especial se centra en la planificación nacional y local para la aplicación de los derechos al agua y al saneamiento, y subraya la importancia de tener una visión de futuro así como la voluntad política de garantizar la realización de esos derechos. Asimismo señala los marcos pertinentes que existen para la planificación y la importancia de integrar los recursos humanos en todo el proceso de planificación, desde la evaluación y el diagnóstico, la fijación de objetivos, y la formulación y aplicación de medidas apropiadas hasta el seguimiento y la evaluación. Luego indica varios factores para lograr una planificación satisfactoria, como la existencia de marcos jurídicos e instituciones sólidos, el acceso a la justicia y una asignación clara de responsabilidades; una financiación suficiente; la participación y la transparencia, y la no discriminación y la igualdad. La última sección del informe contiene las conclusiones y recomendaciones.

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción	1–3	3
II. Sentar las bases	4–19	3
A. Importancia de la planificación	4–6	3
B. Realización de los derechos humanos al agua y al saneamiento	7–9	4
C. Marcos de planificación pertinentes	10–19	5
III. Fases de la planificación	20–38	7
A. Evaluación y diagnóstico	20–27	7
B. Fijación de objetivos	28–33	9
C. Formulación y aplicación de medidas apropiadas	34–35	10
D. Seguimiento y evaluación	36–38	11
IV. Factores de éxito	39–79	12
A. Marcos jurídicos sólidos basados en los derechos humanos y el acceso a la justicia	40–41	12
B. Instituciones sólidas y asignación clara de responsabilidades	42–51	12
C. Garantizar una financiación suficiente	52–67	15
D. Participación y transparencia	68–72	19
E. No discriminación e igualdad	73–79	20
V. Conclusiones y recomendaciones: de qué manera el marco de derechos humanos contribuye a mejorar la planificación	80–83	21
A. Establecer un marco para la fijación de prioridades	80	21
B. Establecer un marco para una planificación ambiciosa, pero realista	81	22
C. Garantizar la sostenibilidad	82	23
D. Hacer hincapié en la rendición de cuentas	83	23

I. Introducción

1. La Relatora Especial sobre el derecho humano al agua potable y el saneamiento presenta este informe con arreglo a lo dispuesto en las resoluciones 7/22 y 16/2 del Consejo de Derechos Humanos. En el informe, se centra en la planificación nacional y local para la aplicación de los derechos al agua y al saneamiento.

2. Tener una visión de futuro y la voluntad política necesaria para hacer realidad dicha visión son los primeros pasos fundamentales para la realización de los derechos al agua y al saneamiento. Como observó el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en el *Informe sobre Desarrollo Humano 2006*, relativo al agua: "El punto de partida obvio para un impulso hacia el acceso universal al agua y al saneamiento es la voluntad política, definida ampliamente como la determinación de poner el problema en el centro del temario político nacional"¹. La preparación y adopción de estrategias y planes realizables es una manifestación de esa visión de futuro y puede indicar de qué manera un Estado se propone hacer realidad los derechos al agua y al saneamiento.

3. La Relatora Especial inició una amplia serie de consultas, entre ellas dos consultas de expertos con múltiples participantes en que se debatieron las diferentes fases de la planificación y de qué manera los derechos humanos pueden reforzar ese proceso, así como cuestiones de financiación². La Relatora Especial recibió también numerosas contribuciones por escrito. Los debates a fondo y las diversas perspectivas le han dado una valiosa orientación para preparar el presente informe y está agradecida a todos los que han aportado su tiempo y sus conocimientos. Varios de los ejemplos mencionados en el informe se obtuvieron gracias a esas consultas³.

II. Sentar las bases

A. Importancia de la planificación

4. La Relatora Especial aboga por una planificación que no se limite a declaraciones superficiales de intenciones e incluya compromisos específicos respaldados por la voluntad política necesaria, instituciones sólidas y recursos humanos y financieros. Con demasiada frecuencia los planes de acción se quedan sobre el papel sin que se empiece a avanzar realmente hacia una mejor protección de los derechos humanos. Entendida como un proceso, una buena planificación puede transformar los sectores del agua y el saneamiento así como el disfrute de esos derechos. En el presente informe la Relatora Especial explora varias facetas de distintas actividades de planificación satisfactorias.

5. Los procedimientos de planificación conformes con los derechos humanos contribuyen a garantizar un enfoque coherente que conceda suficiente prioridad al agua y al saneamiento, ayude a obtener resultados más sostenibles y promueva la rendición de cuentas. Una visión de futuro claramente expuesta ofrece la ventaja de constituir una base firme para la fijación de prioridades en la financiación del sector, tanto en los presupuestos nacionales como en la asistencia internacional. Esta visión de futuro puede inspirar

¹ PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 2006: Más allá de la escasez: Poder, pobreza y la crisis mundial del agua* (Nueva York, 2006), pág. 61.

² La segunda consulta se celebró en Lisboa y estuvo organizada por el Center for Women's Global Leadership de Rutgers University.

³ La Relatora Especial se basó en ejemplos facilitados por diversas partes interesadas; sin embargo, para repetir o apoyar tales prácticas sería necesaria una mayor verificación.

confianza en que los fondos puedan absorberse y gastarse en consonancia con los objetivos indicados.

6. La planificación nacional ofrece oportunidades para dar respuestas más coordinadas y sistemáticas a problemas más generales como el cambio climático y la escasez de agua. Una buena planificación también detectará y abordará incompatibilidades con los derechos humanos así como redundancias y deficiencias en las leyes y las políticas. Toda planificación satisfactoria se basa en una amplia participación, que contribuye asimismo a una aplicación y una sostenibilidad efectivas. Una planificación nacional eficaz permite a menudo mejorar los datos relativos al agua y al saneamiento así como definir mejor las responsabilidades para lograr una gestión más eficaz y efectiva de los recursos hídricos y el saneamiento, contribuyendo así a una mejor rendición de cuentas.

B. Realización de los derechos humanos al agua y al saneamiento

7. Los derechos al agua y al saneamiento están garantizados por la normativa internacional sobre derechos humanos y los Estados deben adoptar medidas encaminadas a la realización progresiva de esos derechos. Para ello deben darse pasos concretos en la dirección correcta que permitan aprovechar al máximo los recursos disponibles. Se requiere que los Estados intenten alcanzar el objetivo de la plena realización de esos derechos de la manera más rápida y efectiva posible, dentro del marco de la cooperación y la asistencia internacionales, cuando sea necesario. Determinados aspectos de esos derechos constituyen obligaciones inmediatas, como la exigencia de garantizarlos sin discriminación alguna.

8. El contenido normativo de los derechos al agua y al saneamiento fija los niveles que deben alcanzarse de acuerdo con los criterios siguientes⁴:

a) *Disponibilidad.* El derecho humano al agua se limita a los usos personales y domésticos y prevé un suministro para cada persona que debe ser suficiente a tales efectos. Asimismo, es preciso disponer de un número suficiente de instalaciones de saneamiento.

b) *Calidad.* El agua debe ser apta para el consumo y otros usos y no constituir un peligro para la salud humana. Los servicios de saneamiento han de poder utilizarse de forma segura desde el punto de vista higiénico y técnico. A fin de garantizar la higiene es esencial tener acceso a agua para la limpieza y para lavarse las manos después de su utilización.

c) *Aceptabilidad.* Las instalaciones de saneamiento, en particular, deben ser culturalmente aceptables. Para ello se necesitarán a menudo instalaciones específicas para los distintos géneros, construidas de tal manera que garanticen la intimidad y la dignidad.

d) *Accesibilidad.* Los servicios de agua y saneamiento deben ser accesibles a todas las personas en el hogar o en sus cercanías inmediatas en todo momento, así como en las escuelas, los centros de atención de salud y otras instituciones y lugares públicos. La seguridad física no debe verse amenazada durante el acceso a dichos servicios.

e) *Asequibilidad.* El acceso al saneamiento y al agua no deben limitar la capacidad de pagar por otras necesidades esenciales garantizadas por los derechos humanos, como los alimentos, la vivienda, y la atención de salud.

9. Estos criterios reflejan la necesidad de adoptar un enfoque integral, global y coherente a fin de realizar plenamente los derechos al agua y al saneamiento para todos.

⁴ Para una explicación detallada de esos criterios, véase Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N° 15 (2002) sobre el derecho al agua, párr. 12, y el informe de la experta independiente sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el acceso al agua potable y el saneamiento (A/HRC/12/24 y Corr.1), párrs. 69 y siguientes.

C. Marcos de planificación pertinentes

10. Los llamamientos para la adopción de estrategias y planes de acción relativos a los derechos humanos al agua y al saneamiento no son nada nuevo.

11. En el ámbito de los derechos humanos, la Declaración y el Programa de Acción de Viena, aprobados por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos el 25 de junio de 1993, pusieron de relieve la importancia de los planes de acción nacionales como instrumentos de promoción y protección de los derechos humanos⁵. Aparte de esos planes de acción nacionales genéricos sobre derechos humanos, preparados por varios Estados, en otros casos se han establecido planes sectoriales para abordar problemas y aspectos específicos de los derechos humanos, como la trata de seres humanos, el racismo, los derechos del niño y la inclusión social. En particular, el Consejo de Derechos Humanos y el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales han subrayado la importancia de los planes de acción nacionales para hacer realidad los derechos al agua y al saneamiento⁶.

12. En el contexto específico del agua y el saneamiento, hay varias actividades de planificación pertinentes, tanto a corto como a largo plazo. En este caso, las estrategias establecen el marco general, y a menudo se ocupan más ampliamente del desarrollo y sientan las pautas para la elaboración de políticas. Tales estrategias son a más largo plazo y deberían haberse adoptado ya antes de preparar un plan de acción. A su vez, los planes de acción se basan en dichas estrategias. Abarcan tan solo el agua y el saneamiento y son más específicos, se aplican a corto plazo y tienen una orientación práctica; también incluyen actividades detalladas para la aplicación de la estrategia general, y a menudo se preparan a nivel nacional.

13. Dado que los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento son a menudo responsabilidad de las autoridades locales, también es pertinente la planificación a este nivel. En algunos Estados, la administración subnacional o local se encarga además de formular políticas relativas al agua y al saneamiento. En Alemania, por ejemplo, hay una ley federal⁷ que establece el marco general para la ordenación de los recursos hídricos y el suministro de servicios de abastecimiento de agua y saneamiento, mientras que de los aspectos concretos se encargan las entidades subnacionales (los *Länder*)⁸. Dentro de este marco jurídico, los municipios mantienen la competencia de adoptar disposiciones concretas. La determinación exacta de qué parte de la planificación ha de tener lugar a nivel nacional y a nivel local dependerá del sistema jurídico y administrativo del país, y en particular de su nivel de descentralización. En muchos casos, la estrategia y el marco generales se establecerán como mínimo a nivel nacional, mientras que las actividades concretas para poner en práctica esa estrategia se planificarán en el plano local.

14. Muchos países disponen ya de una estrategia o un plan de acción nacional dedicado específicamente al agua y al saneamiento, aunque el agua recibe mucha más atención que el saneamiento. De hecho, en la Evaluación mundial anual del saneamiento y el agua potable se vio que casi una tercera parte de los países que presentaban información no habían adoptado ninguna política de saneamiento que abarcara las zonas urbanas y rurales⁹. Se

⁵ A/CONF.157/23, párr. 71.

⁶ Resolución 12/8 del Consejo de Derechos Humanos, párr. 4 c) y d); Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N° 15, párr. 47.

⁷ *Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts*, 2009. Disponible en: www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/whg_2009/gesamt.pdf.

⁸ Por ejemplo, *Niedersächsisches Wassergesetz*. Disponible en: www.recht-niedersachsen.de/28200/nwg.htm.

⁹ ONU-Agua y Organización Mundial de la Salud (OMS), *UN-Water Global Annual Assessment of Sanitation and Drinking-Water (GLAAS 2010)* (Ginebra, Organización Mundial de la Salud, 2010), pág. 38.

reitera la necesidad de una planificación nacional sólida en la iniciativa titulada "Saneamiento sostenible: campaña quinquenal hasta 2015"¹⁰. De manera análoga, la iniciativa Saneamiento y Agua para Todos, una asociación internacional de gobiernos nacionales, donantes, organizaciones de la sociedad civil y otros participantes, hace hincapié en la función crucial de la planificación nacional. Dicha iniciativa intenta galvanizar el compromiso político de aumentar el acceso al agua y al saneamiento y, entre otras cosas, prevé apoyar la capacidad de procedimientos nacionales eficaces que se basen en mejores datos y análisis de los sectores del saneamiento y el abastecimiento de agua para la adopción de decisiones¹¹. Por ejemplo, esta iniciativa propició la preparación del Pacto de Ghana: Saneamiento y Agua para Todos – Un Marco de Acción Mundial, por el que Ghana se compromete a asignar cada año 350 millones de dólares para mejorar el abastecimiento de agua y el saneamiento y a destinar hasta un 0,5% de su producto interno bruto a la enseñanza de la higiene, en particular la necesidad de lavarse las manos y un saneamiento total con base en la comunidad¹².

15. Junto con el suministro de los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento, también debe tenerse en cuenta la ordenación de los recursos hídricos. En el Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible se instó a todos los Estados a elaborar planes de ordenación integrada y aprovechamiento eficiente de los recursos hídricos para el año 2005¹³. La Alianza Mundial para el Agua define este enfoque como "un proceso que promueve un desarrollo y gestión coordinados de los recursos hídricos, de la tierra y recursos conexos para optimizar el bienestar económico y social derivado de ellos y compartirlo en forma equitativa y sin poner en peligro la sostenibilidad de los ecosistemas vitales"¹⁴. La integración de los derechos humanos en este proceso haría hincapié, entre otras cosas, en el establecimiento de prioridades en las necesidades humanas básicas para la asignación de recursos hídricos. La Estrategia Nacional de Desarrollo del Sector Hídrico de la República Unida de Tanzania, por ejemplo, pone de manifiesto este enfoque al afirmar que "la asignación de recursos hídricos para las necesidades humanas básicas en una cantidad suficiente y de una calidad aceptable tendrá la máxima prioridad"¹⁵.

16. Además, muchos países en desarrollo disponen de una estrategia de desarrollo, que se basa a menudo en los Objetivos de Desarrollo del Milenio o bien en estrategias de reducción de la pobreza. El agua y el saneamiento deberían tener prioridad en estas estrategias más amplias de desarrollo nacional. Si bien hace tiempo que se considera que las estrategias de desarrollo "están ciegas" en todo lo que respecta al abastecimiento de agua y en particular al saneamiento¹⁶, estudios más recientes indican que muchas de esas estrategias tienen en cuenta tales cuestiones¹⁷. Algunos países, como el Estado

¹⁰ Resolución 65/153 de la Asamblea General, párr. 3.

¹¹ Saneamiento y Agua para Todos, hoja informativa disponible en: www.sanitationandwaterforall.org/files/Publications%20and%20Resources/SWA_Fact_Sheet_English.pdf.

¹² Págs. 4 y 12. Disponible en: www.sanitationandwaterforall.org/files/The_Ghana_Compact.pdf.

¹³ *Informe de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible*, Johannesburgo (Sudáfrica), 26 de agosto a 4 de septiembre de 2002 (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.A.1 y corrección), cap. I, resolución 2, anexo, párr. 26.

¹⁴ Alianza Mundial para el Agua, conjunto de instrumentos, "Gestión integrada de los recursos hídricos", primer párrafo. Disponible en: www.gwptoolbox.org/index.php?option=com_content&view=article&id=8&Itemid=3.

¹⁵ Disponible en: www.maji.go.tz/modules/documents/index.php?&direction=0&order=&directory=Strategies, pág. 34.

¹⁶ PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 2006* (véase la nota 1 *supra*), pág. 103.

¹⁷ ONU-Agua y OMS, *GLASS 2010* (véase la nota 9 *supra*), pág. 40.

Plurinacional de Bolivia, en su Plan Nacional de Desarrollo (2006-2011), han hecho claramente del agua y el saneamiento una prioridad nacional¹⁸.

17. La realización de los derechos al agua y el saneamiento debería considerarse ya desde el principio en la fase de planificación que determina el marco general a nivel nacional. Así pues, toda planificación coherente requerirá la integración de los derechos humanos al agua y al saneamiento en las estrategias existentes que se ocupan de aspectos conexos y del desarrollo en un sentido más amplio. Por ejemplo, dado que los derechos al agua y al saneamiento guardan relación con todos los ámbitos de la vida, los diversos planes en los sectores de la educación o la sanidad deberían prever el acceso (separado por sexos) al agua y al saneamiento en escuelas y hospitales. Las estrategias de reducción de la pobreza y los planes nacionales de desarrollo deberían prever asimismo medidas concretas en relación con el agua y el saneamiento.

18. Las estrategias y planes específicos para el abastecimiento de agua y el saneamiento también serán a menudo esenciales para que estas cuestiones reciban suficiente prioridad y se tengan en cuenta sus aspectos específicos. Será preciso establecer vínculos con planes y estrategias más amplios de sectores conexos a fin de poder adoptar un enfoque coherente. La concentración exclusiva en la integración de esos aspectos podría difuminar la cuestión y limitarse a una mera reformulación retórica. Además, se ha visto que una sólida planificación sectorial influye en las prioridades de los donantes¹⁹ y de este modo puede hacer aumentar la financiación destinada a esos sectores. Aunque a menudo se pasa por alto, se ha observado que en muchos casos la formulación de una estrategia específica para el saneamiento, como se ha hecho en Bangladesh²⁰, contribuye de manera significativa a dar mayor prioridad a la cuestión.

19. Las estrategias y planes sólidos existentes en los sectores del agua y el saneamiento deberían reconsiderarse, revisarse y armonizarse plenamente con las normas y principios de derechos humanos. Con frecuencia tales estrategias ya incluyen de manera implícita principios de derechos humanos como la no discriminación (aunque no estén formulados necesariamente en la terminología de los derechos humanos) y constituyen ya una buena base. Cuando no haya ninguna planificación, o cuando el saneamiento y el agua no tengan suficiente prioridad, será necesario elaborar una nueva estrategia o plan basado en los derechos humanos al agua y al saneamiento.

III. Fases de la planificación

A. Evaluación y diagnóstico

20. La preparación de una estrategia y un plan para la realización de los derechos al agua y al saneamiento debe basarse en un análisis profundo de la situación que permita a los Estados saber cuál es su posición con respecto a los resultados y los insumos de esos sectores, en particular acerca del nivel de realización de los derechos al agua y al saneamiento, el acceso a servicios de abastecimiento de agua y saneamiento seguros y asequibles, y la financiación que se destina a actividades, recursos y capacidades institucionales existentes.

¹⁸ Plan Nacional de Desarrollo: 2006-2011. Disponible en: www.ine.gob.bo/pdf/PND/03.pdf, págs 23 a 36 y 74 a 80.

¹⁹ ONU-Agua y OMS, *GLAAS 2010* (véase la nota 9 *supra*), pág. 22.

²⁰ Véase Bangladesh, Estrategia Nacional de Saneamiento (2005). Disponible en: www.dphe.gov.bd/pdf/MR11_SanitationStrategy.pdf.

21. Bangladesh, por ejemplo, está llevando a cabo una evaluación de la situación del saneamiento en el país. En enero de 2011 tuvo lugar una conferencia nacional sobre saneamiento titulada BanglaSan, que reunió a unos 700 representantes del Gobierno, organizaciones no gubernamentales (ONG), expertos, representantes elegidos y profesionales. El Gobierno de Bangladesh se comprometió a llevar a cabo un censo nacional del saneamiento para detectar deficiencias y preparar un plan de acción que previera las necesarias asignaciones de fondos²¹.

22. El contenido normativo de los derechos al agua y al saneamiento constituye una buena base para dicha evaluación. Para analizar la situación actual será preciso hacerse una idea detallada del acceso a dichos servicios e ir más allá de la información que actualmente se comunica, por ejemplo, en el marco del seguimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Con frecuencia, la información actual procedente de censos, estudios demográficos y muestreos no es lo bastante detallada, precisa y desglosada para poder realizar una evaluación a fondo basada en criterios e indicadores de los derechos humanos. Por consiguiente, la insuficiencia de datos puede ser una limitación grave, que pone de relieve la necesidad de introducir mejoras y potenciar la capacidad en ese sector.

23. Sin embargo, podrían aprovecharse mejor los datos ya reunidos. A nivel mundial, el Programa Conjunto OMS/UNICEF de Monitoreo del Abastecimiento de Agua y del Saneamiento, que se encarga de supervisar los progresos que se realizan en el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio relacionados con el agua y el saneamiento, ha empezado a elaborar nuevos objetivos e indicadores de acuerdo con criterios de derechos humanos. De esta manera se pretende averiguar, entre otras cosas, en qué medida podrían desglosarse los datos reunidos mediante las diversas encuestas, a fin de no incurrir en motivos de discriminación prohibidos. Al mismo tiempo, el Programa Conjunto fomenta la recopilación de datos sobre otros indicadores pertinentes, como la calidad del agua.

24. La no discriminación es un concepto fundamental en la normativa de derechos humanos y, a este respecto, la evaluación debe prestar especial atención a los grupos marginados y vulnerables a fin de determinar sus niveles de acceso y los obstáculos concretos que deben superar. En dicha evaluación debe analizarse por qué las personas carecen de acceso, detectando las deficiencias, las exclusiones, los obstáculos y las limitaciones existentes. Tan solo una vez dilucidadas las consecuencias discriminatorias de las diversas leyes y políticas, podrán prepararse respuestas adecuadas que erradiquen las causas básicas de la falta de acceso.

25. El proyecto de Sistema de Evaluación de Resultados, preparado por el Centro de Planificación y Tecnología Ambiental de la Universidad de Gujarat (India), pretende evaluar el alcance, la calidad y el nivel de los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento en las zonas urbanas de los estados de Gujarat y Maharashtra. El proyecto se centra sobre todo en la elaboración de mejor información sobre cómo llegar a los hogares más pobres, en particular, en los barrios de tugurios, y ha elaborado métodos de análisis espacial para calibrar la equidad del suministro de servicios²².

26. En cuanto a la evaluación de los insumos en los sectores pertinentes, los Estados deben proceder a una exploración de las políticas, programas y actividades existentes, determinar los recursos asignados e identificar a las partes interesadas, en particular a los diversos proveedores de servicios. En este contexto, hay que determinar si los procedimientos que se aplican son participativos y no discriminatorios y garantizar la aplicación de mecanismos de rendición de cuentas. En esta exploración, es preciso averiguar a quiénes van dirigidas las políticas existentes y qué grupos de población podrían

²¹ Véase www.wsscc.org/resources/resource-news-archive/banglasan-participants-hear-governments-commitment-wash.

²² Véase www.spcept.ac.in/pas_project.aspx?pg=pas.

quedar excluidos. Cuando se llegue a la conclusión de que las políticas o estrategias existentes no tienen plenamente en cuenta todas las dimensiones de los derechos humanos al agua y al saneamiento o son incompatibles con ellos, es necesario derogarlas, modificarlas o enmendarlas, para cumplir esas exigencias. La evaluación de la capacidad institucional y financiera existente contribuye a detectar limitaciones, obstáculos y deficiencias y a decidir intervenciones adecuadas que promuevan la realización de los derechos al agua y al saneamiento.

27. A nivel mundial, la Evaluación mundial anual del saneamiento y el agua potable de ONU-Agua, facilita información sobre las aportaciones a los sectores, entre otras, la formulación de políticas, las disposiciones institucionales y la asignación de recursos, a fin de determinar qué factores favorecen o dificultan el acceso. En particular, en su cuestionario de 2011 también se presta atención a cuestiones de derechos humanos. Los informes del Panorama de la Situación de los Países elaborados por el Programa de Abastecimiento de Agua y Saneamiento del Banco Mundial constituyen otro instrumento para efectuar análisis y diagnósticos de la situación a nivel nacional. El Consejo Ministerial Africano sobre el Agua ha encargado la producción de tales informes sobre la mayoría de los países del África Subsahariana y están en marcha iniciativas similares en países de América Latina y Asia.

B. Fijación de objetivos

28. En los planes nacionales deberían fijarse objetivos para lograr el acceso al agua y al saneamiento, que sirvieran de base para la rendición de cuentas. En último término, las normas internacionales de derechos humanos requieren que el objetivo de los Estados sea la cobertura universal en unos plazos adaptados a la situación del país. Las metas correspondientes deben establecerse de acuerdo con una evaluación objetiva de las prioridades nacionales y las limitaciones de recursos, aprovechando al máximo los recursos de que dispone el Estado. A este respecto, algunos países ofrecen ejemplos notables. Por ejemplo, Sri Lanka pretende alcanzar el acceso universal al agua y al saneamiento para 2020²³, mientras que Nepal aspira a conseguir ese mismo objetivo para 2017²⁴. Dichos objetivos deberían basarse en criterios de derechos humanos relativos a la disponibilidad, la calidad, la aceptabilidad, la accesibilidad y la asequibilidad y dar definiciones específicas de cada uno de ellos.

29. El objetivo último de la cobertura universal debería dividirse en metas e indicadores de referencia específicos previstos para períodos más breves. Son fundamentales plazos fijos para el logro de los objetivos y la realización de las actividades necesarias a tal efecto a fin de decidir las medidas concretas que deben adoptarse y permitir a la población exigir responsabilidades a los gobiernos.

30. En el Protocolo relativo al Agua y la Salud de la Comisión Económica para Europa se incluyen disposiciones detalladas sobre la fijación de objetivos. En el párrafo 2 del artículo 6, se estipula que los Estados partes establecerán y publicarán objetivos nacionales y locales relativos a los estándares y niveles de resultados que deben conseguirse o mantenerse a fin de alcanzar un elevado nivel de protección contra las enfermedades relacionadas con el agua, que comprendan diversos parámetros, como la calidad del agua, los niveles de resultados y la frecuencia y calidad de las descargas. Entre los Estados que

²³ Shanika Sriyananda, "Sri Lanka achieves MDG on water and sanitation", *Sunday Observer* (Colombo), 3 de abril de 2011. Disponible en: www.sundayobserver.lk/2011/04/03/fea02.asp.

²⁴ Nepal, Plan Hidrológico Nacional, pág. 29. Disponible en: www.moen.gov.np/pdf_files/national_water_plan.pdf.

han fijado objetivos detallados que se ajustan a la situación del país figuran Eslovaquia, Finlandia, Hungría, la República Checa y Suiza²⁵.

31. El logro progresivo de los objetivos también implica que los Estados no deben conformarse con unas exigencias mínimas sino que han de lograr gradualmente un mayor nivel de servicios. Los Estados deben conseguir un equilibrio entre las medidas a corto plazo y a largo plazo a fin de garantizar el suministro sostenible de servicios de alcance universal, pero dando prioridad a la prestación de servicios básicos para todos antes de mejorar los servicios que ya está recibiendo una parte de la población. El Plan Hidrológico Nacional de Nepal antes mencionado constituye un buen ejemplo, puesto que aspira a lograr el acceso universal a los servicios básicos para 2017 y luego ir mejorando estos servicios a fin de alcanzar niveles medios o elevados para 2027²⁶.

32. Los objetivos deben ser ambiciosos, pero realistas. En algunos casos se basan en tendencias ya existentes en lo referente al acceso. Por ejemplo, se podría examinar el porcentaje de la población que consiguió dicho acceso durante el último decenio y luego fijar un objetivo que refleje este nivel. Sin embargo, este enfoque no tiene en cuenta el aprovechamiento máximo de los recursos disponibles y por lo tanto puede ser insuficiente desde el punto de vista de los derechos humanos, especialmente en vista de la financiación inadecuada que han recibido habitualmente los sectores del agua y el saneamiento. La fijación de objetivos no es solo un asunto técnico o burocrático, sino una decisión política acerca de si hay que aumentar los recursos destinados a esos sectores para cumplir criterios relativos a los recursos humanos. En otros casos, los objetivos fijados son demasiado elevados y por lo tanto poco realistas. No podrán exigirse responsabilidades a las instituciones si los objetivos fijados son claramente inalcanzables, y consisten simplemente en la expresión de un deseo. Así pues, los objetivos deben basarse en una evaluación realista de los recursos y la capacidad disponibles. Es esencial prever el costo de lo que se requiere para alcanzar un determinado objetivo, es decir calcular los gastos necesarios y estimar los ingresos de manera realista. Además, los planificadores no solo deberían tener en cuenta la disponibilidad de los recursos financieros efectivos y potenciales, sino también preparar planes a fin de disponer de la capacidad necesaria para absorber dichos recursos y procurar que se gasten como es debido.

33. La proyección de diversas hipótesis por parte del Brasil constituye un método interesante que puede servir de ejemplo, entre otras cosas, para fijar objetivos. Se basa en una amplia participación y en la consulta con técnicos especialistas. Se pide a las partes interesadas y a los expertos que estimen qué objetivos sería realista alcanzar en un determinado plazo (hasta 2030), en primer lugar sobre la base de las tendencias actuales de varios indicadores, pero también ajustándolos en función de posibles incrementos presupuestarios.

C. Formulación y aplicación de medidas apropiadas

34. Los Estados tendrían luego que formular y diseñar las medidas necesarias para calcular qué intervenciones se requieren para alcanzar los objetivos fijados en lo que respecta a recursos financieros, humanos, institucionales y de otro tipo. La normativa de derechos humanos no prescribe las medidas específicas que deben adoptar los Estados, pero prevé un marco para su formulación y aplicación. Estipula también los objetivos que hay que alcanzar y las cuestiones que deben considerarse para que el suministro de los servicios cumpla los criterios relativos a los derechos humanos, mientras que las medidas específicas y más apropiadas dependen de las circunstancias de cada Estado.

²⁵ Véase: www.unece.org/env/water/Protocol_implementation_reports.html.

²⁶ Véase la nota 24 *supra*, pág. 29.

35. Los Estados deben en último término conseguir que todas las personas bajo su jurisdicción tengan acceso a servicios de abastecimiento de agua y saneamiento suficientes, seguros, aceptables y asequibles. Si bien en una estrategia de abastecimiento de agua y saneamiento puede adoptarse un marco general, los planes deben tener una orientación práctica y enumerar las medidas que deben tomarse de la manera más concreta posible. Por ejemplo, en lo que respecta a la asequibilidad de los servicios, los Estados, entre otras medidas, deben diseñar una estructura de tarifas que tenga en cuenta las necesidades de todas las personas, incluidas las que viven en la pobreza; designar una institución encargada de fijar las tarifas, regular a los proveedores de servicios y vigilar su asequibilidad; adoptar políticas sociales suplementarias, en caso de necesidad; ocuparse del funcionamiento, y el mantenimiento así como de los costos de conexión, si el suministro se efectúa en red, pero también de las contribuciones individuales para otros tipos de servicios; y fijar normas y salvaguardias para la interrupción del servicio en caso de impago.

D. Seguimiento y evaluación

36. Desde el principio, las estrategias y planes deben llevar incorporadas disposiciones de seguimiento y evaluación. Los Estados deben vigilar que se hayan adoptado las medidas y actividades previstas y hasta qué punto se han integrado los derechos humanos. Deben evaluar los progresos realizados y detectar las deficiencias y los problemas pendientes. La presentación de informes periódicos sobre los progresos realizados en la aplicación del plan constituye una manera de efectuar el seguimiento. Sobre la base de la evaluación de las medidas adoptadas deben introducirse cambios y correcciones en el plan.

37. Los Estados deben supervisar si se han alcanzado los objetivos fijados en los plazos previstos. Para poder seguir de cerca la realización de los derechos al agua y al saneamiento, los Estados deben elaborar indicadores pertinentes, teniendo en cuenta los criterios relativos a los derechos humanos. Tales indicadores pueden referirse, por ejemplo, a la reducción del tiempo que se emplea en la recogida de agua, la mejora de la calidad del agua y los aumentos en el porcentaje de tratamiento de aguas residuales. Dichos indicadores deben diseñarse no solo para medir los resultados referentes al acceso, sino también para reflejar los progresos realizados y los esfuerzos desplegados por el Gobierno. Además, los datos deben desglosarse según los distintos motivos de discriminación prohibidos a fin de consignar si se han alcanzado los objetivos concretos fijados para las poblaciones marginadas y vulnerables.

38. El seguimiento debe correr a cargo de las instituciones estatales, pero también agentes externos tienen que poder examinar críticamente los sistemas de seguimiento público, los informes y las series de datos, por lo que esos procesos tienen que ser plenamente transparentes. Las organizaciones de la sociedad civil y las propias comunidades deben intervenir en las actividades de seguimiento y evaluación relacionadas con los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento. En algunos países, como la Argentina y Portugal, las instituciones reguladoras desempeñan una función importante en el seguimiento del suministro de servicios, mientras que en otros países, como Colombia, el Ecuador y el Perú, las instituciones nacionales de derechos humanos han elaborado amplios programas de seguimiento del ejercicio del derecho al agua. Slum Dwellers International fomenta la recopilación de datos a cargo de las comunidades locales para que sean precisos y de interés para la comunidad²⁷.

²⁷ Para más detalles de estos procedimientos de seguimiento, véase la compilación de buenas prácticas (A/HRC/18/33/Add.1).

IV. Factores de éxito

39. El éxito de la planificación depende tanto del procedimiento de preparación del plan como del plan en sí y de las actividades que de él se derivan. Para una planificación satisfactoria se requieren varios factores, que se estudian a continuación.

A. Marcos jurídicos sólidos basados en los derechos humanos y el acceso a la justicia

40. Las estrategias y planes de abastecimiento de agua y saneamiento deben inscribirse en un marco jurídico sólido. En primer lugar, eso requiere un examen de la legislación existente a fin de detectar lagunas y evaluar si está en consonancia con el pleno disfrute de los derechos al agua y al saneamiento. Este aspecto tiene que ver concretamente con el marco jurídico relativo al agua y al saneamiento, pero también con las leyes que pueden repercutir de manera indirecta en tales cuestiones, como el derecho penal y las leyes sobre la protección del niño, la planificación urbana o la herencia. Cuando la legislación es incoherente, debe derogarse, modificarse o adaptarse. En las leyes y reglamentos deben incluirse también normas claras para la prestación de servicios que recojan el contenido normativo de los derechos, a fin de sentar las bases de la rendición de cuentas permitiendo a las personas presentar reclamaciones fundadas en derechos jurídicamente vinculantes. Por ejemplo, la reglamentación de Sudáfrica prevé normas muy claras para el abastecimiento de agua, estableciendo una cantidad mínima de 25 litros por persona y día, con un flujo de abastecimiento no inferior a 10 litros por minuto y a una distancia máxima de 200 m del hogar²⁸.

41. Asimismo, la legislación debe prohibir la discriminación y prever sistemas de participación. En las leyes sobre el abastecimiento de agua y el saneamiento también deben definirse claramente las funciones y responsabilidades de las instituciones. El abastecimiento de agua y el saneamiento deberían ser derechos humanos exigibles, con la garantía del acceso a la justicia y a otros mecanismos de rendición de cuentas. El acceso a la justicia requiere no sólo la existencia de tribunales y de un ordenamiento jurídico, sino también el conocimiento de la ley, de los derechos y de las oportunidades para reclamarlos. Deben adoptarse medidas para superar los obstáculos que dificultan el acceso a la justicia, como los costos prohibitivos, las exigencias idiomáticas, las necesidades de representación y la ubicación geográfica de los tribunales, así como la asistencia letrada.

B. Instituciones sólidas y asignación clara de responsabilidades

42. El éxito de la planificación depende en gran medida de las instituciones y los demás participantes. Unas instituciones fuertes podrán apoyar el planteamiento político del plan y su aplicación.

43. Las responsabilidades en los sectores del agua y el saneamiento están a menudo fragmentadas de manera horizontal entre distintos ministerios y departamentos y también de manera vertical entre la administración nacional o central y la administración local. Por este motivo resulta esencial la coordinación entre los distintos sectores, como la salud, la educación, la agricultura y el bienestar social, y a diferentes niveles de la administración, incluidos los municipios y las regiones. Las funciones y responsabilidades de estas distintas

²⁸ Sudáfrica, Reglamentación sobre normas y medidas nacionales obligatorias para la conservación del agua, 20 de abril de 2001, pág. 3. Disponible en: www.dwaf.gov.za/Documents/Notices/Water%20Services%20Act/SEC9DREG-20%20April%202001.doc.

instituciones deberían definirse claramente en la fase de planificación y todas estas partes interesadas deberían intervenir en la preparación y aplicación del plan. Cuando la administración local es la encargada de prestar los servicios, es esencial que intervenga en la planificación desde un principio. Además, también la sociedad civil debe participar en el proceso de planificación, al igual que el sector privado cuando resulte pertinente. Por último, si bien a menudo participarán también donantes y organizaciones internacionales, hay que conseguir que todo el proceso sea impulsado en el plano nacional. Para ganar autoridad y legitimidad, el plan debe tener respaldo político al más alto nivel.

44. En Kenya, el Ministerio del Agua y el Regadío ha estado introduciendo reformas en el sector desde 2004, sobre la base de la nueva Ley del agua de 2002, con el apoyo de la Agencia Alemana de Cooperación Técnica (conocida actualmente como Agencia Alemana de Cooperación Internacional). El ministerio es el responsable de la formulación de políticas y la coordinación sectorial. Ha delegado otras funciones, como la regulación, la financiación en favor de la población pobre, la planificación de inversiones y el desarrollo, en la Junta Reguladora de los Servicios de Abastecimiento de Agua, el Fondo Fiduciario de los Servicios de Abastecimiento de Agua, las juntas de servicios de abastecimiento de agua y los proveedores de tales servicios, respectivamente. Esta estructura institucional se explicita claramente en la Ley del agua y la asignación clara de funciones y responsabilidades a nivel nacional, regional y local sienta las bases para exigir una rendición de cuentas a las instituciones²⁹.

45. La corrupción en los sectores del agua y el saneamiento perjudica gravemente el funcionamiento de las instituciones. A menudo las personas más afectadas son los pobres, ya que la corrupción perpetúa la pobreza al reducir la eficacia y socava el imperio de la ley y la democracia. Puede darse a todos los niveles, independientemente de que los servicios corran a cargo de entidades públicas o privadas³⁰. Hay medidas útiles que pueden adoptar los Gobiernos para prevenir la corrupción. Por ejemplo, el Pacto de Integridad preparado por Transparency International es un instrumento cuya finalidad es ayudar a los gobiernos, las empresas privadas y la sociedad civil a prevenir la corrupción en los contratos públicos³¹.

1. Coordinación para superar la fragmentación

46. Para empezar a planificar la realización de los derechos al agua y al saneamiento, los Gobiernos tienen que designar al ministerio o los ministerios y al departamento o los departamentos competentes. A menudo toda una serie de instituciones se encargan de diferentes aspectos, como los departamentos de salud, infraestructura, medioambiente, educación, agricultura y recursos hídricos. Además, puede haber diferentes entidades que intervengan en la reglamentación de los sectores del agua y el saneamiento. Por ejemplo, la regulación de la calidad del agua puede ser de la incumbencia del departamento de salud o de medio ambiente, mientras que la regulación de las tarifas puede depender de otros órganos. Puede haber también otro ministerio encargado de aplicar las políticas sociales necesarias para que los servicios sean asequibles a determinados sectores de la población. Por consiguiente, el plan debe asignar claramente las responsabilidades y especificar qué actividad corresponde a cada uno de los participantes así como disponer la coordinación

²⁹ André Lammerding y otros, "All inclusive? How regulation in water and sanitation can be pro-poor: lessons from Sub-Saharan Africa", Agencia Alemana de Cooperación Técnica (GTZ), Regulation Brief N° 1 (agosto de 2009), págs. 3 a 8.

³⁰ Transparency Internacional, *Global Corruption Report 2008: Corruption in the Water Sector* (Cambridge University Press, Cambridge, 2008), pág. 6.

³¹ Water Integrity Network and Transparency International, *Integrity Pacts in the Water Sector* (2010), pág. 15. Disponible en: www.transparency.org/content/download/58296/933272/IP_manual_water_sector.pdf.

entre los distintos ministerios. Aparte de los ministerios competentes, es crucial reforzar la cooperación con los ministerios de planificación y finanzas. La experiencia de la iniciativa Saneamiento y Agua para Todos ha demostrado que la participación de los ministros de finanzas es muy importante a fin de conseguir un apoyo presupuestario suficiente para hacer realidad los derechos al agua y al saneamiento. Por ejemplo, en el Chad dicha iniciativa fomentó la cooperación entre los ministros de finanzas y de ordenación del agua. De resultados de sus debates acerca de la necesidad de una buena estrategia de saneamiento se efectuó el desglose de un renglón presupuestario único para el agua y el saneamiento con objeto de seguir más de cerca las inversiones en saneamiento³².

47. Para garantizar la coordinación, los gobiernos quizás podían designar un coordinador o crear un comité directivo o un grupo de trabajo. En la Declaración de Colombo, aprobada en la cuarta Conferencia sobre Saneamiento del Asia Meridional, celebrada en abril de 2011, se pide explícitamente a los países que establezcan un **único órgano nacional** encargado de coordinar el saneamiento y la higiene, con la participación de todas las partes interesadas, entre otras las responsables de las finanzas, la sanidad, la salud pública, el medio ambiente, el agua, la educación, las cuestiones de género y la administración local a nivel nacional, subnacional y local³³. Este órgano coordinador necesita respaldo político al más alto nivel así como un mandato claro. Para evitar los desajustes entre las diferentes fases de la planificación, es fundamental que intervengan las mismas instituciones durante todo el ciclo de planificación.

2. La descentralización y el papel de las autoridades locales

48. En muchos Estados, los servicios se suministran de manera descentralizada y son de la incumbencia de las autoridades locales. Eso no reduce en modo alguno las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos. Como partes integrales del Estado, las administraciones locales están obligadas por las normas sobre derechos humanos. Al mismo tiempo, deben fijarse normas mínimas a nivel nacional basadas en criterios relativos a los derechos humanos con el fin de garantizar la coherencia y el respeto de los derechos humanos en todo el país. Los Estados deben velar por que las autoridades locales dispongan de los recursos financieros, humanos y de otro tipo necesarios para desempeñar sus funciones con eficacia³⁴. El gobierno nacional tiene la obligación de regular las actividades de las administraciones locales para supervisar y controlar su funcionamiento a fin de que cumplan con sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos³⁵. Es esencial que haya una jerarquía clara de funciones en los distintos niveles de gobierno para evitar la confusión, las lagunas y la ineficiencia.

3. Participación de agentes no estatales

49. En la prestación de los servicios intervienen a menudo diversos agentes. Si bien en muchos casos los municipios son los encargados de prestar los servicios, también pueden delegar esa función en entidades no estatales, como empresas y ONG. También en otros casos, los servicios se prestan sobre todo de manera informal, ya que intervienen diversos agentes para colmar lagunas, pero no tienen un mandato oficial de las autoridades estatales para prestar esos servicios. Asimismo, se prestan servicios de muy diversos tipos, que van

³² Clarissa Brocklehurst, "Sanitation and Water for All: a global framework for action", ponencia en la Reunión de Alto Nivel Mundial 2010, Addis Abeba, 21 de noviembre de 2010. Disponible en: www.sanitationandwaterforall.org/files/Annex_11_HLM_Presentation_SWA_SC_Meeting_Nov21_2010.pptx.

³³ Párrafo V. Disponible en: www.sacosan4lk.org/download/cr_cmb_declaration.pdf.

³⁴ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N° 15, párr. 51.

³⁵ International Council on Human Rights Policy, *Gobierno local y los derechos humanos: brindando buenos servicios* (Versoix, 2005), págs. 20 y 24.

desde el suministro en red hasta medidas de saneamiento en pequeña escala. Estas diferentes estructuras tienen repercusiones importantes en la planificación y modifican la naturaleza de las actividades que deben asignarse a las diversas partes interesadas.

50. Los Estados deben velar por que la participación de agentes no estatales no dé lugar a violaciones de los derechos humanos. Tienen que regular a los proveedores de servicios para que realicen sus actividades de acuerdo con las normas y principios de derechos humanos. De este modo, cuando se delega la prestación de servicios, el Estado asume una función reguladora, sin por ello restar importancia a la regulación cuando se trate de servicios públicos. El Estado tiene que crear unas condiciones propicias, indicar quiénes se encargan del suministro de servicios y en qué ámbito, planificar su función reguladora y prever los recursos necesarios para adoptar medidas reguladoras.

4. Función de los donantes y los asociados para el desarrollo

51. Toda estrategia y plan nacional debe estar en manos del país. Las actividades que dependen totalmente del exterior pueden eludir los procedimientos democráticos y producir a menudo estrategias y planes puramente cosméticos, que no son sostenibles y que a menudo no corresponden a las necesidades y aspiraciones de la población. Sin embargo, los donantes y los asociados para el desarrollo tienen un importante papel que desempeñar en el proceso de planificación. Por ejemplo, pueden facilitar la coordinación y apoyar el fomento de la capacidad y el fortalecimiento institucional, incluso a nivel local. Estas medidas ayudarán a las instituciones a desempeñar sus funciones y rendir cuentas a la población.

C. Garantizar una financiación suficiente

52. Una planificación y ejecución satisfactorias dependerán de una financiación suficiente y previsible. Sin los recursos financieros necesarios, la planificación y la fijación de objetivos no tienen sentido. La relación entre el plan y el presupuesto tiene pues una enorme importancia. Los Estados deben determinar las consecuencias presupuestarias de las actividades previstas y asignar suficientes recursos financieros y humanos para llevarlas a cabo. Tiene que haber financiación suficiente no solo para el suministro de los servicios, sino también para cubrir los costos de las medidas reguladoras y el fortalecimiento de la capacidad institucional, así como para la propia planificación. Una financiación y un fomento de la capacidad adecuados son especialmente importantes para las autoridades locales en un contexto de descentralización. Los recursos a nivel local pueden incluir asignaciones del gobierno central, así como apoyo a la capacidad de generación de ingresos de las autoridades locales.

53. Las instituciones competentes, a todos los niveles, y el órgano coordinador deben estar dotados de una plantilla suficiente y de los conocimientos técnicos necesarios. Asimismo, debe disponerse de recursos suficientes para llevar a cabo actividades participativas y adoptar medidas que garanticen la transparencia.

54. En último término, el sistema de financiación debe permitir poner en práctica los planes y estrategias y los Estados deben aprovechar al máximo los recursos disponibles para hacer realidad los derechos al agua y al saneamiento, incluso en tiempos de crisis económica. La financiación ha de ser suficiente para que los sistemas de abastecimiento de agua y saneamiento sean sostenibles y los servicios asequibles a todos.

1. Panorama de la financiación sectorial

55. La financiación de los sectores del agua y el saneamiento es muy compleja; para determinar si es suficiente hay que hacerse una idea completa de las distintas fuentes de

fondos. En líneas generales, los ingresos consisten en "tarifas, impuestos y transferencias". En lo que respecta a los gastos, es fundamental examinar las inversiones de capital así como el funcionamiento y el mantenimiento. Los ingresos y los gastos se dividen entre la administración nacional y la local, según cuáles sean los órganos encargados de generar ingresos y de desempeñar funciones de ejecución.

56. Las tarifas son un componente importante de la financiación de los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento. Sin embargo, también deben tenerse en cuenta otras contribuciones. En lo que respecta a los sistemas de abastecimiento de agua corriente y alcantarillado, es frecuente el cobro de tasas por conexión a la red de suministro, y cuando se utilizan otras formas de saneamiento, como las letrinas de pozo, son los usuarios quienes suelen costear la instalación, así como su funcionamiento y mantenimiento, por ejemplo el vaciado de los pozos y la eliminación de fangos cloacales.

57. Gracias al marco de los derechos humanos, la medida en que los ingresos procedan de las tarifas dependerá de lo que puedan pagar los usuarios. Si es necesario, las subvenciones desempeñan un papel crucial para garantizar la asequibilidad. Las medidas de apoyo a los ingresos son uno de los tipos de subvención relacionados con los sistemas de bienestar y asistencia social. Algunos países, como Chile, conceden esas subvenciones generales en función de los recursos de que disponen los beneficiarios. En la estructura tarifaria pueden incorporarse medidas de ajuste, como las subvenciones cruzadas, a fin de reducir las tarifas que pagan los hogares de bajos ingresos por los servicios de abastecimiento de agua o alcantarillado, pero solo pueden funcionar si hay un número suficiente de hogares más acomodados que puedan costearlas.

58. Para hacerse una idea completa y fiable de la financiación disponible, en las proyecciones presupuestarias hay que incluir los ingresos previstos procedentes de las tarifas del agua y otros cargos por servicios de abastecimiento de agua y saneamiento. Si los ingresos procedentes de las tarifas no cubren todos los costos conexos, será necesario recibir fondos de los presupuestos generales a nivel nacional, subnacional o local. Los ingresos generales son importantes para financiar las inversiones de capital y las subvenciones no incluidas en el sistema de tarifas.

59. A menudo los presupuestos se asignan según las funciones administrativas correspondientes a los distintos ministerios y departamentos. Debido a la fragmentación de responsabilidades en lo que respecta al abastecimiento de agua y el saneamiento, es difícil hacerse una idea cabal de los recursos destinados a esos sectores cuando se combinan con otros presupuestos como el de los servicios de salud. Además, sobre todo para el saneamiento en zonas rurales, son muy frecuentes las asignaciones extrapresupuestarias³⁶.

60. Una clasificación del presupuesto nacional por funciones ayudaría a superar algunos problemas. En esa clasificación se incluirían todas las partidas presupuestarias que van a parar a los sectores del abastecimiento de agua y el saneamiento en los distintos ministerios y departamentos. En Nepal, por iniciativa de la sociedad civil se ha creado una partida presupuestaria aparte para el saneamiento³⁷. Un presupuesto integrado permite además incorporar partidas que no forman parte del presupuesto operativo central, como las correspondientes a entes separados y autónomos, por ejemplo los órganos reguladores de algunos países, los presupuestos de los gobiernos a nivel subnacional, y las contribuciones de los donantes, y de este modo es posible hacerse una idea completa.

61. La misma clasificación y el mismo carácter inclusivo serían necesarios para los presupuestos locales. Así se incluirán a menudo transferencias de la administración

³⁶ ONU-Agua y OMS, *GLAAS 2010* (véase la nota 9 *supra*), pág. 43.

³⁷ WaterAid, *Budget Advocacy for the Water and Sanitation Sector in Nepal: A Primer for Civil Society Organizations* (2010), pág. 37.

nacional a la local, que pueden consistir en donaciones condicionales o en bloque. Las donaciones condicionales deben gastarse para determinados fines (por ejemplo, para la infraestructura del abastecimiento de agua), mientras que las donaciones en bloque (o incondicionales) no van destinadas a un sector o proyecto específico, sino que la administración local puede decidir invertir las en el abastecimiento de agua y el saneamiento. Tales transferencias de la administración nacional a la local deben tener en cuenta las disparidades regionales existentes en cuanto a los recursos disponibles. Si el gobierno nacional adopta un sistema de transferencias, según los criterios de derechos humanos debe garantizar su distribución sin ningún tipo de discriminación, y también facilitar recursos adicionales a las regiones con poblaciones desfavorecidas. En caso de no prestarse esa atención específica, las transferencias del gobierno pueden hacer aumentar las diferencias regionales y perpetuar la discriminación. Además, también es crucial que esas transferencias tengan el destino adecuado y se utilicen a nivel local para fomentar el acceso al agua y al saneamiento de las personas más desfavorecidas y desatendidas, que carecen de acceso a los servicios, en vez de limitarse a mejorar los servicios de quienes ya están conectados. Sin embargo, en muchos países todavía no se han elaborado criterios para asignar los fondos, y cuando existen no se aplican necesariamente de manera sistemática. Algunos países, como Camboya y Mongolia, constituyen excepciones notables, sobre todo en lo que respecta al abastecimiento de agua en zonas urbanas³⁸. En los Estados Unidos de América, la Agencia de Desarrollo Rural del Departamento de Agricultura concede préstamos y donaciones a pequeños municipios. Para determinar la combinación apropiada de préstamos y donaciones se tiene en cuenta la cantidad máxima que una comunidad puede asumir si cobra cantidades razonables a los usuarios³⁹.

62. Por último, también la asistencia internacional contribuye a menudo a la financiación mediante transferencias externas. Las políticas de los donantes deben integrar los derechos humanos al agua y al saneamiento y apoyar las prioridades nacionales en estos sectores, así como fijar objetivos para reducir las diferencias de acceso. Por ejemplo, la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo ha dado prioridad al agua y al saneamiento, creando en 2009 un Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento de 1.000 millones de euros, con el objetivo específico de contribuir a la realización del derecho humano al agua y de mejorar las políticas y los procedimientos de planificación⁴⁰. Por lo general, la asistencia internacional contribuye a la financiación a nivel nacional (y los fondos pueden transferirse luego al nivel local), pero en algunos países las administraciones locales también están autorizadas a recibir directamente donaciones y préstamos internacionales. Si bien eso puede ofrecer nuevas oportunidades, también puede hacer aumentar el riesgo de que se creen disparidades entre los diversos municipios⁴¹. También incrementa la necesidad de reforzar la capacidad a nivel local para tratar con instituciones de financiación públicas y privadas.

2. Asignación del máximo de recursos disponibles

63. Deben desarrollarse estrategias y planes que tengan en cuenta el marco general de gastos, ya que la planificación no alcanzará los objetivos fijados si no se inscribe en el contexto de los recursos disponibles. Hay que determinar los costos previstos de las actividades programadas. Al decidir las medidas apropiadas, las autoridades competentes, con la participación de todas las partes y las comunidades interesadas, deben examinar enfoques y soluciones innovadores que puedan dar los resultados previstos, y que resulten

³⁸ ONU-Agua y OMS, *GLAAS 2010* (véase la nota 9 *supra*), pág. 34.

³⁹ Véase www.rurdev.usda.gov/hi/Rural%20Utilities%20Programs.htm.

⁴⁰ Véase http://www.aecid.es/web/es/aecid/normativa/fondos/Fondo_de_Cooperacion_para_Agua_y_Saneamiento/003.html.

⁴¹ International Council on Human Rights Policy, *Gobierno local* (véase la nota 35 *supra*), pág. 45.

menos costosos que los enfoques y las tecnologías convencionales. Por ejemplo, la iniciativa de saneamiento total con base en la comunidad ha logrado resultados notables al conseguir ampliar el acceso al saneamiento adoptando una solución de bajo costo⁴².

64. Al determinar los costos del suministro de servicios deberían tenerse en cuenta no solo los gastos de capital en infraestructura sino también los costos relacionados con el ciclo vital del sistema, incluidos los de funcionamiento y mantenimiento, mano de obra y gestión. Además, deberían tenerse en cuenta los gastos del saneamiento *in situ*, pero como estos se generan sobre todo en los hogares, resultan difíciles de cuantificar. El PNUD está llevando a cabo una interesante labor de cálculo de costos, por ejemplo preparando un modelo de evaluación de las necesidades de acuerdo con los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Dicho modelo, en el que se integran los derechos al agua y al saneamiento, constituye un marco para que los gobiernos nacionales puedan evaluar los costos de alcanzar los objetivos en materia de agua y saneamiento durante el período que va hasta 2015.

65. La obligación de respetar los derechos económicos, sociales y culturales exige la adopción de medidas para aprovechar al máximo los recursos disponibles. Se han realizado muchos estudios recientes y se han elaborado varios instrumentos para evaluar si los Estados despliegan el máximo de recursos disponibles para garantizar los derechos humanos. Un método consiste en comparar las asignaciones presupuestarias actuales con iniciativas anteriores a fin de determinar si se ha progresado o si se ha producido un estancamiento o incluso una regresión. A primera vista, toda reducción sería motivo de preocupación. Si las asignaciones anteriores a los sectores pertinentes resultaron claramente insuficientes, quizás no baste con un ligero incremento basado en ajustes anuales y haya que proceder a una reasignación de fondos. Otro enfoque consiste en comparar países que se encuentran en situaciones similares. Esos instrumentos no tienen como finalidad dar respuestas definitivas sobre la manera de aprovechar al máximo los recursos disponibles, pero pueden suscitar nuevas investigaciones. Podría justificarse una disminución del presupuesto, por ejemplo, cuando los recursos se utilicen de manera más eficiente y se asignen a los grupos más vulnerables y marginados, o cuando cambien las condiciones económicas, siempre que la reducción obedezca a consideraciones juiciosas y pueda justificarse con referencia a la totalidad de derechos.

66. Las asignaciones presupuestarias deberían efectuarse sobre la base de los costos previstos de las actividades programadas con el fin de conseguir el máximo posible con los recursos consignados para poner en práctica el plan. Deben asignarse los recursos necesarios a las autoridades competentes que han de llevar a cabo las actividades, por ejemplo cuando estas se han delegado en el plano local.

3. Seguimiento de los gastos

67. Además de evaluar las asignaciones presupuestarias desde la perspectiva de los derechos humanos, también es esencial seguir de cerca los gastos, es decir determinar si se ha utilizado el presupuesto asignado. Si no se ha gastado el presupuesto previsto, eso puede indicar que existen problemas de capacidad. Con todo, esos menores gastos pueden justificarse si se mejora la eficiencia, es decir si se han conseguido los resultados previstos con menos recursos. De manera análoga, será importante verificar si los recursos se han gastado de acuerdo con las prioridades indicadas en el plan y, de no ser así, habrá que averiguar los motivos, que podrían ser la falta de capacidad para gastar, la existencia de prácticas corruptas u otras razones.

⁴² Para un análisis del enfoque del saneamiento total con base en la comunidad, véase la compilación de buenas prácticas (A/HRC/18/33/Add.1).

D. Participación y transparencia

68. Todo plan para la realización de los derechos al agua y al saneamiento debe elaborarse mediante un procedimiento participativo y transparente. La participación sistemática es crucial en todas las fases del ciclo de planificación, desde el diagnóstico y la fijación de objetivos, pasando por la formulación de respuestas y la ejecución, hasta llegar al seguimiento y la evaluación. El saneamiento, en particular, no es únicamente un servicio que se presta sino que requiere un cambio de comportamiento, que sólo puede conseguirse mediante la participación activa de los beneficiarios interesados. Hay que ofrecer lo antes posible oportunidades de participación, procediendo entre otras cosas a evaluar las necesidades comunitarias.

69. La participación ha de ser activa, libre y significativa. No debe limitarse al simple intercambio de información y a consultas superficiales, sino que hay que hacer intervenir a las personas en la adopción de decisiones, ofreciéndoles oportunidades reales de influir en el proceso de planificación. La organización de un procedimiento auténticamente participativo es una tarea ardua. Se requerirán diferentes mecanismos y enfoques, como por ejemplo consultas con las diversas partes interesadas, reuniones y asambleas públicas, así como oportunidades para presentar observaciones por escrito y comentar los resultados conseguidos.

70. Entre los grupos que deberían tener la oportunidad de participar figuran organizaciones de la sociedad civil, organizaciones comunitarias, instituciones nacionales de derechos humanos, el mundo académico e instituciones de investigación, el sector privado y sobre todo las propias comunidades y personas afectadas, y debería hacerse especial hincapié en la aportación de las mujeres. Las personas y comunidades desfavorecidas y en situación de riesgo deben estar representadas a fin de que la participación no se limite a unas cuantas ONG bien conocidas o a las élites locales. Las reuniones deberían estar dirigidas a personas de todos los niveles de la sociedad y habría que tener en cuenta las dificultades que puedan impedirles asistir a ellas. Por este motivo, las reuniones deberían organizarse cerca de los lugares de residencia o de trabajo en todas las regiones del país, a una hora apropiada, utilizando los idiomas locales, dando facilidades a los padres y los niños, aprovechando las organizaciones ya existentes y adoptando otras medidas oportunas. La Iniciativa Nacional para el Desarrollo Humano emprendida en 2005 en Marruecos constituye un ejemplo de enfoque participativo, integrado y orientado de abajo a arriba. De este modo se consiguió la participación oficial y real de las comunidades y la sociedad civil a nivel local, y la integración de todos los agentes políticos, económicos y sociales en un único proceso⁴³.

71. Algunas partes del proceso de planificación requerirán conocimientos técnicos. Sin embargo, debe lograrse un equilibrio entre estas aportaciones y las necesidades y preferencias de la población en todo el país, teniendo en cuenta las soluciones locales. Las autoridades encargadas de la planificación deben examinar seriamente las diversas contribuciones y diseñar y adoptar las medidas necesarias para garantizar los derechos al agua y al saneamiento para todos.

72. La transparencia y el acceso a la información son esenciales para hacer posible la participación. Habría que poner a disposición del público toda la información pertinente y los diversos esbozos del plan. También se necesita transparencia en lo que respecta a las políticas y medidas existentes. Por ejemplo, tan solo cuando se entienden bien las prioridades actuales de la asignación de recursos es posible analizarlas y determinar si deben introducirse cambios. La información debe tener una amplia difusión y estar disponible en todos los idiomas pertinentes y por múltiples vías para que sea realmente

⁴³ Véase www.indh.gov.ma/fr/index.asp.

accesible. Para ello pueden utilizarse sitios en la Web, pero también programas locales de radio, tableros de anuncios y la prensa local. En la India, por ejemplo, la legislación sobre el derecho a la información⁴⁴ ha tenido una considerable repercusión en la mejora de la transparencia permitiendo solicitar información y exigir responsabilidades a las diversas administraciones.

E. No discriminación e igualdad

73. El acceso al agua y al saneamiento se caracteriza por las grandes disparidades existentes, que a menudo equivalen a la discriminación prohibida por las normas de derechos humanos⁴⁵. A fin de superar la discriminación existente, los Estados deben preparar estrategias específicas para remediar la situación de quienes son objeto de discriminación. Sin este enfoque específico, las intervenciones en los sectores del agua y el saneamiento suelen servir para mejorar el acceso exclusiva o principalmente de quienes están más próximos, y pueden hacer aumentar las desigualdades existentes.

74. Los objetivos generales de aumentar el acceso al agua y al saneamiento deben complementarse con otros objetivos para reducir las desigualdades. Como primera medida, los Estados deben determinar cuáles son las poblaciones vulnerables y marginadas, las pautas de discriminación y las causas estructurales subyacentes. En cuanto al acceso al agua y al saneamiento, los grupos y las personas señaladas como potencialmente vulnerables o marginadas son, entre otros, las mujeres, los niños, los habitantes de zonas rurales y de zonas urbanas desfavorecidas y otras personas que viven en situación de pobreza, comunidades nómadas y viajeras, refugiados, migrantes, personas pertenecientes a minorías étnicas o raciales, ancianos, grupos indígenas, personas que viven con discapacidades, personas que viven en regiones con falta de agua y personas que viven con el VIH/SIDA.

75. No todos los motivos de discriminación prohibidos serán pertinentes en todos los Estados. Al identificar a los grupos y personas desfavorecidos, los Estados tienen que efectuar estudios de la población sobre la base de esos motivos y seguir investigando cuando comprueben que determinados grupos son objeto de discriminación. Por ejemplo, si bien la discriminación por motivos de género o las disparidades entre asentamientos oficiales y precarios serán problemas frecuentes en muchos países, para detectar y abordar otras formas de discriminación habrá que situarlas más en su contexto.

76. Por ejemplo, en el proceso de planificación de la Estrategia de desarrollo basada en los derechos 2006-2013 del municipio de Kiseljak en Bosnia y Herzegovina se tenía el propósito de fijar prioridades de desarrollo desde el punto de vista de los derechos humanos, y se incluía una evaluación de la infraestructura hidráulica del municipio. Como en la evaluación se vio que la situación más grave era la del asentamiento de Hrastovi, habitado principalmente por romaníes, el municipio dio prioridad a la mejora de su infraestructura⁴⁶.

⁴⁴ La India, Ley sobre el derecho a la información de 2005. Disponible en <http://righttoinformation.gov.in/rti-act.pdf>.

⁴⁵ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N° 20 (2009) sobre la no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales, párr. 7. Por discriminación puede entenderse "toda distinción, exclusión, restricción o preferencia u otro trato diferente que directa o indirectamente se base en los motivos prohibidos de discriminación y que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad", de los derechos humanos.

⁴⁶ Municipio de Kiseljak, Estrategia de desarrollo basada en los derechos, págs. 27, 28 y 68. Disponible en: www.rmap.undp.ba/Upload/SC/kiseljak%20strategy_26Oct_eng.pdf.

77. Con arreglo a sus evaluaciones, los Estados deben supervisar específicamente los progresos realizados en las poblaciones con mayor probabilidad de sufrir discriminación a fin de evitar su exclusión sistemática. Deben preparar intervenciones que se ajusten a sus circunstancias concretas, e incluso fijar objetivos separados para esos grupos. Serán necesarias estrategias específicas para llegar a los más necesitados y ayudarles a superar los obstáculos jurídicos, económicos, físicos, institucionales, culturales, lingüísticos y de otro tipo.

78. El Fondo Fiduciario de Zambia para la Delegación de Competencias, por ejemplo, llevó a cabo un estudio de referencia⁴⁷ para reunir datos sobre el agua y el saneamiento desglosados, entre otras cosas, por zonas urbanas y rurales y por niveles de ingresos. Sobre la base de esos resultados, Zambia presta atención específica a las zonas de bajos ingresos mediante el fomento de tecnologías de bajo costo, como quioscos de agua en que se cobran tarifas bajas. Como complemento de las subvenciones cruzadas aplicadas mediante la estructura tarifaria, la construcción de infraestructuras en las zonas urbanas de bajos ingresos se financia por medio del Fondo Fiduciario⁴⁸.

79. En sus actividades de supervisión, los Estados deben prestar atención especial e informar sobre las medidas adoptadas para llegar a las personas más desfavorecidas y excluidas. También deben incluir información sobre los programas y recursos utilizados con esos fines específicos; es decir, se necesitan datos desglosados no solo referentes a los niveles de resultados, sino también para medir las actividades llevadas a cabo por el gobierno, por ejemplo, para determinar si se han aumentado los recursos destinados a los habitantes de barrios de tugurios. La Red de Abastecimiento de Agua y Saneamiento de Tanzania supervisa la equidad en el sector mediante informes anuales que se ocupan principalmente de la inclusión, la rendición de cuentas, la participación y la sostenibilidad de las políticas. Se encontraron considerables faltas de equidad en el sector del abastecimiento de agua de la República Unida de Tanzania; por ejemplo, un importante desfase entre las zonas rurales y las urbanas en lo que respecta al acceso y unas asignaciones presupuestarias desproporcionadamente elevadas para los servicios urbanos.

V. Conclusiones y recomendaciones: de qué manera el marco de derechos humanos contribuye a mejorar la planificación

A. Establecer un marco para la fijación de prioridades

80. **La plena realización de los derechos humanos puede requerir un sistema complejo de equilibrios que resultan incluso más difíciles en situaciones de crisis económica. Disponer de un plan o de una visión de futuro ofrecida por un marco de derechos humanos ayuda a las autoridades a conceder prioridad a la realización de los derechos humanos por encima de otras consideraciones. Sin embargo, dicho marco no da una respuesta única sobre cómo fijar prioridades cuando no puedan alcanzarse todos los objetivos al mismo tiempo, por ejemplo para la distribución de recursos entre zonas rurales remotas y desatendidas y barrios de tugurios urbanos desfavorecidos. Lo que requieren las normas y principios de derechos humanos es que**

⁴⁷ Zambia, Fondo Fiduciario para la Delegación de Competencias y Consejo Nacional para el Abastecimiento de Agua y el Saneamiento, *Reaching the Millennium Development Goals for Water Supply and Sanitation in Zambia: The Urban Perspective* (Lusaka, 2005). Disponible en: www.nwasco.org.zm/media/mdg.pdf.

⁴⁸ Lammerding y otros, "All Inclusive?", (véase la nota 29 *supra*), pág. 6.

estas asignaciones se decidan no solo con arreglo a un análisis de la relación entre costo y utilidad, sino que sean resultado de un procedimiento democrático, participativo y no discriminatorio. A este respecto:

- a) Los Estados deben incorporar la cuestión de los derechos humanos al agua y al saneamiento en las estrategias existentes en otros campos a fin de lograr una planificación coherente.
- b) Los Estados deben desarrollar también estrategias y planes específicos para los sectores del agua y el saneamiento a fin de que estas cuestiones reciban suficiente prioridad y se tengan en cuenta sus aspectos específicos.
- c) Cuando ya existen estrategias o planes para los sectores del agua y el saneamiento, los Estados deben reexaminarlos, y revisarlos y armonizarlos con las normas y principios de derechos humanos, según sea necesario.
- d) Los Estados deben tener como objetivo primordial lograr el acceso básico para todos y luego conseguir progresivamente mayores niveles de servicios.
- e) Los Estados deben concebir estrategias específicas para hacer frente a la discriminación y llegar hasta las personas más desfavorecidas. Deben determinar cuáles son las poblaciones vulnerables y marginadas, las pautas de discriminación y las causas estructurales subyacentes, entre otras cosas reuniendo datos desglosados. Deben fijar objetivos concretos para reducir las desigualdades en el acceso, preparar intervenciones que se adapten a circunstancias concretas y supervisar específicamente los progresos que se logren con esos grupos.
- f) Las políticas de los donantes deberían apoyar estas prioridades nacionales, pasando del acceso básico a mayores niveles de servicios y reduciendo las disparidades existentes.
- g) Cuando se efectúen transferencias del nivel nacional al nivel local, los gobiernos nacionales deben adoptar un sistema de transferencias que garantice una distribución equitativa y que facilite recursos adicionales a las regiones con poblaciones desfavorecidas y dé prioridad a las personas que carecen de acceso.

B. Establecer un marco para una planificación ambiciosa, pero realista

81. Las normas de derechos humanos ofrecen un marco para una planificación ambiciosa, pero realista. Si bien el objetivo último debe ser la cobertura universal, la idea de una realización progresiva permite adaptar este objetivo a la situación de los países y fijar unos plazos que sean realistas en un determinado contexto. Los Estados deben aprovechar al máximo los recursos disponibles para la realización de los derechos al agua y al saneamiento, recurriendo a la asistencia internacional cuando sea necesario. El concepto de realización progresiva implica también la prestación gradual de mayores niveles de servicios. En consonancia con este planteamiento:

- a) Los Estados deben basar el desarrollo de una estrategia y un plan para la realización de los derechos al agua y al saneamiento en un sólido análisis de la situación actual de esos derechos con arreglo a los criterios normativos de la disponibilidad, la calidad, la aceptabilidad, la accesibilidad y la asequibilidad. Deben prestar especial atención a los grupos marginales y vulnerables para determinar sus niveles de acceso, los obstáculos concretos que puedan encontrar para conseguir el acceso y las causas profundas de esos obstáculos.

b) Los Estados deben llevar a cabo también una evaluación de las políticas, programas y actividades existentes, determinar qué recursos deben asignarse e identificar a las partes interesadas y evaluar su capacidad.

c) Los Estados deben fijar objetivos claros, en consonancia con las normas de derechos humanos, que se basen en una evaluación realista de los recursos y la capacidad.

d) Los Estados deben formular y diseñar las medidas necesarias para alcanzar los objetivos fijados.

e) Los Estados deben garantizar la financiación con el máximo de recursos disponibles para la realización de los derechos al agua y al saneamiento. Es preciso garantizar mediante una financiación adecuada que los sistemas de abastecimiento de agua y saneamiento sean sostenibles y los servicios asequibles a todos.

f) Los Estados deben determinar las consecuencias presupuestarias de las actividades previstas y asignar suficientes recursos financieros y humanos para llevar a cabo esas actividades, incluidos recursos destinados a realizar actividades reguladoras.

C. Garantizar la sostenibilidad

82. El marco de derechos humanos requiere un enfoque coherente y global de la planificación que haga hincapié en las causas estructurales subyacentes y las distorsiones sistémicas que expliquen la falta de acceso al agua y al saneamiento. También requiere un examen de cómo las leyes, las normas sociales, las prácticas tradicionales y las estructuras y actividades institucionales afectan al acceso. Dicho marco no solo ayuda a curar los síntomas, es decir, la falta de acceso, sino que pretende abordar las causas profundas, obteniendo así resultados más sostenibles. A este respecto:

a) Los Estados deben garantizar la sostenibilidad de las inversiones no solo centrándose en la infraestructura sino también asegurando su funcionamiento y mantenimiento, la estructura institucional y administrativa, incluida la reglamentación, y las medidas estructurales, en particular el aumento de la capacidad.

b) Deben desarrollarse estrategias y planes mediante un procedimiento participativo e incluyente que garantice, en particular, la representación de las personas y comunidades desfavorecidas, marginadas y vulnerables. La participación no debe limitarse al simple intercambio de información y a consultas superficiales, sino que debe ofrecer oportunidades reales de influir en todo el proceso de planificación.

c) Los Estados deben garantizar la transparencia en todo el proceso de planificación, poniendo a disposición del público la información pertinente, en particular sobre las políticas y medidas existentes, y el asesoramiento de expertos acerca de las opciones técnicas disponibles, así como los diversos esbozos del plan, en todos los idiomas pertinentes y por múltiples vías para garantizar su accesibilidad.

D. Hacer hincapié en la rendición de cuentas

83. El marco de derechos humanos hace mucho hincapié en la rendición de cuentas. Los marcos jurídicos sientan las bases de la rendición de cuentas permitiendo a las personas fundamentar sus reclamaciones en derechos jurídicamente vinculantes.

Estos deberían complementarse con objetivos que estén respaldados por datos pertinentes y fidedignos y que reflejen el compromiso del Estado, por los que se le puedan exigir responsabilidades. A este respecto:

a) Los Estados deben examinar la legislación existente a fin de detectar lagunas y determinar si el marco legislativo existente está en consonancia con los derechos al agua y al saneamiento. Si se llega a la conclusión de que la legislación es incoherente, deberá derogarse, modificarse o adaptarse para cumplir las normas y principios de derechos humanos.

b) Las leyes y reglamentos deberían dar definiciones claras de las normas relativas a la prestación de servicios, que abarcaran las dimensiones normativas de la disponibilidad, la calidad, la aceptabilidad, la accesibilidad y la asequibilidad.

c) Los Estados deben identificar y designar claramente al ministerio o los ministerios y al departamento o los departamentos competentes en lo que respecta al proceso de planificación y ejecución, incluido un órgano coordinador.

d) Cuando la prestación de servicios esté descentralizada, el Estado tendrá que fijar normas mínimas a nivel nacional a fin de garantizar la coherencia y el respeto de los derechos humanos en todo el país. Como partes integrales del Estado, las autoridades locales están también obligadas por las normas sobre derechos humanos. Los Estados deben regular las actividades de las administraciones locales y supervisar y controlar su funcionamiento a fin de que cumplan con las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos. Asimismo, los Estados deben procurar que esas autoridades dispongan de los recursos financieros, humanos y de otro tipo necesarios para desempeñar sus funciones con eficacia. Es crucial asignar claramente las responsabilidades entre los distintos niveles de la administración.

e) Las organizaciones internacionales y los organismos donantes deben apoyar unos procedimientos nacionales sólidos de planificación por medio de iniciativas, como la de Saneamiento y Agua para Todos, que permitan superar las limitaciones de capacidad, pero no deben ser los impulsores de ese proceso. Deben apoyar la coordinación, el fomento de la capacidad y el fortalecimiento institucional, incluso a nivel local, para que las instituciones puedan desempeñar sus funciones como es debido y rendir cuentas a la población, también en lo que respecta a prevenir y combatir la corrupción.

f) Los Estados deben incluir desde el principio en la estrategia y el plan disposiciones relativas al seguimiento y la evaluación.

g) Para hacer posible el seguimiento, los Estados deben elaborar indicadores que reflejen los criterios de derechos humanos en lo que respecta a la disponibilidad, la calidad, la aceptabilidad, la accesibilidad y la asequibilidad del agua y el saneamiento. Tales indicadores deben diseñarse no solo para medir los resultados en forma de cifras referentes al acceso, sino también para reflejar los progresos realizados y los esfuerzos desplegados por el gobierno. Los Estados deben hacer mejor uso de los datos existentes y, cuando la falta de datos pertinentes y fidedignos constituya una limitación, deben reforzar su capacidad.

h) Los Estados deben establecer mecanismos y recursos para exigir responsabilidades a los agentes pertinentes por seguir el plan y alcanzar los objetivos fijados en él.

i) Los Estados deben aplicar medidas para superar los obstáculos que dificultan el acceso a la justicia, como los costos prohibitivos, las exigencias idiomáticas, las necesidades de representación y la ubicación geográfica de los tribunales y otros mecanismos.
