



Asamblea General

Distr. general
8 de julio de 2020
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

45º período de sesiones

14 de septiembre a 2 de octubre de 2020

Tema 3 de la agenda

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

Logro progresivo de la efectividad de los derechos humanos al agua y al saneamiento

Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos al agua potable y al saneamiento

Resumen

Ha transcurrido un decenio desde que el agua y el saneamiento fueron expresamente reconocidos como derechos humanos, pero todavía es necesario aclarar y hacer entender mejor los aspectos concretos de cómo cumplir la obligación de lograr progresivamente la efectividad de esos derechos humanos. En el presente informe, el Relator Especial sobre los derechos humanos al agua potable y el saneamiento, Léo Heller, examina la naturaleza de la obligación de logro progresivo en lo tocante a los derechos humanos al agua y al saneamiento. En este contexto, la obligación comprende varios componentes, cada uno de los cuales debe alcanzarse si se quiere satisfacer la obligación en su conjunto. En el informe se abordan los conceptos de logro progresivo de la efectividad de los derechos humanos, uso máximo de los recursos disponibles y cumplimiento de las obligaciones básicas mínimas. El Relator Especial describe en detalle la composición de esos tres elementos, aclara cada uno de ellos y a continuación efectúa un análisis integrado del concepto, ilustrando las formas de vigilar su puesta en práctica.



I. Introducción

1. De conformidad con lo dispuesto en la resolución 42/5 del Consejo de Derechos Humanos, el Relator Especial sobre los derechos humanos al agua potable y al saneamiento, Léo Heller, recibió el mandato de señalar los retos y obstáculos para la plena efectividad de esos derechos, así como las deficiencias observadas en materia de protección, las buenas prácticas y los factores propicios. Durante sus seis años de mandato, de 2015 a 2020, el Relator Especial ha dado prioridad a lograr que los principios jurídicos y las normas de derechos humanos existentes se traduzcan en políticas públicas y mecanismos de aplicación que contribuyan a hacer efectivos los derechos humanos al agua y al saneamiento de acuerdo con la visión que dio a conocer al principio de su mandato¹. En el marco dicho empeño, en este último informe al Consejo de Derechos Humanos, el Relator Especial examina la naturaleza de la obligación del logro progresivo en el contexto de los derechos humanos al agua y al saneamiento con el fin de orientar las políticas públicas encaminadas a satisfacer esa obligación.

2. En 2020 se cumplen diez años desde que la Asamblea General reconoció explícitamente el agua y el saneamiento como derechos humanos, y también son diez los años que quedan para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible. En esta etapa del plazo para lograr los Objetivos, es aún más crucial aclarar y describir en detalle la naturaleza general de la obligación de lograr progresivamente la efectividad de los derechos humanos. Tanto los Objetivos como la obligación de logro progresivo han sido criticados por ser objetivos aspiracionales: en el caso de los Objetivos, por la importante latitud que conceden a cada Estado para fijar sus propias metas nacionales² y, en el caso del logro progresivo, porque se lo considera impreciso, carente de plazo o ritmo de aplicación concreto y, por lo tanto, por no imponer una obligación positiva clara a los Estados³. Sin embargo, los Objetivos y la obligación comparten la misma idea de tener que implementarse gradualmente, a raíz de esfuerzos concertados y continuos de los Estados. Las ambiciosas metas 6.1 y 6.2 de los Objetivos de lograr el acceso universal al agua potable y el saneamiento de aquí a 2030 deben articularse junto con la obligación de lograr progresivamente la efectividad de los derechos humanos.

3. La obligación de lograr progresivamente la efectividad de los derechos humanos está integrada por varios elementos, cada uno de los cuales debe alcanzarse si se quiere satisfacer la obligación en su conjunto. Los Estados deben hacer efectivos los derechos humanos progresivamente, utilizando al máximo los recursos de que dispongan. Además, si bien el artículo 2, párrafo 1, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales exige que los Estados adopten medidas para lograr progresivamente la efectividad de los derechos consagrados en el Pacto, algunos elementos de esos derechos, entre ellos las obligaciones básicas mínimas, deben garantizarse inmediatamente. En el presente informe, el Relator Especial describe en detalle los elementos que integran el logro progresivo de la efectividad de los derechos humanos al agua y al saneamiento, y para ello empieza definiendo la obligación de logro progresivo (secc. II). Posteriormente, disecciona los conceptos de “uso máximo de los recursos disponibles” y “obligaciones básicas mínimas” (seccs. III y IV). A continuación, sintetiza los tres conceptos y efectúa un análisis integrado de su puesta en práctica (secc. V) e ilustra las formas de someter a seguimiento dicha puesta en práctica (secc. VI).

4. Para preparar el informe, el Relator Especial celebró consultas públicas en octubre de 2019 en Nueva York y en noviembre de 2019 en Ginebra. En respuesta a su solicitud de aportaciones, recibió 18 comunicaciones⁴.

¹ A/HRC/30/39/Add.1, párr. 4.

² Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (resolución 70/1 de la Asamblea General, párr. 55).

³ Bruce Porter, “Rethinking progressive realization: how should it be implemented in Canada?” (4 de junio de 2015).

⁴ Véase www.ohchr.org/EN/Issues/WaterAndSanitation/SRWater/Pages/Progressiverealization.aspx.

5. Junto con el presente informe, el Relator Especial presenta otro distinto donde ilustra los progresos realizados en el logro de la efectividad de los derechos humanos al agua y al saneamiento desde que la Asamblea General los reconoció como derechos humanos en 2010⁵.

II. El logro progresivo

6. La efectividad de los derechos humanos al agua y al saneamiento no puede lograrse en un plazo breve y suele depender de la disponibilidad de recursos y de su uso. Dicho de otro modo, los Estados tienen la obligación de adoptar medidas encaminadas a lograr progresivamente la efectividad de esos derechos. En términos sencillos, el logro progresivo de la efectividad puede definirse y diseccionarse por medio de preguntas como: ¿cuál es la situación actual en el país?, ¿cuáles son las dificultades?, ¿qué medidas deben adoptarse para superar esas dificultades?, ¿en qué plazo y movilizándolo qué recursos? En el derecho internacional de los derechos humanos, todo esto se traduce en el deber de los Estados de adoptar medidas para lograr progresivamente la efectividad de los derechos que constituyen una obligación vinculante de los Estados (Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, art. 2.1).

7. En el contexto del agua y el saneamiento, la obligación de logro progresivo exige analizar cómo ha progresado el país en cuanto a la prestación de servicios y qué planes existen, y fijarse el objetivo de ampliar la cobertura de esos servicios y mejorarlos, de conformidad con las obligaciones dimanantes de los derechos humanos al agua y al saneamiento. Sin embargo, no significa simplemente una mejora y expansión graduales de los niveles de servicio, sino que también exige que se reduzcan las desigualdades, con la mayor rapidez y efectividad posibles, entre los diferentes grupos y poblaciones. Los Estados deben identificar claramente los requisitos necesarios para lograr la igualdad de acceso de esos servicios, a un nivel adecuado, para todas las personas, sin discriminación. Además, deben adoptar medidas deliberadas, concretas y selectivas utilizando al máximo los recursos de que dispongan⁶.

8. El logro progresivo de la efectividad no significa que los Estados puedan cumplir sus obligaciones de manera fragmentaria, eligiendo solo algunos elementos del contenido normativo o de los principios de derechos humanos. Una vez constatada la vital tarea de los Estados de avanzar progresivamente hacia la observancia de la totalidad del marco de los derechos humanos al agua y al saneamiento, la pregunta que cabe hacerse entonces es ¿cómo avanzar hacia la plena efectividad de esos derechos, a qué se parece tal trayecto y qué significa que los Estados tomen medidas? Las medidas concretas que se adopten podrían depender del contexto (por ejemplo, del nivel de desarrollo de la infraestructura de abastecimiento de agua y de saneamiento de un Estado determinado). Con independencia de los elementos dinámicos contextuales, lo que se perfila claramente en todos los contextos son dos estrategias diferentes: mejorar progresivamente el nivel de servicio para cumplir plenamente el contenido normativo de los derechos humanos al agua y al saneamiento y los principios de derechos humanos (efectividad vertical); y avanzar progresivamente hacia el disfrute en condiciones de igualdad de los derechos humanos al agua y al saneamiento, centrándose en las personas a las que el servicio no llega o llega en medida insuficiente (efectividad horizontal)⁷.

A. Hacia niveles más altos: la efectividad vertical

9. Muchos profesionales consideran que la obligación de logro progresivo se centra en elevar el nivel de prestación de los servicios de abastecimiento de agua y de saneamiento, dando por supuesto que un nivel de servicio más alto significa un mejor cumplimiento de

⁵ A/HRC/45/11.

⁶ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 15 (2020), relativa al derecho al agua, párr. 17, y observación general núm. 3 (1990), relativa a la índole de las obligaciones de los Estados partes, párr. 2.

⁷ A/70/203, párr. 80.

las normas de derechos humanos. Muchos de quienes suscriben tal planteamiento se preguntan; ¿qué significa un nivel más alto? La respuesta no se deja enteramente a la discreción de los propios Estados, sino que se ha determinado prescriptivamente mediante el reconocimiento de varios criterios, conocidos como el contenido normativo de los derechos. Las medidas que los Estados pueden adoptar para cumplir progresivamente algunos de esos criterios -a saber, la disponibilidad, la accesibilidad y la calidad- se reflejan en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible mediante las “escaleras” adoptadas por el Programa Conjunto de Monitoreo del Abastecimiento de Agua, el Saneamiento y la Higiene de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)⁸. Las escaleras se basan en los progresos realizados con respecto a las especificaciones técnicas de los servicios de agua y saneamiento. La escalera correspondiente al agua y al saneamiento incluye los cinco niveles siguientes (de menor a mayor): aguas de superficie/defecación al aire libre, instalaciones no mejoradas, instalaciones limitadas, instalaciones básicas e instalaciones gestionadas de forma segura. La higiene está representada por el lavado de manos, que abarca tres niveles: sin instalaciones, instalaciones imitadas e instalaciones básicas.

10. Es importante aclarar que los niveles reflejados en las escaleras no incluyen algunos elementos del contenido normativo, a saber, la asequibilidad, la aceptabilidad, la privacidad y la dignidad. Además, el funcionamiento de los indicadores correspondientes a las metas 6.1 y 6.2 no contempla los principios de derechos humanos de asequibilidad, igualdad y no discriminación⁹. Debido a estas limitaciones, el ascenso de los Estados por las escaleras, o la mejoría de los indicadores, no puede considerarse sinónimo de logro progresivo de la efectividad de los derechos humanos al agua y al saneamiento, sino más bien una indicación indirecta.

11. Por su propia naturaleza, una escalera implica que se espera que los Estados comiencen en el peldaño más bajo y suban hasta el más alto, que representa el mayor nivel de acceso posible. Sin embargo, los Estados no tienen por qué subir cada uno de los peldaños. Tomando como ejemplo la escalera referida al lavado de manos: empezando por el peldaño más bajo, correspondiente a la ausencia de instalaciones para el lavado de manos, no es necesario dar el paso intermedio de proveer instalaciones sin agua y jabón. Un Estado puede saltarse ese peldaño y proveer instalaciones que además dispongan de agua y jabón. Este ejemplo sencillo entraña una complejidad mucho mayor cuando se trata de las escaleras del agua y el saneamiento. Si un Estado tiene intención de subir cada uno de los peldaños, tal vez tenga que invertir dos veces en dos sistemas diferentes. Por ejemplo, en el caso del saneamiento, no es fácil convertir una tecnología (como las letrinas de pozo excavado) en otra (como el alcantarillado), lo que significa que tal vez sea necesario abandonar el sistema correspondiente al peldaño inferior para pasar al superior. Por lo tanto, para alcanzar progresivamente niveles de servicio más altos se requiere una planificación adecuada que tenga sus cimientos en un marco de derechos humanos.

12. Hay varias combinaciones de tipos de servicio, y cada tipo de servicio, al combinarse con un modelo de gestión diferente, presenta soluciones únicas. Sin embargo, todas las soluciones tienen consecuencias diferentes para los derechos humanos al agua y al saneamiento. Como ya ha ilustrado el Relator Especial, no existen servicios de agua y saneamiento perfectos y son muchos los tipos de servicio que pueden resultar adecuados si cumplen las normas de derechos humanos, teniendo en cuenta su idoneidad para sus circunstancias concretas¹⁰. A la inversa, algunos tipos de servicio, aun cuando se correspondan con el peldaño más alto de la escalera, podrían no cumplir las normas de derechos humanos e incluso dar resultados muy alejados de ellas. Ejemplo de ello es cuando, en el caso del agua corriente o el alcantarillado, el precio que se cobra a los usuarios es muy elevado, lo cual influye en la asequibilidad del acceso, en particular para las personas que viven en la pobreza.

⁸ Véase <https://washdata.org/monitoring>.

⁹ Véase www.ohchr.org/Documents/Issues/Water/OpenLetter_WHO_UNICEF_WASH.pdf.

¹⁰ A/70/203. Véase también la observación general núm. 3 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, párrs. 4 y 5.

B. Hacia la igualdad de acceso: efectividad horizontal

13. La escalera utilizada para el seguimiento del logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, o el enfoque vertical del logro progresivo, refleja, en cierta medida, el espíritu que subyace en el logro progresivo de la efectividad y aborda en parte su contenido normativo. Sin embargo, al centrarse en el nivel de los servicios de abastecimiento de agua, saneamiento e higiene, la escalera por sí sola no basta para evaluar todos los elementos de los derechos humanos al agua y al saneamiento.

14. Por lo tanto, la necesidad de que los Estados no se limiten a un nivel mínimo de abastecimiento de agua y de saneamiento y hagan efectivos progresivamente los derechos conexos no debería considerarse meramente como un ascenso por la escalera del abastecimiento de agua, el saneamiento y la higiene, en particular si solo afecta a una parte de la población. Más bien, el logro progresivo de la efectividad tiene que ver con la necesidad de que los Estados hagan un balance de la situación en la que se encuentran con respecto a la efectividad de los derechos humanos al agua y al saneamiento y determinen la mejor manera de lograr, para todos y sin discriminación, un nivel de servicio adecuado. Este enfoque horizontal implica la elaboración de planes y sistemas que tienen por objeto reducir las disparidades en el acceso al agua y al saneamiento entre las personas y los grupos. Además, el enfoque horizontal es inclusivo y abarca elementos que van más allá del contenido normativo de los derechos humanos al agua y al saneamiento. Pone de relieve, en mayor medida que el enfoque vertical, los principios de derechos humanos, entre ellos la rendición de cuentas, el acceso a la información, la participación, la prevención y el derecho a un recurso. Un enfoque que podría servir de ejemplo es el adoptado en Colombia, donde se establecieron diferentes planes para las zonas rurales y urbanas, los cuales se adaptaron a las especificidades de zonas tales como los asentamientos informales y las poblaciones de difícil acceso, teniendo en cuenta los elementos demográficos, geográficos e institucionales¹¹.

15. El enfoque horizontal implica una amplia gama de elementos o bases de referencia que los Estados deben tener en cuenta al adoptar decisiones. A fin de identificar las medidas que permitirán avanzar hacia la igualdad de acceso, el Relator Especial recomienda que los Estados tengan en cuenta el contexto social, económico, político, cultural y ambiental al evaluar cuál es la mejor estrategia desde la perspectiva de los derechos humanos. En particular:

a) ¿Qué grupos y zonas se han quedado atrás y no tienen un acceso adecuado al agua y al saneamiento? ¿Qué desigualdades han surgido en relación con el acceso? ¿Contribuyen activamente los servicios de agua y saneamiento a reducir las desigualdades? ¿Qué medidas se están tomando para corregir esas desigualdades y hacer frente a la discriminación mediante políticas, programas y otros procesos de adopción de decisiones en el ámbito nacional?

b) ¿Cuáles son los elementos sociales, económicos, políticos, culturales y ambientales pertinentes que afectan a la medida en que los diferentes tipos de servicio dan efectividad a los derechos humanos? ¿Orientan esos elementos las políticas y los planes?

c) ¿De qué manera se integran los derechos humanos al agua y al saneamiento en la elección de los servicios de agua y saneamiento, a fin de garantizar que los servicios estén disponibles y sean seguros, aceptables, accesibles y asequibles para todos y que sean acordes con los principios de privacidad y la dignidad?

d) ¿Se han establecido los actuales servicios de agua y saneamiento sobre la base del consentimiento libre, previo e informado y con una participación activa, libre y auténtica?

e) ¿Tiene la población que utiliza los servicios acceso a la información relativa a la gestión y los costos de estos y a la forma en que se eligieron?

f) ¿Cómo se supervisan los servicios? ¿Se exige a todos los agentes pertinentes que rindan cuentas por toda violación de los derechos humanos al agua y al saneamiento?

¹¹ Comunicación de Colombia.

16. Tras realizar la evaluación, los Estados deberían determinar cómo dar respuesta a estas cuestiones y hacer efectivos manera continua y progresiva los derechos humanos al agua y al saneamiento. Al hacerlo, y a modo de directriz operacional, los Estados deberían aplicar el concepto del máximo de los recursos disponibles.

III. Máximo de los recursos disponibles

17. Si bien muchos elementos de los derechos económicos, sociales y culturales pueden llevarse a la práctica sin recursos significativos, la efectividad plena depende de la disponibilidad de recursos. Por consiguiente, los Estados partes en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales están obligados a utilizar al máximo los recursos de que disponen para cumplir sus obligaciones. En el contexto del agua y el saneamiento, es importante utilizar al máximo los recursos disponibles, ya que el logro de la cobertura universal de los servicios conformes con los derechos humanos puede verse limitado por la escasez de recursos.

18. El concepto del máximo de los recursos disponibles explica la forma en que los Estados deben cumplir la obligación de hacer efectivos progresivamente los derechos económicos, sociales y culturales. Califica tanto las razones por las que un Estado no ha cumplido esa obligación como la forma en que debe hacer efectivos tales derechos. En primer lugar, la escasez de recursos disponibles puede constituir una limitación para el logro progresivo de la efectividad de los derechos, en particular para los Estados en desarrollo. En segundo lugar, el concepto sirve de marco y metodología para que los Estados pongan en práctica y cumplan la obligación de logro progresivo. Esto permite a los Estados cierto grado de flexibilidad, lo que a su vez crea la necesidad de aclarar cuáles son las normas de aplicación y proporcionar una interpretación más clara de varios aspectos de lo que se entiende por “el máximo de los recursos disponibles”.

A. ¿Qué son “recursos”?

19. El punto de partida para aclarar el concepto del máximo de los recursos disponibles es determinar qué se entiende por el término “recursos”. Los derechos humanos al agua y al saneamiento tienen repercusiones concretas para las asignaciones presupuestarias y la financiación pública, ya que los sistemas de agua y saneamiento en gran escala suelen requerir financiación y subvenciones del sector público¹². Por lo común, se considera que los principales recursos para hacer efectivos los derechos humanos al agua y al saneamiento son los de carácter financiero, incluidos los ingresos generados por los servicios de agua y saneamiento mediante tarifas, impuestos y transferencias. La arquitectura de los recursos financieros también incluye las asignaciones presupuestarias, el gasto y las políticas macroeconómicas nacionales e internacionales. Por lo tanto, el concepto del máximo de los recursos disponibles guarda relación con una amplia gama de aspectos, entre ellos la deuda, la evasión de impuestos y la corrupción. Como ya ha aclarado el Relator Especial, diversos costos relacionados con el agua, el saneamiento y la higiene no son solo costos directos, sino también costos que tienen que ver con el tiempo y con la carga causada por una gobernanza inadecuada¹³.

20. Contrariamente a lo que se suele pensar, la palabra “recursos” no se refiere únicamente a los recursos financieros. Otros tipos de recursos a disposición de los Estados, como los recursos naturales, humanos, tecnológicos, institucionales y de información son fundamentales para hacer efectivos los derechos consagrados en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales¹⁴. Un ejemplo concreto de recurso no financiero son las plataformas de información. Así, el Gobierno de Finlandia proporciona a las compañías proveedoras de agua y de saneamiento acceso gratuito a programas

¹² A/HRC/30/39.

¹³ *Ibid.*, párrs. 13 a 24.

¹⁴ Robert Robertson, “Measuring State compliance with the obligation to devote the ‘maximum of available resources’ to realizing economic, social and cultural rights”, *Human Rights Quarterly*, vol. 16, núm. 4 (noviembre de 1994), págs. 693 a 714.

informáticos de gestión de riesgos para la elaboración de planes de seguridad referidos a los servicios de agua y el saneamiento¹⁵. Otro ejemplo es el Sistema de Información de Agua y Saneamiento Rural, que es una iniciativa conjunta de 11 Estados de América Latina y un instrumento para intercambiar información actualizada y comparable sobre los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento en las zonas rurales¹⁶.

21. Los derechos económicos, sociales y culturales, en particular los derechos humanos al agua y al saneamiento, requieren una combinación de recursos financieros y no financieros, dado que se trata de derechos contextuales y dinámicos. Exigir a los Estados que únicamente utilicen al máximo sus recursos financieros es un planteamiento simplista que es limitado y no tiene en cuenta la importancia de todo un abanico de recursos de otro tipo. A menudo, no movilizar recursos financieros obstaculiza la creación de un entorno propicio en el sector del agua y el saneamiento. A su vez, esto obstaculiza aún más el uso óptimo de los recursos financieros. Así pues, debería entenderse de manera general que el concepto de recursos puede incluir una dimensión cualitativa en la obligación de utilizar al máximo los recursos disponibles y un enfoque global del logro progresivo de la efectividad de los derechos.

B. ¿Cómo pueden los Estados maximizar la disponibilidad de recursos?

22. Los Estados deberían maximizar sus recursos financieros esforzándose por crear más recursos para garantizar el disfrute de los derechos humanos al agua y al saneamiento. En general, los recursos financieros pueden proceder de la financiación pública, que incluye una serie de posibles fuentes, como los ingresos del Estado, la asistencia oficial para el desarrollo, los préstamos, la política monetaria y la reglamentación financiera¹⁷. La obligación de maximizar los recursos disponibles exige que los Estados adopten políticas impositivas y tarifarias justas y redistributivas y que creen una mayor reserva de recursos sin que ello afecte a la asequibilidad de los servicios para las personas que viven en la pobreza. Una forma de hacerlo es mediante la subvención cruzada, la cual puede regularse por ley. Los Gobiernos centrales también pueden poner recursos financieros a disposición de los gobiernos locales mediante asignaciones presupuestarias, subvenciones, ayudas estatales y otras formas de apoyo financiero. Por ejemplo, en Finlandia, donde los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento no pueden recibir ayuda estatal, el Estado pone recursos a disposición de las autoridades competentes a nivel regional, financiando proyectos innovadores en los que se hacen experimentos y utilizan nuevas tecnologías¹⁸.

23. Según esta perspectiva más amplia de la noción de recursos, los Estados también deben aumentar la disponibilidad de recursos no financieros, como los recursos institucionales, técnicos y humanos. Estos recursos adquieren aún más importancia en el caso de los residentes de asentamientos informales y zonas rurales que dependen de proveedores informales o se autoabastecen, ya que no tienen acceso a los servicios oficiales y no reciben financiación pública ni subvenciones cruzadas. Dada la variedad de servicios que existen fuera del sistema formal, los Estados deben prestar especial atención a la maximización de los recursos no financieros, por ejemplo mediante el fomento de la capacidad, para apoyar a los proveedores informales, como medida provisional.

24. Por “recursos” se entienden tanto los recursos existentes y potenciales disponibles dentro de un Estado como a los que pone a su disposición la comunidad internacional mediante la cooperación y la asistencia internacionales¹⁹, lo que significa que, cuando los

¹⁵ Comunicación de Finlandia.

¹⁶ Comunicación de Colombia.

¹⁷ Diane Elson y otros, “Public finance, maximum available resources and human rights”, en *Human Rights and Public Finance: Budgets and the Promotion of Economic and Social Rights*, Aoife Nolan y otros, eds. (Hart Publishing, 2013).

¹⁸ Comunicación de Finlandia.

¹⁹ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 3, párr. 13. Véanse, asimismo, los Principios de Limburgo relativos a la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, párr. 26.

recursos internos son insuficientes, incumbe a los Estados buscar ayuda de fuentes externas. Puede considerarse que aquellos Estados en condiciones de prestar asistencia están obligados a hacerlo como parte de su propio deber de utilizar al máximo los recursos de que disponen para lograr progresivamente la efectividad de los derechos²⁰.

C. ¿Qué es la “asignación máxima”?

25. Además de a la obligación de esforzarse por maximizar los recursos, el concepto del máximo de recursos disponibles se refiere a la obligación de asignar de manera eficiente y eficaz los posibles recursos disponibles. El primer paso, consistente en maximizar la cuantía presupuestaria asignada, en la fase de planificación, es distinto del paso siguiente, referido al gasto y utilización de esos recursos. En cuanto a qué constituye la asignación máxima, hay quien ha sugerido que los Estados deberían tratar de gastar por lo menos el 1 % de su producto interno bruto (PIB) en la prestación, el mantenimiento y la mejora de los servicios de agua y saneamiento, mientras que otros han sugerido que solo al saneamiento debería corresponderle el 0,5 % del PIB²¹. Debido a que la capacidad de gasto varía de un Estado a otro y a la realidad de que el nivel suficiente de asignación presupuestaria para el agua y el saneamiento dependerá del contexto, el marco de derechos humanos no dicta una proporción exacta del presupuesto nacional total, ni sugiere una cuantía orientativa.

26. El Relator Especial subraya que los Estados deben abandonar su fijación con las cifras de las asignaciones presupuestarias y empezar a evaluar de manera global todos los elementos relativos a esas asignaciones. Concretamente, para que las asignaciones sean eficaces es necesario determinar quiénes son los responsables del abastecimiento de agua y de los servicios de saneamiento y asegurarse de que los recursos se asignan en función de las necesidades de estos agentes. También debe determinarse qué recursos no financieros se necesitan, pues estos son particularmente cruciales en las zonas a las que el servicio no llega o llega en medida insuficiente. Además, puede haber hogares que destinen una proporción importante de sus ingresos al autoabastecimiento y a sus propias instalaciones y mantenimiento²².

27. Otra cuestión pertinente es la capacidad de los Estados de asignar recursos al logro progresivo de la efectividad de los derechos humanos al agua y al saneamiento, de modo que no se vea comprometida por la asignación de partidas presupuestarias desproporcionadas a otras esferas. Si un Estado asigna una gran parte de sus recursos a la defensa, a rescates bancarios o a subvenciones a compañías aéreas, por ejemplo, recae sobre él la obligación de justificar por qué ello resulta necesario e inevitable y también la de velar por que esos gastos no pongan en peligro el disfrute de los derechos humanos al agua y al saneamiento.

D. ¿Qué constituye “utilizar al máximo”?

28. Las asignaciones presupuestarias, incluso las que a primera vista podrían parecer satisfactorias y máximas, no siempre son un signo de que el Estado esté de hecho utilizando al máximo los recursos de que dispone para hacer efectivo un derecho determinado. Centrarse únicamente en las asignaciones no permite tener en consideración el efecto perjudicial que la ineficiencia y la corrupción, por ejemplo, tienen sobre el gasto efectivo de

²⁰ *Ibid.*

²¹ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Human Development Report 2006: Beyond Scarcity – Power, Poverty and the Global Water Crisis* (Nueva York, Palgrave Macmillan, 2006), pág. 9.

²² Kerstin Danert y Guy Hutton, “Shining the spotlight on household investments for water, sanitation and hygiene (WASH): let us talk about HI and the three Ts”, *Journal of Water, Sanitation and Hygiene for Development*, vol. 10, núm. 1 (2020), págs. 1 a 4.

esos recursos²³. Una vez que se han asignado los recursos disponibles, los Estados deben asegurarse de que efectivamente se gasten de forma plena y eficaz para el logro progresivo de la efectividad de los derechos humanos al agua y al saneamiento, teniendo en cuenta el costo del ciclo de vida de la prestación de servicios de agua y saneamiento, lo cual es pertinente para el principio de sostenibilidad, dimanante de las normas de derechos humanos²⁴. El cálculo del costo del ciclo de vida requiere que los Estados entiendan cuáles son los costos actuales relacionados con la prestación de los servicios y la posible evolución de esos costos en el futuro, por ejemplo a causa de la degradación de los servicios, la evolución de las necesidades de los usuarios, el cambio climático y el aumento del costo de los materiales.

29. Desde la perspectiva de los derechos humanos, la utilización eficaz significa que los Estados destinan recursos específicamente a las poblaciones en situaciones de vulnerabilidad y a zonas donde el servicio llega en medida insuficiente. Para ello es necesario contar con información sobre los gastos que esté desglosada y sea accesible para una persona no experta. Esa información podría mostrar que, pese a un mayor gasto en proyectos de agua y saneamiento, esos fondos adicionales han beneficiado sobre todo a los barrios de ingresos medios de la capital y no a los barrios periurbanos, donde la mayoría de la población carece de acceso al agua corriente. Según un informe, los 320.000 millones de dólares de los Estados Unidos que los Gobiernos gastan cada año en servicios de agua y saneamiento solo benefician al 6 % del 20 % más pobre de la población²⁵. La utilización de información desglosada y de datos demográficos y geográficos puede revelar que un gasto presupuestario tal vez no satisfaga las necesidades reales o tenga un efecto discriminatorio en lugar de propiciar un avance en la reducción de las desigualdades en el disfrute de los derechos humanos al agua y al saneamiento²⁶. Por ejemplo, mediante un proyecto de seguimiento de la financiación del sector del saneamiento, la higiene y el agua potable (TrackFin), que forma parte de la iniciativa de ONU Agua denominada Análisis y Evaluación Mundiales del Saneamiento y el Agua Potable, la OMS identifica y rastrea los gastos relacionados con el abastecimiento de agua, el saneamiento y la higiene, proporcionando así información sobre el gasto geográfico y el gasto en las zonas rurales y urbanas.

30. La utilización eficaz y eficiente de los recursos está estrechamente relacionada con una presupuestación transparente y responsable. Por ejemplo, no está claro que el suministro de fondos públicos a proveedores comerciales mediante subvenciones esté en consonancia con la utilización eficaz y eficiente de los recursos. Los recursos transferidos a los operadores privados rara vez se reinvierten en mejoras del servicio o en ampliaciones destinadas a dar cobertura a quienes viven en zonas de difícil acceso²⁷. También es esencial se utilicen de manera eficaz y eficiente los recursos no financieros, en particular para la prestación de servicios. Cuando se evita la mala gestión de las operaciones y de los recursos humanos, la prestación de servicios tiende a mejorar y, a su vez, da lugar a servicios mejores que llegan a todos con mayor igualdad. Además, desde el punto de vista de la integridad y la transparencia, la “captura” de reguladores por parte de los proveedores crea un obstáculo invisible al uso eficaz y eficiente de los recursos no financieros.

IV. Obligaciones básicas mínimas

31. Todos los derechos humanos son fundamentales, y cada derecho da lugar a un aspecto inviolable, a saber, los niveles más básicos y más bajos del derecho a los que toda

²³ Eitan Felner, “Closing the ‘escape hatch’: a toolkit to monitor the progressive realization of economic, social and cultural rights”, *Journal of Human Rights Practice*, vol. 1, núm. 3 (noviembre de 2009), págs. 402 a 435.

²⁴ A/HRC/30/39, párr. 14.

²⁵ Luis Andrés y otros, *Doing More with Less: Smarter Subsidies for Water Supply and Sanitation* (Washington, D.C., Grupo Banco Mundial, 2019).

²⁶ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Manual on Human Rights Monitoring* (2001), cap. 8, pág. 22.

²⁷ Aoife Nolan, “Privatization and economic and social rights”, *Human Rights Quarterly*, vol. 40, núm. 4 (1 de noviembre de 2018), págs. 815 a 858.

persona es acreedora en toda circunstancia. El elemento inviolable de un derecho es la base intangible o mínimo esencial que debe garantizarse a todas las personas en todos los contextos²⁸. Indica un mínimo por debajo del cual no deben quedar las prestaciones de ningún Estado, ni siquiera en condiciones desfavorables ni en presencia de intereses imperiosos. Dicho de otro modo, el contenido básico mínimo de cada derecho puede compararse con un piso por debajo del cual no se debe permitir que caigan las condiciones, y con una casa que proporciona una estructura sólida y un entorno propicio para que las personas disfruten de las prestaciones dimanantes de sus derechos. En el marco de los tratados internacionales de derechos humanos, este nivel esencial mínimo, o esencia, de un derecho se traduce en obligaciones para los Estados. Se ha determinado que cada derecho humano consagrado en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales contiene un conjunto de obligaciones básicas mínimas que los Estados partes están obligados a cumplir inmediatamente y a mantener en todo momento²⁹. El cumplimiento de las obligaciones básicas mínimas está intrínsecamente vinculado al objetivo a largo plazo de hacer efectivos progresivamente los derechos humanos al agua y al saneamiento.

A. Las obligaciones básicas mínimas vistas como un piso: los niveles mínimos

32. En el contexto del derecho humano al agua, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en el párrafo 37 de su observación general núm. 15 (2002) sobre el derecho al agua, estipuló nueve obligaciones básicas mínimas a modo de base de referencia inicial. Pese a que el Comité no hace ninguna referencia explícita a la obligación básica del derecho al saneamiento, puede deducirse que dicha obligación consiste en atender las necesidades de salud y supervivencia de cada persona para que pueda vivir con dignidad³⁰. La norma establecida por el Comité constituye un marco general, pero no ofrece suficiente orientación a los Estados sobre cómo cumplir esas obligaciones, y debe complementarse con elementos prácticos.

33. ¿El nivel mínimo que debe satisfacerse consiste en 25 l de agua por persona y día, o en una letrina a 500 m de la casa? Para decepción de muchos profesionales, el derecho internacional de los derechos humanos no ofrece una respuesta prescriptiva y sencilla a este tipo de pregunta. La razón de esa falta de normas prescriptivas se hace evidente cuando contextualizamos las preguntas. La ingesta diaria de agua depende de la edad y el estado de salud de la persona, así como del clima de la zona donde vive, entre otros factores. La cantidad de agua que necesitan las mujeres para su higiene personal y para beber difiere de la que necesitan los hombres, del mismo modo que puede diferir de la que necesita una persona que toma regularmente un determinado medicamento. Por una serie de razones, algunas personas necesitan más agua que otras³¹. Teniendo en cuenta estos elementos contextuales, los derechos humanos al agua y al saneamiento proporcionan orientación en el sentido de que se debe garantizar un nivel de vida adecuado, lo que podría requerir, por ejemplo, una letrina o un retrete dentro de la casa, el suministro de una cantidad de agua adecuada o la presencia de un grifo en la casa para lavarse las manos, así como los medios adecuados para la higiene menstrual.

34. El nivel mínimo que necesita cada individuo difiere según el contexto y no puede aplicarse universalmente. De ello se desprende que las obligaciones básicas mínimas deben establecerse teniendo en cuenta ese contexto. Los derechos humanos requieren una transición hacia un enfoque cualitativo y hacia el planteamiento de preguntas centradas en las personas y el entorno social y económico en el que viven y trabajan. Por consiguiente, el Relator Especial no trata de establecer o sugerir cuáles son las obligaciones básicas mínimas que se derivan de los derechos humanos al agua y al saneamiento. En su lugar, aporta elementos conceptuales y empíricos que pueden orientar los procesos de los Estados

²⁸ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 3, párr. 10.

²⁹ *Ibid.*

³⁰ A/HRC/39/55, párr. 14.

³¹ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 15, párr. 12.

para cumplir las obligaciones básicas mínimas dimanantes de los derechos humanos al agua y al saneamiento.

1. Disponibilidad

35. La disponibilidad de agua y saneamiento implica que el Estado debe garantizar el acceso a la cantidad esencial mínima de agua que sea suficiente y apta para el uso personal y doméstico y prevenir las enfermedades³². Al aclarar el significado de la “cantidad esencial mínima” de agua, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales observa que, si bien 20-25 l por persona y día son suficientes para asegurar la supervivencia humana, esa cantidad plantea un alto riesgo para la salud, ya que no basta para asegurar la higiene³³. La cantidad mínima de agua que se considera esencial varía de un Estado a otro: en Italia, por ejemplo, las personas que viven por debajo del umbral de pobreza nacional tienen derecho a 50 l por persona y día³⁴.

36. La cantidad media de agua necesaria para la supervivencia humana depende del contexto. Por ejemplo, durante la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19), el nivel de agua que se considera necesario para el uso doméstico debe incluir el agua para el lavado frecuente de las manos, que es el principal medio para prevenir la propagación de la enfermedad. Las siguientes preguntas podrían servir de orientación:

a) ¿Cuál es la cantidad mínima esencial de agua y cuál es el nivel mínimo esencial de saneamiento necesario para una persona o grupo específico en una situación social, económica y ambiental determinada para evitar riesgos intolerables para la salud y proporcionar privacidad y dignidad?

b) ¿Cuánto tiempo tardan las personas en obtener la cantidad mínima de agua que necesitan?

2. Accesibilidad

37. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ofrece orientación sobre el acceso físico a las instalaciones o servicios de agua, es decir, sobre cómo garantizar que haya un número suficiente de salidas de agua a una distancia razonable del hogar y que las personas no vean su seguridad personal amenazada cuando tengan que acceder físicamente al agua. En un informe sobre la marcha de los trabajos del Programa Conjunto OMS/UNICEF de Monitoreo del Abastecimiento del Agua, el Saneamiento y la Higiene se cifra en 30 minutos la cantidad de tiempo estándar para el trayecto de ida y vuelta a una fuente de agua. Sin embargo, esta forma cuantitativa de medir lo que es una distancia razonable no tiene en cuenta el entorno de la ruta ni quién es la persona que recorre esa distancia.

38. La medición del nivel mínimo esencial de accesibilidad no debería centrarse en la distancia, sino en los elementos que afectan al acceso físico y las posibles amenazas y riesgos asociados a él. Por ejemplo, deberían considerarse las siguientes preguntas:

a) ¿Quién hace el desplazamiento para obtener el agua o para usar el inodoro y cuáles son sus características físicas y sociales?

b) ¿Qué tipos de instalaciones de agua y saneamiento aseguran el acceso a todos los interesados, incluidas las personas de edad, los niños y las personas con discapacidad?

c) ¿Cómo es el entorno y cuáles son las características del trayecto entre el hogar y el destino?

d) ¿Presenta la zona algún riesgo o amenaza?

³² *Ibid.*, observación general núm. 15, párr. 37 a).

³³ *Ibid.*, observación general núm. 15, nota 14.

³⁴ Comunicación de Italia.

3. Asequibilidad

39. La asequibilidad, como criterio de derechos humanos, exige que las instalaciones y servicios de agua, saneamiento e higiene sean accesibles a un precio asequible para todos. Una forma fácil de calcular la asequibilidad es utilizar la relación entre los gastos en agua, saneamiento e higiene y el total de los gastos o ingresos de los hogares (el umbral suele fijarse entre el 2 % y el 6 %)³⁵. Además, los umbrales de asequibilidad adoptados por los organismos internacionales difieren: por ejemplo, el umbral fijado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo es del 3 %, el de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos es del 4 % y el del Banco Asiático de Desarrollo es del 5 %. Estos umbrales, que se basan en cifras, pueden ser arbitrarios y no tienen en cuenta la diversidad de la composición y las necesidades de los hogares. Además, no refleja los costos de los servicios no asociados a una red, de los que dependen los más vulnerables y desfavorecidos. Otra forma de determinar la asequibilidad mínima tiene que ver con la noción de que el pago de esos servicios no debe limitar la capacidad de las personas para adquirir otros bienes y servicios básicos garantizados por los derechos humanos³⁶.

40. No resulta adecuado establecer un nivel de asequibilidad de aplicación general a nivel mundial, ya que dicho nivel sería arbitrario y no puede estar en consonancia con las dificultades a que se enfrentan las personas en la práctica ni con el contexto en el que viven, entre otras cosas en lo que respecta cuánto deben dedicar al disfrute de otros derechos humanos. Sin embargo, el marco de derechos humanos estipula un importante conjunto de parámetros para el proceso de establecimiento de los niveles de asequibilidad, el cual da lugar a las siguientes preguntas:

a) ¿Cuáles son las circunstancias económicas específicas en las que viven las personas y grupos en cuestión?

b) ¿Qué repercusiones tiene el costo del agua y el saneamiento en el disfrute de otros derechos?

c) ¿Incluyen las políticas y los programas nacionales medidas específicas y concretas para proteger a las personas que viven en la pobreza, como serían los subsidios, los niveles mínimos de protección y las tarifas sociales? ¿Tienen esas medidas suficiente especificidad y precisión para dirigirse a los más necesitados?

41. Una obligación mínima que engloba todo el contenido normativo es la prohibición de desconectar los servicios de agua y saneamiento cuando los usuarios no pueden pagar por esos servicios. Desconectar a las personas y los hogares de las redes de abastecimiento de agua y de saneamiento porque no tienen los medios financieros para pagarlos es una violación de los derechos humanos al agua y al saneamiento. Los Estados tienen la obligación inmediata de promulgar leyes, políticas o marcos reglamentarios que prohíban la desconexión de los servicios cuando el usuario es incapaz de pagar. Por ejemplo, en Italia está específicamente prohibido desconectar del servicio a los residentes que viven por debajo del umbral de pobreza nacional y a las instituciones públicas³⁷.

4. Seguridad

42. Los Estados están obligados a adoptar medidas para prevenir la transmisión de enfermedades a través de las instalaciones para el abastecimiento de agua, el saneamiento y la higiene. El Relator Especial toma nota de las Guías para la calidad del agua potable, de la OMS³⁸. Sobre la base de esas directrices mundiales, cada Estado establece las normas y parámetros con los que regular la calidad del agua, según el contexto y la prioridad en cuanto a la calidad del agua, así como las medidas de control y vigilancia de la calidad. Los parámetros para la realización de pruebas deben contextualizarse en relación con los principales factores ambientales y económicos de la contaminación del agua en cada

³⁵ Henri Smets, "Quantifying the affordability standard", en *The Human Right to Water: Theory, Practice and Prospects*, Malcolm Langford and Anna Russell, eds. (Cambridge, Cambridge University Press, 2017), págs. 293 y 294.

³⁶ A/HRC/30/39, párr. 25.

³⁷ Comunicación de Italia.

³⁸ OMS, Guías para la calidad del agua potable, cuarta edición. (2017).

Estado. En lo que respecta a la seguridad del saneamiento, es necesario regular y poner en práctica una eliminación adecuada de los excrementos y las aguas y fangos residuales para proteger la salud de las personas y salvaguardar el derecho de los trabajadores del sector del saneamiento a unas condiciones de trabajo justas y favorables.

43. Corresponde a los Estados planificar la base de referencia de las políticas, los reglamentos y las intervenciones para la seguridad de los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento, de modo que esos servicios no contribuyan a la propagación de enfermedades. Para establecer esa base de referencia, y con el fin de garantizar unas condiciones de seguridad mínimas, se deben considerar las siguientes preguntas:

a) ¿Se dispone de leyes o reglamentos que establezcan normas para el agua potable acordes con las directrices internacionales más recientes?

b) ¿Existe un organismo gubernamental, dentro del sector de la salud, encargado de vigilar la calidad del agua?

c) ¿Existen requisitos claros para la realización de controles de calidad del agua por los proveedores?

d) ¿Se dispone de leyes o reglamentos sobre la eliminación segura de excrementos y de las aguas y fangos residuales? ¿Existe un órgano gubernamental con el mandato de supervisar esos procedimientos de eliminación sin riesgos?

B. Las obligaciones básicas mínimas vistas como una casa: un entorno propicio

1. Políticas, leyes y reglamentos

44. Las obligaciones básicas mínimas dimanantes del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales incluyen medidas iniciales e inmediatas que los Estados deben tomar para adoptar y aplicar una estrategia y un plan de acción nacionales sobre el agua y el saneamiento para toda la población, con especial atención a las personas en situación de vulnerabilidad³⁹. También incluyen desplegar esfuerzos por hacer justiciables los derechos humanos al agua y al saneamiento mediante el reconocimiento expreso de tales derechos en el ordenamiento jurídico nacional. Se trata de obligaciones de efecto inmediato y forman parte de las obligaciones básicas mínimas del Estado.

45. En el sector del agua y el saneamiento, la creación de un entorno propicio supone la creación y el mantenimiento de instituciones, reglamentos y procesos que garanticen una prestación de servicios sostenible⁴⁰. En un contexto de derechos humanos, este entorno favorable exige que los Estados velen por que los agentes estén obligados a hacer efectivos los derechos humanos, con la creación de mecanismos para que rindan cuentas. Para ello es fundamental la introducción de marcos jurídicos y reglamentarios de ámbito nacional que reconozcan los derechos humanos al agua y al saneamiento, sentando así los cimientos jurídicos que permitan aclarar las funciones de los agentes responsables y sus obligaciones y responsabilidades en materia de derechos humanos, y su obligación de aportar aclaraciones e información y de crear mecanismos de observancia para que los agentes rindan cuentas⁴¹.

2. No discriminación e igualdad

46. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha declarado que las obligaciones básicas mínimas de los Estados abarcan la obligación de velar por la distribución equitativa de todas las instalaciones y servicios disponibles⁴². Dicho de otro modo, los servicios de agua y saneamiento deben prestarse sin discriminación y no es

³⁹ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 15, párr. 37 f).

⁴⁰ UNICEF, *Strengthening Enabling Environment for Water, Sanitation and Hygiene (WASH): Guidance Note* (mayo de 2016).

⁴¹ A/73/162.

⁴² Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 15, párr. 37 e).

adecuado proceder como si todas las personas estuvieran en pie de igualdad en cuanto a su probabilidad de obtener acceso a los servicios. Más bien, se debe prestar mayor atención a quienes no reciben los servicios o los reciben en medida insuficiente, de modo que la disparidad entre quienes no reciben los servicios y quienes sí los reciben vaya eliminándose progresivamente. Las iniciativas para poner fin a las desigualdades en el acceso al agua y al saneamiento deben emprenderse de manera integral, velando por que las comunidades puedan participar activamente en el proceso y comunicar sus preocupaciones y sus puntos de vista acerca de los servicios que reciben y los servicios que desean y necesitan. Esa participación debe llevarse a cabo con pleno acceso a la información, incluida la información sobre el nivel de los servicios que se prestan a los participantes en comparación con los servicios prestados a otros grupos.

47. Como paso previo para cumplir su obligación básica mínima de velar por la distribución equitativa de los servicios, los Estados deben identificar y someter a seguimiento, valiéndose de datos desglosados, los motivos de discriminación y las causas estructurales subyacentes de la discriminación. El conjunto específico de motivos de discriminación prohibidos por el derecho internacional de los derechos humanos constituye una referencia útil para determinar cuáles son las variables que deben utilizarse en el desglose de los datos a fin de identificar y corregir las desigualdades persistentes.

V. Cumplimiento de la obligación de logro progresivo

48. La obligación de logro progresivo refleja la necesidad de los Estados de ir más allá de los niveles mínimos en lo que respecta a los servicios de agua y saneamiento y de utilizar al máximo los recursos de que dispongan. Dicho esto, hay una notable falta de claridad en cuanto a la forma en que esas obligaciones se traducen o pueden traducirse en las realidades nacionales de los sectores del agua y el saneamiento, y en cuanto a la forma en que el cumplimiento de esas obligaciones por parte de los Estados puede ser objeto de un seguimiento adecuado. Debido a la falta de claridad en cuanto a qué abarca la obligación básica mínima de los derechos humanos al agua y al saneamiento y cuáles son las medidas concretas para cumplir la obligación de hacerlos efectivos progresivamente, se ha hecho poco por estudiar la forma en que los Estados deben cumplir las obligaciones que les impone el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha impartido una directriz general según la cual las medidas que adopten los Estados deben ser deliberadas, concretas y orientadas lo más claramente posible hacia la satisfacción de las obligaciones reconocidas en el Pacto⁴³. Además de las preguntas específicas ya enumeradas, el Relator Especial ofrece unas directrices generales no exhaustivas que los Estados deben seguir al cumplir la obligación de logro progresivo.

A. El equilibrio entre la efectividad vertical y la horizontal

49. La obligación de los Estados de hacer efectivos progresivamente los derechos humanos al agua y al saneamiento significa que los Estados deben adoptar medidas para dar prioridad a quienes se encuentran en las situaciones de mayor vulnerabilidad (efectividad horizontal) y velar por que la efectividad de los derechos humanos al agua y al saneamiento alcance un nivel más alto (efectividad vertical). Una de las cuestiones que se plantea en el contexto de este equilibrio es si lo primero debe ser una mejora horizontal que logre la cobertura universal de un nivel de servicio básico, o una mejora vertical que permita un nivel de servicio más alto mediante la construcción, por ejemplo, de una red de tuberías. Esta disyuntiva resulta más compleja y matizada cuando se aborda en profundidad. En primer lugar, la opción de dar prioridad a la efectividad horizontal no solo tiene que ver con ampliar el alcance de los servicios, sino que también implica definir el nivel de servicio que se ha de prestar a todos. En segundo lugar, la efectividad vertical conlleva no solo definir el nivel de servicio que se ha de alcanzar, sino también especificar qué grupos se beneficiarán de las mejoras de los servicios, es decir, en qué medida se hará frente a las desigualdades.

⁴³ *Ibid.*, observación general núm. 15, párr. 17, y observación general núm. 3, párr. 2.

50. Si bien algunos Estados pueden considerar que están progresando en lo que respecta al aumento del acceso a los servicios, es posible que en realidad estén generando una mayor desigualdad. Por ejemplo, si bien en Mozambique la cobertura del saneamiento básico aumentó en un 20 % entre 2000 y 2017, la disparidad de acceso entre los más ricos y los más pobres ha aumentado en un 30 %⁴⁴. Estas cifras indican que los Estados pueden estar promoviendo el acceso al agua y al saneamiento de manera que beneficie a los sectores privilegiados de la sociedad, dejando atrás a los que se encuentran en situación de vulnerabilidad. Por lo tanto, tal vez sus esfuerzos no estén en plena consonancia con los principios de los derechos humanos. Habida cuenta de los requisitos, a veces contrapuestos, de llegar a más personas y de lograr un nivel de servicio que satisfaga plenamente las normas de derechos humanos, la cuestión fundamental para los Estados es cómo establecer prioridades.

Directriz: no discriminación e igualdad

51. Para resolver este dilema, el derecho a la no discriminación y a la igualdad puede ser, a nivel fundamental, la lente con la que observarlo y el sendero hacia su solución. Como ha subrayado el Relator Especial a lo largo de su mandato, la igualdad y la no discriminación tienen importantes repercusiones en el establecimiento de prioridades⁴⁵. Los Estados deben adoptar un enfoque integral al ejecutar proyectos de agua y saneamiento y avanzar hacia una mayor cobertura cuantitativa y cualitativa, al tiempo que tratan de eliminar la desigualdad y la discriminación. Por consiguiente, prestar mayor atención a los derechos humanos en los planes y proyectos ayudaría a reequilibrar la prestación de servicios, al velar por que el aumento del acceso no tenga por efecto un incremento de las desigualdades entre los grupos, dando prioridad a no dejar a nadie atrás. Para tal fin, los Estados deben fijarse la meta de brindar acceso universal al más alto nivel de servicio y planificar la trayectoria hacia este objetivo. Los Estados deben tener una visión a largo plazo y planificar la forma en que la ampliación y el mejoramiento de los servicios progresarán con el tiempo, velando por que no haya discriminación en este proceso y por que se satisfagan las necesidades de las distintas personas y grupos, prestando especial atención a las necesidades de las personas en situaciones de vulnerabilidad.

B. ¿Prioridades dentro de las obligaciones básicas mínimas?

52. El hecho de que un Estado atraviese una situación de emergencia o una crisis financiera no altera la naturaleza ni el contenido de sus obligaciones básicas, cuyo cumplimiento debe seguir siendo inmediato. Sin embargo, dado este carácter imperativo e inmediato, los Estados pueden decidir satisfacer únicamente los niveles requeridos para cumplir con el mínimo obligatorio sin avanzar hacia la efectividad plena de los derechos humanos al agua y al saneamiento. Por ejemplo, se ha demostrado que satisfacer las necesidades de suministrar agua en cantidad suficiente y de hacer que esa agua no presente riesgos para la salud es origen de conflictos. En ciertas situaciones, se da prioridad expresamente a la cantidad de agua, en detrimento de su calidad. En otras, la disponibilidad de agua se prioriza frente a otros factores. Por ejemplo, durante la pandemia de COVID-19, se ha hecho hincapié en la disponibilidad de agua suficiente debido a la necesidad de lavarse las manos con frecuencia para evitar contraer el virus⁴⁶. Por otra parte, es necesario dar prioridad a la calidad del agua cuando la fuente de agua disponible presenta un elevado nivel de contaminación. Se plantea la cuestión de si, en algunas situaciones excepcionales, debe darse prioridad a un determinado elemento del contenido normativo frente a otros.

⁴⁴ OMS y UNICEF, *Progress on Household Drinking Water, Sanitation and Hygiene: 2000-2017* (Nueva York, 2019), pág. 35.

⁴⁵ A/70/203, párr. 82.

⁴⁶ Véase <https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25738&LangID=S>.

Directriz: dar prioridad a quienes se encuentran en las situaciones de mayor vulnerabilidad

53. En realidad, rara vez resulta posible para un Estado lograr los niveles mínimos de todo el contenido normativo de los derechos humanos al agua y al saneamiento y mantener ese nivel durante las situaciones de emergencia y las crisis financieras. Por defecto, en sus intentos por satisfacer las obligaciones básicas mínimas dimanantes de todo el contenido normativo, los Estados deciden qué contenido de los derechos humanos al agua y al saneamiento deben satisfacer en primer lugar y a continuación establecer cuáles son las prioridades de ejecución. El marco de derechos humanos no ofrece respuestas definitivas a las preguntas que suscita el establecimiento de prioridades, ya que a cada una de ellas debe dársele respuesta atendiendo al contexto particular en el que se plantea. Sin embargo, dicho marco proporciona orientación sobre el fundamento de los conceptos de derechos humanos, en particular sobre la obligación de centrarse en los más desfavorecidos y darles prioridad para hacer efectivo el derecho a la igualdad⁴⁷. Al aplicar esta directriz a la situación concreta planteada por la pandemia de COVID-19, las respuestas deberían centrarse en proporcionar acceso a instalaciones de agua e higiene a las personas sin hogar, los migrantes y los solicitantes de asilo que viven en espacios públicos y a quienes viven en asentamientos informales donde el acceso al agua y al saneamiento es insuficiente.

C. ¿Cumplir las obligaciones básicas mínimas es el requisito previo para el logro progresivo de la efectividad?

54. Las obligaciones básicas mínimas son los cimientos del logro progresivo de la efectividad de los derechos, pues establecen la base de referencia a partir de la cual los Estados deben trabajar para satisfacer plenamente sus obligaciones en materia de derechos humanos. Esto significa que incluso cuando un Estado ha cumplido, en una situación ideal, todas sus obligaciones básicas mínimas, tiene que ir más allá para lograr la efectividad plena de los derechos humanos al saneamiento y el agua. Esa obligación puede plantear un dilema para los Estados: ¿es el cumplimiento de sus obligaciones básicas mínimas un requisito previo para adoptar medidas adicionales tendentes al logro progresivo de la efectividad de los derechos humanos al agua y al saneamiento? Un planteamiento teórico de la interacción entre ambos conceptos da lugar a una respuesta afirmativa, pero, en realidad, respetar el orden cronológico consistente en primero cumplir las obligaciones básicas mínimas y luego adoptar medidas adicionales rara vez resulta sencillo e implica una miríada de procesos. Los Estados tienen poblaciones rurales y urbanas, asentamientos formales e informales, grupos indígenas, migrantes, refugiados, personas sin hogar, poblaciones de difícil acceso, etc. La forma en que cada elemento del contenido normativo y los principios de derechos humanos se aplican a toda la población a lo largo del tiempo puede ser extremadamente variable.

55. Hay elementos del contenido normativo que se aplican tanto a las obligaciones inmediatas como a las progresivas, que no son interdependientes. Por ejemplo, la asequibilidad constituye una obligación básica mínima en el sentido de que deben establecerse niveles mínimos de protección social para la población económicamente vulnerable. No obstante, el mejoramiento del plan de tarifas y de la evaluación de sus repercusiones debe ser continuo y progresivo. El Estado no necesita esperar a que se establezcan niveles mínimos de protección social para tomar medidas que mejoren el plan de tarifas. Otro ejemplo tiene que ver con la calidad y la seguridad del agua. Después de alcanzar un cierto nivel de seguridad del agua, un Estado puede seguir avanzando en la adopción de medidas preventivas. Por ejemplo, Finlandia enmendó su Ley de los Servicios de Agua en 2014 para garantizar la sostenibilidad y la fiabilidad de los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento incluso en caso de incidentes y de situaciones relacionadas con los efectos del cambio climático⁴⁸. Por consiguiente, alcanzar un nivel específico de calidad del agua no es un requisito previo para aplicar medidas preventivas para mitigar el cambio climático.

⁴⁷ A/70/203, párr. 81.

⁴⁸ Comunicación de Finlandia.

Directriz: enfoque contextual e integral

56. La obligación básica mínima y la obligación de logro progresivo no implican seguir un proceso paso a paso con una receta o un conjunto de elementos e instrucciones rígidos. A diferencia de una receta culinaria, conciliar el deber de satisfacer tanto las obligaciones mínimas básicas como la obligación de logro progresivo se parece más a dirigir una cocina entera, supervisando y vigilando todos sus aspectos. De manera similar, los Estados, al tiempo que velan por que toda la población goce del nivel básico mínimo de los derechos humanos al agua y al saneamiento, deben planificar simultáneamente la forma en que harán efectivos los derechos progresivamente y empezar a llevar tales planes a la práctica. Es necesario que los Estados logren que la obligación básica mínima beneficie a todos, pero ello no debe impedirles mejorar simultáneamente los servicios prestados a algunos. Si no se fijan un orden de aplicación preestablecido, los Estados pueden, al tiempo que cumplen algunas de las obligaciones básicas mínimas, avanzar en otros elementos. Esto queda más claro cuando se observa la práctica generalizada de descentralización de los servicios de agua y saneamiento: un gobierno local puede planificar el cumplimiento de la obligación de logro progresivo sin esperar a que otras partes del país satisfagan sus obligaciones básicas mínimas.

D. Retroceso

57. Por retroceso se entienden a las medidas directas o indirectas que conducen a regresiones en el disfrute de los derechos humanos⁴⁹. Un ejemplo claro de retroceso directo y de violación de los derechos humanos al agua y al saneamiento es la desconexión de los servicios de agua por incapacidad de pago. Otro ejemplo es cuando las decisiones injustificadas o desproporcionadas adoptadas por el Estado en materia de gasto público en agua y saneamiento se traducen en una regresión del acceso a los servicios. Esto puede ocurrir como resultado de un deterioro de la infraestructura, una degradación de la calidad del agua o una disminución de las condiciones de seguridad en la gestión de los fangos residuales. Otras medidas regresivas pueden ser la disminución constante del presupuesto de los programas de agua y saneamiento, el despido de personal técnico esencial, la autorización de un proyecto que afecte negativamente al acceso de las comunidades al agua, o la imposición de restricciones a las prestaciones de la seguridad social, en particular mediante la eliminación o la disminución de los subsidios para el acceso al agua.

58. Además, la prohibición de retroceso puede igualmente imponer a los Estados la obligación de reducir o mitigar los factores que puedan aumentar el riesgo de retroceso en el futuro. Esta obligación queda bien ilustrada cuando examinamos las medidas de mitigación y adaptación que deben adoptarse en respuesta al cambio climático, en particular las medidas destinadas a garantizar la disponibilidad de agua. Si no se controlan, los efectos del cambio climático continuarán teniendo un impacto devastador en la capacidad de las personas, en particular en las que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad, para disfrutar de sus derechos al agua y al saneamiento. Por consiguiente, es fundamental que los Estados desempeñen un papel activo tanto estableciendo medidas de mitigación para prevenir los efectos del cambio climático como velando por que esos efectos se tengan en cuenta al planificar la forma de hacer efectivos progresivamente los derechos humanos al agua y al saneamiento.

Directrices: prevención y sostenibilidad

59. El principio de sostenibilidad puede servir de orientación a los Estados para que eviten adoptar medidas que supongan un retroceso y para que reduzcan o mitiguen los factores que puedan dar lugar a un riesgo de retroceso en el futuro. En el contexto del agua y el saneamiento, la sostenibilidad es un concepto de interés en diversas dimensiones. En cuanto a la disponibilidad de agua, la sobreexplotación de los recursos hídricos a manos de la agroindustria y en megaproyectos de gran consumo de agua podría dar lugar a que no se dé prioridad a la asignación de agua para el uso personal y doméstico de las generaciones

⁴⁹ A/HRC/24/44, párr. 14.

presentes y futuras⁵⁰. En cuanto a la asequibilidad, el principio de sostenibilidad reconoce que tal vez sea necesario cobrar algún tipo de tarifa a los usuarios a fin de garantizar niveles adecuados de inversión para hacer efectivos progresivamente los derechos humanos al agua y al saneamiento. Al mismo tiempo, desde la perspectiva de los derechos humanos, los Estados deberían ser conscientes de que las tarifas y demás cargos por servicios pueden tener un efecto regresivo en el disfrute de los derechos, en particular cuando las tarifas son elevadas, lo que lleva a las personas a evitar el uso de los servicios y origina riesgos de salud pública⁵¹. Otra esfera pertinente es la sostenibilidad de los servicios e instalaciones, es decir, la continuidad y la mejora de los servicios e instalaciones a lo largo del tiempo⁵². La privatización de los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento suscita preocupaciones relacionadas con la sostenibilidad, ya que a menudo las empresas privadas se abstienen de invertir en la expansión, la mejora o el mantenimiento de la infraestructura, especialmente cuando sus contratos van a rescindirse de forma inminente.

E. Justificación en caso de incumplimiento

60. En ciertas situaciones, puede haber una justificación para los actos u omisiones de los Estados que supongan un retroceso o un fracaso en el logro progresivo de la efectividad de los derechos. Existe una fuerte presunción de que la adopción de medidas regresivas con respecto a los derechos humanos al agua y al saneamiento está prohibida por el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, excepto cuando los Estados pueden demostrar que el retroceso fue inevitable a pesar de haber utilizado todos los recursos de que disponían⁵³. Cuando un Estado aduce una limitación de recursos para explicar las medidas regresivas que ha adoptado, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales examina esas explicaciones en función de las circunstancias concretas del país de que se trate y con arreglo a ciertos criterios objetivos⁵⁴. Sin embargo, la admisibilidad de tales explicaciones dependerá de que el Estado haya hecho todo lo posible por mejorar la forma en que ejecuta su presupuesto, gastando todos los fondos asignados de manera oportuna y eficaz⁵⁵.

61. Sin embargo, también debe entenderse que el “máximo de recursos disponibles” no constituye por defecto un motivo de admisibilidad de toda justificación. Incluso cuando los recursos son muy limitados, los Estados deben demostrar que han utilizado esos recursos para hacer efectivos los derechos en la medida de lo posible. En particular, este principio no altera la inmediatez de la obligación y, por lo tanto, incluso cuando los Estados sufren una escasez de recursos, deben cumplir sus obligaciones básicas mínimas. En resumen, los Estados disponen de flexibilidad para determinar qué nivel de recursos pueden destinar a hacer efectivos los derechos económicos, sociales y culturales, y qué prioridades establecer en la asignación de esos recursos a los diferentes derechos.

Directriz: transparencia y rendición de cuentas

62. Con el fin de impedir el uso indebido o el abuso del principio del máximo de los recursos disponibles para justificar el incumplimiento de las obligaciones de los Estados, deben establecerse salvaguardias para garantizar que los Estados utilicen efectivamente al máximo los recursos de que disponen. Varias facetas del máximo de los recursos disponibles, en particular, la asignación y el gasto máximos, deben ir acompañadas de medidas de transparencia. En Colombia, por ejemplo, el Sistema Nacional de Inversiones en Agua Potable y Saneamiento Básico supervisa el gasto de los recursos financieros en el sector, especialmente los recursos que se transfieren a los gobiernos locales y cuenta con un

⁵⁰ A/74/197, párrs. 19 a 22.

⁵¹ A/HRC/30/39, párrs. 29 a 31.

⁵² A/70/203, párr. 36.

⁵³ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 15, párr. 19.

⁵⁴ E/C.12/2007/1, párr. 10.

⁵⁵ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 3, párr. 10, y observación general núm. 15, párr. 41.

componente especial para someter a seguimiento las circunstancias particulares de las zonas rurales⁵⁶.

VI. Seguimiento

63. Los Estados tienen la obligación de someter a seguimiento su adhesión a los derechos humanos y la aplicación de estos y de elaborar planes nacionales en los que se establezcan esos procesos de seguimiento, que deberían revisarse periódicamente para comprobar que están en consonancia con las necesidades de la población⁵⁷. Se han adoptado metodologías diversas para someter a seguimiento y evaluación el cumplimiento de la obligación de hacer efectivos los derechos humanos progresivamente.

A. Métodos de evaluación y seguimiento

1. Seguimiento cuantitativo y cualitativo

64. En general, el método más extendido para someter a seguimiento el logro progresivo es el uso de indicadores y puntos de referencia. Especialmente en el contexto de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, los indicadores y puntos de referencia han llegado a constituir el método dominante para el seguimiento de los progresos realizados por los Estados en la mejora de los servicios de agua y saneamiento. En su calidad de custodio de la función de seguimiento de los progresos realizados en el logro de las metas 6.1 y 6.2 de los Objetivos, el Programa Conjunto OMS/UNICEF de Monitoreo del Abastecimiento del Agua, el Saneamiento y la Higiene proporciona información sobre la situación del acceso a los servicios de abastecimiento de agua, saneamiento e higiene en todo el mundo y establece la base de referencia para el seguimiento del logro de los Objetivos. Existen otras posibilidades para efectuar el seguimiento, como el “análisis de frontera”⁵⁸ y los “indicadores de fácil evaluación”⁵⁹. Los indicadores estructurales, procedimentales y de resultados constituyen un marco integral específico para el seguimiento de los derechos humanos al agua y al saneamiento⁶⁰.

65. La utilización de indicadores y puntos de referencia tiene una gran aceptación en el plano internacional, pero también ha sido criticada por ser insuficiente para medir con precisión el cumplimiento de la obligación de logro progresivo por parte de los Estados. En primer lugar, se plantea la cuestión de la legitimidad, ya que el seguimiento mediante indicadores y puntos de referencia requiere el acceso a datos detallados sobre los niveles de progreso, que el propio Estado recaba. En segundo lugar, dada la cantidad de datos y el alcance de la cobertura, la reunión de datos requiere mucho tiempo y los datos reunidos suelen publicarse con demoras importantes. Además, como los ejercicios de reunión de datos se centran en aspectos cuantitativos y se realizan a nivel nacional, no tienen en consideración el contexto en el que se identifican las obligaciones básicas mínimas, es decir, a nivel subnacional.

66. Es necesario concebir y aplicar un método cualitativo para someter a seguimiento el logro progresivo de la efectividad de los derechos humanos al agua y al saneamiento. Las cifras no pueden dar una imagen completa del nivel de disfrute de los derechos humanos, y la mera recopilación de cifras no basta para medir los progresos realizados. El criterio de razonabilidad estipulado en el artículo 8 del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y los criterios de evaluación concebidos

⁵⁶ Comunicación de Colombia.

⁵⁷ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 15, párr. 37 f).

⁵⁸ Benjamin Mason Meier y otros, “Monitoring the progressive realization of the human rights to water and sanitation: frontier analysis as a basis to enhance human rights accountability”, en *The Oxford Handbook of Water Politics and Policy*, Ken Conca y Erika Weinthal, eds. (Oxford, Oxford University Press, 2018).

⁵⁹ Ricard Giné-Garriga y otros, “Monitoring sanitation and hygiene in the 2030 Agenda for Sustainable Development: a review through the lens of human rights”, *Science of the Total Environment*, vol. 580 (febrero de 2017).

⁶⁰ A/HRC/27/55/Add.4, anexo.

por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales constituyen un marco de seguimiento centrado en las medidas adoptadas y los procesos desarrollados por los Estados. Este marco permite analizar, por ejemplo, la forma en que los Estados deciden asignar los recursos y el plazo en que se adoptaron las medidas, entre otros aspectos⁶¹. Además, el criterio de razonabilidad exige que la adopción de decisiones en relación con el logro progresivo de la efectividad de los derechos humanos sea transparente y participativa. A pesar de esa interpretación, aún no se ha aclarado la interpretación del criterio de razonabilidad en la práctica para evitar la incertidumbre en el seguimiento del logro progresivo de la efectividad de los derechos humanos.

2. Seguimiento estático y dinámico

67. El seguimiento puede ser estático, en el sentido de que el análisis de la situación se efectúa sobre la base de una instantánea tomada en un momento determinado. Con respecto a los recursos, en un análisis estático se examinan los recursos asignados a la efectividad de los derechos humanos al agua y al saneamiento durante un período presupuestario específico en comparación con las asignaciones correspondientes a otras esferas de gastos. Este ejercicio indica cuáles son las prioridades de un Estado y ayuda a mostrar si el gasto que dedica a hacer efectivos los derechos humanos al agua y al saneamiento es suficiente a la luz de su gasto total⁶². El Relator Especial considera que sería más adecuado realizar un análisis dinámico, que consiste en comparar la evolución de la efectividad de los derechos humanos a lo largo del tiempo. Este conjunto de datos de dos o más puntos en el tiempo puede cotejarse con indicadores y puntos de referencia que permitan determinar si los Estados están avanzando adecuadamente hacia la efectividad de los derechos humanos al agua y al saneamiento.

68. Un ejemplo concreto de seguimiento dinámico de los derechos humanos al agua y al saneamiento puede encontrarse en el proyecto de análisis de seguimiento del Relator Especial, en el que se evalúa la aplicación de las recomendaciones que formuló en los informes de las visitas oficiales a los países⁶³. Durante un total de nueve visitas oficiales a países, el Relator Especial evaluó la situación de los derechos humanos en cada país en el momento de la visita. Además, mediante el proyecto de análisis de seguimiento, el Relator Especial evaluó dinámicamente la situación de los derechos humanos comparando la situación en el momento de la visita con la observada en el momento de realizarse el análisis de seguimiento. Para las evaluaciones de seguimiento, la interpretación del logro progresivo se expresó en cinco categorías: progreso satisfactorio, progreso en curso, progreso limitado, progreso no iniciado y retroceso.

69. La categoría “progreso limitado” describe situaciones en las que se han adoptado medidas que no están dirigidas a hacer efectivos los derechos humanos al agua y al saneamiento; además, tales medidas no son deliberadas ni concretas. Por ejemplo, el simple hecho de modernizar el sistema nacional de tecnología de la información y las comunicaciones no conduce necesariamente a una mejor distribución de la información referida al acceso a los servicios de agua y saneamiento. En las situaciones de “progreso limitado” se toman medidas, pero el progreso es lento, como sucede cuando se ha redactado un proyecto de ley, pero queda atascado en alguna fase del proceso, sin avanzar durante años. Además, en las situaciones de “progreso limitado” las medidas adoptadas se inscriben en el corto plazo y no están dirigidas a resolver problemas estructurales y sistémicos. La categoría “progreso en curso” describe situaciones en las que se han adoptado medidas para aplicar las recomendaciones, pero la aplicación es parcial, como sucede cuando se ha promovido la higiene menstrual en instalaciones institucionales, pero todavía no en las escuelas. En las situaciones de “progreso en curso” se han adoptado medidas pertinentes para poner en práctica las recomendaciones, pero el resultado de las medidas no está claro, como sucede cuando se establecen o mejoran las normas sobre la calidad del agua. Por

⁶¹ E/C.12/2007/1, párr. 8.

⁶² Lillian Chenwi, “Unpacking ‘progressive realisation’, its relation to resources, minimum core and reasonableness, and some methodological considerations for assessing compliance”, *De Jure Journal*, vol. 742 (2013), págs 742 a 769.

⁶³ A/HRC/39/55, anexo.

último, la categoría “progreso satisfactorio” se refiere a situaciones en que la aplicación ha tenido éxito o es inminente.

70. Al someter a seguimiento el logro progresivo de los derechos humanos al agua y al saneamiento es necesario adoptar un enfoque integrado y global que incluya varias dimensiones: en primer lugar, el contenido normativo debe evaluarse por separado, de modo que pueda efectuarse una evaluación a fondo teniendo en cuenta las dimensiones cualitativas; en segundo lugar, esa evaluación realizada por separado debe complementarse con una evaluación integrada que abarque todo el contenido normativo y también los principios de derechos humanos; y, en tercer lugar, el contenido normativo debe evaluarse en función de la utilización al máximo de los recursos disponibles.

B. Mecanismos de seguimiento

71. En el plano internacional, los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos desempeñan un papel notable en el seguimiento de la obligación de los Estados de hacer efectivos los derechos progresivamente. Cuando el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales examina el cumplimiento por los Estados partes de las obligaciones dimanantes del Pacto, prepara una lista de cuestiones que no suele pedir específicamente información sobre el acceso al agua y al saneamiento, y en la que a menudo se subsume el seguimiento de los derechos humanos al agua y al saneamiento en el seguimiento de los derechos a un nivel de vida y de salud adecuado. Por consiguiente, el seguimiento de estas obligaciones vinculantes se deja en manos de mecanismos de examen entre pares, como el examen periódico universal, y de mecanismos regionales de derechos humanos, como el Protocolo sobre Agua y Salud del Convenio de 1992 sobre la Protección y Utilización de los Cursos de Agua Transfronterizos y de los Lagos Internacionales. Además, entidades como el Programa Conjunto OMS/UNICEF de Monitoreo del Abastecimiento del Agua, el Saneamiento y la Higiene y otros órganos estadísticos también desempeñan una función de seguimiento (no necesariamente vinculada al marco de los derechos humanos) para la cual se basan en los datos proporcionados por las oficinas nacionales de estadística. Asimismo, la iniciativa de ONU-Agua denominada Análisis y Evaluación Mundiales del Saneamiento y el Agua Potable examina si existe un entorno propicio para la prestación de los servicios de abastecimiento de agua, saneamiento e higiene, entre otras cosas mediante políticas y planes nacionales.

72. En el plano nacional, las instituciones nacionales de derechos humanos y los defensores del pueblo son mecanismos de supervisión que protegen y promueven los derechos humanos. Sin embargo, en muchos Estados sus mandatos no abarcan la vigilancia del cumplimiento por el Estado de las obligaciones referidas a los derechos humanos al agua y saneamiento, tarea que se deja con frecuencia en manos de los órganos reguladores, los cuales no suelen aplicar a la reglamentación un enfoque basado en los derechos humanos⁶⁴. A veces, las organizaciones de la sociedad civil y las comunidades también desempeñan funciones de seguimiento a nivel nacional.

VII. Observaciones finales

73. Ahora que concluyen sus seis años de mandato, el Relator Especial desea pronunciarse al respecto de un comentario que a menudo hacen muchos profesionales, según el cual los derechos humanos no son claros y meramente representan ideales ilusorios que resultan agradables de contemplar, pero no son realistas ni prácticos. Como queda ilustrado en el presente informe, los derechos humanos son contextuales y no ofrecen las soluciones claras que muchos desean. Sí constituyen, sin embargo, un marco para el cumplimiento de sus normas. Lo que es correcto para un país puede no ser la mejor solución para otro y, por lo tanto, la función de un experto en derechos humanos de las Naciones Unidas no consiste en estipular una solución estándar sino, más bien, en impartir directrices a los Estados, los profesionales y la sociedad civil para lograr progresivamente

⁶⁴ A/HRC/36/45.

la efectividad de los derechos humanos al agua y al saneamiento teniendo en cuenta los contextos nacionales y locales específicos.

74. Ha transcurrido un decenio desde que el agua y el saneamiento fueron expresamente reconocidos como derechos humanos⁶⁵, pero todavía es necesario aclarar y hacer entender mejor los aspectos concretos de cómo cumplir la obligación de lograr progresivamente la efectividad de esos derechos. En el presente informe, y al abordar el amplio alcance de la obligación de logro progresivo, el Relator Especial imparte varias directrices y principios que los Estados deberían tener en cuenta al dar cumplimiento a la obligación de lograr progresivamente la efectividad de los derechos humanos al agua y al saneamiento.

75. La efectividad plena de los derechos humanos al agua y al saneamiento no puede dejarse exclusivamente en manos de los Estados. El ecosistema general de los derechos humanos está integrado por otros agentes, en particular los que someten a seguimiento el cumplimiento de las obligaciones de los Estados, que van desde los órganos de tratados hasta los estadísticos, desde los órganos nacionales hasta los internacionales y desde los órganos gubernamentales hasta los no gubernamentales. Los agentes privados que trabajan en el sector del agua y el saneamiento deben comprender que también ellos tienen obligaciones en materia de derechos humanos, en particular cuando prestan servicios por delegación de los Estados y cuando la legislación nacional refleja las obligaciones internacionales de derechos humanos del Estado. El Relator Especial recomienda que los órganos de seguimiento adopten y utilicen las preguntas de orientación que figuran en el presente informe para identificar y evaluar el logro progresivo de la efectividad de los derechos humanos al agua y al saneamiento.

⁶⁵ Resolución 64/292 de la Asamblea General. Véase también la información sobre la campaña para celebrar los diez años de los derechos humanos al agua y al saneamiento, que puede consultarse en www.ohchr.org/SP/Issues/WaterAndSanitation/SRWater/Pages/10Anniversary.aspx.