

**Consejo de Derechos Humanos****15º período de sesiones**

Tema 3 de la agenda

**Promoción y protección de todos los derechos humanos,  
civiles, políticos, económicos, sociales y culturales,  
incluido el derecho al desarrollo****Informe de la Experta independiente sobre la cuestión  
de las obligaciones de derechos humanos relacionadas  
con el acceso al agua potable y el saneamiento,  
Catarina de Albuquerque***Resumen*

La Experta independiente sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el acceso al agua potable y el saneamiento, Catarina de Albuquerque, presenta este informe al Consejo de Derechos Humanos con arreglo a lo dispuesto en la resolución 7/22 del Consejo. En el informe, la Experta independiente se centra en las obligaciones de derechos humanos y las responsabilidades aplicables en los casos de servicios no estatales de suministro de agua y saneamiento. Comienza con una sinopsis de la función que desempeñan los proveedores no estatales de servicios de suministro de agua y saneamiento en todo el mundo. A continuación reseña las obligaciones de derechos humanos de los Estados y las responsabilidades de los proveedores no estatales de servicios y destaca tres esferas principales en que se pueden encontrar problemas a este respecto: la adopción de decisiones, el funcionamiento de los servicios, y la responsabilidad y el cumplimiento.

En el presente informe la Experta independiente destaca que el marco de los derechos humanos no expresa una preferencia con respecto a los modelos de prestación de servicios, pero insiste en que en todos los casos se garanticen los derechos humanos al agua y el saneamiento. En la sección final del informe figuran conclusiones y recomendaciones.

## Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción .....	1–3	3
II. Antecedentes de la prestación de servicios por actores no estatales .....	4–13	4
A. Prestación delegada de servicios .....	6–10	5
B. Prestación informal de servicios .....	11–13	7
III. Normas de evaluación: los derechos humanos al agua y el saneamiento .....	14–28	8
A. Vínculos entre la prestación de servicios de agua y saneamiento por actores no estatales y los derechos humanos .....	14–17	8
B. Obligaciones del Estado .....	18–21	9
C. Responsabilidades de los proveedores no estatales de servicios: fundamentos, base y alcance .....	22–28	10
IV. Principales tareas desde el punto de vista de los derechos humanos .....	29–60	12
A. Adopción de decisiones .....	32–45	13
B. Funcionamiento de los servicios .....	46–55	17
C. Responsabilidad y cumplimiento .....	56–60	21
V. Conclusiones y recomendaciones .....	61–63	22

## I. Introducción

1. La Experta independiente sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el acceso al agua potable y el saneamiento presenta este informe con arreglo a lo dispuesto en la resolución 7/22 del Consejo de Derechos Humanos, que le encarga que aclare mejor "el contenido de las obligaciones de derechos humanos, incluidas las obligaciones de no discriminación, en relación con el acceso al agua potable y el saneamiento". La Experta independiente centró el segundo año de su mandato en aclarar las obligaciones de derechos humanos y las responsabilidades en el contexto de la participación de los proveedores no estatales de servicios de agua y saneamiento. Esto incluye tanto la participación formal como informal del sector privado, pero se extiende además a una multitud de otros actores no estatales.

2. La Experta independiente decidió hacerlo así por dos razones principales: en primer lugar, en el informe de 2007 del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre el alcance y el contenido de las obligaciones pertinentes en materia de derechos humanos relacionadas con el acceso equitativo al agua potable y el saneamiento que imponen los instrumentos internacionales de derechos humanos, el Alto Comisionado observó que, entre otras cosas, "es necesario seguir estudiando la cuestión de las respuestas y las exigencias del marco de derechos humanos en lo que respecta a la prestación de servicios de agua y saneamiento por el sector privado" (A/HRC/6/3, párr. 53). Además, desde que asumió su mandato la Experta independiente ha observado que hay, de todas las partes en cuestión, interés y curiosidad constantes en un análisis de derechos humanos de la participación del sector privado. Si bien el debate con respecto a la participación del sector privado con frecuencia se ha polarizado, la Experta independiente observa que las situaciones concretas rara vez son en blanco y negro, sino que se caracterizan por diversas tonalidades de gris. En sus investigaciones ha observado que existen errores de concepción graves tanto acerca de la situación fáctica como de la función y sus consecuencias respecto de los derechos humanos. Estos errores de concepción se relacionan, por ejemplo, con la extensión efectiva de la participación del sector privado y la multitud de actores no estatales que toman parte en la prestación de servicios de agua y saneamiento. Por lo tanto, amplió el objeto de su análisis, reconociendo que el sector privado formal constituye solo una pequeña fracción de los actores participantes en la prestación de servicios. En el presente informe la Experta independiente se propone aclarar esas cuestiones y aplicar y especificar las obligaciones de derechos humanos de los Estados y las responsabilidades de los actores no estatales en el contexto de su participación en la prestación de servicios.

3. Para enfrentar esta labor la Experta independiente inició amplios procesos de consulta. En una consulta de expertos, organizada conjuntamente con la Fundación Friedrich Ebert en Ginebra en enero de 2010, los participantes debatieron las obligaciones de derechos humanos de los Estados en el contexto de la participación de servicios no estatales. Una segunda consulta, realizada en Lisboa en abril de 2010, se centró en las responsabilidades de los proveedores de servicios en términos de derechos humanos. En ambas consultas participaron expertos de diferentes sectores, como la sociedad civil, las empresas de propiedad estatal y privada, reguladores de los servicios de agua y saneamiento y organizaciones académicas e internacionales, y constituyeron una oportunidad para beneficiarse de la diversa experiencia de los expertos en sus respectivos sectores. La Experta independiente organizó además una consulta pública que tuvo lugar en Ginebra el 27 de enero de 2010 en que intervinieron varios participantes de Estados Miembros de las Naciones Unidas, la sociedad civil, el sector privado y sectores académicos. Finalmente, recibió 65 contribuciones escritas: 24 presentaciones de Estados, 4 de reguladores, 2 de municipalidades, 13 de la sociedad civil, 1 de una institución nacional

de derechos humanos, 12 en representación de intereses del sector privado y 9 de particulares. Los debates en profundidad y las diversas perspectivas han servido de valiosa asistencia y orientación a la Experta independiente en la preparación del presente informe y está muy agradecida a todos los que hicieron aportaciones.

## II. Antecedentes de la prestación de servicios por actores no estatales

4. Es posible identificar tres formas diferentes de prestación de servicios:

a) **Administración directa.** El propio Estado puede prestar los servicios, con frecuencia por conducto de sus municipalidades. En ese caso, participa sólo el Estado como actor y es directamente responsable y encargado de la prestación de servicios.

b) **Prestación delegada de servicios.** En lugar de prestar los servicios el Estado puede optar por delegar formalmente la prestación de servicios a actores no estatales. Si bien con frecuencia se presta más atención a la participación de grandes empresas transnacionales, puede delegarse también la prestación de servicios a empresas de menor tamaño, organizaciones no gubernamentales (ONG) u organizaciones de la comunidad. Con frecuencia también se administran los servicios por medio de empresas de propiedad del Estado, es decir, empresas que son total o parcialmente de propiedad del Estado, pero que son entidades jurídicamente distintas del Estado mismo. Desde el punto de vista de los derechos humanos, el aspecto fundamental es que el Estado ha delegado la tarea de prestar servicios de agua y saneamiento a un tercer actor.

c) **Prestación informal.** Finalmente, en muchos casos el Estado no presta los servicios él mismo ni los delega formalmente. En esas circunstancias, con frecuencia la prestación informal tiene lugar con la participación de diversos actores y estructuras que han evolucionado con el tiempo en respuesta a una necesidad en sectores no comprendidos en la prestación formal, que van desde pequeños empresarios hasta ONG y organizaciones de la comunidad. En este caso el Estado no ha adoptado deliberadamente una decisión de hacer participar a terceros. La prestación informal es más bien la participación *de facto* de actores no estatales.

5. Si bien la Experta independiente tiene conciencia de las importantes diferencias en cuanto a tamaño, capacidad y estructura de esos actores, considera necesario abarcar todo el espectro de los proveedores no estatales de servicios. En el presente informe no se referirá a la prestación directa por el Estado porque el análisis jurídico es diferente cuando participan actores no estatales, como se explicará a continuación. Por ello el presente informe se refiere tanto a la prestación de servicios formal como no informal, y abarca compañías privadas y empresarios privados, ONG y organizaciones de la comunidad que participan en la prestación de servicios, como a las empresas de propiedad del Estado. Utilizará las expresiones "proveedores no estatales de servicios" o "actores no estatales" para referirse a ellos. En los casos en que su consideración se limita al sector privado o a partes de éste, utilizará las expresiones "sector privado (formal/informal)", "participación del sector privado" o "actores privados", a la vez que evitará la palabra privatización por las razones que se indicarán más adelante.

## A. Prestación delegada de servicios

6. Si bien el sector privado tiene una larga historia de participación en la prestación de servicios de agua y saneamiento, el punto de partida de la ola más reciente de participación del sector privado se puede situar en el decenio de 1980 en varios países desarrollados, seguidos por muchos países en desarrollo y en transición durante el decenio de 1990<sup>1</sup>. La participación del sector privado en los países en desarrollo debe entenderse en el contexto de donantes y políticas internacionales<sup>2</sup>. Las instituciones financieras internacionales, en particular, han fomentado las reformas neoliberales propiciando que los Estados reduzcan el gasto público y eviten las inversiones importantes<sup>3</sup>. Algunas de las reformas que provocaron una mayor participación del sector privado se han impuesto por medio de préstamos o ayudas sometidos a condiciones, la reprogramación de la deuda o la condonación de la deuda<sup>4</sup>.

7. Algunos casos muy visibles de participación del sector privado han desatado un debate enérgico, críticas y alto grado de escrutinio sobre el sector privado formal, centrándose más en el agua que en el saneamiento. Por una parte, hay quienes sostienen que el agua es un bien público y un recurso singular esencial para la vida y la salud, por lo que debe seguir en el dominio público. Los críticos suelen señalar los casos en que se entiende que la participación del sector privado ha fracasado, sosteniendo que el rendimiento ha sido malo, no se han cumplido las metas convenidas de cobertura, la calidad de los servicios ha disminuido, los precios han aumentado sustancialmente y los procesos no han sido transparentes. Por el contrario, hay quienes sostienen que el sector privado puede hacer una contribución a las inversiones necesarias en el sector, con lo cual la cobertura puede llegar a quienes no tienen servicios o los tienen en medida insuficiente, así como aumentar la calidad y la eficiencia de los servicios, contribuir con tecnologías y capacitación y prestar servicios a precios más bajos.

8. La intensidad del debate entre partidarios y críticos, que a veces es ideológica y emocional, puede quedar oscurecida en parte con la extensión actual de la participación del sector privado. Si bien esa participación es muy común en algunos países<sup>5</sup>, a escala mundial predominan otras formas de prestación de servicios. Se ha estimado que, a 2003, sólo el 5%

<sup>1</sup> Naren Prasad, "Overview: social policies and private sector participation in water supply", en *Social Policies and Private Sector Participation in Water Supply*, Naren Prasad, editores (Houndsmill, Palgrave Macmillan, 2008), págs. 3 y 12.

<sup>2</sup> Debe entenderse también la participación del sector privado en el contexto del derecho comercial internacional y del derecho relativo a la inversión internacional, que puede entrar en conflicto con las normas de derechos humanos al limitar el espacio regulatorio de un Estado. No obstante, saldría del ámbito del presente informe ocuparse de esas complejas cuestiones. Véase en general el informe del Alto Comisionado para los Derechos Humanos sobre los derechos humanos, el comercio y las inversiones (E/CN.4/Sub.2/2003/9), y más en general, el informe del Grupo de Estudio de la Comisión de Derecho Internacional sobre la "Fragmentación del derecho internacional: dificultades derivadas de la diversificación y la ampliación del derecho internacional" (A/CN.4/L.682).

<sup>3</sup> Véase el informe del Experto independiente sobre las consecuencias de la deuda externa y de las obligaciones financieras internacionales conexas de los Estados para el pleno goce de todos los derechos humanos, sobre todo los derechos económicos, sociales y culturales (A/HRC/11/10), párrs. 26 a 42.

<sup>4</sup> Karen Bakker, "Overview paper: recent trends in PSP, financing, and regulation in the water sector", *The Water Dialogues*, abril de 2009, que se puede hallar en [www.waterdialogues.org/thematic.htm](http://www.waterdialogues.org/thematic.htm), pág. 2.

<sup>5</sup> Por ejemplo, en Francia y Malasia se estima que el 80% y el 64% de la población, respectivamente, reciben servicios del sector privado. Véase Prasad, "Overview: social policies", págs. 22 y 26.

de la población mundial recibía servicios del sector privado formal<sup>6</sup>. Además, el debate da a veces la impresión de que el sector privado está dominado en gran medida por empresas transnacionales. Esto no refleja la realidad actual. Algunas empresas transnacionales han comenzado a retirarse de los países en desarrollo<sup>7</sup>, están desarrollando cada vez más asociaciones locales<sup>8</sup>, y en algunos países los actores privados locales son también muy activos<sup>9</sup>. Además, la prestación delegada de servicios no se limita a la operación de redes; puede delegarse además la prestación de servicios a proveedores de servicios que no están organizados en redes, incluidos operadores de tuberías, kioscos de agua y operadores de instalaciones de saneamiento compartidas.

9. Se suele usar comúnmente la participación del sector privado para referirse a un amplio espectro de arreglos contractuales entre los gobiernos y el sector privado que hacen participar a empresas privadas en diverso grado en el suministro de servicios de agua y saneamiento. Difieren según la propiedad de los activos, la responsabilidad de la inversión de capital, la distribución de los riesgos, la responsabilidad de las operaciones de mantenimiento, y la duración típica de los contratos<sup>10</sup>. Por ejemplo, si bien el modelo de concesiones confiere la administración, el riesgo y la responsabilidad de la inversión al sector privado, la participación del sector privado puede también limitarse a subcontratar algunos aspectos de la gestión o de la prestación de servicios. En muchos casos no se puede determinar si el sistema es exclusivamente público o privado, sino que tiene un carácter híbrido, también en forma de empresas mixtas. La palabra que se suele usar, "privatización", oculta el hecho de que la privatización a escala total, es decir, que incluye la transferencia de activos, es una rara excepción más bien que lo normal<sup>11</sup>. Para evitar la imprecisión y la confusión la Experta independiente no utiliza esa palabra, sino que hablará más bien de la participación del sector privado al referirse concretamente al sector privado.

10. Las empresas de propiedad estatal desempeñan también un papel cada vez más importante en la prestación de servicios, tanto en sus Estados de origen como en el extranjero<sup>12</sup>. Esas empresas son de propiedad total o predominantemente del Estado, suelen estar organizadas con arreglo al derecho privado y suelen funcionar en forma comercial. Si bien son de propiedad del Estado, son entidades jurídicas distintas del Estado como tal. Por consiguiente, se considera en este caso que son actores no estatales a los que se ha delegado la prestación de servicios (con frecuencia mediante un acto legislativo o un contrato), y surgen muchas de las mismas cuestiones que surgen en el contexto de la participación del sector privado.

---

<sup>6</sup> Herath Gunatilake y Mary Jane F. Carangal-San José, "Privatization revisited: lessons from private sector participation in water supply and sanitation in developing countries", Economics and Research Department (ERD), documento de trabajo N° 115 (Banco Asiático de Desarrollo, 2008), págs. 15 y 16.

<sup>7</sup> Philippe Marin, *Public-Private Partnerships for Urban Water Utilities: A Review of Experiences in Developing Countries* (Washington, D.C., Banco Mundial, 2009), pág. 34.

<sup>8</sup> Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *Private Sector Participation in Water Infrastructure* (París, 2009), pág. 17.

<sup>9</sup> Marin, *Public-Private Partnerships*, pág. 29.

<sup>10</sup> Respecto de los diferentes modelos del sector privado, véase OCDE, *Private Sector Participation*, págs. 17 y 18.

<sup>11</sup> Unos pocos sectores del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, así como algunas ciudades de Chile, son los únicos lugares en que se ha escogido este modelo. Véase Gunatilake y Carangal-San José, "Privatization revisited", pág. 8.

<sup>12</sup> Marin, *Public-Private Partnerships*, págs. 10 y 11.

## B. Prestación informal de servicios

11. En comparación con el sector privado formal, muchos más habitantes reciben el suministro de servicios informales en pequeña escala. Se ha estimado que hasta el 25% de la población urbana de América Latina y casi el 50% de la población urbana de África depende en cierta medida de servicios en pequeña escala<sup>13</sup>. Aparte de las fuentes no protegidas, como los ríos, los hogares pobres dependen de diversos vendedores privados de agua, como un camión de agua, una tubería y operadores de kioscos y servicios de suministro en pequeña escala, que con frecuencia, aunque no siempre, operan de manera informal. Cuando otras fuentes no son seguras, los habitantes suelen depender además de agua envasada, en particular a los efectos de la bebida. Incluso más que en el sector del agua, los empresarios locales en pequeña escala tienen enorme importancia en la prestación de servicios de saneamiento. El saneamiento de los hogares de bajos ingresos suele consistir en servicios prestados por múltiples actores en el mismo lugar, con actividades que van desde la construcción, la mantención y el vaciado de letrinas y tanques sépticos hasta la gestión de instalaciones públicas y la venta de productos conexos, como limpiadores y jabón.

12. Finalmente, las ONG y las organizaciones de la comunidad están adquiriendo también un papel cada vez más importante en la prestación de servicios, interviniendo en los casos en que el Estado no participa en esas actividades. Si bien su motivación puede ser diferente, ya que suelen operar sin afán de lucro, muchas de las mismas cuestiones surgen en ese contexto, por ejemplo, la forma de aplicar normas consecuentes respecto de la calidad de los servicios y la forma de velar por que esas organizaciones sean responsables respecto de la población que atienden.

13. En gran medida el debate se ha centrado en las ventajas y desventajas relativas de la prestación formal de servicios, pública o privada, con frecuencia perdiendo de vista esta prestación de servicios comercializada *de facto*. Si bien esos servicios difieren en gran medida según las circunstancias, no es raro que la población no tenga otra opción que depender de servicios, con frecuencia de baja calidad, a un precio exorbitante<sup>14</sup>. Como consecuencia del elevado número de intermediarios que participan en la prestación de servicios, los altos costos del transporte y la falta de reglamentación, el agua suministrada por vendedores privados informales con frecuencia es 10 a 20 veces más cara que el agua suministrada por un servicio<sup>15</sup>. Al observar más allá de la red de suministro de agua y alcantarillado, agregando los servicios informales en pequeña escala, surge un panorama completamente diferente de las características del sector privado. En general, existe la necesidad de un debate más sistematizado, en que se reconozcan las diversas formas de participación del sector privado, la gran diversidad de actores no estatales que intervienen, la función de las empresas de propiedad del Estado, y las diferencias entre redes de suministro de agua y saneamiento y soluciones que se dan en el lugar mismo.

---

<sup>13</sup> Mukami Kariuki y Jordan Schwartz, "Small-scale private service providers of water supply and electricity: a review of incidence, structure, pricing and operating characteristics", Policy Research Working Paper, N° 3727 (Washington, D.C., Banco Mundial, 2005), pág. 6.

<sup>14</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre Desarrollo Humano 2006 – Más allá de la escasez: poder, pobreza y crisis mundial del agua* (Nueva York, Palgrave Macmillan, 2006), pág. 83.

<sup>15</sup> *Ibid.*, págs. 83 y 84.

### III. Normas de evaluación: los derechos humanos al agua y el saneamiento

#### A. Vínculos entre la prestación de servicios de agua y saneamiento por actores no estatales y los derechos humanos

14. En el debate político relativo a la mejor forma de prestación de servicios suelen invocarse los derechos humanos en los argumentos contrarios a la participación del sector privado. Con frecuencia se vinculan entre sí el derecho al agua (en menor grado el derecho al saneamiento) y la oposición a la participación del sector privado. Contribuyen a esta percepción las decisiones adoptadas en el plano nacional para reconocer el derecho al agua y excluir simultáneamente la participación del sector privado en el suministro de agua<sup>16</sup>.

15. Sin embargo, las dos cuestiones son distintas. Los derechos humanos son neutrales en cuanto a los modelos económicos en general<sup>17</sup> y los modelos de prestación de servicios más concretamente. El informe del Alto Comisionado señala que "los órganos de las Naciones Unidas creados en virtud de tratados y los procedimientos especiales han adoptado el enfoque de recalcar que el marco de derechos humanos no debe imponer una forma particular de prestación de los servicios, y que incumbe a los Estados determinar la mejor manera de cumplir sus obligaciones de derechos humanos" (A/HRC/6/3, párr. 52). Las diversas formas de delegación de la prestación de servicios son opciones viables que cada Estado puede considerar.

16. Desde luego, sin embargo, esto no implica que los derechos humanos no tengan pertinencia. La delegación de los servicios de agua y saneamiento no exime al Estado de sus obligaciones de derechos humanos. Tradicionalmente los derechos humanos se refieren a las relaciones entre el Estado y el individuo. Imponen obligaciones al Estado y confieren derechos a los individuos. Cuando interviene una tercera parte debe dársele cabida dentro de esa relación bilateral, ya que el Estado conserva sus obligaciones de hacer efectivos los derechos humanos en tanto que el tipo de medidas necesarias para cumplir esas obligaciones cambia. Si bien el Estado es directamente responsable de la prestación de servicios en el caso de la gestión directa, la responsabilidad se hace más compleja cuando interviene un tercero. Al optar por esta forma de prestación de servicios el Estado debe adoptar medidas concretas que tomen en cuenta la participación de los actores no estatales para garantizar que no se comprometan los derechos al saneamiento y al agua. En su Observación general Nº 15 (2002), sobre el derecho al agua, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales señala que los Estados partes deben prevenir que las terceras partes "menoscaben el acceso físico en condiciones de igualdad y a un costo razonable a recursos de agua suficientes, salubres y aceptables" (párr. 24), lo que es igualmente aplicable al saneamiento<sup>18</sup>. Como se reseña a continuación, la participación de los actores no estatales requiere, entre otras cosas, la definición clara del alcance de las funciones que se les delegan, la supervisión de sus actividades con normas regulatorias y el control del cumplimiento.

17. El trabajo del Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas comerciales es

<sup>16</sup> Véase, por ejemplo, el artículo 47 de la Constitución del Uruguay.

<sup>17</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general Nº 3 (1990) sobre la índole de las obligaciones de los Estados Partes, párr. 8.

<sup>18</sup> 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), párr. 64.



especialmente pertinente al tema del presente informe, ya que se refiere a las obligaciones de los Estados y las responsabilidades de las empresas. En el informe que presentó al Consejo de Derechos Humanos en 2008 el Representante Especial fijó un marco normativo de tres partes, titulado "Proteger, respetar y remediar" (A/HRC/8/5). Consiste en la obligación de los Estados de proteger de los abusos de derechos humanos cometidos por terceros, la responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos, y la necesidad de tener acceso a recursos y mecanismos efectivos para ocuparse de las denuncias de violaciones de derechos humanos. El Consejo de Derechos Humanos acogió con beneplácito el marco por consenso en su resolución 8/7. El Representante Especial se halla ahora en el proceso de detallar el marco operacional. La labor de la Experta independiente se basa en cierta medida en el marco y está encaminada a contribuir a su funcionamiento operacional aplicándolo concretamente a la prestación de los servicios de agua y saneamiento.

## B. Obligaciones del Estado

18. El Estado no puede eximirse de sus obligaciones de derechos humanos haciendo participar a actores no estatales en la prestación de servicios. Independientemente de las responsabilidades de éstos, el Estado sigue siendo el principal obligado en lo que respecta al ejercicio de los derechos humanos.

19. En general las obligaciones de derechos humanos de los Estados pueden clasificarse como obligaciones de respetar, proteger y cumplir. Las obligaciones de respetar exigen que los Estados se abstengan de interferir con el acceso existente. Las obligaciones de proteger toman en cuenta el papel de terceras partes, y exigen que los Estados impidan que esos terceros interfieran con el ejercicio de los derechos humanos por otros. Finalmente, las obligaciones de cumplir requieren que los Estados adopten las medidas necesarias para permitir a las personas gozar de sus derechos humanos y ayudarlas a hacerlo, y que garanticen la prestación directa como último recurso cuando las personas, por razones que escapen a su control, no puedan hacerlo ellas mismas. Los Estados tienen que lograr la plena realización de los derechos al agua y al saneamiento en forma progresiva. Están obligados a destinar el grado máximo de recursos disponibles y avanzar hacia esa meta de la manera más expedita y efectiva posible, pero no tienen que lograr la plena realización inmediatamente.

20. Los Estados deben cumplir sus obligaciones de derechos humanos de manera no discriminatoria. Están obligados a eliminar la discriminación tanto *de jure* como *de facto* por motivos de raza, color, sexo, edad, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento, discapacidad física o mental, condición de salud o cualquier otra condición, incluida la condición social o económica<sup>19</sup>. Están obligados a prestar atención prioritaria a los grupos y a las personas particularmente vulnerables a la exclusión y la discriminación. Según las circunstancias, puede ser necesario que adopten medidas positivas para poner remedio a la discriminación existente.

21. Cuando los actores no estatales participan en la prestación de servicios hay una concentración más enérgica en la obligación del Estado de proteger. Al mismo tiempo la obligación de cumplir conserva su importancia con el objetivo de crear una atmósfera propicia. Los Estados tienen la obligación de regular y supervisar a los proveedores de servicios a los que han delegado los servicios. Además, puede ser necesario que adopten medidas complementarias según las circunstancias, por ejemplo, para asegurar que los

---

<sup>19</sup> Véase Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N° 20 (2009) sobre la no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales.

servicios estén al alcance de todos. Se necesita un criterio amplio: pueden participar los servicios no estatales, pero el Estado tiene la obligación de formular una estrategia general (de corto, mediano y largo plazo) acerca de la forma de lograr la plena realización de los derechos al agua y al saneamiento. Cuando el Estado no presta directamente los servicios su función sigue siendo sin embargo obligatoria y fundamental.

### **C. Responsabilidades de los proveedores no estatales de servicios: fundamentos, base y alcance**

22. No se discute que los proveedores de servicios deben cumplir las leyes y reglamentos del Estado en cuanto a la obligación jurídica general en forma paralela a la obligación del Estado de proteger. Sin embargo, si bien las actividades de los actores no estatales pueden tener un efecto enorme sobre la realización de los derechos humanos, no se tratan directamente dentro del marco tradicional de los derechos humanos con respecto a la relación entre Estados e individuos. Esta cuestión de las responsabilidades directas de derechos humanos de los servicios no estatales se considerará a continuación.

23. La expectativa básica que la sociedad tiene de las empresas comerciales es que respeten los derechos humanos (A/HRC/8/5, párr. 9), y las empresas mismas reconocen esta responsabilidad<sup>20</sup>. Esto se reitera en compromisos mundiales voluntarios, como el Pacto Mundial de las Naciones Unidas<sup>21</sup> y diversas iniciativas de interesados de diferentes sectores. Esos compromisos se refuerzan con instrumentos de derecho "blando"<sup>22</sup>, como las Directrices para las empresas multinacionales, de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos<sup>23</sup>, y la Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales, de la Organización Internacional del Trabajo (párr. 8). Estas no crean obligaciones jurídicamente vinculantes, sino que "su fuerza normativa procede del reconocimiento de las expectativas sociales por parte de los Estados y otros agentes clave" (A/HRC/4/35, párr. 45). El marco de "proteger, respetar y remediar" ha confirmado esos compromisos y el Consejo de Derechos Humanos, en su resolución 8/7, ha destacado concretamente que las empresas tienen la responsabilidad de respetar los derechos humanos. Si bien un apoyo de ese tipo no establece obligaciones directas de derechos humanos en un sentido estrictamente jurídico, indica un fuerte compromiso político y destaca que esto es lo que los Estados esperan de las empresas en relación con los derechos humanos.

24. En cierto grado el debate se ha centrado en las empresas transnacionales altamente visibles en el marco de la globalización y de las diferencias en cuanto a responsabilidad. Sin embargo, parece igualmente pertinente en el contexto de las empresas nacionales de tamaño mediano y de los servicios en pequeña escala que con frecuencia operan sin regulación. Esas actividades pueden tener un efecto significativo sobre la realización o no realización de los derechos humanos. Y si bien sus actividades pueden no tener las mismas

<sup>20</sup> AquaFed, la Federación Internacional de Operadores Privados de Agua, apoya expresamente los derechos humanos al agua y el saneamiento.

<sup>21</sup> Pacto Mundial, Principios 1 y 2. El mandato del Pacto Mundial con respecto al agua, como una iniciativa concretamente pertinente al sector del agua centrado en el uso industrial del agua, no se refiere expresamente a los derechos humanos, aunque se han incluido en sus reuniones debates acerca de los derechos humanos.

<sup>22</sup> Véase un cuadro general de las normas y prácticas internacionales en el informe de 2007 del Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas comerciales (A/HRC/4/35).

<sup>23</sup> OCDE, "The OECD Guidelines for Multinational Enterprises: text, commentary and clarifications" (31 de octubre de 2001), pág. 11.

repercusiones en el plano mundial y no atraen tanta atención, prestan servicios a más personas que el sector privado formal. Además, su efecto tiene un carácter más directo por cuanto no son empresas anónimas, sino que con frecuencia se trata de vecinos, amigos o miembros de la familia.

25. Las actividades de las empresas de propiedad del Estado pueden influir en el goce de los derechos humanos en medida todavía mayor<sup>24</sup>. Como mínimo las empresas de propiedad del Estado tienen las mismas responsabilidades que otras empresas. Según el grado de control que el Estado ejerza sobre esas empresas, se puede hacer responsable al Estado de esas acciones. Cuando las empresas de propiedad del Estado actúan como ramas del Gobierno o agentes de ejecución de la política gubernamental, el Estado debe garantizar la coherencia normativa y que las actividades de esas empresas contribuyan a la realización de los derechos humanos.

26. Para poder respetar los derechos humanos los actores no estatales necesitan conocer el efecto real y potencial de sus actividades sobre la realización de los derechos humanos. Según el marco del Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas comerciales, esos actores están obligados "a ejercer la debida diligencia para conocer y prevenir los efectos negativos en los derechos humanos, y responder a ellos"<sup>25</sup>. Se entiende la debida diligencia como un intento amplio y activo de descubrir los riesgos reales y potenciales que amenazan a los derechos humanos durante todo el ciclo vital de un proyecto o actividad comercial con miras a evitar esos riesgos<sup>26</sup>. Esa responsabilidad no es meramente pasiva sino que requiere medidas activas para poner en aplicación las políticas necesarias, los mecanismos para identificar el daño efectivo y potencial a los derechos humanos, y mecanismos de denuncia<sup>27</sup>.

27. En el ejercicio de la debida diligencia los proveedores no estatales de servicios han de tener en cuenta diversos factores: deben considerar el país y el contexto local en que realizan sus actividades, como la capacidad institucional del Gobierno, para captar los problemas específicos de derechos humanos que se plantean. El segundo es el efecto real y potencial de sus actividades. Finalmente, el tercero se relaciona con la posibilidad de contribuir al abuso de los derechos humanos por medio de sus relaciones con otros actores (A/HRC/8/5, párr. 57). De esta manera, la responsabilidad de respetar no solo requiere que los proveedores de servicios se aseguren de que sus propias medidas no den como resultado abusos de derechos humanos, sino que además incluye que eviten la complicidad, lo que significa que deben evitar participar indirectamente en abusos de derechos humanos cometidos por otros actores, incluido el Estado (párr. 73). El concepto de debida diligencia requiere la contextualización y es suficientemente flexible para determinar lo que se requiere de los proveedores no estatales que operan en diferentes contextos. Las acciones necesarias que se requieren en el ejercicio de la debida diligencia dependerán de la escala, el carácter y las especificidades sectoriales y operacionales del actor en cuestión.

28. En comparación con otras actividades comerciales la prestación de servicios de agua y saneamiento tiene características especiales: los servicios se relacionan directamente con

---

<sup>24</sup> Véase el informe de 2010 del Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas comerciales (A/HRC/14/27), párrs. 26 y 27.

<sup>25</sup> Véase el informe de 2009 del Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas comerciales (A/HRC/11/13), párr. 59.

<sup>26</sup> *Ibid.*, párr. 71.

<sup>27</sup> *Ibid.*, párr. 59.

el cumplimiento de los derechos humanos. Aunque los actores no estatales están en buena posición para contribuir positivamente a la realización de los derechos al saneamiento y el agua mediante la prestación de servicios, las actividades de los proveedores de servicios, ya sea con su acción directa o con su incumplimiento del mandato que se les ha delegado, pueden dar potencialmente como resultado abusos de los derechos al agua y al saneamiento. A este respecto sus actividades están vinculadas intrínsecamente con la realización de los derechos humanos, y por lo tanto necesitan cumplir requisitos especiales en el ejercicio de la debida diligencia.

#### **IV. Principales tareas desde el punto de vista de los derechos humanos**

29. Desde la perspectiva de los derechos humanos es imperativo determinar si la prestación de servicios contribuye a la realización de los derechos humanos o los menoscaba. Por lo tanto, debe evaluarse la prestación de servicios en comparación con las normas de los derechos humanos al saneamiento y al agua. Si bien se han de cumplir todos los aspectos de esos derechos, es decir, la disponibilidad, la seguridad, la aceptabilidad, la accesibilidad física, la asequibilidad, la participación, la no discriminación y la responsabilidad<sup>28</sup>, algunos serán más pertinentes que otros en el siguiente examen.

30. Los problemas del sector del agua y el saneamiento son enormes. Muchos de esos problemas son comunes a todos los proveedores de servicios, estatales y no estatales, por lo que este análisis debe ser pertinente en un contexto más general. No obstante, la presente sección conserva su concentración específica en las situaciones en que participan proveedores de servicios no estatales, aclarando las obligaciones de los Estados y las responsabilidades de los actores no estatales en este contexto, ya que el análisis de los derechos humanos cambia cuando entran en juego actores no estatales. Al determinar los problemas en el contexto de la prestación de servicios de agua y saneamiento se espera que se pueda ofrecer orientación concreta y práctica a los Estados y a los proveedores de servicios por igual. En relación con las normas de los derechos humanos al agua y al saneamiento, se pueden determinar algunos problemas de ese tipo, incluidos:

- Garantizar la adopción de decisiones transparente y democrática;
- Ocuparse de las asimetrías de poder en el proceso de licitación y negociación;
- Llegar a los más pobres y marginados;
- Asegurar servicios asequibles;
- Evitar las desconexiones en caso de incapacidad de pago;
- Asegurar la calidad de los servicios;
- Asegurar la capacidad regulatoria y el cumplimiento;
- Asegurar la capacidad de supervisión y seguimiento;
- Establecer mecanismos efectivos de denuncia;
- Ocuparse de la corrupción.

31. Se pueden acometer esas tareas en diversas etapas de las relaciones con los proveedores no estatales de servicios. Deben protegerse los derechos humanos antes del

---

<sup>28</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N° 15, párr. 12 (A/HRC/12/24), párrs. 69 a 80.

proceso y a lo largo de él, lo que requiere una evaluación constante, tanto de los Estados como de los proveedores de servicios, para determinar si las medidas adoptadas contribuyen a la realización de los derechos humanos. En la presente sección se tratarán tanto las obligaciones del Estado como las responsabilidades de los actores no estatales en relación con los problemas encontrados. A partir de la decisión de delegar la prestación de servicios, la Experta independiente destaca las cuestiones relativas a los procesos participatorios y transparentes, los instrumentos de delegación y las evaluaciones de los efectos sobre los derechos humanos. Se ocupa concretamente de la prestación de servicios a zonas sin servicios o con servicios insuficientes. Se observa que en la operación de los servicios es esencial la regulación, pero con frecuencia no basta para cumplir las normas de los derechos humanos al agua y al saneamiento y se debe complementar con políticas sociales. Esa sección plantea además cuestiones relativas a la capacidad institucional y la regulación de los proveedores informales de servicios en pequeña escala. Finalmente, la última sección vuelve sobre las cuestiones relativas a la responsabilidad y el cumplimiento.

## A. Adopción de decisiones

32. El marco de derechos humanos fija ciertas normas, entre otras cosas, con respecto a la transparencia y la participación, que son aplicables al proceso de adopción de decisiones sobre el carácter y las modalidades de la prestación de servicios, al proceso de licitación y a la celebración de contratos en el caso de la participación del sector privado, y a la evaluación continua de los efectos reales y posibles sobre los derechos humanos.

33. En el caso de la prestación informal de servicios, no ha habido una decisión intencionada de hacer participar a proveedores de servicios no estatales, sino que esas estructuras han evolucionado con el tiempo en respuesta a una necesidad de sectores no conectados con la red de servicios. A este respecto las cuestiones que los Estados deben considerar es si han de integrar ese tipo de prestación de servicios en el sistema formal, cómo hacerlo y cómo ejercer la supervisión sobre un sector que opera en gran medida con sus propias normas, cuestiones que se tratarán principalmente en la sección B *infra*.

### 1. Procesos democráticos, participatorios y transparentes

34. La decisión de si se delega la prestación de servicios debe adoptarse en el contexto de una estrategia general sólida que plantee la forma en que el Estado aspira a lograr el acceso universal al saneamiento y el agua. Tanto la estrategia como la decisión relativa a la delegación deben adoptarse en un proceso democrático, participatorio y transparente. En opinión de la Experta independiente, la participación de todos los interesados debe ser activa, libre y significativa<sup>29</sup>. Para permitir la participación auténtica se requieren la revelación de la información adecuada y suficiente y el acceso efectivo a la información, refiriéndose en particular a los instrumentos en que se delega la prestación de servicios. En el caso de las empresas de propiedad del Estado, la gestión habitualmente se delegará por medio de legislación, decretos o contratos, en tanto que las autoridades suelen celebrar contratos con los proveedores privados. Debe asegurarse la creación de una atmósfera más amplia propicia a la participación significativa, así como oportunidades específicas para la participación y el fortalecimiento de la capacidad de los individuos y de la sociedad civil para permitirles participar, supervisar, evaluar e informar sobre posibles abusos de derechos humanos.

---

<sup>29</sup> Véase la Declaración sobre el derecho al desarrollo (resolución 41/128 de la Asamblea General, anexo, art. 2, párr. 3).

35. La adopción democrática de decisiones implica que no se debe empujar a los gobiernos a la decisión de delegar la prestación de servicios mediante la imposición de condiciones por los donantes. Esas condiciones pueden limitar la adopción independiente de decisiones en los países en desarrollo y menoscabar con ello la democracia y la capacidad de las autoridades locales para enfrentar y resolver problemas locales. Los Estados no deben limitar su espacio regulatorio y normativo y deben salvaguardar la capacidad para proteger los derechos humanos (A/HRC/14/27, párrs. 20 a 25). La decisión de delegar o no la prestación de servicios a actores no estatales debe adoptarse siempre atendidas las circunstancias locales. A ese respecto, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales considera que las instituciones financieras internacionales deben tener en cuenta el derecho al agua en sus políticas de préstamos, acuerdos crediticios, programas de ajuste estructural y otros proyectos de desarrollo de manera de promover el ejercicio de ese derecho<sup>30</sup>, lo que, en opinión de la Experta independiente, es también aplicable al derecho al saneamiento.

36. Cuando se decide delegar la prestación de servicios, y una vez que se ha adoptado esa decisión fundamental, el proceso posterior de oferta, licitación y negociación de contratos también debe ser transparente. Las atribuciones y el contrato definitivo deben estar a disposición del público para que lo examine y comente. La confidencialidad comercial no debe poner en peligro los requisitos de transparencia previstos en el marco de los derechos humanos. Tanto la oferta como la licitación deben basarse en información exacta, tomando en cuenta todos los hechos pertinentes. Esto excluye la licitación táctica insuficiente. Hay quienes afirman que las empresas deliberadamente han hecho licitaciones inferiores al monto efectivo requerido para poner el contrato en marcha con la intención de renegociar el contrato por una cantidad mayor una vez ganada la licitación<sup>31</sup>. Las renegociaciones por lo general no constituyen un problema desde el punto de vista de los derechos humanos: los cambios de las circunstancias y de la disponibilidad de datos pueden hacer necesario adaptar o enmendar el contrato y también puede ser necesario renegociar los contratos para adoptarlos a las necesidades de derechos humanos. No obstante, cuando las renegociaciones son el resultado de una licitación táctica insuficiente y las empresas obtienen términos más favorables en la negociación bilateral posterior, como aumentos de precios, retrasos y reducciones de las obligaciones de inversión<sup>32</sup>, esto es contrario al ejercicio de la debida diligencia.

37. La negociación de contratos es sumamente compleja, incluida la necesidad de definir claramente las responsabilidades, distribuir los riesgos, fijar metas de entrega y cobertura y determinar penas por el incumplimiento. Por lo tanto, es esencial contar con capacidad de negociación. En particular, las administraciones locales suelen ser mucho menos experimentadas que las empresas transnacionales para negociar contratos y ocuparse de las cuestiones en juego<sup>33</sup>. Todo desequilibrio dificulta la tarea de velar por que en el contrato se incluyan las salvaguardias de derechos humanos necesarias. Por lo tanto, es esencial reforzar la capacidad de negociación de las autoridades (locales) y reducir las asimetrías de poder.

38. Todos los instrumentos en que se delegue la prestación de servicios, incluidos los contratos, deben cumplir las normas de derechos humanos. Si bien velar por ello es la obligación primordial del Estado, los proveedores no estatales de servicios han de ejercer debida diligencia a este respecto. Para tomar conciencia de ello, y hacer frente a todo efecto

<sup>30</sup> Observación general N° 15, párr. 60.

<sup>31</sup> J. Luis Guasch, *Granting and Renegotiating Infrastructure Concessions: Doing It Right* (Washington, D.C., Banco Mundial, 2004), pág. 37.

<sup>32</sup> *Ibid.*, pág. 18.

<sup>33</sup> Marin, *Public-Private Partnerships* (véase la llamada 7 *supra*), pág. 131.

potencial sobre la realización de los derechos humanos, los proveedores de servicios tienen la responsabilidad de analizar el instrumento propuesto desde la perspectiva de los derechos humanos a fin de detectar todos los riesgos relacionados con los derechos humanos y tratar de evitarlos. Como se reseñó anteriormente, el ejercicio de la debida diligencia se extiende expresamente a las relaciones con otros, incluso cuando los proveedores de servicios entran a negociar un contrato con el Estado. Si bien no pueden cambiar unilateralmente los términos, se espera que eviten la complicidad en cuanto a abusos de derechos humanos, es decir, que no celebren un contrato que probablemente dé como resultado violaciones de derechos humanos. Los proveedores no estatales de servicios deben negociar proactivamente con el Estado para determinar los abusos de derechos humanos y ocuparse de ellos, y de esta manera apoyar los esfuerzos del Estado por lograr el ejercicio efectivo de los derechos humanos.

## 2. Atención de sectores sin servicios o con servicios insuficientes

39. Hay problemas particulares en lo que se refiere a prestar atención a sectores sin servicios o con servicios insuficientes. En esos casos el operador enfrenta no solo los gastos recurrentes de la operación y la mantención, sino además la necesidad de hacer inversiones sustanciales. Se suele criticar al sector privado por prestar servicios de manera selectiva a sectores atractivos de regiones, países, ciudades y vecindarios, en que cabe esperar un rendimiento elevado. No obstante, la cobertura geográfica de los servicios prestados por los actores no estatales es el resultado de una decisión política y de un contrato propuesto por las autoridades públicas, ya que los proveedores no estatales de servicios no harán llegar los servicios a sectores sin servicios o con servicios insuficientes a menos que tengan un mandato expreso en su contrato.

40. Por lo tanto, es el gobierno el que tiene la facultad y la obligación de resistir la tentación de invertir solamente en vecindarios en que las intervenciones son menos costosas y complejas y darles prioridad. El Estado tiene la obligación última de hacer efectivo el derecho al saneamiento y el agua para todos, incluidos los más pobres de la sociedad. No debe discriminar contra las personas que viven en ciertos sectores, sino más bien debe prestar atención concreta a los más marginados. Con tal fin debe formular un criterio amplio y coherente que puede o no implicar a los actores no estatales en la prestación de servicios a los sectores sin servicios o con servicios insuficientes. Al hacer participar a actores privados el gobierno debe considerar detenidamente los casos en que contrate la participación del sector privado, qué cobertura se ha de lograr en las zonas designadas y qué niveles de servicios se deben cumplir, y negociar el contrato en consecuencia. Como todo instrumento en que se delegue la prestación de servicios, el contrato debe incluir objetivos claros, como las metas que se han de alcanzar, los niveles de inversión y la fijación de precios. El Estado tiene que considerar además las medidas adicionales necesarias en cuanto a subsidios y otros instrumentos, que se examinarán más detenidamente a continuación.

41. La falta de seguridad y la duración del contrato, en particular en los asentamientos informales, es una de las cuestiones críticas en este contexto. Las redes de servicios suelen no extenderse a los asentamientos informales, en tanto en la actualidad más de mil millones de personas viven en zonas urbanas y periurbanas no autorizadas<sup>34</sup>. Los proveedores de servicios suelen no extender los servicios a esas zonas como resultado de la falta de seguridad de su derecho. Al mismo tiempo, las personas mismas no tienen un incentivo fuerte para invertir en asegurar el acceso al agua y el saneamiento de sus hogares cuando

---

<sup>34</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre Desarrollo Humano 2006* (véase la llamada 14 *supra*), pág. 86.

enfrentan la amenaza constante de un desalojo forzado. Las medidas apropiadas del Estado para facilitar la prestación de servicios dependerán del contexto local y podrían incluir medidas para formalizar la situación jurídica de los asentamientos, garantías de que no se desalojará forzosamente a las personas, seguridades financieras y, en algunos casos, reasentamiento a otra zona siempre que se respeten las normas de derechos humanos<sup>35</sup>. Si aún no se ha resuelto la cuestión de la falta de seguridad en el contrato, los Estados al menos deben adoptar medidas para garantizar que la prestación informal de servicios que suele prevalecer en esas zonas cumpla normas mínimas de derechos humanos, como se reseña más ampliamente a continuación, o que se pongan en práctica soluciones innovadoras para prestar servicios formales.

42. En los casos en que se presta atención a sectores sin servicios o con servicios insuficientes, el papel de los proveedores de servicios de suministro de agua y saneamiento para contribuir a la realización progresiva de los derechos humanos pasa a ser particularmente claro. Dado ese vínculo intrínseco con la realización de los derechos humanos, el ejercicio de la debida diligencia para adquirir conciencia de los efectos negativos potenciales y ocuparse de ellos es particularmente importante. Esa responsabilidad se extiende a la detección de la discriminación (*de facto*) en los casos en que el ámbito de la delegación excluya ciertas zonas, como los tugurios. Lo que cabe razonablemente esperar de los proveedores no estatales de servicios depende del contexto y la escala de la operación. Por ejemplo, al llegar a enterarse de que ciertos sectores dentro de su zona o contiguos a ella están excluidos del contrato, los proveedores de servicios deben indagar acerca de la estrategia más general del gobierno para determinar si otros operadores prestan servicios a esas zonas. Deben plantear al Estado las preocupaciones acerca de la cobertura limitada y participar proactivamente a fin de evitar y resolver las políticas que equivaldrían a discriminación.

### 3. Evaluación de los efectos sobre los derechos humanos

43. Una evaluación de los efectos sobre los derechos humanos puede servir de instrumento para velar por el cumplimiento de las normas relativas a los derechos humanos. Se puede describir como un proceso sistemático para investigar y medir los efectos de las políticas, los programas, los proyectos y las intervenciones sobre los derechos humanos<sup>36</sup>. La decisión de delegar la prestación de servicios debe ir presidida por una evaluación *ex ante* que considere detenidamente los posibles efectos sobre la realización de los derechos humanos, incluidos los derechos al agua y el saneamiento.

44. Se alienta a los Estados a que hagan la evaluación de los efectos sobre los derechos humanos dentro del proceso de decidir los medios de la prestación de servicios y de supervisar la prestación, y a que promulguen legislación que imponga a los proveedores de servicios la obligación de hacer una evaluación de los efectos sobre los derechos humanos. Los proveedores de servicios tienen la responsabilidad de hacer esas evaluaciones como parte del ejercicio de la debida diligencia para tomar conciencia de los efectos reales y posibles de sus acciones sobre los derechos humanos al agua y el saneamiento. Sobre esa base el Estado y los proveedores de servicios pueden colaborar para integrar los derechos humanos en las políticas relativas al agua y el saneamiento, con lo cual se velará por el cumplimiento de las normas de derechos humanos, se impedirán las violaciones de derechos humanos y se aumentarán en medida máxima los efectos positivos.

<sup>35</sup> Centro de Derecho a la Vivienda y Desahucios, *Manual on the Right to Water and Sanitation* (Ginebra, 2008), pág. 126.

<sup>36</sup> Saskia Bakker y otros, "Human rights impact assessment in practice: the case of the Health Rights of Women Assessment Instrument (HeRWAI)", *Journal of Human Rights Practice*, vol. 1, Nº 3 (noviembre de 2009), págs. 436 a 458, pág. 436.



45. Según la escala y los efectos esperados de la decisión y el volumen y la capacidad del actor que hace la evaluación de los efectos sobre los derechos humanos, esta no tiene por qué tener necesariamente un carácter formal. Para facilitar el proceso también se podría integrar con las evaluaciones de los efectos sociales o ambientales. Aunque no existe un formato convenido para hacer una evaluación de los efectos sobre los derechos humanos<sup>37</sup>, se pueden determinar algunos elementos principales que se deben tomar en cuenta<sup>38</sup>:

- a) Toda evaluación se debe basar expresamente en los derechos humanos, incluidos los derechos al agua y el saneamiento;
- b) Se debe referir concretamente a los efectos sobre los derechos humanos de los más excluidos y marginados;
- c) El proceso de la evaluación misma debe ajustarse a los principios de derechos humanos, incluidas la participación activa, libre y significativa, la no discriminación, la igualdad de género, la transparencia y la responsabilidad;
- d) El proceso debe tratar de contribuir al fortalecimiento de la capacidad de los interesados;
- e) La evaluación debe tratar de hacer participar a los mecanismos nacionales, regionales e internacionales de derechos humanos en la medida en que lo permitan sus respectivos mandatos y capacidad.

## B. Funcionamiento de los servicios

46. Cuando participan en la prestación de servicios actores no estatales persiste la obligación del Estado de velar por que esa participación no tenga como resultado la violación de los derechos al saneamiento y al agua, por lo cual se requiere una regulación apropiada. Se suele entender la regulación como la promulgación de un conjunto de normas de autoridad acompañada de algunos mecanismos, característicamente un organismo público, para supervisar y promover el cumplimiento de esas normas<sup>39</sup> encaminadas a la protección de los consumidores, los inversores y el medio ambiente. En consecuencia, las actividades regulatorias corresponden a la regulación ambiental, la protección de los consumidores (incluso en caso de desconexión), la regulación de la calidad del agua, la regulación económica y la supervisión del sector en general<sup>40</sup>. Con el fin de ser efectiva, la regulación requiere, entre otras cosas, "una supervisión independiente, una auténtica participación pública y la imposición de multas por incumplimiento"<sup>41</sup>. En esta sección la Experta independiente introducirá las normas pertinentes de derechos humanos, considerará las responsabilidades de los actores no estatales en el funcionamiento de los servicios, destacará la necesidad de capacidad institucional y regulatoria, prestará especial atención a la regulación de los proveedores informales en pequeña escala y destacará la importancia de las políticas sociales complementarias.

<sup>37</sup> Véase una descripción de las posibles fases y medidas que se pueden seguir en una evaluación de ese tipo en Gauthier de Beco, "Human rights impact assessments", *Netherlands Quarterly of Human Rights*, vol. 27, N° 2 (2009), págs. 139 a 166; International Business Leaders Forum and International Finance Corporation, *Guide to Human Rights Impact Assessment and Management*, borrador de prueba (Washington, D.C., 2007).

<sup>38</sup> Véase a este respecto Simon Walker, *The Future of Human Rights Impact Assessments of Trade Agreements* (Intersentia, Antwerp, 2009), págs. 30 a 38.

<sup>39</sup> Baldwin y otros, citados en Prasad, *Social Policies* (véase la llamada 1 *supra*), pág. 5.

<sup>40</sup> OCDE, *Private Sector Participation* (véase la llamada 8 *supra*), pág. 25.

<sup>41</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N° 15, párr. 24.

## 1. Determinación de normas

47. Una de las funciones clave de la regulación es determinar las normas y supervisar su cumplimiento. El marco regulatorio debe determinar normas concretas que los proveedores han de cumplir en relación con los derechos humanos al agua y el saneamiento y la obligación de realizar progresivamente esos derechos, en particular con respecto a:

a) **Cantidad suficiente.** El agua debe estar disponible en cantidad suficiente para satisfacer todas las necesidades personales y domésticas.

b) **Calidad del agua.** No debe plantear una amenaza a la salud humana. Las Guías para la calidad del agua potable, de la Organización Mundial de la Salud, sirven como importante referencia a este respecto.

c) **Regularidad del suministro.** El suministro de agua debe ser fiable de manera de permitir la recolección de cantidades suficientes para satisfacer todas las necesidades personales y domésticas del día.

d) **Salubridad de las instalaciones de saneamiento.** Debe prevenirse efectivamente el contacto humano, animal y de insectos con los excrementos humanos. La mantención, limpieza y vaciado periódicos, según la tecnología, son necesarios en esa medida. Debe disponerse de los desechos de manera de evitar efectos negativos sobre la calidad del agua y la salud humana.

e) **Aceptabilidad.** Las instalaciones de saneamiento, en particular, deben ser culturalmente aceptables. Con frecuencia esto requerirá, por ejemplo, privacidad, así como instalaciones separadas para hombres y mujeres cuando se compartan.

f) **Accesibilidad física de los servicios.** Los servicios deben estar disponibles o en el vecindario inmediato de cada hogar, así como de las escuelas, lugares de trabajo, instalaciones de atención de la salud y lugares públicos. Debe asegurarse el acceso de manera sostenible.

g) **Asequibilidad de los servicios.** La regulación debe fijar además normas con respecto a las tarifas. Los servicios de agua y saneamiento no han de suministrarse en forma gratuita y se necesita el pago de tarifas para garantizar la sostenibilidad de la prestación de servicio. Para cumplir con las normas de derechos humanos los criterios esenciales consisten en que las tarifas del servicio y los gastos de la conexión se determinen de manera que, incluso con políticas sociales, estén al alcance de todas las personas, incluidas las que viven en la extrema pobreza.

48. La cuestión de la desconexión está vinculada a la cuestión de la accesibilidad económica de los servicios. Cuando ocurre la desconexión a pesar de la incapacidad de pago de las personas, estas deben tener acceso por lo menos a niveles esenciales mínimos de agua<sup>42</sup>.

## 2. Cumplimiento de las normas de derechos humanos en el funcionamiento de los servicios

49. Si bien es obligación del Estado dictar los reglamentos necesarios, los proveedores tienen también responsabilidades en cuanto al funcionamiento de los servicios. Como se reseñó anteriormente, deben ejercer la debida diligencia para conocer los efectos negativos sobre los derechos humanos, prevenirlos y responder a ellos. Para cumplir esa

<sup>42</sup> Véase, por ejemplo, el artículo 61 (1A) de la Ley de aguas industriales del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, que prohíbe la desconexión del suministro de agua como consecuencia de la falta de pago de las tarifas.

responsabilidad los proveedores de servicios deben adoptar ciertas medidas, como asegurar que el agua que suministran sea salubre, garantizar la regularidad del suministro, no discriminar en sus actividades, adoptar procedimientos imparciales en caso de desconexión por falta de pago y abstenerse de desconectar a las personas cuando no puedan pagar los servicios y la desconexión los deje sin acceso a niveles esenciales mínimos de agua.

50. No obstante, el marco normativo general que rige estas cuestiones corresponde al Estado. Con frecuencia esas decisiones se aplican a un contexto más amplio que la esfera de actividades del proveedor en cuestión. Y lo que es más importante, los proveedores de servicios carecen de legitimidad para adoptar esas decisiones. Sin embargo, los proveedores de servicios deben considerar las consecuencias de derechos humanos de sus diferentes decisiones, en particular, deben conocer las consecuencias negativas de sus actividades. Cabe esperar que negocien con las autoridades estatales para asegurarse de que no contribuyen indirectamente a abusos de derechos humanos. Por ejemplo, si bien los proveedores no estatales de servicios no determinan unilateralmente las estructuras de tarifas, pueden participar y hacer sugerencias acerca de la forma de asegurar que los servicios estén al alcance de los consumidores, incluso de los más pobres. Además, pueden y deben ofrecer planes flexibles de pago adaptados a las necesidades de las personas que viven en la pobreza, como cobros graduales de conexión, pagos fraccionados y plazos de gracia.

### **3. Capacidad institucional y regulatoria**

51. La regulación efectiva depende de la capacidad de realizar las funciones regulatorias. La regulación debe ser independiente y estar protegida de las interferencias políticas y de su captación por grupos o políticos determinados. Un marco regulatorio transparente y amplio ayuda a reducir las posibilidades de abuso. Los modelos regulatorios e institucionales pueden diferir: algunos países tienen organismos regulatorios independientes en el plano nacional, en tanto que otros regulan en gran medida la participación del sector privado por contrato. No hay una solución apta para todos los casos, sino que debe enfrentarse el problema de la regulación de manera flexible y adaptarse a las circunstancias, las necesidades y los problemas locales, así como al grado de descentralización. Lo esencial es que las instituciones deben estar en condiciones de realizar las funciones regulatorias independientemente.

52. Incluso los mejores contratos y marcos regulatorios no servirán todos los fines si no se supervisan y aplican. La supervisión del cumplimiento de las normas establecidas es, por lo tanto, esencial. La determinación de referencias, en comparación con la empresa que mejor presta los servicios, una empresa modelo, en diferentes regiones, en ciudades comparables, puede ser un instrumento apropiado para evaluar si se cumplen las normas<sup>43</sup>. Es fundamental que los gobiernos estén empeñados en hacer cumplir los reglamentos y tengan la capacidad de hacerlo. El regulador debe contar con autoridad suficiente para hacer cumplir la regulación vigente y los acuerdos contractuales. Los mecanismos de cumplimiento de los contratos deben incluir incentivos apropiados, penas por el incumplimiento, como multas, y la posibilidad de revocación del contrato.

### **4. Problemas particulares de los proveedores informales en pequeña escala**

53. En comparación con la regulación de servicios, se ha prestado mucho menos atención a la regulación de los proveedores informales en pequeña escala. Su funcionamiento sin regulación suele suministrar servicios de mala calidad a precios exorbitantes. Sin embargo, muchas personas estarían en peores condiciones sin su servicio.

<sup>43</sup> OCDE, *Private Sector Participation* (véase la llamada 8 *supra*), pág. 51.

Todo intento de regular las actividades de esos proveedores requiere en primer lugar una visión general del sector y la voluntad política de reconocer sus actividades. Las normas de derechos humanos no disponen la opción normativa y los criterios relativos a los proveedores en pequeña escala, lo que más bien queda entregado al Estado. Puede decidir si aplica la regulación, o si utiliza incentivos para la prestación de servicios de buena calidad a precios económicos, o la eliminación gradual de los proveedores en pequeña escala en el largo plazo y su reemplazo por la prestación formal de servicios. La mejor opción normativa dependerá de las circunstancias y no se puede determinar en abstracto. Todas las medidas adoptadas deben cumplir las obligaciones de derechos humanos. Tiene que haber una estrategia clara con el objetivo final de prestar acceso universal a los servicios de manera acorde con las normas de derechos humanos. Al mismo tiempo, los Estados deben asegurarse de que las medidas adoptadas, por ejemplo, requisitos estrictos de otorgamiento de licencias, no empeoren la situación y dejen a las personas sin acceso a los servicios. En particular, cuando otorgan la exclusividad a proveedores formales ampliándose a sectores que anteriormente han recibido los servicios de proveedores en pequeña escala, los Estados deben asegurarse de que la red constituya efectivamente una alternativa económica para los pobres y que no carezcan de servicios en tanto el proveedor formal está listo para colmar el vacío.

54. Dado el carácter descentralizado y con frecuencia localizado de la prestación de servicios en pequeña escala, se necesitan instrumentos regulatorios distintos. Por ejemplo, muchas soluciones de saneamiento en el terreno mismo requieren el vaciado de tanques sépticos. Para asegurar que los desechos vayan efectivamente a plantas de tratamiento y no se vacíen al medio ambiente, podría hacerse el pago por el servicio al llegar a las plantas. Es improbable que un organismo central pueda supervisar apropiadamente las actividades de los proveedores en pequeña escala, sino que se requiere una organización institucional diferente, por ejemplo, con la participación de las autoridades locales.

## 5. Importancia de la política social

55. Hay una tensión intrínseca entre viabilidad comercial y recuperación directa del costo completo por una parte, y la prestación de servicios al alcance de los pobres desde el punto de vista económico. Cuando los servicios no cuentan con recursos adecuados y sostenibles no pueden asegurar el funcionamiento y el mantenimiento, mucho menos la inversión en la red. Sin embargo la recuperación directa del costo completo podría hacer que los servicios no estuvieran al alcance de muchas personas. La supervisión regulatoria por sí sola puede no bastar para lograr que todos ejerciten el derecho al saneamiento y el agua, y pueden resultar necesarias salvaguardias y políticas sociales complementarias especiales para asegurar la inclusividad, como redes de seguridad y subsidios<sup>44</sup>. Estos pueden tener diversas formas, ya sea prestando apoyo a los ingresos de las personas o ajustando los aranceles para hacer que los servicios estén a su alcance. Además, si bien las personas con frecuencia podrán pagar en forma periódica por los servicios, un pago por una sola vez de la conexión inicial suele estar más allá de su capacidad de pago. Con frecuencia serán necesarios subsidios de conexión y gasto público para ampliar la red de manera que llegue a las zonas de bajos ingresos. Cualesquiera que sean las medidas que se adopten, no deben beneficiar en forma desproporcionada a las clases superiores y medias ya conectadas con la red sino, lo que es fundamental, deben estar orientadas a los sectores sin servicios o con servicios insuficientes que más los necesitan. Los estudios hechos por el órgano

---

<sup>44</sup> Véase una sinopsis detallada de posibles subsidios de saneamiento en Water Supply and Sanitation Collaborative Council, *Public Funding for Sanitation: The Many Faces of Sanitation Subsidies* (Ginebra, 2009).

regulatorio o por otras autoridades estatales pueden constituir un instrumento importante para la adopción de decisiones acerca de la forma de orientar las medidas.

### C. Responsabilidad y cumplimiento

56. La capacidad de regular efectivamente no depende solo de la institución misma, sino que se inserta en el contexto más amplio. La regulación se verá menoscabada en una situación en que impere la corrupción o cuando no se cuente con un poder judicial independiente que funcione de manera de cumplir el marco regulatorio y las decisiones adoptadas por el regulador. La responsabilidad y el acceso a recursos efectivos son esenciales para cerrar el círculo, ya que se puede hacer responsables a los proveedores de servicios y al Estado del deterioro de los servicios, el incumplimiento de las normas de rendimiento, los aumentos injustificados de tarifas, las políticas sociales inadecuadas u otras infracciones.

57. Para velar por la responsabilidad, las funciones y las obligaciones tienen que estar claramente designadas y ser transparentes. Además, tiene que asegurarse la coordinación entre las diferentes entidades participantes, públicas y privadas. Los usuarios de agua y saneamiento deben estar en condiciones de determinar quién es responsable a fin de hacer efectiva la responsabilidad del actor correspondiente. La corrupción constituye un problema adicional para formar instituciones atentas a las necesidades de los usuarios y responsables. La lucha contra la corrupción requiere, por sobre todas las cosas, una fuerte voluntad política. La transparencia, en particular, ayudará a reducir el riesgo de corrupción, por ejemplo, garantizando que la licitación sea competitiva y que los contratos sean públicos. En los casos en que se constituya una empresa de propiedad estatal para prestar servicios de agua y saneamiento, el proceso legislativo de establecimiento de la empresa debe ser el producto de un proceso participatorio y transparente. En todos los casos las metas de rendimiento claramente definidas y la revelación de información ayudan a reducir el riesgo de corrupción.

58. Se puede hacer efectiva la responsabilidad por medio de mecanismos judiciales, cuasijudiciales, administrativos, políticos y sociales en los planos nacional e internacional. Los mecanismos pueden estar basados en el nivel de proveedor de servicios o del Estado. Como señaló el Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas comerciales, independientemente de la obligación del Estado de establecer mecanismos de responsabilidad y de velar por el acceso a ellos, los proveedores tienen la responsabilidad de poner a disposición de las personas medios que les permitan señalar a su atención supuestos abusos de derechos humanos (A/HRC/8/5, párr. 82). Esos mecanismos deben ser prontamente accesibles a los consumidores, además de las personas que se hallen dentro del sector de las operaciones que no se consideren clientes, por ejemplo, por falta de pago de las cuentas. Esto es parte del ejercicio de la debida diligencia en materia de derechos humanos, ya que los mecanismos de responsabilidad permiten que el proveedor de servicios adquiera conciencia de sus (supuestos) efectos sobre los derechos humanos. El establecimiento de mecanismos de denuncia se puede considerar un medio necesario de respuesta que complementa la supervisión general del cumplimiento de los derechos humanos. Cuando se determina que hay abusos los actores no estatales tienen la responsabilidad de repararlos. Evidentemente, el establecimiento de esos mecanismos variará según el tamaño de la empresa y otros factores. Por ejemplo, en tanto una gran empresa puede tener todo un departamento dedicado a las denuncias, los proveedores en pequeña escala pueden estar directamente en contacto con quienes dependen de sus servicios. Según el Representante Especial del Secretario General, para hacer efectivos y creíbles los mecanismos no judiciales de reparación de presuntas infracciones deben ser

legítimos, accesibles, previsibles, equitativos, compatibles con los derechos y transparentes (párr. 92).

59. En todo caso, los proveedores no estatales de servicios no deben obstruir el acceso a los mecanismos de responsabilidad del Estado, incluidos los procedimientos judiciales. Esos mecanismos son esenciales, ya que podría no hallarse una solución apropiada entre la persona que supuestamente ha sido dañada y el proveedor de servicios. Los mecanismos de denuncia de los proveedores de servicios constituyen un importante primer paso, pero pueden no solucionar la cuestión de manera concluyente. En los asuntos contenciosos se requiere un arreglo por medio de una institución independiente, como el poder judicial.

60. Por lo tanto, debe ser posible hacer denuncias ante las instituciones estatales. Esos mecanismos deben estar a disposición de todas las personas, no solo de los "clientes" que paguen por la prestación de servicios. Por ejemplo, las personas interesadas deben tener la oportunidad de reclamar de la posible discriminación en la orientación de los subsidios. Los Estados tienen que ofrecer recursos "accesibles, no onerosos, rápidos y eficaces"<sup>45</sup>. Las víctimas de violaciones tienen derecho a una reparación adecuada, incluidas la restitución, la compensación, la satisfacción y/o garantías de no repetición. Si bien los recursos administrativos bastarán en muchos casos, el derecho a una apelación judicial como último recurso suele ser apropiada, y en algunos casos es indispensable<sup>46</sup>.

## V. Conclusiones y recomendaciones

61. **La Experta independiente considera que se necesita un criterio más matizado en el debate sobre la participación de actores no estatales en la prestación de servicios de suministro de agua, a saber, un criterio que supere el debate simplista entre el sector público y el privado y reconozca la existencia de gran diversidad de actores y medidas para la prestación de servicios de suministro de agua y saneamiento. Rara vez se trata exclusivamente de actores públicos y privados, y ambos implican tanto el sector formal como el informal.**

62. En el presente informe la Experta independiente se ha centrado en el papel de los proveedores no estatales de servicios. Reconociendo que la prestación de servicios es un componente esencial de la realización de los derechos al agua y el saneamiento, se propone continuar su labor a este respecto. Por ejemplo, considera que los instrumentos de delegación de la prestación de servicios, como los contratos y los mandatos de las empresas de propiedad estatal, se beneficiarían con un análisis de derechos humanos. En ese contexto, observa con interés el trabajo del Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas comerciales en la esfera de la contratación responsable.

63. **El marco de los derechos humanos no requiere una forma determinada de prestación de servicios. Está bien establecido que, desde la perspectiva de los derechos humanos, los Estados pueden optar por hacer participar a actores no estatales en la prestación de servicios de saneamiento y agua. Pero el Estado no puede eximirse de sus obligaciones de derechos humanos, por lo cual sigue siendo el principal responsable. Por lo tanto, incluso cuando participan otros actores en la prestación de servicios, la función del Estado es fundamental. Las obligaciones de los Estados y las**

---

<sup>45</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N° 9 (1998) sobre la aplicación interna del Pacto, párr. 9.

<sup>46</sup> *Ibid.*

responsabilidades de los actores no estatales son complementarias. Estos pueden y deben apoyar al Estado en la realización de los derechos humanos. De conformidad con esas conclusiones, la Experta independiente ofrece las siguientes recomendaciones:

a) Los Estados deben formular un plan nacional, incluidas la legislación y otras medidas apropiadas para lograr la plena realización de los derechos al agua y el saneamiento, incluso en los sectores sin servicios o con servicios insuficientes, de manera independiente de las modalidades de la prestación de servicios escogidas. Esas medidas deben basarse en el reconocimiento expreso de los derechos al agua y el saneamiento.

b) Los Estados no deben discriminar (ni *de jure* ni *de facto*) contra ningún grupo ni ninguna persona en cuanto a la prestación de servicios, sino que más bien deben adoptar medidas orientadas a llegar a los más marginados.

c) Independientemente de sus modalidades, la decisión del Estado de delegar o no delegar la prestación de servicios debe adoptarse en un proceso democrático y participatorio. Se debe permitir que todos los interesados participen en todo el proceso y que supervisen, evalúen e informen acerca de posibles abusos de derechos humanos. La participación debe ser activa, libre y significativa, y ofrecer una oportunidad auténtica de influir en la adopción de decisiones.

d) Las instituciones financieras y los donantes internacionales deben apoyar los procesos nacionales y locales de adopción de decisiones encaminados a encontrar soluciones apropiadas al contexto local con arreglo a las normas de derechos humanos.

e) El proceso de adopción y aplicación de decisiones, todos los instrumentos que deleguen la prestación de servicios, incluidos los contratos, y los instrumentos en que se definan las funciones y responsabilidades deben ser transparentes, lo que requiere la revelación de la información adecuada y suficiente y el acceso efectivo a la información.

f) Todos los instrumentos de la delegación, incluidos los contratos, deben ajustarse a las normas de derechos humanos, contribuir a la realización de los derechos al agua y el saneamiento y orientar las actividades de los proveedores no estatales de servicios.

g) Los proveedores no estatales de servicios deben ejercer la debida diligencia para velar por su cumplimiento de las normas de derechos humanos en todo el proceso, desde la licitación hasta la concertación de acuerdos con el Estado respecto del funcionamiento de los servicios. Se les alienta a que participen proactivamente con el Estado para detectar posibles abusos de derechos humanos y darles solución.

h) Los Estados deben hacer evaluaciones de los efectos sobre los derechos humanos antes del proceso y durante éste, incorporándolos en el proceso de decisión acerca de los medios de prestación de servicios, así como una disposición relativa a la supervisión para determinar los efectos reales y posibles sobre la realización de los derechos humanos, incluidos los derechos al agua y el saneamiento. Se alienta a los Estados a que adopten legislación que imponga a los proveedores de servicios la obligación de hacer también evaluaciones de los efectos sobre los derechos humanos. Los proveedores de servicios deben hacer esas evaluaciones como parte del ejercicio de la debida diligencia para tomar conciencia de los efectos reales y posibles de sus actividades sobre la realización de los derechos humanos al agua y el saneamiento.

i) Los Estados deben adoptar fuertes marcos regulatorios para todos los proveedores de servicios de manera ajustada a las normas de derechos humanos.

j) Los Estados deben asegurar que la capacidad regulatoria y la función regulatoria se ejerzan de manera independiente. Los Estados deben permitir que las instituciones supervisen y apliquen las regulaciones. La cooperación y la asistencia internacional para el desarrollo deben tratar de aumentar la capacidad regulatoria de los Estados en la medida necesaria.

k) Las autoridades regulatorias, si las hay, deben ejercer sus funciones de manera acorde con las normas de derechos humanos. Deben preparar instrumentos para asegurar que los servicios estén disponibles y que sean seguros, aceptables, accesibles físicamente y asequibles.

l) Los Estados deben aplicar políticas sociales complementarias que velen por la inclusividad, como las redes de seguridad y los subsidios. Esas medidas deben estar orientadas para llegar efectivamente a los que más las necesitan.

m) Para velar por la responsabilidad los Estados y otros actores participantes deben asignar claramente las funciones y las obligaciones.

n) Los Estados deben contar con mecanismos para hacer efectiva la responsabilidad en el plano nacional. Deben adherirse además a mecanismos en los planos regional e internacional y, en particular, deben ratificar el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

o) Los Estados deben velar por que los derechos económicos, sociales y culturales, incluidos los derechos al saneamiento y el agua, puedan ejercerse ante los tribunales nacionales y otros mecanismos para hacer efectiva la responsabilidad. Deben velar por el acceso a la justicia en términos prácticos, incluidos el acceso físico y económico de manera equitativa.

p) Los actores no estatales no deben obstaculizar los mecanismos del Estado y deben también contar con mecanismos de denuncia.

---