



# Asamblea General

Distr. general  
5 de agosto de 2016  
Español  
Original: inglés

---

## Septuagésimo primer período de sesiones

Tema 69 b) del programa provisional\*

**Promoción y protección de los derechos humanos:  
cuestiones de derechos humanos, incluidos otros  
medios de mejorar el goce efectivo de los derechos  
humanos y las libertades fundamentales**

## El derecho humano al agua potable y el saneamiento

### Nota del Secretario General

El Secretario General tiene el honor de transmitir a la Asamblea General el informe del Relator Especial sobre el derecho humano al agua potable y el saneamiento, Léo Heller, presentado con arreglo a lo dispuesto en la resolución [24/18](#) del Consejo de Derechos Humanos.

---

\* [A/71/150](#).



## **Informe del Relator Especial sobre el derecho humano al agua potable y el saneamiento**

### *Resumen*

En el presente informe, el Relator Especial analiza la cooperación para el desarrollo en el sector del agua y el saneamiento, y evalúa la importancia que esta puede y debe tener en el logro del derecho humano al agua y al saneamiento.

La cooperación para el desarrollo puede favorecer o perjudicar la situación de los derechos humanos de un Estado o una región. En este informe, que es un trabajo preliminar y que servirá de base a un documento más detallado cuya publicación está prevista para 2017, el Relator Especial aclara cuáles son las obligaciones de derechos humanos pertinentes de los donantes bilaterales y multilaterales, incluidos los organismos de las Naciones Unidas, y evalúa cómo la cooperación para el desarrollo ha ido evolucionando en el sector del agua y el saneamiento. El Relator Especial examina de manera crítica las pautas y tendencias observadas, y llama la atención sobre los enfoques que los donantes y los Estados asociados aplican en este campo, haciendo hincapié en los principios de derechos humanos y el contenido normativo correspondiente. Asimismo, se tratan algunos aspectos clave y se ponen de relieve las medidas que mitigan las repercusiones negativas y las que maximizan los efectos positivos en los derechos humanos.

---

## Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción.....	3
II. Los derechos humanos en la cooperación para el desarrollo.....	5
III. Pautas y tendencias en la cooperación para el desarrollo en el ámbito del agua y el saneamiento.....	8
IV. El derecho humano al agua y el saneamiento en las políticas de cooperación para el desarrollo.....	11
V. Retos de la cooperación para el desarrollo en el sector del agua y el saneamiento sobre la base del marco de derechos humanos.....	22
VI. Conclusión y recomendaciones.....	26

## I. Introducción

1. En la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que la Asamblea General aprobó en septiembre de 2015, se define un amplio conjunto de Objetivos de Desarrollo Sostenible, cuyo logro exigirá un compromiso mundial y una cooperación entre países sin precedentes (véase la resolución 70/1 de la Asamblea General). Desde la perspectiva de los derechos humanos, la Agenda tiene su fundamento en el derecho internacional de los derechos humanos y ofrece una oportunidad inigualable para seguir avanzando en el logro de los derechos humanos de todas las personas del mundo, sin discriminación alguna<sup>1</sup>. El reto actual consiste en buscar estrategias y políticas para la aplicación de la Agenda 2030 que se basen realmente en el marco de derechos humanos establecido.

2. En la Agenda se hace referencia explícita al derecho humano al agua y el saneamiento, y las metas 6.1 y 6.2 coinciden con algunos aspectos del contenido normativo de ese derecho. Se considera que los Objetivos son interdependientes y no hay duda de que alcanzar el Objetivo 6 tendrá gran repercusión en otros. Además, varios de los Objetivos son básicos para hacer efectivo el derecho humano al agua y el saneamiento, tales como el Objetivo 10 (Reducir la desigualdad en los países y entre ellos) y el 17 (Fortalecer los medios de implementación y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible). Varias metas de este último Objetivo tienen como propósito que los países desarrollados cumplan plenamente sus compromisos en relación con la asistencia oficial para el desarrollo y alcancen determinados porcentajes de ayuda por ingreso nacional bruto. También prestan atención a las finanzas, la tecnología y la creación de capacidad, respetando el margen normativo y el liderazgo de cada país para establecer y aplicar políticas de erradicación de la pobreza y desarrollo sostenible.

3. En este contexto, el presente informe trata de evaluar el papel que la cooperación para el desarrollo<sup>2</sup> puede y debe tener en el logro del derecho humano al agua y el saneamiento. Hay varias razones para afirmar su importancia en este ámbito. Por un lado, la cooperación para el desarrollo supone una parte considerable de todos los fondos destinados a los servicios de agua y saneamiento en el Sur global, que aumentarán según lo previsto en la Agenda 2030. Por otro lado, los donantes y los organismos públicos de los países asociados<sup>3</sup> la toman a menudo como punto de referencia para sus actuaciones en el sector. Por tanto, la

---

<sup>1</sup> Véase Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), “Human Rights and the 2030 Agenda for Sustainable Development”. Se puede consultar en [www.ohchr.org/EN/Issues/MDG/Pages/The2030Agenda.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/MDG/Pages/The2030Agenda.aspx).

<sup>2</sup> Aunque algunas fuentes recurren a términos diferentes, a veces con significados ligeramente distintos, a lo largo de este informe se utiliza el término “cooperación para el desarrollo”, a fin de resaltar la importancia de sus dos componentes, entendiendo “desarrollo” como la finalidad de este tipo de apoyo a los Estados interesados y “cooperación” como una relación de carácter horizontal entre donantes y Estados receptores. La cooperación para el desarrollo suele comprender acciones, tales como la concesión de subvenciones y préstamos, la condonación de deudas, la prestación de apoyo técnico y programático, y el asesoramiento en materia de políticas a los Estados receptores.

<sup>3</sup> En el presente informe se utiliza la expresión Estado o país “asociado” en lugar de Estado o país “receptor” con la intención de sugerir una relación de carácter más horizontal entre el donante y el Estado que recibe la financiación.

cooperación para el desarrollo puede tener una influencia sustancial en las posibilidades de lograr el derecho humano al agua y el saneamiento.

4. El presente informe tiene tres objetivos principales. En primer lugar, aclarar cuáles son las obligaciones en materia de derechos humanos que corresponden a los donantes bilaterales y multilaterales, incluidos los organismos de las Naciones Unidas, que cooperan con los Estados en el sector del agua y el saneamiento. En segundo lugar, evaluar cómo la cooperación para el desarrollo ha ido evolucionando en el sector del agua y el saneamiento. Y en tercer lugar, examinar de manera crítica los enfoques que se aplican actualmente en ese campo, centrandó la atención en los derechos humanos.

5. El marco analítico utilizado en el informe se basa en los principios de derechos humanos y el contenido normativo específico del derecho humano al agua y el saneamiento. Conforme a ello, se examina cómo los principios de derechos humanos de la igualdad y la no discriminación, el acceso a la información, la participación, la rendición de cuentas y la sostenibilidad se tienen en cuenta a la hora de seleccionar, diseñar y ejecutar los proyectos de agua y saneamiento financiados a través de la cooperación para el desarrollo. Además, algunos aspectos del contenido normativo del derecho humano al agua y el saneamiento, en concreto, la asequibilidad y la accesibilidad, han servido como herramientas analíticas de especial importancia al abordar este tema.

6. El informe se centra principalmente en los países menos adelantados, teniendo en cuenta que la mayoría de ellos no cumplieron los Objetivos de Desarrollo del Milenio relacionados con el agua y el saneamiento y que tienen la necesidad acuciante de recurrir a la cooperación para el desarrollo a fin de lograr el derecho humano al agua y el saneamiento. Los principales sujetos del informe son los donantes bilaterales y multilaterales, si bien el Relator Especial reconoce la importante labor que realizan otras instancias no estatales, como las organizaciones de la sociedad civil, en la cooperación para el desarrollo.

7. Este informe tiene carácter investigativo. Sobre la base de su contenido, el Relator Especial tiene previsto celebrar una serie de diálogos con donantes y Estados asociados para estudiar cómo sus políticas y enfoques reflejan y aplican el marco de derechos humanos relativo al acceso a los servicios relacionados con el agua y el saneamiento. Los resultados de ese estudio se presentarán a la Asamblea General en 2017 en un informe analítico más detallado en el que se recogerán recomendaciones específicas.

## **II. Los derechos humanos en la cooperación para el desarrollo**

### **A. Obligaciones en virtud del derecho internacional de los derechos humanos**

8. El derecho internacional de los derechos humanos define la obligación de los Estados de tomar medidas apropiadas, tales como la prestación de asistencia y cooperación internacionales, hasta el máximo de los recursos de que dispongan, para lograr la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales.

9. Por ejemplo, con arreglo al artículo 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, cada Estado Parte se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos reconocidos en el Pacto. Esta obligación se aplica al logro progresivo del derecho humano al agua y el saneamiento, ya que el Consejo de Derechos Humanos y la Asamblea General reconocen que este derecho humano se deriva del derecho a un nivel de vida adecuado (artículo 11 del Pacto). En el artículo 4 de la Convención sobre los Derechos del Niño también se establece una obligación similar.

### 1. Obligaciones de los Estados

10. Por un lado, los Estados que no pueden cumplir por sí solos sus obligaciones en materia de derechos económicos, sociales y culturales deben formular los planes y las estrategias oportunos, solicitar la cooperación internacional necesaria y utilizar la asistencia que se les brinda para hacer efectivos tales derechos. Por otro lado, los Estados que pueden ayudar a otros países a hacer efectivos esos derechos, deben proporcionar el apoyo necesario mediante la asistencia y la cooperación internacionales de una manera que sea coherente con su obligación de hacer efectivos los derechos económicos, sociales y culturales extraterritorialmente<sup>4</sup>.

11. Prestando atención de forma más específica al derecho humano al agua, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales explicó que los Estados Partes estaban obligados a respetar el disfrute de ese derecho en otros países, a abstenerse de cualquier medida que obstaculizara el ejercicio del derecho al agua potable en otros países y a impedir que sus propios ciudadanos y empresas violaran el derecho al agua potable de las personas y comunidades de otros países. Además, el Comité indicó que los Estados debían facilitar la realización del derecho al agua en otros países, por ejemplo, facilitando recursos hídricos y asistencia financiera y técnica y prestando la ayuda necesaria que se les solicitara de manera sostenible, culturalmente apropiada y compatible con el Pacto y otras normas de derechos humanos. Los Estados económicamente desarrollados tenían una responsabilidad y un interés especiales en ayudar a los Estados en desarrollo más pobres a este respecto. El Comité también profundizó sobre la responsabilidad de los Estados como miembros de organizaciones multilaterales, al indicar que los Estados Partes que eran miembros de instituciones financieras internacionales tales como el Fondo

---

<sup>4</sup> Véanse, por ejemplo, [E/C.12/2002/11](#) y Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General núm. 15, párr. 38; Observación General núm. 14, párr. 45; Observación General núm. 17, párr. 40; Observación General núm. 19, párr. 61 (se puede consultar en [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=9&DocTypeID=11](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=9&DocTypeID=11)). Véase también Comité para la Convención sobre los Derechos del Niño, Observación General núm. 16, párr. 41 (se puede consultar en [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?TreatyID=5&DocTypeID=11](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?TreatyID=5&DocTypeID=11)). En los Principios de Maastricht sobre las Obligaciones Extraterritoriales de los Estados en el Área de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales del ETO Consortium se ofrece una interpretación práctica del derecho internacional sobre esta cuestión (véanse los principios 33, 34 y 35).

Monetario Internacional, el Banco Mundial y los bancos regionales de desarrollo, debían adoptar medidas para velar por que en sus políticas de préstamo, acuerdos de crédito y otras medidas internacionales se tuviera en cuenta el derecho al agua potable (véase [E/C.12/2002/11](#), párrs. 33, 34 y 36).

12. Las instancias no estatales, ya sean de un Estado donante o de un Estado asociado, suelen tener un papel importante en la cooperación para el desarrollo. A este respecto, conviene recordar que, incluso cuando la cooperación para el desarrollo en el sector del agua y el saneamiento pasa por las organizaciones no gubernamentales, los Estados siguen teniendo la obligación de garantizar que todos los instrumentos de la delegación, incluidos los contratos, se ajustan a las normas de derechos humanos, contribuyen a la realización de los derechos al agua y el saneamiento y orientan las actividades de los proveedores no estatales de servicios (véase [A/HRC/15/31](#), párr. 63f)).

## **2. Obligaciones de las organizaciones multilaterales**

13. En lo que respecta a las obligaciones de las instancias multilaterales, el Comité afirmó que los organismos de las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales debían cooperar eficazmente con los Estados Partes aprovechando sus respectivos conocimientos especializados para la realización del derecho al agua en el plano nacional y que las instituciones financieras internacionales debían tener en cuenta el derecho al agua en sus políticas de préstamo, acuerdos crediticios, programas de ajuste estructural y otros proyectos de desarrollo de manera que se promoviera el disfrute del derecho al agua (véase [E/C.12/2002/11](#), párr. 60). El Relator Especial opina que, dado que 164 Estados son parte en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como en otros instrumentos internacionales de derechos humanos pertinentes, las instituciones financieras internacionales, los bancos regionales y las organizaciones regionales de desarrollo, que están formados, todos ellos, por Estados Miembros que han firmado y ratificado múltiples tratados de derechos humanos, deberían respetar, proteger y facilitar el derecho humano al agua y el saneamiento a través de sus actividades. Se desprende que también procede pedir cuentas a los donantes multilaterales por el cumplimiento de las obligaciones relacionadas con los derechos humanos, aunque las encargadas de poner en marcha las iniciativas de cooperación para el desarrollo que apoyan sean las instancias no estatales. Además, las organizaciones internacionales deben respetar todos los derechos humanos que forman parte del derecho consuetudinario internacional, los principios generales del derecho y las disposiciones sobre derechos humanos de sus constituciones. Estas últimas se aplican, sobre todo, a los organismos especializados de las Naciones Unidas, ya que están sujetos a lo establecido en la Carta de las Naciones Unidas.

## **B. Aplicación y manifestación de los principios de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo**

14. La integración del derecho y los principios de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo proporciona un claro marco jurídico para el derecho humano al agua y el saneamiento que los Estados ya han reconocido. Asimismo, el contenido normativo del derecho humano al agua y el saneamiento y los principios

de derechos humanos orientan sobre quién y qué priorizar a la hora de planificar y programar la cooperación internacional y cómo implantar las políticas, los programas y las intervenciones. Es fundamental utilizar de manera explícita el lenguaje del derecho humano al agua y el saneamiento porque, como afirmó el Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, el lenguaje de los derechos humanos reconoce la dignidad y voluntad de todas las personas y, por tanto, está deliberadamente orientado a empoderarlas (véase [A/70/274](#), párr. 65).

15. Para aplicar un enfoque basado en los derechos humanos a la cooperación para el desarrollo hace falta que el objetivo principal sea hacer efectivos los derechos humanos, que en las políticas y los programas se definan quiénes son los titulares de derechos y cuáles son sus derechos, y quiénes son los garantes de derechos y cuáles son sus obligaciones, a fin de reforzar la capacidad de los titulares a reclamar sus derechos, y que en las políticas y los programas se integren los principios de derechos humanos, en especial, los de la igualdad y la no discriminación, la rendición de cuentas, el acceso a la información, la participación y la sostenibilidad.

16. Por ejemplo, el principio de la igualdad y la no discriminación requiere que se adopten medidas específicas y de acción afirmativa para conseguir una igualdad sustantiva. Los donantes y los asociados deberían trabajar unidos y averiguar qué personas y grupos se encuentran en situación de desventaja para acceder al agua, el saneamiento y la higiene y son particularmente vulnerables a la exclusión y la discriminación, para después elaborar políticas y programas en los que se les dé prioridad.

17. Conforme al principio de la participación, las partes interesadas nacionales deben implicarse en el desarrollo y ejercer control sobre él durante los procesos de planificación, ejecución, vigilancia y evaluación y valoración. El desarrollo debe redundar en beneficio de las personas. Si en los procesos no se tienen en cuenta sus conocimientos y expectativas, nunca se podrá mejorar el acceso al agua, el saneamiento y la higiene de manera compatible con los derechos humanos a través de la cooperación para el desarrollo. La implicación nacional es especialmente importante para la sostenibilidad del desarrollo.

18. El acceso a la información hace posible que las personas participen de manera significativa en la toma de decisiones y se sientan empoderadas para reclamar sus derechos. También hace que los garantes de derechos asuman sus responsabilidades.

### **III. Pautas y tendencias en la cooperación para el desarrollo en el ámbito del agua y el saneamiento**

#### **A. Panorama general de la cooperación para el desarrollo en el sector del agua y el saneamiento**

19. La cooperación para el desarrollo<sup>5</sup> ha ido aumentando a un ritmo constante desde los años noventa. Entre 2010 y 2014, el valor monetario en cifras brutas de

---

<sup>5</sup> Aunque algunos de los datos incluidos en esta sección aparecen en las fuentes originales como “asistencia oficial para el desarrollo”, en este informe se denominan “cooperación para el desarrollo”, tal como se explica en la nota de pie de página 3.



las subvenciones, los préstamos y el asesoramiento técnico dados a todos los sectores fue de aproximadamente 791.000 millones de dólares de los Estados Unidos (una media de 158.000 millones de dólares anuales)<sup>6</sup>. Se estima que la cooperación para el desarrollo en el sector del abastecimiento de agua y saneamiento aumentó un 12,3% entre 2006 y 2014, con un desembolso en cifras brutas de 7.200 millones de dólares en 2014, que corresponde a un 4%, aproximadamente, de los desembolsos a todos los sectores ese año<sup>7</sup>. Los datos muestran que entre 2010 y 2014, se comprometieron 43.700 millones de dólares en el sector del abastecimiento de agua y saneamiento. Los diez donantes principales, que contribuyeron cerca de un 80% de todos los fondos destinados a proyectos de abastecimiento de agua y saneamiento en el período 2010-2014, fueron la Asociación Internacional de Fomento/Grupo Banco Mundial (17,4%), el Japón (15,5%), Alemania (12,2%), instituciones de la Unión Europea (8,7%), Francia (7,5%), los Estados Unidos de América (4,9%), los fondos especiales del Banco Asiático de Desarrollo (3,8%), el Fondo Africano de Desarrollo (3,1%), la República de Corea (3,0%) y los Países Bajos (2,9%).

20. Sin embargo, el aumento general de la financiación a escala mundial dentro de este sector oculta variaciones anuales considerables en los fondos desembolsados y las modalidades de financiación. En cuanto a compromisos de financiación, para el período 2010-2012, el 41% de los compromisos de ayuda fueron subvenciones y el 59%, préstamos en condiciones favorables<sup>8</sup>. Por otro lado, algunas revisiones críticas de los flujos de cooperación para el desarrollo indican que es posible que los datos disponibles sobre estos flujos estén fragmentados<sup>9</sup>. Esto podría deberse, en parte, a la falta de colaboración entre donantes para proporcionar datos consolidados, fiables, exactos y desglosados. En cuanto al desglose, la mayoría de los proyectos de desarrollo registrados en la base de datos correspondiente de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), que representan más de la mitad de los fondos dedicados al sector, no indican claramente, por ejemplo, si se ha prestado atención a las zonas rurales o urbanas<sup>10</sup>. Teniendo en cuenta que el nivel de acceso a unos servicios de agua y saneamiento apropiados es considerablemente inferior en las zonas rurales que en las urbanas, esa falta de información indica que es necesario que los Estados Miembros presenten información de más calidad. La inexactitud de los datos también se debe a la falta de consideración de los proyectos importantes que se llevan a cabo en los

<sup>6</sup> Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), sistema de notificación de los países acreedores. Se puede consultar en <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=CRS1> (a 2 de agosto de 2016).

<sup>7</sup> Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), sistema de notificación de los países acreedores en el sector del agua. Se puede consultar en <http://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=58195> (a 22 de julio de 2016).

<sup>8</sup> Véase Organización Mundial de la Salud (OMS). *UN-Water Global Analysis and Assessment of Sanitation and Drinking-Water: GLAAS 2014 Report—Investing in Water and Sanitation: Increasing Access, Reducing Inequalities* (Ginebra, 2014).

<sup>9</sup> Véase William Easterly y Tobias Pfutze, “Where does the money go? Best and worst practices in foreign aid”, *Journal of Economic Perspectives*, vol. 22, núm. 2 (primavera de 2008).

<sup>10</sup> Véase Wilbrod Ntawihwa, “People in rural areas risk being left behind as aid to water and sanitation appears to provide better support to urban areas”, 22 de marzo de 2016. Se puede consultar en <http://devinit.org/news/#!/post/world-water-day-2016>.

asentamientos informales, que se clasifican como programas de “mejoramiento de los barrios marginales/precarios”.

21. Asimismo, conviene destacar que una parte considerable de la cooperación para el desarrollo se canaliza a través de organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil, organizaciones multilaterales, alianzas entre el sector público y el privado y contratistas privados. En el sector del agua y el saneamiento, los datos revelan una tendencia inestable: en 2006, el 51% de los fondos se canalizó a través de una entidad pública en los Estados desarrollados, mientras que en 2011 esa cifra fue del 83%<sup>6</sup>.

22. En general, a pesar de que la cooperación para el desarrollo es cada vez mayor, sigue sin ser suficiente y las decisiones sobre a quién o dónde se destina son cuestionables cuando se trata de dar respuesta a las necesidades de agua y saneamiento del mundo<sup>11</sup>. Por ejemplo, los compromisos de fondos para las redes básicas, que constituyen un indicador indirecto de la medida en la que se atienden las necesidades de los pobres de las zonas urbanas y la población rural, son sistemáticamente inferiores que los correspondientes a las grandes redes. En 2013, el 24% de los fondos se concentró en las redes básicas frente al 50% que se destinó a las grandes redes<sup>12</sup> y, entre 2010 y 2012, los fondos asignados a esos proyectos descendieron del 26% al 21%<sup>8</sup>. Por otro lado, parece que en la cooperación para el desarrollo sigue sin darse prioridad a los países menos adelantados.

## **B. Tipos de proyectos relacionados con el agua y el saneamiento financiados a través de la cooperación para el desarrollo**

23. En 2014, la base de datos de la OCDE sobre cooperación para el desarrollo tenía registrados unos 7.500 proyectos relacionados con el sector del agua y el saneamiento en más de 140 países, financiados por Estados miembros y no miembros de la OCDE y donantes multilaterales. De ellos, aproximadamente 2.700 correspondían a los 48 países menos adelantados (un total de casi 2.600 millones de dólares o un 30%, aproximadamente, de la financiación total en el sector)<sup>13</sup>.

24. Es probable que esas cifras se deban al hecho de que los países menos adelantados no cumplieron los Objetivos de Desarrollo del Milenio relacionados con el agua y el saneamiento. Mientras que para el 49% de la población de esos países el acceso a las fuentes de agua ha mejorado desde 1990, el porcentaje de acceso en general siguió siendo del 69%. En cuanto a los servicios de saneamiento, los porcentajes son de tan solo el 27% y el 37%, respectivamente.

25. La cooperación en el sector del agua y el saneamiento se divide oficialmente en las siguientes categorías principales: política y gestión de recursos hídricos;

<sup>11</sup> Véase OCDE, “Financing water and sanitation in developing countries: the contribution of external aid”, junio de 2013. Se puede consultar en [www.oecd.org/dac/stats/Brochure\\_water\\_2013.pdf](http://www.oecd.org/dac/stats/Brochure_water_2013.pdf).

<sup>12</sup> Véase WaterAid, “Essential element: why international aid for water, sanitation and hygiene is still a critical source of finance for many countries” (2015).

<sup>13</sup> Véase OCDE, “Water-related aid data at a glance”, base de datos sobre estadísticas de financiación para el desarrollo. Se puede consultar en [www.oecd.org/dac/stats/water-relatedaiddataatagance.htm](http://www.oecd.org/dac/stats/water-relatedaiddataatagance.htm) (a 26 de junio de 2016).

abastecimiento de agua y grandes redes de saneamiento; abastecimiento básico de agua potable y saneamiento básico; y educación y capacitación en materia de abastecimiento de agua y saneamiento. La distinción entre redes básicas y grandes redes depende del número de personas a las que se presta servicio: las grandes redes proporcionan servicios de agua y saneamiento a ciudades o vecindarios, mientras que las redes básicas se circunscriben a pequeñas comunidades urbanas, incluidos los asentamientos informales, y a comunidades rurales.

26. En 2014, los préstamos y las subvenciones procedentes de los Estados miembros de la OCDE y los organismos multilaterales para los sectores del agua y saneamiento y los recursos hídricos se distribuyeron de la siguiente manera: el 50% se destinó a grandes actividades de abastecimiento de agua y saneamiento; el 28%, a políticas/gestión administrativa de recursos hídricos, protección de recursos hídricos, gestión/eliminación de desechos y desarrollo de cuencas fluviales; y el 22%, a servicios básicos de abastecimiento de agua potable y saneamiento. Tan solo un 0,1% se destinó a actividades de educación y capacitación en materia de abastecimiento de agua y saneamiento<sup>13</sup>.

27. En 2014, en los países menos adelantados, el 41% de la financiación se destinó a grandes actividades de abastecimiento de agua y saneamiento; el 27%, a políticas/gestión administrativa de recursos hídricos, protección de recursos hídricos, gestión/eliminación de desechos y desarrollo de cuencas fluviales; y el 32% a servicios básicos de abastecimiento de agua potable y saneamiento. Tan solo un 0,2% se destinó a actividades de educación y capacitación en materia de abastecimiento de agua y saneamiento<sup>13</sup>.

28. Las disparidades en los servicios relacionados con el agua y el saneamiento continuaban al término del período dedicado a los Objetivos de Desarrollo del Milenio, incluso entre la población urbana y la rural. Las tendencias observadas en la cooperación para el desarrollo relacionadas con este sector muestran que los donantes parecen dar preferencia a las grandes actividades de abastecimiento de agua y saneamiento, que benefician principalmente a las poblaciones urbanas más ricas. También sugieren que hace falta intensificar los esfuerzos específicos en el caso de los países menos adelantados, en particular en lo que respecta al saneamiento, a fin de acelerar los avances y conseguir el acceso universal, a más tardar, en 2030, conforme a lo previsto en los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

## **IV. El derecho humano al agua y el saneamiento en las políticas de cooperación para el desarrollo**

### **A. Situación del derecho humano al agua y el saneamiento en la cooperación para el desarrollo**

#### **1. Cuestiones fundamentales**

29. El Relator Especial envió a las partes interesadas un cuestionario sobre la cooperación para el desarrollo en el sector del agua y el saneamiento. A través de las diez preguntas de las que constaba se pretendía recopilar una serie de buenas

prácticas y ayudar a evaluar las políticas vigentes y su relación con los derechos humanos<sup>14</sup>. Se recibieron respuestas de nueve Estados y nueve organizaciones de la sociedad civil y coaliciones de personas y entidades, que se tuvieron en cuenta en el análisis más general de los Estados y los donantes multilaterales que se presenta en esta sección y las siguientes.

30. Los Estados deben respetar, proteger y hacer efectivo el derecho humano al agua y el saneamiento en los proyectos de cooperación para el desarrollo que financian tanto en el plano nacional como regional. Sin embargo, los encargados de la formulación de políticas, los expertos del sector y los especialistas todavía no aplican bien el enfoque basado en los derechos humanos en este ámbito.

31. La cooperación para el desarrollo puede favorecer o perjudicar la situación de los derechos humanos en un Estado o una región. Algunas organizaciones de la sociedad civil han apuntado que diferentes programas o proyectos que se han puesto en marcha para mejorar los servicios relacionados con el agua y el saneamiento en una ciudad o región dada y que, en apariencia, tenían buenas intenciones, a veces han tenido consecuencias negativas para un subconjunto de usuarios. En algunos casos, la responsabilidad por los efectos negativos en el derecho humano al agua y el saneamiento resultantes de las actividades de cooperación para el desarrollo puede recaer tanto en los donantes como en el Estado asociado y puede tener que ver, por ejemplo, con la asequibilidad de los servicios tras la finalización de los proyectos, la responsabilidad de las autoridades públicas y los contratistas a lo largo de esos proyectos, la participación de partes interesadas, el acceso a la información y la sostenibilidad general de los servicios.

32. Es posible que algunos proyectos hagan referencia a cuestiones de derechos humanos más generales, como la protección del derecho de las personas a la libertad de expresión y los derechos de los defensores de los derechos humanos. Por ejemplo, un número desafortunado de miembros de la sociedad civil denunció haber recibido amenazas contra su vida después de haberse expresado preocupados por la situación de los derechos humanos con respecto a distintas actividades multilaterales de cooperación para el desarrollo<sup>15</sup>. Conforme al marco de derechos humanos, los Estados asociados deben crear un entorno propicio a la participación activa e informada y la protección de los defensores de los derechos humanos. Asimismo, cabe recordar que los Estados donantes deben rendir cuentas si prestan asistencia a un Estado beneficiario que ha llevado a cabo un hecho internacionalmente ilícito, siempre y cuando lo hagan conociendo las circunstancias del hecho y si el hecho fuera ilícito de cometerlo el Estado donante<sup>16</sup>.

33. Otro problema es que es posible que algunas partes interesadas consideren que determinados enfoques basados en los derechos humanos representan una

---

<sup>14</sup> El cuestionario y las respuestas se pueden consultar en [www.ohchr.org/Documents/Issues/Water/GenderEquality/Questionnaire\\_sp.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Water/GenderEquality/Questionnaire_sp.pdf).

<sup>15</sup> Véase Human Rights Watch, “At your own risk: reprisals against critics of World Bank Group projects”, 22 de junio de 2015. Se puede consultar en [www.hrw.org/report/2015/06/22/your-own-risk/reprisals-against-critics-world-bank-group-projects](http://www.hrw.org/report/2015/06/22/your-own-risk/reprisals-against-critics-world-bank-group-projects).

<sup>16</sup> Véase la resolución 56/83 de la Asamblea General, anexo, artículo 16. Con arreglo a una decisión de la Corte Internacional de Justicia en la causa del genocidio bosnio (*Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro*, fallo del 26 de febrero de 2007, párr. 420), lo dispuesto en el artículo 16 es reflejo de una norma consuetudinaria.

desviación innecesaria de fondos, una demostración de “exceso de celo” o una restricción a la flexibilidad de las entidades donantes<sup>17</sup>. Este tipo de problema puede surgir si en la fase de diseño de los programas participan múltiples partes interesadas, lo que podría alargar los procesos al tener que prestarse atención a un mayor número de opiniones. El Relator Especial no comparte del todo los puntos de vista anteriores. Conforme a las conclusiones alcanzadas en una evaluación llevada a cabo por el Mecanismo de Coordinación Interinstitucional de las Naciones Unidas para Todas las Cuestiones relativas al Agua Dulce, incluido el Saneamiento (ONU-Agua), el Relator Especial opina que crear conciencia entre los titulares de derechos mediante el refuerzo de los procesos participativos puede conducir a un mayor sentido de propiedad, a una mayor implicación en la operación y el mantenimiento, y a la mejora de la sostenibilidad de los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento<sup>18</sup>.

## 2. Condicionalidades en la cooperación para el desarrollo

34. Aunque parte de los estudios sobre la aplicación de condicionalidades a la cooperación para el desarrollo indican que esta práctica tiene aspectos tanto positivos como negativos<sup>19</sup>, algunas investigaciones relativas al sector del agua y el saneamiento destacan sus aspectos negativos. En los proyectos de cooperación para el desarrollo centrados en el agua y el saneamiento es habitual utilizar diversos tipos de condicionalidades (*ex ante*, *ex post*, basadas en políticas o productos, o ayudas vinculadas). Por ejemplo, un donante podría condicionar la ayuda destinada a una red colectiva de abastecimiento de agua al aumento de las tarifas que pagan los usuarios, una política de recuperación total de gastos o la privatización del servicio. Cada vez se hacen más llamamientos a terminar con este tipo de prácticas para, así, promover la implicación nacional. Por ejemplo, la Conferencia Internacional sobre el Agua Dulce, de carácter intergubernamental, afirmó que, en el caso de los países en desarrollo, no debería imponerse la participación del sector privado como condicionalidad y se debería dar prioridad a impulsar otras fuentes de financiación, a fomentar la capacidad y a dirigir los esfuerzos hacia los pobres, sobre todo en las zonas rurales<sup>20</sup>. Varias de las respuestas al cuestionario recibidas por el Relator Especial seguían esta misma línea.

35. Las organizaciones de la sociedad civil hicieron hincapié en que la cooperación para el desarrollo en el sector del agua y el saneamiento no solamente implicaba llegar a arreglos financieros, sino también establecer relaciones constructivas y coordinadas para poder elaborar marcos de políticas y programas específicos desde el punto de vista regional y cultural. Esta insistencia es reflejo de los temores serios y justificados

<sup>17</sup> AquaFed: the International Federation of Private Water Operators, “AquaFed contribution on questions for the report on Development Cooperation”, 30 de enero de 2016. Se puede consultar en [www.aquafed.org/Public/Files/\\_\\_\\_Uploads/files/2016-01-31%20AquaFed\\_RTWS\\_DevCoop\\_Heller.pdf](http://www.aquafed.org/Public/Files/___Uploads/files/2016-01-31%20AquaFed_RTWS_DevCoop_Heller.pdf).

<sup>18</sup> Véase OMS, *Informe del GLAAS de 2012: análisis y evaluación mundiales del saneamiento y el agua potable de ONU-Agua: el reto de ampliar y mantener los servicios* (Ginebra, 2012).

<sup>19</sup> Svea Koch, “A typology of political conditionality beyond aid: conceptual horizons based on lessons from the European Union”, *World Development*, vol. 75 (noviembre de 2015).

<sup>20</sup> Véase el resumen de la Conferencia Internacional sobre el Agua Dulce, celebrada en Bonn (Alemania), del 3 al 7 de diciembre de 2001. Se puede consultar en [www.iisd.ca/crs/water/SDH20/sdvol66num5.html](http://www.iisd.ca/crs/water/SDH20/sdvol66num5.html).

de que algunos proyectos y programas en el sector siguen dando prioridad a las ganancias. Las organizaciones de la sociedad civil también pidieron que tanto los Estados donantes como los asociados se responsabilizaran de los efectos adversos que los proyectos de cooperación para el desarrollo tuvieran en los derechos humanos. Por ejemplo, cuando los donantes han impuesto como condicionalidad la recuperación total de gastos a través de las tarifas y la consecuencia ha sido un incremento del coste de acceso a los servicios de agua y saneamiento, sin que los residentes afectados tengan posibilidad de presentar una queja, la sociedad civil tendría razón en criticar, por un lado, a las autoridades públicas por no proteger a los usuarios de los efectos adversos de unos servicios inasequibles y, por otro, a los donantes por facilitar la creación de tales circunstancias.

### **3. El derecho humano al agua y el saneamiento en las políticas de los organismos estatales y multilaterales**

36. En los documentos disponibles que establecen la política general de los principales Estados donantes y donantes multilaterales, se muestra que, en la mayoría de los casos, algunos principios de derechos humanos, como la igualdad y la no discriminación, el acceso a la información, la participación y la rendición de cuentas, se reconocen implícitamente en los marcos de política de cooperación para el desarrollo. Por lo general, se aceptan algunos de los principios de derechos humanos, y diferentes organismos donantes utilizan indicadores compatibles y principios similares. Sin embargo, esas organizaciones todavía no reconocen dichos principios como obligaciones con arreglo al derecho internacional de los derechos humanos o no los tienen necesariamente por tales al ejecutar los proyectos y al presentar información sobre ellos. En los proyectos de cooperación para el desarrollo también se abordan algunos elementos del contenido normativo del derecho humano al agua y el saneamiento, tales como la calidad y la disponibilidad del agua, pero otros aspectos, tales como la asequibilidad o accesibilidad de los servicios, se pasan sistemáticamente por alto en las políticas.

37. A ese respecto, los Principios de Gobernanza del Agua de la OCDE publicados recientemente son un ejemplo importante del compromiso político general adquirido por los países desarrollados. En sus 12 puntos figuran claramente algunos principios de derechos humanos, como la transparencia y la participación (a la que se hace referencia como “involucramiento de las partes interesadas”), así como otras buenas prácticas, tales como fomentar la coherencia de políticas entre sectores. Con todo, algún contenido normativo importante, como la asequibilidad, aparece más como una aspiración que como una obligación derivada del derecho de los derechos humanos<sup>21</sup>. En un documento de política preparado en 2007 por el Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE sobre los derechos humanos y el desarrollo se indicó claramente que era necesario tener en cuenta los derechos humanos al tomar decisiones, así como establecer salvaguardas y promover el respeto de los principios de los derechos humanos, como la no discriminación<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> Véase OCDE, “Principios de Gobernanza del Agua”. Se puede consultar en [www.oecd.org/gov/regional-policy/OECD-Principles-Water-spanish.pdf](http://www.oecd.org/gov/regional-policy/OECD-Principles-Water-spanish.pdf).

<sup>22</sup> Véase OCDE, “Development Assistance Committee action-oriented policy paper on human rights and development”, 1 de junio de 2007.

38. Es importante aclarar que el respeto de algunos principios de derechos humanos y de cierto contenido normativo no es igual que aplicar un enfoque basado en los derechos humanos y normalmente, dista mucho de serlo. Para que el enfoque basado en los derechos humanos de la cooperación para el desarrollo centrada en el sector del agua y el saneamiento tenga un fundamento sólido, los Estados y los organismos multilaterales deben adoptar una visión holística de la conformidad de las políticas, los proyectos y los programas con el marco de derechos humanos.

39. Pocos donantes han ejecutado proyectos encaminados explícitamente a mejorar la situación del derecho humano al agua y el saneamiento. Uno de los muy escasos ejemplos de un proyecto centrado específicamente en los derechos humanos es el financiado en Kenya por la Agencia Alemana de Cooperación Internacional para hacer efectivo el derecho al agua de los más pobres. Teniendo en cuenta la necesidad de abastecer a los pobres de las zonas urbanas, el proyecto estableció una red de quioscos para vender agua potable a precios regulados y creó grupos de acción para ampliar la participación. En consecuencia, el Gobierno de Kenya solicitó a los donantes que ajustaran sus programas para que reflejaran el derecho humano al agua y el saneamiento<sup>23</sup>. Otro ejemplo es la creación del manual sobre el derecho al agua y al saneamiento, una herramienta diseñada para colaborar con los encargados de la elaboración de políticas y profesionales en el desarrollo de estrategias para la implementación del derecho humano al agua y al saneamiento, que fue financiado por la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación y el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat), en el que se recogen recomendaciones relativas a la cooperación para el desarrollo<sup>24</sup>.

40. El Relator Especial opina que el derecho humano al agua y el saneamiento se debería respetar en todos los proyectos llevados a cabo en el sector, independientemente de su forma y nivel, que reciban apoyo a través de la cooperación para el desarrollo, como los programas de gestión administrativa y las políticas en materia de recursos hídricos en los planos nacional, regional, de las cuencas de drenaje y de las grandes redes de agua y saneamiento de las ciudades, así como a escala local en el caso de las redes básicas de agua potable y saneamiento para las zonas rurales y las comunidades de bajos ingresos en las zonas urbanizadas.

41. El Relator Especial ha examinado los documentos de política de los Estados donantes que han destinado la mayor cantidad de fondos a la cooperación para el desarrollo en el sector del agua y el saneamiento. El propósito no era hacer un examen exhaustivo ni un juicio crítico, sino más bien ofrecer una visión general de los enfoques y puntos de vista de los Estados donantes basada en documentos oficiales en la materia. Los documentos de política de algunos Estados donantes mencionan el derecho humano al agua y el saneamiento o plantean un enfoque basado en los derechos humanos desde una perspectiva conceptual. Sin embargo, no hay pruebas de que los Estados donantes utilicen sistemáticamente un enfoque de derechos humanos como criterio obligatorio al seccionar los proyectos que se van a financiar. Parece que la decisión de financiar una actividad determinada depende

---

<sup>23</sup> Véase Comisión Europea, “Commission staff working document: tool-box—a rights-based approach, encompassing all human rights for European Union development cooperation”, 30 de abril de 2014.

<sup>24</sup> Véase Centre on Housing Rights and Evictions y otros, *Manual on the Right to Water and Sanitation* (Ginebra, 2007).



mucho más de la estrategia global del donante y la demanda nacional. Incluso cuando el derecho humano al agua y el saneamiento se menciona de manera excepcional en los documentos preliminares de evaluación de los proyectos, una vez que se ha ejecutado el proyecto, no se hace referencia concreta a esos derechos en los principales instrumentos de planificación y evaluación, como los planes operativos anuales y los documentos de seguimiento del proyecto.

42. Se puede concluir a modo general que los compromisos explícitos con los derechos humanos realizados por los donantes en las políticas de cooperación para el desarrollo son muy heterogéneos. En algunos casos destacados el enfoque global de la política de cooperación se basa en el marco de derechos humanos, al menos en la medida enunciada en los documentos oficiales. Por ejemplo, el Ministerio de Relaciones Exteriores de Finlandia publicó un documento de política en el que se establecía que, conforme al programa de política de desarrollo del Gobierno para 2012, debía aplicarse un enfoque basado en los derechos humanos en todas las políticas de desarrollo y la cooperación para el desarrollo del país<sup>25</sup>. Del mismo modo, en el documento marco del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania<sup>26</sup> se afirmaba que los derechos humanos constituían uno de los principios rectores de la política de desarrollo alemana. El Ministerio Federal también indicaba que su estrategia de derechos humanos se complementaba con unas orientaciones operativas en las que se especificaba cómo evaluar los riesgos ligados a los derechos humanos y los efectos sobre ellos durante la fase de evaluación de todos los programas de desarrollo encargados por el Ministerio. En un documento innovador preparado por el Ministerio Federal sobre cómo poner en práctica la teoría relacionada con el derecho humano al agua y el saneamiento se indicó que su política se basaba en las experiencias adquiridas en Kenia en 2007. Estas eran buena prueba de que aplicar un enfoque basado en los derechos humanos al agua y el saneamiento era posible y que, al hacerlo, se conseguirían progresivamente unos beneficios sostenibles para todos<sup>27</sup>. Otros países aplicaron enfoques prácticos, como el de la República de Corea, consistente en sentar las bases para reflejar el enfoque basado en los derechos humanos en el ciclo completo de los programas desde su fase de diseño hasta su implementación; el de Dinamarca, consistente en afirmar que la cooperación para el desarrollo gira en torno a la reducción de la pobreza y la promoción de los derechos humanos<sup>28</sup>; y el de Austria, consistente en garantizar que la cooperación para el desarrollo no ponga en riesgo los derechos humanos y que se aplique un enfoque basado en los derechos humanos a los programas, los proyectos y los diálogos políticos y de políticas<sup>29</sup>. Otros países reconocen el marco de derechos humanos en sus políticas, como el Canadá, cuya

<sup>25</sup> Véase Ministerio de Relaciones Exteriores de Finlandia, *Guidelines: Implementing the Human Rights-Based Approach in Finland's Development Policy* (2013), pág. 1.

<sup>26</sup> Véase Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania, *The Human Rights-Based Approach in German Development Cooperation* (2014), pág. 3.

<sup>27</sup> Véase Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania y Agencia Alemana de Cooperación Técnica, *The Human Right to Water and Sanitation: Translating Theory Into Practice* (Eschborn (Alemania), 2009), pág. 2.

<sup>28</sup> Véase Ministerio de Relaciones Exteriores de Dinamarca, *The Government's Priorities for the Danish Development Cooperation 2016: Overview of the Development Cooperation Budget 2016-2019* (septiembre de 2015).

<sup>29</sup> Véase Ministerio Federal para Europa, la Integración y las Relaciones Exteriores de Austria, *Three-Year Programme on Austrian Development Policy 2016-2018* (Viena, 2016).



Ley de Rendición de Cuentas sobre la Asistencia Oficial para el Desarrollo establece que la asistencia oficial para el desarrollo debe ajustarse a las normas internacionales de derechos humanos<sup>30</sup>, y Francia, cuyo Ministerio de Relaciones Exteriores, en un documento sobre gobernanza democrática y derechos humanos, afirmó su compromiso de promover, de manera concreta y holística, los derechos humanos sin excepciones en todos los sectores de la cooperación francesa<sup>31</sup>.

43. Las políticas de otros Estados que se refieren específicamente al sector del agua y el saneamiento tienen en cuenta el marco de derechos humanos de distintas formas. Por ejemplo, en su estrategia de ayuda para el abastecimiento de agua y saneamiento, el Organismo Japonés de Cooperación Internacional reconoce la declaración realizada por la Asamblea General en 2010, según la cual tener acceso al agua potable y a un saneamiento básico es un derecho humano básico<sup>32</sup>. El Ministerio de Relaciones Exteriores de los Países Bajos indicó que su país reconocía el derecho al agua potable y el saneamiento como un derecho humano básico y que, por ello, podía señalar durante los debates sobre políticas con los países asociados cuáles eran las responsabilidades del Gobierno y los derechos de la población, en particular los de los grupos vulnerables<sup>33</sup>. La Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación indicó que en su nueva estrategia sobre el agua también se establecía un enfoque basado en los derechos<sup>34</sup>. En un documento oficial preparado por Bélgica sobre la cooperación para el desarrollo se mencionó que todos los principios de derechos humanos, incluidos los referidos al agua, la salud y el trabajo decente y los derechos de las mujeres, los niños y los pueblos indígenas, eran componentes importantes de su marco normativo<sup>35</sup>. En un documento de referencia sobre el logro del derecho humano al agua y el saneamiento, el Gobierno de Suecia recalcó su apoyo pleno al derecho humano al agua y el saneamiento y recordó que los Estados más ricos tenían la obligación de ayudar a los demás a hacer efectivo ese derecho<sup>36</sup>. España también ha integrado con fuerza los derechos humanos en sus políticas de cooperación para el desarrollo, a fin de que en ellas se adopte un enfoque basado en los derechos y con vistas a apoyar firmemente el logro del derecho humano al agua y el saneamiento.

44. Por desgracia, las políticas de muchos donantes siguen sin dar un lugar central a los derechos humanos o sin reconocer de forma explícita el derecho humano al

<sup>30</sup> Véase Ley de Rendición de Cuentas relacionada con la Asistencia Oficial para el Desarrollo del Canadá, *Statutes of Canada*, cap. 17 (2008).

<sup>31</sup> Véase Ministerio de Relaciones Exteriores de Francia, *Democratic Governance and Human Rights* (París, 2010).

<sup>32</sup> Véase Organismo Japonés de Cooperación Internacional, “Assistance strategy on water supply and sanitation” (mayo de 2012).

<sup>33</sup> Véase Ministerio de Relaciones Exteriores de los Países Bajos, *From Infrastructure to Sustainable Impact: Policy Review of the Dutch Contribution to Drinking Water and Sanitation (1990-2011)* (La Haya, 2012).

<sup>34</sup> Véase Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación, *SDC's Human Rights Policy: Towards a Life in Dignity—Realizing Rights for Poor People* (Berna, 2006).

<sup>35</sup> Véase Servicio Público Federal de Relaciones Exteriores, Comercio Exterior y Cooperación al Desarrollo de Bélgica, *Strategy Note: Environment in the Belgian Development Cooperation* (Bruselas, 2014).

<sup>36</sup> Véase Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo, “Realizing the Human Right to Water and Sanitation”, documento de referencia de la OSDI (Estocolmo, 2013).

agua y el saneamiento. Parece que, en la práctica, esos países siguen sin tener en cuenta el derecho humano al agua y el saneamiento al ejecutar sus proyectos.

45. Un estudio de las políticas de cooperación para el desarrollo de los principales donantes multilaterales en el sector pone de manifiesto que el panorama de la consolidación del derecho humano al agua y el saneamiento es casi tan variado como el de las políticas de los Estados donantes. Algunos de los principales donantes, como el Banco Interamericano de Desarrollo<sup>37</sup> y el UNICEF (véase [E/ICEF/2006/6](#)), han publicado documentos de política específicos en los que se ha reconocido el derecho humano al agua y el saneamiento. En el caso de otros donantes, como la Unión Europea, los marcos generales de política pueden reflejar claramente un intento de velar por los derechos humanos en todos los proyectos de cooperación para el desarrollo. En la Unión Europea se está empleando un enfoque basado en los derechos humanos a fin de intensificar la ayuda que se presta a los países asociados para que cumplan sus obligaciones internacionales de derechos humanos<sup>38</sup>.

46. En cambio, otros grandes donantes multilaterales no incorporan los derechos humanos en sus marcos de política, algunas veces de manera intencionada. El caso más destacado es el del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y la Asociación Internacional de Fomento, que forman parte del Grupo Banco Mundial, tal como el Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos analizó en detalle en 2015 ([A/70/274](#)). El Banco Mundial, que en sus análisis de políticas y declaraciones de relaciones públicas se ha referido a la importancia del marco de derechos humanos sin adquirir compromiso alguno, ha sido objeto de polémica al no incluir ningún criterio relacionado con los derechos humanos en sus políticas operativas, salvo con respecto a los derechos de los pueblos indígenas. En varias declaraciones oficiales, la institución ha expresado el parecer de que los derechos humanos son cuestiones de carácter político que, conforme a su convenio constitutivo, no se pueden utilizar como criterio para el desembolso de fondos. Los convenios constitutivos de los bancos multilaterales de desarrollo establecidos recientemente, como el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura y el Nuevo Banco de Desarrollo, incluyen términos prácticamente idénticos<sup>39</sup>.

47. Cabe señalar que algunos donantes multilaterales importantes, como el Banco Mundial y el Banco Asiático de Desarrollo, consideran que el agua es un bien económico vital<sup>40</sup> desde el punto de vista social y aspiran a lograr objetivos similares, como los de conseguir un crecimiento económico inclusivo y la equidad<sup>41</sup>,

---

<sup>37</sup> Véase Banco Interamericano de Desarrollo, “Acceso al agua y al saneamiento para todos y el derecho humano al agua en la región de América”, documento sobre políticas, noviembre de 2011.

<sup>38</sup> Consejo de la Unión Europea, “EU strategic framework and action plan on human rights and democracy”, 25 de junio de 2012.

<sup>39</sup> Véase Nuevo Banco de Desarrollo, Convenio Constitutivo, anexo, art. 13 e) (se puede consultar en <http://ndbbribs.org/agreement.html>). Véase también Banco Asiático de Inversión en Infraestructura, Convenio Constitutivo, art. 31 2) (se puede consultar en [www.aiib.org/uploadfile/2015/0814/20150814022158430.pdf](http://www.aiib.org/uploadfile/2015/0814/20150814022158430.pdf)).

<sup>40</sup> Véase Banco Asiático de Desarrollo, “Water for all: the water policy of the Asian Development Bank”, junio de 2003.

<sup>41</sup> Véase Banco Mundial, “Prosperidad compartida: Una nueva meta para un mundo cambiante”, 8 de mayo de 2013. Se puede consultar en [www.bancomundial.org/es/news/feature/2013/05/08/shared-prosperity-goal-for-changing-world](http://www.bancomundial.org/es/news/feature/2013/05/08/shared-prosperity-goal-for-changing-world).

y reducir la pobreza. Como se ha indicado antes, a través de dichos objetivos se puede contribuir a aumentar el acceso al agua y el saneamiento. Sin embargo, es posible que la falta de coherencia real en materia de derechos humanos sea una de las razones por las que los programas y proyectos estén orientados a desbloquear los fondos a toda prisa (véase [A/70/274](#), párr. 36). Un marco sólido de derechos humanos, que esté respaldado por el compromiso del personal y las juntas de dichas instituciones, proporcionaría salvaguardas frente a dichos riesgos, velando por que los préstamos para proyectos y programas de agua y saneamiento no resultaran perjudiciales para determinadas personas o determinados grupos, sino que impulsaran el logro de los derechos de los más desfavorecidos.

48. Por otro lado, se ha señalado correctamente que las crisis recientes han puesto de relieve la necesidad de que el desarrollo vaya de la mano de la defensa de los derechos y las libertades humanas<sup>42</sup>. Por ello, el Banco Africano de Desarrollo, en su plan estratégico para el abastecimiento básico de agua y saneamiento a las zonas rurales de África para el período 2012-2015, hace referencia explícita al logro del derecho humano al agua y el saneamiento como componente de un entorno propicio a la mejora de la gobernanza en el subsector<sup>43</sup>.

## **B. Evolución de la cooperación para el desarrollo en el sector del agua y el saneamiento**

### **1. Cooperación para el desarrollo desde los años noventa hasta 2015: los programas a favor de los pobres y los objetivos de desarrollo**

49. Los principales marcos de cooperación para el desarrollo en el sector del agua y el saneamiento se han fijado en diversas reuniones y documentos de política, como el informe de la Conferencia Internacional sobre el Agua y el Medio Ambiente, celebrada en Dublín en enero de 1992, y el Programa 21 de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro (Brasil) en junio de 1992.

50. El informe de la Conferencia de Dublín establece una serie de principios de actuación de ámbito local, nacional e internacional. Uno de los principios más influyentes que se recogen en él es relativamente ambiguo con respecto a la importancia del derecho humano al agua y el saneamiento en la cooperación para el desarrollo y apoya las políticas duramente criticadas de los organismos multilaterales. Conforme a dicho principio, por un lado, es crucial reconocer primero el derecho básico de todos los seres humanos a tener acceso al agua limpia y al saneamiento a un precio asequible. Por otro lado, gestionar el agua como un bien económico es una manera importante de utilizar de manera eficiente y equitativa los recursos hídricos y de promover su conservación y protección. La definición del agua como bien económico ha dado lugar a un conjunto de programas de cooperación en los países en desarrollo con condicionalidades radicales que imponen la privatización de servicios y la comercialización del agua, prestando

<sup>42</sup> Véase Unión Europea, *The European Union Explained: International Cooperation and Development* (Luxemburgo, 2014).

<sup>43</sup> Véase Banco Africano de Desarrollo, “Strategic plan 2012-2015: delivering basic water supply and sanitation to rural Africa”.

poca atención al marco de derechos humanos. En cierto modo, la segunda parte del principio (la “vertiente económica”) ha triunfado sobre la primera (la “vertiente de los derechos”).

51. El proceso de incorporar el derecho humano al agua y el saneamiento en la cooperación para el desarrollo no ha sido sencillo, consensuado o rápido. Los acontecimientos internacionales han dado a los órganos gubernamentales la oportunidad de adquirir diversos compromisos relacionados con los derechos humanos. Un ejemplo claro de ello es el Programa de Acción de Accra de 2008, acordado por países desarrollados y en desarrollo, en el que se indicó que los países en desarrollo y los donantes se encargarían de que sus políticas y programas de desarrollo respectivos se diseñaran y ejecutaran de forma acorde a sus compromisos internacionales convenidos sobre igualdad de género, derechos humanos, discapacidad y sostenibilidad ambiental<sup>44</sup>. Más recientemente, la Declaración Ministerial del Sexto Foro Mundial del Agua (2012), adoptada por representantes de 145 países, demostró un auténtico consenso internacional con respecto al derecho al agua y el saneamiento, y el compromiso de los Gobiernos de acelerar el acceso a servicios de saneamiento y fuentes de agua potable limpias y seguras, con arreglo a lo dispuesto en las resoluciones de las Naciones Unidas<sup>45</sup>. En la Declaración Ministerial del Séptimo Foro Mundial del Agua de 2015, los signatarios indicaron su disposición a plasmar los compromisos en políticas, planes y acciones nacionales y a intensificar los esfuerzos conjuntos para impulsar la cooperación en materia de recursos hídricos a escala mundial, así como su compromiso con el derecho humano al agua potable y el saneamiento y con el avance progresivo en materia de acceso al agua y al saneamiento para todos<sup>46</sup>.

52. Al mismo tiempo que se negociaban y fijaban estos compromisos internacionales en las décadas de 1990 y 2000, diversos donantes establecían sus propias políticas. Desde entonces, las políticas de varios organismos multilaterales se centran con frecuencia en los enfoques “a favor de los pobres” o las redes de protección social, que se dirigen a los grupos más pobres. Esta tendencia ha sido objeto de intensos debates teóricos sobre los diversos efectos sociales de las intervenciones específicas o universales y de investigaciones empíricas que evalúan los resultados de distintos programas. Los enfoques “a favor de los pobres” no han tenido éxito en determinados sectores por su incapacidad de satisfacer las

---

<sup>44</sup> Véase OCDE, “Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo y Programa de Acción de Accra”. Se puede consultar en [www.oecd.org/dac/effectiveness/34580968.pdf](http://www.oecd.org/dac/effectiveness/34580968.pdf).

<sup>45</sup> Véase *Post-forum highlights of the Sixth World Water Forum: Time for Solutions, Marseille, France, 12-17 March 2012*, pág. 12. Se puede consultar en [www.worldwaterforum6.org/fileadmin/user\\_upload/pdf/publications\\_elem/Highlights\\_web\\_BD\\_en.pdf](http://www.worldwaterforum6.org/fileadmin/user_upload/pdf/publications_elem/Highlights_web_BD_en.pdf).

<sup>46</sup> Véase Foro Mundial del Agua, Declaración Ministerial, 13 de abril de 2015. Se puede consultar en [www.worldwatercouncil.org/fileadmin/world\\_water\\_council/documents/press\\_releases/Ministerial\\_Declaration\\_7th\\_World\\_Water\\_Forum\\_1304\\_Final.pdf](http://www.worldwatercouncil.org/fileadmin/world_water_council/documents/press_releases/Ministerial_Declaration_7th_World_Water_Forum_1304_Final.pdf).

necesidades de los pobres<sup>47</sup>. Este ha sido el caso concreto del sector del agua y el saneamiento<sup>48</sup>.

53. Estas políticas también han evolucionado de otra manera, al integrar la cooperación para el desarrollo en los Objetivos de Desarrollo del Milenio, que crearon la expectativa de que las transferencias internacionales tendrían una función importante para ayudar a los países en desarrollo a cumplir sus metas. Es importante señalar que las metas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio para el agua y el saneamiento no eran tan ambiciosas como las de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, pues las primeras solo buscaban reducir a la mitad la proporción de personas sin acceso sostenible al agua potable y al saneamiento.

54. Está claro que, en las últimas décadas, los diversos factores que impulsan la cooperación para el desarrollo en el sector del agua y el saneamiento se han inspirado, sobre todo, en principios distintos al marco de derechos humanos, y los procesos y resultados de los miles de millones de dólares invertidos en los países en desarrollo, en particular en los países menos adelantados, casi no han previsto intervenciones basadas en los derechos humanos. En las políticas correspondientes no se han incorporado principios tales como la igualdad y la no discriminación, el acceso a la información, la participación, la rendición de cuentas y la sostenibilidad. El principio de derechos humanos de la realización progresiva mediante el uso de los máximos recursos disponibles tampoco ha sido una prioridad en varios países. En estos procesos tampoco se ha tenido en cuenta cierto contenido normativo relacionado con el derecho humano al agua y el saneamiento, en especial los relativos a la asequibilidad, que se ha visto afectado por las políticas de recuperación de gastos que acompañan a la cooperación para el desarrollo, y a la aceptabilidad, por la práctica común de la transferencia de tecnología sin prestar la atención debida a las preferencias socioculturales de la población a la que se dirigen las actividades. Conviene destacar que los titulares de derechos, y no los garantes, son quienes deben definir la aceptabilidad cultural, de forma que el nivel y la calidad del acceso no se determine en función de los estereotipos utilizados por las entidades vinculadas a los garantes.

## 2. Cooperación para el desarrollo después de 2015

55. Es evidente que para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible hará falta una cooperación sin precedentes entre países y la búsqueda de estrategias y medidas de cooperación sólidas. En la Agenda de Acción de Addis Abeba, adoptada en la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, que la Asamblea General hizo suya en 2015 (resolución 69/313), se recoge un completo conjunto de acciones normativas de los Estados Miembros, con un paquete de más de 100 medidas concretas referentes a la financiación del desarrollo sostenible, la transformación de la economía mundial y el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

---

<sup>47</sup> Véase David Coady, Margaret Grosh y John Hoddinott, “Targeting outcomes redux”, *World Bank Research Observer*, vol. 19, núm. 1 (2004).

<sup>48</sup> Véase Guy Norman y Steve Pedley, “Exploring the negative space: evaluating reasons for the failure of pro-poor targeting in urban sanitation projects”, *Journal of Water, Sanitation and Hygiene for Development*, vol. 1, núm. 2 (junio de 2011).

56. El Grupo de Alto Nivel sobre el Agua se creó a iniciativa del Secretario General y el Grupo Banco Mundial para prestar apoyo en la ejecución de la Agenda 2030. El grupo, formado por 10 miembros, está integrado por Jefes de Estado o de Gobierno y cuenta con dos asesores especiales. El objetivo declarado del Grupo es movilizar medidas para acelerar el logro del Objetivo 6 y sus metas.

57. Para incorporar de manera efectiva el derecho humano al agua y el saneamiento en la ejecución de la Agenda 2030, sobre todo con respecto a la cooperación para el desarrollo, se deben establecer estructuras suficientes que ayuden en la formulación, orientación, gestión y apoyo de la agenda para el desarrollo. Lo ideal sería que, en dichas estructuras, los procesos específicos relacionados con el Objetivo 6, en general, y las metas 6.1 y 6.2, en particular, giraran en torno al contenido normativo del derecho humano al agua y el saneamiento. El Grupo debería ser muy consciente de la necesidad de basar sus recomendaciones en los principios de derechos humanos y el contenido normativo del derecho humano al agua y el saneamiento, como se describe en el presente informe. Al hacerlo, el Grupo debería ser capaz de abordar debidamente las cuestiones planteadas por las organizaciones de la sociedad civil sobre la posible tendencia a favorecer, de manera predominante, los enfoques económicos en el sector<sup>49</sup>. Es crucial establecer una entidad más abierta y con mayor diversidad de partes interesadas y puntos de vista para que el derecho humano al agua y el saneamiento se tenga en cuenta de manera satisfactoria en la cooperación para el desarrollo, así como para alcanzar los objetivos de la Agenda 2030 relacionados con el agua y el saneamiento.

## **V. Retos de la cooperación para el desarrollo en el sector del agua y el saneamiento sobre la base del marco de derechos humanos**

58. Teniendo en cuenta lo dispuesto en las secciones anteriores, en las que se ha descrito la cooperación para el desarrollo en el sector del agua y el saneamiento y su nivel actual y potencial de integración en el marco de derechos humanos, se han formulado algunas propuestas que sugieren posibles vías de alcanzar una situación idónea a la cooperación para el desarrollo. En las siguientes subsecciones se analizan brevemente algunas de estas propuestas, que sientan las bases para parte de las recomendaciones que se recogen en el presente informe y sirven como guía preliminar para la elaboración del próximo informe del Relator Especial que se presentará a la Asamblea General en 2017.

### **A. Enfoque basado en los derechos humanos**

59. En las políticas actuales de los donantes bilaterales y multilaterales, parece que la existencia de un enfoque basado en los derechos humanos al formular proyectos y programas de cooperación para el desarrollo es más una excepción que la norma.

---

<sup>49</sup> Véase la carta de Blue Planet Project y otros. Se puede consultar en <http://blueplanetproject.net/documents/bpp-unsng-letter-0416.pdf>.

60. Establecer un enfoque basado en los derechos humanos en las etapas iniciales de un proyecto dado es esencial para integrar en él el marco de derechos humanos desde su concepción y a lo largo de su ejecución. Las medidas específicas para aplicar de manera efectiva ese enfoque dependen de la naturaleza del proyecto. Entre ellas, cabría destacar la realización de evaluaciones de los efectos en los derechos humanos u otras medidas de diligencia debida con las que los donantes puedan detectar y mitigar el impacto negativo de sus actividades en los derechos humanos, prestar un apoyo positivo, dar asesoramiento y asistencia a los Estados en materia de derechos humanos (véase [A/70/274](#), párr. 84) y abstenerse de respaldar proyectos y programas que van en contra de las obligaciones internacionales de derechos humanos de los donantes y los Estados asociados. En ese contexto, conviene señalar que varias partes interesadas, entre ellas, 28 titulares de mandatos especiales del Consejo de Derechos Humanos, han exhortado al Banco Mundial a que incluya evaluaciones de los derechos humanos en las políticas ambientales y sociales de sus salvaguardas revisadas<sup>50</sup>.

## B. Implicación nacional

61. Un tema que se plantea a menudo es que no se tiene en cuenta la implicación nacional en el proceso de cooperación para el desarrollo. A ese respecto, la participación de los Gobiernos y la sociedad civil en los países asociados a la hora de conceptualizar, ejecutar, vigilar y evaluar las políticas, los programas y los procesos de desarrollo debe ser parte de los procesos de cooperación para el desarrollo<sup>51</sup>. Es importante reiterar en ese contexto que el derecho a una participación activa, libre y significativa y el derecho a la información son principios clave de derechos humanos.

62. Al mismo tiempo, la implicación nacional está íntimamente ligada al respeto de la soberanía del país asociado, sin imponer soluciones y políticas tecnológicas particulares, y supone que la mejor manera de conseguir que un proyecto sea efectivo no la deben decidir los donantes de manera unilateral, sino que debe estar dirigida por los asociados, tras obtenerse su apoyo pleno y significativo<sup>52</sup>.

63. En la práctica, las condicionalidades que se aplican a la concesión de préstamos y subvenciones con frecuencia llegan a negar la soberanía e implicación del país beneficiario. Incluso algunas organizaciones que se muestran reacias a aceptar determinados controles sobre la asistencia para el desarrollo reconocen la naturaleza injusta de las condicionalidades cuando los donantes imponen determinados métodos de trabajo o a sus propios asesores y proveedores<sup>53</sup>. Por otro lado, se suele poner como condicionalidad la introducción de reformas

<sup>50</sup> Philip Alston y otros (28 titulares de mandatos especiales), carta dirigida al Presidente del Banco Mundial, 12 de diciembre de 2014 (se puede consultar en [www.ohchr.org/Documents/Issues/EPoverty/WorldBank.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/EPoverty/WorldBank.pdf)); Human Rights Watch, “The World Bank’s second draft environmental and social framework”, octubre de 2015 (se puede consultar en [consultations.worldbank.org/Data/hub/files/hrw\\_submission\\_wb\\_second\\_draft\\_environmental\\_and\\_social\\_framework\\_10\\_8\\_20151.pdf](http://consultations.worldbank.org/Data/hub/files/hrw_submission_wb_second_draft_environmental_and_social_framework_10_8_20151.pdf)).

<sup>51</sup> InterAction, “Country ownership: moving from rhetoric to action” (Washington D.C., 2011).

<sup>52</sup> Véase Banco Mundial, “Comprehensive development framework: country ownership”. Se puede consultar en [http://web.worldbank.org/archive/website01013/WEB/0\\_\\_CON-5.HTM](http://web.worldbank.org/archive/website01013/WEB/0__CON-5.HTM).



institucionales en el sector del agua y el saneamiento, a menudo acompañadas de procesos de privatización, lo que puede tener distintos tipos de efectos en los derechos humanos, como, por ejemplo, la probable exclusión de los más desfavorecidos. Otro tipo de condicionalidad que es habitual en la cooperación para el desarrollo en el sector del agua y el saneamiento es la aplicación de políticas de recuperación total de gastos basadas en el cobro de tarifas. Cuando las políticas de este tipo no van acompañadas de salvaguardas adecuadas, pueden surgir graves problemas de asequibilidad y perjudicar a los sectores más pobres de la población.

### **C. Marcos jurídicos, reglamentarios y normativos**

64. El contexto nacional afecta al logro progresivo del derecho humano al agua y el saneamiento. Algunos factores locales, como la corrupción, los marcos reglamentarios y las prioridades presupuestarias, pueden repercutir en la aplicación de los principios de derechos humanos y, especialmente, en la sostenibilidad de los servicios. La corrupción, por ejemplo, tiende a incrementar el costo de los servicios de agua y saneamiento, al aumentar el precio de la conexión a la red hasta en un 30%<sup>53</sup>. Una economía poco productiva puede dificultar la financiación de los servicios, salvo que en las asignaciones presupuestarias del Estado o la región se les dé una prioridad muy alta.

65. La prestación de servicios de agua y saneamiento corre el riesgo de quedar sujeta a programas con una fuerte orientación comercial, tanto si el proveedor es privado como público, dadas las buenas perspectivas de rentabilidad en condiciones de monopolio natural. Sin embargo, los programas no regulados que tienen una orientación comercial no suelen tener en cuenta las consideraciones de asistencia social y derechos humanos de forma más general. Por tanto, dichos servicios exigen normas que se fundamenten específicamente en los principios y el contenido normativo del derecho humano al agua y el saneamiento. Las tarifas deben ser justas y asequibles. Los proveedores de servicios deben ser transparentes, actuar de buena fe, abstenerse de maximizar las rentas y ser eficientes y efectivos.

66. Es esencial contar con un entorno institucional adecuado para los servicios de agua y saneamiento en todos los Estados para que los fondos destinados a la cooperación para el desarrollo lleguen a quienes más lo necesitan y sean sostenibles. De esta manera, los préstamos y las subvenciones podrán sacar el máximo provecho de las políticas nacionales, haciendo más fácil que los Estados cumplan sus obligaciones relativas al logro progresivo de los derechos humanos. Es responsabilidad de los países asociados crear un entorno propicio de tales características, en el que la cooperación para el desarrollo sea una parte fundamental de las políticas nacionales de prestación de servicios de agua y saneamiento, al tiempo que se respetan las obligaciones de derechos humanos.

---

<sup>53</sup> Transparency International, *Informe Global de la Corrupción 2008: Corrupción en el sector del agua* (Cambridge, Cambridge University Press, 2008).



## **D. Dificultades para conjugar la financiación con la eficacia y la sostenibilidad económica**

67. Se estima que el costo de capital total de cumplir las metas 6.1 y 6.2 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible es 114.000 millones de dólares al año, sin incluir el costo del fortalecimiento financiero e institucional, que es un requisito previo básico para la sostenibilidad de los servicios. Esa suma es tres veces superior a la inversión actual<sup>54</sup>.

68. Asimismo, con independencia de la cuantía de los fondos, la cooperación debería tener en cuenta la naturaleza global de los servicios de agua y saneamiento, de forma que los resultados sean eficaces y sostenibles. La eficacia de las inversiones se ve perjudicada por unas políticas, una planificación y una gestión inadecuadas de los servicios de agua y saneamiento. Por ejemplo, un programa ineficaz de conexión de los hogares a la red de alcantarillado resultado de una planificación insuficiente puede tener como consecuencia que las inversiones en saneamiento en las grandes ciudades no tengan los efectos positivos esperados en el entorno y la salud pública. Esto puede ser de especial importancia en las zonas urbanas densas con asentamientos informales de tamaño significativo o vecindarios periféricos extensos. Otra limitación puede surgir de la aplicación de un modelo de recuperación de los costos inadecuado que se base en las tarifas y otros ingresos que impida a los proveedores explotar los servicios y darles mantenimiento de forma adecuada.

69. Los donantes deben hacer frente a estas dificultades de manera directa, a fin de crear los mecanismos convenientes para que los fondos lleguen realmente a su destino, generando, de esa manera, beneficios para los pobres y haciendo efectivo el derecho humano al agua y el saneamiento.

## **E. Disparidad entre la cooperación en el sector del abastecimiento de agua y el sector del saneamiento**

70. Los datos sobre la cooperación para el desarrollo en el sector del agua y el saneamiento revelan disparidades con respecto a los fondos destinados a las actividades de abastecimiento de agua y saneamiento. En el caso del saneamiento, la financiación en los países menos adelantados se concentra en las zonas urbanas y favorece en gran medida a las grandes redes, mientras que el acceso al agua y el saneamiento en las zonas urbanas y rurales pobres es mucho peor.

71. En el período 2011-2014, para una mayoría de países menos adelantados, los fondos destinados a las grandes redes de abastecimiento de agua fueron cuatro veces superiores que los destinados a las grandes redes de saneamiento. Al comparar los proyectos de abastecimiento básico de agua y las redes básicas de saneamiento se observó la misma proporción. En muchos países, la demanda de servicios de alcantarillado ha llevado a un aumento de las conexiones sin prestar la atención debida al tratamiento y desecho adecuados de las aguas residuales. Incluso en los países de ingresos medianos altos, se estima que las aguas residuales del 75% de los hogares conectados a la red de alcantarillado se vierten a ríos, bahías y el mar sin

---

<sup>54</sup> Véase Idun Rognerud y otros, *IRC Trends Analysis, 2016-2025* (La Haya, Centro Internacional de Abastecimiento de Agua y Saneamiento, 2016).

haberse tratado antes<sup>55</sup>. Sin embargo, esa tendencia no es necesariamente lineal, dado que en muchas ciudades de África y Asia, parece que las soluciones de agua y saneamiento municipales han dejado de ser prioritarias<sup>56</sup>. La preferencia por los proyectos de abastecimiento de agua en detrimento de las inversiones en saneamiento, a veces con una atención insuficiente a la cadena de saneamiento, se debe evaluar desde la perspectiva de los derechos humanos. Es especialmente importante averiguar cómo ese desequilibrio afecta al derecho de los más desfavorecidos a disfrutar de unos servicios de agua y saneamiento asequibles y accesibles.

## **F. Priorización de los fondos destinados a la creación de capacidad**

72. Debido a la falta de conocimientos especializados o el uso de tecnología inapropiada, es posible que las infraestructuras de agua y saneamiento proporcionadas por medio de la cooperación para el desarrollo no se mantengan o exploten correctamente, por lo que sería necesario destinar más fondos a actividades de educación y capacitación. La creación de capacidad es básica para garantizar la sostenibilidad de las inversiones y a este respecto, debería adoptarse un enfoque basado en los derechos humanos. Para ello, haría falta contar con la participación de los principales interesados implicados directa e indirectamente en la prestación de unos servicios adecuados y el refuerzo de su capacidad para llevar a cabo las tareas y producir resultados, definir y resolver problemas de manera colectiva y tomar decisiones informadas<sup>57</sup>. Otras formas de cooperación, como las alianzas entre el sector público y el privado, que no están presentes en las políticas de la mayoría de los donantes internacionales, pueden responder de manera efectiva a esa necesidad. En ese contexto, cabe destacar que en una petición realizada a la Comisión Europea, para la que se consiguieron 1,9 millones de firmas y que recibió finalmente el apoyo del Parlamento Europeo, se hizo un llamamiento a la adopción de un enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo sobre la base de principios no orientados al lucro y la solidaridad entre operadores y autoridades del agua, como las asociaciones de creación de capacidad dirigidas a aumentar la calidad de los servicios de agua.

## **VI. Conclusión y recomendaciones**

**73. El presente informe analiza la cooperación para el desarrollo en el sector del agua y el saneamiento entre Estados y organismos multilaterales desde un**

---

<sup>55</sup> Véase Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, *The United Nations World Water Development Report 2015: Water for Sustainable World* (París, 2015).

<sup>56</sup> Véase David Hall y Emanuele Lobina, “Public policy options for financing sewerage systems”, en José Esteban Castro y Léo Heller, eds., *Water and Sanitation Services: Public Policy and Management* (Londres, Earthscan, 2009), donde se analizan las redes municipales de alcantarillado.

<sup>57</sup> Véase Emanuele Lobina y David Hall, “ACP-EU water facility-partnerships initiative”, informe preparado para la Comisión Europea, 3 de agosto de 2012. Se puede consultar en [www.right2water.eu/sites/water/files/2012-08-W-ACPEUPUPs.pdf](http://www.right2water.eu/sites/water/files/2012-08-W-ACPEUPUPs.pdf).

prisma investigativo y preliminar. Para ello, utiliza datos de fuentes secundarias, artículos publicados y las respuestas al cuestionario que se envió a varias partes interesadas. Será necesario investigar con más profundidad y detalle, en colaboración con los donantes y Estados asociados pertinentes, algunos de los temas tratados. Los resultados que se obtengan de dicha investigación se presentarán en un informe posterior, previsto para 2017, en el que, entre otras cosas, se examinarán distintas experiencias que ilustren los desafíos de aplicar el marco de derechos humanos a las actividades de cooperación para el desarrollo en el sector del agua y el saneamiento llevadas a cabo por los Estados, los organismos multilaterales y (posiblemente) las organizaciones no gubernamentales. Dado que la información relacionada con esas experiencias será crucial para complementar y validar parte de los datos que se recogen en el presente informe, las conclusiones y recomendaciones que siguen a continuación deben entenderse prestando atención a su carácter preliminar.

74. Por todo lo expuesto, en lo que respecta a la cooperación para el desarrollo en el sector del agua y el saneamiento, el Relator Especial recomienda que los Estados y los donantes multilaterales:

a) Analicen abiertamente y señalen los obstáculos que existen para incorporar el marco de derechos humanos en todas las políticas, los programas y los proyectos de desarrollo, y definan una serie de mejores prácticas para superarlos;

b) Elaboren medidas y salvaguardas con el objetivo específico de que se respeten los derechos humanos a lo largo de todo el proceso de selección de los proyectos;

c) Se aseguren de que existen mecanismos efectivos para que las personas y los grupos cuyos derechos humanos se vulneran como consecuencia de las actividades de cooperación para el desarrollo puedan presentar quejas y pedir cuentas a los organismos de desarrollo;

d) Den prioridad a la implicación nacional en la cooperación para el desarrollo y fomenten la participación activa, libre y significativa de las partes interesadas pertinentes en la toma de decisiones mediante el uso de instrumentos adecuados;

e) Se abstengan de imponer condicionalidades a la concesión de préstamos y subvenciones que puedan llegar a socavar el disfrute del derecho humano al agua y el saneamiento, y a poner en peligro la implicación del país asociado en el programa o el proyecto correspondiente;

f) Ideen proyectos de cooperación, cuyo objetivo sea reforzar los marcos jurídicos, reglamentarios y normativos de los Estados asociados, con vistas a aumentar el grado de sostenibilidad de las intervenciones;

g) Den prioridad a los fondos que realmente benefician a los más pobres y los más desfavorecidos, y traten de poner fin a las disparidades en el acceso a los servicios;

h) Corrijan el desequilibrio existente en la financiación de los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento, dando la debida prioridad al sector

del saneamiento y una consideración especial a las necesidades que puedan tener los sectores más desfavorecidos de la población, y adopten una tecnología adecuada que tenga en cuenta las características socioculturales de la población a la que van dirigidos los servicios;

i) Incorporen la creación de capacidad como un aspecto prioritario de la cooperación para el desarrollo, garantizando la integración de los principios de derechos humanos y su contenido normativo, y la participación de los principales interesados, directos e indirectos, en la prestación adecuada de servicios. En particular, se recomienda que reconozcan el valor de otras formas de cooperación con efectos positivos demostrados, como las alianzas entre el sector público y el privado.

75. En cuanto al Grupo de Alto Nivel sobre el Agua, el Relator Especial recomienda que:

a) Se ajuste su mandato para que las recomendaciones que formule sobre el logro del Objetivo 6 se fundamenten claramente en los principios y el contenido normativo del derecho humano al agua y el saneamiento;

b) Se pongan en marcha mecanismos participativos que incluyan plenamente a los interesados pertinentes en el proceso de adopción de decisiones previsto en el mandato del Grupo.

---