

HACIA LA REALIZACIÓN DEL DERECHO HUMANO AL AGUA Y AL SANEAMIENTO: EL PAPEL DE LA RELATORA ESPECIAL

TOWARDS THE REALIZATION OF THE HUMAN RIGHT TO WATER AND SANITATION: THE ROLE OF THE SPECIAL RAPPORTEUR

Laura Movilla Pateiro*

Sumario: I. INTRODUCCIÓN. II. EL SISTEMA DE RELADORES ESPECIALES DEL CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS. III. EL TRABAJO DE LA RELATORA ESPECIAL SOBRE EL DERECHO HUMANO AL AGUA Y AL SANEAMIENTO. IV. CONCLUSIONES.

RESUMEN: En los últimos años se ha ido desarrollando una visión del problema de la falta de acceso al agua potable y al saneamiento que sufren millones de personas en el mundo desde una perspectiva de derechos humanos, culminando en el ámbito internacional con el reconocimiento del derecho al agua y al saneamiento por la Asamblea General y el Consejo de Derechos Humanos en 2010. En este trabajo examinaremos el papel que ha tenido en el desarrollo de este derecho el trabajo de la *Experta Independiente sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el acceso al agua potable y al saneamiento*, nombrada en 2008, y cuyo mandato ha sido renovado en 2011 como *Relatora Especial sobre el derecho al agua y al saneamiento*.

ABSTRACT: In the past few years, there have been views developing on the problem of lack of access to portable water and sanitation from which millions of people have suffered in the world from a human rights perspective, culminating in the recognition of the right to water and sanitation by the General Assembly and the Human rights Council in 2010 within the international arena. In this paper we shall examine the role of the work of the Independent Expert on the issue of human rights obligations related to access to safe drinking water and sanitation, commissioned in 2008, and whose mandate has been renewed in 2011 as Special Rapporteur on the human right to safe drinking water and sanitation has had in the development of this right.

PALABRAS CLAVE: Protección extra convencional de los derechos humanos, procedimientos especiales, Experta Independiente sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el acceso al agua potable y al saneamiento, Relatora Especial sobre el derecho al agua y al saneamiento, derecho al agua y al saneamiento.

KEYWORDS: Extra-conventional protection of human rights, special procedures, Independent expert on the issue of human rights obligations related to access to safe drinking water and sanitation, Special Rapporteur on the human right to safe drinking water and sanitation, right to water and sanitation.

Fecha de recepción del original: 18 de abril de 2012. Fecha de aceptación de la versión final: 17 de mayo de 2012.

* Becaria FPU del Área de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de Vigo (lauramovilla@uvigo.es)

I. INTRODUCCIÓN

Se estima que en la actualidad aproximadamente 884 millones de personas carecen de acceso a agua potable y más de 2.500 millones a servicios básicos de saneamiento¹. Aunque este recurso se encuentra repartido naturalmente de forma irregular en nuestro planeta, estos datos no responden tanto a una escasez absoluta del mismo sino a la pobreza, la desigualdad y políticas equivocadas en su gestión.² A ello hay que añadir que los recursos hídricos se encuentran amenazados en sí mismos por factores como el crecimiento demográfico, el desarrollo industrial, la contaminación, la desertificación o el cambio climático.

La comunidad internacional ha ido reaccionando frente a esta situación con la celebración de conferencias internacionales y regionales y adoptando declaraciones, planes de acción y diversas iniciativas relacionadas con el agua³. Paralelamente, ha comenzado a desarrollarse desde ciertos sectores de la sociedad civil, en el ámbito académico⁴ y dentro del sistema de protección de derechos humanos de Naciones Unidas un enfoque de este problema desde la perspectiva de los derechos humanos y se ha ido configurando progresivamente la idea de un derecho al agua y al saneamiento en el ámbito internacional. Esta tendencia ha culminado con el reconocimiento de este derecho en 2010 por parte de la Asamblea General⁵ y posterior reafirmación por el Consejo de Derechos Humanos (CDH).⁶ Además, cada vez es más frecuente encontrar referencias al mismo en constituciones y otros textos estatales.

¹ WHO/UNICEF, *Progress on sanitation and drinking-water – 2010 Update*, disponible en http://www.who.int/water_sanitation_health/publications/9789241563956/en/index.html, pp. 8-9.

² PNUD, *Informe sobre desarrollo humano 2006: Más allá de la escasez. Poder, pobreza y crisis mundial del agua*, Ediciones Mundi-Prensa, Madrid, 2007, p. 25

³ En el ámbito internacional pueden destacarse la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua en marzo de 1977, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en junio de 1992 y su Programa 21 o la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos en 1996 y su programa Hábitat. Otras iniciativas relevantes dentro del seno de las Naciones Unidas, han sido, por ejemplo, la celebración del Año Internacional del Agua Dulce en 2003, el Año Mundial del Saneamiento en 2008, el establecimiento del Decenio Internacional para la Acción “El agua, fuente de vida, 2005-2015”, cuya coordinación corresponde a la iniciativa de las Naciones Unidas ONU-Agua, creada en 2003 para coordinar las distintas acciones de la organización en materia de agua.

⁴ Véase, en la doctrina española, entre otros: SAURA ESTAPÀ, J., “El derecho humano al agua potable y al saneamiento en perspectiva jurídica”, *Derechos y libertades: Revista del Instituto Bartolomé de las Casas*, Año nº6, nº 26, 2012, pp.145-180; el número monográfico sobre el derecho al agua de la revista *Tiempo de paz*, Otoño 2010, nº 98; SÁNCHEZ, V. M., “Hacia un Derecho humano fundamental al agua en el Derecho internacional”, en *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, nº 16, 2008, MANCISIDOR, M. (Dir.), *El derecho humano al agua. Situación actual y retos de futuro*, Icaria Editorial, Barcelona, 2008; IDHC, *El derecho humano al acceso al agua potable y al saneamiento*, serie Carta de derechos humanos emergentes, 4, Institut de Drets Humans de Catalunya, 2008; EMBID IRUJO, A.(Dir.), *El derecho al agua*, Cizur Menor: Thomson-Aranzadi, 2006; HERRERO DE LA FUENTE, A. A., “El derecho al agua en el orden internacional”, *El derecho internacional: normas, hechos y valores. Liber Amicorum José Antonio Pastor Ridruejo*, 2005, pp. 385-401.

⁵ Resolución 64/292 de la Asamblea General, *El derecho humano al agua y al saneamiento*, A/RES/64/292.

⁶ Resolución 12/8 del Consejo de Derechos Humanos, *Los derechos humanos y el acceso al agua y al saneamiento* A/HRC/RES/12/8.

Aunque, evidentemente, el reconocimiento de este derecho no supone en sí mismo una solución a la falta de acceso a los servicios de agua y saneamiento, sus partidarios consideran que supone un gran avance al proporcionar herramientas jurídicas que permitan exigir a los gobiernos prioridad en su tratamiento, un mínimo de estándares, rendición de cuentas, participación en la toma de decisiones o prestar especial atención a los grupos más vulnerables y marginados.⁷ Con todo, se trata de un derecho controvertido, sobre el que aún falta consenso y que provoca, al igual que el resto de los derechos económicos, sociales y culturales, recelo por parte de los Estados por las exigencias económicas que comportan, así como dudas en torno a su control judicial y a su alcance y contenido concretos.

En concreto, la configuración de un derecho al agua y al saneamiento se enfrenta a cuestiones tales como: cuáles son las consecuencias en materia de derechos humanos de la participación del sector privado en la provisión de estos servicios, en qué medida el enfoque de derechos humanos puede ayudar y complementar la consecución de los Objetivos del Desarrollo del Milenio en este ámbito, así como la incidencia que el cambio climático tiene sobre el disfrute de este derecho, o cuestiones relativas tanto a su implementación práctica como a su planificación y financiación.

En este trabajo examinaremos la contribución al tratamiento de estos problemas de la labor de la *Experta Independiente sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el acceso al agua potable y al saneamiento*, nombrada en 2008 por el Consejo de Derechos Humanos, cuyo mandato fue prorrogado en 2011 como *Relatora Especial sobre el derecho humano al agua potable y al saneamiento*. Con este fin, hemos organizado este trabajo en dos partes. En la primera haremos un recorrido por la evolución, características y funciones del sistema de relatores especiales que nos ayude a comprender mejor la posición de estos mecanismos dentro del sistema de protección de los derechos humanos de las Naciones Unidas. En la segunda nos centraremos en el mandato y el trabajo realizado por la Relatora especial sobre esta materia.

II. EL SISTEMA DE RELADORES ESPECIALES DEL CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS

La Relatora Especial sobre el derecho humano al agua potable y al saneamiento es una de las diversas personas titulares de mandatos que componen el sistema de relatores especiales del Consejo de Derechos Humanos. Este sistema forma parte, junto al procedimiento de quejas individuales y el examen periódico universal (EPU), de los actuales procedimientos extra convencionales del sistema universal de protección de los derechos humanos, surgidos para complementar y suplir las limitaciones de los mecanismos convencionales tradicionales.

⁷ Véase, por ejemplo, COHRE, AAAS, SDC and UN-HABITAT, *Manual on the Right to Water and Sanitation*, 2007, disponible en http://www.cohre.org/sites/default/files/manual_on_the_right_to_water_and_sanitation_2008.pdf

1. Limitaciones de la protección convencional de los derechos humanos. La protección convencional del derecho al agua.

En la actualidad existe una multitud de instrumentos convencionales de protección de los derechos humanos entre los que destacan un conjunto de nueve tratados que componen el núcleo de esta protección de vocación universal y que se encuentran dotados de órganos encargados de supervisar su aplicación. Estos textos protegen ciertos derechos civiles y políticos, así como ciertos derechos económicos sociales y culturales; también protegen contra la discriminación racial, la tortura y las desapariciones forzadas; o amparan a colectivos especialmente vulnerables como son las mujeres, los niños, los trabajadores migratorios o las personas con discapacidad⁸. Para vigilar el cumplimiento de sus disposiciones, los órganos encargados de su control –“Comités”⁹– pueden contar, según se haya establecido o no en el tratado que los crea, con tres mecanismos diferentes: los informes periódicos¹⁰, las quejas interestatales¹¹ y las quejas de particulares¹². Además, la Convención contra la tortura (art. 20), el Protocolo a la Convención contra todas las formas de discriminación contra la mujer (art. 8) y el Protocolo Facultativo al PIDESC- que todavía no ha entrado en vigor- contemplan también un mecanismo de investigación confidencial. Aunque este sistema ha mejorado y se ha extendido, sigue siendo limitado y aún debe evolucionar para

⁸ Nos referimos al *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, de 1966, y sus Protocolos de 1966 y 1989; el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* de 1966 y su Protocolo Opcional de 2008; la *Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial*, de 1965; la *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*, de 1979, y su Protocolo Opcional de 1999; la *Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes*, de 1984, y su Protocolo Opcional de 2002; la *Convención sobre los Derechos del Niño*, de 1989, y sus dos protocolos del año 2000, la *Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares* de 1990; la *Convención internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad* y su Protocolo de 2006; por último, la *Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas*, también de 2006.

⁹ Estos órganos son: el Comité de Derechos Humanos, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Comité para la eliminación de la discriminación racial, el Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer, el Comité de los Derechos del Niño, el Comité contra la Tortura, el Comité de los Derechos de los Trabajadores Migrantes, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y el Comité contra la Desaparición Forzada. Existe además un Subcomité para la Prevención de la Tortura, creado por el Protocolo Facultativo a la Convención contra la Tortura, cuyos miembros llevan a cabo visitas *in-situ* a centros de detención.

¹⁰ Los Estados parte deben presentar periódicamente informes sobre las medidas adoptadas y los progresos realizados en relación con las obligaciones contenidas en el Tratado correspondiente.

¹¹ A través de este mecanismo un Estado puede presentar una queja contra otro Estado por la violación de un derecho contenido en el tratado de que se trate. La aceptación de este procedimiento es sólo obligatoria en la Convención sobre la eliminación de la discriminación racial (art. 11).

¹² Por este procedimiento, un particular que haya sido presuntamente víctima de la violación de alguno de los derechos contenidos en estos instrumentos puede presentar una queja contra el Estado bajo cuya jurisdicción se encontraba cuando ocurrieron los hechos. Es el mecanismo más avanzado de protección de los estos derechos y sólo la Convención sobre los derechos del niño no contempla la opción de adherirse al mismo.

llegar a ser verdaderamente universal¹³. Además, estamos ante un sistema lento y burocrático, no todos los Estados han ratificado estos instrumentos, muchos de los que sí lo han hecho han formulado reservas y el número de Estados que han aceptado someterse a los mecanismos facultativos de quejas interestatales e individuales es muy bajo.

Si estudiamos la protección convencional del derecho al agua y al saneamiento, nos encontramos con que en el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* no se hace una referencia expresa a este derecho, si bien sí a otros derechos dentro de los cuales se ha entendido posteriormente que éste se encuentra incluido, como el derecho a la vida, a la salud o a la alimentación. Tampoco se le menciona en el propio *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* (PIDESC)¹⁴. A pesar de ello, fue el órgano encargado de su supervisión, el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales (Comité DESC) quien hizo un primer desarrollo de este derecho en el año 2002, cuando dedicó una de sus *Observaciones Generales*, la número 15, al derecho al agua¹⁵.

En primer lugar, este comité derivó el derecho al agua del derecho a un nivel de vida adecuado consagrado en el art. 11.1 del PIDESC y consideró que se encuentra también indisolublemente asociado al derecho al más alto nivel de salud, y a una vivienda y alimentación adecuadas¹⁶. Precisa además que no todos los usos del agua pueden considerarse amparados por este derecho, sino que debe concederse prioridad su utilización para fines personales y domésticos, evitar el hambre y las enfermedades y cumplir las obligaciones fundamentales que entraña cada uno de los derechos del Pacto¹⁷. Asimismo, señala y desarrolla como factores que han de aplicarse en cualquier circunstancia: la disponibilidad, la calidad y la accesibilidad física, económica, informativa y no discriminatoria¹⁸ y recalca la necesidad de prestar especial atención a aquellas personas y grupos que tradicionalmente han tenido dificultades para ejercer este derecho: mujeres, niños, grupos minoritarios, pueblos indígenas, refugiados, solicitantes de asilo, desplazados internos, trabajadores migrantes, presos y detenidos¹⁹.

¹³ GÓMEZ DEL PRADO, J. L., “Extra-Conventional protection of human rights”, GOMEZ ISA, F., DE FEYTER, K.(Coords.), *International Human Rights Law in a Global Context*, University of Deusto, Bilbao, 2009, p. 559.

¹⁴ Sí se refieren expresamente a este derecho, de forma genérica y en relación con colectivos específicos otros textos de carácter normativo como la *Convención sobre los Derechos del Niño* de 1989, la *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer* de 1979, la *Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad* de 2006 o en el *Convenio N° 161 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre los servicios de salud en el trabajo*, de 1985. Véase en detalle sobre su mención en diferentes instrumentos internacionales, regionales y nacionales: M. SÁNCHEZ, V., “Hacia un Derecho humano fundamental al agua en el Derecho internacional”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, n° 16, 2008.

¹⁵ COMITÉ DESC, Observación General n° 15 (2002), *El derecho al agua (artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)*.

¹⁶ *Ibíd.*, párr. 3.

¹⁷ *Ibíd.*, párr. 6.

¹⁸ *Ibíd.*, párr. 12.

¹⁹ *Ibíd.*, párr.16.

A continuación, la Observación n° 15 desarrolla el contenido normativo del derecho al agua detallando los cuatro tipos de obligaciones que los Estados deben cumplir. Así, los Estados se encuentran obligados, en primer lugar, por “obligaciones de carácter general”, comunes a todos los derechos económicos, sociales y culturales²⁰. Se desarrollan también, en segundo lugar, las “obligaciones específicas” de *respetar*, *proteger* y *cumplir*²¹, otras de carácter “internacional”,²² y, por último, se hace referencia a aquellas “obligaciones básicas”, que tienen efecto inmediato y respecto de las cuales los Estados no podrán justificar su incumplimiento²³. Posteriormente, el Comité DESC elabora en 2010, como complemento a esta Observación, una Declaración en la que profundiza en el derecho al saneamiento²⁴.

Con independencia del valor que se atribuya a las interpretaciones contenidas en las Observaciones Generales de este Comité, el PIDESC no cuenta todavía con

²⁰ Aunque el PIDESC prevé la realización progresiva y hasta el máximo de los recursos disponibles de los derechos reconocidos en el mismo, se establecen una serie de obligaciones de carácter inmediato: la garantía de que este derecho sea ejercido sin discriminación alguna y la obligación de adoptar medidas en aras de la plena realización de los derechos a un nivel de vida adecuado y al más alto nivel posible de salud física y mental. El texto aclara que estas medidas deberán ser “deliberadas y concretas e ir dirigidas a la plena realización del derecho al agua”, para lo cual tienen el deber constante y continuo de avanzar con la mayor rapidez y efectividad posibles. Además, está prohibida la adopción de medidas regresivas (párrs. 17-19)

²¹ La obligación de *respetar* exige que los Estados se abstengan de injerirse directa o indirectamente en el ejercicio del derecho al agua. La segunda, la obligación de *proteger*, exige que los Estados impidan a terceros menoscabar el disfrute de este derecho. Por último, la obligación de *cumplir*, incluye las de facilitar, promover y garantizar el derecho al agua, (párrs. 20 – 29).

²² Las Observación se refiere tanto a obligaciones internacionales de carácter negativo como positivo. Entre las primeras incluye la de abstenerse de cualquier medida que obstaculice, directa o indirectamente, el ejercicio del derecho al agua potable en otros países o de imponer embargos o medidas semejantes que impidan el suministro de agua, así como de los bienes y servicios esenciales para garantizar el derecho al agua. Por otro lado, cita obligaciones internacionales positivas como la de adoptar medidas para impedir que sus propios ciudadanos y empresas violen el derecho al agua potable de las personas y comunidades de otros países, facilitar la realización del derecho al agua en otros países, velar por que en los acuerdos internacionales se preste la debida atención al derecho al agua, o velar por que su actuación como miembros de organizaciones internacionales tenga debidamente en cuenta el derecho al agua (párrs. 30-36).

²³ Entre las obligaciones básicas se incluyen las siguientes: a) Garantizar el acceso a la cantidad esencial mínima de agua que sea suficiente y apta para el uso personal y doméstico y prevenir las enfermedades; b) Asegurar el derecho de acceso al agua y las instalaciones y servicios de agua sobre una base no discriminatoria, en especial a los grupos vulnerables o marginados; c) Garantizar el acceso físico a instalaciones o servicios de agua que proporcionen un suministro suficiente y regular de agua salubre; que tengan un número suficiente de salidas de agua para evitar unos tiempos de espera prohibitivos; y que se encuentren a una distancia razonable del hogar; d) Velar por que no se vea amenazada la seguridad personal cuando las personas tengan que acudir a obtener el agua; e) Velar por una distribución equitativa de todas las instalaciones y servicios de agua disponibles; f) Adoptar y aplicar una estrategia y un plan de acción nacionales sobre el agua para toda la población prestando especial atención a todos los grupos vulnerables o marginados; g) Vigilar el grado de realización, o no realización, del derecho al agua; h) Poner en marcha programas de agua destinados a sectores concretos y de costo relativamente bajo para proteger a los grupos vulnerables y marginados; i) Adoptar medidas para prevenir, tratar y controlar las enfermedades asociadas al agua, en particular velando por el acceso a unos servicios de saneamiento adecuados (párrs. 37-38).

²⁴ COMMITTEE ON ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS, *Statement on the Right to Sanitation*, 19 November 2010, E/C.12/2010/1

mecanismos de protección más allá del de presentación de informes periódicos. Su protocolo facultativo, aprobado en diciembre de 2008, que permitiría añadir los procedimientos de quejas interestatales e individuales y la investigación confidencial en caso de violaciones graves o sistemáticas los derechos protegidos por el Pacto, todavía no ha alcanzado el número de ratificaciones necesarias para entrar en vigor²⁵.

2. Protección extra convencional de los derechos humanos. El sistema de relatores especiales

A) Protección extra convencional de los derechos humanos

El desarrollo de los mecanismos de protección extra convencional de los derechos humanos viene motivado por las limitaciones que acabamos de señalar existentes en los mecanismos convencionales, que al igual que los judiciales, ofrecen, en palabras de Villán Durán, posibilidades “altamente insuficientes ante las necesidades de las víctimas”²⁶.

A diferencia de los establecido por los Tratados internacionales de derechos humanos, estos mecanismos especiales son creados por Resoluciones de órganos de la Naciones Unidas y, en la actualidad, contamos con tres grandes procedimientos de este tipo en el ámbito del Consejo de Derechos Humanos: el procedimiento de quejas individuales, el examen periódico universal (EPU) y el sistema de relatores especiales, en el que nos centraremos a continuación.

B) Sistema de relatores especiales

El sistema de relatores especiales constituye un sistema abierto, flexible y en constante evolución, que es considerado como uno de los grandes logros de la extinta Comisión de Derechos Humanos. Es uno de los mecanismos más accesibles del sistema internacional de protección de los derechos humanos y su flexibilidad le permite cubrir aspectos temáticos muy importantes que el sistema convencional no puede abarcar, responder a situaciones de emergencia y realizar actuaciones de prevención²⁷. Su función principal es examinar, vigilar, asesorar e informar públicamente al Consejo de Derechos Humanos sobre los asuntos relacionados con cada uno de los mandatos.

²⁵ De conformidad con su artículo 18.1 son necesarias diez ratificaciones para su entrada en vigor. A fecha de 19 de abril de 2012 sólo ocho Estados -Argentina, Bolivia, Bosnia y Herzegovina, Ecuador, El Salvador, Mongolia, Eslovaquia y España- han ratificado este Protocolo.

²⁶ VILLÁN DURÁN, C., *Curso de Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, Ed. Trotta, Madrid, 2002, p. 269.

²⁷ En este trabajo nos referimos a los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos – que tienen su origen en su antecesora, la Comisión de Derechos Humanos –, si bien los antecedentes de la protección extra convencional pueden encontrarse ya en algunas iniciativas para la protección de los derechos humanos llevadas a cabo por la Asamblea General, el Consejo de Seguridad u otros organismos especializados de las Naciones Unidas como la OIT o la UNESCO. Véase, en detalle, *ibíd.*, pp. 583-643

a) Origen y evolución

El sistema actual de representantes especiales tiene su origen en el conocido como “procedimiento 1235” o público de la antigua Comisión de Derechos Humanos, creado por la Resolución 1235 (XLII) del ECOSOC en el contexto histórico de la descolonización, que tenía por objeto tratar violaciones notorias de los derechos humanos relacionadas con las situaciones de dominación colonial y discriminación racial en Sudáfrica y Rhodesia del Sur. El procedimiento fue evolucionando con el paso del tiempo, ampliando sus competencias y ámbito de aplicación. Así, en 1975 se produjo un gran avance con la creación de un grupo *ad hoc* para investigar la situación de los derechos humanos en Chile tras el golpe de Estado del general Pinochet²⁸. Este mandato sirvió como punto de partida para la creación de una serie de órganos especiales de investigación de carácter geográfico con competencia para estudiar situaciones de violaciones graves de derechos humanos en cualquier país, con independencia de que estuviesen o no relacionadas con la descolonización o la discriminación racial. Por otro lado, a partir de 1980 se crea, en el marco de las dictaduras en Latinoamérica, el primer mandato temático, un Grupo de Trabajo sobre desapariciones forzadas o involuntarias. Con ello, la Comisión de Derechos Humanos incorporaba en el marco de este procedimiento órganos especiales de investigación con competencia sobre materias concretas y un ámbito de aplicación universal, sin limitarse a un país o región concretos. De este modo, se configuran dos categorías diferenciadas de mandatos - geográficos y temáticos - que persiste en la actualidad.

En 2006 el Consejo de Derechos Humanos reemplazó a la antigua Comisión, politizada y obsoleta²⁹, y asumió tanto los procedimientos de denuncia individuales como los procedimientos públicos especiales, sin introducir cambios relevantes. Como novedad, se establece un nuevo mecanismo, el Examen Periódico Universal (EPU), que supone un hito al pretender examinar el cumplimiento de las obligaciones de derechos humanos de todos los Estados miembros de las Naciones Unidas de manera periódica y siguiendo un procedimiento uniforme previamente determinado³⁰. La Resolución 5/1 del Consejo de Derechos Humanos, estableció las reglas de funcionamiento de estos tres mecanismos extra convencionales. En relación con el sistema de relatores espaciales, establece unos criterios generales para la selección y nombramiento de los titulares de los mandatos para intentar lograr una mayor transparencia -conocimientos especializados, experiencia, independencia, imparcialidad, integridad personal y objetividad-, así como una serie de disposiciones a tener en cuenta en el examen, racionalización y perfección de los mandatos, especialmente en el nombramiento y renovación de los mismos, que deben ser guiados por la universalidad, la imparcialidad,

²⁸ En 1978 el grupo *ad hoc* fue reemplazado por un Representante Especial y su mandato duró hasta 1990, momento en el que Chile volvió a tener un gobierno elegido constitucionalmente.

²⁹ GIFRA DURALL, J., “La reforma de los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos: ¿una mejora de los mecanismos extra convencionales?”, *Revista electrónica de estudios internacionales*, nº 17, 2009, p. 2. Ya en 2004 el *Informe del Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio: Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos*, A/59/565, había puesto de manifiesto las principales deficiencias de la antigua Comisión de Derechos Humanos, incluidas su politización, la falta de credibilidad de sus Estados Miembros, así como su falta de eficacia.

³⁰ Resolución 60/251 de la Asamblea General, de 3 de abril de 2006.

la objetividad, la no selectividad, el diálogo internacional constructivo y la cooperación.³¹

Por último, en julio de 2011 se produjo una revisión del CDH en la que se mantiene el estatus de este órgano como subsidiario de la Asamblea General, si bien se plantea considerar de nuevo esta cuestión en un plazo de entre diez y quince años³². En el anexo a esta Resolución, “Resultado del examen de la labor y el funcionamiento del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas”, tampoco se introducen grandes cambios en relación con los procedimientos especiales, limitándose a incluir disposiciones generales sobre su nombramiento encaminadas a reforzar y aumentar la transparencia; otras disposiciones se refieren a sus métodos de trabajo, y, en último lugar, se hace especial hincapié en la necesidad de asegurarles una provisión de fondos suficientes y equitativos³³.

b) Características, funciones y métodos de trabajo

Como hemos adelantado, la misión de los titulares de mandatos es examinar, vigilar, asesorar e informar públicamente al Consejo de Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos que son objeto de su mandato. Este mecanismo se distingue así del procedimiento de quejas individuales³⁴ por su carácter público y también por poseer unos criterios de admisibilidad de las quejas mucho más flexibles, uso de fuentes de información más amplias y la no necesidad del acuerdo del Estado implicado para poder llevar a cabo el procedimiento.

A medida que este mecanismo ha evolucionado, se ha producido también un aumento de su regulación. Así, además de guiarse por lo establecido en cada uno de sus mandatos, los relatores especiales deben atenerse en el desarrollo de su trabajo a lo dispuesto principalmente por el *Código de Conducta*³⁵ y el *Manual de Operaciones de los Procedimientos Especiales del Consejo de Derechos Humanos*³⁶ adoptado en la reunión anual de los procedimientos Especiales de junio de 2008, bajo los auspicios de su Comité de Coordinación³⁷.

³¹ Resolución 5/1 del Consejo de Derechos Humanos, *Construcción institucional del Consejo de Derechos Humanos*.

³² Resolución 16/21 del Consejo de Derechos Humanos, Examen de la labor y el funcionamiento *del Consejo de Derechos Humanos*, A/HRC/RES/16/21, de 12 de abril de 2011.

³³ La Resolución 60/251 que creó el CDH en junio de 2006, había establecido que este órgano llevase a cabo una revisión de su trabajo y funcionamiento 5 años después. Para ello, el CDH creó en su 12ª sesión en octubre de 2009 un Grupo de Trabajo intergubernamental de composición abierta sobre el examen de la labor y funcionamiento del Consejo de Derechos Humanos (Resolución A/HRC/RES/12/1).

³⁴ El procedimiento de quejas individuales tiene su origen en el conocido como “procedimiento 1503” o confidencial, creado por la Resolución 1503 (XLVIII) del ECOSOC, de 1973.

³⁵ Resolución 5/2 del Consejo de Derechos Humanos, de junio de 2007.

³⁶ Disponible en http://www2.ohchr.org/english/bodies/chr/special/docs/Manual_Spanish_23jan.pdf

³⁷ El comité de coordinación fue establecido por los titulares de los mandatos en su reunión anual de 2005 para tratar de aumentar la coordinación entre los titulares de mandatos y actuar como puente entre ellos y la OACDH, el marco más amplio de derechos humanos de las Naciones Unidas y la sociedad civil.

Los titulares de estos mandatos³⁸ son elegidos entre candidatos de alto perfil, ejercen sus funciones por un período máximo de seis años, no forman parte del personal de Naciones Unidas y no reciben una remuneración económica por su labor. Debido a estas circunstancias, algunos autores se refieren a su posición como “anómala” dentro del sistema internacional de protección de los derechos humanos, no exenta de dificultades. En este sentido, algunos autores identifican tres grandes tensiones inherentes a su status: la que se produce entre su afiliación a las Naciones Unidas y su independencia como investigadores, la referida a la necesidad práctica de acceso a los Estados y su obligación ética de criticar sus violaciones de derechos humanos y, por último, la tensión entre el contenido global de los mandatos temáticos y la falta de medios abarcar ese contenido³⁹.

Además, se suelen identificar otras debilidades en este sistema, como la ausencia de mecanismos efectivos de seguimiento de los informes emitidos, de las comunicaciones enviadas a los gobiernos o incluso de las llamadas urgentes; el solapamiento entre el trabajo de diferentes titulares de mandatos, especialmente entre el trabajo de titulares de mandatos geográficos y temáticos; la carencia de medios para verificar la información que reciben; o la falta de recursos suficientes para llevar a cabo su labor.

En último lugar, aunque los métodos de trabajo varían en función los mandatos y del énfasis que decide darles cada titular, los relatores especiales suelen llevar a cabo las siguientes actividades en el desarrollo de sus funciones: visitas a países, examen de denuncias individuales, presentación de informes periódicos, emisión de comunicaciones y de llamamientos urgentes, así como de comunicados de prensa.

c) Mandatos temáticos

En la evolución del sistema de relatores especiales se aprecia una clara disminución de los mandatos geográficos y un aumento de los temáticos, de modo que en la actualidad existen nueve mandatos geográficos y treinta y un temáticos, entre los que se incluye el relacionado con el derecho al agua y al saneamiento⁴⁰. Ello se debe fundamentalmente a la menor resistencia de los Estados a establecer un mandato genérico en vez de a uno

³⁸ No existe una única denominación para estos cargos. Según su composición estos órganos pueden ser unipersonales -relator especial, experto independiente, representante especial del Secretario General- o colectivos, - grupos de trabajos-, compuestos habitualmente por cinco personas procedentes de diferentes regiones. Véase, para un análisis detallado -funciones, garantías, responsabilidad, proceso consultivo, recepción normativa, influencia, etc. - de la figura del Experto en Derecho Internacional, entendida como la del “agent international non permanent ou non exclusif, nommé par une organisation internationale ou plusieurs États de par sa compétence, qui produit ou contribue à produire un rapport ayant la nature juridique d’un avis consultatif”, en RÍOS RODRÍGUEZ, J, *L’expert en droit international*, Editions A. Pedone, Paris, 2010.

³⁹ NAPLES-MITCHELL, Joanna, “Perspectives of the UN special rapporteurs on their role: inherent tensions and unique contributions to human rights”, *The International Journal of Human Rights*, Vol. 15, nº2, February 2011, p. 232.

⁴⁰ OHCHR, *Special procedures mandate holder’s visual directory, 1 August-31 December 2011*, disponible en <http://www2.ohchr.org/english/bodies/chr/special/docs/SPVisualDirectoryAugDec2011.pdf>

específico sobre un determinado país, que pueda hacer surgir polémicas en torno a la politización y el doble rasero a la hora de tomar decisiones.

A su vez, el objeto de los mandatos temáticos ha evolucionado. En su origen se referían a violaciones de derechos civiles y políticos - desapariciones forzadas, ejecuciones sumarias, tortura, libertad de expresión, o independencia de magistrados y abogados, entre otros-. Con posterioridad empezaron a ocuparse también de los derechos de determinados grupos de la población como los niños, los desplazados internos, las mujeres, los defensores de los derechos humanos o las personas indígenas. A partir de 1995, pasaron a dedicarse a la protección derechos económicos, sociales y culturales, como el derecho al desarrollo, la extrema pobreza, la deuda externa, la vivienda, la alimentación, el Protocolo Facultativo al Pacto Internacional de Derechos Económicos, sociales y culturales, la salud, o, en 2008, el tema que nos ocupa: el derecho al agua y al saneamiento⁴¹.

III. EL TRABAJO DE LA RELATORA ESPECIAL SOBRE EL DERECHO AL AGUA Y AL SANEAMIENTO

Para profundizar en el desarrollo del derecho humano al agua y al saneamiento dentro del sistema de protección universal de los derechos humanos - iniciado, como ya hemos apuntado, en 2002 con la Observación General n° 15 del Comité DESC y otros trabajos de la antigua Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos y del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos -⁴², el Consejo de Derechos Humanos decidió nombrar en marzo de 2008 a un Experto Independiente sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el acceso al agua potable y el saneamiento por un período inicial de tres años.

La elegida fue Catarina de Albuquerque, una jurista portuguesa con experiencia en la práctica de los derechos humanos - incluido el ejercicio de la presidencia de las negociaciones entre 2004 y 2008 del Protocolo Adicional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales- , que asumió su mandato el 1 de Noviembre de ese mismo año.

⁴¹ Véase, en profundidad sobre el impacto del trabajo de los titulares de mandatos en la protección de los derechos económicos, sociales y culturales: GOLAY, C, MAHON, C. and CISMAS, I., "The impact of the UN Special Procedures on the Development and Implementation of Economic, Social and Cultural Rights", *The International Journal of Human Rights*, Vol. 15, n°2, February 2011, pp. 299-318

⁴² La antigua Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos había elaborado en 2004 un *Proyecto de directrices para la realización del derecho al agua potable y al saneamiento* (documento E/CN.4/Sub.2/2005/25). El proyecto estaba dirigido a las personas encargadas de la preparación de las políticas en relación con el agua en los gobiernos y organismos internacionales, así como a la sociedad civil que trabaja en este sector. Incluía disposiciones más claras sobre la definición del saneamiento que la O.G n° 15 y se centraba en cuestiones de implementación del derecho al agua a corto plazo. Por su parte, la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los derechos humanos, elaboró en 2007 un informe sobre el alcance y el contenido de las obligaciones relacionadas con este derecho que imponían los instrumentos internacionales de derechos humanos (documento A/HRC/6/3, de 16 de agosto de 2007), que profundizaba en la configuración de las obligaciones estatales, indica los aspectos que necesitan estudio ulterior y termina con conclusiones y recomendaciones para seguir reforzando y aplicando estos deberes.

Las tareas que se le asignaron fueron: elaborar un compendio de prácticas idóneas relacionadas con el acceso al agua y al saneamiento, la realización de un estudio para establecer con más precisión el contenido de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el acceso a estos servicios, formular recomendaciones que puedan contribuir a la realización de los Objetivos de desarrollo del Milenio y, por último, aplicar una perspectiva de género. Todo ello, a través de un diálogo con todos los actores implicados y trabajando en estrecha coordinación con otros órganos y procedimientos de las Naciones Unidas, mecanismos regionales y nacionales de protección de los derechos humanos, organizaciones de la sociedad civil e instituciones académicas pertinentes.⁴³

En marzo de 2011, el Consejo de Derechos renovó su mandato por tres años más y, en consonancia con el reconocimiento de este derecho por la Asamblea General y el Consejo de Derechos Humanos en 2010, se cambia su denominación por la de *Relatora especial sobre el derecho al agua y al saneamiento*, así como sus funciones. Se le encomienda ahora promover la plena realización de este derecho, prestar especial atención a las personas que pertenecen a grupos vulnerables y marginados, determinar los retos y obstáculos que se oponen a su plena efectividad, vigilar la forma en que se realiza en todo el mundo, proseguir el diálogo con los diferentes actores implicados y coordinar su actuación con otros organismos y actores para evitar duplicidades, seguir formulando recomendaciones para la consecución de los objetivos del Milenio y para después de su conclusión en 2015, y, finalmente, facilitar la prestación de asistencia técnica en relación con este derecho.⁴⁴ Como se puede observar en esta prórroga del mandato, además de instarse a la Relatora a seguir trabajando en la aplicación de criterios derechos humanos en la consecución de los ODM, se pone por escrito la necesidad de prestar especial atención a los grupos vulnerables y marginados, tarea que la relatora ya venía desarrollando de forma activa durante los tres años anteriores. Al mismo tiempo, se aprecia, como paso lógico tras haber dedicado el anterior período de su trabajo a clarificar el contenido normativo de este derecho, un enfoque más práctico destinado a facilitar a los Estados y otros actores la efectiva implementación de este derecho reconocido ya internacionalmente.

Aunque somos conscientes de que no resultaría ni material ni temporalmente posible tratar en profundidad todos los aspectos que puedan incidir sobre el derecho humano al agua y al saneamiento, nos llama la atención que no se haya hecho siquiera referencia en el mandato a una cuestión tan esencial como son las consecuencias del cambio climático sobre el disfrute de este derecho, aunque, como veremos, la Relatora sí va a tratar este tema por iniciativa propia. Del mismo modo, resulta curioso que el Consejo de Derechos Humanos excluya expresamente de sus competencias las cuestiones relacionadas con las aguas transfronterizas, “afirmando la necesidad de centrar la

⁴³ Resolución del Consejo de Derechos Humanos 7/22, *Los derechos humanos y el acceso al agua potable y al saneamiento*, párr.2.

⁴⁴ Resolución del Consejo de Derechos Humanos 16/2, *El derecho humano al agua potable y al saneamiento*, párr. 5.

atención en las perspectivas locales y nacionales al estudiar el asunto”⁴⁵. En nuestra opinión, si no se tienen en cuenta las cuestiones de las aguas transfronterizas, se pueden pasar por alto cuestiones esenciales para la realización de este derecho, máxime si se tiene en cuenta que existen alrededor de 250 cursos de agua internacionales que abastecen las necesidades hídricas del 40% de la población⁴⁶ o que se han catalogado ya al menos 273 acuíferos transfronterizos, fuentes de las aguas de mayor calidad del planeta⁴⁷.

Teniendo esto en cuenta, examinaremos a continuación la labor que ha desempeñado la Relatora durante su mandato. Comenzaremos así por la importante clarificación del contenido normativo que ha realizado durante sus primeros años de trabajo y, en especial, en relación con el históricamente marginado derecho al saneamiento. Exploraremos también cuestiones como la recopilación que ha realizado de buenas prácticas conectadas con el derecho que nos ocupa, el estudio sobre la contribución del marco de los derechos humanos a la consecución de los Objetivos del Milenio o el referido a la influencia del cambio climático sobre el disfrute de este derecho. Por último, nos referiremos a su contribución a la clarificación de cuestiones más prácticas y esenciales para la efectiva realización de este derecho como las implicaciones para el Estado de la participación del sector privado en la provisión de estos servicios, la planificación nacional y local para la consecución de este derecho o su financiación. Para llevar a cabo estas tareas, la titular del mandato ha hecho un uso activo de los distintos métodos de trabajo de los que disponen los relatores especiales y, en particular y como veremos, de las consultas, las visitas sobre el terreno y los comunicados de prensa.

1. Desarrollo normativo del derecho al saneamiento

Aunque suele hablarse conjuntamente de un “derecho al agua y al saneamiento”, y la relación entre ambos es innegable⁴⁸, el problema del acceso a este último ha recibido tradicionalmente mucha menos atención. De este modo, aunque la Observación n° 15 del Comité DESC hacía referencia al mismo, se centró en el derecho al agua y no desarrolló apenas las obligaciones de derechos humanos en relación con el saneamiento. Tampoco fue hasta la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible, celebrada en Johannesburgo en 2002, cuando se modificó la Declaración del Milenio para incluir junto a la meta de reducción a la mitad del número de personas que carecen de acceso a

⁴⁵ Véase los preámbulos de las Resoluciones del Consejo de Derechos Humanos 7/22 y 16/2, *Los derechos humanos y el acceso al agua potable y al saneamiento*

⁴⁶ Véase en este sentido: GOLAY, C., *The right to water*, Critical report n° 6, CETIM, October 2008, p. 15 disponible en http://www.cetim.ch/en/documents/report_6.pdf, p.15.

⁴⁷ Datos del Programa de Gestión Internacional de Acuíferos Transfronterizos (ISARM), de la UNESCO, <http://www.isarm.org>.

⁴⁸ Como recuerda la Experta Independiente: “la conexión entre el agua y el saneamiento es clara: sin un saneamiento adecuado, los excrementos humanos contaminan las fuentes de agua potable, afectan a la calidad del agua y crean desastrosas consecuencias para la salud. El agua está relacionada además a los servicios de saneamiento porque los sistemas de alcantarillado por agua son comunes en muchas partes del mundo”. *Informe ... op. cit.*, 1 de julio de 2009, A/HRC/12/24, párr. 33.

agua potable para el año 2015, la equivalente en relación con el acceso a servicios básicos de saneamiento.

Para darle impulso, la Asamblea General de las Naciones Unidas proclamó 2008 como el Año Internacional del Saneamiento y la Experta Independiente decidió dedicar el primer año de su mandato a clarificar las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el acceso a estos servicios⁴⁹.

La Experta hace hincapié en la poca atención que ha recibido el acceso al saneamiento a lo largo de la historia debido sobre todo a los tabúes que le rodean⁵⁰, y a pesar de que su mejora es considerada el mayor logro médico desde mediados del siglo XIX⁵¹ y del impacto comprobado que las inversiones en saneamiento tienen sobre la reducción de la pobreza global⁵². Catarina de Albuquerque recuerda también la interrelación que existe entre el saneamiento y otros derechos además de con el derecho al agua: el derecho a un nivel de vida adecuado, a una vivienda adecuada, a la salud, a la educación, a trabajar y a condiciones de trabajo equitativas y favorables, a la vida, a la seguridad física, la prohibición de tratos inhumanos o degradantes, la igualdad de mujeres y hombres y, finalmente, la prohibición de discriminación⁵³. Ya en su primer informe, en el que indicaba las directrices generales que planeaba seguir durante su mandado, la Experta había establecido que el saneamiento puede relacionarse con los derechos humanos, al menos, de tres formas diferentes:

*En primer lugar, el disfrute de muchos derechos humanos -civiles, culturales, económicos, políticos y sociales- depende del acceso a servicios de saneamiento. En segundo lugar, la falta de acceso a servicios de saneamiento es, a menudo, consecuencia de un problema más general de discriminación social, desigualdad y exclusión, absolutamente contrario a la protección de los derechos humanos. En tercer lugar, y lo que es más importante, la falta de acceso a servicios de saneamiento constituye, en sí mismo, un grave problema de derechos humanos, porque afecta a la dignidad inherente del ser humano*⁵⁴.

Sin embargo, en su informe dedicado íntegramente a este tema, va más allá y argumenta que dado que el saneamiento, más que muchas otras cuestiones de derechos humanos, evoca el concepto de dignidad humana⁵⁵ y no puede quedar totalmente incorporado en

⁴⁹ Véanse en detalle las motivaciones de esta decisión en *Informe ... op. cit.*, 25 de febrero de 2009, A/HRC/10/6, párrs. 21 - 33.

⁵⁰ *Informe... op. cit.*, 1 de julio de 2009, A/HRC/12/24, párr. 7.

⁵¹ *Informe ... op. cit.*, 25 de febrero de 2009, A/HRC/10/6, párr.22.

⁵² *Informe...op.cit.*, 1 de julio de 2009, A/HRC/12/24, párr. 6. Véase también a este respecto es documento: ONU-AGUA, *El saneamiento es una inversión de alto rendimiento económico*, 2008, disponible en <http://esa.un.org/iys/docs/IYS%20Advocacy%20kit%20SPANISH/Ficha%20descriptiva%202.pdf>

⁵³ *Informe...op.cit.*, 1 de julio de 2009, A/HRC/12/24, párrs. 13-18.

⁵⁴ *Informe...op.cit.*, 25 de febrero de 2009, A/HRC/10/6, párr. 30.

⁵⁵ Véase también a este respecto su comunicado de prensa: *Investing in sanitation is investing in human dignity, says UN expert*, 18 November 2008 disponible en <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=9405&LangID=E>

otro derecho humano existente, debería ser considerado un derecho humano independiente⁵⁶.

En su estudio, la Experta llega a la conclusión de que la normativa internacional de derechos humanos impone obligaciones claras en relación con el acceso al saneamiento. Argumenta que debido a los vínculos inextricables entre el saneamiento y muchos derechos humanos, los Estados se encuentran obligados a garantizar el acceso a unos servicios de saneamiento que sean inocuos, higiénicos, seguros, asequibles, social y culturalmente aceptables, que proporcionen intimidad y garanticen la dignidad de una manera no discriminatoria. En consonancia con estas conclusiones, Catarina de Albuquerque formula una serie de recomendaciones. Un primer grupo va dirigido los Estados, quienes deben reconocer y respetar este derecho, recopilar información sobre la cobertura de saneamiento en sus países y los grupos que se encuentran especialmente desfavorecidos, elaborar planes nacionales en esta materia y asignarle partidas presupuestarias. En segundo lugar, la Experta señala la necesidad de que se le dé prioridad al saneamiento en la asistencia y cooperación internacionales y se tenga en cuenta también por las organizaciones internacionales y el sector privado. Por último, insiste en la importancia de la no discriminación e igualdad entre géneros, la sensibilización y movilización de la comunidad, así como en el seguimiento y la rendición de cuentas⁵⁷.

En nuestra opinión, son dos las principales aportaciones de este estudio. La primera, la propuesta de una definición de saneamiento en términos de derechos humanos como “un sistema para la recogida, el transporte, el tratamiento y la eliminación o reutilización de excrementos humanos y la correspondiente promoción de la higiene”⁵⁸. Esta definición fue adoptada posteriormente por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales cuando - preocupado porque, a pesar de los avances, la mejora del acceso a servicios de saneamiento sigue siendo uno de los Objetivos del Milenio que va peor encaminados, habiendo aumentando incluso el número de personas sin acceso a los mismos⁵⁹- decidió emitir en noviembre de 2010 una declaración sobre el derecho al saneamiento como complemento de su Observación General n° 15 sobre el derecho al agua⁶⁰. La otra contribución la constituye el desarrollo que la Experta realizada, por

⁵⁶ *Informe...op.cit.*, 1 de julio de 2009, A/HRC/12/24, párr. 55-59. A pesar de ello, en el resto de los trabajos de la Relatora y en la práctica posterior dentro del sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas, se hace referencia indiferentemente a un “derecho al agua y al saneamiento” o a “los derechos al agua y al saneamiento” y con independencia de que, lógicamente se establezcan concreciones distintas en el tratamiento de cada uno de estas dos cuestiones.

⁵⁷ *Ibid.*, párr. 81.

⁵⁸ *Ibid.*, párr. 63.

⁵⁹ Se estima que al ritmo de avance actual, hasta el año 2049 el 77% de la población no tendrá inodoros con descarga de agua u otro tipo de servicio de saneamiento mejorado. Al mismo tiempo, la población rural se encuentra en todo el mundo en desventaja frente a la población urbana, aunque las disparidades están disminuyendo en todas las regiones. NACIONES UNIDAS, *Objetivos de desarrollo del Milenio. Informe de 2011*, Nueva York, 2011, pp.53-56.

⁶⁰ COMMITTEE ON ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS, *Statement on the Right to Sanitation*, 19 November 2010, E/C.12/2010/1. El Comité DESC reafirmó en esta declaración el carácter fundamental de este derecho para la supervivencia humana y una vida digna y la necesidad de que se

primera vez, del contenido normativo de este derecho históricamente olvidado. Lo hace mediante la adaptación de las obligaciones que había establecido la Observación General n° 15 del Comité DESC sobre el derecho al agua a las exigencias concretas del saneamiento a través de los criterios de disponibilidad, calidad, accesibilidad física, accesibilidad y aceptabilidad.

2. Compendio de buenas prácticas

Una de las tareas que el Consejo de Derechos Humanos atribuye a la titular del mandato sobre el agua y el saneamiento es la de elaborar un compendio de buenas prácticas relacionadas con este sector. La Experta consideró que el término “buena práctica” es muy subjetivo y decidió entenderlo en sentido amplio y determinarlo basándose en criterios de derechos humanos⁶¹. Con el fin de establecer estos parámetros, organizó una reunión de expertos en octubre de 2009, de cuyos debates determinó la existencia de dos conjuntos de criterios: normativos y comunes⁶². El primero lo compondrían la disponibilidad, la calidad, la seguridad, la aceptabilidad, la accesibilidad y la asequibilidad. La Experta los extrae, como su nombre indica, del contenido normativo de los derechos humanos al agua y al saneamiento, siguiendo la construcción realizada por la Observación General n° 15(2002) del Comité DESC sobre el derecho al agua y el anterior informe de la propia Experta sobre las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el saneamiento⁶³. El segundo grupo lo integrarían los que califica como criterios comunes o transversales: la no discriminación, la participación, la responsabilidad – utilizados habitualmente en los marcos de derechos humanos-, a los que añade los de impacto y la sostenibilidad.

Sobre la base de estos parámetros, Catarina de Albuquerque elaboró un cuestionario dirigido a una gran variedad de actores - Estados, autoridades regionales y municipales, proveedores de servicios públicos y privados, organizaciones civiles, instituciones nacionales de derechos humanos, agencias de desarrollo bilaterales, organizaciones internacionales, etc. - en el que solicitaba la descripción de una buena práctica desde el punto de vista de los derechos humanos atendiendo a cómo se cumplen cada uno de estos criterios en relación con la misma⁶⁴. Sirviéndose de las numerosísimas respuestas que recibió a este cuestionario y del resultado de distintas consultas a partes interesadas,

produzca un reconocimiento pleno del mismo por los Estados parte de conformidad con los principios de no discriminación, igualdad de géneros, participación y rendición de cuentas.

⁶¹*Informe de la Experta Independiente sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el acceso al agua potable y al saneamiento, Catarina de Albuquerque, 25 de febrero de 2009, A/HRC/10/6.*

⁶²*Informe de la Experta Independiente sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el acceso al agua potable y al saneamiento, Catarina de Albuquerque, de 1 de julio de 2010, A/HRC/15/31/Add.*

⁶³*Informe de la Experta independiente sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el acceso al agua potable y al saneamiento, Catarina de Albuquerque, 1 de julio de 2009, A/HRC/12/24*

⁶⁴ El Consejo de Derechos Humanos ha calificado las consultas que ha llevado a cabo para sus informes temáticos de “amplias, transparentes e incluyentes”, Resolución del Consejo de Derechos Humanos 16/2, *El derecho humano al agua potable y al saneamiento*, párr. 2.

la titular del mandato presentó en septiembre de 2011 la recopilación al Consejo de Derechos Humanos⁶⁵, que incluía una gran variedad de prácticas llevadas a cabo en múltiples contextos y regiones del mundo y relacionadas con todos los aspectos de la garantía de este derecho: desde su marco jurídico e institucional a su responsabilidad y seguridad, pasando por su financiación y ejecución.

Coincidimos con la opinión de la Experta, para quien esta diversidad de prácticas demostraría que:

es posible el ejercicio de los derechos humanos en circunstancias aparentemente difíciles, como por ejemplo en zonas remotas, en barrios marginales o en situaciones de emergencia. Una visión de futuro para los correspondientes sectores, el compromiso de lograr el acceso universal y la voluntad política de llegar hasta el final, así como cierta imaginación, contribuyen a hacer realidad tales derechos (...) que la aplicación de los principios y normas de derechos humanos definidos por los derechos al agua y al saneamiento puede hacer aumentar el acceso a un abastecimiento de agua y un saneamiento seguros, aceptables y asequibles en cantidades suficientes (...) el número de Estados y organizaciones que utilizan específicamente el marco de los derechos al agua y al saneamiento para enfocar su labor ha contribuido a que se preste especial atención, como es debido, a las personas más desatendidas, excluidas y olvidadas⁶⁶

3. Formulación de recomendaciones para la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)

En el año 2000, la Declaración del Milenio, por la que la comunidad internacional estableció una serie de objetivos de desarrollo (ODM) a cumplir antes de 2015⁶⁷, señaló dentro de su objetivo 7, referido a garantizar la sostenibilidad del medio ambiente, la meta C: reducir a la mitad, para 2015, la proporción de personas sin acceso sostenible al agua potable. En la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible de Johannesburgo de 2002 esta meta se extendió también a los servicios básicos de saneamiento.

Afortunadamente, según el último informe *Progress on drinking water and sanitation 2012*, elaborado por el Programa Conjunto para el Monitoreo del Abastecimiento de Agua y Saneamiento de UNICEF y la OMS, la meta sobre el acceso al agua potable habría sido una de las primeras en alcanzarse: entre 1990 y 2010 cerca de dos billones de personas habrían conseguido un acceso mejorado a fuentes de agua⁶⁸. Sin embargo, todavía existen fuertes disparidades en el acceso entre las distintas partes del mundo y se estima que más de una de cada 10 personas posiblemente carecerán de él todavía en 2015. Por su parte, los avances en materia de saneamiento son mucho menos esperanzadores: al ritmo de avance actual, se estima que hasta el año 2049 el 77% de la población no tendrá acceso a un saneamiento adecuado. Por ello, en junio de 2011, el Secretario General de las Naciones Unidas, Ba Ki-Moon, lanzó la iniciativa

⁶⁵ *Informe de la Relatora Especial sobre el derecho al agua potable y al saneamiento, Catarina de Albuquerque* 29 de junio de 2011, A/HRC/18/33/Add.1.

⁶⁶ *Ibid.*, párr. 103.

⁶⁷ *Resolución 55/2 de la Asamblea General, de 13 de septiembre de 2010, A/RES/55/2.*

⁶⁸ UNICEF&WHO, *Progress on drinking water and sanitation. 2012 update*, WHO/UNICEF Joint monitoring programme for water supply and sanitation, New York, 2012, p.4.

“Saneamiento Sostenible, campaña quinquenal hasta 2015” para acelerar los esfuerzos para la consecución a tiempo de esta meta.⁶⁹ En ambos casos – agua y saneamiento- el acceso sigue siendo inferior en las áreas rurales y pobres, aunque las disparidades están disminuyendo⁷⁰.

Pues bien, la resolución del Consejo de Derechos Humanos por la que se establece el mandato de la Experta Independiente incluyó entre sus tareas la de realizar recomendaciones para la realización de los ODM, especialmente la meta relacionada con el agua y el saneamiento⁷¹. Para llevar a cabo esta labor, la Experta llevó a cabo varias reuniones bilaterales y consultas a expertos en este ámbito y presentó un estudio a la Asamblea General en octubre de 2010⁷² analizando cómo el contenido normativo del derecho al agua y al saneamiento puede contribuir al cumplimiento de la meta 7. C de los ODM de una forma más completa, responsable, participativa, no discriminatoria y sostenible a través de la noción de realización progresiva del acceso universal, la cooperación y asistencia internacionales, la armonización de las metas y los indicadores con los derechos humanos y el fortalecimiento de la rendición de cuentas a nivel nacional y mundial.

Posteriormente, en la renovación de su mandato en 2011 se le sigue pidiendo a la Relatora Especial que formule recomendaciones para la consecución de los ODM y que, además, lo haga también sobre objetivos para después de 2015⁷³. En este sentido, la Relatora trabaja conjuntamente con el mencionado Programa conjunto de monitoreo del Abastecimiento de Agua y del saneamiento⁷⁴, que también se ha propuesto considerar nuevos indicadores post 2015 siguiendo criterios de derechos humanos⁷⁵.

El mérito del trabajo de la Relatora Especial hasta ahora en este ámbito se encuentra, en nuestra opinión, en exponer las diferencias, ventajas y complementariedad que el enfoque de los derechos humanos presenta en relación con los planteamientos de los ODM. Nos recuerda así como, al contrario que estos Objetivos, los derechos humanos son en primer lugar vinculantes. En segundo lugar, se aplican a todos los países con

⁶⁹ Más información en su web <http://www.sanitationdrive2015.org>. Véase, con anterioridad, la Resolución de la Asamblea General 65/153, *Seguimiento del año internacional del saneamiento, 2008*, de 11 de febrero de 2011, A/RES/65/153.

⁷⁰ Véase, en detalle: NACIONES UNIDAS, *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe de 2011*, pp.53-56, disponible en [http://www.un.org/es/comun/docs/?path=/spanish/millenniumgoals/pdf/11-31342\(S\)MDG_Report_2011_Book_LR.pdf](http://www.un.org/es/comun/docs/?path=/spanish/millenniumgoals/pdf/11-31342(S)MDG_Report_2011_Book_LR.pdf)

⁷¹ *Resolución del Consejo de Derechos Humanos 7/22 “Los derechos humanos y el acceso al agua potable y al saneamiento”*, párr.2, punto c).

⁷² *Informe de la Experta Independiente sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el acceso al agua potable y al saneamiento, Catarina de Albuquerque*, 6 de agosto de 2010, A/65/254.

⁷³ Resolución del Consejo de Derechos Humanos 16/2, *El derecho humano al agua potable y al saneamiento*, párr. 5, punto f).

⁷⁴ *WHO/UNICEF Joint Monitoring Programme for Water Supply and Sanitation*. Más información en su web: <http://www.wssinfo.org>

⁷⁵ *Keynote by Catarina de Albuquerque, Special Rapporteur on the human right to safe drinking water and sanitation: Consultation on Post 2015 Indicators for Water and Sanitation, 3 May 2011*, disponible en <http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=11017&LangID=E>

independencia de sus niveles de desarrollo. Dado que los ODM sólo pretenden la reducción en un 50% del número de personas sin acceso a estos servicios, no suelen aplicarse a los países desarrollados a pesar de que la crisis del agua y saneamiento no afecta sólo al mundo en desarrollo sino también a los grupos más vulnerables y marginados de los países desarrollados, como ha puesto de manifiesto la Relatora con motivo de sus múltiples visitas sobre el terreno. Por último, los criterios de derechos humanos son mucho más holísticos en su interpretación del acceso a este recurso, ya que exige unos estándares mínimos de disponibilidad, calidad, accesibilidad, asequibilidad y aceptabilidad.

4. Provisión, planificación y financiación del derecho humano al agua y al saneamiento

Exploraremos ahora algunas de las cuestiones más controvertidas que ha tratado la titular del mandato sobre el derecho al agua y al saneamiento y que resultan trascendentes para la realización de este derecho. Nos referimos, por una parte, a la participación del sector privado en la provisión de estos servicios, cuestión que ha ido acompañada desde sus orígenes por polémicas sociales y que Catarina de Albuquerque ha estudiado durante la primera parte de su mandato como Experta Independiente. Por otro lado se encuentran la planificación y la financiación de la realización de este derecho, temas que estudió ya como Relatora Especial. Calificamos estas cuestiones como controvertidas por hacer referencia directamente a las actuaciones que deben llevar a cabo los Estados para garantizar este derecho y porque consideramos que las distintas objeciones que han presentado algunos de ellos en contra de este derecho no se deben tanto a la idea de justicia que hay detrás de su formulación si no a las dificultades que pueda suponer su implementación y consiguiente posibilidad de incurrir en responsabilidad si no cumplen las obligaciones que conlleva.

A) Participación del sector privado en la provisión de servicios de agua y saneamiento

Uno de los aspectos más polémicos relacionados con el agua y el saneamiento ha sido el de la prestación de estos servicios por parte del sector privado. A ello han contribuido sonados fracasos de procesos de privatización en países como Argentina, Bolivia, Uruguay, Sudáfrica, Tanzania, Filipinas o Indonesia⁷⁶, que provocaron una fuerte oposición social a la participación del sector privado, el cual es identificado con grandes y poderosas empresas transnacionales. Esta situación se produce además en un contexto de creciente preocupación sobre cómo el comercio y las inversiones internacionales pueden afectar al disfrute de los derechos humanos⁷⁷ y en el que se están produciendo

⁷⁶CEPAL, *Revisiting privatization, foreign investment, international arbitration, and water*, Serie Recursos Naturales e Infraestructuras, n° 129.

⁷⁷ La Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos se ha ocupado de las repercusiones de la globalización y el comercio en el disfrute de los derechos humanos en varios informes, por ejemplo, en el referido a *La liberalización del comercio de servicios y los derechos humanos*, de 25 de junio o el dedicado a *Los Derechos humanos, el comercio y las inversiones*, de 2 de julio de 2003.

ciertos avances en el ámbito de la responsabilidad de las empresas transnacionales en el Derecho Internacional.⁷⁸

Con anterioridad al trabajo de la Experta Independiente en esta materia, la *Observación General n° 15* se refería ya a la provisión de estos servicios por terceros actores y recalca la idea de que el Estado es el responsable de garantizar el derecho al agua, se encuentre o no en manos de terceros. Así, cuando define la obligación de proteger que tienen los Estados en relación con este derecho, establece que cuando los servicios de suministro de agua estén explotados o controlados por terceros, el Estado debe “impedirles que menoscaben el acceso físico en condiciones de igualdad y a un costo razonable a recursos de agua suficientes, salubres y aceptables. Para impedir esos abusos debe establecerse un sistema regulador eficaz de conformidad con el Pacto y la presente Observación general, que prevea una supervisión independiente, una auténtica participación pública y la imposición de multas por incumplimiento”⁷⁹. De conformidad con ello, cuando la Observación se refiere a las violaciones del derecho al agua, entiende que se produce un incumplimiento de esta obligación de proteger cuando “un Estado no adopta todas las medidas necesarias para proteger, dentro de su jurisdicción, a las personas contra las violaciones del derecho al agua por terceros” y, entre los ejemplos de conductas que pueden constituir esta infracción, señala expresamente el de “no regular y controlar eficazmente los servicios de suministro de agua”.⁸⁰ Por su parte, el *Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre el alcance y el contenido de las obligaciones pertinentes en materia de derechos humanos relacionados con el acceso equitativo al agua potable y al saneamiento que imponen los instrumentos internacionales de derechos humanos*, de 2007, incluía la prestación de servicios de agua y saneamiento por el sector privado entre las cuestiones que necesitaban un estudio ulterior.⁸¹

Siguiendo este desarrollo normativo y respondiendo a la encomienda que le hace el Consejo de Derechos Humanos, la Experta Independiente decide dedicar su segundo estudio temático a esta cuestión. Para su realización se sirvió de nuevo de procedimientos de consulta, tanto a expertos como de carácter público⁸².

⁷⁸ Estos avances se han producido principalmente en el campo del *soft law*. Es el caso de las *Directrices para las empresas multinacionales* de la OCDE, o la *Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales* de la OIT. Destaca también en este campo la creación de *Global Compact* - , una iniciativa voluntaria en la que las empresas se comprometen a alinear sus estrategias y operaciones con diez principios universalmente aceptados en relación con cuatro áreas temáticas: derechos humanos, estándares laborales, medio ambiente y anti-corrupción. Además, en el ámbito de los procedimientos especiales se ha nombrado también a un Representante, en este caso, del Secretario General, sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas mundiales. A sus trabajos se refiere en varias ocasiones la Experta Independiente sobre el agua y el saneamiento en su informe.

⁷⁹ *Informe de la Experta Independiente sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el acceso al agua potable y al saneamiento*, Catarina de Albuquerque, 29 de junio de 2010, A/HRC/15/31, párr. 24.

⁸⁰ *Ibid.*, párr. 44. B)

⁸¹ *Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas ... op. cit.*, , párrs. 52-53.

⁸² Las contribuciones escritas recibidas pueden consultarse en la web de la Experta Independiente: <http://www.ohchr.org/EN/Issues/WaterAndSanitation/SRWater/Pages/ContributionsPSP.aspx>

A nuestro modo de ver son tres las grandes aportaciones de su estudio. En primer lugar, la titular del mandato intenta aclarar y corregir los planteamientos de este debate, al que considera simplista, polarizado y con errores de base. Explica así como la prestación de servicios puede ser de tres tipos: directa por el Estado – en muchos caso a través de entes locales-, delegada formalmente a actores no estatales, o informal – aquella en que la participación de terceros se produce a pesar de que el Estado no haya hecho una delegación expresa-. Considera que a esta última modalidad se le ha prestado menos atención, a pesar de ser la que sirve a más habitantes en el mundo. Además, señala como, en la mayoría de los casos, los sujetos no estatales que participan en la provisión, no son sólo, al contrario de lo que suele creerse, grandes empresas transnacionales, si no que en la gran mayoría de los casos se trata de empresas de pequeño tamaño, ONG, organizaciones de la comunidad o empresas propiedad del Estado⁸³.

En segundo lugar, Catarina de Albuquerque aplica al caso concreto del agua y el saneamiento la posición que el Derecho Internacional de los Derechos Humanos adopta frente los modelos económicos en general. Recuerda de este modo como este sector del ordenamiento jurídico internacional es neutral frente a la prestación pública o privada de los servicios y que su delegación no exime al Estado de sus obligaciones, quien debe seguir respetando, protegiendo, y cumpliéndolas de forma progresiva, destinando el máximo de recursos disponibles y de forma no discriminatoria⁸⁴. En relación con las obligaciones de los proveedores no estatales, señala que estos deben ejercer en general la debida diligencia para conocer y prevenir los efectos negativos en los derechos humanos de su actividad. Sin embargo, enfatiza el hecho de que los servicios de agua y saneamiento se relacionan directamente con el cumplimiento de los derechos humanos, por lo que se deben cumplir requisitos especiales en el ejercicio de esta debida diligencia⁸⁵.

Por último, la Experta identifica y detalla los principales problemas que se pueden presentar desde el punto de vista de los derechos humanos en las distintas fases de la provisión de estos servicios, incluyendo recomendaciones para subsanarlos. Así, en el ámbito de la toma de decisiones subraya la necesidad de que existan procesos democráticos, participativos y transparentes, se preste especial atención a sectores sin servicios o con servicios insuficientes, y se evalúen los efectos sobre los derechos humanos⁸⁶. Respecto al funcionamiento de los servicios, la titular del mandato considera que los Estados deben tener una capacidad institucional y regulatoria mínima para establecer normas que los proveedores deban cumplir acerca de la cantidad, la calidad, la regularidad del suministro, la salubridad de las instalaciones de saneamiento, la aceptabilidad, la accesibilidad física y la asequibilidad de los servicios, que deben existir instrumentos regulatorios específicos para los problemas que plantean los proveedores informales a pequeña escala, así como una política social que permita la prestación de estos servicios a la población con menos recursos⁸⁷. Finalmente, se refiere

⁸³ *Informe...op.cit.*, 29 de junio de 2010, A/HRC/15/31, párrs. 2-13.

⁸⁴ *Ibid.*, párrs. 18-21.

⁸⁵ *Ibid.*, párrs. 22-28.

⁸⁶ *Ibid.*, párrs. 32-45.

⁸⁷ *Ibid.*, párrs. 46-55

a la necesidad de contar con medios que puedan hacer efectiva la exigencia de responsabilidad, ya sean estos judiciales, cuasi judiciales, administrativos, políticos o sociales, nacionales o internacionales⁸⁸.

B) Planificación nacional y local para la realización del derecho al agua y al saneamiento

Dado que los enfoques de derechos humanos sitúan la responsabilidad primaria de la realización de los derechos en los Estados, a los que en materia de derechos económicos sociales y culturales les exige una realización progresiva teniendo en cuenta los recursos disponibles – evidentemente no van a ser las mismas las mismas obligaciones las exigibles a los estados en vías de desarrollo donde apenas existen instalaciones públicas de abastecimiento de estos servicios para el conjunto de la población o las de los países desarrollados, donde el problema es mucho menos significativo y afecta sobre todo a los grupos más vulnerables y marginados – resulta fundamental que el Estado cuente con una planificación adecuada que le permita hacer efectivo este derecho.

En este sentido y convencida de que la gran barrera para la realización de este derecho lo constituye la falta de voluntad política y visión de futuro, la Relatora Especial decidió elaborar un estudio sobre la planificación nacional y local en esta materia⁸⁹. El informe enfatiza la importancia de integrar las exigencias de los derechos humanos en todas las fases del planeamiento, desde la evaluación y el diagnóstico, la fijación de objetivos, la formulación y aplicación de medidas apropiadas, hasta el seguimiento y la evaluación⁹⁰. El documento señala también los factores que, en su opinión son necesarios para conseguir una planificación adecuada: la existencia de marcos jurídicos e institucionales sólidos, acceso a la justicia y una asignación clara de responsabilidades, una financiación suficiente, participación y transparencia, y no discriminación e igualdad⁹¹. Por último, establece una serie de recomendaciones al hilo de las grandes aportaciones que el marco de los derechos humanos aporta a la mejora de la planificación: establecimiento de un marco para la fijación de prioridades y de una planificación ambiciosa pero realista, garantía de sostenibilidad y énfasis en la rendición de cuentas⁹².

Por otro lado, la descentralización de la gestión del agua y la consecuente atribución de competencias a los entes locales se ha mostrado siempre como una opción eficiente y que otorga una mayor posibilidad de participación en las decisiones por parte de la población. Por ello, consideramos un acierto que el estudio no se centre sólo en la planificación nacional e incluya la local, si bien finalmente no se le dedican demasiadas disposiciones.

⁸⁸ *Ibíd.*, párrs. 56-60.

⁸⁹ *Informe de la Relatora Especial sobre el derecho humano al agua potable y al saneamiento, Catarina de Albuquerque*, 4 de Julio de 2011, A/HRC/18/33.

⁹⁰ *Ibíd.*, párrs. 20-38.

⁹¹ *Ibíd.*, párrs. 39-79.

⁹² *Ibíd.*, párrs. 80-83.

C) Financiación del derecho al agua potable y al saneamiento

De nada sirve la planificación si luego no se asignan o no se dispone de fondos para su ejecución. Por ello, y ante la invocación constante de la falta de recursos para poner en práctica el derecho al agua y el saneamiento, la Relatora Especial decidió estudiar esta cuestión. Para ello, parte de que, en términos generales, aunque se podrían dedicar más fondos a este sector, se podría lograr mucho más con los fondos que se emplean actualmente a través de inversiones mejor orientadas y ajustadas a las obligaciones que imponen los derechos humanos⁹³. En este sentido, realiza una serie de recomendaciones, comenzando por la necesidad de incorporar los derechos humanos en los mecanismos tradicionales de financiación, ya provengan estos de contribuciones de los usuarios, de los impuestos y la financiación gubernamental o la ayuda internacional⁹⁴.

En relación con la orientación eficaz de los recursos, la Relatora considera que los principios de derechos humanos ofrecen tres pautas básicas que deben guiar a los Estados y a los donantes internacionales para ser eficaces a la hora de asignar recursos al sector del agua y el saneamiento. Así, en primer lugar, los recursos deben orientarse, sobre todo, al cumplimiento de las obligaciones de carácter inmediato y luego avanzar a niveles más elevados. En segundo lugar, debe evitarse la discriminación en los programas y políticas en esta materia. Por último, impone la prohibición de no regresividad. Además, establece recomendaciones para que los recursos lleguen a los sectores más vulnerables y marginados, la elección de las tecnologías convenientes, se dediquen más recursos a la gestión y el mantenimiento, se tomen medidas encaminadas a la descentralización, el fortalecimiento de capacidades y un marco normativo firme.⁹⁵

La relatora termina destacando la necesidad de prestar especial atención los factores que provocan que en la actualidad resulte difícil medir con exactitud o efectuar un seguimiento de la cuantía de los recursos que se ingresan en este sector o se pierden en él: fragmentación institucional, falta de transparencia y falta de medición de las contribuciones⁹⁶.

5. Cambio climático y derecho al agua y al saneamiento

Resulta obvio que el cambio climático va a tener consecuencias sobre el disfrute de los derechos humanos y especialmente sobre aquellos cuyo cumplimiento, como el del derecho al agua y al saneamiento, se encuentra directamente relacionado con la disponibilidad y calidad de determinados recursos naturales. Así lo reconoció el Consejo de Derechos Humanos en 2008 en su Resolución 7/23⁹⁷, en la que solicitó

⁹³ *Informe de la Relatora Especial sobre el derecho humano al agua potable y al saneamiento, Catarina de Albuquerque*, 3 de agosto de 2011, A/66/255, párr. 3.

⁹⁴ *Ibid.*, párrs. 5-15.

⁹⁵ *Ibid.*, párrs. 41-59.

⁹⁶ *Ibid.*, párrs. 60-73.

⁹⁷ CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, Resolución 7/23 “Los derechos humanos y el cambio climático”, de 28 de marzo de 2008. El Consejo reconoce en su Preámbulo que “el cambio climático crea una amenaza inmediata y de gran alcance para la población y las comunidades de todo el mundo y tiene repercusiones sobre el pleno disfrute de los derechos humanos”.

además a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos la realización de un estudio sobre este tema. En este estudio se recoge la previsión de que el cambio climático agudizará las tensiones existentes sobre los recursos hídricos y agravará el problema del acceso a agua potable salubre como consecuencia del aumento de la pérdida de glaciares, así como que la reducción de la capa de nieve afectarán negativamente a la disponibilidad de agua de deshielo procedente de las cadenas montañosas para más de la sexta parte de la población mundial. Reconoce asimismo que las condiciones meteorológicas extremas, como la sequía y las inundaciones, afectarán también al abastecimiento de agua y que el cambio climático está relacionado con otras causas de tensión sobre los recursos hídricos, como el crecimiento demográfico, la degradación del medio ambiente, la mala gestión del agua, la pobreza y la desigualdad.⁹⁸ Posteriormente, en marzo de 2009, el Consejo de Derechos Humanos adoptó su Resolución 10/4, en la que toma nota de este estudio y reconoce que “los efectos del cambio climático se dejarán sentir con más fuerza en los sectores de la población que ya se encuentran en situaciones vulnerables debido a factores como la situación geográfica, la pobreza, el género, la edad, la condición de indígena o minoría y la discapacidad”, que “es importante una cooperación internacional eficaz que permita la aplicación plena, efectiva y sostenida de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (...) a fin de apoyar los esfuerzos desplegados por cada país por hacer efectivos los derechos humanos afectados por los efectos del cambio climático” y que “las obligaciones y los compromisos en materia de derechos humanos pueden guiar y reforzar la formulación de políticas internacionales y nacionales” en esta esfera⁹⁹.

Como ya hemos adelantado, sorprende que un tema de esta importancia no hubiese sido incluido en el mandato de la Experta, ni inicialmente ni tras la renovación del mismo como Relatora Especial. A pesar de ello, y consciente de su relevancia, Catarina de Albuquerque elaboró un documento sobre la influencia de este fenómeno sobre el disfrute del derecho que nos ocupa. El documento recuerda así que el derecho humano al agua y al saneamiento impone obligaciones muy específicas y las actuaciones políticas para la lucha contra el cambio climático deben ser diseñadas e implementadas de modo que respeten dichas obligaciones. Contiene, por un lado, pautas para guiar las negociaciones de la XVI reunión de la Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) -COP 16- que tuvo lugar en México en 2010; y, por otro, una serie de recomendaciones de carácter

⁹⁸ *Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la relación entre el cambio climático y los derechos humanos*, A/HRC/10/61, de 15 de enero de 2009, párrs. 29-30. Para más información sobre la influencia del cambio climático en los recursos hídricos: BATES, B. C., KUNDZEWICZ, Z. W., WU, S. y PALUTIKOF (eds.), *Climate change and water*, Technical Paper of the Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC Secretariat, Geneva, 2008.

⁹⁹ CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, Resolución 10/4, de 25 de marzo de 2009. A través de esta resolución se decide también organizar en el 11º período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos una mesa redonda sobre la relación entre el cambio climático y los derechos humanos. Sus resultados pueden consultarse en la web de la OACDH: <http://www.ohchr.org/EN/Issues/HRAndClimateChange/Pages/Panel.aspx>

general dirigidas a distintos miembros de la comunidad internacional para la realización del derecho al agua y al saneamiento en el contexto del cambio climático¹⁰⁰.

Con independencia de que estas recomendaciones hayan caído en mayor o menor medida en saco roto, lo cierto es que la Experta ha intentado rellenar con su aportación una laguna importante de su mandato y ha sabido establecer recomendaciones diferenciadas para los distintos ámbitos de competencia de los diferentes actores que tienen un papel en este ámbito: Estados, Organizaciones Internacionales, procedimientos especiales y Estados miembros del Consejo de Derechos Humanos, órganos de vigilancia de los tratados de derechos humanos, así como tribunales y otros órganos de solución de controversias relativas a asuntos de derechos humanos, cambio climático, comercio y propiedad intelectual.

6. Sensibilización de la sociedad civil: declaraciones públicas, visitas a países y grupos vulnerables y marginados.

El uso de los medios de comunicación de masas constituye un instrumento de gran valor para los titulares de mandatos, dar publicidad a los problemas sobre los que trabajan y a su labor, sensibilizar a la población y suponen un excelente complemento de sus visitas sobre el terreno, así como cuando estas no son posibles debido a la oposición de los gobiernos o cuando estos no han respondido a comunicaciones enviadas.

De este modo, Catarina de Albuquerque ha realizado numerosas declaraciones sobre gran variedad de temas, por ejemplo, valorando positivamente el reconocimiento del derecho al agua y al saneamiento por la Asamblea General¹⁰¹. Otras las ha realizado con motivo de su participación en distintos foros relacionados con su mandato, como el Foro permanente para las cuestiones indígenas en mayo de 2011¹⁰², la Sesión plenaria de la Asamblea General sobre los derechos humanos al agua y al saneamiento de julio de 2011¹⁰³ o en la primera consulta sobre los Indicadores post 2015 sobre agua y saneamiento, organizada por la OMS y UNICEF en mayo de 2011 en Berlín.¹⁰⁴ También se ha pronunciado públicamente con ocasión de la celebración de fechas simbólicas conectadas con su mandato. Así, al hilo de la celebración del Día Internacional del Agua, que es conmemorado el 22 de marzo de cada año, se ha pronunciado sobre la aplicabilidad de este derecho también a situaciones de emergencia,¹⁰⁵ sobre la importancia de la calidad del agua para dar cumplimiento a los

¹⁰⁰ *Climate change and the Human Rights to Water and Sanitation. Position Paper*. 2009. Disponible en http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Water/Climate_Change_Right_Water_Sanitation.pdf

¹⁰¹ *UN expert welcomes recognition as a human right of access to safe and clean drinking water and sanitation*, 30 July 2010.

¹⁰² *Statement to the Permanent Forum on Indigenous Issues Catarina de Albuquerque, Special Rapporteur on the human right to safe drinking water and sanitation*, 24 May 2011.

¹⁰³ *Statement of the UN Special Rapporteur on the Human Right to Safe Drinking Water and Sanitation: United Nations General Assembly Plenary Meeting on the Human Rights to Water and Sanitation*, New York, 27 July 2011.

¹⁰⁴ *Keynote by Catarina de Albuquerque, Special Rapporteur on the human right to safe drinking water and sanitation: Consultation on Post 2015 Indicators for Water and Sanitation*, 3 May 2011.

¹⁰⁵ *Water and Sanitation: A human right for all, even slum-dwellers and the homeless*, 22 March 2009.

derechos humanos de los niños¹⁰⁶, o sobre la necesidad de poner especial atención en el derecho al agua de los habitantes de barrios marginales y personas sin hogar¹⁰⁷. También en las conmemoraciones del *World Toilet Day* ha realizado declaraciones sobre la estrecha relación entre el saneamiento y la dignidad¹⁰⁸ o sobre la aplicación del derecho al saneamiento a las personas que se encuentran en situación de detención¹⁰⁹. Del mismo modo, durante la celebración del *Global Handwashing Day* ha emitido declaraciones, junto con el relator especial sobre el derecho a la salud y el relator especial sobre el derecho a la educación, sobre la necesidad de combinar el acceso al agua y al saneamiento con una buena higiene para prevenir enfermedades.¹¹⁰

Por último, ha lanzado conjuntamente con otros Relatores Especiales comunicados de prensa denunciando violaciones de derechos humanos que se estaban cometiendo en ese momento. Por ejemplo, en el contexto de las revueltas en el mundo árabe, la Relatora Especial denunció en abril de 2011, junto con otros Expertos de las Naciones Unidas, el elevado número de víctimas mortales ocasionadas por la ofensiva del gobierno sirio contra manifestantes pacíficos, periodistas y defensores de derechos humanos.¹¹¹ Más recientemente, ha participado en dos comunicados conjuntos en relación con el conflicto palestino-israelí, haciendo especial hincapié en las consecuencias del conflicto sobre el acceso al agua y al saneamiento¹¹².

¹⁰⁶ Comunicado conjunto con los Representantes especiales sobre el derecho a la educación y el derecho de toda personas al disfrute del nivel más alto posible de salud física y mental: *Water quality, a matter of children's rights, say UN experts on World Water Day*, 22 March 2010.

¹⁰⁷ Comunicado conjunto junto a los Relatores Especiales sobre el derecho a una vivienda adecuada y la extrema pobreza y los derechos humanos: *Agua y Saneamiento: un derecho humano para todas las personas, incluidos los habitantes de barrios marginales y las personas sin hogar*, 22 de marzo 2011.

¹⁰⁸ *Investing in sanitation is investing in human dignity, says UN expert*, 18 November 2008.

¹⁰⁹ *Sanitation is a right for all, including for those in detention*, World Toilet Day, 19 November 2009.

¹¹⁰ *Hands washed: Lives saved*, 15 October 2009.

¹¹¹ *UN experts call on Syria to urgently end crackdown and implement reforms*, 15 April 2011.

¹¹² El primero de ellos surge como respuesta a la salida a la luz del *Informe Palmer*, elaborado por un panel de investigación nombrado por el Secretario General de la ONU para investigar los ataques del ejército israelí a la conocida como "flotilla de la libertad," que transportaba ayuda humanitaria a la Franja de Gaza en mayo de 2010. Los titulares de los mandatos critican en su comunicado la conclusión a la que llega este documento, que aunque sí reconoce que hubo un abuso en el uso de la fuerza por parte de Israel, considera legal el bloqueo al que está sometiendo a esa zona, y del que los expertos exigen su finalización. Además, Catarina de Albuquerque señaló que más del 90% del agua en la Franja no es apta para el consumo humano, por lo que pidió a Israel que permita la entrada de material para reconstruir el sistema de saneamiento. Alertó asimismo de la necesidad de proteger los deteriorados recursos acuíferos de su costa, única fuente de agua de la que dispone de la población. *How can Israel's blockade of Gaza be legal? – UN independent experts on the "Palmer Report"*, 13 September 2011. En el segundo comunicado, los relatores especiales han hecho dos peticiones a las autoridades israelíes en relación con la situación en Cisjordania. En primer lugar, el cese inmediato de la demoliciones de las casas y otras estructuras de la población de la Ribera occidental, incluido Jerusalén Este que se llevan produciendo desde comienzos de 2011. En segundo lugar, prevenir ataques de los colonos contra la población palestina y sus propiedades. En conexión con su mandato, Catarina de Albuquerque denuncia específicamente la destrucción de infraestructuras de abastecimiento de agua que afectaron al acceso al agua potable de decenas de miles de palestinos que, en consecuencia, se ven obligados a pagar un precio exorbitado para conseguir agua potable segura. Ello, unido a la escasez de agua en la zona habría dado lugar a una situación desesperada para la población palestina. *West Bank: demolitions and attacks against Palestinians must stop – UN experts*, 27 September 2011.

Por otra parte, la Relatora Especial ha emitido también numerosos comunicados de prensa con motivo de sus visitas a países¹¹³, método de trabajo del que ha hecho un uso activo. Así, ha visitado hasta el momento países tan dispares y con un nivel de acceso a los servicios de agua potable y saneamiento tan diverso como Costa Rica, Egipto, Bangladesh (conjuntamente con la Experta Independiente sobre los derechos humanos y la extrema pobreza, Magdalena Sepúlveda Cardona¹¹⁴), Eslovenia, Japón, Estados Unidos, Namibia, Senegal o Uruguay.

Quizás uno de los aspectos más destacables de las conclusiones que ha obtenido de estas visitas es la constatación de la existencia en la mayoría de estos países, desarrollados o no, de grupos especialmente vulnerables o marginados - minorías como los romaníes o los dalíts, prisioneros, enfermos de VIH/SIDA, personas con discapacidad, personas mayores, personas que viven en situaciones de extrema pobreza o personas sin hogar, entre otros- que sufren situaciones dramáticas de falta de acceso a servicios de agua y saneamiento adecuados. Considera además que existe en general una falta de atención y voluntad política para afrontar estas situaciones que, en su opinión, van más allá de la discriminación y prefiere emplear el término “estigmatización”, cuestión sobre la que prevé presentar un estudio a lo largo de 2012.

IV. CONCLUSIONES

Dado que los Estados se muestran en general cautelosos a la hora de secundar avances en el ámbito de los derechos económicos, sociales y culturales, la mayor flexibilidad que otorga el sistema de relatores especiales del Consejo de Derechos Humanos frente a la lentitud y burocracia de la protección convencional tradicional, lo han convertido en un mecanismo idóneo para desarrollar e impulsar el derecho al agua y al saneamiento.

¹¹³Las visitas a países, sobre el terreno *o fact finding missions*, son realizadas, tanto por los titulares de mandatos geográficos como temáticos, para investigar situaciones de derechos humanos directamente sobre el terreno, previo consentimiento del Estado en cuestión (algunos Estados han emitido invitaciones permanentes que presuponen que están dispuestos a aceptar automáticamente la visita de cualquier titular de mandatos). Su número ha aumentado significativamente en los últimos años. A través de ellas se trata de evaluar la situación general de los derechos humanos en relación con el mandato de que se trate, con un análisis de los aspectos institucionales, jurídicos, judiciales, normativos y administrativos, así como de las condiciones fácticas. Los relatores se reúnen para ello con diferentes actores como autoridades nacionales y locales, miembros de instituciones nacionales de derechos humanos, organizaciones no gubernamentales o víctimas de violaciones de derechos humanos. Con posterioridad presentan al CDH un informe sobre la visita con sus conclusiones y recomendaciones, normalmente como *addendum* de los informes anuales. Una compilación de todas las visitas hechas por los titulares de mandatos años puede consultarse en la web de la OACDH: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/chr/special/visits.htm>

¹¹⁴Aunque la situación concreta en cada uno de los países visitados es diferente, de la lectura de los informes de la EI se extrae su especial preocupación por las situaciones de discriminación en el acceso a estos servicios por parte de los grupos más vulnerables o marginados. Los comunicados de prensa y los informes sobre las distintas visitas a países pueden encontrarse en la web de la titular del mandato: <http://www.ohchr.org/EN/Issues/WaterAndSanitation/SRWater/Pages/CountryVisits.aspx>

Sin embargo, en las disposiciones del mandato de la Relatora Especial, se echan en falta referencias a cuestiones que, a nuestro entender, resultan fundamentales, como son las consecuencias del cambio climático sobre el disfrute de este derecho, aunque la Experta sí va a estudiar este tema por iniciativa propia. Del mismo modo, nos plantea dudas la decisión de excluir expresamente de sus competencias las cuestiones relacionadas con las aguas transfronterizas, las cuales, tanto superficiales como subterráneas, suponen tanto cuantitativa como cualitativamente una destacada fuente de agua potable para la población.

De cualquier manera, mediante el desempeño de sus funciones, la titular de este mandato ha puesto el derecho al agua y al saneamiento en el centro la agenda internacional, contribuyendo a su reconocimiento por la Asamblea General y el Consejo de Derechos Humanos y a su evolución y consideración como un derecho autónomo, más allá de su concepción inicial como parte integrante de otros derechos ya reconocidos. A nuestro modo de ver, podemos clasificar las contribuciones de sus estudios en dos grandes apartados: el desarrollo del contenido normativo de este derecho por un lado y la indicación de pautas a seguir por los Estados para lograr su efectiva implementación por otro.

De este modo, la Relatora Especial ha realizado, en primer lugar, un importante desarrollo del contenido normativo de este derecho tomando como punto de partido lo dispuesto por la Observación General nº 15 (2002) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que había establecido ya una primera definición, fundamento jurídico, contenido, sujetos del derecho y obligaciones estatales de este derecho. No obstante estas disposiciones resultaban insuficientes para que este derecho pudiese ser realizado efectivamente, sobre todo si tenemos en cuenta que las proclamaciones más recientes de este derecho, como las realizadas por la Asamblea General y el Consejo de Derechos en 2010 se limitan a su reconocimiento y no profundizan en su contenido. La Relatora ha recopilado así durante su labor buenas prácticas sobre el acceso al agua y al señalamiento llevadas a cabo en distintas regiones del mundo que puedan servir de ejemplo para el desarrollo de este derecho, ha mostrado cómo la idea de un derecho humano al agua puede contribuir a la realización de los Objetivos del Milenio, estudiado la incidencia del cambio climático sobre este derecho o clarificado las implicaciones de la prestación de estos servicios por actores privados. Cabe destacar el estudio que Catarina de Albuquerque ha realizado sobre el contenido normativo del derecho al saneamiento pues, si el agua a pesar de su carácter vital ha sido olvidada tradicionalmente por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, el derecho al saneamiento lo ha sido todavía más. La Relatora ha contribuido así con su trabajo a clarificar las obligaciones que entraña y a aumentar su visibilidad, equiparándolo al menos con el derecho al agua, con independencia de consideraciones más profundas sobre si estamos o no ante dos derechos distintos.

Asimismo, ha llevado a cabo una importante difusión de su labor y de la problemática de la falta de acceso al agua y al saneamiento a través de numerosos comunicados de prensa y visitas en países, en los que se ha preocupado en destacar la situación especialmente delicada de los grupos más vulnerables y marginados.

Por último, con la renovación de su mandato en 2011, orientado ahora al desarrollo de iniciativas encaminadas directamente a hacer efectivo el derecho al agua a través de cuestiones esenciales como la planificación y la financiación, cabe esperar que su labor suponga un empuje definitivo para la realización práctica de este derecho. Aún así, consideramos que para que este derecho sea una realidad debería profundizarse más en el establecimiento de mecanismos que permitan su protección judicial.