

Más claro, el derecho humano al agua

Natalia Uribe Pando, UNESCO Etxea

1. Introducción

El derecho humano al agua y al saneamiento es una herramienta clave para mejorar la situación que enfrentan hoy 1 de cada 7 personas en el mundo sin acceso al agua potable y casi el 40% de la población mundial sin acceso a un saneamiento básico.

Afortunadamente, cada vez resulta más difícil cuestionar la existencia de este derecho. Así lo demuestran importantes avances en el ámbito de las Naciones Unidas, como su reconocimiento por parte del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la creación por el Consejo de Derechos Humanos del mandato de una experta independiente sobre la cuestión¹, así como un mayor número de Estados reconociéndolo en sus constituciones, leyes, políticas y tribunales, y miles de organizaciones sociales en todo el mundo comprometidas en su defensa. La Alta Comisionada para los Derechos Humanos Louise Arbour, tras el informe que presentó sobre el tema en 2007, concluyó que “ha llegado el momento de considerar el acceso al agua potable y al saneamiento como un derecho humano”².

Sin embargo, es innegable también que el tema no está tan claro para todos y que existen dudas y resistencias por parte de algunos gobiernos en reconocerlo como un derecho de obligado cumplimiento³. Persisten asimismo

¹ Resolución aprobada por consenso en el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Disponible en: http://ap.ohchr.org/documents/S/HRC/resolutions/A_HRC_7_L_16.doc

² “Informe sobre el alcance y contenido de las obligaciones pertinentes en materia de derechos humanos relacionadas con el acceso equitativo al agua potable y saneamiento que imponen los instrumentos internacionales de derechos humanos”. Para realizar el informe la OACDH abrió un proceso de consulta en el que recibió más de 90 propuestas de Estados, organizaciones intergubernamentales, gobiernos locales, universidades, ONG, empresas y particulares. Disponible en: http://www2.ohchr.org/english/issues/water/lexpert/docs/A-CHR-6-3_August07.pdf

³ Como quedó patente en el pasado V Foro Mundial del Agua, donde no se incluyó en la Declaración Ministerial el reconocimiento expreso de este derecho. Algunos Estados redactaron una declaración complementaria insistiendo en su reconocimiento explícito. Otro ejemplo en el Consejo de Derechos Humanos: aprobar la resolución del mandato de la experta fue posible sustituyendo referencias a “derecho humano al agua” por “las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el acceso al agua potable y el saneamiento”.

malentendidos sobre qué significa y qué no significa exactamente⁴, así como existe la preocupación de que quienes se oponían a este derecho, como grandes empresas y el Banco Mundial, se apropien del lenguaje y desvirtúen su significado⁵.

Por ello es fundamental, como señala la propia experta independiente Catarina de Albuquerque, entender lo que las obligaciones de derechos humanos relativas al acceso al agua y saneamiento exigen y no exigen, de cara a evitar malentendidos, construir un apoyo político amplio y alcanzar el fin último: asegurar el acceso universal al agua potable y saneamiento⁶.

2. El derecho humano al agua y al saneamiento

El CDESC, Comité de expertos independientes responsable de velar por el cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, lleva a cabo una importante labor de desarrollo de los DESC a través de las “Observaciones Generales”, donde se ocupa de determinar el sentido, contenido y alcance de algunos derechos, con el fin de facilitar su aplicación por parte de los Estados. En el 2002 definió el derecho humano al agua en la Observación General nº 15 (OG15). Posteriormente, las directrices de la Sub-Comisión para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos en el 2006, el informe de la Oficina de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos del 2007 sobre la cuestión, y la labor de la experta independiente durante su primer año y medio de mandato, han supuesto contribuciones importantes hacia el desarrollo y clarificación de este derecho.

La OG15⁷ define el derecho humano al agua como el derecho de todas las personas a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico. Todos estos elementos en su

⁴ La importancia de aclarar algunos planteamientos equívocos ha sido trabajando por la experta independiente en un folleto, disponible en inglés, sobre “Preguntas Frecuentes sobre Agua, Saneamiento y Derechos Humanos”. <http://www2.ohchr.org/english/issues/water/iexpert/docs/watersant.pdf>

⁵ Barlow, M. *El derecho al agua, una idea a la que ha llegado su momento*, en “El Derecho Humano al Agua: Situación Actual y Retos de Futuro”, Mancisidor, M. (Dir), p.185.

⁶ Albuquerque, C. “Frequently Asked Questions about Water, Sanitation and Human Rights”, p.2.

⁷ Observación General Nº 15, 2002, E/C.12/2002/11.

conjunto dan significado al agua como derecho humano y por tanto deben ser tomados en cuenta de cara a su aplicación.

El saneamiento no quedó desarrollado con la misma claridad. Catarina de Albuquerque, que ha priorizado el tema durante su primer año de mandato, propone definir el saneamiento en términos de derechos humanos como un sistema para la recogida, transporte, tratamiento y eliminación o reutilización de excrementos humanos y la correspondiente promoción de la higiene. El saneamiento debe ser inocuo, higiénico, seguro, físicamente accesible, social y culturalmente aceptable y económicamente asequible y ha de proporcionar intimidad y garantizar la dignidad⁸.

Disponibilidad

Según la OG15, el abastecimiento de agua de cada persona debe ser continuo y suficiente para los usos personales y domésticos. Éstos comprenden el consumo, el saneamiento, la colada, la preparación de alimentos y la higiene personal y doméstica.

Es importante tener en cuenta que estos usos básicos representan solamente entorno al 5% de los usos del agua en un país; por ello se calcula que todos los países tienen agua suficiente para atender de manera sostenible las necesidades personales y domésticas de todos sus habitantes. Sin embargo, estos usos compiten con los agrícolas e industriales, que emplean grandes cantidades de agua y pueden gozar de mayor prioridad a nivel político. Garantizar la disponibilidad para el DHAS requiere de una mejora de la gestión de los recursos hídricos y mayor prioridad para los usos domésticos.

Si bien incumbe a cada país determinar el volumen mínimo de agua necesario, las directrices de la OMS sirven de orientación. Como puede verse en el Cuadro 1, se considera que se necesitan a partir de 50 litros de agua por persona y día para asegurar todas las necesidades de salud. Según la última encuesta de suministro de agua potable y saneamiento en España, el consumo medio doméstico diario por habitante se sitúa en unos 130 litros de agua. Sin

⁸ Report of the independent expert on the issue of human rights obligations related to access to safe drinking water and sanitation, Catarina de Albuquerque, A/HRC/ 12/24

embargo, la disponibilidad del agua entre y dentro de países varía enormemente y muestra el problema de la desigualdad existente en el acceso al recurso. En el Estado de Chennai en la India por ejemplo, el suministro promedio de agua es de 68 litros por persona y día, mientras que áreas menos favorecidas del mismo Estado es de sólo 8 litros diarios⁹. Desde los derechos humanos es esencial que los recursos se destinen para que todas las personas alcancen por lo menos el estándar mínimo, en lugar de suministrar mayores cantidades a quienes se encuentran en mejor situación.

Cuadro1. La cantidad de agua domiciliaria, el nivel del servicio y la salud¹⁰

Nivel del servicio	Medición del acceso	Necesidades atendidas	Nivel del efecto en la salud
Sin acceso (cantidad recolectada generalmente menor de 5 l/r/d)	Más de 1.000 m ó 30 minutos de tiempo total de recolección	Consumo – no se puede garantizar Higiene – no es posible (a no ser que se practique en la fuente)	Muy alto
Acceso básico (la cantidad promedio no puede superar 20l/r/d)	Entre 100 y 1.000 m ó de 5 a 20 minutos de tiempo total de recolección	Consumo – se debe asegurar Higiene – el lavado de manos y la higiene básica de la alimentación es posible; es difícil garantizar la lavandería y el baño a no ser que se practique en la fuente	Alto
Acceso intermedio (cantidad promedio de aproximadamente 50 l/r/d)	Agua abastecida a través de un grifo público (o dentro de 100 m ó 5 minutos del tiempo total de recolección)	Consumo – asegurado Higiene – la higiene básica personal y de los alimentos está asegurada; se debe asegurar también la lavandería y el baño	Bajo
Acceso óptimo (cantidad promedio de 100 l/r/d y más)	Agua abastecida de manera continua a través de varios grifos	Consumo – se atienden todas las necesidades Higiene – se deben atender todas las necesidades	Muy bajo

Calidad

La OG 15 especifica que el agua debe ser salubre y no debe constituir una amenaza para la salud. Además, debe tener un color, un olor y un sabor aceptables. El acceso a un saneamiento adecuado constituye uno de los principales mecanismos para proteger la calidad del agua potable.

⁹ Informe sobre Desarrollo Humano “Más allá de la escasez: Poder, pobreza y la crisis mundial del agua”. PNUD, 2006.

¹⁰ G. Howard y J. Bartram, “Domestic Water Quantity, Service Level and Health”. OMS, 2003.

Se estima que las condiciones inadecuadas de agua y saneamiento son causa del 88% de todas las enfermedades en el mundo en desarrollo, y que constituyen la segunda causa de mortalidad infantil en el mundo. El propio Comité DESC ha señalado en sus recomendaciones a los informes de los Estados partes del PIDESC su preocupación por la contaminación de aguas y recomienda que apliquen efectivamente las normas sobre la calidad del agua potable aprobadas por la OMS¹¹.

El tema de la aceptabilidad tampoco debe descuidarse: muchas personas consideran que el agua turbia con mucho color o sabor dudoso es insegura y pueden preferir emplear agua más agradable al gusto pero potencialmente contaminada¹². En cuanto al saneamiento, en la mayoría de las culturas, para que se consideren aceptables, las instalaciones precisan ser diferenciadas para hombres y mujeres¹³.

La contaminación del agua en el hogar o en el transporte desde la fuente de agua al hogar es un problema especialmente común. Las Guías de calidad de la OMS recomiendan que se realicen análisis de muestras para identificar si la contaminación se da principalmente en la fuente de agua o en la vivienda, para determinar la necesidad de inversión en la mejora del suministro o en capacitación en higiene para el tratamiento y almacenamiento seguro del agua en el hogar¹⁴.

Existen ya decisiones judiciales que aplican el derecho al agua y al saneamiento en relación con la calidad del agua. El caso argentino *Menores Comunidad Paynemil*, por ejemplo, trata la contaminación de los recursos hídricos de una comunidad indígena por una empresa petrolera, y obtuvo una

¹¹ Ver por ejemplo el informe a la República de Corea, E/C.12/KOR/CO/3, donde el Comité señala su preocupación por la contaminación de aguas municipales por agentes radiactivos; que las empresas que se dedican a la comercialización de agua embotellada utilicen aguas freáticas que las comunidades locales necesitan para sus actividades agrícolas y el consumo personal; y que no se haya comunicado la existencia de sustancias carcinógenas en el agua embotellada destinada al consumo.

¹² COHRE, "Manual sobre el Derecho al Agua y al Saneamiento", 2007, p. 138.

¹³ Report of the independent expert on the issue of human rights obligations related to access to safe drinking water and sanitation, Catarina de Albuquerque, A/HRC/ 12/24, p. 25.

¹⁴ COHRE, "Manual sobre el Derecho al Agua y al Saneamiento", 2007, p. 146.

sentencia en la que se exigía al Estado la adopción de medidas contra la contaminación y el suministro provisional, entre tanto, de 250 litros diarios de agua potable por habitante¹⁵.

Accesibilidad física

El agua y los servicios sanitarios deben estar al alcance físico de todos los sectores de la población, en cada hogar, institución educativa o lugar de trabajo o en sus cercanías inmediatas. Los servicios de agua y de saneamiento deben estar en una ubicación segura y responder a las necesidades de los diferentes grupos, como las mujeres o las personas con discapacidad.

Siguiendo el Cuadro 1, la OMS considera que *no hay acceso físico* cuando se deba recorrer una distancia de más de 1 km. o cuando el trayecto tome más de 30 minutos ida y vuelta, ya que no es probable que puedan obtenerse más de 20 litros de agua por persona en esas condiciones. El *acceso será básico* cuando la distancia sea inferior a 1 km. o tome menos de 30 minutos ida y vuelta. El *acceso se considera intermedio* cuando exista al menos una llave dentro del terreno (un solo grifo en la vivienda o parcela). Finalmente, el *acceso será óptimo* cuando el agua se suministra en la vivienda mediante cañería con varios grifos.

En muchos países en desarrollo garantizar el acceso a la fuente de agua y saneamiento en las cercanías de la vivienda constituye un objetivo a largo plazo y por tanto será necesario tomar medidas a corto y mediano plazo.

Accesibilidad económica

La OG15 establece que los servicios e instalaciones de agua deben estar al alcance de todas las personas. Los cargos directos e indirectos asociados con el abastecimiento de agua y saneamiento no deben comprometer ni poner en peligro el ejercicio de otros derechos. Esto no significa que el agua deba ser gratuita para todos, pero sí que ninguna persona puede verse privada del derecho humano al agua por razones económicas.

¹⁵ Kiefer, T. y Roaf, V., *El derecho humano al agua y saneamiento. Ventajas y limitaciones*, en "El Derecho Humano al Agua: Situación Actual y Retos de Futuro", Mancisidor, M. (Dir), p.147.

El PNUD propone que el gasto de los hogares en agua no supere el 3% de los ingresos de las familias. Según los estudios realizados para la elaboración del Informe sobre Desarrollo Humano dedicado al agua, cuanto mayor es el nivel de pobreza, más se debe pagar por el agua limpia: el 20% de los hogares más pobres de El Salvador, Jamaica y Nicaragua gastan en promedio más del 10 por ciento de sus ingresos en agua. En el Reino Unido, un gasto del tres por ciento de los ingresos familiares en agua representa el límite de estar en condiciones de vida difíciles¹⁶.

Sudáfrica cuenta con uno de los marcos legislativos y políticos en materia de servicios de aguas más progresistas del mundo, incluyendo el derecho constitucional al agua. La ley de Servicios de Agua de Sudáfrica tiene en cuenta por ejemplo que no se podrá negar los servicios de aguas básicos a aquellos que no puedan permitirse el pago, y la Política Nacional de Servicios de Agua Básicos y Gratuitos está orientada a cubrir las necesidades de agua de los sudafricanos más pobres, aportando a cada hogar una cantidad de agua potable mínima y gratuita¹⁷.

No discriminación

El agua debe ser accesible a todos de hecho y de derecho, sin discriminación alguna. Se debe además tomar medidas positivas y prestar especial atención a las personas y grupos tradicionalmente marginados, como mujeres, refugiados, pueblos indígenas y personas con discapacidad.

Un estudio reciente muestra que en Brasil el porcentaje de personas negras o mulatas que no tienen acceso al saneamiento básico duplica al de las personas blancas en igual situación¹⁸. En el marco de los derechos humanos se prohíben las políticas, leyes o prácticas discriminatorias que afectan el acceso de los individuos al agua potable y saneamiento, incluyendo la discriminación basada

¹⁶ Informe sobre Desarrollo Humano "Más allá de la escasez: Poder, pobreza y la crisis mundial del agua". PNUD, 2006.

¹⁷ Dugard, J. *El derecho al agua en Sudáfrica*, en "Agua para el desarrollo. El Derecho humano al Agua" Conclusiones 4^a Foro, p. 53-57.

¹⁸ Levenzon, F., *Implementación efectiva del derecho al agua en América Latina*, en "Agua para el desarrollo. El Derecho humano al Agua" Conclusiones 4^a Foro, p. 45.

en la condición de la vivienda o la tierra. Los asentamientos informales, por ejemplo, deberán mejorarse a través de la provisión de servicios de agua y saneamiento y la asistencia para construir sus propias instalaciones¹⁹. En el caso de la Colonia Valentina Norte, en Neuquén, Argentina, el tribunal supremo especificó que debía concederse la provisión de agua a todos los niños y sus familias sin importar si tenían los títulos que les permitiera residir en esa área²⁰.

El Comité DESC a través de sus comentarios a los informes de país reitera también la necesidad de garantizar un acceso equitativo independientemente de la provincia o territorio en que vivan, o de la comunidad a la que pertenezcan²¹.

Acceso a la información y participación

Comprende el derecho de solicitar, recibir y difundir información sobre las cuestiones del agua, incluyendo la higiene, en un formato comprensible y a través de medios de comunicación y lenguaje adecuados.

El derecho a participar en los procesos de decisión que puedan afectar al ejercicio del derecho al agua debe ser parte integrante de toda política, programa o estrategia con respecto al agua, garantizando la representación equitativa de las mujeres y grupos marginados. Las comunidades tienen derecho a establecer qué tipos de servicios de agua y saneamiento necesitan y de qué manera administrarlos.

El derecho humano al agua y al saneamiento puede empoderar e impulsar la lucha de comunidades, organizaciones sociales y ONG para presionar y exigir un acceso universal a estos servicios.

¹⁹ El Hadji Guissé, *Draft guidelines for the realization of the right to drinking water and sanitation*, Sub-commission on the Promotion and Protection of Human Rights, p.8.

²⁰ En *El Derecho al Agua como Derecho Económico, Social y Cultural: Consagración internacional, recepción interna y vinculación con los derechos de los pueblos indígenas*, p. 37-38.

²¹ Ver por ejemplo el informe a Canadá de 2006, E/C.12/CAN/CO/4, donde el CDESC estableció su preocupación por las importantes disparidades que persisten entre las poblaciones aborígenes y el resto de la población en lo referente al acceso al agua, y recomendaba encarecidamente al Estado que reconsiderara su postura sobre el derecho al agua, con vistas a garantizar un acceso equitativo y adecuado al agua de las personas.

3. Obligaciones de los Estados

Los gobiernos tienen la obligación de respetar, proteger y cumplir el derecho al agua y saneamiento y para ello deben hacer uso de todos los recursos disponibles. Puede afirmarse que el derecho al agua y saneamiento es un derecho de cumplimiento progresivo, lo cual no significa que los Estados carezcan de obligaciones jurídicas o inmediatas. Son inmediatas por ejemplo la obligación de abstenerse de toda forma de discriminación y tomar medidas positivas. Además toda medida regresiva está prohibida por el Pacto²².

La obligación de *respetar* exige que los Estados mantengan el acceso y se abstengan de injerirse directa o indirectamente en el ejercicio del derecho al agua. Significa por ejemplo no contaminar, no desconectar injustamente, ni aumentar desproporcionadamente el precio del agua.

La obligación de *proteger* exige que los Estados impidan a terceros perjudicar el disfrute del derecho, incluyendo a particulares, entidades y empresas. La polémica en torno a la privatización de los servicios de agua y saneamiento sigue viva, con muchos defensores de que el derecho humano al agua debe ir necesariamente de la mano de una gestión pública. El derecho internacional de los derechos humanos no defiende ningún modelo particular de gestión ni excluye la privatización; sin embargo, cuando los servicios estén controlados por terceros, el Estado, como último responsable de los derechos humanos, debe establecer un sistema regulador eficaz, con una supervisión independiente, una auténtica participación pública y la imposición de multas por incumplimiento²³.

²² OG 15, párr. 19. Algunos autores consideran que estas obligaciones básicas pueden resultar excesivas y difíciles de cumplir para muchos países en desarrollo, ver por ejemplo Mc Caffrey y Neville, *Implications of a Human Right to Water*. p. 9.

²³ El propio anterior Relator Especial de la ONU sobre Vivienda Adecuada Miloon Kothari considera que existen muchas razones importantes para oponerse a la privatización. Ver lecciones de la experiencia con la privatización de los servicios del agua desde una perspectiva de derechos humanos en *La privatización de los derechos humanos: el impacto de la globalización en el acceso a la vivienda, el agua y el saneamiento*. http://www.agua.org.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=2080:-la-privatizacion-de-los-derechos-humanos-el-impacto-de-la-globalizacion-en-el-acceso-a-la-vivienda&catid=327&Itemid=162

La obligación de *cumplir* requiere que los Estados tomen las medidas necesarias para facilitar, promover y garantizar el derecho. Más allá del reconocimiento formal es preciso reconocer este derecho en el ordenamiento político y jurídico nacional, adoptar una estrategia y un plan de acción nacionales, velar por que el agua sea asequible para todas las personas y facilitar un acceso mayor y sostenible al agua.

Por último, es importante recordar que existen también una serie de *obligaciones internacionales*²⁴ en relación al derecho al agua. Ello incluye respetar el derecho en otros países y que el agua no debe utilizarse jamás como instrumento de presión política y económica. Los Estados también deben impedir que sus ciudadanos y empresas perjudiquen los derechos de terceros en el extranjero, así como facilitar la realización del derecho en otros países, a través de asistencia financiera y técnica. LA OG 15 explicita también la obligación de adoptar medidas para garantizar la coherencia entre los acuerdos de inversión y comercio y el derecho al agua potable, así como asegurarse de que las instituciones financieras internacionales de las que sean miembros, como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, no vulneren el derecho.

El acceso equitativo a una cantidad suficiente de agua potable para usos personales y domésticos es un derecho humano, indispensable para una vida digna y una condición necesaria para la realización de otros derechos humanos. Existen avances significativos en cuanto a su reconocimiento, desarrollo conceptual y jurídico, apoyo social y justiciabilidad.

El derecho humano al agua y al saneamiento no resolverá de manera automática todos los problemas, pero puede ser una herramienta decisiva para crear el compromiso político, la acción ciudadana y apoyo internacional necesarios para avanzar de manera sostenida hacia un acceso universal al agua.

²⁴ Ver PIDESC, Artículo 2, 2., Observación General 3, sobre la índole de las obligaciones de los Estados Partes del PIDESC, artículo 14, 3. Observación General 15, artículo 30.