



Asamblea General

Distr. general
16 de julio de 2018
Español
Original: inglés

Septuagésimo tercer período de sesiones

Tema 74 b) del programa provisional*

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

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

Nota de la Secretaría

Resumen

Con arreglo a la resolución 33/10 del Consejo de Derechos Humanos, el Relator Especial sobre el derecho humano al agua potable y el saneamiento, Sr. Léo Heller, presenta su informe sobre el principio de la rendición de cuentas en el contexto de la realización de los derechos humanos al agua y el saneamiento. En el informe se aclara el concepto de rendición de cuentas basado en tres dimensiones: funciones, responsabilidad y normas de desempeño; ofrecer explicaciones y justificaciones; y cumplimiento mediante exigibilidad. En el informe se ofrecen orientación y ejemplos de cómo los titulares de derechos pueden exigir cuentas al Estado y a otros agentes con vistas a garantizar el goce de los derechos humanos al agua y el saneamiento, y cómo estos pueden ser responsabilizados por sus acciones y decisiones que afecten la realización de esos derechos.

* A/73/50.



I. Introducción

1. Con arreglo a la resolución 33/10, se alentó al Relator Especial sobre los derechos humanos al agua potable y el saneamiento, Sr. Léo Heller, que procurase determinar los retos y obstáculos que se oponen a la plena efectividad del derecho humano al agua potable y el saneamiento, así como las deficiencias de la protección en este campo, y siguiese señalando las buenas prácticas y los factores propicios a este respecto. El presente informe se centra en el principio de la rendición de cuentas en el contexto de la realización de los derechos humanos al agua y el saneamiento, y tiene por objeto aclarar el concepto de rendición de cuentas y sus repercusiones para los derechos humanos al agua y el saneamiento. En el informe se trata de ofrecer orientación y ejemplos de cómo los titulares de derechos pueden pedir cuentas al Estado y a otros agentes con vistas a garantizar el goce de los derechos humanos al agua y el saneamiento, y cómo estos pueden ser responsabilizados por sus acciones y decisiones que afecten la realización de esos derechos.

2. Con objeto de celebrar consultas con diversas partes interesadas, el Relator Especial envió cuestionarios a los Estados y otras partes interesadas, respecto de los cuales se recibieron 28 respuestas en total¹. También, convocó una mesa redonda de intercambio de ideas, el 13 de septiembre de 2017, y una consulta de expertos los días 14 y 15 de mayo de 2018. Además, durante el mes de junio de 2018, se celebraron consultas con el público en general y otras partes interesadas a través de una serie de preguntas formuladas en las redes sociales².

A. ¿Por qué la rendición de cuentas?

3. Diferentes agentes en el sector del agua y el saneamiento han estudiado el concepto de rendición de cuentas y tratado de explicar de qué manera puede traducirse en las especificidades del sector³. Sin embargo, no existe una definición del concepto que se comprenda ampliamente —ni respecto de la cual se haya logrado acuerdo— en particular en el contexto de la realización de los derechos humanos al agua y el saneamiento. Por lo tanto, la aclaración del concepto es particularmente necesaria para el sector del agua y el saneamiento, en el que participan diversos agentes que tienen la responsabilidad de hacer cumplir esos derechos, entre ellos las entidades gubernamentales (es decir, el Gobierno central y los gobiernos locales, los organismos reguladores), las organizaciones internacionales, las empresas transnacionales y nacionales, y las organizaciones no gubernamentales.

4. Por otra parte, la ola neoliberal y la globalización han debilitado el papel del Estado en lo que respecta a la prestación y reglamentación de los servicios de suministro de agua y saneamiento y, en ocasiones, el desequilibrio de poder ha afectado el goce de los derechos humanos al agua y el saneamiento. Ello suscita interrogantes sobre la regulación efectiva de los proveedores de servicios privados y, a su vez, plantea problemas a los mecanismos de rendición de cuentas, sobre todo

¹ Para obtener información completa sobre el informe consúltese la dirección <http://www.ohchr.org/EN/Issues/WaterAndSanitation/SRWater/Pages/PrincipleOfAccountability.aspx>

² www.twitter.com/srwatsan y www.facebook.com/srwatsan.

³ Véanse, entre otros, ACNDH y Centro de Derechos Económicos y Sociales, “¿Quién debe rendir cuentas?” Los Derechos Humanos y la Agenda para el Desarrollo Sostenible después de 2015, 2013; Órgano de la Gobernabilidad del Agua del PNUD/UNICEF, WASH y Accountability: Explaining the Concept, 2015; End Water Poverty, Watershed Consortium, Coalition Eau, WSSCC, Global Review on National Accountability Mechanisms for Goal 6, 2018; Benjamin Mason Meier y Yuna Kim, Human rights accountability through treaty bodies: Examining human rights treaty monitoring for water and sanitation, *Duke Journal of Comparative & International Law* Vol. 26:141, 2015.

teniendo en cuenta que esos servicios se prestan por conducto de un sistema de monopolio natural, habitualmente con un proveedor para un territorio determinado. Otra característica singular del sector del agua y el saneamiento es la presencia generalizada de los proveedores de servicios no regulados, que operan sin licencia y que, por ende, no están sujetos a la obligación de rendir cuentas. Del mismo modo, en un contexto de crisis, no existe un marco claro de rendición de cuentas basado en los derechos humanos que proporcione orientaciones y normas, lo que, combinado con la urgencia de la situación en que actúan los agentes, crea un vacío en el que nadie rinde cuentas.

B. Conceptualización de la rendición de cuentas

5. El concepto de rendición de cuentas tiene múltiples facetas. Desde el enfoque de evaluación, “rendición de cuentas” se entiende como un valor de gran alcance que abarca otros valores y objetivos, tales como la buena gobernanza, la democracia, la participación, la transparencia, la equidad, la eficiencia, la integridad y la responsabilidad⁴. En un sentido más amplio, la rendición de cuentas se utiliza para calificar una situación o el desempeño de un agente; guarda relación con la “capacidad de respuesta”, con un “sentido de responsabilidad” y con la voluntad de actuar de manera transparente, justa y equitativa⁵. Desde un enfoque analítico, se describe la rendición de cuentas como un acto que conlleva “la justificación del desempeño de un agente en relación con otros, la evaluación o el fallo respecto a dicho desempeño según determinadas normas y la imposición de consecuencias” si los agentes no cumplen las normas vigentes⁶.

6. La rendición de cuentas es un principio fundamental de los derechos humanos y a menudo se aborda de consuno con el derecho de acceso a un recurso efectivo y con los mecanismos nacionales e internacionales que proporcionan reparación a las víctimas por violaciones de los derechos humanos. En el contexto de la justicia de transición, la rendición de cuentas va aparejada con la supervisión, la búsqueda de la verdad, la justicia y la reconciliación. La rendición de cuentas se explica también como los medios por los que las personas y las comunidades asumen la responsabilidad de sus derechos y velan por que los Estados —como principales garantes de los derechos— respeten, protejan y cumplan sus obligaciones internacionales y nacionales⁷.

7. La esencia de ambos principios, el de rendición de cuentas y el de derechos humanos, radica en el equilibrio de poder con objeto de proteger a los más marginados y a quienes se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad. El principio de rendición de cuentas tiene por objeto mediar en las relaciones entre las personas — como titulares de derechos— y quienes detentan el poder, en particular, quienes afectan al ejercicio de los derechos de los primeros al ejercer poderes más análogos a los del Estado o al ejercer un poder considerable o decisivo y asimétrico, que podría tener grandes repercusiones en las personas⁸. En ese sentido, la rendición de cuentas puede caracterizarse por la existencia de dos funciones principales: una función correctiva, que aborda las reclamaciones individuales o colectivas y las sanciones por

⁴ Mark Bovens, Two Concepts of Accountability: Accountability as a Virtue and as a Mechanism. *West European Politics*, 33:5. 946 a 967, 2010.

⁵ Mark Bovens, Public accountability- A framework for the analysis and assessment of accountability arrangements in the public domain.

⁶ Jutta Brunnée, International legal accountability through the lens of the law of state responsibility, *Netherlands Yearbook of International Law*. 36:1, 21 a 56, 2005.

⁷ Catarina de Albuquerque y Virginia Roaf, *On the Right Track*, pág. 177

⁸ Arne Vandenberg, Towards Shared Accountability in International Human Rights Law, 2016, pág. 22.

las infracciones cometidas, y una función preventiva, que aclara aspectos de la normativa o la prestación de servicios como buenas prácticas, y aspectos que deben ajustarse para satisfacer el principio⁹.

8. Otro aspecto de la rendición de cuentas es el empoderamiento de los titulares de derechos para hacer que el Estado y otros agentes examinen minuciosamente las políticas y prácticas e introduzcan los cambios necesarios. Ello supone crear espacios para la participación, la transparencia, el acceso a la información, la vigilancia, la evaluación y la supervisión de los progresos o posibles retrocesos en la realización de los derechos, así como mecanismos de cumplimiento.

9. Varios tipos de mecanismos apoyan la implementación eficaz de las distintas dimensiones relativas a la rendición de cuentas. Algunos de esos mecanismos son las estructuras de supervisión institucionalizadas y las evaluaciones del desempeño diseñadas para garantizar la rendición de cuentas horizontal en el seno de las organizaciones o instituciones, lo que hace posible la imposición de sentencias, sanciones y recomendaciones vinculantes o no vinculantes. La rendición de cuentas se hace efectiva también de manera vertical, por intermedio de organismos que tienen facultades judiciales o correctivas, a los que recurren los titulares de derechos para reclamar sus derechos y hacer posible la reparación de cualesquiera repercusiones adversas resultantes del incumplimiento de los derechos humanos. Otro mecanismo vertical son los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos: los titulares de mandatos reciben las quejas de las personas afectadas, con independencia de que hayan o no agotado los recursos internos, y puede dirigirse directamente a los Estados y a otros agentes enviándoles cartas de transmisión de denuncias en las que soliciten información sobre la presunta violación y las acciones futuras. Como tales, los mecanismos de rendición de cuentas existen tanto a nivel nacional como internacional. A los efectos del presente informe, el Relator Especial se centra en los mecanismos a los que pueden recurrir los ciudadanos en el plano nacional y, cuando procede, se refiere brevemente a los mecanismos internacionales y regionales.

10. Habida cuenta de los diversos elementos del principio de rendición de cuentas, el Relator Especial analiza el concepto a través de un marco tridimensional: los agentes que participan en la prestación y reglamentación de los servicios de suministro de agua y saneamiento deben tener responsabilidades y normas de desempeño claramente definidas (sección II); los agentes deben dar explicaciones y justificaciones de sus acciones, inacciones y decisiones a la población afectada, lo que incluye el acceso a la información de manera transparente, así como a espacios para la interacción entre los agentes y las personas afectadas (sección III); y deberían existir mecanismos para supervisar y asegurar el cumplimiento de las normas establecidas por parte de los agentes, imponer sanciones y velar por que se adopten medidas correctivas y de reparación (sección IV)¹⁰.

II. ¿Quién es responsable? ¿quién puede exigir cuentas a los agentes? y ¿por qué acciones?

11. Con arreglo al principio de la rendición de cuentas las funciones y las responsabilidades y normas de desempeño de los agentes tienen que estar claramente definidas¹¹. Esos agentes son los que se encuentran en una posición de autoridad y pueden incidir positiva o negativamente en la realización de los derechos humanos al agua y el saneamiento por medio de sus acciones, inacciones o decisiones. La

⁹ ACNUDH y Centro de Derechos Económicos y Sociales, *ibid.*, nota 3, pág. ix.

¹⁰ ACNUDH y Centro de Derechos Económicos y Sociales, *ibid.* nota 3, pág. 10.

¹¹ Órgano de la Gobernabilidad del Agua del PNUD/UNICEF *ibid.*, nota 3, pág. 10.

implementación adecuada de este principio entraña definir claramente quién es responsable, quién puede exigir cuentas a los agentes, y qué agentes deben responder de sus acciones.

A. Agentes en el Marco de Rendición de Cuentas

1. ¿Quién debe rendir cuentas y a quién?

12. Los Estados son responsables ante la población en su territorio, independientemente de su situación residencial o condición jurídica en el territorio, y ante las personas afectadas por las actividades transfronterizas del Estado. No obstante, los agentes que colaboran en la prestación de servicios de suministro de agua y saneamiento y aquellos cuyo comportamiento puede afectar al goce de los derechos al agua y el saneamiento, no se limitan a los Estados. Como resultado de su participación de facto en los servicios de suministro de agua y saneamiento, los agentes distintos de los Estados pueden ser responsabilizados por su conducta, especialmente cuando esta afecte a la realización de los derechos humanos como resultado de su influencia, decisiones, acciones o inacciones. Si bien el presente informe respeta la relación fundamental existente entre los agentes, basada en el derecho internacional de los derechos humanos, que confiere a los Estados obligaciones en materia de derechos humanos, también define la manera en la que las personas pueden exigir cuentas directamente a otros agentes. Ello está en consonancia con el enfoque basado en los derechos, el cual tiene en cuenta los deberes de toda una gama de agentes distintos de los Estados, entre otros, las personas, las organizaciones locales, las empresas privadas, los donantes y las instituciones internacionales.

13. Entre los agentes distintos de los Estados que tienen responsabilidades en el sector del agua y el saneamiento cabe mencionar a los proveedores de servicios formales y no regulados, que comprenden desde las empresas privadas, pasando por las ONG y las organizaciones comunitarias hasta las personas que participan en la prestación de servicios. También se incluyen empresas comerciales, cuyas operaciones pueden repercutir en el goce de los derechos humanos al agua y el saneamiento. Las empresas públicas o privadas pueden influir positivamente en el desarrollo de infraestructuras y mejorar el acceso a los servicios públicos. Sin embargo, también pueden cometer graves abusos contra los derechos humanos o ser cómplices en la violación de esos derechos. Ejemplos de ello son las desconexiones cuando los usuarios se ven imposibilitados de pagar sus facturas, la contaminación del agua, la extracción excesiva y el desplazamiento forzoso de poblaciones debido a la ejecución de megaproyectos que repercuten en el acceso adecuado a los servicios de suministro de agua y saneamiento. Los donantes bilaterales y multilaterales pueden imponer un tipo de prestación de servicios o sistemas arancelarios, utilizando condicionalidades o criterios de financiación, con las consiguientes repercusiones en el goce de los derechos humanos, en particular en la asequibilidad de los servicios (A/72/127). El presente informe se refiere a esas entidades como “otros agentes responsables”, es decir, agentes distintos de los Estados que participan en las decisiones y acciones o que cuyas decisiones o acciones repercuten en la prestación de servicios de suministro de agua y saneamiento a las personas y las comunidades.

14. Los otros agentes responsables han de satisfacer múltiples demandas en materia de rendición de cuentas que en ocasiones resultan difíciles de satisfacer. Por ejemplo, las ONG deben rendir informes a sus donantes, y la continuación de la financiación depende de los resultados positivos del programa (“rendición de cuentas ascendente”). También deben rendir cuentas a las personas a las que prestan servicios y están obligadas a ajustar sus programas cuando sea necesario (“rendición de cuentas descendente”). En ocasiones, puede resultar difícil determinar en qué medida las ONG ejercen la rendición de cuentas con respecto a sus donantes, en lugar de rendir

cuentas a las personas que representan. Además, los organismos reguladores se encuentran en la interfaz entre los encargados de formular políticas, los proveedores de servicios y los usuarios, con las correspondientes demandas en materia de rendición de cuentas. Las empresas privadas deben rendir cuentas ante sus accionistas, así como a los usuarios de los servicios que prestan, y a las personas que sufren las consecuencias de sus actos, lo que puede dar lugar a tensiones en términos de los intereses que han de satisfacer.

2. ¿Quién puede exigir cuentas a los agentes?

15. En el marco de los derechos humanos al agua y el saneamiento, los titulares de los derechos son los legítimos destinatarios de la rendición de cuentas con facultades para exigir cuentas a los agentes que afectan de forma negativa el goce de sus derechos. Los particulares pueden exigir cuentas a los agentes directamente o pueden delegar ese derecho en miembros de la sociedad civil u otras entidades (“rendición de cuentas vertical”). Por ejemplo, los órganos de derechos humanos, incluidas las instituciones nacionales de derechos humanos y los ombudsmen tienen el mandato de exigir que se haga justicia por agravios sufridos por los titulares de derechos. Los particulares también pueden expresar sus preocupaciones a través de las redes de la sociedad civil y las asociaciones de usuarios.

16. Además de cada titular de derechos, otros titulares responsables, por ejemplo, los agentes estatales que poseen autoridad oficial pueden exigir explicaciones o imponer sanciones (“rendición de cuentas horizontal”). Por ejemplo, los organismos reguladores supervisan el cumplimiento por parte de los proveedores de servicios de las normas en materia del derecho humano al agua y al saneamiento, y están dotados de la facultad de hacer cumplir las regulaciones vigentes con objeto de garantizar el goce de esos derechos por los usuarios (A/HRC/36/45).

17. Las relaciones entre los agentes en el marco de la rendición de cuentas dependen también del tipo de institución encargada de garantizar la rendición de cuentas. Una institución nacional de promoción y protección de los derechos humanos podrá exigir a un municipio local que rinda cuentas por una violación u omisión con respecto a los derechos al agua y el saneamiento, mientras que los mecanismos internacionales de derechos humanos interactúan principalmente con los Gobiernos centrales. En el plano internacional, hay varios procesos que garantizan que los Estados y los órganos internacionales de supervisión colaboren de manera interactiva y a través de los cuales el Estado está obligado a proporcionar información sobre su conducta y puede afrontar consecuencias si ha incumplido sus obligaciones con arreglo a un tratado determinado. Cabe mencionar, entre otros, los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos encargados de vigilar la aplicación de los tratados internacionales de derechos humanos, que hacen un seguimiento de la aplicación de los tratados internacionales fundamentales de derechos humanos; el examen periódico universal del Consejo de Derechos Humanos, que es un mecanismo de examen entre pares que evalúa el cumplimiento de las obligaciones de derechos humanos, y el Comité de Cumplimiento en el marco del Protocolo sobre Agua y Salud, que tiene por objeto garantizar el cumplimiento de las obligaciones contraídas en virtud del Protocolo.

B. Asignación de funciones y responsabilidades

1. Instituciones gubernamentales

18. En el marco institucional gubernamental, las funciones y responsabilidades relacionadas con los derechos al agua y el saneamiento suelen estar fragmentadas entre distintos ministerios. En El Salvador existen más de veinte entidades diferentes,

entre ellas las municipalidades, las juntas administrativas de agua rurales y los desarrolladores de proyectos de vivienda, que comparten la responsabilidad de gestionar los recursos hídricos. Esos órganos comparten la responsabilidad de distribuir y supervisar los recursos hídricos (A/HRC/33/49/Add.1, párr. 25). En Egipto, la responsabilidad por el agua potable y el saneamiento recae sobre un grupo de instituciones diferentes (A/HRC/15/31/Add.3, párr. 12). La fragmentación de la asignación de funciones y responsabilidades se traduce en un entramado de formas en las que los Estados abordan el marco de derechos humanos e impide que las personas puedan exigir cuentas de manera efectiva a los Estados en relación con sus obligaciones en materia de derechos humanos.

19. La responsabilidad se comparte también entre el Gobierno central y los gobiernos subnacionales y autónomos. Los Gobiernos centrales generalmente tienen la responsabilidad primordial de planificar, programar, reglamentar y financiar el suministro de agua y el saneamiento, mientras que las municipalidades son los principales responsables de la prestación de servicios de suministro de agua y saneamiento a la población. Por ejemplo, en Mongolia, las administraciones locales son responsables de la prestación de servicios a los hogares, pero el Ministerio de Alimentación, Agricultura e Industria Ligera supervisa el suministro de agua en tierras de pastoreo, en particular a la población nómada que está dispersa por todo el país (A/HRC/39/55/Add.2). En algunos países, como Portugal, el Estado centralizado incluye también a los gobiernos autónomos, que tienen sus propios mecanismos de reglamentación y prestación de servicios (A/HRC/36/45/Add.1).

20. La descentralización de la prestación de servicios y la fragmentación de las responsabilidades son motivo de preocupación cuando las responsabilidades, se transfieren de los Gobiernos centrales sin la consiguiente transferencia de recursos, los conocimientos, la capacidad y los correspondientes mecanismos de rendición de cuentas. La descentralización, cuando se lleva a cabo sin una clara asignación de funciones y responsabilidades, también puede ocultar los mecanismos nacionales de rendición de cuentas e impedir que sea posible determinar con claridad quién es responsable. El Gobierno de España informó de que la descentralización de las responsabilidades en materia de agua y saneamiento en el plano municipal trae como resultado una considerable heterogeneidad, por ejemplo, con respecto a la forma en la que se garantiza el control de la calidad de los servicios. Tal heterogeneidad puede ser problemática para la rendición de cuentas cuando no se prevén otros controles o evaluaciones a nivel nacional¹².

21. Otro de los retos que se plantean guarda relación con la capacidad de los gobiernos locales. En Sudáfrica, aunque los servicios de suministro de agua y saneamiento son competencia de los gobiernos locales, muchas municipalidades, especialmente en zonas pobres o rurales, carecen de los conocimientos y la capacidad que precisan para cumplir su mandato¹³. Ello se traduce en situaciones en las que los financiadores eluden el mecanismo de rendición de cuentas establecido por el Gobierno e introducen sistemas de vigilancia y control por separado¹⁴. Ello añade nuevos niveles de complejidad, lo que hace que no quede muy claro quién ha de rendir cuentas de sus actos.

22. Como consecuencia de la fragmentación, la descentralización, y la falta de coordinación, la falta de claridad en las funciones y responsabilidades puede dificultar que las personas sepan a quién recurrir para recibir asistencia y quiénes deben rendir cuentas de sus actos para hacer efectivos los derechos humanos al suministro de agua

¹² Comunicación presentada por España, pregunta 5.

¹³ Comisión Sudafricana de Derechos Humanos, Report on the Right to Access Sufficient Water and Decent Sanitation in South Africa: 2014, pág.16.

¹⁴ WIN, Water Integrity Outlook 2016, págs. 88 y 108.

y el saneamiento. En Tayikistán, si bien existen mecanismos de denuncia a través de sitios web, mensajes de correo electrónico y líneas telefónicas de emergencia, el proceso de averiguar a quién llamar cuando los usuarios tienen problemas con los servicios de suministro de agua y saneamiento parece ser complicado (A/HRC/33/49/Add.2, párr. 39).

23. Además, la corrupción florece en un entorno en el que las funciones y responsabilidades no están bien definidas o se diluyen entre múltiples instituciones que pueden evadir el asumir responsabilidades por sus fracasos o incumplimientos y trasladarlas a las demás instituciones. La fragmentación institucional y la complejidad de los arreglos de financiación, muy habituales en el sector del agua y el saneamiento, hacen que este sea vulnerable a la mala administración y la corrupción¹⁵.

2. Proveedores de servicios

24. En el contexto de la prestación de servicios, varios elementos plantean dificultades para la identificación de los agentes que han de rendir cuentas de sus actos. En primer lugar, el suministro de agua y la prestación de servicios se basan en diversos modelos de suministro, que van desde la prestación directa de servicios por el Gobierno, los servicios delegados por proveedores privados o de propiedad estatal y los servicios de proveedores de pequeña escala sin mandato del Estado, lo cual —a menudo— plantea dificultades a la hora de determinar el agente responsable. Además, hay países donde el sector de los recursos hídricos está organizado en dos niveles principales: primero, el nivel mayorista, que abarca las actividades de extracción, tratamiento y almacenamiento del agua, así como el transporte y tratamiento de las aguas residuales, y segundo, el comercio minorista, que abarca el suministro de agua a los usuarios particulares y la recogida de las aguas residuales de los usuarios (el caso de Portugal ilustra esta situación, véase A/HRC/36/45/Add.1). Además, los grandes proveedores de servicios del sector privado a veces tienen estructuras jerárquicas complejas que pueden dificultar la determinación de las funciones y responsabilidades o incluso hacer que no sean visibles para la población afectada.

25. Otro de los desafíos relacionados con la prestación de servicios es la existencia de un suministro no regulado o autoabastecimiento, lo que da lugar a situaciones en las que los usuarios no pueden recabar asistencia ni exigir cuentas a un agente. Por ejemplo, en Tuvalu, donde el suministro de agua dulce depende principalmente del agua de lluvia, es responsabilidad de las personas y las comunidades recolectar y almacenar el agua de lluvia y mantener los tanques de captación de agua de lluvia. Además, en el caso de los servicios de saneamiento, no está claro quién es el responsable y, a menudo, se considera responsabilidad de las personas el construir y mantener sus tanques sépticos (A/HRC/24/44/Add.2, párr. 9). El suministro no regulado o autoabastecimiento prevalece en zonas de difícil acceso y en las que reside la población en situación de vulnerabilidad. Por lo tanto, las normas de establecimiento de servicios mediante la reglamentación solo benefician a zonas que ya cuentan con servicios estructurados, dejando atrás a quienes están en situación de mayor vulnerabilidad. La prestación de servicios no estructurada puede ser problemática desde el punto de vista de la rendición de cuentas, ya que los proveedores no regulados solo suelen rendir cuentas a los consumidores atendiendo a criterios de “disponibilidad” y precios del servicio. Ello incluye, por ejemplo, los hogares que son abastecidos por fuentes de agua de gestión privada, donde los precios del agua son propensos a cambios en función de la escasez y la demanda¹⁶. Entre los proveedores no regulados se pueden mencionar también organizaciones que prestan

¹⁵ *Ibid.*, pág. 26.

¹⁶ J. Koehler y otros, A cultural theory of drinking water risks, values and institutional change, *Global Environmental Change*, Vol. 50, mayo de 2018.

servicios gratuitos, lo que puede disuadir a los receptores de pronunciarse claramente cuando reciben servicios insatisfactorios, por temor a parecer ingratos¹⁷.

26. En ocasiones, las responsabilidades en cuanto a la prestación de servicios se trasladan a las comunidades, como se observó en el caso de la iniciativa Saneamiento Total Liderado por la Comunidad (CLTS), un concepto introducido para tratar de resolver la defecación al aire libre en las comunidades, en virtud del cual se exhorta a la población a montar sus propios retretes. La implementación de la CLTS ha sido más eficaz en aquellos lugares en los que los Gobiernos se han comprometido a rendir cuentas y crear capacidad¹⁸. Además, el estímulo a utilizar la “vergüenza” o el “estigma social” como herramientas para promover cambios de comportamiento ha hecho que la responsabilidad de lograr que toda la aldea elimine la práctica de la defecación al aire libre recaiga en los hombros de los miembros de la comunidad. Resulta muy inquietante el hecho de que esto haya dado lugar a prácticas estigmatizantes y a casos extremos en los que, supuestamente, se ha rechazado que se inicie una investigación y se sancione la violencia si el delito guardaba relación con una persona que practicaba la defecación al aire libre, lo que constituye una violación de los derechos de las víctimas a interponer recursos y lograr el acceso pertinente a la justicia¹⁹. Por ejemplo, la misión Limpiar India persigue objetivos muy específicos, está orientada al desempeño y tiene plazos de ejecución muy breves habida cuenta de la magnitud de sus resultados previstos. La implementación supone una intensa competencia en todos los niveles. Al parecer, como consecuencia imprevista del deseo de obtener gratificaciones, por ejemplo el título de comunidad “sin defecación al aire libre”, se han registrado algunas prácticas agresivas y abusivas. (A/HRC/39/55/Add.1, párr. 16). Si bien el Relator Especial comprende el valor de asignar un papel central a las comunidades en los proyectos relativos al agua y el saneamiento, hace hincapié en que los promotores de la puesta en práctica de iniciativas de CLTS deben velar por que se rindan cuentas por cualesquiera violaciones de los derechos humanos.

3. Agentes humanitarios y de desarrollo

27. En la cooperación para el desarrollo en el sector del agua y el saneamiento participan diversos agentes, a saber, el financiador, el Estado asociado y, cuando existe, la entidad de ejecución. La función de los financiadores es importante pues sus decisiones pueden repercutir de manera diversa en el logro de esos derechos según el grado en que se basen en los principios y normas de derechos humanos (A/72/127). El papel de las entidades de ejecución varía según la función y responsabilidad específicas, así como las condiciones establecidas en las cláusulas. En un proyecto de desarrollo, las funciones y las responsabilidades se suelen compartir entre esos agentes y con frecuencia no queda claro quién debe rendir cuentas de sus actos, sobre todo a largo plazo. La Declaración de París y el Programa de Acción de Accra utilizan el término “rendición de cuentas mutua” para describir la obligación conjunta que comparten tanto el Estado como los agentes del desarrollo en el proceso de desarrollo. Por esa razón, es importante que los proyectos se diseñen teniendo en cuenta la inclusión de la comunidad a la que van dirigidos y con una clara asignación de funciones y responsabilidades.

28. Un problema similar se enfrenta en el sector humanitario donde una serie de agentes estatales y organizaciones internacionales con condición jurídica diferente a

¹⁷ Comunicación de End Water Poverty.

¹⁸ UNICEF, Plan y WaterAid, Segundo examen de la iniciativa Saneamiento Total Liderado por la Comunidad en la región de Asia Oriental y el Pacífico, 2015, pág. ix.

¹⁹ J. Bartram y otros, Comment on Community-led Total Sanitation and Human Rights: Should the Right to Community-wide Health Be Won at the Cost of Individual Rights? J Water Health. 2012 10(4): 499 a 503.

la de las organizaciones no gubernamentales participan en la prestación de servicios de suministro de agua y saneamiento como parte de la asistencia humanitaria (A/HRC/39/55). A menudo, en situaciones de crisis, las funciones y responsabilidades de los agentes conexos —gobiernos locales, agentes humanitarios y agentes de desarrollo— están menos definidas y no resulta fácil delimitar el punto en el que esos agentes deben rendir cuentas. Particularmente en situaciones que se arrastran desde hace mucho tiempo, por lo general los límites entre las intervenciones humanitarias y de desarrollo no están claros y, por lo tanto, las funciones y responsabilidades de esos agentes adolecen de lagunas o superposiciones.

C. ¿Qué agentes han de rendir cuentas?

29. La población afectada pueda exigir cuentas a los agentes por no observar las normas de desempeño predeterminadas o incumplir sus obligaciones en materia de derechos humanos. Es esencial que los contenidos normativos de los derechos humanos al agua y el saneamiento y de los principios de derechos humanos sean la base fundamental de la norma de desempeño de todos los agentes responsables.

30. En primer lugar, las normas para exigir cuentas a los agentes están estipuladas en los instrumentos jurídicos y normativos en virtud de la incorporación del marco de los derechos humanos al agua y el saneamiento en las leyes, las políticas y los reglamentos nacionales. Trasladar esos derechos al marco jurídico y reglamentario nacional asegura la claridad de las normas de desempeño para los agentes que participan en la prestación de servicios y da a los titulares de derechos una base jurídica para reivindicar sus derechos.

31. Varios agentes de desarrollo han incorporado los contenidos normativos de los derechos humanos al agua y el saneamiento en sus marcos normativos y en los instrumentos técnicos que proporcionan orientación (A/72/127). Después de analizar seis estudios de caso, el Relator Especial llegó a la conclusión de que las políticas de los financiadores se reflejan de forma muy heterogénea. Mientras que en las políticas de algunos de ellos se tiene en cuenta el marco de derechos humanos, en particular los derechos humanos al agua y el saneamiento, en otros casos las políticas se ajustan a esos derechos solo esporádicamente y revelan diversos grados de claridad en cuanto a su aplicación en la cooperación para el desarrollo.

32. En segundo lugar, las normas de desempeño pueden integrarse en el espectro más amplio de los arreglos contractuales entre los Gobiernos —que oficialmente delegan la prestación de servicios— y terceras partes. Al igual que las regulaciones, un contrato es un indicador indirecto en virtud del cual el instrumento que delega la prestación de servicios define la relación entre el propietario de activos públicos y el proveedor de servicios, y establece las normas relativas a esos servicios (A/HRC/36/45). Con respecto a una determinada norma de desempeño por la que debe rendir cuentas un concesionario, es importante que los contratos —que habitualmente son válidos durante decenios— se puedan revisar y adaptar a lo largo del tiempo. De ese modo, los Estados cumplirán su obligación de proteger, directamente o por conducto de órganos reguladores, y podrán exigir cuentas de sus actos a los proveedores de servicios. Por ejemplo, el Tribunal de Cuentas portugués (Tribunal de Contas) publicó un informe sobre concesiones de servicios hídricos municipales a asociaciones público-privadas en el que se afirmaba que en la mayoría de los casos se beneficiaba sistemáticamente al sector privado en detrimento de los presupuestos municipales y los consumidores individuales (A/HRC/36/45/Add.1, párrs. 38 a 41).

33. En tercer lugar, la norma de desempeño está recogida en las políticas internas de los proveedores de servicios privados de conformidad con los Principios Rectores

sobre las Empresas y los Derechos Humanos, que establecen que las empresas deben integrar los compromisos en materia de derechos humanos en sus políticas. Un ejemplo de ello es el Código de Ética instaurado por AquaFed, una federación internacional que representa a las empresas privadas de suministro de agua, el cual alienta a los miembros a respetar el derecho humano al agua potable y el saneamiento y a comprometerse a implementar políticas de derechos humanos, entre otros²⁰. Si bien no se basan plenamente en el marco de los derechos humanos, algunas organizaciones de desarrollo han elaborado instrumentos, por ejemplo, el WASH Sustainability Charter, para reiterar su compromiso con la rendición de cuentas²¹. Otras organizaciones, tales como WaterAid, han manifestado claramente en su estrategia global su compromiso en materia de rendición de cuentas para con “las personas cuyas vidas esperamos ver transformadas, las entidades con las que trabajamos y quienes nos apoyan”²².

III. Aportación de explicaciones y justificaciones

34. El principio de rendición de cuentas exige que el Estado y otros agentes “respondan” ante la población afectada por sus actos y decisiones que tienen consecuencias para el goce de los derechos humanos al agua y el saneamiento. La responsabilidad de “responder por las acciones” se refiere a la obligación de los agentes a dar explicaciones y justificaciones razonadas de sus acciones y decisiones a las personas afectadas por estas, así como al público en general. Hay dos formas posibles de poner en práctica la dimensión de responsabilidad de responder por las acciones: una, cuando responden y proporcionan información a petición de la persona y la otra, cuando esos agentes proporcionan información de manera proactiva, publican la información pertinente de manera transparente y abren espacios para la interacción con los titulares de derechos.

35. La primera modalidad de ejecución de la responsabilidad de responder por las acciones garantiza que las personas puedan exigir cuentas a los agentes reclamando información y explicaciones sobre cuestiones que van desde los niveles y la cobertura de la accesibilidad al agua y el saneamiento, los aranceles aplicados, la calidad del agua potable y el impacto ambiental hasta los motivos que han impulsado las decisiones en materia de políticas y programas del Estado y otros agentes responsables. Es preciso que las respuestas que den los agentes satisfagan las solicitudes de información y explicaciones en lo que respecta a la claridad de la información y la demora en ofrecer la respuesta. Para que una explicación sea auténtica se requiere el uso de un lenguaje claro y comprensible y la difusión de información útil. También comprende la necesidad de entablar un diálogo con los titulares de derechos y la posibilidad de que estos últimos puedan objetar determinadas respuestas dadas por los agentes pertinentes. Además, los titulares de derechos deben estar en condiciones de evaluar si las justificaciones son razonables y expresar sus opiniones.

36. La segunda modalidad de la responsabilidad de responder por las acciones es un enfoque proactivo en el que los Estados y otros agentes responsables publican informaciones pertinentes, transparentes y accesibles. Los Estados tienen la obligación de proporcionar información a las personas y los grupos facilitando un acceso pleno y equitativo a la información relativa al agua y el saneamiento mediante la concesión de un acceso pleno y equitativo a la información sobre el agua, los

²⁰ <http://www.aquafed.org/MediaAndPublications/CorporateDocuments.sls>.

²¹ <https://washcharter.wordpress.com/charter/>.

²² <http://washtest.wateraid.org/publications/everyone-everywhere-2030-wateraids-global-strategy-2015-2020>.

servicios relacionados con el agua y el medio ambiente que esté en poder de las autoridades o de terceros (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General núm. 15, párr. 48). Además, para explicar cómo afrontan sus impactos sobre los derechos humanos, las empresas deberán estar dispuestas a comunicar esa información externamente, en particular cuando se plantean inquietudes ya sea por los titulares de derechos afectados o en nombre de ellos. (A/HRC/17/31, párrs. 18 y 21).

A. Generar un entorno propicio para responder por las acciones emprendidas

1. Vigilancia y presentación de informes

37. Los agentes deben aportar justificaciones y explicaciones razonadas de su conducta y decisiones a quienes hayan resultado afectados y para ello es preciso establecer mecanismos dirigidos a reunir información pertinente, y analizarla, mediante la supervisión y la presentación de informes. Como un factor facilitador de la provisión de respuestas, el Estado y otros agentes responsables deben respetar sistemáticamente las acciones y decisiones adoptadas, rendir informe y aportar las justificaciones necesarias al respecto.

38. La supervisión interna en el plano nacional sirve para mostrar los progresos realizados en la reducción de las disparidades entre las zonas a las que se prestan servicios con arreglo al principio de la realización progresiva de los derechos humanos utilizando el máximo de recursos disponibles, así como para medir el rendimiento mediante la evaluación periódica. También lleva consigo un proceso de documentación de las violaciones de los derechos humanos, de modo que la información pueda ser verificada y utilizada de manera eficaz.

39. Aunque la vigilancia de los derechos humanos es principalmente responsabilidad del Estado, la supervisión por parte de otros agentes responsables también puede producir una perspectiva importante para generar un entorno propicio para responder por las acciones. Con el fin de responder de las consecuencias negativas de sus actividades sobre los derechos humanos, las empresas deben proceder con debida diligencia en materia de derechos humanos, con inclusión de evaluaciones de impactos potenciales y efectivos sobre los derechos humanos (Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos, Principio 17). Los proveedores de servicios de suministro de agua y saneamiento y otras instituciones pueden establecer sistemas internos para asegurar un examen efectivo de las decisiones y las acciones. Las estructuras de supervisión y evaluación internas pueden incluir enfoques en los que los proveedores de servicios evalúen el rendimiento mediante diálogos con las partes interesadas, y rindan informe al respecto. Esos instrumentos y sistemas internos incluyen informes anuales de su planificación, del desempeño y de los gastos de los proveedores de servicios públicos y privados.

40. En el plano internacional, se han implantado algunos mecanismos para supervisar las obligaciones en materia de derechos humanos de los Estados Parte en un tratado específico; por ejemplo, los órganos creados en virtud de tratados, como el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales supervisa la realización del derecho al agua por los Estados Partes sobre la base de la Observación General núm. 15 del Comité y las resoluciones conexas del Consejo de Derechos Humanos y la Asamblea General de las Naciones Unidas. Otros mecanismos encargados de supervisar la aplicación de los compromisos políticos son el Programa Conjunto OMS/UNICEF de Monitoreo del Suministro de Agua y del Saneamiento y los exámenes nacionales de carácter voluntario en el contexto del foro político de alto nivel, para supervisar los avances en virtud de la agenda de desarrollo sostenible.

Cabe señalar, sin embargo, que las negociaciones sobre los mecanismos de rendición de cuentas en la reunión sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible fueron tensas y, en última instancia, resultaron en la sustitución en su documento final de los términos tales como “seguimiento y examen” por “supervisión y rendición de cuentas”²³.

41. Sin embargo, la vigilancia y presentación de informes adecuadas enfrentan diversos desafíos. Si bien los proveedores de servicios oficiales, a saber, aquellos que suelen proporcionar acceso al agua corriente y al alcantarillado, son capaces de reunir datos de las personas que no reciben ese nivel de los servicios pueden con frecuencia recurrir a proveedores de servicios no regulados, que no siempre están dispuestos a presentar datos sobre los servicios que prestan. Por consiguiente, los datos recibidos de los proveedores de servicios oficiales no representan una información completa y amplia sobre los progresos en la realización de los derechos, y este tipo de información por sí sola no es suficiente para que los Estados puedan explicar y justificar sus orientaciones en materia de políticas a los efectos de la rendición de cuentas. Se debe prestar apoyo a los proveedores de servicios no regulados y de pequeña escala para que estos puedan recopilar y proporcionar datos fiables sobre los servicios que prestan, de modo que la rendición de cuentas por la prestación de servicios se extienda también a las zonas atendidas por proveedores no regulados.

42. La recopilación, el procesamiento y el análisis de datos desglosados, como parte de la vigilancia y la presentación de informes, son esenciales para garantizar la dimensión de responder por las acciones como parte de la rendición de cuentas en relación con el goce de esos derechos por los grupos marginados y la población en situación de vulnerabilidad. Los Estados y otros agentes responsables deben —por lo tanto— adoptar indicadores que abarquen todo el contenido normativo de los derechos al agua y el saneamiento y desglosarlos por motivos de discriminación prohibidos.

2. Empoderamiento de las personas

43. La capacidad de ejercer los derechos humanos fundamentales es una condición previa esencial para que los titulares de derechos puedan exigir cuentas a los agentes recabándoles información. Tanto la participación como el acceso a la información pueden empoderar a los titulares de derechos para influir en las decisiones, y cuestionarlas, dar a conocer sus necesidades y exigir que se rindan cuentas por sus derechos humanos. La libertad de expresión fomenta la responsabilidad de responder por las acciones, lo que obliga a los encargados de la formulación de políticas a responder ante su electorado de manera que se extraigan experiencias de las deficiencias del pasado y se mejore la prestación de servicios²⁴.

44. Otro requisito previo es la eliminación de los obstáculos para que las personas puedan plantear sus demandas. Las personas se enfrentan a varios desafíos a la hora de presentar denuncias, entre otros, las barreras de idioma y alfabetización. A menudo, los titulares de derechos en muchos países indican que es más fácil exigir responsabilidades al Gobierno y a otros agentes responsables a nivel local que hacerlo a nivel nacional debido a razones que incluyen, entre otras, el conocimiento de las plataformas participativas locales, los gastos de viaje y el tiempo que hay que dedicar²⁵.

²³ K. Donald y S. Way, *Accountability for the Sustainable Development Goals: A Lost Opportunity?* *Ethics & International Affairs*, 30, núm. 2 (2016), pág. 205.

²⁴ ACNUDH y Centro de Derechos Económicos y Sociales, *ibid.* nota 3, pág. 14.

²⁵ International Council on Human Rights Policy, *Local Rule: Decentralisation and Human Rights* (Vernier (Suiza) 2002) págs. 19 a 22 y EWP, *Watershed Consortium, Coalition Eau y WSSCC, Global review of national accountability mechanisms for SDG6*, 2018.

45. Las actividades iniciadas por la sociedad civil pueden empoderar a las personas que tradicionalmente han sido excluidas o marginadas para reclamar derechos de manera más eficaz. Las actividades de promoción de la sociedad civil pueden por sí mismas generar la rendición de cuentas al aumentar la presión sobre los Estados y otros agentes responsables para que expliquen y justifiquen sus políticas y acciones²⁶.

3. Lucha contra la corrupción

46. En el contexto de la responsabilidad de responder por las acciones, el acceso a la información y la transparencia obstaculizan la corrupción y pueden ejercer presión sobre los funcionarios del Gobierno para que respondan por sus actos. La corrupción, a su vez, restringe la transparencia, y los mecanismos de rendición de cuentas pueden verse gravemente obstaculizados cuando la corrupción bloquea el intercambio de información fiable entre los agentes.

47. Otro aspecto conexo es la protección contra las represalias. Se deben establecer mecanismos de denuncia a nivel de las instituciones gubernamentales y los proveedores de servicios de manera que se puedan abordar la corrupción y las violaciones de los derechos al agua y el saneamiento. Por ejemplo, en 2014, el alcalde de la Ciudad de México creó una línea directa de lucha contra la corrupción para los ciudadanos e instituyó la protección de los denunciantes²⁷.

B. ¿Cómo hacer efectiva la responsabilidad de responder por las acciones?

48. A fin de hacer efectiva la responsabilidad de responder por las acciones se deben crear espacios y establecer mecanismos de interacción entre la población afectada y los Estados u otros agentes responsables en los que se expliquen, cuestionen y justifiquen las decisiones.

1. Acceso a la información y participación

49. Las personas, al ejercer su derecho a la información, pueden exigir respuestas a los agentes acerca de sus acciones o decisiones. Para la aplicación adecuada, el derecho de acceso a la información debe tener un fundamento jurídico en los marcos nacionales y debería quedar recogido en reglamentos y contratos con los proveedores de servicios. Deberían asignarse suficientes recursos para que la información puede ponerse a disposición de todos, en particular mediante la adopción de medidas especiales como las traducciones, los formatos de audio y las lenguas de señas. Las leyes y los reglamentos deben garantizar una respuesta eficaz y oportuna a las solicitudes de información relacionadas con los derechos al agua y el saneamiento, así como la difusión de esa información a través de canales fácilmente accesibles.

50. La información puede facilitarse de diversas maneras. En Zambia, la Southern Water and Sewerage Company (SWSC) puso en práctica medidas a través de una aplicación de telefonía móvil que registra el uso del agua, de modo que las facturas del agua sean más transparentes y menos propensas a la corrupción por parte de los funcionarios²⁸. Una ONG, “Article 19”, elaboró una guía para promover el uso de mecanismos de acceso a la información en el Brasil por los usuarios del sector del agua y el saneamiento. En ese documento se proporciona información sobre la manera

²⁶ ACNUDH y Centro de Derechos Económicos y Sociales, *ibid.* nota 3, pág. 44.

²⁷ WIN, Water Integrity Outlook 2016, pág. 155 citando a Citiscope, 2015: <http://archive.citiscopes.org/story/2015/mexico-citys-miguel-angel-mancera-cracks-down-corruption>. Véase también: OECD Integrity Review of Mexico 2017: <https://www.oecd.org/gov/ethics/mexico-integrity-review-highlights.pdf>.

²⁸ <http://www.waterintegritynetwork.net/2017/11/30/swsc-promotes-integrity-zambia/>.

en la que los ciudadanos pueden participar y cómo solicitar información mediante, entre otras cosas, la celebración de consultas públicas, audiencias y comités participativos²⁹.

51. Los mecanismos participativos pueden proporcionar un foro adicional para hacer efectiva la responsabilidad de responder por las acciones (véase, en general, A/69/213). El Estado y otros agentes responsables deberían establecer mecanismos participativos en los que las personas puedan expresar sus preocupaciones o participar en los diálogos sobre las políticas y prácticas que influyen en el acceso al agua y el saneamiento. Estos mecanismos deberían ofrecer una verdadera oportunidad para plantear preocupaciones y deberían diseñarse de manera que den a los participantes el poder de influir en las decisiones.

52. Un ejemplo concreto de mecanismo participativo son las reuniones públicas. En Burkina Faso, un programa de televisión mensual invita a la audiencia a entablar conversaciones con un ministro o con el Presidente del país sobre cuestiones relativas al agua y el saneamiento, y combina la presentación de informes en línea y el seguimiento de los progresos con una audiencia de televisión en vivo para recibir comentarios o aclaraciones sobre los progresos o la falta de ellos³⁰. Otro ejemplo es el de las comunidades locales de Nepal que participaron en reuniones públicas con los proveedores de servicios y dirigieron sus preguntas sobre los aranceles exigiendo respuestas sobre la falta de servicios. Ello dio lugar a que muchos proveedores de servicios tomaran en consideración las quejas de los residentes y en consecuencia modificaran sus políticas³¹. Otros mecanismos innovadores son, por ejemplo, el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones. En la Unión Europea, una propuesta reciente de una nueva directiva sobre el agua potable estipula que se publique información en línea y a través de aplicaciones inteligentes, lo que permitirá un análisis sistemático del grado de ejecución y de los logros alcanzados³².

53. Sin embargo, subsisten numerosos problemas prácticos que impiden la participación efectiva de las personas (véase en general A/69/213). Aun cuando el derecho a la participación y el derecho a disentir son reconocidos oficialmente en un país, en la práctica puede suceder que las personas no puedan gozar de esos derechos. En México, por ejemplo, varios representantes comunitarios, defensores de los derechos humanos y organizaciones de la sociedad civil comunicaron al Relator Especial que ellos mismos habían sido víctimas de hostigamiento, intimidación, amenazas e incluso detenciones a causa de sus quejas o protestas relacionadas con el acceso al agua y la contaminación de las fuentes de agua (A/HRC/36/45/Add.2, párr. 62).

2. Mecanismos de denuncia

54. Los mecanismos de denuncia son ampliamente utilizados como herramienta para cumplir la dimensión de rendición de cuentas, a saber, para exigir información, explicaciones y justificación. Las personas pueden recurrir a los mecanismos de denuncia de sus proveedores de servicios de suministro de agua y saneamiento cuando deseen formular preguntas acerca de determinadas acciones y decisiones que hayan menoscabado su derecho al acceso a servicios de agua y saneamiento.

²⁹ <http://artigo19.org/wp-content/blogs.dir/24/files/2018/06/Guia-pr%C3%A1tico-de-acceso-%C3%A0-informa%C3%A7%C3%A3o-em-%C3%A1gua-e-saneamento.pdf>.

³⁰ Comunicación de End Water Poverty.

³¹ Como se notificó en un seminario web celebrado en el sitio de la Alianza Global para la Auditoría Social: <http://gpsaknowledge.org/events/what-is-the-role-of-citizens-in-demanding-the-delivery-of-equitable-water-services-wins-experience/#.WpQuGBPwbOS>.

³² Comunicación del Servicio Europeo de Acción Exterior, sobre la propuesta de una directiva: 1.2.2018 COM (2017) 753 final 2017/0332 (COD), página 13, artículo 14 y IV.

55. Los agentes que con su comportamiento puedan afectar el goce del derecho al agua y el saneamiento deberían implantar mecanismos que permitan a los titulares de derechos presentar sus quejas. Entre esos agentes figuran entidades privadas cuyas actividades afectan a la calidad o disponibilidad del agua en una zona determinada u organizaciones no gubernamentales que prestan servicios o influyen en la adopción de decisiones sobre proyectos de suministro de agua y saneamiento. Esos agentes deben responder a las peticiones y preocupaciones de los titulares de derechos, presentadas a través de los mecanismos de denuncia.

56. En el marco de la participación del público, los Gobiernos pueden poner en práctica diferentes mecanismos de denuncia. Por ejemplo, en el sector del desarrollo, la Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GIZ) trabaja con “asesores en materia de integridad”, un “ombudsman ajeno a la Organización” y un sistema de presentación de informes con “oficiales de cumplimiento” a quienes todas las partes interesadas, incluso el público, pueden contactar en forma anónima en el supuesto de que la GIZ haya incumplido las reglas establecidas.

57. La gama de mecanismos de denuncia eficaces puede variar desde formularios en sitios web hasta quioscos de información locales donde las personas presentan una denuncia verbalmente. En Tayikistán, el Programa GoAL WaSH, ejecutado por el Órgano de la Gobernabilidad del Agua del PNUD/SIWI, ha apoyado el establecimiento de consejos consultivos públicos, en cuyas reuniones dedicadas al tema se presentan abiertamente las quejas y solicitudes de los consumidores a la administración de las compañías de suministro de agua, quienes a su vez proporcionan explicaciones y contraen compromisos para solucionar los problemas³³. Otro ejemplo es el de Aguas de Comayagua en Honduras, que dispone del enlace directo para recibir denuncias y reclamaciones de manera presencial y a través del teléfono, su sitio web y las redes sociales³⁴.

58. Los mecanismos de denuncia y otros mecanismos no judiciales para interponer recursos en materia de derechos humanos deberían cumplir los principios siguientes para asegurar su credibilidad y eficacia: legitimidad, accesibilidad, previsibilidad, equidad, compatibilidad de los derechos y transparencia³⁵.

IV. Cumplimiento mediante exigibilidad

59. La dimensión exigibilidad de la rendición de cuentas comprende dos perspectivas. En primer lugar, se refiere a un proceso en el que los órganos y los mecanismos supervisan el cumplimiento por parte de los agentes de las normas que estén en consonancia con el contenido normativo de los derechos humanos al agua y el saneamiento y los principios de derechos humanos. En el caso de que no se cumplan las normas, los mecanismos de exigibilidad imponen sanciones y velan por que se adopten medidas correctivas y de recuperación. En segundo lugar, desde el punto de vista de las personas, la exigibilidad les brinda un entorno en el que pueden ejercer su derecho a interponer recursos efectivos y hacer valer sus derechos al agua y el saneamiento, ya que en él se fuerza a los agentes a que cumplan sus obligaciones.

³³ <http://www.watergovernance.org/programmes/goal-wash/tajikistan/>.

³⁴ <http://servicioaguasdecomayagua.com/>.

³⁵ ACNUDH, Accountability and Remedy Project II: Enhancing effectiveness of State-based non-judicial mechanisms in cases of business-related human rights abuse.

A. La supervisión como requisito previo de la exigibilidad

60. Habida cuenta de que la exigibilidad se refiere a la capacidad para supervisar las acciones de los agentes y aplicar sanciones cuando estos no den respuestas satisfactorias, para decidir sobre la aplicación de sanciones es indispensable supervisar el comportamiento de los agentes para determinar si se cumplen las normas de desempeño.

61. Los Estados establecen sus propios mecanismos de supervisión —entre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial— a través del principio de separación de poderes con arreglo al cual instituciones diferentes se exigen cuentas mutuamente en nombre de los ciudadanos. Se encomienda a las instituciones la función de supervisar a otros organismos estatales o agentes privados. Esas instituciones incluyen, entre otras cosas, los organismos reguladores, las comisiones e instituciones de derechos humanos, los ombudsmán, los organismos de lucha contra la corrupción y las instituciones estatales de auditoría. Estos órganos pueden tener encomendada la responsabilidad de hacer cumplir las normas jurídicas públicas con sólidas facultades para la determinación de los hechos y capacidad para determinar compensaciones por iniciativa propia. Otros pueden formular recomendaciones sobre la puesta en práctica de medidas correctivas y de recuperación. Por ejemplo, la institución de derechos humanos de Colombia (Defensoría del Pueblo) ha publicado un estudio en el que se examinan los progresos en la realización de los derechos al agua y el saneamiento en todo el país y formula recomendaciones al Gobierno³⁶.

62. En el plano nacional, los organismos reguladores desempeñan un papel clave en la supervisión del cumplimiento por los proveedores de servicios del contenido normativo de los derechos humanos al agua y el saneamiento. Como órganos públicos, los agentes reguladores están sujetos a las obligaciones internacionales de los Estados en materia de derechos humanos, y deben ser capaces de reunir, analizar y divulgar información precisa sobre el cumplimiento por parte de los proveedores de servicios. Por otra parte, las instituciones nacionales de derechos humanos tienen el mandato de supervisar la aplicación y el cumplimiento de los derechos humanos al agua y el saneamiento y las organizaciones de la sociedad civil también tienen un papel importante en lo que respecta a supervisar el cumplimiento por parte de los Estados y otros agentes responsables de las normas en materia de derechos humanos. Además, los medios de comunicación pueden desempeñar un papel importante en la supervisión de diversos agentes en el sector del agua y el saneamiento. Pueden ejercer una función de "guardián" y reequilibrar las asimetrías de poder, a pesar de que carecen de facultades para hacer cumplir cualesquiera acciones que pudieran derivarse de los resultados de su supervisión.

63. Las auditorías sociales como mecanismos de supervisión pueden examinar documentos oficiales y determinar si los gastos estatales registrados reflejan los gastos reales sobre el terreno, y pueden utilizarse como instrumento para poner al descubierto la corrupción. Ejemplo de estas auditorías son las tarjetas de calificación ciudadana o mecanismos similares que permiten a los usuarios calificar los servicios que reciben. Estos mecanismos también se utilizan para indicar la percepción de los niveles de corrupción y realizar ejercicios de seguimiento de los gastos, auditorías sociales y supervisión de contratos. La sociedad civil puede evaluar la observancia de los derechos humanos al agua y el saneamiento por parte del Estado y de los proveedores de servicios privados. Por ejemplo, el Observatorio Ciudadano de Servicios Públicos, con sede en Guayaquil (Ecuador), fomenta la responsabilidad de los proveedores de servicios privados vigilando que sus prácticas se ajusten a sus

³⁶ <http://www.defensoria.gov.co/attachment/35/Acciones%20para%20el%20impulso%20de%20derecho%20humanos%20al%20agua%20en%20Colombia.pdf>.

obligaciones contractuales y a la ley. En caso de presuntas infracciones, presentan denuncias ante diversas instancias y al mismo tiempo les dan publicidad en los medios de información locales (A/HRC/18/33/Add.1, párr. 84).

64. En lo que respecta a los proyectos de desarrollo, en situaciones en las que el Estado anfitrión no proporciona una supervisión adecuada, los financiadores deberían mejorar la rendición de cuentas de las organizaciones encargadas de la ejecución incorporando la supervisión como criterio esencial de sus proyectos. Los financiadores deberían lograr que la financiación que ofrecen dependiese menos de evaluaciones simplistas del desempeño y se vinculase más estrechamente a los criterios de la creación de capacidad y aprendizaje³⁷.

B. Mecanismos de exigibilidad

65. El Estado y otros agentes responsables pueden ser sancionados de muy diversas formas por el incumplimiento de sus normas de desempeño, y los ciudadanos pueden solicitar medidas correctivas o de recuperación para rectificar la situación. Además de los mecanismos judiciales nacionales que aseguran la ejecución del cumplimiento por la ley, otros mecanismos no judiciales a nivel nacional pueden influir positivamente en los Estados y otros agentes responsables, por ejemplo, la presión de los medios de comunicación y los grupos de protección del consumidor. En este informe se presentan mecanismos judiciales y cuasi judiciales a nivel nacional a los que pueden recurrir las personas que deseen hacer cumplir determinadas acciones o decisiones relacionadas con problemas cotidianos con los servicios de suministro de agua y saneamiento.

1. Mecanismos judiciales nacionales

66. Si bien los titulares de derechos no suelen recurrir a los mecanismos judiciales como opción preferida, estos son una alternativa importante para solicitar reparación cuando se han agotado otros mecanismos. Incoar litigios puede servir no solo para ofrecer reparaciones a las víctimas de violaciones de los derechos al agua y el saneamiento, sino también como posible “función preventiva” de rendición de cuentas y para impulsar debates más amplios respecto de la manera de salvaguardar esos derechos en la sociedad y propiciar un cambio más transformador de las políticas³⁸. Para ello, es importante que los tribunales tengan competencia para evaluar los casos relacionados con violaciones de los derechos humanos al agua y el saneamiento y que permitan incoar los litigios de interés público y reclamaciones de acción colectiva.

67. Los tribunales desempeñan un papel esencial a la hora de garantizar que los titulares de derechos puedan exigir cuentas a agentes distintos de los Estados por violaciones de los derechos humanos al agua y el saneamiento, fundamentalmente cuando hay una legislación vigente. En la Argentina, un tribunal prohibió a una empresa privada desconectar el suministro de agua por impago, basándose en el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y otros instrumentos de derechos humanos, que son directamente aplicables en ese país³⁹.

68. Si bien se observa un incremento en el número de fallos en materia de derechos económicos, sociales y culturales, en muchas jurisdicciones siguen sin aplicarse

³⁷ Alnoor Ebrahim, *Accountability In Practice: Mechanisms for NGOs*, World Development Vol. 31, núm. 5, pág. 818.

³⁸ ACNUDH y Centro de Derechos Económicos y Sociales, *ibid.* nota 3, pág. 40.

³⁹ Juez de paz (Moreno, Buenos Aires, Argentina), *Usuarios y Consumidores en Defensa de sus Derechos Asociación Civil c/ Aguas del Gran Buenos Aires SA*, 21 agosto de 2002.

algunas o —en varios casos— muchas de las sentencias dictadas⁴⁰. En un esfuerzo por garantizar el cumplimiento, los tribunales pueden reservarse una jurisdicción supervisora respecto de sus fallos y recomendaciones. Pueden establecer procesos de seguimiento y estipular que los Gobiernos rindan informe periódicamente sobre las medidas adoptadas para aplicar las decisiones. Por ejemplo, en Sudáfrica, tras recibir una denuncia por la inaccesibilidad a retretes públicos en una playa por parte de personas con discapacidad, un tribunal ordenó a la municipalidad local que solucionara la situación sobre la accesibilidad y la aceptabilidad de los retretes en un plazo de 30 días y presentara un informe a la Comisión en un plazo de dos meses⁴¹.

2. Mecanismos cuasi judiciales

69. Además de los mecanismos judiciales, los mecanismos cuasi judiciales son otro foro de ejecutoriedad. En los mecanismos cuasi judiciales se recurre a un árbitro u organismo administrativo público con facultades para determinar objetivamente los hechos y extraer conclusiones como base para una acción oficial.

70. Los mecanismos de denuncia y solución de controversias de las instituciones financieras internacionales pueden ser utilizados por las personas y las comunidades que consideren que se han visto afectados por un proyecto o tengan probabilidades de verse afectados por él. El Relator Especial hace hincapié en que los Estados que representan a las juntas del Banco Mundial y otros bancos de desarrollo deberían asegurarse de que sus salvaguardias internas se rigen por las normas internacionales de derechos humanos, entre otros los derechos humanos al agua y el saneamiento. De ese modo, la población afectada puede solicitar una reparación efectiva en relación con proyectos que hayan violado sus derechos.

71. Los organismos de reglamentación ofrecen otras vías para salvaguardar el proceso de presentación de denuncias en casos en que el goce de sus derechos al agua y el saneamiento se haya visto comprometido. Un número cada vez mayor de órganos reguladores independientes dispone de mecanismos de denuncia para la solución de controversias entre proveedores y usuarios de servicios (A/HRC/36/45, párr. 81). Esos órganos suelen encontrarse en los niveles locales y, por tanto, son más accesibles en general que los tribunales. En la resolución de las quejas contra los proveedores de servicios, las entidades reguladoras deben garantizar que se dé a conocer toda la información sobre las medidas propuestas, la notificación sobre las actuaciones propuestas dentro de un plazo razonable, la disponibilidad de vías de recurso y reparación para los afectados, y asistencia letrada para interponer recursos judiciales (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General núm. 15, párr. 56).

72. Los organismos reguladores cuentan con mecanismos para hacer cumplir las normas, entre otros incentivos, advertencias y penalizaciones por incumplimiento, como multas, denegación de permisos, expedición de mandamientos judiciales, aumento de las inspecciones y posibilidad de anular el contrato (A/HRC/15/31, párr. 52). Por ejemplo, la Kenyan Water Services Regulatory Board puede recomendar la supresión de las juntas de directores y personal directivo superior y, en último término, revocar licencias⁴². Sin embargo, resulta preocupante que las estructuras de gobernanza del Estado puedan ser deficientes y que los organismos reguladores carezcan de la capacidad o los medios necesarios para garantizar que se cumplan las normas.

⁴⁰ <https://www.escri-net.org/node/365113>.

⁴¹ *Boogard vs Kouga Local Municipality*, EC 2016: <https://www.sahrc.org.za/index.php/sahrc-publications/findings>.

⁴² WASREB, Licence for provision of water services, artículo 10.3(3).

73. A menudo las instituciones nacionales de derechos humanos pueden recibir denuncias, investigar y recomendar cambios cuando se detectan violaciones sistémicas de los derechos al agua y el saneamiento. Sin embargo, examinar a fondo la obligación del Estado de hacer efectivos los derechos puede ser un problema. En algunos casos, las instituciones nacionales de derechos humanos tienen el mandato de atender las reclamaciones relacionadas con empresas relativas a los derechos al agua y el saneamiento⁴³. En Bolivia, la Defensoría del Pueblo puede ocuparse de las denuncias contra los proveedores privados de servicios de agua y saneamiento. En el caso de que se inicien investigaciones, el Defensor del Pueblo formula recomendaciones y sugerencias y las autoridades tienen la obligación de informarle de las medidas que hayan adoptado para solucionar el problema. Las instituciones nacionales de derechos humanos deben tener la capacidad de supervisar los derechos al agua y el saneamiento y aplicar un marco analítico coherente a la hora de evaluar el cumplimiento por el Estado de su obligación de satisfacer esos derechos. En 2015, el Foro de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos de Asia y el Pacífico elaboró un manual con vistas a fortalecer la capacidad de las instituciones nacionales de derechos humanos para exigir cuentas al Estado y sus instituciones responsables de la realización de los derechos al agua y el saneamiento⁴⁴.

C. Entorno propicio y desafíos

74. Las personas que se encuentran en situaciones de marginación y vulnerabilidad a menudo carecen de la capacidad necesaria y las oportunidades para exigir cuentas a las entidades responsables por el incumplimiento o violaciones y malos tratos relacionados con los derechos al agua y el saneamiento. Los mecanismos de exigibilidad son utilizados principalmente por personas que conocen de su existencia y que pueden permitirse invertir tiempo y dinero en hacer uso de ellos.

75. Es fundamental que los titulares de los derechos conozcan que cuando no sea posible resolver una denuncia a través de los mecanismos de denuncia de su proveedor de servicios, existen otras oportunidades a las que se puede recurrir inmediatamente después. Las entidades responsables deberían desempeñar un papel activo en derivar a las personas a otros mecanismos, por ejemplo, los mecanismos judiciales y cuasi judiciales, si el agente responsable no puede responder de manera satisfactoria a las denuncias planteadas. Ofwat, la entidad económica reguladora del sector del agua en Inglaterra y Gales explica a los clientes en su sitio web que, en caso de que los consumidores no estén satisfechos con el resultado de un procedimiento de denuncia, pueden recurrir al Comité local del Consumer Council for Water (CCWater), aportando sus datos de contacto, para que este inicie investigaciones⁴⁵.

76. Además, debido a la naturaleza colectiva de los servicios de agua y saneamiento, es importante que los órganos judiciales y cuasi judiciales permitan que los particulares, sus representantes, terceras personas, organizaciones no gubernamentales, asociaciones de sindicatos y cualquier otra organización representativa les presenten casos pertinentes. A menudo es más fácil para los titulares de derechos expresar sus preocupaciones y hacer rendir cuentas a los agentes de

⁴³ ACNUDH, *Business and Human Rights: A Survey of NHRI Practices*, Resultados de un estudio distribuido por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

⁴⁴ *Defending Dignity: A Manual for National Human Rights Institutions on Monitoring Economic, Social and Cultural Rights*, Foro de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos de Asia y el Pacífico y Centro por los Derechos Económicos y Sociales, enero de 2015.

⁴⁵ <https://www.ofwat.gov.uk/regulated-companies/investigations/ofwat-regulating-the-industry-monitoring-and-casework-whistleblowing-whistleblowing/>.

manera colectiva, por ejemplo, mediante la representación de organizaciones de la sociedad civil, grupos de protección del consumidor y organizaciones de usuarios del agua. En Kenya, por ejemplo, se presentó un caso ante el Tribunal Superior con el apoyo de Hakijamii, una organización de derechos humanos con sede en Nairobi, como resultado de una petición realizada por más de 1.000 personas que habían sido desalojadas de sus hogares y, en consecuencia, no tenían acceso a servicios de suministro de agua y saneamiento⁴⁶. En Suecia se encontraron en el agua potable sustancias perfluoroalquiladas y polifluoroalquiladas derivadas fundamentalmente del uso de espumas ignífugas. Como respuesta, una ONG demandó a la compañía privada proveedora de agua y reclamó una indemnización por los daños ocasionados a la salud de los consumidores que habían bebido de esa agua potable⁴⁷.

77. Además, las estrategias relacionadas con la aplicación moderada constituyen un factor importante para lograr una acción oficial. Las instituciones de derechos humanos, los ombudsmen, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones de la sociedad civil desempeñan un papel fundamental a la hora de garantizar el cumplimiento de las sentencias y recomendaciones, ya que ejercen presión sobre los Gobiernos para que cumplan con las medidas de reparación⁴⁸.

78. Además, quedan por afrontar varios desafíos. Uno de ellos consiste en garantizar mecanismos de exigibilidad efectivos en algunas jurisdicciones en las que los derechos humanos al agua y el saneamiento no son justiciables, es decir, no pueden resolverse en los foros judiciales o cuasi judiciales. Es fundamental que la legislación nacional prevea una clara garantía para las personas y los grupos que presuntamente son víctimas de una violación de sus derechos al agua y el saneamiento, a fin de que puedan presentar una denuncia ante un órgano judicial, solicitar compensación por la vía jurídica y recursos legales y conseguir que se hagan realidad. La justiciabilidad de los derechos humanos al agua y el saneamiento es una condición previa esencial para asegurar la eficacia de los mecanismos judiciales y cuasi judiciales, como parte de la dimensión de exigibilidad de la rendición de cuentas.

79. Otro problema es la falta de confianza en los mecanismos existentes. Como se observó en la misión del Relator Especial a México, muchas personas, especialmente las que se hallan en situaciones vulnerables, desconfían de las autoridades, dado que muchos casos de vulneración de los derechos humanos al agua y el saneamiento no llegan a los tribunales y la jurisprudencia sustantiva sobre esos derechos ha sido limitada en comparación con otros derechos (A/HRC/36/45/Add.2, párr. 60). Debe prestarse atención al fortalecimiento de las respuestas en relación con el seguimiento de las decisiones y asegurar la provisión de recursos en los casos, de manera que las violaciones y los abusos no queden impunes y se logre restablecer la confianza.

80. La imposición de determinadas sanciones, como la revocación de licencias, resulta complicada en un sector en el que a menudo no se proveen servicios alternativos, ya que la sanción puede, a la larga, afectar a los usuarios⁴⁹. En el Perú, la ley estipula que los proveedores de servicios que no alcancen determinado nivel de desempeño y de indicadores de buena gobernanza quedan sujetos a un “régimen de transición” durante el cual una institución independiente controla al proveedor, quien recibe apoyo intensivo para facilitar una rápida mejora de los indicadores de desempeño; esto constituía un problema para el que hubo que buscar una solución⁵⁰.

⁴⁶ Tribunal Superior de Kenya, petición constitucional núm. 2 de 2011 (Garissa).

⁴⁷ Comunicación de Suecia.

⁴⁸ B. Cali y N. Bruch, *Monitoring the implementation of judgements of the European Court of Human Rights – A Handbook for NGOs* (2011), pág. 6. Cabe citar como ejemplo la ESCR-Net, <https://www.es-cr-net.org/monitoring>.

⁴⁹ Presentación de Alemania.

⁵⁰ Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento.

V. Conclusión y recomendaciones

81. El principio de rendición de cuentas es un principio básico e intersectorial de derechos humanos. Con la finalidad esencial del lograr un equilibrio de poder para proteger a los más marginados y los que viven en situaciones de vulnerabilidad, se puede hacer uso del principio de la rendición de cuentas como mecanismo para exigir responsabilidades a los Estados y a otros agentes cuyas acciones y decisiones socaven el goce de los derechos humanos al agua y el saneamiento. Al igual que el concepto de derechos humanos, el concepto de rendición de cuentas es de carácter dinámico y evolutivo, y precisa un análisis contextual.

82. En el sector del agua y el saneamiento existen mecanismos de rendición de cuentas a diversos niveles, a saber, local, nacional, regional e internacional. La población afectada puede acceder directamente a algunos mecanismos, y otros pueden requerir representantes para que actúen en su nombre. El presente informe se centró en los mecanismos a los que los usuarios puedan acceder directamente para plasmar sus preocupaciones cotidianas relacionadas con los servicios de suministro de agua y saneamiento que tienen a su disposición. La complejidad de los agentes en el sector del suministro de agua y el saneamiento y sus características específicas hacen que el marco tradicional de derechos humanos centrado en el Estado deje vacíos en los mecanismos de rendición de cuentas existentes. Además, el Relator Especial observa que los mecanismos de rendición de cuentas con frecuencia enfrentan dificultades en los casos en que existen y, en la práctica, muchos son inexistentes. En consecuencia, cuando los derechos al agua y el saneamiento se ven afectados, no siempre está claro a quién se atribuye la acción conexas, por qué se emprendió tal acción, qué modalidades existen para hacer cumplir las sanciones a quienes causaron el daño o cómo remediar la situación.

83. Por ello, el Relator Especial señala la necesidad de fortalecer las tres dimensiones de la rendición de cuentas en el sector del suministro de agua y el saneamiento, a saber, funciones, responsabilidad y normas de desempeño; ofrecer explicaciones y justificaciones; y cumplimiento mediante exigibilidad. A fin de establecer un marco de rendición de cuentas adecuado para la población afectada, el Relator Especial formula una serie de recomendaciones a los Estados y otra a todos los agentes responsables, a saber, los Estados y otros agentes que participan en la prestación de servicios de suministro de agua y saneamiento o cuya acción, inacción y decisiones afecten al acceso a los servicios de suministro de agua y saneamiento.

84. En primer lugar, la implementación adecuada de la rendición de cuentas entraña definir claramente quién es responsable, quién puede exigir cuentas a los agentes, y qué agentes deben responder de sus acciones. La población afectada pueda exigir cuentas a los Estados y a otros agentes responsables por no observar las normas de desempeño predeterminadas o incumplir sus obligaciones en materia de derechos humanos. Sin embargo, el problema es la dificultad de determinar quién ha de rendir cuentas por el acceso a los servicios de suministro de agua y saneamiento, en particular habida cuenta de la compleja arquitectura de instituciones gubernamentales en el sector del agua y el saneamiento, la participación de proveedores de servicios privados y no regulados, la existencia de organismos reguladores y de situaciones en las que no es posible identificar a una persona para que rinda cuentas de sus actos.

85. En relación con la primera dimensión sobre funciones, responsabilidad y normas de desempeño, el Relator Especial recomienda que todos los agentes responsables, entre otros, pero no exclusivamente, los Estados, las organizaciones internacionales, los donantes bilaterales y multilaterales, las organizaciones no gubernamentales, los proveedores de servicios privados y no regulados, los organismos reguladores independientes, las empresas transnacionales y nacionales:

a) Determinen claramente las funciones y responsabilidades de las entidades cuya influencia, acciones, inacciones y decisiones repercutan en la provisión de agua y saneamiento, y las den a conocer de manera clara y transparente a las personas afectadas;

b) Velen por que los recursos, los conocimientos, la capacidad y los correspondientes mecanismos de rendición de cuentas sean debidamente transferidos cuando las funciones y responsabilidades se transfieran de un agente a otro;

c) Adopten los contenidos normativos de los derechos humanos al agua y el saneamiento y de los principios de derechos humanos como la base fundamental de las normas de desempeño;

d) Den prioridad a la provisión de agua y saneamiento en consonancia con los derechos humanos al agua y el saneamiento en situaciones de múltiples demandas en materia de rendición de cuentas.

86. Más concretamente, los Estados deberían:

a) Establecer claros mecanismos de coordinación dentro de las instituciones gubernamentales a fin de que las personas no tengan que recurrir a múltiples agentes en el Gobierno para reclamar sus derechos;

b) Fortalecer la capacidad de los gobiernos locales y los proveedores de servicios para cumplir sus mandatos mediante un proceso claro de rendición de cuentas;

c) Asignar claramente y atribuir responsabilidades a todos los interesados que participan en el sector del agua y el saneamiento, de conformidad con el marco de los derechos humanos al agua y el saneamiento y regular el cumplimiento de esas responsabilidades;

d) Identificar a los proveedores no regulados de servicios de suministro de agua y saneamiento para las personas y las comunidades y poner en práctica reglamentos de esos proveedores, habilitando así los mecanismos de rendición de cuentas;

e) Velar, cuando se hayan transferido a las comunidades las responsabilidades por la prestación de servicios, por que las medidas adoptadas propicien la rendición de cuentas por violaciones de los derechos humanos que puedan resultar de prácticas agresivas y abusivas.

87. En segundo lugar, la provisión de explicaciones y justificaciones requiere, por un lado, que el Estado y otros agentes responsables sean capaces de responder por sus acciones y proporcionar la información que les soliciten los ciudadanos, en particular las personas marginadas y en situación de vulnerabilidad, quienes necesitan ser empoderadas de manera que puedan solicitar información y formular preguntas de manera activa. Por otra parte, el Estado y otros agentes responsables deberían proporcionar información de manera proactiva y sistemática, de manera transparente, así como espacios abiertos que faciliten interacciones con la población afectada. Estos dos aspectos dependen de la existencia de un marco de derechos humanos eficaz y explícito que aplique el derecho a la información, la participación y la vigilancia y presentación de informes en conjunción con el fomento de la transparencia y otros principios para luchar contra la corrupción.

88. En relación con la segunda dimensión relativa la responsabilidad de ofrecer explicaciones y justificaciones, el Relator Especial recomienda que todos los agentes responsables, entre otros, pero no exclusivamente, los Estados, las organizaciones internacionales, los donantes bilaterales y multilaterales, las organizaciones no

gubernamentales, los proveedores de servicios privados y no regulados, los organismos reguladores independientes, las empresas transnacionales y nacionales:

a) Observen y registren periódicamente las medidas y decisiones adoptadas y la justificación respecto de ellas, e incluso establezcan sistemas internos de revisión eficaz de las decisiones y de verificación del cumplimiento de las normas de desempeño;

b) Mantengan mecanismos claros y eficaces para responder a las solicitudes y preocupaciones de la población afectada, dando respuestas oportunas para satisfacer las solicitudes de información y explicaciones en términos de claridad (lenguaje comprensible y claro) y la utilidad de la información;

c) Faciliten el intercambio de información en forma de diálogos o participación que permitan a la población afectada evaluar si la información es razonable, expresar sus opiniones y poder influir en decisiones pertinentes sin barreras lingüísticas;

d) Publiquen periódicamente información sobre el proceso de adopción de decisiones relacionadas con el agua y el saneamiento;

e) Adopten indicadores que abarquen todo el contenido normativo de los derechos al agua y el saneamiento y estén desglosados por motivos prohibidos de discriminación, al tiempo que establecen parámetros de referencia específicos en relación con cada indicador;

89. Concretamente, los Estados deberían:

a) Prestar apoyo a los proveedores de servicios de pequeña escala y no regulado a fin de que estos puedan supervisar su propia prestación de servicios;

b) Garantizar desde el punto de vista jurídico el ejercicio de los derechos humanos fundamentales, como la libertad de expresión, el derecho a la información y la participación, entre otros, que son una condición previa para que la población afectada pueda exigir cuentas a los agentes;

c) Garantizar el proceso de los mecanismos de denuncia en el marco normativo y en los contratos de concesión cuando se delegue la prestación de servicios;

90. En tercer lugar, la exigibilidad es fundamental para garantizar la rendición de cuentas de los agentes mediante la imposición de sanciones y medidas correctivas por cualesquiera abusos y violaciones en que estos incurran. Ello va precedido de un proceso en el que los órganos y los mecanismos supervisan el cumplimiento por parte de los agentes de las normas de desempeño que estén en consonancia con los contenidos normativos de los derechos humanos al agua y el saneamiento. En el plano nacional, los mecanismos judiciales y cuasi judiciales sirven como medio para que la población afectada exija cuentas al Estado y otros agentes. Sin embargo, ello debe complementarse con un entorno propicio que empodere a la población afectada para presentar reclamaciones y que fomente la confianza en los mecanismos de rendición de cuentas y su eficacia.

91. En relación con la tercera dimensión sobre el cumplimiento mediante exigibilidad, el Relator Especial recomienda que todos los agentes responsables, entre ellos, aunque no exclusivamente, los Estados, las organizaciones internacionales, los donantes bilaterales y multilaterales, las organizaciones no gubernamentales, los proveedores de servicios privados y no regulados, los organismos reguladores independientes, las empresas transnacionales y nacionales:

a) Establezcan un sistema de supervisión eficaz, a fin de hacer un seguimiento del comportamiento de los agentes en el sector del agua y el saneamiento y evaluar si se cumplen las normas de desempeño;

b) Evalúen y resuelvan los obstáculos a los que se enfrentan las personas marginadas y en situación de vulnerabilidad para recurrir a un mecanismo judicial o cuasi judicial, eliminando las barreras institucionales, físicas, económicas, sociales o de otra índole;

c) Se aseguren de que la población afectada sepa que, cuando no se resuelvan las denuncias mediante los mecanismos que haya establecido su proveedor de servicios, pueden recurrir a otros mecanismos de aplicación;

92. Concretamente, los Estados deberían:

a) Asegurarse de que todos los elementos de los derechos humanos al agua y el saneamiento y los principios de derechos humanos estén recogidos en el marco jurídico, de manera que los derechos humanos al agua y el saneamiento sean justiciables y que la población afectada tenga a su disposición con un fundamento jurídico para hacer valer sus reclamaciones;

b) Idear un mecanismo para ejecutar las decisiones respecto de otros agentes responsables mediante la interpretación de las leyes nacionales, de forma tal que sea posible iniciar actuaciones contra otras entidades responsables de violaciones y abusos de los derechos humanos.
