

LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO

y los derechos humanos al agua y el saneamiento



A/72/302 and A/72/127

Informes del Relator Especial sobre los
derechos humanos al agua y el saneamiento

Léo Heller



DERECHOS HUMANOS AL
AGUA Y AL SANEAMIENTO

INTRODUCCIÓN

Dos informes

En el primer informe (A/71/302) se presenta un análisis preliminar de los vínculos entre la cooperación para el desarrollo y los derechos humanos en relación con el agua y el saneamiento, en el que se abordan los enfoques de derechos humanos de los financiadores, la evolución de la cooperación para el desarrollo en el sector y las tendencias de las modalidades de financiación.

Sobre la base del marco teórico elaborado en el primer informe, en el segundo informe (A/72/127) el Relator Especial examinó la forma en que los financiadores contribuyen a la realización de los derechos humanos al agua y el saneamiento mediante un análisis empírico de seis estudios de casos. Tras examinar las políticas, los instrumentos operacionales y los instrumentos de proyectos de seis financiadores, el Relator Especial constató que el marco de derechos humanos no está generalmente incorporado adecuadamente en sus programas de desarrollo, con diversos grados de adaptación a los mismos.

Este informe de lectura fácil es un resumen de ambos informes. Combina las conclusiones del primer informe con los casos y el marco introducidos en el segundo informe.

Terminología

Se utiliza el término "cooperación para el desarrollo", aunque algunas fuentes utilizan términos diferentes, a veces con significados ligeramente distintos. La intención aquí es destacar la relevancia de ambos componentes:

 que denota una relación horizontal entre los Estados financiadores y los Estados receptores (asociados)

LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO

el propósito: de apoyar a los Estados interesados 

Convencionalmente, la cooperación para el desarrollo incluye acciones como donaciones, préstamos, condonación de deudas, apoyo técnico y de programación, y asesoramiento normativo a los Estados asociados.





El marco

En el informe se evalúan las funciones que puede desempeñar la cooperación para el desarrollo en la era de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en particular para hacer realidad los derechos humanos al agua y el saneamiento, y se examina cómo puede hacerse en consonancia con el marco de derechos humanos.

Este marco incluye tanto el contenido normativo de los derechos al agua y el saneamiento como los principios básicos de derechos humanos.



¿Qué importancia tiene el desarrollo para los derechos humanos?

- La cooperación para el desarrollo representa una parte importante de la financiación total de los servicios de agua y saneamiento en el Sur global, y se calcula que aumentará de conformidad con el Programa 2030.
- Además, la cooperación para el desarrollo suele establecer un punto de referencia para una conducta adecuada en el sector del agua y el saneamiento, no sólo para los financiadores sino también para las administraciones de los países asociados. Esa influencia puede afectar considerablemente a las perspectivas de realización de los derechos humanos al agua y el saneamiento.

LOS DERECHOS HUMANOS Y LOS ODS

Desde la perspectiva de los derechos humanos, los Objetivos de Desarrollo Sostenible se basan en la normativa internacional de derechos humanos y ofrecen oportunidades fundamentales para seguir avanzando en la realización de los derechos humanos de todas las personas en todas partes, sin discriminación. El desafío actual consiste en asegurar que las estrategias y políticas para aplicar la Agenda 2030 se basen efectivamente en el marco de derechos humanos.

FORTALECER LOS MEDIOS DE EJECUCIÓN Y REVITALIZAR LA ALIANZA MUNDIAL PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE

OBJETIVO 17 *El Objetivo 17 es uno de los objetivos fundamentales para los derechos humanos al agua y el saneamiento. La meta 17.2 expresa el compromiso de los países desarrollados de cumplir plenamente sus compromisos de asistencia oficial para el desarrollo de manera que aumente considerablemente la cantidad de fondos desembolsados a los Estados asociados.*

OBJETIVO 6

ASEGURAR LA DISPONIBILIDAD Y LA GESTIÓN SOSTENIBLE DEL AGUA Y EL SANEAMIENTO PARA TODOS

Los objetivos 6.1 y 6.2 están explícitamente vinculados a aspectos de los derechos humanos al agua y al saneamiento.

Se espera que la cooperación para el desarrollo desempeñe un papel importante en el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. La meta 6.A tiene por objeto ampliar la cooperación internacional y el apoyo al fomento de la capacidad de los países en desarrollo en actividades y programas relacionados con el agua y el saneamiento.

REDUCCIÓN DE LA DESIGUALDAD DENTRO DE LOS PAÍSES Y ENTRE ELLOS

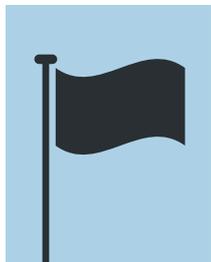
OBJETIVO 10

¿Qué importancia tienen los derechos humanos para el desarrollo?

- La integración de los derechos humanos en todo el ciclo de desarrollo contribuye a asegurar que se dé prioridad a las necesidades de las personas que viven en las situaciones más vulnerables, que los servicios se presten de manera segura y asequible y que los proveedores garanticen la participación, el acceso a la información y la rendición de cuentas.
- Sin una perspectiva de derechos humanos y con la perspectiva tradicionalmente tecnocrática en que se suele gestionar el sector del agua y el saneamiento, lo más probable es que esos objetivos no se logren. Esas tradiciones se extienden también a la práctica de la cooperación para el desarrollo y suelen reflejar la forma en que se seleccionan, diseñan e implementan los proyectos de ese sector.

QUIÉN ES QUIÉN EN LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO, y cuáles son sus responsabilidades?

FINANCIADORES - ESTADOS



El papel de los financiadores es importante, ya que sus decisiones pueden repercutir en la realización de esos derechos de diferentes maneras, según la medida en que las decisiones se basen en normas y principios de derechos humanos.

- Los Estados deben asegurarse de que su conducta sea compatible con las normas y principios de derechos humanos, de conformidad con los tratados internacionales de derechos humanos que han ratificado.
- Los Estados deben facilitar la realización de los derechos al agua y el saneamiento en otros países de manera que se ajusten a las normas de derechos humanos y sean sostenibles y culturalmente apropiados.

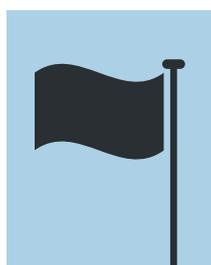
FINANCIADORES - ORGANIZACIONES MULTILATERALES



Proporcionar y regular las políticas de préstamo, los acuerdos de crédito, los programas de ajuste estructural y otros proyectos de desarrollo.

- Los financiadores deben cooperar eficazmente con los Estados Partes, aprovechando sus respectivos conocimientos especializados, en relación con el ejercicio del derecho al agua a nivel nacional.
- Los financiadores deben velar por que los derechos humanos se tengan en cuenta en sus políticas y programas.

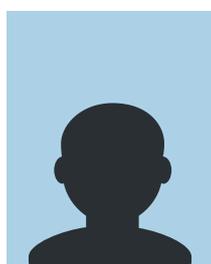
COLABORADORES - ESTADOS



Cooperar con los Estados financiadores para cumplir los derechos humanos al agua y el saneamiento.

- Los Estados deben asegurarse de que su conducta sea compatible con las normas y principios de derechos humanos, de conformidad con los tratados internacionales de derechos humanos que han ratificado.
- Los Estados que no estén en condiciones de cumplir sus obligaciones en materia de derechos humanos deberán formular los planes pertinentes y recabar la cooperación internacional.

SOCIOS IMPLEMENTADORES - ACTORES NO ESTATALES



A menudo proporcionan apoyo y conocimientos especializados in situ, así como ayuda para la ejecución de proyectos de cooperación para el desarrollo.

- Los Estados siguen teniendo la obligación de velar por que todos los instrumentos de delegación, incluidos los contratos, se ajusten a las normas de derechos humanos, contribuyan a la realización de los derechos al agua y el saneamiento y orienten las actividades de los proveedores de servicios no estatales.

LOS DERECHOS HUMANOS EN LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO

¿Cuáles son los problemas?

La cooperación para el desarrollo, aun cuando sea bien intencionada, puede a veces tener un impacto negativo en un subconjunto de personas usuarias de servicios. Si se concibe y aplica adecuadamente, puede ayudar a los Estados asociados a transformar su sector del agua y el saneamiento y contribuir a la realización de los derechos humanos al agua y el saneamiento. Sin embargo, cuando los proyectos de cooperación para el desarrollo se llevan a cabo con poco compromiso o claridad en cuanto a la forma en que se integran esos derechos, los proyectos pueden tener repercusiones negativas en los derechos de las personas al agua y el saneamiento.

¿Cómo asegurar la integración?

El Relator Especial propone el concepto de "ciclo de desarrollo de los derechos humanos". En este marco hipotético se identifican etapas en las que los financiadores deben establecer garantías y salvaguardias para asegurar que su cooperación para el desarrollo incorpore plenamente los derechos humanos. Dentro del ciclo de desarrollo de los derechos humanos, se espera que los financiadores afiancen los principios y normas de derechos humanos en cada etapa concreta y de manera integrada en todas las etapas. El marco constituye un enfoque no lineal, ya que las etapas no son necesariamente secuenciales.

El ciclo



COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO Y MARCO NORMATIVO

Asunto clave:

Las políticas de los financiadores representan el primer paso según el cual se estructurarán las actividades.

Un marco normativo completo de cooperación para el desarrollo con compromisos arraigados de aplicar el marco de los derechos humanos al agua y el saneamiento contribuye a garantizar que esos derechos se reflejen al establecer las prioridades y estrategias.

Además de las políticas, son los vínculos y las estrategias entre los financiadores y los Estados asociados las que pueden determinar objetivos más amplios de cooperación para el desarrollo en materia de agua, saneamiento e higiene y pueden influir considerablemente en la naturaleza de las operaciones de los financiadores.

AGUA, SANEAMIENTO Y LA POLÍTICA DE HIGIENE

Asunto clave:

La incorporación de las normas y principios de los derechos humanos al agua y el saneamiento en las políticas o estrategias para el sector del agua y el saneamiento contribuye en gran medida a garantizar que las actividades de los financiadores hagan realidad esos derechos.

Es importante aclarar que la observación de algunos principios y contenidos normativos de derechos humanos no es lo mismo que la aplicación de un enfoque basado en los derechos humanos. Para garantizar una base eficaz para un enfoque de la cooperación para el desarrollo basado en los derechos humanos en el sector del agua, el saneamiento y la higiene, los Estados y los organismos multilaterales deben adoptar una visión holística del cumplimiento de las políticas, los proyectos y los programas en el marco de los derechos humanos.

RECOMENDACIONES SOBRE LAS POLÍTICAS

El Relator Especial recomienda a los Estados:

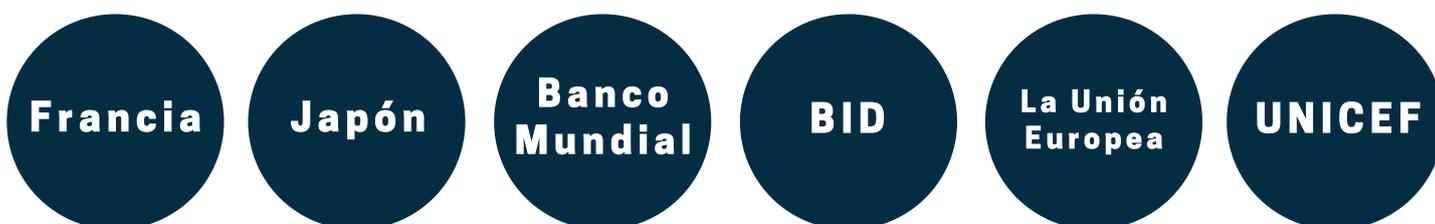
- a) Se adopten políticas que incorporen específicamente las normas y principios de los derechos humanos al agua y el saneamiento en su totalidad, de modo que esos derechos se reflejen al establecer las prioridades y estrategias de las actividades de cooperación para el desarrollo;*
- b) Se adopte una estrategia específica sobre el agua y el saneamiento, de conformidad con el marco de derechos humanos, haciendo hincapié en su priorización para que no quede subsumida en estrategias más amplias u otras políticas temáticas;*
- c) Se pongan de relieve los derechos humanos al agua y el saneamiento en las políticas de los financiadores sobre grupos concretos, como las mujeres, las personas con discapacidad y los pueblos indígenas, que complementan las políticas generales de cooperación para el desarrollo;*
- d) Los Estados financiadores promulguen legislación nacional que reconozca los derechos humanos al agua y el saneamiento a fin de proporcionar mayores garantías respecto de la aplicación de esos derechos en las políticas y las actividades de cooperación para el desarrollo.*

Políticas de financiación: un resumen

En el marco de los tratados internacionales de derechos humanos, todos los niveles de gobierno, incluidos los organismos de cooperación para el desarrollo, tienen la obligación de adoptar políticas específicas encaminadas a la realización de los derechos humanos al agua y el saneamiento en forma legislativa o en otras medidas.

Las políticas de los organismos de financiación representan el primer paso según el cual se estructurarán las actividades. De hecho, un marco normativo completo con compromisos arraigados de aplicar el marco completo de los derechos humanos al agua y el saneamiento contribuye en gran medida a garantizar que las actividades de los financiadores se conciben y, en última instancia, se apliquen de forma que se realicen esos derechos.

En su segundo informe sobre la cooperación para el desarrollo, el Relator Especial examinó seis políticas de financiación, instrumentos operacionales e instrumentos de proyectos, a través de un marco de derechos humanos. Puede consultar los informes de los financiadores:



Conclusiones generales

Si bien las políticas de algunos financiadores tienen en cuenta el marco de los derechos humanos, en particular los derechos humanos al agua y el saneamiento, otras sólo se alinean esporádicamente con esos derechos y revelan falta de claridad en cuanto a su aplicación a la cooperación para el desarrollo. Análogamente, aunque la mayoría de las evaluaciones de los proyectos de los financiadores se centran principalmente en el logro de los objetivos de los proyectos y la sostenibilidad de los servicios, no se observó en ninguno de los casos estudiados una evaluación específica basada en los derechos humanos durante la ejecución de los proyectos y una vez concluidos.

Las causas fundamentales de esas lagunas son variadas, pero incluyen:



Desequilibrios en el tipo de proyectos que recibieron financiación

La falta de reconocimiento explícito del contenido normativo de los derechos humanos al agua y al saneamiento, y de los principios de derechos humanos

La falta de una evaluación basada en los derechos humanos

HERRAMIENTAS OPERACIONALES

Asunto clave:

Los herramientas operacionales son fundamentales para traducir las disposiciones de política en métodos reales para hacer realidad los derechos humanos al agua y el saneamiento.

Los financiadores emplean una variedad de instrumentos prácticos dirigidos a las personas que dirigen los proyectos y a los equipos operacionales para administrar las actividades de cooperación para el desarrollo de manera que se ajusten a sus políticas y objetivos. Entre los ejemplos de esos instrumentos cajas de herramientas, manuales y directrices técnicas, que ofrecen el beneficio particular de ser más adaptables y renovables que los marcos normativos.

Así pues, esos instrumentos cumplen el propósito en el ciclo de desarrollo de los derechos humanos de instruir a los equipos operacionales de los financiadores sobre la manera de maximizar las contribuciones positivas a la realización de los derechos humanos al agua y el saneamiento. Sin embargo, dada la frecuente ausencia de una obligación para los financiadores y ejecutores de aplicar esos instrumentos, su eficacia puede ser limitada.

RECOMENDACIONES SOBRE LOS INSTRUMENTOS OPERACIONALES

El Relator Especial recomienda a los Estados:

a) Velen por que el compromiso en materia de derechos humanos plasmado en sus políticas se traduzca en herramientas operacionales y actividades de capacitación adaptadas al logro de los derechos humanos al agua y al saneamiento en contextos particulares;

b) Requieran la utilización de esas herramientas operacionales en todas las operaciones de financiación para garantizar la plena aplicación del marco de derechos humanos en la etapa de ejecución de los proyectos;

c) Vigilen la aplicación de esas herramientas en la formulación y ejecución de los proyectos.

SELECCIÓN Y FINANCIACIÓN DE PROYECTOS

Asunto clave:

La forma en que un determinado financiador equilibra los tipos de proyectos que apoya es un indicador de la forma en que se tienen en cuenta las cuestiones de derechos humanos en el programa de desarrollo de ese financiador.

Asunto clave:

Cuántos proyectos se financian mediante préstamos y cuántos mediante subvenciones, y la forma en que se asignan pueden repercutir en la realización progresiva de los derechos humanos al agua y el saneamiento, afectando a la capacidad de los financiadores para influir en los objetivos de los proyectos y a la posible carga financiera de los Estados asociados.

EJECUCIÓN DEL PROYECTO

Incluso cuando excepcionalmente los derechos humanos al agua y el saneamiento se mencionan en los documentos de evaluación inicial del proyecto, una vez que éste se ejecuta, no se hace referencia específica a esos derechos en los principales instrumentos de planificación y evaluación, como los planes operativos anuales y los documentos de supervisión del proyecto.

¿Qué aspectos del diseño y la ejecución de los proyectos son importantes en un contexto de derechos humanos?

NIVEL DE SERVICIOS



Los diferentes niveles y tipos de servicios son apropiados en diferentes contextos.

Las cuestiones relativas a las prácticas actuales incluyen:

- La preferencia por los grandes proyectos de infraestructura, que sólo pueden mejorar el acceso de quienes ya gozan de cierto grado de acceso sin ampliarlo a quienes siguen estando excluidos incluso del acceso básico, especialmente en las zonas periurbanas y los asentamientos informales.
- Se centra en soluciones tecnológicas que a menudo dan prioridad al agua, omitiendo la orientación y la asistencia necesarias en los proyectos destinados a mejorar el saneamiento y la higiene.

SOSTENIBILIDAD

Lograr un cambio de comportamiento en las personas beneficiarias e instituciones y crear conciencia sobre los servicios de agua potable, saneamiento e higiene es fundamental para garantizar un desarrollo transformador y proyectos de agua y saneamiento sostenibles. Sin embargo, los esfuerzos por alcanzar esos objetivos se ven gravemente limitados por las restricciones temporales que son comunes en los proyectos de cooperación para el desarrollo.

Los financiadores requieren objetivos nuevos y/o adicionales para una segunda fase, lo que puede ampliar el alcance del proyecto en lugar de concentrar los esfuerzos en los objetivos existentes.

El plazo habitual para el ciclo completo de ejecución del proyecto es

3-5 AÑOS

COBERTURA DE LOS SERVICIOS



El principio de igualdad y no discriminación requiere a veces la adopción de medidas específicas y de acción afirmativa para lograr una igualdad sustantiva.

La aplicación de un enfoque de derechos humanos a la cooperación para el desarrollo en el sector del agua y el saneamiento entrañaría un mayor énfasis en la prestación de servicios a las poblaciones que viven predominantemente en comunidades rurales pequeñas y dispersas o en zonas periurbanas.

ASEQUIBILIDAD

Las mejoras de los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento de los Estados asociados que se financian mediante la cooperación para el desarrollo, incluso cuando se prestan sin obligación de reembolso íntegro, suelen entrañar una mayor necesidad de ingresos procedentes de las tarifas o los impuestos para mantener esos servicios en funcionamiento y sostenibles a largo plazo.

Cuando los financiadores imponen condicionalidades que requieren la recuperación total de los costos a través de las tarifas y el resultado es un aumento de las tarifas de los servicios para las personas usuarias, éstas deben poder recurrir el monto de la tarifa y tener el cauce legal para ello.



PARTICIPACIÓN

- 1** En primer lugar, la participación de una diversidad de personas interesadas es pertinente durante los procesos de planificación, ejecución, vigilancia y evaluación y valoración.
- 2** En segundo lugar, es fundamental establecer procesos de participación entre el financiador y las personas y comunidades beneficiarias a nivel de la ejecución de los proyectos. Si los conocimientos y las expectativas de los beneficiarios no se incorporan a esos procesos, la cooperación nunca mejorará su acceso al agua, el saneamiento y la higiene de manera compatible con sus valores culturales y los principios de derechos humanos.

ACCESO A LA INFORMACIÓN Y TRANSPARENCIA

Desde la perspectiva de las personas titulares de derechos, cuando los beneficiarios de los proyectos de cooperación para el desarrollo tienen un acceso transparente a la información, están más capacitados para participar de manera significativa en la adopción de decisiones y están facultados para reclamar sus derechos y exigir responsabilidades a los titulares de obligaciones.

Desde una perspectiva más amplia, garantizar el acceso del público a la información sobre los proyectos de cooperación para el desarrollo aumenta la transparencia y permite una supervisión más eficaz de la contribución de un financiador a la reducción de las desigualdades y al logro de los objetivos de su programa de desarrollo.



RECOMENDACIONES SOBRE LA SELECCIÓN DE PROYECTOS, DISEÑO Y ETAPAS DE IMPLEMENTACIÓN

El Relator Especial recomienda a los Estados:

- a) Mantengan un equilibrio entre los proyectos de suministro de agua y saneamiento y la cobertura de esos servicios entre las zonas urbanas y rurales, de manera compatible con la realización progresiva de los derechos al agua y el saneamiento en cada contexto;*
- b) Velen por que en la selección, formulación y ejecución de los proyectos se aplique el marco de los derechos humanos al agua y el saneamiento, en particular dando prioridad a las personas en situación más vulnerable;*
- c) Detecten y eviten todo efecto negativo para los derechos humanos antes y en el curso de la ejecución de los proyectos;*
- d) Velen por que la formulación y la ejecución de los proyectos se realicen de manera transparente con la participación de las partes interesadas, en particular los beneficiarios del proyecto, brindando amplio acceso a la información pertinente e incluyendo mecanismos para facilitar la rendición de cuentas por parte de los financiadores;*
- e) Se aseguren de que los proyectos prevean una estrategia de financiación sostenible para la prestación de servicios a largo plazo que comprenda el acceso asequible e inclusivo a los servicios para todas las personas;*
- f) En los proyectos de apoyo al desarrollo institucional y la formulación de políticas, velen por mejorar la capacidad a largo plazo de las autoridades locales y las diversas partes interesadas para poner en marcha servicios de agua y saneamiento en consonancia con el marco de derechos humanos.*

EVALUACIÓN

Asunto clave:

La evaluación de un proyecto requiere un conjunto de métodos que equilibren las evaluaciones cuantitativas y cualitativas y que abarquen toda la gama del contenido normativo de los derechos humanos al agua y el saneamiento y los principios de derechos humanos.

Los datos deben ir más allá de las evaluaciones limitadas del acceso y la disponibilidad de los servicios (por ejemplo, el número de casas conectadas a una red de tuberías) y deben incluir formas de identificar la discriminación y las desigualdades, el tiempo de recolección y otras barreras al acceso físico, la calidad del agua, la seguridad, la aceptabilidad y la asequibilidad.

MONITOREO A LARGO PLAZO

Asunto clave:

El monitoreo de la realización de los derechos humanos mediante la ejecución de proyectos de agua y saneamiento requiere que se mejoren los procedimientos de monitoreo de los financiadores, ajustando su alcance, los métodos de recolección de datos y los indicadores.

¿Cómo pueden la evaluación y el monitoreo retroalimentarse en el ciclo de desarrollo?

- Se puede evaluar la sostenibilidad a largo plazo de un proyecto, así como sus repercusiones en los derechos humanos.
- Se pueden documentar las experiencias y las preocupaciones que surgieron a lo largo del proyecto y su ejecución, así como la forma en que se trataron esas preocupaciones.
- Las lecciones aprendidas de la supervisión de los datos pueden retroalimentar proyectos futuros y hacer se ajustes para llenar las lagunas identificadas.

RECOMENDACIONES SOBRE EL MONITOREO Y LA EVALUACIÓN

El Relator Especial recomienda a los Estados:

- a) Instituyan y lleven a cabo sistemáticamente una evaluación y un seguimiento a fondo sobre la base del marco de derechos humanos, incluida la evaluación durante y después de la ejecución de los proyectos;*
- b) Mejoren los protocolos existentes de evaluación de proyectos, ajustando su alcance, así como sus métodos de recolección de datos e indicadores, incluidos los principios de derechos humanos;*
- c) Hagan un seguimiento a largo plazo de los productos y resultados de los proyectos mediante indicadores y análisis cualitativos basados en el marco de derechos humanos;*
- d) Preparen estudios para evaluar todas las etapas de las actividades del financiador en el ciclo de desarrollo de los derechos humanos, incluida la aplicación de sus conclusiones con miras a mejorar la contribución del financiador al logro de los derechos humanos al agua y el saneamiento;*
- e) Utilicen la evaluación y el seguimiento para obtener retroalimentación sobre las herramientas operacionales y las etapas de selección, formulación y ejecución de los proyectos e insten a las personas responsables a examinar detenidamente las conclusiones pertinentes.*