



Asamblea General

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

Septuagésimo tercer período de sesiones

Tema 74 b) de la lista preliminar**

**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**

Derechos humanos al agua potable y al saneamiento

Nota de la Secretaría

El Secretario General tiene el honor de transmitir a la Asamblea General el informe del Relator Especial sobre los derechos humanos al agua potable y al saneamiento, Sr. Léo Heller, presentado con arreglo a lo dispuesto en la resolución [64/292](#) de la Asamblea y la resolución 33/10 del Consejo de Derechos Humanos.

* Publicado nuevamente por razones técnicas el 10 de diciembre de 2018.

** [A/73/50](#).



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

Resumen

El Relator Especial sobre los derechos humanos al agua potable y al saneamiento, Sr. Léo Heller, presenta el informe sobre el principio de la rendición de cuentas en el contexto de la realización de los derechos humanos al agua y el saneamiento con arreglo a la resolución 33/10 del Consejo de Derechos Humanos. En el informe, el Relator Especial analiza el concepto de rendición de cuentas sobre la base de tres dimensiones: funciones, responsabilidad y normas de desempeño; ofrecer explicaciones y justificaciones; y cumplimiento mediante exigibilidad. Además, ofrece orientación y ejemplos de cómo los titulares de derechos pueden exigir cuentas a los Estados y a otros agentes pertinentes por cómo garantizan el goce de los derechos humanos al agua y el saneamiento y por su inacción y aquellas de sus acciones y decisiones que afecten la realización de esos derechos.

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 determinase 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. En el presente informe se ha centrado en el principio de la rendición de cuentas en el contexto de la realización de los derechos humanos al agua y el saneamiento, y ha tratado de aclarar el concepto de rendición de cuentas y sus repercusiones para los derechos humanos al agua y el saneamiento. Además, ha tratado de ofrecer orientación y ejemplos de cómo los titulares de derechos pueden exigir cuentas a los Estados y a otros agentes responsables por cómo garantizan el goce de los derechos humanos al agua y el saneamiento y por aquellas de 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. Además, 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. Por último, durante el mes de junio de 2018, consultó 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 podría aplicarse a 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 fundamental para el sector, 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 y los organismos reguladores), las organizaciones internacionales, las empresas transnacionales y nacionales, y las organizaciones no gubernamentales (ONG).

4. Por otra parte, la globalización y la ola neoliberal 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 el desequilibrio de poder ha afectado en ocasiones el goce de los derechos humanos al agua y el saneamiento. Ello suscita interrogantes

¹ Véase

<http://www.ohchr.org/EN/Issues/WaterAndSanitation/SRWater/Pages/PrincipleOfAccountability.aspx>.

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

³ Véanse, entre otras referencias, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) y Centro de Derechos Económicos y Sociales, *¿Quién debe rendir cuentas? Los derechos humanos y la agenda para el desarrollo después de 2015* (Ginebra, ACNUDH; Brooklyn (New York), Centro de Derechos Económicos y Sociales, 2013); Órgano de la Gobernabilidad del Agua del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), *Accountability in WASH: Explaining the Concept* (2015); End Water Poverty y otros, *Global Review of National Accountability Mechanisms for SDG 6* (Londres, 2018); y 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, núm. 1 (noviembre de 2015).

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 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 que no están regulados y operan sin licencia y que, por ende, podrían no estar 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 un 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” y con un “sentido de responsabilidad”, es decir, 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 considera 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 en cuanto titulares de derechos y, en particular, quienes detentan el poder y afectan al goce de los derechos de las primeras al ejercer poderes análogos a los del Estado o un poder decisivo y asimétrico que pueda tener repercusiones considerables en las

⁴ Mark Bovens, “Two concepts of accountability: accountability as a virtue and as a mechanism”, *West European Politics*, vol. 33, núm. 5 (2010).

⁵ Mark Bovens, “Public accountability: a framework for the analysis and assessment of accountability arrangements in the public domain”, 2005.

⁶ Jutta Brunnée, “International legal accountability through the lens of the law of State responsibility”, *Netherlands Yearbook of International Law*, vol. 36, núm. 1 (diciembre de 2005).

⁷ Catarina de Albuquerque y Virginia Roaf, *On the Right Track: Good Practices in Realising the Rights to Water and Sanitation* (Lisboa, 2012).

personas⁸. En ese sentido, podría decirse que la rendición de cuentas tiene dos funciones principales: una función correctiva, que aborda las reclamaciones individuales o colectivas y las sanciones por 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 aplicar de manera efectiva el principio de la rendición de cuentas⁹.

8. Otro aspecto de la rendición de cuentas es el empoderamiento de los titulares de derechos para solicitar información y medidas que les permitan examinar minuciosamente las políticas y prácticas de los Estados y otros agentes y exigir a estos que 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 diversas dimensiones de 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 pueden recurrir 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. Así pues, los mecanismos de rendición de cuentas existen a nivel tanto nacional como internacional. A los efectos del presente informe, el Relator Especial se ha centrado en los mecanismos a los que pueden recurrir los ciudadanos en el plano nacional y, cuando procede, se ha referido brevemente a los mecanismos internacionales y regionales.

10. Habida cuenta de los diversos elementos del principio de rendición de cuentas, el Relator Especial ha analizado el concepto a través de un enfoque 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 (secc. II); los agentes deben dar explicaciones y justificaciones de sus acciones, su inacción y sus decisiones a las poblaciones afectadas, lo que implica facilitar el acceso a información de manera transparente y a espacios para la interacción entre los agentes y las personas afectadas (secc. 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 (secc. IV)¹⁰.

⁸ Arne Vandenberghe, *Towards shared accountability in international human rights law: Law, Procedures and Principles*, vol. 7, *Law and Cosmopolitan Values* (Mortsel (Bélgica), Intersentia, 2016).

⁹ ACNUDH y Centro de Derechos Económicos y Sociales, *¿Quién debe rendir cuentas? Los derechos humanos y la agenda para el desarrollo después de 2015*, pág. ix.

¹⁰ *Ibid.*, pág. 12.

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, su inacción o sus decisiones. La aplicación 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 ese 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 o 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, puede exigirse cuentas a agentes distintos del Estado por su conducta, especialmente cuando esta afecte a la realización de los derechos humanos al agua y al saneamiento a raíz de su influencia, sus decisiones, sus acciones o su inacción. Si bien en el presente informe el Relator Especial ha respetado la relación fundamental que existe entre los agentes sobre la base del derecho internacional de los derechos humanos, que impone a los Estados obligaciones en materia de derechos humanos, también ha definido la manera en la que las personas podrían 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 hasta las personas que participan en la prestación de servicios, pasando por las ONG y las organizaciones comunitarias. También se incluyen empresas comerciales que puedan repercutir en el goce de los derechos humanos al agua y el saneamiento al realizar sus actividades. 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 también pueden imponer un tipo de prestación de servicios o sistemas arancelarios, utilizando una serie de condiciones o criterios de financiación, con las consiguientes repercusiones en el goce de los derechos humanos, en particular con respecto a la

¹¹ Órgano de la Gobernabilidad del Agua del PNUD/UNICEF, *Accountability in WASH: Explaining the Concept*, pág. 10.

asequibilidad de los servicios (véase [A/72/127](#)). En el presente informe se denomina a esas entidades “otros agentes responsables”, es decir, agentes distintos de los Estados que participan en la prestación de servicios de suministro de agua y saneamiento a las personas y las comunidades o que pueden influir en ella mediante sus decisiones y acciones.

14. Los otros agentes responsables se enfrentan a 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 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 a las 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, ante los usuarios de los servicios que prestan y ante las personas que sufren las consecuencias de sus actos, lo que podría dar lugar a tensiones con respecto a qué intereses han de primar.

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 particulares facultados legítimamente 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 esa función 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 defensores del pueblo, tienen el mandato de exigir que se haga justicia por agravios expresados 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, pueden solicitar explicaciones o imponer sanciones otros titulares responsables, por ejemplo los agentes estatales que posean autoridad oficial (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 tienen la facultad de hacer cumplir las regulaciones vigentes con objeto de garantizar el goce de esos derechos por parte de los usuarios (véase [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 en el marco de ellos el Estado está obligado a proporcionar información sobre su conducta y puede afrontar consecuencias si incumple sus obligaciones con arreglo a un tratado determinado. Entre estos órganos y procesos cabe mencionar los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos encargados de vigilar 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 la gestión de los recursos hídricos corre a cargo de más de 20 entidades diferentes, como municipalidades, juntas administradoras rurales de agua y organismos de construcción y vivienda. Esos órganos comparten la responsabilidad de distribuir y supervisar los recursos hídricos (véase [A/HRC/33/49/Add.1](#), párr. 25). En Egipto, la responsabilidad por los servicios de suministro de agua potable y saneamiento recae sobre un grupo de varias instituciones (véase [A/HRC/15/31/Add.3](#), párr. 12). La fragmentación de funciones y responsabilidades se traduce en un entramado en el que los Estados abordan el marco de derechos humanos, lo que impide que los particulares puedan exigir cuentas eficazmente 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 suelen ser los principales responsables de planificar, programar, reglamentar y financiar el suministro de agua y el saneamiento, mientras que las municipalidades son las 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 (véase [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 (véase [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 al plano municipal había tenido como resultado una heterogeneidad considerable, por ejemplo, con respecto a la forma en la que se controlaba 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 o la capacidad

¹² Comunicación presentada por España, respuesta a la pregunta 5 del cuestionario.

necesarios 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 otros sistemas de vigilancia y control¹⁴, lo que añade nuevos niveles de complejidad y hace que sea más difícil determinar quiénes son los agentes responsables.

22. Como consecuencia de la fragmentación, la descentralización y la falta de coordinación, la falta de claridad en las funciones y las 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 y el saneamiento. En Tayikistán, si bien pueden presentarse denuncias en línea, por correo electrónico y llamando a números de teléfono de emergencia, el proceso de averiguar a quién llamar cuando se tienen problemas con los servicios de suministro de agua y saneamiento parece ser complicado (véase [A/HRC/33/49/Add.2](#), párr. 39).

23. Además, la corrupción florece en entornos en 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 hasta los servicios delegados a proveedores privados o de propiedad estatal y a proveedores de pequeña escala sin mandato del Estado, lo cual —a menudo— plantea dificultades para 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 y 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](#)). Asimismo, 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 las poblaciones afectadas.

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, no está claro quién es el responsable de los servicios de saneamiento, y, a menudo, se considera responsabilidad de las personas el construir y mantener sus tanques sépticos (véase [A/HRC/24/44/Add.2](#), párr. 9). El suministro no regulado o autoabastecimiento prevalece en zonas de difícil acceso y en las que residen

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

¹⁴ Water Integrity Network, *Water Integrity Outlook 2016* (Berlín, 2016), págs. 88 y 108.

¹⁵ *Ibid.*, pág. 26.

poblaciones 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, y dejan 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 suelen rendir cuentas a los consumidores únicamente por la “disponibilidad” y los 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 cuentan también las organizaciones que prestan servicios gratuitos, lo que podría disuadir a los beneficiarios de pronunciarse claramente cuando reciben servicios insatisfactorios, por temor a parecer ingratos¹⁷.

26. En ocasiones, la responsabilidad en cuanto a la prestación de servicios se traslada a las comunidades, como se observó en el caso de la iniciativa de saneamiento total liderado por la comunidad, un concepto introducido para tratar de resolver la defecación al aire libre en ciertas comunidades en el marco del cual se exhorta a la población a montar sus propios retretes. La implementación de este enfoque ha sido más eficaz en aquellos lugares en los que los Gobiernos se han comprometido a rendir cuentas y crear capacidad¹⁸. Además, el animar a utilizar la “vergüenza” o el “estigma social” como herramientas para promover cambios de comportamiento hace que la responsabilidad de lograr que toda una aldea elimine la práctica de la defecación al aire libre recaiga en los miembros de la comunidad. Resulta muy alarmante el hecho de que esto haya dado lugar a prácticas estigmatizadoras y a casos extremos en los que parece que se ha rechazado que se investiguen y se sancionen los actos de violencia cometidos contra personas acusadas de defecar al aire libre, lo que constituye una violación de los derechos de esas personas a obtener reparación y a acceder a la justicia¹⁹. Por ejemplo, Clean India Mission está muy orientada a la consecución de objetivos y resultados 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 premios, por ejemplo el título de comunidad “sin defecación al aire libre”, se han registrado algunas prácticas agresivas y abusivas (véase [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 los proyectos de saneamiento total liderado por la comunidad deben velar por que se rindan cuentas por todas las 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 en el logro de los derechos al agua y al saneamiento de maneras diversas, según el grado en que se basen en los principios y normas de derechos humanos (véase [A/72/127](#)). El papel de las entidades de ejecución varía según su función y su responsabilidad, así como según las condiciones establecidas

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

¹⁷ Comunicación de End Water Poverty en respuesta al cuestionario.

¹⁸ UNICEF, Plan International y WaterAid, *Second Review of Community-Led Total Sanitation in the East Asia and Pacific Region* (Bangkok, diciembre de 2015), pág. ix.

¹⁹ J. Bartram y otros, “Commentary on community-led total sanitation and human rights: should the right to community-wide health be won at the cost of individual rights? *Journal of Water and Health*, vol. 10, núm. 4 (diciembre de 2012).

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 sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo y el Programa de Acción de Accra utilizan la frase “rendición de cuentas mutua” para describir la obligación conjunta que comparten el Estado y los agentes del desarrollo en el proceso de desarrollo. Por esa razón, es importante que los proyectos impliquen a la comunidad a la que van dirigidos y se diseñen con una clara asignación de funciones y responsabilidades.

28. Existe un problema similar en el sector humanitario, en el que una serie de agentes estatales, desde el Estado hasta las organizaciones internacionales con condición jurídica diferente, pasando por las ONG, participan en la prestación de servicios de suministro de agua y saneamiento como parte de su asistencia humanitaria (véase [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 poco definidas y no resulta fácil delimitar el punto a partir del cual que esos agentes deben rendir cuentas. Particularmente en situaciones de crisis prolongada, por lo general los límites entre las intervenciones humanitarias y las de desarrollo no están claros y, por lo tanto, las funciones y responsabilidades de esos agentes adolecen de lagunas o superposiciones.

C. ¿Por qué acciones han de rendir cuentas los agentes?

29. Las poblaciones afectadas pueden 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 las normas de desempeño de todos los agentes responsables.

30. En primer lugar, las normas por las que han de rendir cuentas 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. Incorporar esos derechos en el 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 el contenido normativo de los derechos humanos al agua y el saneamiento en sus marcos normativos y en los instrumentos técnicos que proporcionan orientación (véase [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 (véase [A/HRC/36/45](#)). Con respecto a la norma de desempeño específica por la que debe rendir cuentas un contratista, es importante que en los contratos —que habitualmente son válidos durante decenios— esté prevista la posibilidad de revisarlos y adaptarlos

a lo largo del tiempo. De ese modo, los Estados pueden cumplir su obligación de proteger, directamente o por conducto de órganos reguladores, y exigir cuentas de sus actos a los proveedores de servicios. Por ejemplo, en Portugal, el Tribunal de Cuentas publicó un informe sobre los servicios hídricos municipales prestados mediante alianzas público-privadas en el que se afirmaba que en la mayoría de las concesiones beneficiaban sistemáticamente al sector privado en detrimento de los presupuestos municipales y los consumidores (véase [A/HRC/36/45/Add.1](#), párrs. 38 a 41).

33. En tercer lugar, las normas de desempeño están recogidas 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 los derechos humanos al agua potable y al 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 WASH Sustainability Charter, para reiterar su compromiso con la rendición de cuentas²¹. Otras organizaciones se han comprometido claramente a aplicar la rendición de cuentas, entre ellas WaterAid, que, en su estrategia mundial para 2015-2020, indica que rinde cuentas ante las personas cuyas vidas espera ver transformadas, las entidades con las que trabaja y todo aquel que la apoya²².

III. Aportación de explicaciones y justificaciones

34. El principio de rendición de cuentas exige que los Estados y otros agentes “respondan” ante la población afectada por aquellos de sus actos, su inacción y sus 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 justificación razonada de sus acciones, su inacción y sus decisiones a las personas afectadas por estas, así como al público en general. Los agentes pueden hacer efectiva la responsabilidad de responder por las acciones de dos maneras: respondiendo a preguntas y proporcionando información a petición de la persona, o proporcionando información de manera proactiva, publicando la información pertinente de manera transparente y creando espacios para la interacción con los titulares de derechos.

35. La primera modalidad garantiza el derecho de las personas a exigir cuentas a los Estados y otros agentes responsables solicitando explicaciones e información sobre cuestiones que van desde los niveles y la cobertura de la accesibilidad al agua y el saneamiento, los aranceles, la calidad del agua potable y el impacto ambiental hasta los motivos que han impulsado las decisiones en materia de políticas y programas. Es preciso que las respuestas satisfagan las solicitudes de explicaciones e información en lo que respecta a la claridad y la puntualidad. Para que una explicación sea satisfactoria se requiere el uso de un lenguaje claro y comprensible y la difusión de información útil. También supone entablar un diálogo con los titulares de derechos y conlleva la posibilidad de que estos últimos puedan objetar a las respuestas dadas por los agentes pertinentes. Además, los titulares de derechos deben estar en condiciones de evaluar si la justificación es razonable y expresar sus opiniones.

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

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

²² Véase www.wateraid.org/uk/our-global-strategy.

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 dar a las personas y los grupos acceso pleno y equitativo a la información sobre el agua, los servicios relacionados con el agua y el medio ambiente, independientemente de que esa información que esté en poder de las autoridades o de terceros (véase Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 15 (2002), relativa al derecho al agua, 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 (véase [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 proporcionar justificación y explicaciones razonadas de su conducta y decisiones a quienes afecten, para lo cual 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, los Estados y otros agentes responsables deben supervisar sistemáticamente las acciones y decisiones que adoptan, rendir informes 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 proporcionar una perspectiva importante para generar un entorno propicio para responder por las acciones. A fin de detectar, prevenir y mitigar las consecuencias negativas de sus actividades en los derechos humanos y de dar cuenta de cómo responden a ellas, las empresas deben proceder con debida diligencia en materia de 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 que permitan a los proveedores de servicios evaluar el rendimiento mediante el diálogo con las partes interesadas y rendir informes al respecto. Esos instrumentos y sistemas internos incluyen la presentación de informes anuales por los proveedores de servicios tanto públicos como privados sobre su planificación, su desempeño y sus gastos.

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, algunos órganos creados en virtud de tratados, como el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, supervisan la realización del derecho al agua por los Estados partes sobre la base de la observación general núm. 15. Otros mecanismos supervisan la aplicación de los compromisos

políticos, como el Programa Conjunto de la Organización Mundial de la Salud y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia de Monitoreo del Abastecimiento de Agua y del Saneamiento y los exámenes nacionales voluntarios del foro político de alto nivel sobre desarrollo sostenible, para hacer un seguimiento de los avances en la implementación de la agenda de desarrollo sostenible. Cabe señalar, no obstante, que, en el momento de concebir los Objetivos de Desarrollo Sostenible, las negociaciones sobre los mecanismos de rendición de cuentas fueron tensas y, en última instancia, llevaron a utilizar en el documento final “seguimiento y examen”, en lugar de “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, es decir, aquellos que suelen proporcionar acceso al agua corriente y al alcantarillado, son capaces de reunir datos, es posible que los proveedores de servicios no regulados no siempre están dispuestos a facilitar 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 decisiones 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 sus servicios, de modo que la rendición de cuentas por la prestación de servicios se pueda extender 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 los derechos al agua y al saneamiento por los grupos marginados y las poblaciones en situación de vulnerabilidad. Los Estados y otros agentes responsables deben, por lo tanto, adoptar indicadores que abarquen todo el contenido normativo de esos derechos 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 y dar a conocer sus necesidades, exigiendo 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 puedan extraer enseñanzas de las deficiencias del pasado y se pueda mejorar 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

²³ K. Donald y S.A. Way, “Accountability for the Sustainable Development Goals: A Lost Opportunity?”, *Ethics & International Affairs*, vol. 30, núm. 2 (10 de junio de 2016), pág. 205.

²⁴ ACNUDH y Centro de Derechos Económicos y Sociales, *¿Quién debe rendir cuentas? Los derechos humanos y la agenda para el desarrollo después de 2015*, pág. 16.

a nivel nacional debido a diversas razones, como el conocimiento de las plataformas locales de participación, los gastos de viaje y el tiempo que hay que dedicar²⁵.

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 generar por sí mismas la rendición de cuentas aumentando 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 previenen la corrupción y pueden ejercer presión sobre los funcionarios del Gobierno para que respondan por sus actos. A diferencia de ello, la corrupción 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 las poblaciones afectadas 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 que los agentes justifiquen 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 debe garantizarse en los 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 medidas especiales como las traducciones y el material de audio y lengua 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 y la difusión de esa información a través de canales fácilmente accesibles.

²⁵ International Council on Human Rights Policy, *Local Rule: Decentralisation and Human Rights* (Versoix (Suiza), 2002) págs. 19 a 22; y End Water Poverty y otros, *Global Review of National Accountability Mechanisms for SDG 6*.

²⁶ ACNUDH y Centro de Derechos Económicos y Sociales, *¿Quién debe rendir cuentas? Los derechos humanos y la agenda para el desarrollo después de 2015*, pág. 51.

²⁷ Water Integrity Network, *Water Integrity Outlook 2016*, pág. 155, citando a Citiscope, 2015: véase <http://archive.citiscope.org/story/2015/mexico-citys-miguel-angel-mancera-cracks-down-corruption>). Véase también: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, *Estudio sobre integridad en México: adoptando una política firme contra la corrupción* (París, 2017).

50. La información puede facilitarse de diversas maneras. En Zambia, la entidad Southern Water and Sewerage Company puso en práctica medidas para cuantificar el uso del agua a través de una aplicación de telefonía, de modo que las facturas del agua sean más transparentes y menos propensas a ser modificadas indebidamente por funcionarios corruptos²⁸. En el Brasil, la ONG Article 19, elaboró una guía para alentar a los usuarios del agua y el saneamiento a acceder a mecanismos información. La guía proporciona información sobre la manera en la que los ciudadanos pueden participar y 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 [A/69/213](#)). Los Estados y otros agentes responsables deberían establecer mecanismos participativos que permitan 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. Esos 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, existe un programa mensual en el que los televidentes pueden entablar conversaciones con un ministro o con el presidente del país sobre cuestiones relativas al agua y el saneamiento, y el programa combina la presentación de información en línea y el seguimiento de los progresos con un formato de televisión en vivo con público para recibir comentarios o aclaraciones sobre los progresos o la falta de ellos³⁰. Nepal brinda otro ejemplo, ya que las comunidades locales pudieron participar en reuniones públicas con los proveedores de servicios, preguntarles sobre los aranceles y la falta de servicios y exigir respuestas al respecto, gracias a lo cual muchos proveedores de servicios tomaron en consideración las quejas de los residentes y modificaron sus políticas en consecuencia³¹. Entre otros mecanismos innovadores cabe mencionar el uso de la tecnología de la información y las comunicaciones. En la Unión Europea, se ha propuesto recientemente una directiva nueva sobre el agua potable con arreglo a la cual se tendría que publicar información en línea y a través de aplicaciones inteligentes, lo que permitiría un análisis sistemático de los grados de ejecución y de los logros alcanzados³².

53. Sin embargo, subsisten numerosos problemas prácticos que impiden la participación efectiva de las personas (véase [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 (véase [A/HRC/36/45/Add.2](#), párr. 62).

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

²⁹ Article 19, *Guía Práctico de Acesso à Informação em Água e Saneamento* (São Paulo).

³⁰ Comunicación de End Water Poverty en respuesta al cuestionario.

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

³² Comisión Europea, propuesta de directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la calidad de las aguas destinadas al consumo humano (versión refundida), COM(2017) 753 final 2017/0332 (COD) (1 de febrero de 2018), pág. 15, art. 14 y anexo IV.

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 repercutido en sus derechos de acceso a servicios de agua y saneamiento.

55. Los agentes que con su comportamiento afecten el goce de los derechos al agua y el saneamiento deberían poner a disposición de los titulares de derechos mecanismos de presentación de quejas. Entre esos agentes figuran entidades privadas cuyas actividades afectan a la calidad o disponibilidad del agua en una zona determinada u ONG 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. Los Gobiernos pueden poner en práctica diferentes mecanismos de denuncia en el marco de la participación del público. Por ejemplo, en el sector del desarrollo, la Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GIZ) trabaja con asesores en materia de integridad, una defensoría del pueblo externa y un sistema de presentación de informes con oficiales de cumplimiento, con 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. Los ejemplos de mecanismos de denuncia eficaces pueden variar desde formularios en línea hasta quioscos de información locales en que las personas puedan presentar una denuncia verbalmente. En Tayikistán, el programa Gobernanza, Promoción y Liderazgo en favor del Agua, el Saneamiento y la Higiene, ejecutado por el Órgano de Gobernanza del Agua del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la entidad Stockholm International Water Institute, ha apoyado el establecimiento de consejos consultivos públicos, que celebran reuniones específicas en que los consumidores presentan abiertamente quejas y solicitudes consumidores a la administración de las compañías de suministro de agua, que a su vez proporcionan explicaciones y se comprometen a solucionar los problemas³³. Otro ejemplo es el de Aguas de Comayagua, de Honduras, que ha establecido enlaces directos para recibir quejas y reclamaciones de manera presencial, por teléfono, en línea y en 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 garantizar 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

³³ Véase www.watergovernance.org/programmes/goal-wash/tajikistan/.

³⁴ Véase servicioaguasdecomayagua.com/.

³⁵ Véase www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/ARP_II.aspx.

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 el 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.

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 cada institución exige cuentas a las demás en nombre de los ciudadanos. Se encomienda a las instituciones la función de supervisar a otros organismos estatales o agentes privados. Esas instituciones incluyen los organismos reguladores, las comisiones e instituciones de derechos humanos, las defensorías del pueblo, los organismos de lucha contra la corrupción y las instituciones estatales de auditoría. Esos órganos pueden tener como mandato hacer cumplir las normas jurídicas públicas con sólidas facultades para la determinación de los hechos y determinar compensaciones por iniciativa propia. Otros pueden formular recomendaciones sobre las medidas correctivas y de recuperación. Por ejemplo, la institución de derechos humanos de Colombia Defensoría del Pueblo ha publicado un estudio en el que examinó los progresos en la realización de los derechos al agua y el saneamiento en todo el país y formuló 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 la verificación del cumplimiento de las normas en materia de derechos humanos por parte de los Estados y otros agentes responsables. Además, los medios de comunicación pueden desempeñar un papel importante en la supervisión de las acciones de diversos agentes en el sector del agua y el saneamiento. Pueden ejercer de guardianes y reequilibrar la asimetría 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 permiten determinar si los gastos declarados por el Estado se ajustan a 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

³⁶ Defensoría del Pueblo, *Acciones para el impulso del derecho humano al agua en Colombia: una mirada crítica al sector del agua potable y saneamiento básico* (Bogotá, febrero de 2014).

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 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 (véase [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. Los Estados 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. Además de los mecanismos judiciales nacionales que aseguran la ejecución del cumplimiento por la ley, existen otros mecanismos no judiciales a nivel nacional que pueden influir positivamente en los Estados y otros agentes responsables, por ejemplo, los medios de comunicación y los grupos de protección del consumidor. En el presente informe se describen 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 alternativa preferida, estos son una opción 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 cambios más transformadores 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 demandas colectivas.

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, en particular cuando existe legislación pertinente. 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 directamente aplicables en ese país³⁹.

³⁷ Alnoor Ebrahim, "Accountability In Practice: Mechanisms for NGOs", *World Development*, vol. 31, núm. 5 (mayo de 2003), pág. 818.

³⁸ ACNUDH y Centro de Derechos Económicos y Sociales, *¿Quién debe rendir cuentas? Los derechos humanos y la agenda para el desarrollo después de 2015*, pág. 47.

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

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 algunas o 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 informes 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 de Derechos Humanos de Sudáfrica 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 los hechos objetivamente y extraer conclusiones que sirvan de 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 representados en 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, las poblaciones afectadas podrían solicitar una reparación efectiva en relación con proyectos que violen 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 los 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 (véase [A/HRC/36/45](#), párr. 81). Esos órganos suelen encontrarse a nivel local 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 (véase Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 15, párr. 56).

72. Los organismos reguladores pueden utilizar varios mecanismos para hacer cumplir las normas, como incentivos, advertencias y penalizaciones por incumplimiento (como multas), denegación de permisos, expedición de mandamientos judiciales, aumento de las inspecciones y posibilidad de anular contratos (véase [A/HRC/15/31](#), párr. 52). Por ejemplo, en Kenya, la entidad 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,

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

⁴¹ Comisión de Derechos Humanos de Sudáfrica, *Boogard vs Kouga Local Municipality, EC*, número de registro EC/1415/2048, informe, 10 de agosto de 2016.

⁴² Kenya, Ley del Agua (ley núm. 8 de 2002); licencia para prestar servicios de suministro de agua, cláusula 10.30, párr. 3.

resulta preocupante que las estructuras de gobernanza del Estado puedan ser deficientes y que los organismos reguladores puedan carecer de la capacidad o los medios necesarios para garantizar que se cumplan las normas.

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 esos 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 el Estado Plurinacional de Bolivia, la defensoría del pueblo puede ocuparse de las denuncias contra los proveedores privados, incluidos los de servicios de agua y saneamiento. En el caso de que se inicien investigaciones, la defensoría del pueblo formula recomendaciones y sugerencias y las autoridades tienen la obligación de informarla 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 los agentes responsables de no respetar los derechos al agua y el saneamiento o de violaciones y abusos de esos derechos. 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 sean conscientes de que, cuando no sea posible resolver una denuncia a través de los mecanismos de denuncia de su proveedor de servicios, existen otras opciones a las que pueden recurrir inmediatamente después. Los agentes responsables deberían desempeñar un papel activo en derivar a las personas a otros mecanismos, por ejemplo los mecanismos judiciales y cuasi judiciales, si ellos no pueden responder de manera satisfactoria a las denuncias planteadas. Ofwat, la entidad de regulación económica 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 a su comité local del Consumer Council for Water para que este inicie investigaciones, y aporta los datos de contacto pertinentes⁴⁵.

⁴³ ACNUDH, “Business and Human Rights: A Survey of NHRI Practices, Results from a Survey Distributed by the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights”, 2008.

⁴⁴ Foro de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos de Asia y el Pacífico y Centro de Derechos Económicos y Sociales, *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, Sídney; Centro de Derechos Económicos y Sociales, Brooklyn (Nueva York), enero de 2015).

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

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, ONG, 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 manera colectiva, por ejemplo, mediante 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, a raíz de una petición realizada por más de 1.000 personas que habían sido desalojadas de sus hogares y, en consecuencia, habían carecido de 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 por esas sustancias en la salud de los consumidores⁴⁷.

77. Las estrategias relacionadas con la aplicación moderada también son un instrumento importante para lograr una acción oficial. Las instituciones de derechos humanos, las defensorías del pueblo, las ONG 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 proporcionen reparación⁴⁸.

78. 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 las instancias judiciales o cuasi judiciales. Es fundamental que la legislación nacional prevea una clara garantía para las personas y los grupos que sean víctimas potenciales 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 el informe del Relator Especial sobre su misión 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 (véase [A/HRC/36/45/Add.2](#), párr. 60). Es preciso prestar atención a fortalecer el seguimiento de las decisiones y asegurar la provisión de reparación, 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

⁴⁶ Tribunal Superior de Kenya, petición constitucional núm. 2 de 2011 (Garissa), 23 de junio de 2011.

⁴⁷ Comunicación de Suecia en respuesta al cuestionario.

⁴⁸ B. Cali y N. Bruch, *Monitoring the implementation of judgments of the European Court of Human Rights: A Handbook for Non-Governmental Organisations* (mayo de 2011), pág. 6. Cabe citar como ejemplo la Red Internacional para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (véase <https://www.escri-net.org/monitoring>).

⁴⁹ Comunicación de Alemania en respuesta al cuestionario.

se le buscó una solución a ese problema con una ley nueva en virtud de la cual 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 su desempeño⁵⁰.

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, su inacción y sus 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 nivel local, nacional, regional e internacional. Las poblaciones afectadas pueden acceder directamente a algunos mecanismos, mientras que, en el caso de otros, necesitan representantes para que actúen en su nombre. El presente informe el Relator Especial se ha centrado en los mecanismos a los que los usuarios pueden acceder directamente para plasmar sus preocupaciones cotidianas relacionadas con los servicios de suministro de agua y saneamiento. 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 ha observado que los mecanismos de rendición de cuentas con frecuencia enfrentan dificultades y que, en la práctica, a menudo son inexistentes. En consecuencia, cuando los derechos al agua y el saneamiento se ven afectados, no siempre está claro a quién se debe atribuir la acción conexas, por qué se emprendió tal acción, cómo se pueden hacer cumplir las sanciones a quienes causaron el daño o cómo remediar la situación.

83. En consecuencia, el Relator Especial ha determinado 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 justificación; y cumplimiento mediante exigibilidad. A fin de establecer un marco de rendición de cuentas adecuado para las poblaciones afectadas, el Relator Especial ha formulado una serie de recomendaciones dirigidas a los Estados y otra dirigida a todos los agentes responsables, es decir, los Estados y otros agentes que participan en la prestación de servicios de suministro de agua y saneamiento o cuyas acciones, su inacción y sus 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. Las poblaciones afectadas pueden exigir cuentas a los Estados y a otros agentes responsables por no observar las normas de desempeño predeterminadas o incumplir sus

⁵⁰ Perú, Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento, modificada por el Decreto Supremo núm. 008-2018-VIVIENDA, de 18 de mayo de 2018.

obligaciones en materia de derechos humanos. Sin embargo, el problema radica en 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 ese sector, la participación de proveedores de servicios privados y no regulados y la existencia de organismos reguladores y de situaciones en que no es posible saber quién es responsable.

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 los Estados, las organizaciones internacionales, los donantes bilaterales y multilaterales, las organizaciones no gubernamentales (ONG), 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, inacción y decisiones repercutan en la provisión de servicios de suministro 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, definir y atribuir claramente las responsabilidades de 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 para 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 justificación requiere, por un lado, que los Estados y otros agentes responsables sean capaces de responder a las preguntas que les formulen los ciudadanos y de proporcionar la información

que estos les soliciten, en particular las personas en situación de marginación o vulnerabilidad, quienes necesitan ser empoderadas de manera que puedan solicitar información y formular preguntas de manera activa. Por otra parte, los Estados y otros agentes responsables deberían proporcionar información de manera proactiva y sistemática, de manera transparente, así como espacios abiertos que faciliten interacciones con las poblaciones afectadas. Ambos aspectos dependen de la existencia de un marco de derechos humanos eficaz y explícito que respete el derecho a la información, la participación, la vigilancia y la 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 a la responsabilidad de ofrecer explicaciones y justificación, el Relator Especial recomienda que todos los agentes responsables, entre otros los Estados, las organizaciones internacionales, los donantes bilaterales y multilaterales, las ONG, los proveedores de servicios privados y no regulados, los organismos reguladores independientes, las empresas transnacionales y nacionales:

a) Tomen nota y registren periódicamente las medidas y decisiones adoptadas y la justificación respecto de ellas, entre otras cosas estableciendo sistemas internos que permitan examinar eficazmente las decisiones y el cumplimiento de las normas de desempeño;

b) Mantengan mecanismos claros y eficaces para responder a las solicitudes y preocupaciones de las poblaciones afectadas, dando respuestas oportunas a las solicitudes de información y explicaciones y velando por la claridad (utilizando un 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 las poblaciones afectadas evaluar si la información que han recibido es razonable, expresar sus opiniones y poder influir en decisiones pertinentes sin barreras lingüísticas;

d) Publiquen periódicamente información sobre los procesos 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 las poblaciones afectadas puedan exigir cuentas a los agentes;

c) Garantizar el proceso de los mecanismos de denuncia en los marcos normativos 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 violaciones y abusos 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 el contenido normativo de los derechos humanos al agua y el saneamiento. En el plano nacional, los mecanismos judiciales y cuasi judiciales sirven como medio para que las poblaciones afectadas exijan cuentas al Estado y otros agentes. Sin embargo, ello debe complementarse con un entorno propicio que empodere a las poblaciones afectadas 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 los Estados, las organizaciones internacionales, los donantes bilaterales y multilaterales, las ONG, los proveedores de servicios privados y no regulados, los organismos reguladores independientes, las empresas transnacionales y nacionales:

a) Establezcan un sistema de supervisión eficaz para 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 en situación de marginación o 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 las poblaciones afectadas sepan 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 las poblaciones afectadas tengan 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 que sean responsables de violaciones y abusos de los derechos humanos.