

Cooperación para el desarrollo en los sectores de agua y saneamiento: ¿está basada en el marco de los derechos humanos?

Colin Brown ¹
Léo Heller ¹

Resumen *El sector de agua y saneamiento ha recibido creciente atención y financiación a través de la cooperación internacional para el desarrollo. La cooperación para el desarrollo puede tener efectos tanto positivos cuanto negativos sobre los derechos humanos. El hito que consolida los derechos humanos al agua y al saneamiento están articulados a esfuerzos de cooperación para el desarrollo promovidos por la comunidad internacional, como se evidencia en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Sin embargo, una revisión de las políticas oficiales de los principales financiadores del sector sugiere que muchos de ellos aprueban solo parcialmente los hitos de los derechos humanos al agua y el saneamiento. La observación de los flujos de esta cooperación para el sector permite formular la hipótesis de que las desigualdades en el acceso a estos servicios en diferentes partes del mundo pueden reducirse con la aplicación completa y clara del marco de los derechos humanos en las actividades de cooperación para el desarrollo. El artículo presenta los resultados de esta investigación y explora los desafíos de la cooperación para el desarrollo del sector de agua y aguas residuales que son relevantes para impactar tanto negativamente cuanto positivamente a los derechos humanos.*

Palabras clave *Cooperación para el desarrollo, Derechos Humanos, Agua, Saneamiento, Revisión de políticas*

¹ Centro de Pesquisas René Rachou, Fundação Oswaldo Cruz. Av. Augusto de Lima 1715, Barro Preto. 30190-002 Belo Horizonte MG Brasil. colin.brown@cpqrr.fiocruz.br

Introducción

La cooperación para el desarrollo tienen efectos positivos o negativos sobre los derechos humanos, no solo por la forma como afecta a los incentivos y a las instituciones de los países asociados. En este artículo se utiliza el término “estado o país “asociado”, aunque a menudo se utilice “estado o país receptor”. La intención es sugerir una relación más horizontal entre el financiador y el estado que recibe el financiamiento.

Los derechos humanos deben guiar las políticas de cooperación para el desarrollo en diversos niveles. Esto ha sido particularmente evidenciado en las últimas décadas en el sector de agua y saneamiento. Hace mucho la cooperación para el desarrollo se ha identificado en varias esferas internacionales como un elemento esencial para promover prosperidad y aliviar la pobreza, especialmente en el artículo 22 de la Declaración Universal de Derechos Humanos. Existe una historia relativamente larga, que empieza en 1976¹, de esfuerzos que vinculan el mejor acceso a los servicios de agua y saneamiento en todo el mundo con la cooperación multilateral para el desarrollo. Aún hoy, la cooperación es responsable por una parte significativa de la financiación total de los servicios de agua y saneamiento en el Sur Global. Además, las prácticas de cooperación para el desarrollo han establecido un cierto punto de referencia para la conducta en este sector para los financiadores y para parte de los organismos gubernamentales de los países asociados.

Sin embargo, los marcos para definir cómo los actores nacionales e internacionales deben contribuir para mejorar el acceso al agua y el saneamiento a través de la cooperación para el desarrollo han cambiado a lo largo de los años². Por ejemplo, si bien el derecho humano al agua fue el destaque de la Conferencia de Dublín de 1992, en retrospectiva se ha reconocido que, en general, las actividades de cooperación para el desarrollo en ese decenio pueden haber afectado negativamente al derecho al agua y el saneamiento. En particular, aspectos en el régimen de propiedad desfavorable del país y en el acceso por parte de poblaciones más desfavorecidas tuvieron destaque. Hasta esa década, muchos de los impactos negativos se debían, al menos en parte, al hecho de que el marco para el derecho humano al agua era entonces algo informal. Al mismo tiempo, otros factores generales y agravantes incluían intereses comerciales, influencia de empresas multinacionales y otros.

Desde 2002, un marco para el derecho humano al agua y el saneamiento ha sido consolidado

con creciente precisión por múltiples organismos de las Naciones Unidas^{3,4}. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (a través del objetivo n° 6 y, más específicamente, el ítem 6.a) es un compromiso renovado de los estados para implementar el derecho humano al agua y saneamiento, en parte mediante contribuciones de actividades de cooperación para el desarrollo. La simple mención del derecho humano al agua y el saneamiento en esta agenda, como se hizo en “Transformando nuestro mundo”⁵, invoca el marco más amplio de los derechos económicos, culturales y sociales que enfatiza la importancia de la cooperación internacional para la puesta en práctica de estos derechos. Para algunos esto puede ser motivo de esperanza, ya que el fracaso de varios países en desarrollo, incluidos los países menos adelantados (PMA), en alcanzar el Objetivo de Desarrollo del Milenio (ODM) referente al acceso al agua y el saneamiento podría supuestamente ser atribuido a una falla internacional de poner en marcha una cooperación suficiente y eficaz⁶.

El presente artículo presenta reflexiones sobre el tema, beneficiándose en gran parte de la revisión preliminar presentada en el reciente informe (A/71/302) del Relator Especial de la ONU sobre el derecho humano al agua potable y el saneamiento⁷. Para justificar este debate y comprender mejor el panorama político mundial, que está repleto de compromisos reiterados, pero de progresos desiguales, el artículo revisa normas y compromisos jurídicos internacionales, evalúa la actividad de cooperación para el desarrollo en el sector de agua y saneamiento y examina documentos de la política de los estados y financiadores multilaterales. Al hacerlo, este análisis tiene como objetivo identificar en qué medida y de qué forma los marcos para el derecho humano al agua y el saneamiento están siendo incorporados por los principales financiadores.

Derechos humanos en la cooperación para el desarrollo

Obligaciones relevantes de los estados

El derecho humano al agua y el saneamiento deriva del derecho a un nivel de vida adecuado, cuyo enunciado en el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) implica obligaciones jurídicas vinculantes según el artículo 2(1) de ese mismo Pacto. En especial, cada Estado Parte se compromete a tomar medidas, individualmente y

mediante asistencia y cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr el pleno ejercicio de los derechos reconocidos en el Pacto. El proceso por el cual los estados deben periódicamente se reportar sobre el cumplimiento de los tratados exige que indiquen el impacto de su cooperación “en la plena concretización de cada uno de los derechos del Pacto” en otros países y especialmente en países en desarrollo⁸.

Aunque algunas interpretaciones del artículo 2(1) del PIDESC reivindican que los Estados Partes están obligados a solicitar asistencia internacional cuando sea necesario, este punto de vista contradice el espíritu de muchas otras interpretaciones de las obligaciones de los Estados en relación a la cooperación internacional⁹. De hecho, en una interpretación más amplia, es posible inferir que los Estados están obligados a contribuir a la concretización de los derechos humanos fuera de su territorio nacional. Esta interpretación está respaldada por varias disposiciones del derecho internacional, como por ejemplo, la Carta de las Naciones Unidas (artículo 56), la Declaración Universal de Derechos Humanos (artículos 22 y 28) y la Convención sobre los Derechos del Niño (Artículos 4, 24(4) y 28 (3)).

Cada Estado Parte también está obligado a utilizar el máximo de sus recursos disponibles e intentar alcanzar progresivamente los derechos previstos en el PIDESC. Aquellos que no consigan cumplir con la obligación de concretizar los derechos económicos, sociales y culturales deben elaborar planes y estrategias y buscar la cooperación internacional necesaria para lograrlo. A la inversa, los Estados capaces de prestar apoyo a otros mediante asistencia y cooperación internacionales deben hacerlo en consonancia con sus obligaciones extraterritoriales.

Situando a los agentes no estatales en un marco jurídico internacional centrado en el Estado

El papel y las responsabilidades de los agentes no estatales en la concretización de los derechos humanos a través de la cooperación para el desarrollo no han sido objeto de debates concluyentes y consensuados por los organismos de las Naciones Unidas. Se ha formulado un conjunto de Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos, aunque sin carácter vinculante, como otras resoluciones del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (ACNUDH) y de la Asamblea General de las Naciones Unidas¹⁰. En el contexto de un marco jurídico

internacional centrado en el Estado, normalmente se les atribuyen a los actores no estatales responsabilidades por los derechos humanos en lugar de obligaciones. Sin embargo, se critica el actual marco legal porque ya no se adapta bien al contexto sociopolítico contemporáneo. Por ejemplo, muchas corporaciones multinacionales poseen más poder monetario que algunos Estados enteros¹¹.

Sin embargo, el derecho internacional consuetudinario posee disposiciones particulares que responsabilizan al Estado por la conducta de los agentes no estatales. Por ejemplo, a un Estado se le puede atribuir la responsabilidad de la conducta de un actor no estatal cuando dicho actor está tan estrechamente ligado al Estado en una situación particular que la conducta puede considerarse la del propio Estado¹². El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales también especifica que los Estados deben “adoptar medidas para impedir que sus propios ciudadanos y empresas violen el derecho al agua potable de las personas y comunidades de otros países [...]”¹⁴. Esto es particularmente relevante debido a la tendencia, a partir de los años 1980, de fomentar la subcontratación de servicios de agua y saneamiento a empresas multinacionales. En esos sectores, esto también puede aplicarse a las organizaciones no gubernamentales, que a menudo son partes interesadas e operan con recursos de los Estados desarrollados o de organizaciones multilaterales. En tales casos, se puede considerar razonablemente que los interesados asumen las responsabilidades de concretizar el derecho humano al agua y el saneamiento tal como un Estado estaría obligado a hacerlo.

Organismos multilaterales: ¿poder o deber?

Las amplias obligaciones de los actores multilaterales en materia de derechos humanos pueden considerarse ambiguas por no participaren explícitamente en un instrumento particular del derecho convencional. En cuanto al derecho humano al agua y el saneamiento, tales obligaciones han sido objeto de controversia. Esto es particularmente relevante para el Banco Mundial y otros bancos regionales que son importantes financiadores responsables por flujos consistentes e importantes de préstamos al sector. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha declarado que estas organizaciones deberían “cooperar eficazmente con los Estados Partes, aprovechando sus conocimientos especializados para la realiza-

ción del derecho al agua en el plano nacional”⁴. En lo que respecta al Banco Mundial y al Fondo Monetario Internacional, el Comité ha declarado que “deberán tener en cuenta el derecho al agua en sus políticas de préstamo, acuerdos crediticios, programas de ajuste estructural y otros proyectos de desarrollo de manera que se promueva el disfrute del derecho al agua”⁴. Además, el Comité ya se manifestó diversas veces con el objetivo de que los países desarrollados hagan todo lo posible para “garantizar que las políticas y decisiones de esas organizaciones estén en conformidad con las obligaciones de los Estados Partes”¹³ en el PIDESC.

Aunque las obligaciones de las organizaciones multilaterales no estén explícitas en los tratados de derechos humanos ni en el derecho internacional consuetudinario, es razonable inferir sus obligaciones en este tema¹⁴. El argumento más sólido a este respecto resalta el hecho de que 170 Estados Partes han firmado o ratificado el PIDESC, además de otros instrumentos internacionales relevantes de derechos humanos. Teniendo esto en cuenta, las instituciones financieras internacionales, los bancos regionales y las organizaciones regionales de desarrollo, todos ellos Estados Miembros, deben respetar, proteger y facilitar los derechos humanos al agua y el saneamiento a través de sus actividades. Recordando al artículo 31 de la Convención de Viena, se podría frustrar el objetivo de muchas convenciones de derechos humanos si el comportamiento de los Estados a través de las organizaciones multilaterales no fuera el mismo que aquel determinado a sus miembros.

Panorama general de la cooperación para el desarrollo en el sector de agua y saneamiento

Evolución de la cooperación para el desarrollo en el sector

El marco principal de la cooperación para el desarrollo en el sector se estableció en el contexto de diversas reuniones y documentos de política de los años 1970. La Declaración de la Conferencia Internacional sobre el Agua y el Medio Ambiente (Dublín, enero de 1992) y el Programa 21 de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Río de Janeiro, junio de 1992) son los pilares sobre los que otros programas internacionales, como los Objetivos de Desarrollo del Milenio, se han basado.

En particular, el Informe de la Conferencia de Dublín estableció los principios para la acción

en el sector de agua y saneamiento a nivel local, nacional e internacional. Sin embargo, sus dos principios más influyentes – reconocer el acceso al agua potable y el saneamiento a un precio asequible como un derecho humano, así como reconocer el agua como un bien económico – eran suficientemente ambiguos para acomodar una amplia gama de interpretaciones. Durante muchos años tras esa declaración, varios programas de cooperación de los organismos multilaterales imponían condiciones radicales, como privatización obligatoria de los servicios, y adoptaban una visión general del agua como mercancía. Muchos financiadores adoptaron la segunda parte de los principios – el “lado económico” – y no la primera – “el lado del derecho humano”.

El comportamiento de los financiadores en el sector de agua y saneamiento es cada vez más relevante teniendo en cuenta la ambiciosa Agenda 2030 para el Desarrollo y el hecho de que la cooperación para el desarrollo en el sector está adquiriendo rápidamente más atención internacional. Durante el período 2006-2015, los desembolsos de todos los Estados y organismos multilaterales aumentaron en todos años en agua y saneamiento, menos en dos de ellos, pasando de 3,9 mil millones de dólares en 2006 a 6,6 mil millones en 2015 – en 2014, fueron 7,2 mil millones. Teniendo en cuenta que este es solo uno de los sectores que reciben fondos, agua y saneamiento siguen siendo una parte relativamente pequeña de los desembolsos. En 2015, representaban menos del 4% de todos los recursos de la cooperación para el desarrollo¹⁵.

Advertencias sobre la aparente evolución del sector

Observando la tendencia de creciente financiación para el sector de agua y saneamiento a través de la cooperación internacional, algunos matices importantes son relevantes desde el punto de vista de los derechos humanos. En primer lugar, en el período 2006-2015, las subvenciones perdieron popularidad consistentemente contra los préstamos en condiciones favorables. En 2015, alrededor del 46% de los fondos desembolsados al sector de agua, saneamiento e higiene eran subvenciones, en comparación con aproximadamente el 53% de los fondos que se distribuyeron como préstamos. En 2006, las subvenciones representaron el 65% de la financiación y los préstamos 34%¹⁵. Se puede argumentar que la cooperación para el desarrollo adquiere un carácter diferente si hay o no la expectativa de re-

torno financiero, por al menos dos razones. En primer lugar, los préstamos normalmente benefician a los más prósperos, ya que, para recuperar los fondos necesarios para pagar el préstamo, las políticas de recuperación de costos se utilizan de las tarifas pagadas por los usuarios. Los proyectos que benefician a los más empobrecidos son candidatos impopulares a los préstamos, debido a la dificultad para lograr recuperación de costos. En segundo lugar, los préstamos pueden afectar a los usuarios mediante pagos de impuestos generales. Las revisiones críticas de los flujos de cooperación indican que los datos disponibles pueden ser fragmentados en el mejor de los casos¹⁶. Por ejemplo, la mayoría de los proyectos de desarrollo registrados en la base de datos de la OCDE para el sector de agua y saneamiento no indican claramente si las zonas rurales o urbanas están seleccionadas¹⁷. Teniendo en cuenta los niveles notoriamente peores de acceso a los servicios adecuados en las zonas rurales, conocer la información completa podría ayudar significativamente en la comprensión de las deficiencias en este campo.

Un análisis de la distribución de fondos según las principales categorías de la cooperación para el desarrollo para el sector de agua y saneamiento (política y gestión de recursos hídricos, grandes sistemas de abastecimiento de agua y saneamiento, sistemas básicos de abastecimiento de agua y saneamiento y educación y formación) sugiere que las zonas rurales reciben mucho menos financiación que las zonas urbanas. A pesar de los crecientes niveles de cooperación en este sector, se reconocen dos factores adversos: la actual cantidad de cooperación es insuficiente y los métodos de selección de la cooperación son discutibles para contribuir a la cobertura universal de las necesidades mundiales de agua y saneamiento¹⁸. Los desembolsos a los sistemas básicos, un indicador proxy común para sistemas que alcanzan un número menor de usuarios – en general los pobres urbanos, los habitantes de los asentamientos informales y los habitantes rurales^{19,20} –, son consistentemente menores que los de los grandes sistemas que visan a grupos usuarios urbanos.

Si bien la importancia de la educación y de la formación de los interesados directos en la prestación de servicios de agua y saneamiento se ha destacado desde hace tiempo como clave para garantizar la sostenibilidad, los datos de la OCDE revelan que este subsector recibe una proporción insignificante de la financiación. De hecho, entre todos los fondos de los Estados y organismos

multilaterales a este subsector, entre 2010 y 2014 más de la mitad fue proporcionada solo por Dinamarca y Holanda¹⁵.

Por último, importantes proporciones de la cooperación para el desarrollo también se canalizan a través de ONG y la sociedad civil, organizaciones multilaterales, asociaciones público-privadas y contratistas privados. En el sector de agua y saneamiento, los datos revelan una tendencia variable de la financiación mayoritaria a través de entidades públicas. En 2006, el 51 por ciento de los fondos procedieron de una entidad pública en los Estados desarrollados, en 2011 esa cifra era del 83%, en 2015 de 74%.¹⁵. Sobrepassar significativamente la autoridad de un Estado es preocupante, ya que puede representar el enflaquecimiento de la apropiación de los proyectos por el país.

Los países menos adelantados requieren una atención preferencial

Los países menos adelantados (PMA) son un grupo fluctuante de unos 48 Estados a los que la Organización de las Naciones Unidas dedica especial atención debido a su situación adversa con respecto a los criterios esenciales de desarrollo social y económico. En 2001 se acordó en la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados que la cooperación internacional es crucial para sacarlos de la condición de PMA. Como parte de la agenda de los ODM, el Objetivo 8 estaba en gran parte dedicado a impulsar a los PMA, mediante la promoción de una cooperación para el desarrollo más generosa.

La consecución de otras metas de los ODM, como reducir el porcentaje de la población sin servicios adecuados de agua o saneamiento en un 50% (meta 7.C), era a menudo más difícil para los PMA que para otros países más desarrollados. Entre las metas de los ODM no alcanzadas por los PMA, el objetivo 7.C fue un rotundo fracaso, con pocas excepciones. Por ejemplo, Bután, Santo Tomé y Príncipe y Tuvalu lograron avances significativos en la universalización de los servicios mejorados de agua potable. En general, el 49% de la población de los PMA obtuvo acceso a fuentes de agua potable mejoradas desde 1990, alcanzando un nivel de acceso total de 69% para el grupo. Sólo el 27% de esa población tiene acceso a un saneamiento mejorado desde 1990: su nivel de acceso total es solo de 37%.

La Oficina de las Naciones Unidas que se ocupa de los Países Menos Adelantados, los Países en

Desarrollo sin Litoral y los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo concluyó que la mayoría de los PMA no alcanzaron los ODM en general debido a la falta de foco en el Objetivo 8²¹. Esto implica directamente la forma como ha sido llevada a cabo la cooperación para el desarrollo por muchos países desarrollados, aunque la ONU también hace hincapié en la responsabilidad mutua de los PMA y los asociados para establecer un diálogo estructurado sobre las funciones y responsabilidades de cada actor en las relaciones de desarrollo²². A mediados del período para el cumplimiento de los ODM, en 2008, ya se había previsto este resultado. La ONG internacional WaterAid advirtió que menos de una cuarta parte de la ayuda a la cooperación para el desarrollo del sector de agua y saneamiento se estaba asignando a los PMA, proponiendo un marco global de acción para “recalibrar las prioridades”²⁰. Supuestamente debido a la crisis económica mundial, los flujos globales de cooperación internacional disminuyeron significativamente en 2011, afectando especialmente a los PMA. Mientras que los flujos se recuperaron gradualmente en los años siguientes, no alcanzaron los niveles de 2008²². Los fondos proporcionados por los países desarrollados a los PMA no han sido constantes y se puede decir que siguen siendo insuficientes. Esto se evidencia, en particular, por el fracaso de los países desarrollados en alcanzar la meta de los ODM de invertir al menos el 0,15% de su ingreso nacional bruto (INB) en la cooperación con los PMA. Hasta 2014, sólo ocho países lo habían hecho, frente a diez en 2011. Y la participación media de la cooperación con los PMA fue de tan sólo el 0,09% del INB colectivo de los países desarrollados en 2014²².

Los tipos de servicios a los que se asignaron fondos para el sector de agua y saneamiento de los PMA fueron ligeramente más alentadores en comparación con las tendencias observadas en todos los demás países. En 2014, el 41% de los fondos se asignó a grandes actividades de abastecimiento de agua y saneamiento (comparado con el 47% global) y el 32% al suministro básico de agua potable y el saneamiento (comparado con el 26% global)¹⁵. Si hay algún motivo para estímulo, es que una mayor proporción de la financiación destinada a los sistemas básicos se traducirá en mejores niveles de cobertura en las zonas rurales de los PMA, que sufren con mayor frecuencia la falta de acceso adecuado. Las desigualdades que caracterizan a los PMA siguen patrones similares a las tendencias mundiales globales, aunque con peores niveles de acceso real del saneamiento a

poblaciones rurales, urbanas informales y urbanas pobres.

El derecho humano al agua y el saneamiento en las políticas de cooperación para el desarrollo

La situación del derecho humano al agua y el saneamiento en la cooperación para el desarrollo

Las desigualdades y las distribuciones injustas del poder pueden estar en el centro de los problemas de desarrollo²³. Aunque el derecho internacional exige que los Estados respeten y protejan los derechos humanos en proyectos que financian tanto en su país como en el extranjero, ese enfoque en el sector de agua y saneamiento aún no está bien incorporado por los responsables por las políticas, expertos del sector o profesionales. Es lo que muestra una amplia revisión de documentos sobre políticas de los Estados, de los organismos multilaterales y comunicaciones de sociedad civil sobre ese tema²⁴.

Algunas organizaciones de la sociedad civil han calificado a la cooperación para el desarrollo en el sector de agua y saneamiento como propensa a ignorar principios de derechos humanos como transparencia, acceso a información y no discriminación. Por ejemplo, varias organizaciones de la sociedad civil mexicana plantearon preocupaciones relacionadas con la falta de transparencia y un descuido general del principio de sostenibilidad:

A pesar [sic] del avance de la cobertura de agua entubada en la región, garantizar el pleno ejercicio del derecho humano, [al agua potable y al saneamiento], aún representa un enorme desafío para los gobiernos, porque prevalece una visión de infraestructura-mercantil-política clientelar versus gestión sustentable y democrática del líquido vital²⁵.

Los proyectos en este sector, coordinados a través de la cooperación multilateral para el desarrollo, también sufren amenazas a la libertad de los individuos, e incluso, a sus vidas.²⁶

El derecho humano al agua y el saneamiento en las políticas de los Estados y de los organismos multilaterales

Un examen no exhaustivo de las políticas de cooperación para el desarrollo, como el formulado en documentos oficiales de los principales Estados donantes y organismos multilaterales,

revela tendencias heterogéneas. Los derechos humanos se reconocen de manera general en los documentos de los donantes. Sin embargo, las obligaciones más específicas relacionadas con sectores específicos, como el de agua y saneamiento son menos respaldadas por metodologías claras que establezcan como proteger, respetar y cumplir los derechos humanos. Las políticas a veces demuestran adherencia a varios principios como igualdad y no discriminación, acceso a información, participación y rendición de cuentas. Sin embargo, lo hacen frecuentemente sin referirse a obligaciones con los derechos humanos. En ocasiones, abordan contenidos normativos del derecho humano al agua y el saneamiento como garantía de calidad y disponibilidad, pero omiten otros aspectos, como la asequibilidad y la accesibilidad.

Muchos países desarrollados hacen hincapié en la importancia de los derechos humanos en sus políticas de cooperación para el desarrollo. La forma en que esto se formula en la política del Reino Unido puede tomarse como un ejemplo para muchos otros países (Finlandia, Alemania, República de Corea, Dinamarca, Austria, Canadá, Francia): “una asociación de ayuda eficaz se basa en compromiso compartido [...] de respeto a los derechos humanos y otras obligaciones internacionales [...] Los donantes tienen una responsabilidad particular, como parte de su rendición de cuentas ante el Parlamento y el público de asegurar que su asistencia para el desarrollo no se utilice de medios que abusen de los derechos humanos”²⁷ (traducción libre).

Los Países Bajos se encuentran entre algunos, como Japón, Suecia y España, con una política que establece que el Estado “[...] reconoce el derecho a agua potable y saneamiento como un derecho humano básico” y que “ese reconocimiento otorga a los Países Bajos, en las discusiones de las políticas con los países asociados, el deber de señalar las responsabilidades del gobierno y los derechos de la población, en particular de los grupos vulnerables”²⁸ (traducción libre).

Otros Estados han adoptado compromisos políticos relevantes en la OCDE. Por ejemplo, los documentos y las resoluciones reafirmaron las obligaciones de los Estados derivadas del derecho internacional de los derechos humanos y su consiguiente deber de incorporarlos en decisiones relacionadas con la cooperación para el desarrollo²⁹.

Sin embargo, son limitadas las experiencias de los proyectos de cooperación para el desarrollo en el sector de agua y saneamiento que

intentan poner en práctica tales compromisos y obligaciones. La Corporación Alemana para la Cooperación Internacional (GIZ)³⁰ así como la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación y la ONU-Habitat³¹ han invertido recursos notables en el tema.

Una revisión de las políticas de los principales organismos multilaterales revela insuficiente voluntad de alinear sus políticas de cooperación para el desarrollo con el marco de los derechos humanos. Algunos documentos muestran similitudes como los de la Unión Europea³² y del Banco Africano de Desarrollo³³. Lo más alentador son los esfuerzos de algunos organismos de las Naciones Unidas que han estado trabajando durante más de una década para ampliar las experiencias de aplicación del enfoque basado en los derechos humanos en todos los sectores de desarrollo, incluido el sector de agua y saneamiento y han definido metodologías para orientación de futuras cooperaciones³⁴.

Otros importantes donantes multilaterales, como el Banco Mundial, se abstienen de vincular explícitamente el derecho humano al agua y el saneamiento a sus políticas de cooperación. Queda claro que el marco de los derechos humanos está visiblemente ausente en los proyectos de la organización, incluso en sus políticas operacionales, políticas de salvaguardia, acuerdos de implementación y evaluaciones sociales y ambientales. Además, sobran ocasiones, como la reciente actualización del Marco Ambiental y Social del Banco, durante la cual diversos grupos enfatizaron su deseo de que el Banco incluya criterios relacionados con los derechos humanos en sus políticas operativas.

La posible resistencia de los financiadores al marco de derechos humanos puede explicarse por el hecho de que el cumplimiento de estos principios podría hacer más difícil para los programas y proyectos “empujar dinero para fuera de la puerta”, un comportamiento asociado con la conducta del Banco Mundial³⁵. Así piensan algunos grupos de la sociedad civil que han examinado los impactos sobre los derechos humanos de la cooperación para el desarrollo, incluso la que es llevada a cabo por financiadores con políticas ostensiblemente favorables a esos derechos. Por ejemplo, se ha señalado que el Reino Unido abrumadoramente destina fondos de ayuda extranjera a empresas privadas: en 2014, alrededor del 75% de la ayuda bilateral del Reino Unido a Nigeria se realizó a través de empresas privadas, el 20% del gasto, a través de organizaciones multilaterales y sólo el 5% a través de organizaciones

de la sociedad civil³⁶. La oferta de ayuda a través de estos canales ha sido criticada por presentar una serie de riesgos: de que los usuarios acaben por pagar más por los servicios para asegurar beneficios de empresas privadas, de que el sector público se mantenga en papel secundario y de que el Estado socio fortalezca y reafirme la metodología de tales proyectos.

Régimen de propiedad y condicionalidades

Parte de la literatura sobre las condicionalidades en la cooperación para el desarrollo identifica tanto resultados positivos como negativos³⁷. Investigaciones relevantes han destacado que los donantes bilaterales y multilaterales han impuesto condiciones en los programas de cooperación que han tenido repercusiones negativas en los fundamentos de gobernabilidad democrática dentro de los países socios³⁸. Entre las más comunes para proyectos de agua y saneamiento están en las propuestas ex-ante o ex-post de los proyectos, por medio de mecanismos que se basan esencialmente en la preocupación económica de garantizar eficiencia o rendimientos financieros. Por ejemplo, un financiador puede condicionar la ayuda a un sistema colectivo de abastecimiento de agua a la elevación de los aranceles pagados por los usuarios, a una política de recuperación total de los costos o a la privatización de la prestación de servicios.

Pero, existe creciente llamamiento para poner fin a estas prácticas. Por ejemplo, durante la Conferencia Intergubernamental Internacional sobre Agua Dulce se determinó que “la participación del sector privado no debería imponerse a los países en desarrollo como una condicionalidad para la financiación”, y que se debería aumentar la prioridad para catalizar otras finanzas y aumentar la capacidad de atender a los pobres, especialmente en las zonas rurales³⁹. De hecho, se han planteado varias preocupaciones con respecto a la participación de entidades privadas en la prestación de servicios de agua y saneamiento⁴⁰. Por ejemplo, las condicionalidades impuestas por los donantes que requieren la recuperación total de los costos a través de aranceles han aumentado injustamente el costo del acceso a los servicios, comprometido el acceso asequible a los más pobres demográficamente, excluido los proyectos que benefician a las poblaciones de bajos

ingresos y evitado que los residentes afectados recurran a medidas contra tales proyectos. Incluso las organizaciones que aceptan, aunque con reluctancia, los controles sobre la cooperación para el desarrollo reconocen que las condicionalidades pueden ser injustas, especialmente cuando los donantes imponen sus propios consultores, proveedores o métodos de trabajo⁴¹.

Conclusión

El sector de agua y saneamiento claramente recibe una atención cada vez más mayor gracias a la cooperación internacional para el desarrollo. El marco de los derechos humanos se está consolidando en este sector, vinculado a esfuerzos de desarrollo más significativos y coordinados en el mundo, posiblemente con mayor claridad que nunca. Pero, los marcos específicos de derechos humanos solo están respaldados parcialmente en las políticas de cooperación para el desarrollo de los principales financiadores. A este respecto, muchos Estados financiadores aportan más salvaguardias y condicionalidades que las principales organizaciones multilaterales, con algunas excepciones, en particular, para proyectos y programas de cooperación para el desarrollo en el sector de agua y saneamiento. Todavía son escasas las pruebas prácticas de los enfoques basados en los derechos humanos en los programas de cooperación.

El financiamiento del sector de agua y saneamiento a través de la cooperación para el desarrollo se distribuye de forma desigual – lo más probable es que beneficie a las densas poblaciones urbanas en detrimento de los que viven en zonas rurales, urbanas informales o urbanas pobres. Las evidencias sugieren que una incorporación más efectiva de esos derechos reduciría la desigualdad en la cooperación y llevaría a proporcionar mayores fondos al saneamiento que al agua, a los sistemas básicos en lugar de los grandes, e invertiría mucho más en educación y capacitación. También evidencias muestran la necesidad de priorizar proyectos que proporcionen acceso universal a estos servicios e fortalecimiento de los gobiernos de países socios que reciben ayuda, trabajando para reforzar su marco jurídico, político y regulatorio y capacitándolos para apropiación de los programas.

Colaboradores

CA Brown preparó el borrador, realizó la investigación e hizo la edición final. L Heller ayudó en la preparación del borrador y realizó varias revisiones.

Agradecimientos

Queremos agradecer a Madoka Saji de la OACDH en Ginebra y a Ashfaq Khalfan de la Amnistía Internacional por su inestimable orientación y a Nicolas Bourlon por su asistencia técnica.

Referencias

1. United Nations (UN). *The Vancouver Declaration on Human Settlements, From the report of Habitat: United Nations Conference on Human Settlements Vancouver, Canada, 31 May to 11 June 1976*. Vancouver: UN; 1976.
2. Langford M, Winkler I. Quantifying Water and Sanitation in Development Cooperation: Power or Perversity? *Harvard School of Public Health Working Paper Series* May 2013; 23:20.
3. United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR). *General Comment No. 15: The Right to Water (Arts. 11 and 12 of the Covenant)*. Geneva: UN CESCR; 2003. UN Document E/C.12/2002/11
4. United Nations General Assembly (UNGA). *Human Right to Water and Sanitation*. Geneva: UNGA; 2010. UN Document A/RES/64/292.
5. United Nations General Assembly (UNGA). *Transforming Our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development*. Geneva: UNGA; 2015. UN Document A/70/1.
6. United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD). *The Least Developed Countries Report 2014 - Growth with structural transformation: A post-2015 development agenda*. Geneva: UNCTAD; 2014.
7. United Nations General Assembly (UNGA). *Report of the Spec. Rapp. on the Human Rights to Safe Drinking Water and Sanitation*. UNGA; 2016. UN Document A/71/302.
8. United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR). *Guidelines on Treaty-specific Documents to be Submitted by States Parties under Articles 16 and 17 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* (Forty first session, 2008). Geneva: UN CESCR; 2009. UN Document E/C.12/2008/2 at para. 9.
9. De Schutter O, Eide A, Khalfan A, Orellana M, Salomon M, Seidermanf I. Commentary to the Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the Area of Economic, Social and Cultural Rights. *Human Rights Quarterly* 2012; 34(2012):1084-1169.
10. Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR). *Guiding Principles on Business & Human Rights: Implementing the United Nations "Protect, Respect and Remedy" Framework*. Geneva: OHCHR; 2011.
11. Hessbruegge J. Human Rights Violations Arising from Conduct of Non-State Actors. *Buffalo Human Rights Law Review* 2005; 11:21-88.
12. International Law Commission. Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts. *Yearbook of the International Law Commission* 2001; 2(2).
13. United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR). *Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights: Germany*. Geneva: UN CESCR; 2001. UN Document E/C.12/1/Add.68, para. 31.
14. Brodnig G. The World Bank and Human Rights: Mission Impossible? *The Fletcher Journal of Development Studies* 2002; 13:1-15.
15. Organization for Economic Co-Operation and Development (OECD). *Creditor Reporting System* [Online database] [cited 2017 Feb 13]. Available from: <http://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=58195>

16. Easterly W, Pfutze T. Where Does the Money Go? Best and Worst Practices in Foreign Aid. *Journal of Economic Perspectives* 2008; 22(2):29-52.
17. Ntawihwa W. People in rural areas risk being left behind as aid to water and sanitation appears to provide better support to urban areas. *Development Initiatives* [website] 22 Mar 2016 [cited 2016 Aug 2]. Available from: <http://devinit.org/news/#!/post/world-water-day-2016>.
18. Organization for Economic Co-Operation and Development (OECD). *Financing Water and Sanitation in Developing Countries: The contribution of external aid*. OECD-DAC; June 2013 [cited 2016 Oct 17]. Available from: http://www.oecd.org/dac/stats/Brochure_water_2013.pdf.
19. WaterAid, Tearfund. *Sanitation and water: Why we need a global framework for action*. London: WaterAid; 2008.
20. WaterAid. *Essential element: why international aid for water, sanitation and hygiene is still a critical source of finance for many countries*. London: WaterAid; 2015.
21. United Nations Office of the High Representative for the Least Developed Countries, Landlocked Developing Countries and Small Island Developing States (UN-OHRLS). *State of the Least Developed Countries 2016*. New York: UN-OHRLS; 2016.
22. United Nations General Assembly (UNGA). *Smooth transition for countries graduating from the list of least developed countries*. UNGA; 2013. UN Document A/RES/67/221
23. Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR). *Frequently Asked Questions on a Human Rights-Based Approach to Development Cooperation*. Geneva: OHCHR; 2006.
24. Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR). *Development Cooperation* [website] n/d [cited 27 Sep 2016]. Available from: <http://www.ohchr.org/EN/Issues/WaterAndSanitation/SRWATER/Pages/DevelopmentCooperationSubmissions.aspx>
25. Coalición de Organizaciones Mexicanas por el Derecho al Agua (COMDA), Red de Género y Medio Ambiente, Caminos Alternativos de Educación Ambiental Veredas. *Aportes desde México para el Informe sobre igualdad de género y DHAS ONU* [comunicado] n/d [cited 27 Sep 2016]. Available from: http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Water/ContributionsDevelopmentCooperation/Several_Mexican_civil_society_organizations.pdf
26. Human Rights Watch. *At Your Own Risk: Reprisals against Critics of World Bank Group Projects* [online report] June 22 2015. [cited 2016 Jul 22]. Available from: <https://www.hrw.org/report/2015/06/22/your-own-risk/reprisals-against-critics-world-bank-group-projects>
27. United Kingdom (UK), Department for International Development. *Partnerships for Poverty Reduction: Rethinking Conditionality, UK Policy Paper*. London: DFID; 2005
28. Netherlands. Ministry of Foreign Affairs (MFA). *From infrastructure to sustainable impact: Policy review of the Dutch contribution to drinking water and sanitation - 1990-2011*. The Hague: MFA; 2012.
29. Organization for Economic Co-Operation and Development (OECD). "OECD Principles on Water Governance". [cited 2016 Jul 22]. Available from: <http://www.oecd.org/gov/regional-policy/OECD-Principles-on-Water-Governance-brochure.pdf>
30. Germany Technical Cooperation Agency (GTZ). *The Human Right to Water and Sanitation - Translating Theory into Practice*. Eschborn: GTZ; 2009.
31. Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE), American Association for the Advancement of Science (AAAS), Swiss Agency for Development and Cooperation (SDC), United Nations Human Settlements Programme (UN-HABITAT). *Manual on the Right to Water and Sanitation*. Geneva: COHRE; 2007.
32. European Commission (EC). *The European Union Explained: International Cooperation and development*. Brussels: EC; 2014.
33. African Development Bank (AfDB). *Strategic Plan 2012 - 2015: Delivering Basic Water Supply and Sanitation to Rural Africa*. Tunis: AfDB; 2012.
34. United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO). *Undertaking a Human Rights-Based Approach: A Guide for Basic Programming - Documenting Lessons Learned for Human Rights-Based Programming: An Asia-Pacific Perspective*. Bangkok: UNESCO Bangkok; 2008.
35. United Nations General Assembly (UNGA). *Report of the Spec. Rapp. on Extreme Poverty and Human Rights*. UNGA; 2015. UN Document A/70/274.
36. Provost C. *The Privatisation of UK aid: How Adam Smith International is profiting from the aid budget*. London: Global Justice Now; 2016.
37. Koch S. A Typology of Political Conditionality Beyond Aid: Conceptual Horizons Based on Lessons from the European Union. *World Development* 2015; 75:97-108.
38. United Kingdom (UK). *Partnerships for Poverty Reduction: Rethinking Conditionality*. London: UK; 2005. UK Policy Paper.
39. International Institute for Sustainable Development (IISD). Summary of the International Conference on Freshwater, 3-7 December 2001. *Sustainable Development* 2001; 66(5):1-11.
40. Petrova V. All the Frontiers of the Rush for Blue Gold: Water Privatization and the Human Right to Water. *Brooklyn Journal of International Law* 2006; 31(2):577-613.
41. AquaFed. AquaFed contribution on questions for the report on Development Cooperation. 30 Jan 2016. [cited 27 Sep 2016]. Available from: <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Water/ContributionsDevelopmentCooperation/AquaFed.pdf>

Artículo sometido el 20/09/2016

Aprobado el 28/11/2016

Versión final sometida el 06/03/2017