

## Base conceptual del Derecho Humano al Agua <sup>1</sup>

En el Consejo Consultivo de la *Iniciativa Agua & Medioambiente*, llevamos a cabo un diálogo acerca del “**Desafío del derecho humano al agua potable en el sector rural**”, con una mirada al 2030, con el propósito de avanzar en una comprensión más integral, y ojalá compartida de las múltiples dimensiones involucradas en esta tarea que nos interpela como país: institucionales, normativas, económicas, de gestión, entre otras.

En dicho marco, este documento contiene una revisión sistemática tanto de los principios que conforman este enfoque, como de su operacionalización en términos de estrategias, políticas y programas. Así entonces, este documento es complementario con otro documento, preparado por el mismo grupo de trabajo, pues sirve como base a las propuestas surgidas en el diálogo ya aludido.

### 1.- El agua como derecho humano

El enfoque de derechos humanos es un marco conceptual y normativo que pretende orientar estrategias y políticas de desarrollo que se basan en el reconocimiento explícito de la titularidad de derechos para todas las personas. La importancia de estos radica en la expectativa que los seres humanos tenemos en la posible garantía que el establecimiento de ciertos derechos serán el camino para una mejor calidad de vida, bienestar y desarrollo.

En ese sentido, las cuestiones sobre los derechos humanos son siempre materias abiertas al debate democrático de la sociedad. Esto significa que una sociedad abierta y democrática debe estar constantemente buscando cuáles son las mejores alternativas que resguarden uno u otro derecho. El diálogo resulta fundamental a la hora de encontrar argumentos, razones y en definitiva consensos que potencien el ejercicio de los distintos derechos y la democracia<sup>2</sup>.

El concepto y fundamento de los derechos humanos tienen en su núcleo una doble concepción: por una parte, nos refieren a una pretensión moral “fuerte que debe ser atendida para hacer posible una vida humana digna”. Por otro lado, se alude a los derechos humanos desde una perspectiva del derecho positivo: esto es, si determinado ordenamiento jurídico lo reconoce o no en su normativa en cuestión. De esta manera y rescatando su fuerte compromiso ético con la dignidad humana, hay que señalar que los derechos humanos bajados al plano jurídico como derechos fundamentales, no son creados por el poder político, sino que se imponen al Estado. Lo anterior resulta de la mayor relevancia cuando hablamos de derechos concretos como el derecho humano al agua y saneamiento.

En los últimos años, la prestación de servicios de agua potable y saneamiento se ha vinculado de un modo muy nítido al reconocimiento del derecho humano al agua y saneamiento, el cual se ha transformado en dos derechos separados y distintos. Previo a ello, existían a nivel internacional las guías y recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS) o de otros

<sup>1</sup> El presente documento ha sido elaborado de manera conjunta por María Molinos, Leonardo Moreno, Fernando Krauss y Patricio Herrada. La Secretaría Técnica deja constancia de su agradecimiento a este grupo de trabajo por su generosa contribución y en particular, a Leonardo Moreno por la elaboración del presente documento. Con todo, la responsabilidad de la versión y edición final, así como de sus omisiones y errores, recae en los integrantes de la Secretaría Técnica.

<sup>2</sup> Para ver un resumen de las formulaciones del derecho humano al agua y al saneamiento en las constituciones de los países que lo reconocen a nivel constitucional en América, se puede consultar: “*El agua en las constituciones de américa*” <http://derechoygestionaguas.uc.cl/es/documentos/new/285-hh22vff>

organismos relacionados en cuanto a calidad de agua potable para consumo y medidas sanitarias en materia de saneamiento<sup>3</sup>.

Si bien los instrumentos nucleares sobre derechos humanos no hacen una mención expresa al derecho humano al agua y saneamiento, en ellos se consagra específicamente el derecho a la vida, a un estándar adecuado de salud, bienestar, protección contra enfermedades y alimentación adecuada<sup>4</sup>. Ahora bien, varios textos de Naciones Unidas comenzaron a incluir el derecho humano al agua y saneamiento en sus resoluciones y comentarios como un derecho autónomo. No obstante, no fue sino hasta el año 2010 que se alcanzó un reconocimiento por parte de la Asamblea General en ese sentido. A este reconocimiento le siguió el del Consejo de Derechos Humanos, que rápidamente pasó a caracterizarlo, además, como legalmente vinculante<sup>5</sup>.

Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha construido un estándar de protección al derecho humano al agua a través de un desarrollo jurisprudencial basado en el derecho a la propiedad (Art.21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), el derecho a la vida (Art. 4 de la Convención), el derecho a la integridad personal (Art. 5). Así, “la CIDH ha considerado que el acceso al agua potable es un requisito indispensable para el pleno disfrute del derecho a la vida, consagrado en el Artículo 4 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, formulando una serie de estándares relativos a la garantía del acceso al agua en términos de cantidad y calidad”<sup>6</sup>.

De este modo, el derecho humano al agua y saneamiento hoy en día tiene amplio reconocimiento en instrumentos de protección internacionales, de manera explícita o implícita. Sin embargo, este reconocimiento se encuentra principalmente en instrumentos o documentos no vinculantes del Derecho Internacional, que conforman el llamado *Soft Law*<sup>7</sup>, esto es, en recomendaciones, informes de organismos internacionales, conferencias internacionales, programas de acción, proyectos de tratados, textos de tratados que no aún no entran en vigor, declaraciones interpretativas y otros similares<sup>8</sup>.

<sup>3</sup> Ver [https://www.who.int/water\\_sanitation\\_health/dwq/gdwq3rev/es/](https://www.who.int/water_sanitation_health/dwq/gdwq3rev/es/) y [https://www.who.int/water\\_sanitation\\_health/sanitation-waste/sanitation/es/](https://www.who.int/water_sanitation_health/sanitation-waste/sanitation/es/)

<sup>4</sup> El artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, de 1948, señala que “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial, la alimentación, el vestido, la vivienda”. De la misma manera, en la Convención Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, encontramos el derecho a un adecuado estándar de vida (artículo 11) y el derecho a la salud (artículo 12); y, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el derecho a la vida (artículo 6 (1)), (ambos de 1966).

<sup>5</sup> <https://undocs.org/es/A/HRC/RES/15/9>

<sup>6</sup> Informe mesa N°1 Compromiso país denominado “Personas que residen en una vivienda sin servicios básicos sanitarios (agua potable y/o baño)”, Marzo 2020, Página 48.

<sup>7</sup> El *Soft Law* no es jurídicamente vinculante, salvo cuando recoja normas del Derecho internacional convencional o consuetudinario vigente. Sin embargo, mucho de él, especialmente las resoluciones de la Asamblea General de Naciones Unidas, constituyen un gran aporte al desarrollo del Derecho Internacional, ya que pueden fijar una norma consuetudinaria para generar una nueva costumbre internacional (Bertazzo, 2015).

<sup>8</sup> Para un mayor desarrollo de este punto, se puede consultar: <http://derechoygestionaguas.uc.cl/es/documentos/new/199-hh18ddhhagua/file>

En el caso de nuestro país, su ordenamiento jurídico no contempla una norma explícita que consagre los derechos humanos al agua y al saneamiento en el ordenamiento jurídico. No obstante, Chile votó favorablemente la Resolución 64/292 del año 2010, y así mismo, es parte del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, por lo que se puede inferir que hay un reconocimiento implícito de los mismos<sup>9</sup>. No obstante, lo anterior, desde el punto de vista político parece haber consenso en la necesidad de hacer un mayor relevamiento del mismo, como es, por ejemplo, el caso de la modificación del Código de Aguas, en tramitación legislativa, o en los debates en torno a los contenidos de la nueva Constitución.

## 2.- El derecho al agua como parte de los derechos económicos, sociales y culturales

Es importante señalar que el derecho humano al agua y saneamiento forma parte del catálogo de los denominados derechos económicos, sociales y culturales (DESC). Es ampliamente conocido el debate que subsiste acerca del estatus de los DESC— de “segunda generación”- de cara a los derechos civiles y políticos —de “primera generación”. A diferencia de los últimos, se dice que los DESC no serían verdaderos derechos sino, más bien, meras declaraciones programáticas que orientarían la acción estatal sin ser verdaderamente exigibles por la ciudadanía, es decir, pondrían el énfasis en el contenido ético, de pretensión.

Pero, aunque no se les puede pedir a los Estados que garanticen los DESC inmediatamente, sí se les puede exigir que aseguren unos niveles esenciales de cada uno de esos derechos, y que actúen deliberadamente en pos de hacerlos efectivos. Así, la referencia a la obligación de “adoptar medidas” (artículo 2 N°1) en el Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) se ha convertido en el punto de apoyo en contra de la interpretación inmovilizadora de la progresividad. Se trata de definir un contenido mínimo esencial para cada derecho, por debajo del cual se puede sostener que el Estado está violando sus obligaciones. En este sentido, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha precisado que, en virtud de la obligación de progresividad, los Estados no pueden adoptar políticas, medidas o normas que, sin una justificación adecuada, empeoren la situación de los DESC de que gozaba la población al momento de adoptar el Protocolo de San Salvador (1988), o bien con posterioridad a cada avance “progresivo”.

La importancia del Pacto radica, precisamente, en que reconoce que hay condiciones materiales y simbólicas mínimas para el ser humano y para los pueblos que deben ser satisfechas y resguardadas. A partir del Pacto, las situaciones de pobreza, exclusión o marginación derivadas de carencias de dichas condiciones mínimas se conciben como una falta o incumplimiento de los derechos humanos, otorgando un nuevo significado a la forma de concebir y entender el desarrollo.

En esta misma línea, el Número 10 de la Observación General N°3 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) de la ONU señala: “Sobre la base de la extensa experiencia adquirida por el Comité, así como por el organismo que lo precedió por más de un decenio, al examinar los informes de los Estados Partes, el Comité es de la opinión de que corresponde a cada Estado Parte una obligación mínima de asegurar la satisfacción de, por lo menos, niveles esenciales de cada uno de los derechos”. Y continúa: “Si el Pacto se ha de interpretar de tal manera que no establezca una obligación mínima, carecería en gran medida de su razón de ser. Análogamente, se ha de advertir que toda evaluación en cuanto a si un Estado ha cumplido su

<sup>9</sup> Ver: “10 años de Derechos humanos al agua y al saneamiento”. Página 8. Disponible en <http://derechoygestionaguas.uc.cl/es/documentos/new/199-hh18ddhhagua/file>

obligación mínima debe tener en cuenta también las limitaciones de recursos que se aplican al país de que se trata". El párrafo 1 del artículo 2 obliga a cada Estado Parte a tomar las medidas necesarias "hasta el máximo de los recursos de que disponga". A pesar de que el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales no se refiere expresamente a mínimos o umbrales específicos, estos conceptos se usan con regularidad en la academia y en las reclamaciones y están bien establecidos en la discusión del Sistema de Naciones Unidas<sup>10</sup>.

Es la propia naturaleza de los DESC la que exige determinar niveles de respeto para poder evaluar la naturaleza de las obligaciones del Estado y su nivel de cumplimiento. Un derecho social debe dar lugar a un contenido mínimo absoluto, en ausencia del cual se debe considerar que el Estado viola sus obligaciones. Hoy en la doctrina y en los textos del CDESC existe unanimidad que los DESC dan lugar a la existencia de una obligación mínima de los Estados de asegurar los niveles esenciales de los derechos, cuestión ratificada como ya vimos en el Número 10 de la Observación General N°3 transcrita más arriba.

Con la misma lógica el ex Relator Philip Alston señala que "(Los mínimos son) ... la consecuencia lógica de la expresión 'derechos'. En otras palabras, no habría justificación para elevar un reclamo, con todo lo que ello significa, si su contenido normativo es tan indeterminado que los que los alegan en realidad no tendrían ningún derecho. Siendo derecho debe dar lugar a un derecho mínimo absoluto, en ausencia del cual se debe considerar que el Estado viola sus obligaciones"<sup>11</sup>.

### 3.- La esencia o mínimo del derecho al agua y saneamiento

Es el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas (CDESC), el que realiza una labor de interpretación y de integración de los diversos DESC. Esta labor se realiza fundamentalmente a través de un determinado instrumento denominado "Observaciones Generales" (en adelante OGG), documentos elaborados específicamente para abordar un tema vinculado a un derecho en particular y desarrollarlo, perfilando de mejor manera sus alcances y entregando luces que permitan a los diversos Estados cumplir de mejor manera las obligaciones contraídas a través de los diferentes tratados y pactos de derecho internacional<sup>12</sup>.

En este contexto, la Observación General N°15 del Comité, referida específicamente al Derecho Humano al agua, establece "que el derecho humano al agua es el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico". Agrega la OGG en sus números 10 y 11 lo siguiente: "10. El derecho al agua entraña

<sup>10</sup> Por ejemplo, en el caso de América Latina y el Caribe, en mayo de 2016, se creó el Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible como mecanismo regional para el seguimiento y examen de la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y sus metas, sus medios de implementación y la Agenda de Acción de Addis Abeba (resolución 700(XXXVI)). Posteriormente, el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas hizo suya la creación del Foro en la resolución 2016/12. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41173/7/S1700475\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41173/7/S1700475_es.pdf)

<sup>11</sup> Alston, P., "Out of the Abyss: The Challenges Confronting the New UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights", en *Human Rights Quarterly*, Vol. 9, 1987, pp. 352-353.

<sup>12</sup> "Las O.G. elaboradas por el Comité, en efecto, equivalen a su jurisprudencia en relación al contenido del Pacto y cumplen dos papeles fundamentales. Por un lado, tienen carácter prescriptivo para los Estados en lo que concierne al procedimiento de los informes. Por otro, pueden operar, y de hecho han comenzado a hacerlo, como fuente de interpretación autorizada para la aplicación interna, por parte de los poderes públicos estatales, de los artículos del PIDESC" Ver en Pisarello, G., "Vivienda para todos: un derecho en (de)construcción", Icaria Editorial, Barcelona, 2003.

tanto libertades como derechos. Las libertades son el derecho a mantener el acceso a un suministro de agua necesario para ejercer el derecho al agua y el derecho a no ser objeto de injerencias, como, por ejemplo, a no sufrir cortes arbitrarios del suministro o a la no contaminación de los recursos hídricos. En cambio, los derechos comprenden el derecho a un sistema de abastecimiento y gestión del agua que ofrezca a la población iguales oportunidades de disfrutar del derecho al agua. 11. Los elementos del derecho al agua deben ser adecuados a la dignidad, la vida y la salud humanas, de conformidad con el párrafo 1 del artículo 11 y el artículo 12. Lo adecuado del agua no debe interpretarse de forma restrictiva, simplemente en relación con cantidades volumétricas y tecnologías. El agua debe tratarse como un bien social y cultural, y no fundamentalmente como un bien económico. El modo en que se ejerza el derecho al agua también debe ser sostenible, de manera que este derecho pueda ser ejercido por las generaciones actuales y futuras”. Debe además asegurarse un acceso sostenible a los recursos hídricos con fines agrícolas para el ejercicio del derecho a una alimentación adecuada.

Las definiciones anteriores nos fijan la esencia del derecho al agua: *el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico, lo que entraña tanto libertades como derechos que establezcan iguales oportunidades de disfrutar del derecho al agua, debiendo ser adecuados a la dignidad, la vida y la salud humanas, garantizando además un acceso sostenible a los recursos hídricos con fines agrícolas para el ejercicio del derecho a una alimentación adecuada.*

En definitiva, y como señala la misma OOGG N°15, el agua debe tratarse como un bien social y cultural, y no fundamentalmente como un bien económico. De ello se derivan importantes consecuencias, por de pronto la misma OOGG establece las obligaciones de: respetar, proteger y cumplir determinadas cuestiones básicas por parte de los estados.<sup>13</sup> Para ello la OOGG indica la obligación “que los Estados Partes adopten las medidas necesarias para el pleno ejercicio del derecho al agua. Esta obligación comprende, entre otras cosas, la necesidad de reconocer en grado

<sup>13</sup> El N°37 de la OOGG N°15 se refiere a aquello que se debe cumplir. Señala la OOGG: “En la Observación General N° 3 (1990), el Comité confirma que los Estados Parte tienen la obligación fundamental de asegurar como mínimo la satisfacción de niveles esenciales de cada uno de los derechos enunciados en el Pacto. A juicio del Comité, pueden identificarse al menos algunas obligaciones básicas en relación con el derecho al agua, que tienen efecto inmediato: a) Garantizar el acceso a la cantidad esencial mínima de agua, que sea suficiente y apta para el uso personal y doméstico y prevenir las enfermedades; b) Asegurar el derecho de acceso al agua y las instalaciones y servicios de agua sobre una base no discriminatoria, en especial en lo que respecta a los grupos vulnerables o marginados; c) Garantizar el acceso físico a las instalaciones o servicios de agua que proporcionen un suministro suficiente y regular de agua salubre; que tengan un número suficiente de salidas de agua para evitar unos tiempos de espera prohibitivos; y que se encuentren a una distancia razonable del hogar; d) Velar por que no se vea amenazada la seguridad personal cuando las personas tengan que acudir a obtener el agua; e) Velar por una distribución equitativa de todas las instalaciones y servicios de agua disponibles; f) Adoptar y aplicar una estrategia y un plan de acción nacionales sobre el agua para toda la población; la estrategia y el plan de acción deberán ser elaborados y periódicamente revisados en base a un proceso participativo y transparente; deberán prever métodos, como el establecimiento de indicadores y niveles de referencia que permitan seguir de cerca los progresos realizados; el proceso mediante el cual se conciben la estrategia y el plan de acción, así como el contenido de ambos, deberán prestar especial atención a todos los grupos vulnerables o marginados; g) Vigilar el grado de realización, o no realización, del derecho al agua; h) Adoptar programas de agua orientados a fines concretos y de relativo bajo costo para proteger a los grupos vulnerables y marginados; i) Adoptar medidas para prevenir, tratar y controlar las enfermedades asociadas al agua, en particular velando por el acceso a unos servicios de saneamiento adecuados.”

suficiente este derecho en el ordenamiento político y jurídico nacional, de preferencia mediante la aplicación de las leyes; adoptar una estrategia y un plan de acción nacionales en materia de recursos hídricos para el ejercicio de este derecho; velar por que el agua sea asequible para todos; y facilitar un acceso mayor y sostenible al agua, en particular en las zonas rurales y las zonas urbanas desfavorecidas” (N°26).

#### 4.- Los satisfactores del derecho humano al agua

Definida la esencia del derecho humano al agua, determinado lo que denominamos mínimo, será necesario precisar el satisfactor del mismo, esto es, el medio concreto a través del cual los titulares pueden realizar y/o experimentar los mínimos sociales definidos para el derecho. Concretamente, ¿qué medio es el más adecuado para disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico? Adicionalmente, ¿cómo lograr un acceso sostenible a los recursos hídricos con fines agrícolas para el ejercicio del derecho a una alimentación adecuada?

Definir satisfactores, para realizar un derecho, es en definitiva un segundo acto de priorización, consistente en seleccionar los “medios” que, en cada momento histórico, consideraremos adecuados, mejores o más valiosos para realizar un derecho. Con este hecho se admite con claridad que pueden existir varios medios alternativos para alcanzar un determinado mínimo de derecho fundamental. Así, por ejemplo, el derecho a la educación puede tener distintos satisfactores (por ejemplo, clases privadas), sin embargo, son las escuelas, colegios y centros de educación superior el satisfactor escogido por gran parte de la humanidad. Es por ello que no encontraremos en instrumentos de derechos humanos una opción por un satisfactor determinado. Como veremos más adelante, lo que sí está en el centro de la preocupación del Comité es el establecimiento de estándares de derechos humanos para los satisfactores, cualesquiera que estos sean. Con todo, la OOGG N°15 señala en su Número 27 referido a los pagos: “Todos los pagos por servicios de suministro de agua deberán basarse en el principio de la equidad, a fin de asegurar que esos servicios, sean públicos o privados, estén al alcance de todos, incluidos los grupos socialmente desfavorecidos”<sup>14</sup>. Así, queda claro que los servicios (satisfactor) pueden ser públicos o privados y que es posible cobrar por ellos, teniendo presente el principio de equidad, esto es que nadie puede quedar excluido del servicio por falta de medios económicos. Este aspecto vincula con el estándar de asequibilidad al cual nos referiremos más adelante.

Adicionalmente es pertinente tener presente el principio de adaptabilidad cultural en la determinación del o de los satisfactores. Así el N°6 señala: “El agua es fundamental para procurarse un medio de subsistencia (el derecho a ganarse la vida mediante un trabajo) y para disfrutar de determinadas prácticas culturales (el derecho a participar en la vida cultural). Agrega en parte la letra c) del N°16: “Las zonas rurales y las zonas urbanas desfavorecidas tengan acceso a servicios de suministro de agua en buen estado de conservación. Debe protegerse el acceso a las fuentes tradicionales de agua en las zonas rurales de toda injerencia ilícita y contaminación.” Lo transcrito tiene relevancia a la hora de fijar satisfactores particularmente en el mundo rural.

<sup>14</sup> Ver <https://www.escri-net.org/es/recursos/observacion-general-no-15-derecho-al-agua-articulos-11-y-12-del-pacto-internacional>

## 5.- Estándares del Satisfactor

Son el conjunto de criterios que han de tenerse en cuenta durante el proceso de diseño e implementación de los satisfactores de mínimos sociales de derechos. Estos criterios nacen, principalmente, de las observaciones generales del CDESC y de las relatorías especiales del mismo Comité. En otras palabras: un satisfactor (en este caso una política) con enfoque de derechos, no es lo mismo que un satisfactor sin enfoque de derechos. Un sistema escolar o de salud con enfoque de derechos posee unas características que los distinguen y diferencian de un sistema de educación y salud sin enfoque de derecho. Lo mismo sucede con los satisfactores del derecho al agua. En ese sentido, estos estándares imprimen nuevas y mayores exigencias al Estado (como garante) y a la sociedad en general durante el diseño, implementación y evaluación de la política de que se trate. Como muchos otros asuntos propios de la instalación y reconocimiento de los derechos humanos, la explicitación de estos criterios traducidos en estándares explícitos, ha sido el resultado de tensiones y conflictos que se han suscitado entre los Estados y la sociedad civil, es decir, son fruto de demandas sociales concretas.

De manera sintética los estándares generales para todos los derechos son los siguientes:

**a) Estándar de acceso:** asegura que los titulares de derechos accedan a las prestaciones estipuladas. Su formulación explícita obliga a definir las prestaciones garantizadas, los sujetos titulares y los requisitos que deben satisfacer los titulares para acceder a la prestación garantizada.

En el caso particular del derecho humano al agua se agrega de manera específica al estándar de acceso que: “Las zonas urbanas desfavorecidas, incluso los asentamientos humanos espontáneos y las personas sin hogar, deben tener acceso a servicios de suministro de agua en buen estado de conservación. No debe denegarse a ningún hogar el derecho al agua por razón de la clasificación de su vivienda o de la tierra en que ésta se encuentra” (letra c del N°16). Asimismo, se agrega la necesidad de garantizar un acceso sostenible a los recursos hídricos con fines agrícolas para el ejercicio del derecho a una alimentación adecuada<sup>15</sup>.

Por último, la OOGG N°15 establece expresamente los tipos de accesibilidad. *Accesibilidad física:* el agua y las instalaciones y servicios de agua deben estar al alcance físico de todos los sectores de la población. *Accesibilidad económica:* el agua y los servicios e instalaciones de agua deben estar al alcance de todos. *No discriminación:* El agua y los servicios e instalaciones de agua deben ser accesibles a todos de hecho y de derecho. *Acceso a la información:* La accesibilidad comprende el derecho de solicitar, recibir y difundir información sobre las cuestiones del agua.

**b) Estándar de calidad:** asegura que las prestaciones otorgadas al titular se entreguen según estándares de atención y características de producción que resguarden los resultados

---

<sup>15</sup> El Número 7 de la OOGG N°15 señala: El Comité señala la importancia de garantizar un acceso sostenible a los recursos hídricos con fines agrícolas para el ejercicio del derecho a una alimentación adecuada (véase la Observación general N° 12 (1997). Debe hacerse lo posible para asegurar que los agricultores desfavorecidos y marginados, en particular las mujeres, tengan un acceso equitativo al agua y a los sistemas de gestión del agua, incluidas las técnicas sostenibles de recogida del agua de lluvia y de irrigación. Tomando nota de la obligación establecida en el párrafo 2 del artículo 1 del Pacto, que dispone que no podrá privarse a un pueblo "de sus propios medios de subsistencia", los Estados Partes deberían garantizar un acceso suficiente al agua para la agricultura de subsistencia y para asegurar la de subsistencia de los pueblos indígenas.

esperados y la satisfacción del titular. Ello exige que se estipulen los estándares de calidad para cada prestación, los mecanismos de acreditación y certificación de los prestadores y los resultados esperados. En particular el N° 12 letra a) señala que: “El agua necesaria para cada uso personal o doméstico debe ser salubre, y por lo tanto, no ha de contener microorganismos o sustancias químicas o radiactivas que puedan constituir una amenaza para la salud de las personas. Además, el agua debería tener un color, un olor y un sabor aceptables para cada uso personal o doméstico”.

**c) Estándar de oportunidad:** asegura que las prestaciones se otorguen en los plazos máximos explícitos. Necesariamente su estipulación obliga a definir los tiempos de espera según las fases y subfases asociadas al otorgamiento de las prestaciones. La OOGG N°15 en su N° 12 letra a) indica: “El abastecimiento de agua de cada persona debe ser continuo y suficiente para los usos personales y domésticos. Esos usos comprenden normalmente el consumo, el saneamiento, la colada, la preparación de alimentos y la higiene personal y doméstica”. La cantidad de agua disponible para cada persona debería corresponder a las directrices de la Organización Mundial de la Salud.

**d) Estándar de asequibilidad o protección financiera:** asegura el acceso a las prestaciones a aquellos titulares que no pueden costearlas por sus propios medios, a través del financiamiento estatal o privado, lo que obliga a estipular los aportes económicos que realizarán los titulares, el Estado u otros organismos para financiar las prestaciones. Estos aportes deberán variar dependiendo del contexto vital específico y la situación socioeconómica del titular, aspectos que también se deben clarificar.

En particular, el N°27 de la OOGG N°15 señala: “Para garantizar que el agua sea asequible, los Estados Partes deben adoptar las medidas necesarias, entre las que podrían figurar: a) la utilización de un conjunto de técnicas y tecnologías económicas apropiadas; b) políticas adecuadas en materia de precios, como el suministro de agua a título gratuito o a bajo costo; y c) suplementos de ingresos”.

Por último, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo sugiere que el costo del agua no supere el 3% de los ingresos del hogar<sup>16</sup>.

**e) Estándar de permanencia:** asegura la duración de las prestaciones o la permanencia del titular en ellas. Su formulación explícita obliga a definir con nitidez el período mínimo de duración de la prestación, obligaciones y deberes del titular para que la prestación se mantenga.

**f) Estándar de participación:** asegura la participación de los titulares en alguna de las fases de la política asociada a la garantía o en la programación de las prestaciones que se derivan de la misma. Su formulación explícita obliga a definir el tipo de participación de los titulares, los derechos y deberes vinculados con esa participación, así como el o los momentos del ciclo de la política o programación que tomen en cuenta la participación de los titulares.

En concreto, el derecho al agua impone que “al formular y ejecutar las estrategias y planes nacionales de acción con respecto al agua deberán respetarse, entre otros, los principios de no discriminación y de participación popular. El derecho de los particulares y grupos a participar en los procesos de decisión que puedan afectar a su ejercicio del derecho al agua debe ser parte integrante de toda política, programa o estrategia con respecto al agua. Deberá proporcionarse a los particulares y grupos un acceso pleno e igual a la información sobre el agua, los servicios de agua y

<sup>16</sup> <https://www.un.org/es/sections/issues-depth/water/index.html>

medio ambiente que esté en posesión de las autoridades públicas o de terceros (N°48 de la OOGG N°15).

**g) Estándar de exigibilidad** puede, en términos operativos, entenderse también como un estándar porque su función es asegurar que el titular pueda exigir el acceso a un derecho garantizado o reclamar por el incumplimiento de alguno de los estándares explícitos. Su formulación obliga a definir las situaciones en que los titulares pueden reclamar la restauración de alguna garantía explícita vulnerada; los mecanismos administrativos, jurisdiccionales y no jurisdiccionales para emprender y resolver el reclamo, los tiempos máximos para la entrega de respuestas adecuadas y oportunas a los reclamos hechos por los titulares, e implica también la definición de mecanismos y procedimientos restaurativos, de sanción o compensación.

Adicionalmente, debe tenerse presente que, además de los criterios o estándares previamente mencionados, existen una serie de principios transversales a las políticas públicas con enfoque de derechos humanos<sup>17</sup>, que también se aplican en materia de agua y saneamiento. Se trata de los siguientes:

- a. **No discriminación e igualdad:** refiere a la ausencia de toda distinción que tenga por intención, o por resultado, menoscabar, limitar o anular el ejercicio de los derechos que se reconocen a todos los seres humanos.
- b. **Información y transparencia:** contar con mecanismos para que los ciudadanos y ciudadanas conozcan el quehacer de un gobierno y de los órganos del Estado. El principio de transparencia pretende prevenir prácticas abusivas y actos de corrupción por parte de las autoridades.
- c. **Participación,** entendida como el involucramiento activo de los ciudadanos y las ciudadanas en los procesos de toma de decisiones públicas que tienen repercusión en sus vidas cotidianas.
- d. **Rendición de cuentas:** entendido como los procesos que permiten que los ciudadanos vigilen y evalúen la actuación de los órganos del Estado, del sector privado y de las organizaciones de la sociedad civil mediante mecanismos de transparencia, monitoreo y fiscalización.
- e. **Sostenibilidad:** La sostenibilidad se refiere, por definición, a la satisfacción de las necesidades actuales sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer las suyas, garantizando el equilibrio entre crecimiento económico, cuidado del medio ambiente y bienestar social.<sup>18</sup>
- f. **Adaptabilidad:** principio que busca reparar en las necesarias diferencias y adaptaciones en las formas de “producir” los accesos, las calidades y oportunidades, entre otros, los resultados y efectos pueden ser sensiblemente diferentes entre estos grupos, o inclusive avanzar en un sentido contrario al deseado. Las adaptabilidades más habituales son territoriales, de género, etaria, ambientales, entre otras.

---

<sup>17</sup> Al respecto se puede consultar: - Políticas públicas con enfoque de derechos humanos, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, OEA, 2018. - Análisis de políticas públicas con enfoque de Derechos Humanos, INFORME FINAL, Subsecretaría de Derechos Humanos, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, JUNIO 2019

<sup>18</sup> <https://blog.oxfamintermon.org/definicion-de-sostenibilidad-sabes-que-es-y-sobre-que-trata/>

- g. **Aceptabilidad:** principio que supone contar con el consentimiento explícito, informado y libre de las personas, hogares o comunidades que serán atendidas.

## 6.- Las garantías del derecho al agua

Las garantías del derecho se refieren al conjunto de mecanismos que se utilizan para asegurar la existencia de los satisfactores de mínimos, según los estándares definidos. Se trata de los instrumentos que permiten cerrar la brecha entre el contenido declarativo de los derechos y la experiencia real de los titulares. Son mecanismos o arreglos de carácter normativo, institucional, programático o presupuestario que permiten la existencia y sostenibilidad de los satisfactores en el tiempo, en la forma y las condiciones que han sido convenidas.

Las garantías guardan estrecha relación con la exigencia hecha permanentemente por el CDESC, en orden a “tomar medidas”, realizar los esfuerzos legales, financieros e institucionales necesarios para la realización de los derechos.

**Garantías normativas.** Se trata del conjunto de recursos normativos - jurídicos (constitución, leyes, reglamentos, decretos, etc.) que estipulan la existencia de los derechos, mínimos, satisfactores, dimensiones y estándares que deben ser garantizados, establecen las obligaciones del Estado y sus organismos específicos. También, reconocen y describen a los titulares, sus derechos y deberes. En el caso de la OOGG N°15 indica en el N°50 que de existir normativa ella “deberá incluir: a) los objetivos o metas que han de alcanzarse, y los plazos para su consecución; b) los medios que se utilizarán para alcanzar la finalidad perseguida; c) la colaboración prevista con la sociedad civil, el sector privado y las organizaciones internacionales; d) las instituciones encargadas del proceso; e) los mecanismos nacionales para la vigilancia del proceso; y f) los procedimientos de reparación y de recursos.”

**Garantías institucionales.** Se trata del conjunto de recursos institucionales y organizaciones que el país ha establecido para garantizar la provisión de los satisfactores y exigibilidad de estos. Refiere principalmente a los organismos que, en la práctica, son responsables (a nivel nacional, regional, local) de la realización de cada garantía social y del cumplimiento de sus diversas dimensiones o atributos de los satisfactores.

El N°51 de la OOGG N°15 indica en parte que: “Deberán adoptarse medidas para garantizar una coordinación suficiente entre los ministerios nacionales y las autoridades regionales y locales a fin de conciliar las políticas relacionadas con el agua. En los casos en que la responsabilidad de hacer efectivo el derecho al agua se haya delegado en las autoridades regionales o locales, el Estado Parte seguirá siendo responsable del cumplimiento de sus obligaciones en virtud del Pacto, y por tanto deberá velar por que estas autoridades tengan a su disposición suficientes recursos para mantener y ampliar los servicios e instalaciones de agua necesarios”.

**Garantías programáticas.** Por garantías programáticas referimos a un conjunto de recursos (mecanismos, procesos, planes, programas, servicios efectivamente disponibles, etc.) que resguardan el acceso y exigibilidad de las garantías. Las técnicas instrumentales se encuentran en un plano extremadamente operativo. Garantizan coberturas y las capilaridades de las garantías sociales. Puede incluir un marco de ejecución público-privado.

Particularmente en el derecho humano al agua se refiere al deber de adoptar medidas claramente, que impone a los Estados Partes la obligación de adoptar una estrategia o plan de

acción nacional para asegurar el ejercicio del derecho al agua. La estrategia debe: a) basarse en la normativa y los principios de derechos humanos; b) abarcar todos los aspectos del derecho al agua y las obligaciones correspondientes de los Estados Parte; c) definir objetivos claros; d) fijar objetivos o metas y los plazos para su consecución; y e) formular políticas adecuadas, con los niveles de referencia y los indicadores correspondientes. La estrategia también deberá responsabilizar del proceso a instituciones específicas; determinar los recursos disponibles para alcanzar los objetivos y las metas; asignar debidamente los recursos a las instituciones encargadas; y establecer mecanismos de rendición de cuentas para asegurar la aplicación de la estrategia (N°47 de la OOGG N°15).

Agrega la OOGG que “Adoptar y aplicar una estrategia y un plan de acción nacionales sobre el agua para toda la población; la estrategia y el plan de acción deberán ser elaborados y periódicamente revisados en base a un proceso participativo y transparente; deberán prever métodos, como el establecimiento de indicadores y niveles de referencia que permitan seguir de cerca los progresos realizados; el proceso mediante el cual se conciben la estrategia y el plan de acción, así como el contenido de ambos, deberán prestar especial atención a todos los grupos vulnerables o marginados”.

**Garantías presupuestarias.** Conjunto de recursos e instrumentos que aseguran y cautelan la existencia de un nivel de gasto, ahorro o inversión para la adecuada realización (ejecución) de las garantías sociales. Pueden consistir en pactos fiscales, modificaciones tributarias, porcentaje del crecimiento, préstamos, reasignaciones, mejoramiento de la recaudación, mayor eficiencia, aportes patronales, aportes de los titulares, etc.

Conviene señalar aquí que los principios de progresividad, no regresividad y utilizar el máximo de los recursos de que se dispongan se aplican también al derecho humano al agua. Adicionalmente la OOGG N°15 indica que “Un Estado que no esté dispuesto a utilizar el máximo de los recursos de que disponga para hacer efectivo el derecho al agua viola las obligaciones que ha contraído en virtud del Pacto. Si la limitación de recursos imposibilita el pleno cumplimiento por un Estado de las obligaciones que le impone el Pacto, dicho Estado tendrá que justificar no obstante que ha hecho todo lo posible por utilizar todos los recursos de que dispone para cumplir, como cuestión de prioridad, las obligaciones señaladas”.

*Enero 2021*