

**LOS INDICADORES DE DERECHOS HUMANOS
COMO ELEMENTOS ESENCIALES
PARA LA EFECTIVIDAD DE LOS DERECHOS:
EL CASO DEL ACCESO AL AGUA***

*HUMAN RIGHTS INDICATORS AS ESSENTIAL ELEMENTS
FOR THE EFFECTIVENESS OF RIGHTS:
THE CASE OF THE ACCESS TO WATER*

GERMANA AGUIAR RIBEIRO DO NASCIMENTO
Universidad de Valencia

Fecha de recepción: 20-1-17

Fecha de aceptación: 25-6-18

Resumen: *Los indicadores de derechos humanos surgen con el objetivo de entender en qué medida un derecho está siendo de facto garantizado. Es a partir de los años 70, dos décadas después de la proclamación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, cuando emergen una multitud de iniciativas para medir la realización de estos derechos. Sin embargo, tales esfuerzos no llegaron a ofrecer una respuesta definitiva, los indicadores son parte de un campo reciente que aún está siendo desarrollado. A pesar de sus limitaciones, los indicadores proporcionan un monitoreo del acatamiento por parte de los Estados de los deberes que emanan de los textos internacionales ratificados. El propósito de este artículo es aproximarse al estado general de la cuestión, discutiendo el concepto de indicador de derechos humanos, y utilizando el ejemplo de los derechos sociales, y en particular del derecho al agua, para demostrar la importancia de este campo y de su constante evolución.*

Abstract: *Human rights indicators are created with the aim of understanding to which extent a right is being de facto guaranteed. It is from the 70s, two decades*

* Este artículo fue realizado en el marco del proyecto de investigación "Transformaciones de la justicia. Autonomía, inequidad y ejercicio de derechos", referencia DER2016-78356-P, financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad y del programa de investigación GRISOLIA (Ref. 2016/098), también de financiación autonómica.

after the proclamation of the Universal Declaration of Human Rights, when a multitude of initiatives to measure the realization of these rights emerge. However, such efforts fail to offer a definitive answer. In fact, human rights indicators are part of a recent field that is still under development. Despite its limitations, indicators monitor the compliance by States with the duties that emanate from the international texts they have ratified. The purpose of this article is to assess the general state of the issue, discussing the concept of a human rights indicator, and using the example of social rights, and in particular the right to water, to demonstrate the importance of this field and of its constant evolution.

Palabras clave: indicadores de derechos humanos, derechos económicos, sociales y culturales, derecho humano al agua
Keywords: human rights indicators, economic, social and cultural rights, human right to water

1. INTRODUCCIÓN

Desde la proclamación de los derechos humanos, éstos han sido objeto de análisis en sus diversas dimensiones, incluyendo los aspectos más relacionados con su justificación, contenido y formas de reconocimiento. Con el paso del tiempo, el estudio de los derechos humanos comenzó a centrarse también en su efectividad, en la aplicación de estos derechos en los distintos países, lo que ha comportado adoptar un enfoque práctico, empírico y sociológico más centrado en la implementación de estos derechos y sus violaciones. Precisamente con este objetivo surgen los indicadores de derechos humanos.

Los indicadores ayudan a entender en qué medida un derecho humano está siendo garantizado de un modo efectivo. Como señalan Rosga y Satterthwaite¹, los indicadores tienen muchas ventajas ya que transforman informaciones complejas en datos fáciles de comprender, a su vez pueden ser utilizados para demostrar la efectividad de los derechos, como también para determinar los esfuerzos de los países en el cumplimiento de los objetivos, permitiendo reconocer el desarrollo que han tenido los diferentes países a lo largo del tiempo, en lo referente a un determinado derecho.

Es a partir de los años 70, dos décadas después de la proclamación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, cuando emergen distin-

¹ A. ROSGA y M. L. SATTERTHWAITTE, "The Trust in Indicators: Measuring Human Rights", *New York University School of Law, Public Law and Legal Theory Research Paper Series*, 2008, p. 255.

tas iniciativas para medir los derechos humanos. Landman destaca que una gran parte de la literatura sobre medición de derechos humanos se ha producido a través de contribuciones de las más diversas disciplinas académicas, como las ciencias políticas, la sociología, la economía y el derecho, así como de las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales². Sin embargo, tales esfuerzos no llegan a proporcionar una respuesta definitiva³. Como afirma Ferrer Lues⁴, la construcción de indicadores es un campo reciente que aún está siendo desarrollado, y por eso, en algunas de sus áreas aun no existe consenso.

Es importante destacar que la necesidad de seleccionar los indicadores más adecuados para medir la situación real de los derechos humanos en los distintos países ha sido impulsada por el trabajo de las Naciones Unidas, que en 1990, presentó el primer informe Índice de Desarrollo Humano (IDH)⁵. Sin embargo, hasta 1999 no se abre en el Programa para el Desarrollo (PNUD) el debate para incluir indicadores de derechos humanos⁶.

De este modo, es a través de iniciativas como estas y otras, como fue los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), y más allá de 2015⁷, que esta organización trató de fortalecer y mejorar las capacidades estadísticas y los sistemas de información para evaluar la implementación de los objetivos previstos en los tratados⁸. A pesar de sus limitaciones, Naciones Unidas promueven la colaboración entre los sistemas nacionales e internacionales, lo que permite un mejor seguimiento del acatamiento por parte de los Estados de los deberes que emanan de los textos ratificados. Uno de estos deberes es garantizar el acceso al agua a todos de manera universal.

De hecho, el reconocimiento del acceso al agua como norma de derecho humano en varios tratados internacionales, declaraciones y otros instrumen-

² T. LANDMAN, *Studying Human Rights*, Routledge, London, 2006, p. 78.

³ J. GARCIA CÍVICO, "¿Qué es un indicador de derechos humanos y cómo se utiliza?", *Derechos y Libertades*, núm. 24, 2011, p. 181.

⁴ M. FERRER LUES, "Derechos humanos en población: indicadores para un sistema de monitoreo", *Serie Población y Desarrollo*, núm. 73, 2007, p. 10.

⁵ NACIONES UNIDAS, *Informe de Desarrollo Humano: Derechos Humanos y Desarrollo*, Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1990.

⁶ NACIONES UNIDAS, *Informe sobre Desarrollo Humano 2000*, Ediciones Mundi-Prensa, Madrid, 2000.

⁷ UNICEF, *Los objetivos de Desarrollo del Milenio tienen que ver con la infancia*, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Unidad de Políticas Públicas, Caribe, 2015.

⁸ NACIONES UNIDAS, *Objetivos de Desarrollo del Milenio Informe de 2015*, New-York-Geneva, 2015, p. 10.

tos confirma la importancia de este derecho⁹ y nos proporciona datos reales sobre su implementación. De ahí la importancia del uso de indicadores en esta área de estudio. Según una estimación del Programa Conjunto de Monitoreo de la OMS y Unicef¹⁰ para el suministro de agua y saneamiento, un total de 663 millones de personas en todo el mundo en 2015 carecían de fuentes de agua potable mejoradas, de las cuales ocho de cada diez vivían en zonas rurales. Como afirma Naciones Unidas “solo contando lo que no ha sido contado podremos alcanzar lo que no hemos alcanzado¹¹”.

El propósito de este artículo es aproximarse al estado general de la cuestión, discutiendo qué es un indicador de derechos humanos y su relación con los derechos económicos, sociales y culturales. Como enseña Pisarello¹², estos derechos se presentan como expectativas ligadas a la satisfacción de necesidades básicas de las personas en ámbitos como el trabajo, la vivienda, la salud, la alimentación o la educación. Así, para entender en qué medida el uso de indicadores contribuye a la comprensión del acceso al agua de forma específica, es necesario analizar su relación también con aquella categoría de derechos. Es decir, no podemos desconectar el derecho al acceso al agua del resto de derechos vinculados a necesidades básicas, como vivienda o salud, ya que solo de este modo podremos tener una visión global y completa de las implicaciones y complejidad de éste derecho.

2. INDICADORES DE DERECHOS HUMANOS: DEFINICIÓN Y PROPÓSITO

De acuerdo con el diccionario de la Real Academia Española, un indicador es algo “que indica o sirve para indicar”. Un indicador ayuda a mostrar algo que no está claro, pudiendo ser aplicado en múltiples usos en diversos

⁹ Es el caso de las resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas y del Consejo de Derechos Humanos de 2010. La Resolución de las Naciones Unidas 64/292 reconoce el acceso al agua potable y al saneamiento como un derecho humano. En el mismo sentido, la resolución del Consejo de Derechos Humanos 15/9, titulada “Los derechos humanos y el acceso al agua potable y el saneamiento”, afirma que “el derecho humano al agua potable y al saneamiento se deriva del derecho a un nivel de vida adecuado y está inseparablemente relacionado con el derecho al más alto nivel posible de salud física y mental, así como al derecho a la vida y a la dignidad humana”.

¹⁰ WHO and UNICEF, *Progress on Sanitation and Drinking-Water: 2015 Update and MDG Assessment*, Joint Monitoring Programme, Geneva, 2015.

¹¹ NACIONES UNIDAS, *Objetivos de Desarrollo del Milenio Informe de 2015*, cit., p. 11.

¹² G. PISARELLO, *Los derechos sociales y sus garantías-elementos para una reconstrucción*, Editorial Trotta, Madrid, 2007, p. 11.

campos. Según García Cívico los indicadores proporcionan información sobre el estado de algo a partir de un marco teórico específico “con el propósito de averiguar correlatos empíricos para extraer o inferir, por así decirlo, de la realidad, la situación del objeto en un marco de investigación previamente diseñada. Es decir, sí, un indicador proporciona o puede proporcionar respuestas, pero para que resulte útil tiene que haberse planteado antes la pregunta adecuada¹³”. Así, los indicadores actúan respondiendo a una pregunta o a una serie de ellas, aproximando la teoría y la práctica de los derechos humanos.

Como se dijo anteriormente, el uso de los indicadores para evaluar el cumplimiento de los derechos ha sido creciente en las últimas décadas. Por ejemplo, en 1973, Raymond D. Gastil creó el *Freedom House* para medir la efectividad de los derechos políticos y libertades civiles en los países¹⁴. Aunque este indicador haya sido objeto de constantes críticas, tiene el mérito de ser uno de los más populares y de ser publicado ininterrumpidamente desde la década de 70¹⁵. En la misma dirección, también en la literatura científica el número de autores de las más diversas áreas interesados en estudiar la materia ha aumentado considerablemente.

A modo de ejemplo, en el ámbito de las Ciencias Sociales, en 1977, Carmona publicaba su estudio sobre el uso de indicadores sociales con el fin de verificar en qué medida ciertos objetivos sociales habían sido alcanzados¹⁶. En 1989, Casas Aznar publicaba su libro *Técnicas de investigación social: los indicadores sociales y psicosociales*¹⁷. Por lo que se refiere a los derechos humanos, en 1983, Charles Humana publicaba su primer informe, reeditado en 1986 y en 1991, con el objetivo de identificar los indicadores utilizados para distintos derechos humanos. En 1992, Richard P. Claude y Thomas B. Jabine buscaban explorar las posibilidades para mejorar el análisis de los derechos humanos con la ayuda de herramientas estadísticas¹⁸. Otros autores

¹³ J. GARCÍA CÍVICO, “¿Qué es un indicador de derechos humanos y cómo se utiliza?”, cit., p. 186.

¹⁴ T. LANDMAN, *Issues and Methods in Comparative Politics: An Introduction*, Routledge, 3rd ed., London, 2008, p. 245.

¹⁵ T. LANDMAN and E. CARVALHO, *Measuring human rights*, Routledge, London, 2010, p. 68.

¹⁶ J. A. CARMONA, *Los indicadores sociales hoy*, CIS, Madrid, 1977.

¹⁷ F. CASAS AZNAR, *Técnicas de investigación social: los indicadores sociales y psicosociales*, PPU, Lecturas, Barcelona, 1989.

¹⁸ R. P. CLAUDE y T. B. JABINE, “Exploring Human Rights Issues with Statistics”, en T. B. JABINE, R. P. CLAUDE (eds.), *Human Rights and Statistics: getting the record straight*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 1992, p. 5.

que también se interesaron por la materia fueron Chapman, en 1996; Green, en 2001; Aymerich¹⁹, también en 2001; Landman, en 2002 y Hunt, en 2003²⁰. Por ejemplo, Green definía los indicadores de derechos humanos, en 2001, como aquella “información utilizada para medir hasta qué punto un derecho legal se cumple o se disfruta en una situación dada²¹”.

La importancia de la materia es corroborada también por distintos proyectos, como el *Cingranelli & Richards*, creado inicialmente en 1994 para proporcionar datos para sus directores que realizaban estudios cuantitativos sobre las prácticas de los gobiernos en términos de derechos humanos, y que pasaron a ser ampliamente utilizados por gobiernos, organizaciones intergubernamentales y organizaciones no gubernamentales²²; así como el informe anual *Human rights in developing countries*²³, que en 1998 ya pasaba por su undécima edición y que tenía como objetivo explorar la relación entre derechos humanos y desarrollo y el *Métagora*, lanzado en 2004 bajo los auspicios de la OCDE/PARIS21, con el objetivo de desarrollar métodos y herramientas sólidos para obtener datos y crear indicadores sobre los cuales se pudiesen formular y evaluar políticas nacionales en términos de derechos humanos y de gobernabilidad democrática²⁴.

Andersen y Sano²⁵ muestran que este interés por la materia deriva de diversos factores. El primero de ellos es el aumento considerable de asistencia a los países en términos de desarrollo y derechos humanos, lo que genera la necesidad de medir tanto su impacto como necesidad. El segundo factor que confirma la necesidad de los indicadores son los debates acerca de las san-

¹⁹ I. AYMERICH, *Sociología de los derechos humanos. Un modelo weberiano contrastado con investigaciones empíricas*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2001.

²⁰ S. FUKUDA-PARR *et al.*, “Measuring the Progressive Realization of Human Rights Obligations: An Index of Economic and Social Rights Fulfillment”, *Economics Working Papers*, 2008, p. 3.

²¹ M. GREEN, “What We Talk About When We Talk About Indicators: Current Approaches to Human Rights Measurement”, *Human rights Quarterly*, vol. 23, núm. 4, 2001, p. 1065.

²² D. L. CINGRANELLI and D. L. RICHARDS, “The Cingranelli and Richards (CIRI) Human Rights Data Project”, *Human Rights Quarterly*, vol. 32, núm. 2, 2010, p. 404.

²³ H. STOKKE y A. TOSTENSEN, *Human Rights in Development*, Brill/Nijhoff, Boston, 1998.

²⁴ OECD, “Measuring Human Rights and Democratic Governance - Experiences and Lessons from Métagora”, *OECD Journal on Development*, vol. 9, núm. 2, 2008, p. 3.

²⁵ E. A. ANDERSEN and H-O. SANO, *Human Rights Indicators at Programme and Project level - Guidelines for Defining Indicators, Monitoring and Evaluation*, The Danish Institute for Human Rights, Denmark, 2006, p. 8.

ciones de los Estados de acuerdo con la implementación o no de los derechos humanos en un territorio. Por último, también se requiere medir la implementación de estos derechos para evaluar el estado de su contenido en cada país, vigilando y verificando qué medidas deben ser tomadas para mejorar una situación específica.

Los indicadores son así una herramienta para medir el grado en que el derecho está siendo realizado o no, en un determinado contexto. Ellos constituyen “la médula de un sistema de información puesto que permiten definir qué datos y qué criterios se deben utilizar para su procesamiento²⁶”. La literatura nos muestra que hay dos grandes categorías de indicadores: los cuantitativos, también llamados numéricos o estadísticos; y los de naturaleza cualitativa. Como afirma Ferrer Lues²⁷, los primeros utilizan información cuantitativa para ilustrar la implementación de un derecho, son las estadísticas, pueden ser expresados en forma de números, porcentajes o índices²⁸; los segundos se refieren a una noción más temática, descriptiva o categórica, que da cuenta de una información relevante para un derecho específico, por ejemplo, las medidas normativas que un Estado ha tomado en relación a un derecho. Es necesario enfatizar que estas dos categorías no son opuestas, sino complementarias. De hecho, la complejidad de la evaluación de los derechos humanos no permitiría una interpretación que excluye una de las categorías, por lo tanto, ambas son necesarias y se complementan.

Según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo²⁹, los indicadores pueden ser un instrumento eficiente para formular mejores políticas y vigilar los progresos realizados; determinar los efectos no deseados de leyes, políticas y prácticas; identificar cuáles son los actores que están influyendo en la realización de los derechos; poner de relieve si esos actores están cumpliendo sus obligaciones; advertir de antemano posibles violaciones y poder adoptar medidas preventivas; fortalecer el consenso social respecto de

²⁶ J. GARCÍA CÍVICO, *La integración social del inmigrante a través del Derecho: Hacia un sistema de indicadores*, Cuadernos Democracia y Derechos Humanos, núm. 4, Universidad de Alcalá, Madrid, 2011, p. 130.

²⁷ M. FERRER LUES, “Derechos humanos en población: indicadores para un sistema de monitoreo”, cit., p. 12.

²⁸ R. MALHOTRA and N. FASEL, “Quantitative Human Rights Indicators - A survey of major initiatives”, *Draft for discussion - Nordic Network Seminar in Human Rights Research*, 2005, p. 2.

²⁹ PNUD, *Informe Sobre Desarrollo Humano 2000*, Mundi-Prensa Libros, Madrid, 2000, p. 89.

decisiones difíciles que deban adoptarse frente a la limitación de recursos y sacar a la luz cuestiones que han sido desatendidas o silenciadas.

De facto, el uso de los indicadores permite describir el contexto en materia de derechos humanos, permitiendo así, un seguimiento preciso a través la documentación de las violaciones. A partir de ello, se pueden clasificar las diferentes violaciones y mapear los patrones de violaciones en un determinado país, en un determinado momento, controlando el cumplimiento de los compromisos con los tratados internacionales. El uso de los indicadores proporciona este mapa del estado de los derechos, haciendo posible reflexionar sobre las causas de estas violaciones y las posibles soluciones para que no vuelvan a ocurrir³⁰. Además, los indicadores permiten conocer en qué medida las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos están siendo respetadas. Este monitoreo puede ser realizado directamente por el Estado o por algún organismo regional o local del gobierno. Asimismo puede ser realizado por un organismo externo, como por los órganos de las Naciones Unidas o por una Organización no gubernamental.

En lo referente al uso de los indicadores, el Relator del derecho al más alto nivel de salud física y mental de las Naciones Unidas, Paul Hunt, en las relatorías de 2003 y 2004³¹, propone tres metodologías diferentes: estructural, de proceso y de resultado. La primera se refiere a la estructura normativa e institucional del Estado, si cuenta con legislación, constitución e instituciones políticas para la implementación del derecho. Es decir, en qué medida los instrumentos internacionales fueron ratificados y los mecanismos institucionales fueron implantados para garantizar los derechos. La segunda metodología es relativa a la política, a las medidas adoptadas por el Estado con la intención de hacer efectivas las normas, por ejemplo, cuanto del presupuesto se aplica a la realización y efectividad del derecho. Por último, la metodología de resultado indica en qué medida las personas tienen acceso a un determinado derecho, es decir, la realidad concreta de las personas en el goce de los derechos. Siendo esta última metodología la más utilizada en materia de derechos humanos.

Podemos encontrar otros métodos como el que se basa en el enfoque de las obligaciones en materia de derechos humanos. Esta metodología iden-

³⁰ T. LANDMAN, "Measuring Human Rights: Principle, Practice, and Policy", *Human Rights Quarterly*, Baltimore, vol. 26, núm. 4, 2004.

³¹ NACIONES UNIDAS, *El derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental*, 2003, doc. A/58/427.

tifica los elementos clave de los derechos y examina los distintos indicadores que pueden ser utilizados para verificar cada aspecto del derecho. En el caso del derecho al agua, por ejemplo, McGraw³² afirmaba en 2010 que la definición formal de este derecho era necesaria porque sin ella había un riesgo para la paz internacional, para el diálogo de los derechos humanos y para los individuos, puesto que no tendrían los mecanismos necesarios para proteger este derecho. Por consiguiente, la Observación General n° 15 sobre el derecho al agua fue elaborada con el objetivo de clarificar su fundamento jurídico. Para eso, en su párrafo segundo afirma 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 (...)”³³. Así, en el caso del derecho al agua, algunos de sus elementos clave son la accesibilidad y la asequibilidad. De esta manera, los indicadores deberían ser utilizados para evaluar la realización de cada uno de estos elementos en particular.

Independientemente de la metodología utilizada, la misma debe satisfacer algunos criterios, como: relevancia, exactitud, validez y equivalencia³⁴. De hecho, el PNUD³⁵ afirma que los indicadores deben ser pertinentes desde el punto de vista normativo, lo que significa identificar cuestiones sobre las que se pueda ejercer influencia directa o indirecta adoptando medidas normativas; fiables, permitiendo que diferentes personas los utilicen y obtengan resultados congruentes; válidos, estableciendo criterios que permitan medir lo que se pretende medir; capaces de medirlos de manera consecuente a lo largo del tiempo, necesario si se están realizando progresos y alcanzando los objetivos; susceptibles de desagregar, lo que permite centrar la atención en grupos sociales, minorías y personas; susceptibles de separar, siempre que sea posible, el supervisor de lo supervisado, lo que posibilita reducir al mínimo los conflictos de intereses que surgen cuando un actor supervisa su propio desempeño.

En el mismo sentido, según el PNUD³⁶, los indicadores de derechos humanos deben cumplir cuatro objetivos directamente conexos: verificar si los

³² G. MCGRAW, “Water for Life: The Challenge Posed by the Un-codified Human Right to Water in International Law”, *The University for Peace Law Review*, vol.1, núm. 39, 2010.

³³ COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES, *Observación General número 15: El derecho al agua*, doc. E/C.12/2002/11.

³⁴ J. GARCIA CÍVICO, “¿Qué es un indicador de derechos humanos y cómo se utiliza?”, cit., p. 202.

³⁵ PNUD, *Informe Sobre Desarrollo Humano 2000*, cit., p. 90.

³⁶ PNUD, *Informe Sobre Desarrollo Humano 2000*, cit., p. 92.

Estados respetan, protegen y realizan los derechos, principal marco de responsabilidad para la función del Estado; velar por el cumplimiento de los principios fundamentales de los derechos, al determinar si se están realizando los derechos sin discriminación, y con suficientes progresos, suficiente participación popular y recursos efectivos; velar por el acceso seguro, por medio de las normas e instituciones, las leyes y un entorno económico propicio que convierta los resultados derivados de la satisfacción de las necesidades en derechos efectivos y determinar los actores no estatales decisivos, al destacar qué otros actores influyen en la realización de los derechos y poniendo de relieve en qué consiste esa influencia. Solo siguiendo estos criterios, los indicadores funcionarán empoderando a los más necesitados, y esta es la función clave de los derechos humanos.

Como afirman McNerney-Lankford y Sano, los indicadores de derechos humanos deben buscar evaluar en qué medida las personas están siendo empoderadas, es decir, “en el contexto del desarrollo, el empoderamiento de los titulares de derechos más pobres y más vulnerables y aquellos con menor acceso a bienes y servicios públicos o canales de participación política³⁷”. En este sentido, en materia de tutela a los derechos económicos, sociales y culturales es urgente verificar en qué medida se está garantizando un acceso universal a ellos.

3. EL USO DE INDICADORES Y LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

Tras la Segunda Guerra Mundial se produce un pacto social y político entre los diferentes partidos políticos, sindicatos, organizaciones empresariales y gobiernos en torno a objetivos que anteriormente se consideraban excluyentes: libertad política y económica, igualdad y seguridad³⁸. Este pacto contribuye a la consolidación del Estado Social. Canotilho sostiene que el Estado de bienestar otorgó a los derechos sociales una estructura de legalidad y democracia, por lo que ha habido una relativa estabilidad en la comprensión constitucional del Estado como Estado de los derechos sociales, es decir, el “reconocimiento y garantía de los derechos sociales pasan a la di-

³⁷ S. MCINERNEY-LANKFORD and H-O. SANO, *Human Rights Indicators in Development: an introduction*, World Bank Publications, Washington, 2010, p. 14.

³⁸ M. J. AGUDO ZAMORA, *La protección multinivel del Estado Social*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2013, p. 26.

mención estructural del principio democrático³⁹. A partir de ese momento, se percibe un reconocimiento supranacional de los derechos económicos, sociales y culturales. Se debe resaltar aquí la Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1948 y los Pactos de 1966⁴⁰.

Con el reconocimiento de los derechos económicos, sociales y culturales surge el interrogante sobre la necesidad de constituir indicadores para medir su realidad práctica⁴¹. La labor de la comunidad internacional fue crucial para la elaboración de estos indicadores. De hecho, los Comités de los Pactos y Tratados, en especial el Comité del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) y los Relatores Especiales de Naciones Unidas para cada derecho específico han contribuido en gran medida a este proceso. Además, hubo un gran impulso a partir de la adopción de la Declaración del Milenio en 2000 y del Protocolo Facultativo del PIDESC en 2008.

Este proceso empieza con la Comisión de Derechos Humanos, a través de la Resolución 1991/18 y el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, con la decisión 1991/235, que demandaron y autorizaron la realización de un seminario de expertos sobre el uso de indicadores en materia de derechos humanos. Así lo había recomendado el Relator Especial en materia de derechos económicos, sociales y culturales, Danilo Turk⁴². Según este relator, los indicadores son de mucha utilidad, ya que representan una manera de medir la progresiva realización de los derechos económicos, sociales y culturales, demostrando las dificultades encontradas por los Estados para su realización.

A través del uso de indicadores se podría medir y comparar individualmente los Estados y el respeto de los derechos humanos en cada uno de ellos. En Ginebra tuvo lugar un seminario, de 25 a 29 de enero de 1993, con el objetivo de discutir los indicadores apropiados para medir los éxi-

³⁹ J. J. G. CANOTILHO, "O direito Constitucional como Ciência de Direcção: o núcleo essencial de prestações sociais ou a localização incerta da socialidade", *Revista de Doutrina da 4ª Região*, núm. 22, 2008.

⁴⁰ PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES Y PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS.

⁴¹ A. M. CHACÓN MATA, *PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES*, UNIVERSIDAD DE DEUSTO, BILBAO, 2007, p. 73.

⁴² NACIONES UNIDAS, *El nuevo orden económico internacional y la promoción de los derechos humanos*, 1999, doc. E/CN.4/Sub.2/1990/19.

tos en la realización progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales⁴³.

En este evento se afirmó que era imposible desarrollar indicadores en derechos humanos si ellos no tuviesen como base algunos principios, como: la dignidad humana, la no-discriminación, la equidad, la justicia social, la libertad de elección, etc.⁴⁴ De hecho, estos estándares deben servir de fundamento para valorar la violación y el deterioro de los derechos sociales. Como explica Añón, los argumentos que intervienen en la valoración de la degradación de estos derechos deben estar “centrados en la dignidad de la persona, la autonomía, el límite del mínimo existencial, la finalidad de derechos individualmente considerados o la seguridad jurídica⁴⁵”. En el mismo sentido, en el evento mencionado se estableció que era necesario prestar especial atención a los grupos vulnerables y aquellos que eran víctimas de violaciones de derechos humanos.

Después de algunas discusiones sobre el uso de los indicadores, la Conferencia llegó a la conclusión de que antes de definir cuáles eran los indicadores más apropiados, era necesario definir e identificar el contenido de los variados derechos y obligaciones de forma precisa. Solo a partir de una clara definición se podría analizar cuál sería el indicador más apropiado para medir la implementación de un derecho u otro. Esta debería ser una prioridad de las Naciones Unidas y de los Estados⁴⁶ para que los indicadores pudiesen ser formulados de acuerdo con las particularidades de cada derecho a ser analizado.

Se hacía necesaria una definición específica de cada derecho económico, social y cultural (DESC) pero sin olvidar que todos los derechos son universales, indivisibles, interdependientes y están relacionados entre sí, como afirma la Declaración y Programa de Acción de Viena de 1993. De hecho, los

⁴³ CONFERENCIA MUNDIAL DE DERECHOS HUMANOS-COMITÉ PREPARATORIO, *Informe del Seminario sobre los indicadores apropiados para medir los avances en la realización progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales*, 1993, doc. A/CONF.157/PC/73.

⁴⁴ CONFERENCIA MUNDIAL DE DERECHOS HUMANOS-COMITÉ PREPARATORIO, *Informe del Seminario sobre los indicadores apropiados para medir los avances en la realización progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales*, cit., p. 17.

⁴⁵ M^a J. AÑÓN, “¿Hay límites a la regresividad de derechos sociales?”, *Derechos y Libertades*, núm. 34, 2016, p. 59.

⁴⁶ CONFERENCIA MUNDIAL DE DERECHOS HUMANOS-COMITÉ PREPARATORIO, *Informe del Seminario sobre los indicadores apropiados para medir los avances en la realización progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales*, cit., p. 183.

derechos sociales están directamente vinculados a la dignidad, núcleo del fundamento de los derechos⁴⁷, y deben así ser valorados igualmente a los derechos civiles y políticos⁴⁸. Los contenidos de los estándares en materia de los derechos económicos, sociales y culturales, resultado del proceso de interpretación de los textos debe llevar en consideración esta interdependencia de los derechos⁴⁹.

Como respuesta a la necesidad de definiciones específicas de los derechos, el Comité de Derechos Humanos adopta las denominadas “Observaciones Generales”, con el objetivo de aclarar el alcance de una o más disposiciones jurídicas de los instrumentos que interpretan y aplican⁵⁰. Estas Observaciones son muy útiles para los Estados, ya que a partir de ellas se pueden decidir las políticas públicas necesarias de acuerdo con los textos internacionales.

En el proceso de elaboración de una Observación General se elige uno o dos relatores que elaboran un borrador, acto seguido, será discutido párrafo por párrafo por el Comité. Para que el mecanismo sea lo más democrático posible y que el contenido refleje los problemas de la comunidad, las organizaciones de la sociedad civil son invitadas a participar en el proceso. Con el progreso de la definición de los derechos económicos, sociales y culturales han aumentado los estudios acerca del uso de los indicadores para medir su implementación.

Como ha sido señalado anteriormente, existen diversas metodologías utilizadas para los derechos humanos en general, pero esto no puede ser visto como algo negativo, ya que representa una oportunidad para mejorar y avanzar en el uso de indicadores⁵¹. Los diferentes sistemas existentes a nivel

⁴⁷ F. ANSUÁTEGUI ROIG, “Los derechos sociales en tiempos de crisis. Algunas cuestiones sobre su fundamentación”, en M. J. BERNUZ y M. CALVO GARCÍA (eds.), *La eficacia de los derechos sociales*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014, p. 29.

⁴⁸ M^a J. ANÓN, “Derechos humanos y obligaciones positivas”, en M. J. BERNUZ y M. CALVO GARCÍA (eds.), *La eficacia de los derechos sociales*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014, p. 47.

⁴⁹ T. LANDMAN, “The scope of Human Rights: from background concepts to indicators”, *Revista Iberoamericana de Derechos Humanos*, núm. 2, 2006, p. 115.

⁵⁰ F. SALVIOLI, *El sistema de protección de los derechos humanos de las Naciones Unidas y de sus organismos especializados*, 48ème Session d’Enseignement Institut International des Droits de l’Homme, Strasbourg, 2017, p. 34.

⁵¹ L. PAUTASSI, “Indicadores en materia de derechos económicos, sociales y culturales. Más allá de la medición”. Disponible en: <<http://www.derechoshumanos.unlp.edu.ar/assets/files/documentos/indicadores-en-materia-de-derechos-economicos-sociales-y-culturales.pdf>>

internacional, regional y nacional van cambiando y siendo mejorados, ayudando en la supervisión de las obligaciones de los Estados.

Pautassi⁵² destaca que en la definición de los indicadores son necesarios tres procesos interrelacionados. El primer de ellos es la definición del contenido del derecho, ya mencionado, que la autora llama teórico-conceptual; el segundo es la verificación empírica, que se refiere no solamente a buscar indicadores que puedan medir el goce efectivo del derecho por los ciudadanos, sino también los esfuerzos realizados por los Estados con vistas a implementar un derecho específico, de ahí la necesidad de utilizar sistemas de medición, no solo cualitativos sino también cuantitativos; por último, el proceso político, que consiste en la verificación de la transversalización “o la manera de medir el efectivo cumplimiento de las obligaciones estatales en torno a los derechos sociales, a partir de evaluar de un modo más amplio, el conjunto de acciones realizadas por el Estado, que involucran las políticas públicas, la acción legislativa y judicial⁵³”.

A través de este proceso se puede verificar si hay avances o retrocesos, o si solamente se respetan los niveles mínimos de las obligaciones relativas a cada derecho. Como afirma García Cívico, por medio de los índices de desarrollo o socioeconómicos si el país es pobre, se asume que está violando derechos. Sin embargo, un gobierno puede estar tomando todas las medidas para garantizar un derecho específico de acuerdo con sus compromisos con los textos internacionales, pero los recursos no son suficientes. Los indicadores de derechos humanos, a diferencia de los índices de desarrollo, pueden medir los esfuerzos del país, sus intenciones, o sea, el proceso político, que mostrará que el Estado no está violando cierto derecho⁵⁴.

Los indicadores actúan y reaccionan de acuerdo con el contenido normativo de los derechos y las obligaciones correlativas de los Estados definidos por el derecho internacional de los derechos humanos. Aunque sea necesario definir el contenido de cada derecho para la elaboración de los indicadores, el Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales define algunos estándares que son comunes a todos ellos: contenido mínimo de los derechos y universalidad; utilización al máximo los recursos disponibles; progresivi-

⁵² L. PAUTASSI, “Indicadores en materia de derechos económicos, sociales y culturales. Más allá de la medición”, cit.

⁵³ Idem.

⁵⁴ J. GARCÍA CÍVICO, “¿Qué es un indicador de derechos humanos y cómo se utiliza?”, cit., p. 190.

dad y no regresividad; igualdad y no discriminación; acceso a la justicia y mecanismos de reclamo; producción de información y acceso; y participación de los sectores afectados en el diseño de las políticas públicas⁵⁵.

Además, Courtis y Abramovich⁵⁶ apuntan un esquema interpretativo consistente en la señalización de niveles de obligaciones estatales, que se refieren a todos los tipos de derechos, incluso los derechos sociales. Este esquema fue propuesto por Fried van Hoof y determina cuatro tipos de obligaciones. El primer tipo se refiere a las obligaciones de respetar, que implican el deber del Estado de no injerir, obstaculizar o impedir el acceso al goce de los bienes que constituyen el objeto del derecho. Por otro lado, las obligaciones de proteger residen en impedir que terceros interfieran, obstaculicen o impidan el acceso a esos bienes. Además, las obligaciones de asegurar garantizan que el titular acceda al derecho cuando no pueda hacerlo por sí mismo. Por último, las obligaciones de promover se identifican en el deber de desarrollar condiciones para que los titulares del derecho accedan al bien. La índole de las obligaciones de los Estados partes respecto a estos derechos se definió también en la Observación General n° 3 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en 1990. De hecho, el párrafo 10 afirma que “los Estados parte deben respetar y garantizar los derechos reconocidos en el Pacto a todas las personas que se encuentren en su territorio y a todas las que estén sujetas a su jurisdicción⁵⁷”.

En el mismo sentido, los Principios de Maastricht, elaborados por expertos en derecho internacional en 2011, se refieren a estos niveles de obligaciones en el principio número 9, que afirma que “Los Estados poseen obligaciones de respetar, proteger y cumplir los derechos económicos, sociales y culturales (...)”. De este modo, el incumplimiento de estas obligaciones constituye la violación de tales derechos, conforme a estos Principios.

Así, se percibe que las directrices en lo que se refiere al uso de indicadores van evolucionando con el tiempo para un mejor monitoreo de los derechos. Tal hecho es corroborado por la petición de la Asamblea General a su Secretario en 2009, para que compilara en un solo volumen las instrucciones

⁵⁵ L. PAUTASSI, “Indicadores en materia de derechos económicos, sociales y culturales. Más allá de la medición”, cit.

⁵⁶ V. ABRAMOVICH y C. COURTIS, “Apuntes sobre la exigibilidad judicial de los derechos sociales”, en V. ABRAMOVICH *et al* (compiladores), *Derechos Sociales Instrucciones de uso*, Doctrina Jurídica Contemporánea, México DF, 2003, p. 58.

⁵⁷ COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES, *Observación General número 3: La índole de las obligaciones de los Estados partes*, 1990, doc. E/1991/23.

relativas a la forma y el contenido de los informes que debían presentar los Estados partes de los distintos tratados. El resultado de esta petición fue la “Compilación de Directrices Relativas a la forma y el contenido de los informes que deben presentar los Estados partes en los Tratados Internacionales de Derechos Humanos⁵⁸”. En el Apéndice 3, la Compilación determina los tipos de indicadores que deben ser utilizados en la observancia de tales derechos.

El derecho humano al agua se incluye en la categoría de los derechos económicos, sociales y culturales y forma parte de este proceso. La Observación General n° 15 aclara la definición y el contenido de este derecho, enfatizando la necesidad del uso de indicadores para su implementación.

4. EL USO DE INDICADORES Y EL DERECHO HUMANO AL AGUA

El acceso al agua ha sido proclamado como un derecho humano por las Naciones Unidas. Sin embargo, como ocurre con otros derechos humanos, hay grandes disparidades entre proclamación y efectividad, reconocimiento y realidad práctica. El uso de indicadores permite así medir la distancia entre la formulación jurídica del derecho al agua y su realidad concreta en los Estados⁵⁹. En este sentido, Tortajada⁶⁰ destaca la importancia de la gestión del agua, enfatizando la necesidad de una mejor planificación de los objetivos y de una supervisión frecuente de los resultados. La Observación General n° 15 fue elaborada en 2002, con vistas a impulsar la implementación de este derecho. En este proceso, el uso de indicadores es esencial. Los párrafos 53 y 54 de la Observación General n° 15 se refieren a ellos y a los niveles de referencia.

Tales párrafos profundizan en el proceso cuyo objetivo es identificar cuáles serían los indicadores más apropiados para monitorear en qué medida los Estados están implementando el derecho al agua, ayudando a de-

⁵⁸ NACIONES UNIDAS, *Compilación de Directrices Relativas a la forma y el contenido de los informes que deben presentar los Estados partes en los Tratados Internacionales de Derechos Humanos*, doc. HRI/GEN/2/Rev.6.

⁵⁹ J. GARCÍA CÍVICO, “Indicadores y eficacia de los derechos”, en M. J. BERNUZ y M. CALVO GARCÍA (eds.), *La eficacia de los derechos sociales*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014, p. 145.

⁶⁰ C. TORTAJADA, “Water governance: A research Agenda”, *International Journal of Water Resources Development*, núm. 26, 2010, p. 312.

cidir cómo priorizar el uso de los recursos⁶¹. Así, el párrafo 53 afirma que “para asistir en este proceso de vigilancia, las estrategias o planes de acción deberán contener indicadores sobre el derecho al agua. El objeto de los indicadores consistirá en vigilar, en los planos nacional e internacional, las obligaciones asumidas por el Estado parte en virtud del párrafo 1 del artículo 11 y del artículo 12. Los indicadores deben referirse a los distintos componentes de un agua adecuada (como la suficiencia, la salubridad y aceptabilidad, la asequibilidad y la accesibilidad), desglosarse según los ámbitos de discriminación prohibidos y abarcar a todas las personas que vivan en la jurisdicción territorial del Estado parte o estén bajo su control. Para obtener orientación respecto de los indicadores apropiados, los Estados partes podrán aprovechar la labor que llevan a cabo la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef), el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.”

Anteriormente a la elaboración de la Observación General n° 15, como se ha mencionado previamente, fueron adoptados los Objetivos de Desarrollo del Milenio⁶², como consecuencia de los compromisos adoptados por 187 países en la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas. Los Objetivos consistían en 18 metas y 48 indicadores. La meta 7C tenía como fin, para el año 2015, reducir a la mitad el porcentaje de personas que carecían de acceso a agua potable o que no podían costearlo, destacándose el indicador utilizado que era “la proporción de la población con acceso a fuentes mejoradas de agua potable en zonas urbanas y rurales”. El Programa de Monitoreo Conjunto de Unicef y la Organización Mundial de la Salud estaban a cargo del control de estos objetivos.

A pesar de la contribución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) para impulsar la mejora de vida de las poblaciones pueden ser verificadas algunas brechas en el proceso. De heco, el indicador utilizado “proporción de la población con acceso a fuentes mejoradas de agua” no era muy

⁶¹ V. ROAF *et al*, “Monitoring Implementation of the Right to Water: A Framework for Developing Indicators”, *Global Issue Papers*, núm. 14, 2005, p. 8.

⁶² NACIONES UNIDAS, *Declaración del Milenio*, 2000, doc. A/RES/55/2.

claro. En efecto, la decisión sobre si una fuente se clasificaba como mejorada o no mejorada se basaba en el juicio de expertos sobre la probabilidad de que un determinado tipo de fuente proporcionase agua potable⁶³.

En consecuencia, este enfoque evalúa el acceso a tipos específicos de fuentes de agua, pero no la calidad del agua, lo que es insuficiente. Tener acceso a una fuente mejorada no garantiza que el agua sea segura y tenga calidad. Satterthwaite⁶⁴ ya denunciaba esta limitación en 2003, cuando afirmaba que era extremadamente cuestionable juzgar el acceso al agua sólo a partir del criterio relativo a la distancia a un pozo o tubo vertical, sin prestar atención a otros elementos como la calidad del agua, la facilidad de acceso, la regularidad del suministro o el costo. Según este autor, no tiene sentido tener una tubería de agua a menos de 100 metros si no hay agua en la tubería la mayor parte del tiempo, o si las colas son tan largas que los hogares son incapaces de recoger el agua que necesitan.

Como afirma Catarina de Albuquerque, Relatora especial de las Naciones Unidas sobre el derecho al agua⁶⁵, en el Informe relativo a las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el acceso al agua potable y el saneamiento⁶⁶, para realizar progresivamente el derecho al agua, el acceso básico a este recurso no es suficiente y no se pueden aceptar metas mínimas, puesto que este acceso debe respetar criterios previamente establecidos.

Es necesario determinar la calidad del agua. Aunque mencione “agua potable” el indicador no definía las normas de potabilidad. Es crucial utilizar una metodología que pueda comprender mejor las disparidades y especificidades. Por ejemplo, ¿la calidad del agua es la misma en la periferia y en los barrios centrales? Es fundamental una metodología que preste especial atención a los que están en situación de desventaja, a los vulnerables en cada contexto⁶⁷. Como sostiene la Relatora⁶⁸, a veces el enfoque de los Objetivos

⁶³ R. ES BAIN, S. W. GUNDRY *et al*, “Accounting for water quality in monitoring access to safe drinking-water as part of the Millennium Development Goals: lessons from five countries”, *Bulletin of the World Health Organization*, 2012.

⁶⁴ D. SATTERTHWAITE, “The Millennium Development Goals and urban poverty reduction: great expectations and nonsense statistics”, *Environment&Urbanization*, vol. 15, núm. 2, 2003, p. 186.

⁶⁵ Catarina de Albuquerque fue Relatora de 2008 a 2014, siendo sustituida por Léo Heller.

⁶⁶ C. DE ALBUQUERQUE, *Obligaciones de derechos humanos relacionadas con el acceso al agua potable y el saneamiento*, 2010, doc. A/65/254.

⁶⁷ O. FLORES *et al*, “Measuring disparities in access to water based on the normative content of the human right”, *Social Indicators Research*, vol. 127, 2016, p. 742.

⁶⁸ C. DE ALBUQUERQUE, *On the right track. Good practices in realizing the rights to water and sanitation*, ERSAR, Lisbon, 2012, p. 30.

de Desarrollo del Milenio en la cantidad ha sido a expensas de la calidad, y en el impacto inmediato en lugar de un cambio duradero.

Además, las fuentes de agua deben aportar una cantidad suficiente de este recurso, lo que tampoco es definido en este indicador. En este sentido, la Relatora destaca que el acceso debe ser permanente, elemento que no es considerado. Otro aspecto que no se evalúa es la asequibilidad. Goff y Crow⁶⁹ afirman que este indicador no mide características importantes tales como el tiempo de recolección de agua, la fiabilidad, los arreglos sociales y el costo. En consecuencia, el criterio tiene que ser recalibrado, no se puede utilizar solo el enfoque “fuentes mejoradas versus fuentes no mejoradas”, ya que no considera diferencias y detalles complejos, haciendo una descripción simplificada de la realidad⁷⁰.

Asimismo, según la Relatora, la meta de reducir a 50 por ciento el número de personas sin acceso a fuentes mejoradas de agua era bastante arbitraria, ya que en ningún texto de derechos humanos las obligaciones de los Estados se detenían en este número. Los Estados deberían tener como objetivo final la cobertura universal en plazos conformes a su situación específica. En este sentido, la Relatora destaca que “los indicadores y los plazos para el logro podrían diseñarse teniendo en cuenta las necesidades de realización progresiva, las necesidades específicas de los países y las disposiciones financieras necesarias para lograr el acceso universal⁷¹”.

El Informe de 2015 de Desarrollo del Milenio⁷² incorpora los logros y deficiencias de la lucha por los 18 objetivos. En lo que se refiere a la meta 7C, se constató que la misma había sido alcanzada ya que, en 2015, el 91% de la población mundial utilizaba una fuente de agua mejorada, en comparación al 76% en 1990. Sin embargo, teniendo en consideración las críticas de la Relatora Catarina de Albuquerque, si hubiesen sido considerados los criterios determinados en el párrafo 53, es decir, la suficiencia, la salubridad y aceptabilidad, la asequibilidad y la accesibilidad, estos resultados habrían sido más sombríos. *De facto*, el criterio de “fuentes mejoradas” era insufi-

⁶⁹ M. GOFF and B. CROW, “What is water equity? The unfortunate consequences of a global focus on “drinking water”, *Water International*, vol. 39, 2014, p. 3.

⁷⁰ O. FLORES *et al*, “Monitoring access to water in rural areas based on the human right to water framework: a local level case study in Nicaragua”, *International Journal of Water Resources Development*, vol. 29, 2013, p. 8.

⁷¹ C. DE ALBUQUERQUE, *On the right track. Good practices in realizing the rights to water and sanitation*, cit., p. 30.

⁷² NACIONES UNIDAS, *Objetivos de Desarrollo del Milenio Informe de 2015*, cit.

ciente, ya que estas fuentes muchas veces aportaban agua insegura para sus usuarios⁷³.

En 2014, aunque la meta hubiese sido teóricamente alcanzada, 1,8 billones de personas aún estaban usando una fuente de agua con contaminación fecal⁷⁴, lo que corrobora que el indicador no era pertinente y que hacía falta un parámetro que tuviese como objetivo la real implementación de este derecho. Como afirma Clasen, intervenciones para mejorar la calidad del agua y para medirla son necesarias para la prevención de enfermedades como la diarrea, una de las principales causas de mortalidad de niños⁷⁵. Por consiguiente, el Programa Conjunto de Monitoreo de la OMS y Unicef⁷⁶ recomendó que el control de la seguridad del agua incluyera pruebas de calidad del agua y manejo del riesgo y se basara en una combinación de datos más completa.

Las limitaciones de estos indicadores pueden ser confirmadas por el ejemplo brasileño. De hecho, durante la implementación de los ODM se afirmó que Brasil avanzó en el acceso al agua potable, ya que en 2014 cerca de 90% de la población tenía acceso al agua potable⁷⁷. Sin embargo, esta cantidad no toma en consideración de forma desagregada los domicilios en áreas urbanas de los presentes en áreas rurales, lo que distorsiona la real área de cobertura de los sistemas⁷⁸. De hecho, según el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), sólo 30,33% de los domicilios presentes en áreas rurales tenían acceso al servicio de abastecimiento de agua⁷⁹. Además, si comparamos los domicilios rurales de distintas regiones brasileñas, en el Norte sólo 20,02% de estos domicilios tienen acceso a este servicio, mien-

⁷³ C. BROWN *et al*, "The human right to water and sanitation: a new perspective for public policies", *Ciência e Saúde Coletiva*, núm. 21, 2015, p. 666.

⁷⁴ C. R. BAIN, R. HOSSAIN *et al*, "Global Assessment of exposure to faecal contamination through drinking water based on a systematic review", *Trop Med Inter Health*, núm. 19, 2014.

⁷⁵ T. F. CLASEN, "Millenium Development Goals water target claim exaggerates achievement", *Tropical Medicine and Integration Health*, vol. 17, núm. 10, 2012.

⁷⁶ WHO and UNICEF, *Progress on Sanitation and Drinking-Water: 2015 Update and MDG Assessment*, Joint Monitoring Programme, Geneva, 2015, p. 43.

⁷⁷ BRASIL, *Diálogos sobre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e os Desa os para a Gestão da Água e do Saneamento no Brasil*, 8º Fórum Mundial da Água, Brasília, 2018.

⁷⁸ A. V. M. MACHADO *et al*, "Acesso ao abastecimento de água em comunidades rurais: o desafio de garantir os direitos à água", *XII Congresso Nacional de Excelência em Gestão*, Rio de Janeiro, 2016, p. 9.

⁷⁹ BRASIL, *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2012-2016*, IBGE, Brasília, 2016.

tras en el centro-oeste sólo 15,27% de ellos. De este modo, se percibe que los datos nacionales deforman la realidad vivida en este país, y son los que han servido como base para definir si Brasil había alcanzado los Objetivos de Desarrollo del Milenio, lo que corrobora las imperfecciones de este sistema.

A partir de los logros y deficiencias de los ODM, la comunidad internacional elaboró la Agenda de Desarrollo Post-2015, con nuevas perspectivas de desarrollo, un texto más ambicioso y rico que reemplazó los ODM. La Agenda contiene 17 objetivos y 169 metas que tienen como finalidad mejorar las desigualdades sociales y económicas hasta 2030. El objetivo n° 6 afirma que es vital “garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos”.

De la misma forma, se especifica en sus metas la necesidad de alcanzar el acceso universal y equitativo al agua potable y segura para todos; alcanzar el acceso al saneamiento e higiene adecuados y equitativos, acabar con la defecación a cielo abierto, con especial atención a las necesidades de las mujeres y niñas y de aquellos en situación de vulnerabilidad; mejorar la calidad del agua, reduciendo la contaminación, eliminando el vertido y minimizando la liberación de productos químicos y materiales peligrosos, reduciendo a la mitad la proporción de aguas residuales no tratadas y aumentando sustancialmente el reciclado y reutilización segura globalmente; aumentar sustancialmente la eficiencia del uso del agua en todos los sectores y asegurar retiros sostenibles y el abastecimiento de agua dulce para hacer frente a la escasez de agua, y reducir sustancialmente el número de personas que sufren la escasez de agua; aplicar la gestión integrada de los recursos hídricos en todos los niveles, incluida la cooperación transfronteriza; proteger y restaurar los ecosistemas relacionados con el agua, incluidas las montañas, los bosques, los humedales, los ríos, los acuíferos y los lagos; ampliar la cooperación internacional y el apoyo a la capacitación para los países en desarrollo en actividades y programas relacionados con el agua y el saneamiento, incluyendo la recolección de agua, la desalinización, la eficiencia en el uso del agua, el tratamiento de efluentes, el reciclado y las tecnologías de reutilización; apoyar y fortalecer la participación de las comunidades locales, para mejorar la gestión del agua y el saneamiento.

Con la especificación de estos objetivos, el experto independiente Léo Heller⁸⁰ advirtió que “debido a la definición estricta de los objetivos dentro

⁸⁰ Virus Zika: “El mejoramiento de los servicios de agua y saneamiento es la respuesta” -afirman expertos de la ONU (2015)- <<http://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=17212&LangID=S>>

del marco de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible, las mismas revelarán de forma aún más dramática la falta de acceso al agua y al saneamiento seguro". Se puede verificar que la formulación de los objetivos Post-2015 es más completa que la de los ODM. Sin embargo, el monitoreo de estas metas corresponde a un desafío para los países. Los indicadores tienen que cambiar intensamente para medir el progreso de estos nuevos objetivos.

Adicionalmente, como afirma Saterthwaite⁸¹ hay una brecha entre los objetivos (de duración determinada) y los datos disponibles para medir si están siendo cumplidos, los datos no son suficientes. De hecho, la presentación de informes sobre los progresos de los ODM suele realizarse cada año, pero, en el mejor de los casos, las encuestas y los censos sobre los que se basan los informes tienen lugar cada pocos años. Los países tienen que cambiar esta situación y hacer un seguimiento anual de sus progresos para que los resultados de los indicadores sean actuales y fiables. Los indicadores también deben considerar la diversidad, identificando cuales son los grupos específicos que no tienen acceso al agua y al saneamiento, y no solo determinar un porcentaje abstracto. En consecuencia, se hace necesario incorporar indicadores desagregados por distintos criterios, como el de sostenibilidad. Realmente, la sostenibilidad es un principio esencial en la Agenda Post-2015.

En el Informe sobre el Progreso en Agua Potable, saneamiento e higiene de 2017⁸² es posible verificar que muchas de las limitaciones de los ODM fueron mejoradas. Como afirman Adhanom Ghebreyesus y Lake⁸³ el informe es hasta el momento "la evaluación global más completa del agua potable, el saneamiento y la higiene e incluye una gran cantidad de información nueva sobre los tipos de instalaciones que las personas usan y el nivel de servicio que reciben." El nuevo indicador es más ambicioso e innovador y va más allá del acceso a "fuentes mejoradas o no mejoradas".

En efecto, el objetivo 6.1 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible para 2030 (ODS)⁸⁴ es el de lograr el acceso universal y equitativo a agua potable

⁸¹ D. SATTERTHWAITE, "MDG experience regarding improved drinking water, sanitation and slums and the lessons for implementation of the post 2015 agenda", 2015. Disponible en: <<https://wess.un.org/wp-content/uploads/2014/11/DevEnv2015-Satterthwaite.pdf>>

⁸² WHO and UNICEF, *Progress on Drinking Water, Sanitation and Hygiene 2017 Update and SDG Baselines*, Geneva, 2017.

⁸³ WHO and UNICEF, *Progress on Drinking Water, Sanitation and Hygiene 2017 Update and SDG Baselines*, cit., p. iii.

⁸⁴ UNITED NATIONS, *Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development*, 2015, doc. A/RES/70/1.

segura y asequible para todos. Así, el nuevo indicador establece otros criterios y considera el acceso a servicios de agua potable y saneamiento “gestionados de forma segura”, lo que significa agua potable *in situ*, libre de contaminación y disponible cuando sea necesaria. Si estos tres criterios no están presentes, se considera que la persona no tiene acceso al agua de forma segura. En este sentido, la nueva clasificación utilizada es⁸⁵: se considera que hay acceso al agua de forma segura; cuando el acceso al agua se realiza de una fuente mejorada *in situ*, disponible cuando sea necesaria y libre de contaminación química y fecal; el acceso es considerado básico, cuando hay acceso al agua de una fuente mejorada, siempre que el tiempo de recolección no exceda los 30 minutos para un viaje de ida y vuelta, incluidas las colas; el acceso es limitado, cuando hay acceso al agua de una fuente mejorada cuyo tiempo de recolección sea superior a 30 minutos para un viaje de ida y vuelta, incluidas las colas; el acceso es considerado no mejorado, cuando el acceso al agua se hace a través de un pozo excavado sin protección o de un manantial sin protección y; por último, se considera que el acceso es superficial, cuando hay que utilizar agua directamente de un río, presa, lago, estanque, arroyo o canal de irrigación.

Al incluir estos criterios, se pretende conseguir una mejor monitorización del acceso al agua, y los diferentes niveles clasificatorios ayudan a entender los progresos realizados por los países para transformar el objetivo en realidad. Por otro lado, se perciben las limitaciones de los datos anteriores. De hecho, en lo que se refiere al acceso doméstico, en el Informe de 2017 se afirma que “las estimaciones de la calidad del agua solo están disponibles para el 45% de la población mundial y para cuatro de las ocho regiones ODS. Estos datos sugieren que los niveles de cumplimiento son bajos en muchos países en desarrollo⁸⁶”, es decir, aún queda mucho trabajo por hacer en esta materia. Al analizar el acceso al agua potable en los centros de salud⁸⁷ y en las escuelas⁸⁸, se verifica que las estimaciones de la cobertura de agua en las instalaciones disminuyen cuando se tiene en cuenta la confiabilidad y la se-

⁸⁵ WHO and UNICEF, *Progress on Drinking Water, Sanitation and Hygiene 2017 Update and SDG Baselines*, cit., p. 8.

⁸⁶ WHO and UNICEF, *Progress on Drinking Water, Sanitation and Hygiene 2017 Update and SDG Baselines*, cit., p. 26.

⁸⁷ UNICEF, *Advancing WASH in Schools Monitoring*, Working paper, UNICEF, New York, 2015.

⁸⁸ WHO, *Water, Sanitation and Hygiene in Health Care Facilities: Status in low- and middle-income countries and way forward*, WHO, Geneva, 2015.

guridad de los suministros. Además, en 2015, ya se verificaba que más de un tercio de los países no estaban en camino de lograr el acceso universal de los hogares a fuentes de agua potable ‘mejoradas’ para 2030⁸⁹. Con los nuevos criterios, esta situación es aún más desafiante.

5. CONSIDERACIONES FINALES

De lo expuesto anteriormente es indudable que el uso de indicadores es esencial para verificar en qué medida los derechos humanos están siendo implementados. Puesto que los indicadores se convierten en el paso esencial del contenido que establecen los tratados internacionales y otros instrumentos a la práctica. Por ello, es crucial que la comunidad internacional continúe trabajando para que el acceso al agua sea una realidad.

De hecho, el derecho humano al agua ha sido reconocido formalmente en el marco del Derecho Internacional de los Derechos humanos, sobre todo, en el sistema de las Naciones Unidas. El contenido de este derecho ha sido definido expresamente en la Observación General n° 15 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Tal hecho es crucial, ya que muchos aún sufren con la ausencia de agua. El reconocimiento de este derecho y la definición de su contenido subraya su importancia y las obligaciones de los Estados para ponerlo en práctica. Para ello, es necesario que los indicadores utilizados para medir tal derecho sean un reflejo fidedigno de la realidad, así como es necesario que se tenga una visión transversal de los diferentes derechos básicos.

Al comparar los Objetivos de desarrollo del Milenio con los Objetivos para 2030, se verifica que nuevos indicadores, más completos y complejos fueron incluidos, ya que el criterio de “fuentes mejoradas y no mejoradas” es insuficiente para demostrar la situación de las personas. Si queremos lograr el acceso universal y equitativo al agua potable a un precio asequible para todos es imprescindible que podamos contar y medir los avances y retrocesos. Al igual que fijar de manera efectiva el contenido y alcance de los derechos que se van a medir con los mencionados indicadores.

El acceso al agua es esencial para eliminar la pobreza y reducir la desigualdad. De hecho, sólo teniendo acceso a los recursos necesarios para una

⁸⁹ WHO, *Safely managed drinking water - thematic report on drinking water 2017*, Geneva, 2017, p. 13.

vida digna de manera igualitaria, siendo el acceso al agua uno de ellos, podrá la gente ser libre de elegir, actuar y así desarrollarse⁹⁰. Y solo de este modo, se cumplirían con las obligaciones derivadas de la existencia del Estado social y de derecho.

GERMANA AGUIAR RIBEIRO DO NASCIMENTO
Instituto de Derechos Humanos
Universidad de Valencia
c/ Serpis, 29
46021 Valencia
e-mail: germana.aguiar@uv.es

⁹⁰ M. C. NUSSBAUM, *Creating Capabilities*, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, 2011.