

ESTADO DEL DERECHO HUMANO AL AGUA EN LAS AREAS URBANAS DE KENIA

Conrad Mugoya Bosire. Hakijamii Trust. Kenia

ANTECEDENTES

Kenia está localizada en África oriental y limita al oeste con Tanzania y Uganda y al norte con Sudán, Somalia y Etiopía. Con una población de aproximadamente 35 millones de personas de la cual la mayoría es rural, Kenia está considerado como un país con escasez de agua y con una cobertura de los recursos superficiales de solamente el 2%, de forma que su disponibilidad per cápita es de 647m³, por debajo del límite inferior de 1.000 m³ que indica una situación de escasez hídrica. La aportación media anual de recursos superficiales está estimada en tan solo 19,590 millones de metros cúbicos y el potencial de recursos subterráneos en 619 millones de metros cúbicos¹. La escasez de agua se agudiza por la irregularidad de las precipitaciones, la contaminación de los recursos de agua y las sequías periódicas e inundaciones perennes. El 20% de la tierra está considerada de mediana a alta agricultura y el resto es principalmente árido ó semiárido. Aproximadamente el 75% de la población del país vive dentro del potencial de cultivo medio y alto mientras que el 25% lo hace en las tierras áridas y semiaridas.²

La cobertura del acceso al agua segura a nivel nacional, estimada por el Ministerio de Agua e Irrigación en 2006, es del 47%; en el ámbito urbano es del 60%, mientras que en las zonas rurales disminuye drásticamente hasta el 40%, y hasta el 20% en los asentamientos informales. Aproximadamente el 57% de las familias usan agua de fuentes consideradas seguras³. En los asentamientos informales de Nairobi el 58% del total de las familias obtienen el agua en puntos sin control, camiones cisterna o mediante conexiones ilegales a la red.

La existencia de tanta pobreza en el país y en las áreas urbanas empobrecidas ha sido atribuida, entre otros factores, a la falta de acceso sostenible al agua⁴. De hecho la falta de acceso al agua segura está directamente relacionada con la alta mortalidad infantil y la prevalencia de numerosas enfermedades. En los poblados informales de Nairobi se estima que la mortalidad infantil es del 91 por mil, frente al 56,6 por mil en el resto de la zona urbana y del 75,9 por mil en las áreas rurales⁵.

Aunque los datos de cobertura del acceso al agua son indicativos de la situación a nivel nacional, no alcanzan a caracterizar adecuadamente la

¹ Ministro de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Informe de evaluación de de Kenia a WSSD (Rio+10)(2002) p. 22.

² Borrador de la Política Nacional del Territorio, Ministerio del Territorio (*Ministry of Lands*), p. 5-6.

³ Ministerio de Agua e Irrigación. Estrategía Nacional de los Servicios de Agua 2007-2015 (2007) p. 1. Las referencias dependen de unos niveles de referencia/estándares que aún no han sido definidos a nivel nacional.

⁴ Ministro de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Informe de Evaluación Nacional de Kenia al WSSD (Rio+10) (2002)

⁵ Dr. Anna Kajumulo Tibajuka, *África en Movimiento: Una Crisis Urbana en gestación*, UN Habitat (2005).

realidad de los asentamientos informales en las zonas urbanas debido, fundamentalmente, a la poca fiabilidad de la información disponible⁶.

MARCO LEGAL NACIONAL E INTERNACIONAL DEL DERECHO AL AGUA EN KENIA

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ICESCR en sus siglas en inglés), reconoce el derecho de las personas a un nivel adecuado de vida y al más alto estándar posible de salud⁷. El ICESCR ha sido ratificado por Kenia y, por lo tanto, compromete a todos los niveles de gobierno bajo la ley internacional. Un nivel de vida adecuado incluye alimentos, agua, sanidad, vestimenta y vivienda⁸. El derecho a la vivienda adecuada incluye el acceso sostenible a los recursos naturales y comunes, agua potable segura, energía para cocinar, calefacción e iluminación, instalaciones sanitarias y de aseo, medios para almacenamiento de alimentos, contenedores de basura, drenaje y servicios de emergencia⁹.

La Carta Africana (Banjul) de los Derechos personales y humanos, que también ha sido ratificado por Kenia, reconoce que todo individuo debe tener el derecho a disfrutar del mejor estado físico y mental de salud que se pueda obtener y a un ambiente satisfactorio y propicio para su desarrollo¹⁰. La Declaración Universal de Derechos Humanos reconoce el derecho de cada uno a un nivel de vida adecuado de la salud y el bienestar de su familia¹¹.

La necesidad de prestar una atención particular a los niños ha sido explícitamente establecida en la Convención de los Derechos del Niño, de la cual Kenia forma parte. Reconoce la obligación de los Estados miembro a tomar medidas apropiadas para el suministro o abastecimiento de agua potable a la vez que alerta sobre los peligros y riesgos de la contaminación ambiental¹². La Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer requiere que los Estados Miembro, como Kenia, garanticen que las mujeres “disfruten de condiciones de vida adecuadas, particularmente en relación con el abastecimiento de agua”¹³.

⁶ Plan de Implementación a favor de los pobres –*pro-pobre-* para el suministro de Agua y Saneamiento (PPIP-WSS) 2007. Página 8

⁷ Adoptado en diciembre 16, 1966, entró en vigor el 3 de enero 3 de 1976 y fue ratificado por Kenia el 1 de mayo de 1972.

⁸ Comité de las Naciones Unidas de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General 15 (El derecho al agua), ONU Doc. E/C.12/2002/11, parágrafo 3. Comité de las Naciones Unidas de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General 4 (El derecho a una vivienda adecuada). ONU Doc. E/1992/23. Parágrafos 1 y 8.

⁹ Observación General 4 (El derecho a una vivienda adecuada). ONU Doc. E/1992/23. Parágrafo 12(b).

¹⁰ Adoptado el 27 de junio de 1981, entró en vigor el 21 de octubre de 1986, y fue ratificado por Kenia el 10 de febrero de 1992. Art. 24.

¹¹ Declaración Universal de Derechos Humanos, GA Res. 217 (III), ONU Doc. A/810 (1948). Art. 25.

¹² Convención de los Derechos del Niño, adoptada el 20 de noviembre de 1989, entró en vigor el 2 de septiembre de 1990 (Fue ratificada por Kenia el 30 de julio de 1990). Art. 24

¹³ Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra las Mujeres. Adoptada el 1 de marzo de 1980, entro en vigencia el 3 de septiembre de 1981 (Ratificada por Kenia el 9 de marzo de 1984). Art 14 (2).

El Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) tal como se interpreta en la Observación General de la ONU sobre el Derecho al Agua (2002)¹⁴, indica que cada uno tiene el derecho al agua:

- *Suficiente*. Una cantidad adecuada de agua debe estar disponible para el uso doméstico y personal. Estos usos ordinariamente incluyen el consumo y el aseo personal, la colada, la preparación de comidas, la higiene personal y del hogar.
- *Segura*. El agua para uso personal y doméstico debe ser segura sin que su consumo afecte a la salud.
- *Acceso físico*. El agua debe estar dentro del alcance físico, directamente o cerca de la casa, escuela o centro de salud.
- *Asequible*. El agua debe ser asequible, sin que su acceso reduzca la capacidad de obtener o disfrutar otros bienes esenciales¹⁵.

La Observación General 15 también establece que el acceso universal al saneamiento adecuado es un requisito primordial para asegurar la calidad de los recursos hídricos, a la vez que resulta fundamental para garantizar la dignidad humana y la privacidad¹⁶. El derecho al más alto nivel de salud, como es interpretado en la Observación General 14, también contempla la necesidad de garantizar el acceso al agua segura y al saneamiento adecuado, así como a unas condiciones de salud ocupacional y ambientales saludables¹⁷.

El papel del gobierno en el sector del agua se centra, con énfasis, en funciones reguladoras y promotoras, en vez de suministrar directamente este servicio. En la realización de los derechos económicos, sociales y culturales, los gobiernos deben tomar las medidas necesarias para garantizar su acceso, en la medida en que sus recursos lo permitan. Los gobiernos además tienen *obligaciones internacionales* para hacer efectivo el acceso al agua respetando, protegiendo y garantizando los derechos económicos, sociales y culturales en otros países. Por ejemplo, garantizando que la ayuda al desarrollo se destine exclusivamente a combatir la pobreza.

El derecho a la no discriminación e igualdad recogido en el PIDESC también implica que las leyes y prácticas que afectan adversamente a los grupos marginados y vulnerables (como, por ejemplo, mujeres, niños y minorías étnicas) deben ser erradicadas inmediatamente. El apoyo a estos grupos sociales debe garantizarse inmediatamente y con carácter de urgencia.

¹⁴ El Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales está formado por expertos independientes elegidos por los Estados que han ratificado el ICESCR. El Comité tiene un mandato de la Asamblea General de la ONU para monitorear la implementación estatal del Pacto y emitir comentarios u observaciones generales para aportar a los Estados una información cabal de sus obligaciones bajo el Pacto. Sus Observaciones Generales, por lo tanto, constituyen la autoridad interpretativa más alta del ICESCR.

¹⁵ Observación General 15. Párrafo 12.

¹⁶ Observación General 15. Párrafo 29.

¹⁷ Comité de las Naciones Unidas para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Comentario General No. 14: El derecho al más alto estándar de salud (art. 12), párrafos 11-12.

Con respecto a todos los derechos antes mencionados, cada persona tiene derecho a la información relevante, bien esté en el ámbito público o privado, así como a participar en la toma de decisiones que afectan a estos derechos¹⁸.

Aunque la implementación de los derechos humanos se relaciona formalmente con las exigencias y obligaciones de los gobiernos, la consecución efectiva del derecho al agua y al saneamiento solo será posible si se consigue la participación activa de amplios sectores de la sociedad.

LAS REFORMAS DEL AGUA DE 2002 EN KENIA Y EL ACCESO AL AGUA COMO UN DERECHO HUMANO

En octubre de 2002, las reformas en el sector del agua en Kenia culminaron con la publicación oficial de la Ley de Aguas y su aprobación legislativa en 2003. Esta Ley introdujo nuevas instituciones con competencias para gestionar el abastecimiento y saneamiento. Mientras los recursos hídricos permanecen en el ámbito público, las reformas introducidas favorecen la mercantilización del agua, en el contexto de la descentralización político-administrativa y la participación de grupos interesados en la gestión de los recursos hídricos. Aunque el derecho al agua no está explícitamente recogido en la Ley de Aguas, sí que fue formalmente reconocido en un número de políticas clave.

La Ley de Aguas constituyó el Consejo Regulador de Servicios de Agua (WASREB en sus siglas en inglés) para establecer estándares y regular el subsector; el Consejo de Apelación del Agua (WAB en sus siglas en inglés) se creó para mediar y gestionar los conflictos; siete Consejos de Servicios de Agua (WSB en sus siglas en inglés) son responsables del suministro eficiente y económico de los servicios de agua; el Fondo Fiduciario de Servicios de Agua (WSTF en sus siglas en inglés) financia inversiones destinadas a los sectores sociales empobrecidos; los Proveedores de Servicio de Agua (WSP en sus siglas en inglés) son agentes de provisión de agua y servicios de alcantarillado y la Autoridad Administrativa de los Recursos de Hídricos (WRMA en sus siglas en inglés) gestiona y protege los recursos de Kenia. El Ministerio de Agua e Irrigación (MWI en sus siglas en inglés) tiene competencias en todo el sector incluyendo la planificación, formulación de políticas, coordinación y movilización de recursos.

La separación entre las políticas, la regulación y la provisión de los servicios, así como la transferencia a la administración local de las competencias en la gestión de los recursos hídricos y de los servicios de abastecimiento y saneamiento han configurado un escenario más transparente y con una mayor capacidad de rendición de cuentas en el sector agua.

Indudablemente las reformas introducidas han mejorado significativamente el sector del agua; sin embargo, a pesar de los cambios legislativos y de las políticas, los sectores sociales más pobres, especialmente los de los asentamientos informales, permanecen sin acceso a los servicios básicos sin que se hayan experimentado cambios sustanciales en las coberturas del abastecimiento y saneamiento. Esta situación se debe, en parte, al fracaso histórico que ha supuesto no haber incorporado a los pobres en el proceso de

¹⁸ Observación General 15, párrafos 12 y 48. Observación General 14, párrafo. 11. Informe Final del Relator Especial. Párrafo 53-4.

reformas del sector del agua, ni al acceso a la información relacionada a las propias reformas y su implementación.

Se han realizado numerosos estudios sobre el sector del agua que aportan un análisis detallado sobre la promulgación de la Ley de Aguas y las reformas subsecuentes. Este artículo, sin embargo, se limita a identificar la legislación y otras constricciones que han impedido la implementación y ejercicio del derecho al agua en las áreas urbanas.

El Gobierno se ha comprometido a adoptar una aproximación al sector agua basada en los derechos humanos. Con este enfoque, la carencia de servicios básicos como el acceso al agua supone inevitablemente la negación de los derechos humanos y al derecho a vivir dignamente; a la vez que los objetivos y el propio proceso del desarrollo debe centrarse en la consecución e implementación de los derechos básicos, que deben tener como referente los planteamientos de los derechos humanos. En este sentido, los sectores empobrecidos de la sociedad no solo deben ser beneficiarios del desarrollo sino participantes activos del mismo.

El enfoque del desarrollo basado en los derechos humanos debe poner el énfasis en principios tales como el de no-discriminación y atención a los grupos vulnerables, la participación y acceso a la información, el empoderamiento, la transparencia y la rendición de cuentas y la interrelación entre todos ellos. En este contexto, los pobres deben considerarse como parte fundamental en la implementación de estrategias destinadas a asegurar el acceso al abastecimiento y saneamiento, incluyendo consideraciones como su disponibilidad, calidad del recurso, higiene y accesibilidad física y económica

Como se indicó anteriormente, el 80% de los pobres que residen en el ámbito urbano no tienen acceso al agua potable; la provisión de este servicio recae en los proveedores informales que no operan de acuerdo con las regulaciones y estándares establecidos. Las otras fuentes de agua tales como la lluvia y los recursos superficiales están normalmente muy contaminados en estos ámbitos, por lo que no pueden considerarse como seguros para el consumo¹⁹. Los suministradores privados consideran estas zonas como *poco atractivas* desde el punto de vista comercial, por lo que no desarrollan su actividad en las mismas; por otra parte, los donantes de fondos se concentran en rehabilitar los sistemas existentes antes que ampliar las coberturas. Sin embargo, y desde una perspectiva más positiva, cabe llamar la atención sobre el hecho de que existen normas regulatorias que pretenden asegurar una comercialización socialmente responsable de los servicios de abastecimiento y saneamiento en las zonas urbanas, a la vez que el WSTF dispone de un fondo de pobreza que está ya comenzando a desarrollar actividades que benefician a los sectores pobres del ámbito urbano.

La actual Constitución de Kenia²⁰ reconoce expresamente el derecho al agua; en su declaración de derechos recoge el derecho a la vida²¹ que implícitamente incluye el acceso al agua segura y de la que se puede deducir el reconocimiento a la no discriminación. Por otra parte, la propuesta de

¹⁹ Ministerio de Agua e Irrigación. Estrategía Nacional de Servicios de Agua (NWSS: 2007-2015 p. 16)

²⁰ Constitución de Kenia, Ley No. 5 de 1969 (rev. 2001).

²¹ Constitución de Kenia, Capítulo V.

Constitución de 2005 reconoce, en su cláusula 65, el derecho al agua estableciendo que “... debe estar disponible en cantidades adecuadas y ser de calidad adecuada”. Sin embargo, esta propuesta fue rechazada en un referendun nacional que tuvo lugar en noviembre de 2005. El proceso de reforma constitucional aún está siendo discutido en Kenia; es de esperar que la cláusula aludida sea incluida en la nueva Constitución.

No discriminación y atención a grupos vulnerables y marginados

Las áreas de “bajo potencial” fueron abandonadas en Kenia como una opción política desde 1969, cuando se asumió un documento oficial -*Sessional Paper No 10 of 1969*-; consecuentemente, los sectores pobres del ámbito urbano, especialmente los que residen en asentamientos informales, han sido sistemáticamente ignorados por los gobiernos de turno. Se detectan graves deficiencias tanto en lo que se refiere a los recursos y capacidades, como en lo relativo a la falta de compromiso para dotar de servicios de agua a los asentamientos informales, sin tener en cuenta si los residentes están legalmente establecidos²².

La Estrategía Nacional de Servicios de Agua²³ contempla el papel de las mujeres en la toma de decisiones como un elemento transversal que debe tenerse en cuenta en la elaboración de las políticas del sector²⁴. En un documento oficial -*Sessional Paper No 1 (2004)*-, se propugna la realización de procesos participativos que promuevan dinámicas equitativas y la participación de la mujer en el desarrollo. Entre otras, las políticas de género deben contemplar el desarrollo de capacidades para fortalecer la participación de mujeres y hombres en la planificación de programas y en el propio proceso de desarrollo²⁵.

Más allá del reconocimiento legal y político, no existen medidas gubernamentales capaces de asegurar el acceso al agua por parte de los pobres y marginados. La mujer continúa estando marginada. Las instituciones con competencias en el sector agua se han concebido teniendo en cuenta una aproximación neutra, desde el punto de vista del género. Se han emprendido pocas actividades destinadas a mejorar y garantizar la seguridad física durante los trayectos de recogida de agua, especialmente en el caso de las mujeres y niñas. Instituciones como las escuelas no se han identificado como objetivos prioritarios para dotarles de sistemas de abastecimiento y saneamiento, ni se han identificado los niveles de servicio asumibles para los sectores pobres.

Participación y acceso a la información

²² En la Observación General 15 se establece que “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”. Parágrafo. 16.

²³ Estrategia Nacional de los Servicios de Agua. (NWSS: 2007-2015) 6.4.

²⁴ Por ejemplo, el NWSS establece como objetivo para el WSB y WSP que el número de operadoras femeninas para los puntos de agua públicos/comunitarios de los proveedores formales supere el 50% en 2009. Al MWI se le exige que en 2009 los miembros femeninos ocupen un tercio de los organismos institucionales y que supongan el 50% en los comités rurales.

²⁵ Ministerio de Género, Deportes y Cultura. Documento de las sesiones de la legislatura No. 1 sobre la políticas de Género (Gobierno de Kenia, 2004).

La Ley de Aguas de 2002 y la Estrategía de Gestión de Recursos Hídricos reconocen la participación de los grupos interesados del sector. Sin embargo, no contemplan la participación de los pobres en la toma de decisiones. De hecho, la participación de los grupos interesados raramente ha involucrado a los representantes de las comunidades empobrecidas que, por otra parte, no están cubiertas por los servicios de abastecimiento y saneamiento. Por lo tanto no está garantizada la participación genuina e informada de representantes de los sectores sociales empobrecidos y marginados.

Por otra parte, no está disponible la información sobre el sector agua; se carece de datos sistemáticos sobre la calidad del agua y de la salud. Mientras que el NWSS prioriza tanto el desarrollo de un sistema de información a nivel nacional para 2009 como el objetivo de que el WSP aporte información actualizada a partir del año 2008 a los consumidores, no están claros los métodos que se usarán para diseminar la información, incluyendo los idiomas a utilizar.

El punto más llamativo de la supervisión es que casi 5 años después de la promulgación de la Ley de Aguas de 2002, los pobres y marginados, que se supone deberían ser los más beneficiados, desconocen en gran medida las reformas del sector del agua y de las ventajas a las que pueden acceder.

Transparencia y rendición de cuentas

De acuerdo con la Ley de Aguas de 2002, el Consejo Regulador de los Servicios de Agua tiene la responsabilidad general de otorgar licencias a los Consejos de los Servicios de Agua, que son los organismos que deben asumir la responsabilidad de la gestión de los servicios de agua dentro de sus ámbitos de jurisdicción, mediante los oportunos acuerdos con los suministradores de estos servicios. Sin embargo, no está previsto que estos acuerdos se hagan públicos, en contradicción con las buenas prácticas de transparencia y rendición de cuentas.

Mientras que los mecanismos de quejas se han institucionalizado en las empresas de agua y en los Consejos de los Servicios de Agua, aún se mantienen sujetos a los acuerdos contractuales cuando están conectados a las redes de distribución. La Ley de Aguas de 2002 no contempla el derecho al agua para los individuos y grupos afectados de una forma tal que pueda ser reclamado en los tribunales. En este contexto, junto con las prácticamente nulas posibilidades de monitorear el comportamiento y exigir la rendición de cuentas, los pobres están incapacitados para encontrar soluciones y vías de reparación en los tribunales, dejando esta responsabilidad a organismos *cuasi judiciales* que deben encarar numerosos retos para encontrar soluciones adecuadas²⁶.

A falta de una regulación específica para el sector informal, resulta que los residentes de los asentamientos periurbanos no están en disposición de exigir el acceso a estos servicios, la rendición de cuentas y el adecuado seguimiento del comportamiento de los mismos. Esta situación priva a los pobres de la capacidad de exigir sus derechos básicos. La falta de información adecuada relativa a los recursos hídricos, a los servicios de agua y al medioambiente

²⁶ Organismos como la Comisión Nacional de Derechos Humanos que tienen como mandato escuchar y determinar casos de violación de derechos humanos.

limita drásticamente la posibilidad de que los pobres participen en el gobierno del sector del agua.

Disponibilidad del agua y asignación

Hay diferencias sustanciales entre los niveles de acceso de los ricos y los pobres; mientras que en las zonas de rentas altas la mayoría de las personas acceden al agua directamente en sus viviendas o en sus inmediaciones próximas, en las zonas pobres el acceso se confía a los proveedores informales o a las conexiones ilegales.

A pesar del potencial que representan las alternativas técnicas de bajo coste para el suministro de agua, su utilización ha estado limitada hasta ahora debido, entre otras razones, a la reducida inversión en investigación y desarrollo, el escaso compromiso de los sectores privado y comunitario, las lagunas en la información y la falta de asignación de recursos financieros, institucionales y de personal. El NWSS pretende desarrollar normativas nacionales (técnicas y de gestión) para tecnologías de bajo coste, que serán diseñadas y aplicadas a través del WSTF para la consecución de los recursos financieros apropiados, y del WASREB para su incorporación en las negociaciones de las tarifas de 2008.

Además de la identificación de las alternativas técnicas adecuadas que sean aceptables para la comunidad, para la ampliación de las coberturas de abastecimiento y saneamiento es necesario contar con información veraz, fiable y suficiente para poder identificar y caracterizar los servicios en términos técnicos y geográficos o espaciales²⁷. Es más, hay una necesidad de colaboración entre organismos gubernamentales y ONG que haga posible el intercambio de información sobre alternativas técnicas de suministro existentes y sobre las que pueden ser utilizadas en aplicaciones de mayor escala.

La Estrategia Nacional de Servicios de Agua estima que no se contabiliza el 60% del suministro de agua. Según la citada Estrategia, a partir de 2008 la responsabilidad de reducir a escala nacional el volumen de agua no contabilizado recaerá en el WASREB, WSB y WSP. La falta de directrices políticas que regulen las desconexiones es indicativa de que las conexiones ilegales de agua pueden ser el objetivo para conseguir la disminución del agua no contabilizada. Esto tendrá repercusiones significativas para los pobres, como se ha puesto de manifiesto en algunos asentamientos informales de Nairobi, como es el caso de Mathare. Sin embargo, no hay indicios de que se contará con los pobres en la definición de iniciativas tendentes a mejorar la eficiencia operacional de los servicios de agua y a afrontar los perjuicios técnicos y económicos motivados por las fugas y el agua no contabilizada.

Calidad del agua e higiene

El Ministerio de Agua e Irrigación ha designado a un organismo específico como responsable de la calidad del agua y la contaminación. El WRMA tiene la responsabilidad de supervisar la calidad del agua bruta específicamente en los pozos poco profundos, ríos y embalses. En línea con el Plan Estratégico Nacional del Sector Salud (2006) el Ministerio de Salud tiene igualmente la

²⁷ Mungui Katui Katua et al. Cooperación al Desarrollo en el Sector del Agua entre Kenia y Alemania. Valoración desde una perspectiva de los Derechos Humanos (GTZ, 2007) p. 27. Este informe está disponible en el sitio web del Instituto Alemán de Derechos Humanos, <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de>.

obligación de monitorear la calidad del agua y es responsable de la vigilancia de la calidad del agua en un número determinado de distritos.

A nivel de los consumidores, los Consejos de los Servicios de Agua, en colaboración con los operadores de los servicios de agua, son los responsables de la calidad del recurso en los puntos de agua y en las conducciones de distribución. Esta responsabilidad se extiende a la identificación, selección y aprovechamiento de nuevas fuentes y puntos de agua. Ambas instituciones responden al Consejo Regulador de los Servicios de agua.

Cuando la calidad del agua se controla adecuadamente, la NWSS establece la obligación de que los operadores de agua presenten un informe específico sobre la calidad del agua bruta y potable, así como de los efluentes, con objeto de hacer públicos los resultados a partir de 2008. Mientras que los suministradores de los servicios de agua sean responsables de garantizar que el agua suministrada a sus consumidores cumple con los estándares aprobados, no hay un control adecuado del suministro informal y formal del agua. Para los pobres esta falta de información sobre la calidad del agua tiene importantes implicaciones para la salud, como es la decisión de utilizar métodos de potabilización del agua que no están basados en análisis contrastados.

Accesibilidad física del agua y del saneamiento

La Estrategía Nacional de los Servicios de Agua establece que todos los tienen derecho al acceso sostenible al agua y al saneamiento básico; también prevé que los Consejos Reguladores y los de los Servicios de Agua garanticen que los operadores extiendan las coberturas a los pobres. Actualmente hay una indicación específica para que los Consejos Reguladores de los Servicios del Agua exijan a los suministradores de agua que tengan en cuenta en sus planificaciones respectivas la ampliación de las coberturas a las áreas más empobrecidas, como son los asentamientos informales²⁸.

Por su parte, los WSB y los WSP deben extender sus servicios hacia las áreas que todavía están servidas por suministradores, bien contactando directamente con éstos para garantizar que cumplen con las exigencias mínimas establecidas, bien ampliando directamente el alcance de sus propias coberturas, todo ello en aras a que las ventajas que se consigan para los beneficiarios de los sistemas lleguen también a los pobres²⁹.

En el contexto de la reforma del sector, se creó el Fondo Fiduciario de los Servicios de Agua, con objeto de garantizar el acceso al abastecimiento por parte de los pobres que hasta entonces no se había conseguido por el retraimiento de la inversión en el sector de los servicios de agua y saneamiento³⁰. El Fondo estuvo operativo en 2004; aunque inicialmente dirigió sus inversiones al ámbito rural, recientemente ha puesto en marcha un Programa para beneficiar a zonas urbanas. Sin embargo, la identificación de las zonas potencialmente beneficiadas, así como el acceso a los fondos se ha delegado en las empresas suministradoras, en vez de habilitar procedimientos que permitan su libre acceso por parte de los consumidores. Consecuentemente es importante que los suministradores de estos servicios

²⁸ Mungui Katui Katua et al. Op cit.

²⁹ Modelo y directrices para las tarifas. Consejo Regulador de los Servicios de Agua.

³⁰ Sección de la Ley de Aguas 2002 y el Marco de Trabajo Estratégico del Fondo Fiduciario de los Servicios de Agua, 2005 a 2008, para. 3.1.

cuenten con las comunidades a la hora de realizar las evaluaciones de necesidades, previamente a la disposición de los fondos³¹.

Para conseguir el apoyo de las comunidades a las reformas del sector del agua, y aumentar la conciencia pública, es necesario que se prioricen los servicios de agua tanto desde el punto de vista económico financiero como político. La asignación presupuestaria, incluyendo la ayuda internacional que se aporta al gobierno, debería ser transparente y del conocimiento público, incluyendo las asignaciones específicas destinadas a los asentamientos urbanos y peri-urbanos de todo el país.

Agua asequible

El objetivo principal de las Directrices y del Modelo de las tarifas preparados por el Consejo Regulador de los Servicios de Agua en abril de 2007, "es fijar las tarifas de forma que compatibilicen las demandas de agua de origen comercial, social y ecológico garantizando su satisfacción a la vez que se viabiliza la recuperación de los costos asociados tanto a los Consejos de Servicio de Agua como a los suministradores de los mismos³². Las directrices de las tarifas establecen, además, que las que aplican los Consejos de los servicios de agua y los suministradores para el mínimo vital de 20 litros deben ser asequibles³³.

Las Directrices y el Modelo de tarifas del Consejo Regulador de los Servicios de Agua, propugnan una política que pretende favorecer a los pobres –*pro pobre*–, estableciendo tarifas sociales o por bloques, de forma que exista un primer bloque en el que se cargue un pequeño porcentaje de la tarifa media (entre el 50 y 70%) para consumos de hasta 6m³ como tope³⁴. En línea con la política gubernamental, se espera que a todos los usuarios se les controle el consumo.

En el caso de que no se disponga de medidores, tanto los Consejos de los servicios de agua como los suministradores fijarán, a medio plazo, una cuota mensual.³⁵ Las directrices de las tarifas prevén una estructura de bloques crecientes a aplicar a los usuarios que dispongan de medidores con objeto de que sea posible establecer subsidios cruzados, reducir las fugas y los volúmenes de agua no contabilizados.

En la sección 5.9 de las directrices, hay una referencia específica a las tarifas a aplicar en los quioscos y en las columnas de agua. La justificación para el suministro de agua a los pobres a través de los quioscos de agua es el costo de las conexiones domiciliarias³⁶ que se considera inaccesible para los pobres, especialmente en el caso de los residentes en los asentamientos informales. Estos costos incluyen los de conexión asociados a la instalación, los de mantenimiento de los medidores y los asociados al consumo mensual, que es una cuota fija. Debido a la escasa capacidad de crédito de los consumidores

³¹ Existe un proyecto piloto para el ámbito urbano en algunas áreas seleccionadas de Kenia; está previsto que los fondos del WSTF estén disponibles a principios de 2009.

³² *Ibid* s. p.4.

³³ *Ibid* sP.5

³⁴ *Ibid* s. 55

³⁵ Modelo y directrices de las Tarifas. Junta Reguladora de los Servicios del Agua p.5

³⁶ Las directrices recomiendan el pago de mensualidades para el caso de conexiones de una sola familia s. 5.12

de las zonas de rentas bajas, las directrices de tarifas concluyen que las familias pobres no pueden pagar un recibo mensual regularmente.

A partir de lo anterior, las directrices recomiendan el sistema de quioscos de agua para áreas de rentas bajas, como son los asentamientos informales. Las directrices establecen que el precio del agua por metro cúbico no debe exceder al asociado al primer bloque, correspondiente al término social de la tarifa. Por su parte, los suministradores deben controlar las tarifas en los quioscos de forma que se garantice que los pobres puedan afrontar el coste del agua y que se beneficien de las tarifas sociales. Para asegurar que los operadores de los quioscos cuentan con los incentivos suficientes para realizar estos servicios, las directrices proponen un mínimo de entre 300 a 500 consumidores por punto de agua o toma.

Mientras tanto las oportunidades para avanzar en la extensión de los servicios de agua en los asentamientos informales, representadas en gran parte por las directrices de las tarifas, se ven drásticamente limitadas por no incluir a los residentes en estas zonas en el grupo de agentes activos y de interés en el proceso. Para asegurar que se cumplimentan las directrices de las tarifas, necesariamente deben tenerse en cuenta los puntos de vista y necesidades de los pobres; en este sentido, es fundamental que las directrices identifiquen las necesidades de los sectores sociales empobrecidos, así como sus preferencias, poder adquisitivo y sus pautas de consumo. Adicionalmente, debería determinarse la voluntad de los suministradores de los servicios de agua de controlar las condiciones en las que se realiza el servicio, especialmente en los asentamientos informales, así como, a la inversa, la disponibilidad de los habitantes de estas zonas en controlar el desempeño de los propios suministradores. La meta que se asume en la estrategia de los servicios de agua –NWSS- es alcanzar en 2015 una cobertura de, al menos, el 50% en los sectores sociales que actualmente no cuentan con agua segura, en concordancia con los compromisos del milenio. En 2030 se pretende conseguir al acceso universal.

La Observación General 15 establece que nadie debe ser privado del mínimo vital de agua (para uso personal y doméstico). Actualmente, las reformas en el sector del agua no prevén protecciones sustantivas y de procedimiento para aquellas familias que no pueden pagar el mínimo vital.

RECOMENDACIONES PARA MEJORAR LA REALIZACIÓN DEL DERECHO AL AGUA EN LAS ZONAS URBANAS Y PERIURBANAS DE KENIA

Desde la aprobación de la Ley de Aguas en 2002, las reformas en el sector se han estado implementando en Kenia; el retraso en la aplicación de estas reformas llevó al sector a una situación de deterioro muy significativo que, sin embargo, en la actualidad, y gracias a los avances experimentados, tiene visos de sentar las bases para que el derecho humano al agua sea una realidad, gracias a la amplia gama de posibilidades de participación que existe para los diferentes grupos de interés. Las organizaciones de la sociedad civil, organizaciones comunitarias, empresas privadas y miembros individuales de la sociedad tienen ahora un papel en la implementación y promoción del derecho al agua y al saneamiento en las zonas urbanas de Kenia³⁷. Sin

³⁷ Para una discusión sobre los roles que los diferentes sectores pueden jugar en el mejoramiento del derecho al agua, véase SIDA, AAAS, UN-HABITAT, COHRE, *Manual*

embargo, para avanzar en la realización de este derecho, se deben tener en cuenta las siguientes recomendaciones:

El concepto de la participación pública debe desarrollarse con mayor profundidad con objeto de hacer posible una participación más efectiva de las comunidades que permita desarrollar un sentimiento de apropiación e identificación de los resultados de este proceso. Esto implica disponer de parámetros, puntos de referencia e indicadores de participación pública.

La participación pública no será posible si no se dispone de la información relativa al derecho al agua, o la relacionada con el proceso de reformas emprendidas en el sector. Se verifica que actualmente el conocimiento público de las reformas es bajo, por lo que deben abordarse actividades de sensibilización que potencien la participación pública en los temas del sector del agua.

La realización del derecho al agua en Kenia sólo será posible si previamente existe el compromiso político para ello. El gobierno ha expresado en diversos documentos su compromiso de implementar el derecho al agua; sin embargo esto debe recogerse explícitamente en su enfoque y aproximación a los temas relacionados con el agua en el país.

Las reformas del sector del agua implican la renovación y modificación de las viejas estructuras e instituciones, que inicialmente eran estrictamente gubernamentales, hacia instituciones cuasi-gubernamentales, acordes con el nuevo esquema que se ha definido para el sector del agua; en este sentido, la transformación del sector ha sido extremadamente lenta a pesar de las previsiones iniciales del gobierno. Conviene acelerar y consolidar el proceso de transformación urgentemente.

Es necesario que los suministradores de los servicios de agua en las zonas urbanas de Kenia comprometan e integren a las comunidades en la ejecución de sus programas, sentando las bases para una colaboración mutua que facilite la implementación del derecho al agua.

