

EL DERECHO AL AGUA EN SUDÁFRICA: TEORÍA Y PRÁCTICA

Jackie Dugard, Centro de Estudios Jurídicos Aplicados (CALs), Universidad de Witwatersrand. Sudáfrica¹

INTRODUCCIÓN

Sudáfrica cuenta con uno de los marcos legislativos y políticos en materia de servicios de aguas más progresistas del mundo, el cual incluye el derecho constitucional al agua y a una Política Nacional de Servicios de Aguas Básicos y Gratuitos. Así pues, y dentro de este marco, el agua se concibe como un bien social y una parte fundamental de un proyecto de desarrollo más amplio. No obstante, la realidad es muy distinta a la hora de su implementación a nivel municipal, donde se localizan dichos servicios.

Son varias las causas de esta disociación, aunque la principal es que, tras haber delegado las competencias sobre la prestación de los servicios de aguas a los órganos de gobierno municipales en el año 2000, el Gobierno nacional ha ido reduciendo regularmente el apoyo técnico y económico. Mientras tanto, los ayuntamientos se encuentran sometidos a una considerable presión, motivada tanto por los mecanismos de contabilidad interna como por la desatención económica del gobierno central, para poder ser económicamente autosuficientes y recuperar costes asociados a los servicios en todo el ámbito municipal, incluyendo a los sectores sociales más empobrecidos. Se explica así que a nivel municipal sea la recuperación de costes, antes que el beneficio social o de desarrollo, lo que condiciona con creces la prestación de los servicios de agua. La consecuencia de este modelo descentralizado (y claramente no regulado) es que la prestación de dichos servicios es muy desigual. Si bien es cierto que en algunas zonas del país se ha avanzado, el acceso a servicios de saneamiento y de agua de calidad sigue siendo un objetivo inalcanzable para muchos sudafricanos.

EL MARCO DE LOS DERECHOS DEL AGUA

La Constitución

Una de las características ejemplares de la Constitución de la República de Sudáfrica (En lo sucesivo Constitución)² es la incorporación de derechos socioeconómicos - incluido el derecho de todo ciudadano a tener acceso a una cantidad de agua suficiente³, junto a otros derechos políticos y civiles más

¹ Este artículo está basado en una versión inicial de un capítulo que aparecerá próximamente en inglés. Cuando éste se publique, Malcolm Langford será coautor del capítulo definitivo y se publicará como: Dugard/Langford. El artículo muestra información primaria extraída de un informe de octubre de 2008 sobre la realidad de los servicios de agua sudafricanos (*Water Services Fault Lines: An Assessment of South Africa's Water and Sanitation Provision across 15 Municipalities* ["Deficiencias en los servicios de aguas: una evaluación del suministro sudafricano de agua y saneamiento en 15 municipios"]) del cual Jackie Dugard es coautora junto con el Centro de Estudios Jurídicos Aplicados (*Centre for Applied Legal Studies, CALS*), el Centro sobre los Derechos de la Vivienda y Desahucios (*Centre on Housing Rights and Evictions, COHRE*) y el Centro Noruego para los Derechos Humanos (*Norwegian Centre for Human Rights, NCHR*).

² Se refiere a la Constitución de la República de Sudáfrica Ley 108 de 1996.

³ Sección 27(1)(b) de la Constitución. Nótese que, a diferencia de otras jurisdicciones y demás legislación internacional, la legislación sudafricana usa el término "sección" y no "artículo".

tradicionales. Ya sean civiles y políticos o socioeconómicos, todos los derechos recogidos en la Declaración de Derechos (capítulo 2 de la Constitución) conllevan obligaciones tanto negativas como positivas y, según la sección 7(2) de la Constitución, el “Estado debe respetar, proteger, promover y cumplir los derechos que se recogen en la Declaración de Derechos”. El tribunal de apelación superior en materias constitucionales, el Tribunal Constitucional, ha confirmado el carácter jurídico de los derechos socioeconómicos en diversas sentencias, incluida la del caso del “Gobierno de la República de Sudáfrica y otros contra Grootboom y otros” (“Grootboom”), en la que el Tribunal dictaminó que “los derechos socioeconómicos están expresamente incluidos en la Declaración de Derechos; y su función no puede ser únicamente la de constar sobre el papel... la cuestión, pues, no es si éstos tienen carácter jurídico bajo nuestra Constitución o no, sino cómo hacer que se cumplan y respeten en cada caso”⁴.

El derecho al agua, al igual que todo derecho socioeconómico con la excepción del derecho a la educación básica, está formulado en dos partes⁵. La primera parte, sección 27(1)(b), establece que “todo ciudadano tiene derecho a tener acceso a una cantidad de agua suficiente”. La segunda parte, sección 27(2), obliga al Estado a “tomar las pertinentes medidas legislativas, así como de cualquier otra índole, y dentro de los recursos de los que disponga, para lograr la progresiva realización” de este derecho. En este sentido, los derechos socioeconómicos sudafricanos se hacen eco de la formulación que aparece en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ICESCR) de 1966. Aún así, y de forma todavía inexplicable, Sudáfrica no ha ratificado dicho pacto y el Tribunal Constitucional no ha aceptado hasta la fecha el enfoque que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales le da al contenido básico de los derechos socioeconómicos⁶. Sin embargo, a pesar de que la legislación internacional tiene un papel destacado en la interpretación jurídica de los

⁴ *Government of the Republic of South Africa and Others v Grootboom and Others 2001 (1) SA 46 (CC) (Grootboom)*, apartado 20.

⁵ La sección 29(1)(a) – “todo ciudadano tiene derecho a una educación básica, incluyendo la educación básica para adultos” – es un derecho no condicionado, en el sentido de que se debe lograr inmediatamente y no está condicionado por una observación que rece “teniendo en cuenta los recursos de los que se disponga”. Ciertos derechos infantiles y de presidiarios están igualmente considerados como no condicionados.

⁶ El argumento del contenido básico fue planteado por los (diferentes) *amici curiae* tanto en el caso “Grootboom” (ibídem) como en el del “Ministro de Salud y Otros contra la Campaña de Acción para el Tratamiento y Otros” (*Minister of Health and Others v Treatment Action Campaign and Others (No 2) 2002 (5) SA 721 (CC)*). Sin embargo, el Tribunal Constitucional se negó a buscar dicho enfoque básico en estos casos (y siguientes) relacionados con los derechos socioeconómicos, favoreciendo así por contra el que se lleve a cabo el poco convincente “test de razonabilidad de los programas del gobierno”. Hace poco Moroa Tsoka, juez del Tribunal Superior de Johannesburgo, se pronunció de forma esperanzadora en el caso “Mazibuko y Otros contra el Ayuntamiento de Johannesburgo y Otros” (*Mazibuko and Others v City of Johannesburg and Others 2008 (4) All SA 471 (W) (Mazibuko)*), al afirmar que era el momento oportuno para abrirle las puertas al mencionado contenido básico, las cuales, según su interpretación, se habían dejado entreabiertas en el caso de Grootboom para ser abiertas de forma total con posterioridad (véanse los párrafos 131-133 de la sentencia del caso “Mazibuko”): <http://web.wits.ac.za/Academic/Centres/CALS/BasicServices/Litigation.htm>. (en inglés).

derechos⁷, la aplicación de los derechos socioeconómicos en Sudáfrica tiene lugar mayormente en el ámbito doméstico, hecho en el cual se centra este artículo.

Más allá del derecho al agua, la Constitución proporciona, de forma más general, un marco progresista e integrado para todos los derechos, ligándolos así a su visión transformadora, la cual, junto a su inequívoca focalización en la justicia, se hace evidente en el preámbulo – “nosotros, el pueblo de Sudáfrica, reconocemos las injusticias del pasado... así pues... adoptamos esta Constitución como la ley suprema de la República para así curar la brecha divisoria del pasado y... mejorar la calidad de vida de todos los ciudadanos y el libre potencial de cada persona” – y en las Disposiciones Fundadoras, las cuales recogen en la sección 1(a) “la dignidad humana, el logro de la igualdad y el fomento de los derechos humanos y las libertades”. Específicamente en relación con la igualdad, la sección 9(3) prohíbe al Estado discriminar injustamente “directa o indirectamente a cualquier persona” por una serie de motivos, incluidos los de raza y género. Además, la sección 9(2) autoriza explícitamente cualquier discriminación inversa o acción afirmativa declarando que: “la igualdad incluye el disfrute total e igual de todos los derechos y libertades. Para promover el logro de la igualdad, se podrán tomar medidas legislativas o de cualquier otra índole que estén diseñadas para proteger o favorecer a personas o grupos de personas perjudicadas por cualquier tipo de discriminación injusta”. En el contexto de los servicios de aguas esto viene a significar que, no sólo la ausencia de programas o políticas que aborden el tema del agua puede discriminar injustamente a cualquier grupo de población que se haya visto históricamente perjudicado (por ejemplo, el que no se le deba imponer medidas de control del gasto de agua únicamente a las comunidades pobres), sino también que cualquier discriminación a favor de un pueblo históricamente perjudicado no será entendida como discriminación injusta y será pues aceptable (lo cual quiere decir, por ejemplo, que la tarifa del agua para el mismo nivel de consumo puede ser más barata en las comunidades pobres que en las de mayor poder adquisitivo).

La protección del derecho a tener acceso a una cantidad de agua suficiente se pone claramente de manifiesto en la sección 33 de la Constitución, en la que se estipula que todo ciudadano tiene derecho a recibir un “trato administrativo justo, legítimo, razonable e igualitario en lo que a procedimientos y trámites se refiere”. La sección 33(3) concreta que “la legislación nacional ha de elaborarse de tal forma que haga posible la realización de estos derechos”, y de hecho, la Ley de Promoción de la Justicia Administrativa 3 de 2000 (*Promotion of Administrative Justice Act 3 of 2000, PAJA*) se promulgó a tal efecto. El amparo administrativo de la sección 33 de la Constitución, junto con la mencionada ley (de la que se hablará más adelante), son de especial relevancia ya que los servicios de agua, ya sean de control público o privado, son, en cualquier caso, servicios *públicos*, como bien

⁷ A pesar de que Sudáfrica no ratificó el ICESCR, el Tribunal Constitucional aclaró en el mismo caso en el que abolió la pena de muerte – “S contra Makwanyane y Otro (1995 (3) SA 391 (CC) apartado 35)” (*S v Makwanyane and Another (1995 (3) SA 391 (CC) at para. 35)*) – que, en el contexto de la interpretación de la Declaración de Derechos, la sección 39(1)(b) de la Constitución obliga a los tribunales a considerar la legislación internacional, tanto la vinculante como la no vinculante.

se recoge en la definición de trato administrativo. Así pues, los servicios de agua deben cumplir con los requisitos que la justicia administrativa establece y si se da el caso de que los derechos de algún individuo se vean perjudicados por una acción administrativa (véase la que lleve al corte del suministro de agua por impago), ésta puede ser perfectamente revocada⁸.

Finalmente, la Constitución garantiza otros tres derechos que están directamente relacionados con el derecho al agua, ya que sin un acceso al agua adecuado, éstos se ven perjudicados. En primer lugar, la sección 10 estipula que "todo individuo tiene dignidad inherente, así como el derecho a que ésta se respete y proteja". En segundo lugar, la sección 27(1)(a) establece el derecho de todo ciudadano a la atención sanitaria. Y en tercer lugar, la sección 26(3), que protege a todo individuo contra los desahucios y el derribo de sus casas sin una orden judicial, al igual que prohíbe la práctica consistente en cortar los servicios de aguas para llevar a cabo lo que de otra forma sería un desahucio ilegal a ojos de la justicia⁹. Es de resaltar que la Constitución no recoge ningún derecho explícito a contar con servicios de saneamiento, sino que éste se debe inferir de otros derechos constitucionales recogidos en esta parte. A pesar de las claras lagunas existentes en lo que a políticas se refiere¹⁰, esta interpretación se ve reforzada por la coexistencia de la prestación de servicios de saneamiento y de agua en la legislación y en las políticas elaboradas.

Legislación y normativa adicional en pro de los derechos

Existe además legislación y normativas adicionales que refuerzan el marco de derechos de los servicios de agua y que están orientadas a la protección de los aspectos sustantivos y procedimentales de dichos servicios, como por ejemplo:

- La Ley de Nacional de Aguas 36 de 1998 (*National Water Act 36 of 1998*)
- La Ley de Servicios de Agua 108 de 1997 (*Water Services Act 108 of 1997*)
- Gobierno Local: Ley de Sistemas Municipales 32 de 2000 (*Municipal Systems Act 32 of 2000*)
- Normas y Estándares con respecto a las Tarifas de los Servicios de Agua del 20 julio de 2001 (*Norms and Standards in Respect of Tariffs for Water Services 20 July 2001*)

⁸ Hay cierta polémica acerca de que si la acción mecánica, como puede ser la que lleve a cabo un contador de agua de prepago, se puede entender como acción administrativa, ya que es una máquina y no un administrador la que la efectúa, lo cual dificulta el poder revocar esta decisión. No obstante, y a pesar de dicha polémica, la Ley de Servicios de Aguas 108 de 1997 (*Water Services Act 108 of 1997*) de la que se hablará más adelante, ofrece amparo procedimental en todo tipo de corte de servicios, ya lo efectúe un administrador o un contador de prepago.

⁹ No incluyo aquí el derecho a la vida (sección 11), el cual entiendo que está obviamente relacionado con el derecho al agua. Tampoco incluyo otros derechos con menor relación, como los derechos medioambientales (sección 24) y los derechos religiosos y culturales (secciones 30 y 31)

¹⁰ Es reseñable el que no haya aún en vigor una Política de Servicios de Saneamiento Básicos y Gratuitos (más abajo, en el apartado 4.1, se amplía la información acerca de la ausencia de políticas al respecto)

- Normas sobre Estándares y Medidas Nacionales Obligatorias para la Conservación del Agua del 8 de junio de 2001 (*Regulations relating to Compulsory National Standards and Measures to Conserve Water 8 June 2001*)

La Ley Nacional de Aguas crea un marco global para la gestión de los recursos hídricos, centrándose en la gestión de la demanda de agua. Al mismo tiempo que reconoce que el agua es un recurso escaso, la Ley Nacional de Aguas enfatiza su desigual distribución y la consecuente necesidad de corregir esta situación para asegurar su acceso equitativo por el conjunto de la comunidad¹¹. El principal instrumento legal que rige la accesibilidad y el suministro doméstico de servicios de agua es la Ley de Servicios de Agua, en cuya sección 3(1) se establece que “todo individuo tiene derecho a acceder a servicios de agua y saneamiento básicos” y que toda institución que gestione los servicios de agua debe “adoptar medidas razonables para la realización de estos derechos”. La sección 4(3) estipula que los procedimientos para la restricción o el corte de los servicios de agua deben (a) ser “justos y equitativos”; (b) “comunicar debidamente que tales acciones se van a llevar a cabo, brindándole al afectado la posibilidad de interponer un recurso”... y (c) “evitar que a un individuo se le niegue el acceso a los servicios de agua básicos por impago, siempre que pueda demostrar, con la conformidad de la autoridad que los gestiona, que es incapaz de hacerse cargo del pago de dichos servicios básicos”. Este amparo es de especial importancia, ya que no sólo establece un protocolo procedimental que ha de seguirse antes del corte definitivo de los servicios, sino que también estipula que, aun teniendo en cuenta todos los procesos procedimentales, no se les podrán negar los servicios de aguas básicos a aquéllos que no puedan permitirse el pago de éstos. El aspecto procedimental de la sección 4(3) de la Ley de Servicios de Agua se refleja en la sección 3(2)(b) de la Ley de Promoción de la Justicia Administrativa, que requiere que, para que sean justos, los procedimientos administrativos para el corte o la restricción del suministro de agua han de dar, entre otros, debida notificación de la realización de dichas acciones para así facilitar al afectado la posibilidad de recurrirlas.

La Ley de Sistemas Municipales rige la prestación de servicios de agua a nivel municipal, con lo que se enfatiza así el acceso equitativo a dichos servicios. La sección 4(2)(f) estipula que los ayuntamientos han de “facilitar a los miembros de la comunidad local el acceso equitativo a los servicios municipales a los que tienen derecho” y, en relación con las tarifas, la sección 74(2)(c) establece que “los hogares pobres deben tener acceso por los menos a los servicios básicos” mediante tarifas “especiales” o “de carácter subsidiario” para “niveles bajos o básicos de uso o consumo de servicios” y/o “cualquier otro tipo, directo o indirecto, de subsidio tarifario para hogares pobres [incluida la subvención cruzada proveniente de los usuarios con mayores ingresos]”. Se puede encontrar también legislación adicional sobre las tarifas en las Normas y Estándares, que, en la sección 2, establecen que los servicios de agua deberían cobrarse en función de una estructura tarifaria ascendente por bloques que incluyera “tres o más bloques tarifarios, y en la que el coste aumentara de forma proporcional al aumento de los bloques de consumo” y en la que hubiera un “primer bloque o bloque más bajo... fijado en la cantidad mínima, incluyendo una cantidad nula”. Este sistema está orientado

¹¹ Preámbulo de la Ley Nacional de Aguas

a proporcionar un sistema progresivo de cobro del agua, en el que un consumo relativamente bajo por parte de los hogares pobres se ve beneficiado por la subvención cruzada proveniente del consumo más "oneroso" que hacen las familias con mejor situación económica.

La sección 2(e) de las Normas y Estándares reitera el principio de que "todos los hogares" deben tener acceso a "un suministro de agua y servicios de saneamiento básico". La definición de suministro de agua básico (si bien no de servicios de saneamiento), está fijada en la Normativa 3 de los Estándares Nacionales Obligatorios (*Regulation 3 of the Compulsory National Standards*), que establece que el "estándar mínimo para un suministro de agua básico" consiste en:

- (b) Una cantidad mínima de agua potable de 25 litros al día por persona o 6 kilolitros por hogar al mes,
 - i. A una tasa de suministro mínima de no menos de 10 litros por minuto;
 - ii. A no más de 200 metros de distancia del hogar;
 - iii. Y con una eficiencia en el funcionamiento tal, que no deje a ningún consumidor sin suministro durante más de siete días completos al año.

Finalmente, el derecho de la población a tener acceso a documentación relevante en el ámbito de los servicios de agua se encuentra protegido en la Ley de Promoción del Acceso a la Información 2 de 2000 (*Promotion of Access to Information Act 2 of 2000, PAIA*), la cual lleva a la práctica el derecho constitucional al acceso a la información en poder del Estado (sección 32 de la Constitución).

El marco político

El esquema legislativo descrito anteriormente se complementa con diversos documentos oficiales sobre el agua y los servicios de saneamiento, entre los que se incluyen cuatro Libros Blancos del Ministerio de Agua y Asuntos Forestales (*Department of Water Affairs and Forestry, DWAF*): "Libro Blanco sobre Suministro de Agua y Servicios de Saneamiento" (*Water Supply and Sanitation White Paper, 1994*), "Libro Blanco sobre una Política Nacional de Aguas para Sudáfrica" (*White Paper on a National Water Policy for South Africa, 1997*), "Libro Blanco sobre Servicios de Saneamiento Doméstico Básico" (*White Paper on Basic Household Sanitation, 2001*) y "Libro Blanco sobre Servicios de Agua" (*White Paper on Water Services, 2002*). Todos estos Libros Blancos refuerzan el aspecto de justicia social de los servicios de agua, si bien lo hacen en el marco de un paradigma de recuperación de costes¹²

¹² El "Libro Blanco sobre el Suministro de Agua y Servicios de Saneamiento" de 1994 estipulaba que: "aquellas comunidades pobres que no puedan permitirse el pago de servicios básicos habrán de ser subsidiadas por el gobierno en el coste de la construcción de servicios básicos, *aunque no en el funcionamiento, el mantenimiento o los costes de sustitución*" (énfasis añadido en pág. 19), mientras que el "Libro Blanco sobre Suministro de Agua y Servicios de Saneamiento" de 1997 afirmaba que: "para fomentar un uso eficiente del agua, la política consistirá en cobrarles a los consumidores la totalidad de los costes financieros del suministro de agua, incluidos desarrollo, infraestructura y actividades de gestión de captación" (pág. 4). De

En la misma línea de promoción de la conceptualización de la justicia social, el marco de los servicios de aguas incluye desde 2001 una Política Nacional de Servicios de Agua Básicos y Gratuitos (*Free Basic Water, FBW*). De hecho, la primera vez que se trató de un suministro de servicios básicos gratuitos fue durante la campaña electoral de las elecciones municipales de diciembre de 2000¹³,¹³ en pleno resurgir del país tras el peor brote de cólera de la historia de Sudáfrica, acelerado por el corte del suministro de agua a miles de familias pobres en la región rural de KwaZulu/Natal, tras lo cual se comercializaron los servicios de aguas en dicha zona¹⁴.¹⁴ Traducida en política nacional mediante dos versiones (versión 1 en 2001 y versión 2 en 2002) de la "Estrategia para la Implementación de Servicios de Agua Básicos y Gratuitos" (*Free Basic Water Implementation Strategy*), la mencionada política está orientada a cubrir las necesidades de agua de los sudafricanos más pobres, aportando a cada hogar una cantidad de agua potable mínima y gratuita fijada en 6 kl (6000 litros) por familia al mes, lo cual se traduce en 25 litros per cápita al día si se calcula a partir de una media de ocho miembros por hogar. No obstante, la estrategia política nacional insta a los ayuntamientos a superar esta cantidad mínima y a proporcionar servicios de agua básicos y de forma gratuita tan pronto como les sea posible.

Según la Estrategia de Implementación de la Política de Servicios de Agua Básicos y Gratuitos, los ayuntamientos debían hacer que ésta entrara en vigor de forma inmediata a partir de 2002 (como se comenta más adelante, no ha sido así en todos los ayuntamientos). Para ayudar a los ayuntamientos (especialmente a los más pobres) a hacer llegar las ayudas de dicha política, el gobierno central proporciona financiación a cada ayuntamiento bajo el nombre de "reparto equitativo" (*equitable share*), que consiste en una transferencia del Tesoro Público en función del número de familias pobres por municipio. No obstante, y pese a que tiene como fin ayudar en la financiación y extensión de los servicios de agua básicos y gratuitos a los hogares pobres, ya que esto es una obligación constitucional de los gobiernos locales¹⁵, las acciones equitativas son una donación no condicionada, por lo que, en la práctica, los ayuntamientos las pueden invertir como estimen conveniente y,

hecho, estas primeras referencias al paradigma de recuperación de costes en servicios de aguas señalaban ya un claro retroceso hacia un enfoque comercial del agua casi desde el momento en que el gobierno post-apartheid llegó al poder. No obstante, tanto legislación como políticas nacionales siguieron formulándose en términos de justicia social, y sólo ha sido desde que las competencias en los servicios de aguas pasaron a los ayuntamientos cuando se ha asentado en la práctica el mencionado énfasis comercial.

¹³ Fue entonces, en septiembre de 2000, cuando el presidente Thabo Mbeki comprometió al gobierno públicamente por primera vez a prestar servicios básicos gratuitos (agua y electricidad) en el Congreso de Sindicatos Sudafricanos (*Congress of South African Trade Unions, Cosatu*).

¹⁴ La comercialización del suministro de agua mediante la instalación de contadores de prepago en llaves de paso comunitarias de colectivos rurales pobres en Ngwelezane (KwaZulu/Natal) tuvo como consecuencia, en agosto de 2000, el corte del anterior suministro de agua gratuito e ilimitado para miles de personas. El primer caso de cólera confirmado se produjo algunos días después, el 19 de agosto. Si desea consultar un informe sobre los brotes de cólera, vea el de E. Cottle y H. Deedat de 2002 *The cholera outbreak: A 2000-2002 case study of the source of the outbreak in the Madlebe Tribal areas, uThungulu Region, KwaZulu/Natal* ("El brote del cólera: un estudio de las causas de los casos registrados entre 2000 y 2002 en las zonas tribales de Madlebe, en la región de Thungulu y en KwaZulu/Natal").

¹⁵ En Sudáfrica la administración política está dividida en tres esferas de gobiernos autónomos: el nacional, el provincial (9 provincias) y el local (284 ayuntamientos).

en muchas ocasiones, no se destina en absoluto a la promoción de los servicios básicos gratuitos.

Aunque se introdujo durante la campaña electoral de las elecciones municipales, la Política de Servicios de Agua Básicos y Gratuitos había sido ya presentada por el Congreso Nacional Africano (CNA) en su Programa de Reconstrucción y Desarrollo de 1994 (*African National Congress's 1994 Reconstruction and Development Programme*), en el que se planteaba la necesidad "de una tarifa subsidiaria para asegurar que todos los sudafricanos se puedan permitir los servicios de agua"¹⁶ y se mencionaba, por un lado, el objetivo a corto plazo de proporcionar a todos los hogares "un suministro de agua limpia y potable de entre 20 y 30 litros por persona al día y a no más de 200 metros de distancia", y por otro, el objetivo a "medio plazo" de facilitar un "suministro in situ de 50 a 60 litros de agua limpia por persona al día"¹⁷. Esta política está en la línea de la sección 2(c) de las Normas y Estándares, en la que se apunta a un primer bloque de tasa cero dentro de la estructura tarifaria del agua. Además, la cantidad mínima que fija esta política está igualmente en consonancia con la normativa 3(b) de los Estándares Nacionales Obligatorios, que establece que "el estándar mínimo para los servicios básicos de suministro de agua" es "una cantidad mínima de agua potable de 25 litros al día por persona o 6 kilolitros por hogar al mes". Mientras que dicha normativa no especifica que esta "cantidad mínima" debe ser suministrada de forma gratuita, la Estrategia de Implementación de 2002 de la Política de Servicios de Aguas Básicos y Gratuitos del Ministerio de Agua y Asuntos Forestales, no obstante, sí que aclara que debe ser así¹⁸.

Finalmente, el Marco Estratégico para los Servicios de Agua impulsado por el Ministerio de Agua y Asuntos Forestales en septiembre de 2003 con su lema *el Agua es Vida, los Servicios de Saneamiento son Dignidad* (*Strategic Framework for Water Services: Water is life, sanitation is dignity*), proporciona una serie de políticas de protección globales para el sector de servicios de agua, alineando legislación y políticas con objetivos estratégicos, de los cuales uno de ellos es la transformación de este Ministerio en un órgano regulador de este sector a nivel nacional. En los últimos años, dicho objetivo se ha desarrollado mediante la Estrategia Nacional de Regulación de los Servicios de Agua (*National Water Services Regulation Strategy*), también confeccionada por el Ministerio de Agua y Asuntos Forestales, y para la cual se publicó el penúltimo borrador en abril de 2008. Sin embargo, durante 2009 este proceso se ha paralizado debido a los intentos de equiparar, desde el Ministerio, los recursos hídricos y los servicios de agua de forma que aún no hay un regulador nacional de agua en Sudáfrica.

En general, tanto la legislación como las políticas basadas en la justicia social que se han presentado anteriormente sugieren un enfoque sobre los servicios

¹⁶ African National Congress (ANC), 1994, *Reconstruction and Development Programme (RDP)*, para. 2.6.10.1. Este programa fue la primera política macroeconómica del Congreso Nacional Africano. Fue un programa socialmente progresista que se sustituyó en 1996 por la, en términos fiscales más austera, política de Crecimiento, Empleo y Redistribución (*Growth, Employment and Redistribution policy, GEAR*).

¹⁷ *Ibidem.*, párr. 2.6.6 y 2.6.7. Los analistas progresistas entendieron la referencia subsidiaria como una referencia a servicios de aguas gratuitos y de tasa cero; y las cantidades estipuladas como algo relacionado con la distribución libre.

¹⁸ DWAF, 'Free Basic Water Implementation Strategy' (August 2002) (FBW Implementation Strategy), para. 3.3.

de agua digno, equitativo y justo, en el que todo ciudadano tiene acceso a agua potable y servicios de saneamiento de calidad. No obstante, y como se analiza a continuación, la realidad sobre el terreno es mucho más compleja y en diversa medida problemática desde una perspectiva de derechos.

La realidad a nivel municipal

En diciembre de 2000 se celebraron las primeras elecciones municipales democráticas en Sudáfrica, lo cual marcó la fase final de la transición institucional del apartheid, iniciada con las históricas elecciones nacionales y provinciales de abril de 1994. Las elecciones a gobiernos municipales que se celebraron entre 1995 y 1996 pusieron en marcha una serie de estructuras transitorias, que se concretaron en el proceso de Demarcación Municipal (*Municipal Demarcation process*) antes de que pudieran celebrarse elecciones a gobiernos municipales permanentes. Consecuentemente, sólo desde 2001 pudieron los gobiernos locales funcionar adecuadamente, tal y como preveía la Constitución de 1996. La estructura política vertical consolidada en la Constitución, con tres esferas de gobiernos autónomos (nacional, provincial y local) fue en sí un producto del compromiso político, es decir, una concesión del CNA a los otros partidos relevantes (principalmente al *Inkatha Freedom Party*, o Partido de la Libertad Inkatha, con apoyo mayoritario en KwaZulu/Natal; y al por aquel entonces *Democratic Party*, o Partido Democrático, con apoyo mayoritario en Ciudad del Cabo) para cederles algunas zonas de control político. Una parte de esta concesión fue la división de funciones contemplada por la Constitución, en la que los servicios de agua se convirtieron en competencia de los gobiernos locales¹⁹ Si bien esto podría haber sido razonable desde el punto de vista de la logística, en el sentido de que podría haber acercado este nivel de gobierno a los responsables del suministro de servicios de agua, lo cierto es que ha tenido graves consecuencias para la forma de prestación de estos servicios. El motivo de ello es que, tras haber traspasado el poder político y la autonomía funcional a los gobiernos locales, el gobierno nacional ha ido disminuyendo progresivamente las ayudas y subsidios a los ayuntamientos, al mismo tiempo que ha ejercido en todo momento un estricto control fiscal sobre éstos. Dichos órganos de gobierno se encuentran sometidos a una especial presión con el objetivo de hacerse financieramente autosuficientes, con lo cual se les impide que registren cualquier tipo de déficit en sus presupuestos operativos²⁰ Así, y puesto que los servicios básicos son uno de las principales fuentes de ingresos para los ayuntamientos (la electricidad y el agua suman juntos aproximadamente el cincuenta por ciento de los ingresos municipales agregados)²¹ se ven obligados a darle un enfoque comercial a los servicios de agua, en el que se los entiende más como una fuente de ingresos que como un servicio público.

En el contexto sudafricano la comercialización del agua ha supuesto que, por un lado, se refuerce su papel como, principalmente, mercancía económica, y que, por otro, se intente reducir las distorsiones de precios; todo ello mientras

¹⁹ Anexo 4B de la Constitución.

²⁰ Sección 18(1)(c) de la Ley de Gobiernos Locales: Gestión Financiera Municipal 56 de 2003 (*Local Government: Municipal Finance Management Act 56 of 2003*).

²¹ N. Seidman, 'Local government budgets and development', unpublished paper (March 2006), p. 8 ("Presupuestos de los Gobiernos Locales y Desarrollo", marzo de 2006, pág. 8., documento no publicado).

que sigue siendo una forma limitada de subsidio obligatorio, esto es, el que se estipula en la Política de Servicios de Aguas Básicos y Gratuitos. De forma igualmente crucial, dicha comercialización ha conllevado también la aplicación en comunidades pobres de estrictos controles en el pago del agua orientados a reducir las pérdidas en los ingresos provenientes de la prestación de estos servicios, mediante medidas como cortes y restricciones por medio de mecanismos injustos e ilegales, tales como limitadores de paso y contadores de prepago. En algunos casos la comercialización de los servicios de agua ha supuesto también su privatización. Tal es el caso de Johannesburgo, ciudad en la que estos servicios fueron privatizados en 2001 bajo los auspicios de Johannesburg Water (Pty) Ltd., empresa cuyo único accionista es el ayuntamiento de esta ciudad. Dentro de este modelo empresarial los servicios de agua se gestionan en función de premisas claramente comerciales, a pesar del ya mencionado carácter subsidiario orientado a la equidad social que deberían tener.

Este enfoque descentralizado y comercializado de los servicios de agua ha provocado una serie de respuestas a la cuestión del suministro de agua en todo el país, algunas de las cuales no cumplen con el marco jurídico y político, y muchas no benefician en absoluto a la población pobre. Ante la ausencia de una normativa nacional eficaz, estas prácticas injustas continúan produciéndose en detrimento del acceso de la población pobre al agua. A continuación se analizan los principales problemas sistémicos.

Fracaso al eliminar los atrasos y mejorar los niveles de servicio

El enfoque basado en la descentralización y la transferencia de competencias en los servicios de aguas se basa en que cada municipio es, por lo general, responsable de eliminar las deficiencias en estos servicios (en lo que se refiere a los déficit de sus coberturas) y de mejorar los niveles de servicio (es decir, garantizar cada vez mejores niveles de servicio) en sus respectivas zonas de jurisdicción. Sin un control o normativa nacional que asegure una implementación uniforme, las diferencias entre ayuntamientos a la hora de lograr estos objetivos son considerables. Así, hay gobiernos locales que todavía luchan por lograr algún tipo de progreso catorce años después de la llegada de la democracia²²

El fracaso de superar estas diferencias es especialmente significativo en el ámbito rural. Por ejemplo, en el distrito municipal de Amathole, que es una jurisdicción profundamente rural situada en la provincia de Cabo Oriental, aproximadamente el treinta y dos por ciento de la población no tiene acceso todavía al nivel básico de suministro de agua, y el ochenta y dos por ciento tampoco lo tiene a un nivel básico de servicios de saneamiento. De forma más general, está claro que son muchos los ayuntamientos que se están viendo doblegados ante la presión para erradicar estos atrasos. Así, cuando fueron entrevistados hace poco, los representantes oficiales de un municipio rural de la provincia de Mpumalanga declararon ante entrevistadores del Centro de Estudios Jurídicos Aplicados (CALSA), del Centro de los Derechos de la Vivienda

²² Es igualmente reseñable el que especialmente en municipios pobres y remotos, y principalmente a consecuencia del trabajo de personal no cualificado o incapaz, la exactitud de las estadísticas municipales sea cuestionable. Sin embargo, éstas son las únicas que hay disponibles sobre esta y demás cuestiones. El Ministerio de Agua y Asuntos Forestales prefiere hacer caso de éstas antes que intentar verificarlas o recopilar las suyas propias.

y Desahucios (COHRE) y del Centro Noruego para los Derechos Humanos (NCHR) que ellos preveían que el municipio necesitaría todavía otros diez años para erradicar todos los atrasos en servicios de agua y veinte para solucionar los de los servicios de saneamiento²³. Y es que en muchas zonas rurales la población depende todavía de los ríos como fuentes de obtención de agua y no tiene acceso a sistemas de saneamiento de tipo alguno. Además, en los asentamientos informales, los grifos comunitarios y sistemas de saneamiento basados en cubos son algo común.

Así pues, mientras que algunos municipios luchan aún por poder conectar los hogares con las redes de abastecimiento de agua y saneamiento, otros muchos no están avanzando demasiado en lo que se refiere a asegurar unos niveles de suministro de agua y servicios de saneamiento *adecuados* (en contraposición con los muy básicos), esto es, acceso directo al agua y servicios de saneamiento canalizados. Una práctica común entre muchos ayuntamientos es centrarse únicamente en proporcionar niveles mínimos de acceso. En lo que respecta al suministro de agua, muchos proporcionan solamente un grifo comunitario, mientras que en materia de servicios de saneamiento la mayoría de la población tiene acceso a éstos únicamente mediante letrinas de fosa ventilada mejoradas u otras formas de saneamiento "secas" que no requieren agua. No obstante, se ha cuestionado que estas letrinas y demás sistemas secos sean apropiados para entornos húmedos donde las materias fecales no se secan tan fácilmente. Además, una vez que se llenan, dichas letrinas necesitan ser vaciadas, lo que no se hace regularmente en muchos municipios. En nuestras entrevistas de investigación algunos ayuntamientos explicaron que no habían planificado o presupuestado el vaciado de las letrinas porque pensaban que serían una medida provisional, cuando lo cierto es que se han convertido, de hecho, en una realidad permanente. Como ya apuntó Kathy Eales, antigua representante oficial en materia de agua del Ayuntamiento de Johannesburgo, "muchas letrinas están llenas e inutilizables" y ya se les llama coloquialmente "fosas rellenas" (*full-ups*)²⁴. Durante 2009 hubo letrinas que rebosaron y su contenido entró en contacto con fuentes de aprovisionamiento de agua, lo que ocasionó brotes de cólera en la provincia de Mpumalanga.

Una dificultad estructural para superar los niveles básicos de servicios, como son los grifos comunitarios o las letrinas, es la relación intrínseca entre el suministro de agua y saneamiento y la concesión de viviendas como parte de los intentos del Ministerio de la Vivienda (*Department of Housing*) y/o de las iniciativas provinciales/locales por regularizar distritos segregados y asentamientos informales. Así, aquellos que viven en este tipo de asentamientos han de subsistir a menudo con unos niveles de servicios muy básicos durante un largo periodo de tiempo hasta que se mejoren sus instalaciones in situ o se les traslade a una nueva vivienda dentro de asentamientos ya formalizados. En este último caso en el que el objetivo es desplazar a la población fuera de los asentamientos informales, los ayuntamientos no suelen estar dispuestos a suministrar más servicios de agua

²³ Informe *Water Services Fault Lines* elaborado por el CALS, el COHRE y el NCHR en 2008 (véase nota 1).

²⁴ Citado en B. Amisi, P. Bond, D. Khumalo y S. Nojiyeza, 'The neoliberal loo' ("El retrete neoliberal") el 18 de febrero de 2008: <http://www.ukzn.ac.za/ccs/default.asp?2,40,5,1514>. (en inglés)

de los que estrictamente deben o a mejorar las infraestructuras. El problema es que los períodos de espera en ambos casos son inaceptablemente largos, como bien ilustra el ejemplo de gente que lleva ya catorce años en lista de espera para recibir una vivienda mejor.

Desafortunadamente, el “Programa Nacional de Vivienda: Mejoras de Asentamientos Irregulares”, como se estipula en el capítulo 13 del Código Nacional de la Vivienda²⁵ ha tardado mucho en arrancar a todos los niveles de gobierno y ha dejado a millones de familias pobres viviendo en el limbo, es decir, en chabolas y sin un acceso adecuado a servicios de agua y de electricidad. El objetivo de erradicar estos asentamientos para el año 2014 ha sido en sí un elemento polémico en política de vivienda. Según Marie Huchzermeyer, experta en vivienda social, muchos gobiernos, incluido el sudafricano, no han conseguido diferenciar entre el principio normativo del eslogan “ciudades sin barrios pobres” (*cities without slums*), y el objetivo operativo de mejorar los niveles de sus habitantes, componente fundamental que implica la difusión del suministro de servicios de agua²⁶. Estos problemas apuntan pues a la imperiosa necesidad de conseguir una mejor integración de los planes de vivienda y servicios y de priorizar las mejoras in situ. Además, otro problema común es que muchos de aquellos a los que se les entrega una vivienda nueva o subsidiada no pueden permitirse el pago de los servicios de agua y electricidad, a pesar de la ya mencionada distribución gratuita que recoge la Política de Servicios de Aguas Básicos y Gratuitos.

La ausencia de una Política de Servicios de Saneamiento Básicos y Gratuitos contribuye al tratamiento ad hoc del saneamiento

El “Libro Blanco de los Servicios de Saneamiento Domésticos Básicos” que el Ministerio de Agua y Asuntos Forestales publicó en 2001 se centraba específicamente en el suministro de este servicio, sobre todo a las comunidades rurales y los asentamientos irregulares, identificados como las zonas de mayor necesidad. No obstante, este ministerio no ha concretado aún alguna Política de Servicios de Saneamiento Básicos y Gratuitos, como ya ha hecho con la de servicios de agua. Así pues, y sin una política que aborde esta cuestión, hay muy pocas directrices a nivel nacional que indiquen los métodos que son aceptables a largo plazo y las formas de saneamiento que son apropiadas para cada comunidad local, lo cual ha provocado que, como ya se ha mencionado más arriba, el enfoque que se le ha dado al suministro de saneamiento en municipios haya sido muy irregular.

De esta manera, la ausencia de dicha política es probablemente una clara demostración de que la mayoría de sudafricanos no cuenta con saneamiento que funcione con agua, opción que requeriría de un subsidio permanente para las familias pobres (sugiriendo quizás que una mayor distribución de servicios de agua básicos y gratuitos para aquellos que disponen de saneamiento que funciona con agua podría ser un modo adecuado de subsidiar el saneamiento). Mientras tanto, la población que cuenta con este

²⁵ National Department of Housing, ‘National Housing Programme: Upgrading of Informal Settlements’, Chapter 13 of the National Housing Code (octubre de 2004): <http://web.wtis.ac.za/NR/rdonlyres/74FBBB09-90VO-40CE-A04D-A60BCA2E18C4/0/Ch13finalversion19Oct2004InfSettleUpgrProgr.pdf>. (en inglés)

²⁶ M. Huchzermeyer, ‘Uplift slums, don’t destroy them’ (“Levantamos, no destruimos, los barrios pobres”), aparecido en *The Mercury* el 12 de julio de 2007: <http://www.themercury.co.za/index.php?fArticleId=3928976>. (en inglés)

tipo de saneamiento ha de destinar para éste parte de su distribución de servicios de agua básicos y gratuitos, por lo que consume una cantidad de agua relativamente alta²⁷ al tiempo que deja menos para su consumo y usos higiénicos (baño, lavar alimentos, ropa, etc.). En nuestra encuesta, sólo unos pocos ayuntamientos parecían darse cuenta de este hecho, incluido el de Ciudad del Cabo, que suministra 4,2 kl en concepto de alcantarillado gratuito (esencialmente una distribución producto del saneamiento básico gratuito) para aquellos que figuran en el registro de indigentes²⁸ y que disponen de saneamiento que funciona con agua.

Carencia o suministro deficiente de Servicios de Agua Básicos y Gratuitos

A pesar de las estadísticas del Ministerio de Agua y Asuntos Forestales, que sugieren que casi toda la población recibe estos servicios en Sudáfrica²⁹ la investigación realizada por el CALS, el COHRE y el NCHR en 2008 demuestra que ese no es el caso, y que más de seis años después de que la Política de Servicios de Aguas Básicos y Gratuitos dictaminara la inmediata implementación de éstos, algunos municipios siguen sin suministrarlos. En el estudio que llevaron a cabo estos centros entre 15 ayuntamientos seleccionados de forma aleatoria, descubrimos que uno de ellos no suministra estos servicios³⁰ lo cual sugiere que muchos de los otros 284 tampoco lo hacen. Además, incluso en aquellos municipios en que sí se suministran hay considerables grupos de población que no los reciben en absoluto, entre los que están granjeros, campesinos y arrendatarios urbanos, quienes deben confiar en terceras personas (propietarios de las granjas y terratenientes) para conseguir el acceso a estos servicios ya que no son los propietarios directos.

La política de servicios básicos y gratuitos es cuestionable en el caso de los hogares que están sujetos a la misma. Como ya se ha mencionado, ésta prevé una cantidad de 6 kl por hogar al mes o 25 litros al día por persona (tomando de base el que la media de miembros de una familia es 8 personas). Así pues, hay dos supuestos que resultan problemáticos en la actual formulación. En primer lugar, supone que 25 litros al día por persona bastan para satisfacer las necesidades básicas, si bien la experiencia internacional sugiere que para cubrir estas necesidades y gozar de una salud óptima se necesitan 50 litros (sin incluir la cantidad necesaria para el saneamiento que funciona con agua, lo cual podría aumentar la distribución diaria a cerca de 100 litros al día por persona)³¹ Asimismo, del anterior estudio se desprende claramente que algunos

²⁷ La mayoría de familias con ingresos bajos y que disponen de suministro de agua en casa cuentan con retretes ineficientes que consumen aproximadamente 13 litros en cada uso de cisterna, cantidad que representa la mitad de la distribución diaria de servicios de aguas básicos y gratuitos, es decir, 25 litros de agua por persona (en familias de 8 personas).

²⁸ La mayoría de municipios utilizan el registro de indigentes como mecanismo para la distribución de los servicios de aguas básicos y gratuitos. Los problemas de esta práctica se comentan más abajo, en el apartado 4.4.

²⁹ http://www.dwaf.gov.za/dir_ws/fbw/. (en inglés)

³⁰ Informe *Water Services Fault Lines* elaborado por el CALS, el COHRE y el NCHR en 2008 (véase nota 1).

³¹ La nota a pie de página 14 del Comentario General 15 (2002) del Comité de Naciones Unidas de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre el derecho al agua cita a dos expertos internacionales en materia de suficiencia en el abastecimiento de agua. La primera fuente (Bartram, J. y Howard, G. *La cantidad de agua domiciliar, el nivel del servicio y la salud*. OMS. 2002) señala que un suministro de unos 20 litros al día por persona conlleva un alto riesgo para la salud. La segunda (P. Gleick, 'Basic water requirements for human activities: Meeting basic needs' *Water International*, Vol. 21, pp. 83-92 ["Requisitos básicos de agua para actividades

municipios sudafricanos permanecen estancados en el nivel mínimo de 6 kl, mientras que otros ya han tomado la iniciativa para aumentar esta cifra. Estos son, como no puede ser de otra manera, aquellas urbes metropolitanas, entre las que están Port Elizabeth (zona de Nelson Mandela Metropolitan), con 8 kl por hogar al mes, Ciudad del Cabo, con 9 kl³² y eThekweni, que va a aumentar su prestación a 9 kl al mes para las familias indigentes. Resulta igualmente interesante el que, hasta el 2007, la ciudad más rica, Johannesburgo, sólo proporcionara la cantidad mínima de 6 kl y que únicamente la aumentara a 10 kl al mes para familias con derecho a ella en respuesta a la resolución del caso sobre los derechos del agua .

“Mazibuko y otros contra el Ayuntamiento de Johannesburgo y otros” (“Mazibuko”)³³No obstante, pese a que se trata de un avance encomiable, también es injusto, ya que desde un punto de vista de desarrollo resulta de poca previsión el que dentro de este sistema descentralizado la población pobre de las ciudades más ricas tenga un mayor acceso al agua que aquella igualmente pobre pero que vive en ciudades de menor nivel económico. Hay por ello una clara necesidad de nivelar el acceso que comprenda una redistribución de recursos entre los gobiernos locales y el nacional.

En segundo lugar, la formulación referente a la cantidad mensual por hogar discrimina automáticamente (e injustamente) al prototipo de familia grande que vive en multiviviendas, típicas en zonas de distritos segregados donde una propiedad suele tener una casa principal con chozas en el patio de atrás y en donde se debe compartir una única concesión mensual de servicios de aguas básicos y gratuitos. En dichos “hogares” de más de ocho personas (más precisamente descritos como casetas o propiedades en cuyas chozas traseras vive gente), la cantidad estándar de 6 kl no asegura ni tan siquiera los 25 litros mínimos al día por persona. Este hecho fue recogido por el juez del Tribunal Superior Moroa Tsoka en la sentencia del caso “Mazibuko”, en la cual se decretaba que el perfil de este tipo de multiviviendas implica “que muchos residentes de un patio se vean desprovistos de la prestación de 25 litros al día por persona o de 6 kl por hogar al mes”³⁴De hecho, en un hogar típico en Phiri (Soweto) donde viven 16 personas, la distribución estándar de 6 kl le proporciona a cada persona únicamente 13,5 litros de agua gratis al día.

Así, en comunidades extremadamente pobres, como las que existen en muchas partes del país, y en las que la gran mayoría de población está desempleada y es incapaz de pagar el agua sin sacrificar para ello otras necesidades básicas como comida o energía, la distribución de servicios de agua básicos y gratuitos es la que marca la diferencia entre sobrevivir o estar

humanas: cobertura de necesidades básicas”]), es más específica, en la medida en que recomienda 50 litros al día por persona para cubrir las necesidades básicas, sin incluir el saneamiento que funciona con agua:

<http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/0/a5458d1d1bbd713fc1256cc400389e94?Opendocument>. (en inglés)

³² En Ciudad del Cabo se les suministra 6 kl en concepto de servicios de aguas básicos y gratuitos a los que constan en el registro de indigentes, quienes también reciben otra concesión adicional de aproximadamente 2,8 kl (la llamada R30). Además, el ayuntamiento proporciona 4,2 kl en concepto de alcantarillado gratuito. Así, el resultado neto es que las familias indigentes disponen de 13 kl gratuitos al mes (8,8 kl para uso y consumo y 4,2 kl para alcantarillado).

³³ Caso “Mazibuko” (véase nota 6).

³⁴ Caso “Mazibuko” (véase nota 6), párr. 168.

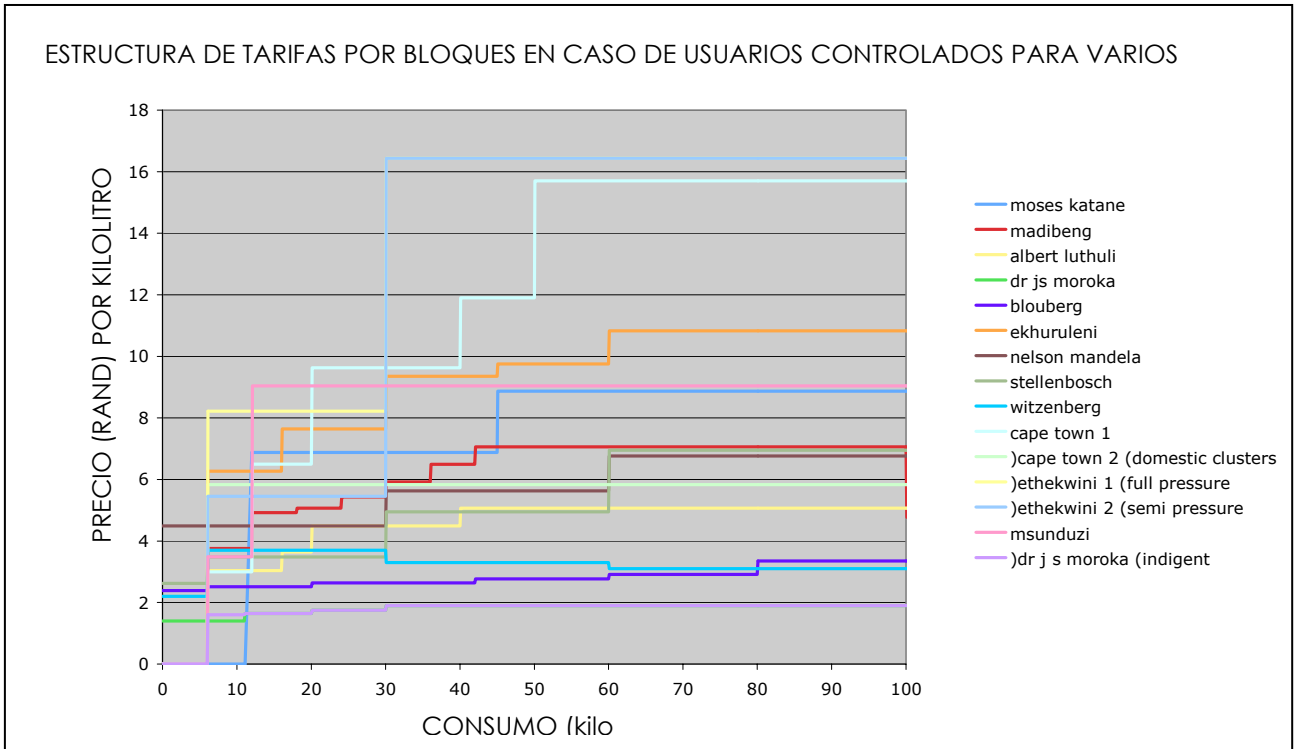
por debajo del umbral de la miseria. Eso es lo que hace que sea indispensable el que esta distribución se lleve a cabo de forma eficiente y asegurando que cada persona que la necesite recibe la cantidad suficiente, lo cual requiere la aceptación del estándar internacionalmente reconocido de 50 litros al día por persona como cantidad mínima a nivel nacional. Esto implicaría la difusión de dicho estándar mediante el uso de estudios locales sobre las necesidades de agua y la capacidad económica de la población pobre para permitirse el pago de los servicios de agua, lo cual permitiría alcanzar estándares adecuados en cada contexto. Además, se requiere igualmente una reformulación en función de las necesidades diarias que una persona tiene a diferencia de las que tiene un hogar al mes³⁵. Asimismo, en aquellos municipios donde los ayuntamientos no tienen los recursos necesarios para suministrar la distribución de servicios de agua básicos y gratuitos (en muchos lugares se puede financiar mediante subvenciones cruzadas entre usuarios acomodados y usuarios necesitados), el gobierno central, al igual que aquellos ayuntamientos en mejor situación económica, tendrían que extender un mayor apoyo que asegurase una distribución equitativa.

Estructuras tarifarias inapropiadas

La fijación de tarifas de agua debería ser una forma de encontrar un equilibrio apropiado entre la prestación de servicios de agua y saneamiento *asequibles*, y la garantía de su *sostenibilidad* (en términos económicos y medioambientales). Las estructuras tarifarias de cada ayuntamiento deberían basarse y reflejar esta lógica, que, no obstante, no se hace evidente en los municipios, de tal forma que aquellos de condición similar difieren sustancialmente en su evolución tarifaria. Así, la reciente investigación llevada a cabo por el CALS, el COHRE y el NHCR reveló las siguientes 15 tarifas de agua distintas en los 15 municipios objeto del estudio³⁶

³⁵ Calcular el número exacto de personas que viven en cada propiedad resulta lógicamente difícil. No obstante, los datos del censo se podrían complementar con estudios locales y además se podría animar a la población a que diera parte de cualquier cambio significativo en las oficinas del ayuntamiento. Estos procesos de verificación de datos podrían llevarse a cabo tal vez durante la recogida mensual de ayudas sociales.

³⁶ Informe *Water Services Fault Lines* (véase nota 1).



La manifiesta disparidad existente entre estas tarifas es preocupante, a la vez que se pone en evidencia la necesidad de una mayor estandarización mediante legislación nacional que maximice tarifas a favor de la población pobre en todos los municipios y que asegure una sostenibilidad local apropiada y a largo plazo. Especialmente alarmantes son las tarifas que muestran un gran salto en el segundo bloque (el que va inmediatamente después de aquel que la Política de Servicios de Aguas Básicos y Gratuitos define como bloque de tasa cero o nulo), y aquellas otras que indican mayores aumentos en niveles de consumo más bajos que en niveles de consumo más altos (para ir a favor de la población pobre y para desalentar un consumo de agua "hedonista", las tarifas deberían reflejar una curva convexa: lentamente ascendente al principio para después hacerse más abrupta hacia el nivel de consumo "oneroso"). Así, y con el fin de rectificar estas injustas diferencias, el primer paso que el Ministerio de Agua y Asuntos Forestales debería dar sería el de ayudar a los ayuntamientos a determinar (a) los costes reales del suministro de servicios de aguas y saneamiento, (b) a cuánto ascienden los ingresos que les revierten dichos servicios, (c) cuál es el gasto que las familias pobres se pueden permitir en dichos servicios y (d) cuántos usuarios con mejor situación económica hay y cuál es el gasto que se pueden permitir en concepto de subvenciones cruzadas al resto de la población pobre.

Aplicación de controles en el pago de servicios de mercado carácter sancionador, con medidas como cortes de agua y restricciones

El énfasis excesivo en la recuperación de costes hace que los ayuntamientos tiendan a adoptar una actitud sancionadora cuando se produce el impago de los servicios del agua por parte de la población pobre. Aunque hace falta investigar más en este ámbito para confirmarlo, parece que existe una preocupante tendencia a imponer estrictas medidas de control del pago

sobre residentes con ingresos bajos, mientras que aquéllos que disfrutaban de rentas superiores, empresarios y ministerios del gobierno, son tratados con mayor indulgencia cuando se trata del impago de servicios. De hecho, en muchos municipios sólo las familias pobres sufren cortes o restricciones (mediante la aplicación de limitadores de agua o contadores de prepago).

Desde el punto de vista del desarrollo, al igual que desde el jurídico, el corte total del agua es completamente inaceptable, especialmente en aquellos casos en los que la población no puede permitirse el pago de las facturas. Asimismo es inadmisibles la imposición tanto de contadores de prepago, los cuales cortan el agua automáticamente si se agota el saldo de agua del que se dispone, como de limitadores de paso, que reducen drásticamente el caudal del suministro. En lugar de eso, los cortes y las restricciones a las familias pobres deberían estar administrados en función de consideraciones equitativas, para así asegurar que la población que no puede pagar el agua no se vea injustamente desprovista de este servicio.

En una serie de países, incluidos España y Alemania, los cortes de agua no están permitidos a menos que la empresa que gestiona este servicio pueda demostrar que no tiene otra forma de obtener el pago de las facturas. En Inglaterra y Gales, por ejemplo, los cortes fueron legalmente prohibidos en 1999. En Francia, por su parte, a las familias con hijos y a los discapacitados no se les puede cortar el agua, mientras que la población pobre puede hacer uso de una moratoria en el pago y buscar asistencia económica por parte de los servicios sociales locales. Así pues, los alcaldes de muchos municipios franceses han acordado tanto la no aplicación de cortes de agua a la población pobre como la prohibición a las empresas de aguas de llevarlos a cabo. Además, en el Reino Unido, los contadores de prepago fueron declarados ilegales en 1997. En el caso de la población de Phiri (Soweto), se recurrió a la justicia como parte de la resistencia contra dicho tipo de contadores, en lo que supuso un intento por conseguir que, al igual que en el Reino Unido, se los declarara ilegales en Sudáfrica (caso sobre los derechos del agua "Mazibuko"). En abril de 2008 el Tribunal Superior de Johannesburgo falló a su favor, declarándolos ilegales e inconstitucionales³⁷No obstante, la sentencia está actualmente recurrida ante el Tribunal Supremo de Apelación y probablemente pase al Tribunal Constitucional³⁸

Dejando aparte la resolución del caso "Mazibuko", los ayuntamientos sudafricanos necesitan desarrollar un tratamiento de los cortes y las restricciones que esté basado en principios que subrayen la equidad y los derechos humanos, de forma que no se deje a los hogares pobres y vulnerables sin un suministro de agua adecuado, y que el control del pago de los servicios se centre en la población con mayores ingresos, y no a la inversa. Se pone de manifiesto otra vez la necesidad de que el Ministerio de Agua y Asuntos Forestales regule, controle y aplique dichas directrices y salvaguardas a nivel municipal. Además, se deben encontrar formas para evitar, ante todo, las deudas relacionadas con el agua, a lo cual ayudaría la subvención de los servicios de aguas para familias y comunidades pobres (incluyendo los costes de funcionamiento y mantenimiento), ya sea mediante el aumento de las

³⁷ <http://web.wits.ac.za/Academic/Centres/CALS/BasicServices/Litigation.htm> (en inglés)

³⁸ La audiencia de este caso en el Tribunal Supremo de Apelación se celebró entre el 23 y el 25 de febrero de 2009.

tarifas para el consumo "oneroso" dentro de un municipio y/o mediante mayores transferencias desde el gobierno central.

CONCLUSIÓN

Más allá de la retórica de los derechos humanos, la realidad sudafricana es que el efecto combinado de reducir el apoyo económico central y prohibir el déficit presupuestario ha "llevado a muchos ayuntamientos, con el de Johannesburgo a la cabeza, a dar un giro hacia la comercialización... de servicios básicos como forma de generar los ingresos que ya no concede el gobierno nacional"³⁹ Ante la ausencia de un órgano nacional que regule la administración del agua, se han producido frecuentemente interpretaciones regresivas de estándares sociales de equidad y/o no se han conseguido erradicar eficazmente los déficits en los servicios de aguas. Como se describe en este artículo, el resultado es un suministro de los servicios de agua no equitativo y selectivo que permite a ciertos sectores de la población disfrutar de los mismos con la misma calidad que en los países desarrollados; pero en muchos municipios, y a pesar del marco progresista que existe basado en los derechos humanos, la población pobre no tiene aún acceso al agua.

³⁹ D. McKinley, 'The Struggle Against Water Privatisation in South Africa' ("La lucha contra la privatización del agua en Sudáfrica") in Transnational Institute (TNI) (ed.) *Reclaiming Public Water: Achievements, Struggles and Visions from around the World* ("La reivindicación del agua pública: logros, luchas y visiones desde todo el mundo") (Porto Alegre: TNI, 2005), p. 182.