

AGUA POTABLE, DESARROLLO, AMBIENTE Y FEDERALISMO

Safe water, development, environment and federalism

Cenicacelaya, María de las Nieves

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, UNLP

edurneca@yahoo.com.ar

Palabras clave: agua potable, desarrollo, ambiente, federalismo.

Resumen

Millones de argentinos -según el último censo- carecen de agua potable; existiendo, además, pronunciadas asimetrías territoriales en el acceso efectivo a este bien social. El objetivo de este trabajo es realizar un análisis de las normas constitucionales y del derecho internacional de los derechos humanos con el fin de resaltar las potencialidades que dentro de este marco encontramos para contribuir al logro del objetivo de agua segura para todos. El principal resultado es mostrar que a través de las cláusulas que instruyen al Congreso a proveer al crecimiento armónico de la Nación; a promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo; y, a distribuir los fondos de la coparticipación tributaria de manera equitativa, solidaria y dando prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo en todo el territorio nacional, se puede lograr progresiva y sostenidamente un acceso igualitario al agua potable.

Abstract

Affordable access to of safe water is denied to millions of argentinian citizen. Furthermore, there are enormous disparities across our country to realise this social benefit. The paper aims to analyze constitutional and international law on human's rights in order to stress their potential to achieve this goal: universal access to safe water. Its most important result is to demonstrate that some law terms can help us to reach our objective. They are those ones which state that legislative branch must: provide to national balanced growth; enforce differentiated policies in order to equilibrate different development levels; and distribute tax revenues with equity and cohesion, prioritizing an equivalent development level throughout the country.

Introducción

No obstante que el agua es un elemento esencial para satisfacer necesidades humanas básicas, en 2015, según datos de la ONU, casi el 10% de la población mundial no tenía acceso a agua potable, lo que, sin duda, constituye una afrenta masiva a la dignidad humana. En el caso de nuestro país, si bien, en promedio, la mayoría de la población cuenta con el servicio de suministro domiciliario de agua, aún quedan muchos miles de argentinos que no acceden a agua segura no sólo para beber sino también para otras necesidades cotidianas. Entendemos que esta situación de deuda social que es, además, una violación de los derechos más fundamentales, debe ser prontamente revertida y que el nuevo diseño de federalismo que surge a partir de la reforma constitucional de 1994 nos provee de los instrumentos idóneos para ello; en particular, acudiendo a los principios de solidaridad y equidad, en pos de disminuir la brecha que existe entre las zonas más desarrolladas y las más rezagadas.

Materiales y métodos

Como la problemática de la falta de acceso al agua debe imperiosamente ser abordada desde la óptica de los derechos humanos –en concreto, del derecho humano al agua- (Salmón Gárate y Villanueva Bogani, 2006) en primer lugar se realizó un análisis de los instrumentos internacionales de derechos humanos con rango supremo en nuestro país, tanto del sistema onusiano como hemisférico, así como de las decisiones más relevantes de los principales órganos de supervisión de aquellos, con el fin de puntualizar cual es el alcance y contenido de este derecho y cuáles son las obligaciones que imponen a los Estados a la hora de dar cumplimiento a los compromisos internacionales contraídos por ellos en materia de acceso a agua potable y su vinculación con el desarrollo. (Villán Durán, 2005)

Asimismo, se han tenido en cuenta los datos brindados por el Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda a través de su informe de 2016, Plan Nacional de Agua Potable y Saneamiento. Cobertura Universal y Sostenibilidad de los Servicios, para visualizar no sólo el promedio nacional en relación al acceso al agua sino además la situación en distintas zonas geográficas.

Finalmente, nos hemos abocado al análisis de las normas constitucionales que con el propósito de dejar atrás décadas de concentración y lograr finalmente el objetivo constitucional de la prosperidad a través de una concertación, a partir de la reforma de 1994, han producido una serie de modificaciones tendientes a reforzar y vigorizar el debilitado federalismo argentino. (Sabsay, 1999)

Resultados

El reconocimiento normativo del acceso al agua potable como un derecho fundamental es todavía muy restringido, careciendo de consagración autónoma en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos. No obstante, estaría tutelado implícitamente cuando se protege el derecho a un nivel de vida adecuado (Art. 25, Declaración Universal de Derechos Humanos; Art. 11.1 y 12.1, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; y arts. 10.1 y 11.1 del Protocolo de San Salvador); y además, sí está mencionado explícitamente, aunque no con carácter autónomo, en la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Art. 14.2.h.) y en la Convención sobre los Derechos del Niño (Art. 24.2.c), vinculado a los derechos a gozar de condiciones de vida adecuada y a la salud, respectivamente.

Pero el instrumento más relevante en esta materia (Cenicacelaya, 2012) es la Observación General N° 15, "El derecho al agua", adoptada en 2002 por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, órgano de supervisión del Pacto homónimo que señala en su párrafo 1 que el derecho humano al agua es indispensable para vivir dignamente y que es condición previa para la realización de otros derechos humanos, lo que incluye el acceso a un suministro de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico; el derecho a no ser objeto de injerencias, como por ejemplo, a no sufrir cortes arbitrarios del suministro o a la no contaminación de los recursos hídricos; y el acceso a un sistema de abastecimiento y gestión del agua que ofrezca a la población iguales oportunidades de disfrutar de este derecho.

Unos años más tarde, la Asamblea General de las Naciones Unidas después de reconocer la importancia de disponer de agua potable en condiciones equitativas como componente integral de la realización de todos los derechos humanos; de reafirmar la responsabilidad de los Estados de promover y proteger todos los derechos humanos y teniendo presente el compromiso contraído por la comunidad internacional de cumplir plenamente los Objetivos de Desarrollo del Milenio (para 2015 reducir a la mitad la proporción de personas sin acceso al agua potable), declaró en 2010 el acceso al agua potable como derecho humano básico y urgía a los Estados a garantizar que los millones de personas que carecen del mismo puedan ejercerlo. Lo propio hizo el Consejo de Derechos Humanos en 2011, exhortando a los Estados a elaborar instrumentos y mecanismos adecuados, que pueden comprender legislación, y planes y estrategias integrales para el sector, para alcanzar paulatinamente la plena realización de las obligaciones de derechos humanos referentes al acceso al agua segura y, sobre todo, en las zonas en que actualmente esos servicios no se prestan o son insuficientes.

A su turno, como continuidad de los ya referidos Objetivos de Desarrollo del Milenio adoptados en 2000 por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2015 se aprobó la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que bajo el lema "Transformar nuestro mundo" establece 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) con 179 metas de carácter integrado e indivisible que abarcan las esferas económica, social y ambiental, entre otras, que deberán ser cumplidos en los siguientes 15 años. El Objetivo 6 propone de modo general, para 2030, garantizar la disponibilidad de agua para todos, así como su gestión sostenible; y en particular, entre sus metas, se pretende lograr el acceso universal y equitativo al agua potable, mejorar la calidad del agua mediante la reducción de la contaminación, asegurar la sostenibilidad de la extracción y el abastecimiento de agua dulce para hacer frente a la escasez de agua; y proteger y restablecer los ecosistemas relacionados con el agua. El cumplimiento de este objetivo y sus metas supone un compromiso estatal muy ambicioso que se vincula directa y estrechamente con la realización del derecho humano al agua y el derecho al desarrollo, reconocido como tal en 1986 por las Naciones Unidas a través de la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo.

Argentina es un país con profundas desigualdades estructurales entre las diferentes jurisdicciones, las que se manifiestan en diversas esferas, así como en los distintos niveles de vida (Rappaport y Sotuyo, 2017). Según el Informe sobre el Desarrollo Humano del Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) la pobreza es la carencia de capacidades humanas básicas, y para definir ello se tienen en cuenta cinco indicadores claves entre los que se encuentra el acceso a agua de buena calidad. A su vez, el Índice de Desarrollo Humano (IDH) en Argentina fue en 2016, 0,808 puntos (1 es lo óptimo), lo que ubica a nuestro país en el puesto 45 a nivel global. Sin embargo, éste es el promedio nacional, y el desarrollo se da de manera heterogénea y desigual dentro del territorio nacional.

En particular, la situación de nuestro país en relación al acceso al agua (relevante para que las tres esferas del derecho al desarrollo -social, económico y medioambiental- se realicen) si tenemos en cuenta el promedio nacional, no sería tan mala: en 2015 el 84,4% del total de los argentinos accedía al agua a través de una red pública. Sin embargo, existen grandes inequidades a nivel regional e incluso dentro de las mismas provincias. En la Provincia de Buenos Aires, la zona donde se presentan las mayores disparidades es en el Gran Buenos Aires. Y el Área Metropolitana de Buenos Aires es la región que presenta las mayores diferencias en la cobertura. Así, según el Censo 2010, mientras el 99,6% de la población de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires recibe servicios de agua potable por red, en el Gran Buenos Aires la cobertura llega sólo al 70%; existiendo con algunos partidos con muy bajas coberturas: Ezeiza, Ituzaingó, Malvinas Argentinas y José C. Paz, inferiores todos al 18%.

Además, en todo el país, las brechas de cobertura son mayores y afectan directamente a los sectores más vulnerables. Es así como mientras en los sectores que no presentan necesidades básicas insatisfechas la cobertura es en promedio del 85%, en aquéllos que sí presentan necesidades básicas insatisfechas, el acceso al agua es de sólo el 73%. Las necesidades básicas insatisfechas (NBI) surgen de los datos censales utilizando indicadores directamente relacionados con vivienda, servicios sanitarios, educación e ingreso.

En la ciudad de Buenos Aires estas brechas son mínimas, porque las coberturas en el servicio de agua están cerca del máximo: las poblaciones con NBI presentan coberturas del 98,3% mientras que el resto tiene cobertura del 99,7%. En cambio, en las provincias del Norte Grande (Catamarca, Chaco, Corrientes, Formosa, Jujuy, Misiones, Salta, Santiago del Estero y Tucumán), por ejemplo, las brechas de cobertura son 64,7% y 80,9% en poblaciones con y sin NBI. Y además, se presenta una brecha entre las ciudades con poblaciones mayores a 100.000 habitantes que presentan coberturas del 97,7% mientras que los centros urbanos menores alcanzan el 88,6%.

Subsanan los déficits actuales de coberturas y alcanzar la universalización del servicio de agua potable es un enorme desafío. Para alcanzarlo, se deberían tener en cuenta de manera prioritaria algunas herramientas que la Constitución Nacional nos prevé. En efecto, a la cláusula originaria de la prosperidad que impone al Congreso proveer lo conducente al adelanto y bienestar de todas las provincias (ex Art. 67 inc. 16, actual Art. 75 inc. 18) se adicionó en 1994 una nueva norma por la que se le encomienda proveer lo conducente al “desarrollo humano” (Art. 75 inc. 19, 1er párr.) y promover políticas diferenciadas que tiendan a “equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones” (Art. 75 inc. 19, 2do párr.) que debieran operar como fuente de inspiración y concreción de las políticas públicas (Santiago, 2017). Asimismo, se ha instituido un nuevo sistema de coparticipación fiscal (Art. 75 incs. 2 y 3) que es un indudable mecanismo de redistribución vertical y horizontal de los ingresos tributarios federales entre el Gobierno Federal y las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y de éstas entre sí, a través de los procedimientos de las llamadas distribución primaria y distribución secundaria. En virtud de la última, la masa coparticipable debe ser redistribuida no sólo contemplando “criterios objetivos de reparto”, sino que deberá ser, “equitativa, solidaria” y dando “prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional”. Además, el nuevo texto del Art. 75, inc. 8 remite explícitamente al inc. 2 del mismo artículo a fin de exigir la correlación efectiva entre el sistema de coparticipación federal y las leyes de presupuesto nacional -el más importante mecanismo de asignación de recursos públicos para la ejecución de las políticas de estado o la satisfacción de necesidades públicas- que deben expresar el “(...) programa general de gobierno y el plan de inversiones públicas”, “conforme a las pautas establecidas en el tercer párrafo del inciso 2 de este artículo”; “pautas” que, como acabamos de ver, hacen referencia a la equidad y solidaridad intra-federal.

Para completar este nuevo diseño constitucional, el Art. 41 vino a consagrar el derecho a un ambiente sano, equilibrado y apto para el desarrollo humano, y, a la vez, el deber de preservarlo; estando las autoridades de todos los niveles obligadas a su protección, correspondiéndole, a ese fin, a las nacionales dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos y a las provinciales las necesarias para su complementación.

Conclusiones

El acceso al agua potable dista aún de tener niveles de satisfacción óptimos en nuestro país; pero lo más destacable es que existen enormes brechas territoriales que deben superarse.

El logro de ese objetivo requiere estructurar un plan de acción que demandará inversiones millonarias para construir y/o mejorar las infraestructuras necesarias que permitan disminuir las inequidades geográficas en el acceso al agua segura, e impacten de manera positiva sobre las poblaciones más postergadas, tendiendo a igualar las condiciones de vida y desarrollo en las distintas jurisdicciones.

La expansión del servicio de provisión de agua potable representará múltiples externalidades positivas en la calidad de vida personal y familiar y en el desarrollo del país, reduciendo las asimetrías actuales.

El nuevo diseño federal que propone la Constitución desde 1994 nos provee las herramientas adecuadas para priorizar las áreas con mayores déficits y con mayor concentración de población en condiciones de pobreza y vulnerabilidad, imperativo del derecho de los derechos humanos.

Sólo se trata de ponerlas en marcha.

Bibliografía

CENICACELAYA, M. 2012. *El derecho al agua. Un derecho humano transversal*. Buenos Aires: Ed. Cooperativas. 437 p.

RAPPAPORT, L., y M. SOTUYO. "Federalismo fiscal y gestión del desarrollo económico". En GARRIGA y ROSALES (eds.). *La relación fiscal Nación-Provincias. Lo que se discute, lo que falta discutir*. 2017. 199-222. La Plata: Económica.

SABSAY, D. 1999. "El federalismo argentino. Reflexiones luego de la reforma constitucional". En AGULLA (comp). *Ciencias Sociales: Presencia y Continuidades*. 425-438. Buenos Aires: Academia Nacional de Ciencias.

SALMÓN GÁRATE, E. y P. VILLANUEVA BOGANI. 2006. "Los (tímidos) aportes del derecho internacional a la construcción del derecho humano al agua". *Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos* Nro. 45: 251-279. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

SANTIAGO, A. 2017. *Estudios de Derecho Constitucional. Aportes para una visión personalista del Derecho Constitucional*. Madrid: Marcial Pons. 369 p.

VILLÁN DURÁN, C. 2005. "The right to food and drinking water in international law: new developments". En AAVV. *Os Rumos du Direito Internacional dos Direitos Humanos, Liber Amicorum Cançado Trindade*. Tomo IV. 453-49. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor.

JORNADAS
Internacionales y IV Nacionales
de AMBIENTE