Deci-Agua

Plan Nacional de Aguas

Este breve comentario procura centrarse en el objetivo del PNA que hace referencia al agua para el uso humano y se formula en los siguientes términos: *“Garantizar a la ciudadanía el ejercicio del derecho humano fundamental de acceso al agua potable y al saneamiento y drenaje pluvial asegurando dar prioridad a los sectores más vulnerables”*.

Titularidad: La referencia a la ciudadanía evidencia un marco conceptual que restringe la titularidad del derecho, que la Constitución y la ley 18.610 confieren a todos los habitantes y no a los ciudadanos. La redacción escogida niega la universalidad de los derechos al agua y al saneamiento.

Fuentes: El capítulo del PNA relativo al marco normativo no tiene en cuenta los instrumentos internacionales de derechos humanos que el Estado uruguayo ha ratificado y en virtud de los cuales ha contraído obligaciones. En efecto, y sin pretensión de exhaustividad en la enumeración, observamos que no han sido considerados los siguientes instrumentos normativos.

La Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, 1979- ratificada por decreto ley 15.164 de 1981) contiene una agenda para terminar con la discriminación contra la mujer y refiere explícitamente en su contenido al agua y al saneamiento. El artículo 14(2)(h) establece: *“Los Estados Parte adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en las zonas rurales a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, su participación en el desarrollo rural y en sus beneficios, y en particular, le asegurarán el derecho a: … (h) Gozar de condiciones de vida adecuadas, particularmente en las esferas de la vivienda, los servicios de saneamiento, la electricidad y el abastecimiento de agua, los transportes y las comunicaciones”*.

La Convención sobre Derechos del Niño (CDN, 1989- ratificada por ley 16.137 de 1990) menciona expresamente el agua, el saneamiento y la higiene en su artículo 24(2), que estipula que: *“Los Estados Parte asegurarán la plena aplicación de este derecho y, en particular, adoptarán las medidas apropiadas para: (…) c) Combatir las enfermedades y la malnutrición en el marco de la atención primaria de la salud mediante, entre otras cosas, la aplicación de la tecnología disponible y el suministro de alimentos nutritivos adecuados y agua potable salubre, teniendo en cuenta los peligros y riesgos de contaminación del medio ambiente; (…) e) Asegurar que todos los sectores de la sociedad, y en particular los padres y los niños, conozcan los principios básicos de la salud y la nutrición de los niños, las ventajas de la lactancia materna, la higiene y el saneamiento ambiental y las medidas de prevención de accidentes; tengan acceso a la educación pertinente y reciban apoyo en la aplicación de esos conocimientos”.*

El artículo 28 la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2006-ratificada por ley 18.418 de 2008) define el derecho de la población específica a que refiere el instrumento a un nivel de vida adecuado para ellas y sus familias y en el art. 28(2) establece: *“los Estados Parte reconocen el derecho de las personas con discapacidad a la protección social y a gozar de ese derecho sin discriminación por motivos de discapacidad, y adoptarán las medidas pertinentes para proteger y promover el ejercicio de este derecho, entre ellas: (a) Asegurar el acceso en condiciones de igualdad de las personas con discapacidad a servicios de agua potable y su acceso a servicios, dispositivos y asistencia de otra índole adecuados a precios asequibles para atender las necesidades relacionadas con su discapacidad”*.

La Observación General 15 del Comité DESC, interpreta el Pacto sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) de 1966 (ratificado por ley 13.751 de 1969[[1]](#footnote-1)) reafirmando el derecho al agua en la legislación internacional. Esta Observación brinda orientaciones para la interpretación del derecho al agua, en el marco de dos artículos del Pacto: el artículo 11, que reconoce el derecho a un nivel de vida adecuado, y el artículo 12, que reconoce el derecho a disfrutar del más alto nivel de salud posible. La Observación establece las obligaciones de los Estados en materia de derecho humano al agua y define qué acciones podrían ser consideradas como una violación del derecho. Recorrer los principales elementos de la OG nos permite ver la insuficiencia de la redacción del objetivo del PNA comentado, que menciona la obligación de “garantizar”, sin tener en cuenta los diferentes tipos de obligaciones contraídas por el estado en relación a los derechos humanos.

Se estipula en la OG que *“...el derecho humano al agua es indispensable para vivir dignamente y es condición previa para la realización de otros derechos humanos”.* Desarrolla el contenido normativo del derecho al agua, distinguiendo cuatro tipos de obligaciones de los Estados. En primer lugar, el Estado tiene obligaciones de carácter general, que son comunes a todos los derechos económicos, sociales y culturales y que tienen carácter inmediato (independientemente del principio de realización progresiva). Estas obligaciones generales refieren a las garantías para que el derecho pueda ser ejercido sin discriminación y, a su vez, la obligación de adoptar medidas, deliberadas y concretas, encaminadas a la plena realización de los derechos a un nivel de vida adecuado y al más alto nivel posible de salud física y mental. A lo anterior se agrega la prohibición de regresividad.

En segundo lugar, la OG incluye las obligaciones específicas del derecho al agua y al saneamiento de respetar, proteger y cumplir. La obligación de respetar requiere del Estado la abstención de intervenir en forma directa o indirecta en el ejercicio del derecho al agua. Son obligaciones de no interferencia o no lesión. La obligación de proteger, por el contrario, exige que el Estado impida a terceros menoscabar el disfrute de este derecho. La obligación de cumplir, por su parte, incluye las de facilitar, promover y garantizar el derecho al agua, es decir, el cumplimiento de este tipo de obligaciones supone necesariamente la satisfacción de expectativas prestacionales.

La OG refiere a obligaciones internacionales de carácter negativo como positivo. Las negativas incluyen, en general, la de abstenerse de cualquier medida que obstaculice el ejercicio del derecho al agua potable en otros países. Las positivas incluyen la obligación de adoptar medidas para impedir que sus propios ciudadanos y empresas violen el derecho al agua potable de las personas y comunidades de otros países, velar por que en los acuerdos internacionales se preste la debida atención al derecho al agua, o velar por que su actuación como miembros de organizaciones internacionales tenga debidamente en cuenta el derecho al agua.

Las obligaciones básicas de cumplimiento inmediato y con relación a las cuales el Estado no puede justificar su incumplimiento, incluyen las siguientes: a) Garantizar el acceso a la cantidad esencial mínima de agua que sea suficiente y apta para el uso personal y doméstico y prevenir las enfermedades; b)Asegurar el derecho de acceso al agua y las instalaciones y servicios de agua sobre una base no discriminatoria, en especial a los grupos vulnerables o marginados; c) Garantizar el acceso físico a instalaciones o servicios de agua que proporcionen un suministro suficiente y regular de agua salubre; que tengan un número suficiente de salidas de agua para evitar unos tiempos de espera prohibitivos; y que se encuentren a una distancia razonable del hogar; d) Velar por que no se vea amenazada la seguridad personal cuando las personas tengan que acudir a obtener el agua; e) Velar por una distribución equitativa de todas las instalaciones y servicios de agua disponibles; f) Adoptar y aplicar una estrategia y un plan de acción nacionales sobre el agua para toda la población prestando especial atención a todos los grupos vulnerables o marginados; g) Vigilar el grado de realización, o no realización, del derecho al agua; h) Poner en marcha programas de agua destinados a sectores concretos y de costo relativamente bajo para proteger a los grupos vulnerables y marginados; i) Adoptar medidas para prevenir, tratar y controlar las enfermedades asociadas al agua, en particular velando por el acceso a unos servicios de saneamiento adecuados.

Posteriormente, el Comité DESC elabora en 2010, como complemento a esta Observación, una Declaración en la que profundiza en el derecho al saneamiento (E/C.12/2010/1) y que especifica que *“…dado que el saneamiento es esencial para la supervivencia humana y para que los seres humanos puedan llevar una vida digna, el Comité reafirma que el derecho al saneamiento es un componente esencial del derecho a un nivel de vida adecuado, consagrado en el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. El derecho al saneamiento también está integralmente relacionado, entre otros derechos enunciados en el Pacto, con el derecho a la salud establecido en el artículo 12, párrafos 1 y 2 a), b) y c), el derecho a la vivienda (art. 11) y el derecho al agua, que el Comité reconoció en su Observación general Nº 15 (2002). Cabe destacar, sin embargo, que el saneamiento tiene características muy particulares que justifican su tratamiento por separado del agua en algunos aspectos”.*

En términos de grupos o poblaciones vulnerables, además de los instrumentos que hemos reseñado, tanto el sistema universal de protección como el sistema interamericano de protección de los derechos humanos mencionan a la población privada de libertad. En efecto la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) considera que el acceso al agua se encuentra estrechamente vinculado al respeto y garantía de varios derechos humanos, tales como el derecho a la vida, a la integridad personal y al principio de igualdad y no discriminación, entre otros. En ese contexto, advierte que la falta de acceso al agua afecta a las grupos, personas y colectividades históricamente discriminadas, tales como mujeres, niños, niñas y adolescentes, afrodescendientes, poblaciones rurales y urbanizadas en asentamientos precarios, personas privadas de libertad, personas con discapacidad, adultos mayores, entre otros (Informe Anual 2015, capítulo IV A).

Si el objetivo del PNA al cual hacemos referencia tomara en cuenta los diferentes tipos de obligaciones contraídas por el Estado con relación a los derechos fundamentales al agua y el saneamiento, los indicadores de cumplimiento de las políticas públicas, programas y proyectos podrían ser elaborados con base en el contenido de las obligaciones.

Gianella Bardazano

1. La ley 13.751 también ratificó también el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP). En cuanto a la protección convencional del derecho al agua y al saneamiento, en el PIDCP no hay referencia expresa a este derecho, pero sí respecto a otros derechos dentro de cuyo alcance, a partir de los desarrollos doctrinarios y jurisprudenciales, se ha entendido posteriormente que éste se encuentra incluido, como los derechos a la vida, a la salud o a la alimentación. Tampoco está expresamente mencionado en el PIDESC, pero ha sido el órgano encargado de su supervisión, el Comité DESC, quien elaboró un primer desarrollo de este derecho en el año 2002, en la OG 15. [↑](#footnote-ref-1)