

Realidades y utopías de la Agenda 2030: un análisis del derecho humano al acceso al agua potable en el texto constitucional brasileño

Realities and utopias of the 2030 Agenda: an analysis of human right to access potable water in the Brazilian constitutional text

CLOVIS GORCZEWSKI¹ Y MICHELI CAPUANO IRIGARAY²

RESUMEN

La agenda 2030 se presenta como un instrumento destinado a erradicar la pobreza en todas sus formas y dimensiones, a través del compromiso de los 193 Estados miembros de la ONU, que se han comprometido con los objetivos del desarrollo sostenible. En este contexto, el agua potable y el saneamiento conforman el objetivo 6, que busca asegurar la disponibilidad y gestión sostenible de agua y saneamiento para todos. El problema de esta investigación está centrado en verificar si hay necesidad de un cambio de paradigma en el escenario actual del acceso al agua potable en Brasil, para lograr la universalización como meta de la Agenda 2030. Para responder a este interrogante, el primer apartado señala el paradigma actual del derecho al acceso al agua potable; en el segundo, el análisis de este derecho como fundamental social humano y en el tercero, las realidades y utopías para su universalización como meta de la Agenda 2030. La metodología empleada obedece al trinomio: Teoría de Base/Abordaje, Procedimiento y Técnica. Como Teoría de Base y Abordaje se eligió la perspectiva sistémico-compleja, utilizando autores con una perspectiva multidisciplinar en la conexión del conocimiento. El procedimiento utilizado consiste en el análisis bibliográfico (en medios físicos y digitales), y la técnica empleada involucró la construcción de informes y resúmenes ampliados. Se verificó que existe la necesidad de cambiar el paradigma del acceso al agua potable en Brasil, para reconocerlo como un derecho humano social fundamental en el texto constitucional, como forma de ampliar los mecanismos de protección administrativa efectiva en pro de la universalización de los servicios públicos de suministro de agua potable en consonancia con los objetivos de la Agenda 2030.

Palabras clave: Agenda 2030, derecho social, agua potable.

¹ Abogado, Doctor en Derecho (Universidad de Burgos 2002), pos doctor por la Universidad de Sevilla (CAPES 2007) y por la Universidad de La Laguna (Capes/Fundación Carolina, 2011). Profesor de la Universidad de Santa Cruz do Sul – UNISC, Brasil. E-mail: clovisg@unisc.br

² Abogada, Magíster y Doctora en Derecho (Universidad de Santa Cruz do Sul – 2021). Profesora de la red pública del Estado de Rio Grande do Sul, Brasil. E-mail: capgaray@gmail.com.br

ABSTRACT

The 2030 agenda presents itself as an instrument designed to eradicate poverty in all its forms and dimensions, through the commitment of the 193 UN member states, which have committed themselves to the objectives of sustainable development. In this context, potable water and sanitation meet objective 6, which seeks to ensure the availability and sustainable management of water and sanitation for all. The problem with this investigation is centered on verifying whether there is a need for a paradigm shift in the current scenario of access to potable water in Brazil, to achieve universalization as a goal of the 2030 Agenda. current paradigm of the right to access to potable water; in the second, the analysis of this right as a human social fundamental and in the third, the realities and utopias for its universalization as a goal of the 2030 Agenda. As Base Theory and Approach the systemic-complete perspective is chosen, using authors with a multidisciplinary perspective on the connection of knowledge. The procedure used consists of a bibliographic analysis (in physical and digital media), and the technique employed involving the construction of reports and expanded summaries. It was verified that there is a need to change the paradigm of access to drinking water in Brazil, to recognize it as a fundamental social human outcome in the constitutional text, as a way of expanding the mechanisms of effective administrative protection in favor of the universalization of unhealthy public services. of potable water in line with the objectives of the 2030 Agenda.

Keywords: Agenda 2030, social outcome, potable water.

1. Introducción

El agua potable está en el corazón del desarrollo sostenible, a través de servicios de suministro que deben dirigir sus esfuerzos para erradicar la pobreza, permitiendo el crecimiento económico y la sostenibilidad ambiental. Por lo tanto, el acceso al agua y al saneamiento está interrelacionado con todos los aspectos de la dignidad humana: desde la seguridad e integridad alimentaria hasta la salud humana y ambiental.

En 2015 la ONU emitió el *Informe Mundial sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos 2015: Agua para un mundo sostenible*, con la advertencia de que para el 2030 el planeta enfrentará un déficit hídrico del 40 %. El informe fue publicado por el Programa Mundial de Evaluación de los Recursos Hídricos – *World Water Assessment Programme*, liderado por la UNESCO por medio de ONU-Agua–, como mecanismo de las Naciones Unidas para asuntos relacionados con el agua y el saneamiento, enfatizando la urgente necesidad de cambios en el paradigma actual de gestión de los recursos hídricos, en cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

En este contexto, la presente investigación está centrada en verificar sihay necesidad de un cambio de paradigma en el escenario actual del acceso al agua potable en Brasil, para lograr la universalización como meta de la Agenda 2030.

El trabajo está estructurado en tres apartados. En el primero, se analiza el paradigma actual del derecho al acceso al agua potable; en el segundo, el análisis de este derecho como un derecho humano social fundamental; y, en el tercero, las realidades y utopías para su universalización como meta de la Agenda 2030.

La metodología empleada obedece al trinomio: Teoría de Base/Abordaje, Procedimiento y Técnica. Como Teoría de Base y Abordaje se eligió la perspectiva sistémico-compleja, utilizando autores con una mirada multidisciplinar en la conexión del conocimiento. El procedimiento utilizado consiste en el análisis bibliográfico (en medios físicos y digitales), y la técnica empleada involucró la construcción de informes y resúmenes ampliados.

Así, la metodología se apoya en las teorías de la complejidad desde Demo, Morin y Capra, a través de una observación que proporciona una nueva mirada, una reconstrucción de conceptos que buscan una posibilidad emancipatoria en las políticas públicas de acceso al agua potable en Brasil.

Morin (2014, p. 11) aporta una nueva forma de enseñanza educativa, de transformación a “una cultura que nos permita comprender nuestra condición, nos ayude a vivir y favorezca un pensamiento abierto y libre”. Desde esta perspectiva, la teoría sistémico-compleja permite ampliar las percepciones, la organización y la selección que dan sentido al conocimiento, teniendo “una aptitud general para plantear y tratar problemas que permitan vincular el conocimiento y darle sentido”, como una nueva forma de plantear cuestiones fundamentales en el estudio de las ciencias de la tierra y la ecología, en una concepción compleja del sujeto, sus relaciones sociales y con la naturaleza (Morin, 2014, p. 35).

La ecología profunda de Capra (2006, p. 23) contribuye a la teoría de la complejidad, como lente en la construcción de “una nueva comprensión científica de los sistemas vivos”, en un nuevo paradigma de contexto cultural, basado en nuevas percepciones de la realidad, con profundas implicancias no solo para la ciencia y la filosofía, sino también para los negocios, la política, el cuidado de la salud, la educación y la vida cotidiana.

La teoría de sistemas permite desarrollar el pensamiento sistémico aplicado, a partir de los sistemas de Derecho y Política para verificar los factores que irritan los sistemas y las variables que permiten la producción de un nuevo orden de derechos humanos en defensa de la vida, el derecho al acceso al agua limpia, para todos (Maturana y Varela, 1980, p. 75) argumentan que “los cambios en el sistema ocurren en el ámbito de una circularidad básica”, la cual debe ser producida y mantenida por una “organización circular”, donde cada componente ayuda a producir y transformar otros componentes, manteniendo la circularidad global de la red, siendo la organización misma de la vida (Capra, 2006, p. 87-88).

Se ha verificado la necesidad de un cambio de paradigma orientado a alcanzar las metas del objetivo número 6 de la Agenda de 2030 del acceso al agua potable en Brasil. Ese nuevo paradigma debe partir desde el reconocimiento de ese derecho como un derecho humano fundamental social en el texto constitucional, ampliando los mecanismos para una tutela administrativa efectiva en pro de la universalización de los servicios públicos de suministro de agua potable.

2. Metas de universalización del derecho de acceso al agua potable

El acceso al agua potable compone el objetivo número 6 del desarrollo sostenible (ODS 6) orientado a ocho metas que tienen por finalidad asegurar la disponibilidad y gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos, en una perspectiva integrada, permitiendo evaluar el escenario de cada país en cuanto a la disponibilidad de sus recursos hídricos, sus demandas y usos del agua para las actividades humanas, asociados a las acciones de conservación de ecosistemas acuáticos, y acciones encaminadas a la reducción de desperdicios y acceso al suministro de agua, saneamiento y tratamiento de aguas residuales (ANA, 2019c).

Este indicador integra la Agenda 2030 de las Naciones Unidas, que incluye la propuesta de 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible y 169 metas correspondientes, delimitadas por consenso por los delegados de sus Estados Miembros en 2015, para implementación en el período 2016-2030. Estos objetivos son monitoreados por indicadores y el resultado de cada país se integra con su evolución histórica, que se puede comparar para ayudar a que se tenga una visión global del seguimiento de estos datos (ANA, 2019c).

El 11 de septiembre de 2019, la ONU publicó un informe de avance de los objetivos globales que se encuentran en peligro, advirtiendo sobre la amenaza del modelo actual de desarrollo global y el agravamiento de las desigualdades y daños potencialmente irreversibles al medio ambiente. En este contexto, la ONU

estableció el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DESA), y a través del informe *El futuro es ahora: la ciencia al servicio del desarrollo sostenible*, señaló la necesidad de comprender la relación entre los ODS y la realidad concreta de los sistemas que hoy definen a la sociedad para elaborar un plan para reducir la inestabilidad global. Aquí destacó también que aún es posible lograr el bienestar humano y erradicar la pobreza en la Tierra, cuya población se espera que alcance los 8.5 mil millones de personas en 2030, y que esto solo sucederá si hay un cambio fundamental, y urgente, en la relación entre las personas y la naturaleza (ONU, 2020).

El Informe Mundial sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos verifica las condiciones de incertidumbre y riesgo en el suministro de agua para necesidades sociales, económicas y ambientales (ONU, 2020). Así, el uso excesivo de agua está muy extendido y las consecuencias conducen a una reducción del caudal de los ríos, la pérdida de lagos y humedales, además de una disminución de las aguas subterráneas.

Los datos del IPEA³ (2018, p. 11) ayudan a componer las metas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, adecuándose la realidad brasileña a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), en línea con su misión de brindar apoyo técnico e institucional a las acciones gubernamentales para la formulación y reformulación de políticas públicas y programas nacionales de desarrollo.

En Brasil la Agencia Nacional de Aguas (ANA) es la institución central responsable de la gestión de los recursos hídricos, en las acciones de seguimiento sistemático y periódico del estado de los recursos hídricos y su gestión, a través de estadísticas e indicadores que alimentan el Sistema Nacional de Informaciones sobre Recursos Hídricos (SNIRH), para la composición de las metas globales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, en cumplimiento de las dimensiones económica, social y ambiental (ANA, 2019c).

Esas metas indican los caminos y las medidas a adoptar para promover su alcance, que a escala global están vinculados a los ODS, con seguimiento y revisión basados en un conjunto de indicadores desarrollados por el Grupo Interagencial de Expertos en Indicadores de los ODS (*Inter-Agency Expert Group on SDG Indicators* – IAEG-SDG), que permiten identificar los países y áreas temáticas que necesitan más asistencia de parte de los organismos internacionales y mayor cooperación para el desarrollo (IPEA, 2018).

El énfasis en el objetivo de acceso al agua potable se debe a su carácter transversal, frente a los ODS, ya que está vinculado a otros objetivos como al ODS 2 (hambre cero y agricultura sostenible), al ODS 3 (salud y bienestar), ODS 7 (energía limpia y accesible), al ODS 13 (acción contra el cambio global) y al ODS 14 (vida en el agua), entre otros.

Así, el ODS 6 permite evaluar el escenario de cada país en cuanto al suministro de agua y desechos sanitarios, oferta de agua, sus demandas y usos, para las actividades humanas, sus aspectos de calidad y de gestión de recursos hídricos, que efectivamente reviertan en acciones de conservación de los ecosistemas acuáticos (ANA, 2019c).

Las metas presentadas por el IPEA y aprobadas por la Comisión Nacional para el objetivo número 6 de los ODS en su 7ª Reunión Extraordinaria celebrada el 31 de enero de 2019, hacen referencia al eje de abastecimiento de agua y desechos sanitarios y están vinculados a la universalización de estos servicios:

³ Instituto de Investigación Económica Aplicada (en portugués: *Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada*). La fundación es un órgano público federal vinculado al Ministerio de la Economía, creado en 1964 como EPEA y asumiendo el nombre actual en 1967. Más informaciones disponibles en: <https://www.ipea.gov.br/>.

Meta 6.1 - Para 2030, lograr el acceso universal y equitativo al agua para el consumo humano, segura y accesible para todos. Meta 6.2 - Para 2030, lograr el acceso a saneamiento e higiene adecuados y equitativos para todos y poner fin a la defecación al aire libre, con especial atención a las necesidades de las mujeres y niñas y las que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad. La meta 6.1 tiene como objetivo universalizar el suministro de agua, a través del suministro de agua potable y segura a los hogares, es decir, libre de contaminación, disponible cuando sea necesario en cantidad y calidad suficiente para las necesidades de consumo de la población, de manera equitativa. La meta 6.2, por su parte, se ocupa de la eliminación del contacto humano (recolección) y tratamiento de las aguas residuales domésticas, la disponibilidad de instalaciones adecuadas que brinden hábitos de higiene a la población, como el lavado de manos, y el fin de la defecación al aire libre⁴ (ANA, 2019c, p. 14).

Los datos de la ANA de 2020 referentes a fuentes de agua e infraestructura hídrica, utilizadas para abastecer las sedes municipales brasileñas, indican que el 31 % de la población del país vive en sedes que tienen baja garantía hídrica (enfrentan racionamiento, colapso o alerta en períodos de sequía, y es necesario buscar nuevas fuentes) y el 41 % vive en sedes cuyo sistema de producción necesita expansión. Solo el 27 % de la población vive en sedes municipales cuyo suministro se consideró satisfactorio. Aún en la caracterización de los manantiales utilizados, entre la población brasileña, el 78 % utiliza manantiales de agua superficial predominantemente para su abastecimiento, mientras que el 22% encuentra en los manantiales subterráneos sus principales fuentes (ANA, 2019c).

Así, surge la necesidad de monitorear el déficit de servicios de la población, según las diferentes clases sociales, ya que de 2007 a 2015, el déficit de oferta disminuyó (del 8,1 % de la población al 4,2 %). Sin embargo, la distribución del déficit entre las diferentes clases sociales permanece igual, con un promedio del 40 % de la población desatendida correspondiente a los que tienen ingresos de hasta un salario mínimo al mes. En el otro extremo, se encuentra la población con ingresos mensuales superiores a cinco salarios mínimos, lo que corresponde aproximadamente a solo el 2 % de la población total que no se abastece de agua (ANA, 2019c).

La ANA (2020) organiza el monitoreo de la sequía en Brasil, a través de un proceso de monitoreo regular y sistemático de esa situación en los estados brasileños, con base en evidencias, con indicadores que reflejan el corto plazo (3, 4 y 6 meses anteriores) y el largo plazo (12, 18 y 24 meses anteriores). Su materialización se realiza mensualmente a través del Mapa del Monitor de Sequía, que consolida la visión de la situación de sequía considerando los datos disponibles hasta el último día del mes anterior, lo que permite analizar la evolución del fenómeno.

Además del monitoreo de las sequías, la ANA también monitorea la tasa de asistencia por red de suministro de agua en la gestión por municipio. Este seguimiento contempla únicamente variables relacionadas con la accesibilidad, sin considerar en su métrica de cálculo las dimensiones de disponibilidad, la existencia de intermitencias ni tampoco de calidad en el cumplimiento de los estándares de consumo (ANA, 2019c).

En 2018, alrededor de 43 millones de personas se vieron afectadas por sequías en Brasil, casi 30 veces más que por inundaciones. Se cuantificaron 2.516 eventos de sequía asociados con daños humanos, casi 4 veces más que los eventos de inundación (538). En este contexto, la Defensa Civil impulsó una retrospectiva de los últimos años respecto a los daños humanos que presentan datos significativos en un salto que ocurrió de 2016 a 2017, cuando el número de afectados por la sequía prácticamente se duplicó (ANA, 2020).

⁴ Traducción libre de los autores al español del original en portugués.

La relación entre la disponibilidad hídrica y la demanda de agua en un país, permite verificar el grado de presión que ejercen la población y las actividades económicas que utilizan los recursos hídricos, superficiales y subterráneos. En este sentido se puede medir el indicador de estrés hídrico previsto en la Meta 6.4 e indicador 6.4.2 de los ODS, según la proporción entre la extracción de agua dulce y el total de recursos de agua dulce disponibles en el país (ANA, 2019c).

El año de 2018 fue incluso más crítico que 2017, con 5 millones de personas más afectadas por eventos de sequía. Casi el 90 % de las personas afectadas por las sequías en 2018 viven en la Región Nordeste. Rio Grande do Norte, Paraíba, Ceará y Pernambuco representaron el 75 % de los registros del país. En 2018, el 38 % de los eventos de sequía registrados declararon que el 100 % de la población del municipio se vio afectada por algún daño humano derivado de las sequías, demostrando una vez más que los impactos de la sequía no suelen ser puntuales, sino que tienen una fuerte tendencia a extenderse por todo el territorio (ANA, 2020).

Se demuestra el crecimiento de la demanda de agua en Brasil, a partir del aumento de la población y las actividades económicas que demandan agua, que contribuyen a un crecimiento del estrés hídrico, de año en año, variando de 2006 a 2016 de 1,29 % a 1,57 %. Estos factores están relacionados con las grandes diferencias que caracterizan al territorio nacional. Por ello, un valor único del Indicador 6.4.2 para Brasil no refleja las especificidades de todas sus 12 regiones hidrográficas (RH), siendo posible identificar áreas más críticas, que necesitan acciones de manejo más urgentemente, como la Región Hidrográfica del Atlántico Nororiental, insertada en la Región Semiárida brasileña; RH Atlántico Sur, donde es significativa la captación de agua para riego de grandes arrozales por el método de inundación; las RH Atlántico Leste y São Francisco, que presentan demandas considerables en relación a su disponibilidad de agua (ANA, 2019c, p. 53).

En este contexto, las crisis hídricas afectan a todos los usos del agua, en mayor o menor medida, y dada esta complejidad y las adversas condiciones de suministro de agua a la población y las actividades económicas, ANA, junto con el Ministerio de Desarrollo Regional (MDR) en 2019 lanzó el Plan Nacional de Seguridad Hídrica (PNSH), con el objetivo de definir las principales intervenciones estructurales de carácter estratégico, vinculadas a la *Hidropolítica del Agua*.

Estas acciones tienen como objetivo garantizar el suministro de agua para el abastecimiento humano y para su uso en actividades productivas, en la promoción de acciones para mejorar la gestión de riesgos asociados a eventos críticos (sequías e inundaciones), así como diagnosticar fuentes hídricas del suministro de agua a las sedes municipales en riesgo, según el *Índice Brasileño de Seguridad del Agua* proyectado para 2035 (ANA, 2019a).

La población brasileña depende de un sistema de abastecimiento que sufre la gran amenaza, no solo de la falta de agua, sino de la calidad o de la competencia de usos. Según el informe Atlas Brasil (2020), el 55 % de los municipios brasileños pueden tener un déficit en el suministro, y el 84 % de las ciudades necesitan inversiones urgentes para adecuar sus sistemas de producción de agua potable. En el área urbana, los principales problemas para garantizar el suministro del recurso a la población son el crecimiento desordenado, especialmente en las metrópolis y el retraso en la conclusión de los cronogramas de las obras de infraestructura.

Por lo tanto, el acceso universal y equitativo al agua tiene como objetivo garantizar que se la brinde a todos, independientemente de su condición social, económica o cultural, género o etnia, en consonancia con la premisa de un derecho humano fundamental.

3. El derecho de acceso al agua potable como derecho humano fundamental

El reconocimiento del derecho de acceso al agua como derecho humano fundamental, debe representar una garantía de efectividad jurídica a través de políticas públicas compatibles con el orden institucional de respeto a los derechos fundamentales. Este paradigma requiere una nueva percepción de la ley, especialmente del ordenamiento constitucional, orientado a los requerimientos del Estado Social y Democrático, atribuyendo a la Administración Pública el rol de dotar para la transformación de las estructuras socioeconómicas de la comunidad, con la elevación de la calidad de vida de las personas y la reducción de las desigualdades (Hachem, 2014).

Este reconocimiento en el contexto político y legal se refleja en un nuevo paradigma para el uso del agua como bien de uso común, que necesita una protección administrativa efectiva, a través de la gestión de los recursos hídricos de manera democrática y participativa, reevaluando los propósitos y los medios de desarrollo.⁵

Así, reconocer al agua como un derecho fundamental es más que una implicación teórica, se refleja en la necesidad de implementar políticas públicas que aseguren el acceso efectivo y la universalización del derecho al agua. Sin embargo, si bien en el ámbito legal existen avales normativos a favor del agua, se sabe que a nivel práctico existen innumerables disputas geopolíticas y económicas que involucran la concentración del dominio de los recursos hídricos por parte de grupos hegemónicos.

Amorim (2015) observa que Bolivia, en 2009, Uruguay, en 2004 y Ecuador, en 2008, fueron los países de América Latina que reconocieron expresamente el derecho de acceso al agua y al saneamiento en sus Constituciones. Por su parte, Brasil no tiene expresamente, en ningún nivel, el reconocimiento, afirmación o garantía del derecho fundamental universal e incondicional de acceso al agua. En este sentido, el derecho de acceso al agua potable es reconocido por la ley brasileña, como equivalente a las constitucionales, por fundamentalidad material, con base en la cláusula constitucional abierta⁶ (Pes, 2019).

Este debate en el contexto político y legal debe insertarse en una concepción de las políticas públicas, que vaya más allá de una mirada puramente legalista, pero que sea capaz de buscar alternativas para la actuación del Estado mediante instrumentos que vinculen sus acciones, para la efectividad y expansión de servicios públicos de acceso al agua potable, promoviendo condiciones de control social y participación de la sociedad civil, en un ámbito democrático, en la perspectiva de la defensa de la vida y del derecho humano al agua potable.

⁵ Los fines y los medios del desarrollo exigen que la perspectiva de la libertad se coloque en el centro del escenario, donde las personas deben ser vistas como activamente involucradas, si se les da la oportunidad, en la configuración de su propio destino, y no solo como beneficiarias pasivas de los frutos de ingeniosos programas de desarrollo. El estado y la sociedad tienen roles amplios en el fortalecimiento y protección de las capacidades humanas. Son documentos de apoyo, no entregas bajo demanda. La perspectiva de que la libertad es fundamental para los fines y los medios del desarrollo merece toda nuestra atención (SEN, 2010). Ya que, en un Estado social y democrático como el brasileño, el desarrollo exige su asociación con una concepción material de la igualdad, que no limite el mandato del Poder Público de brindar igualdad de condiciones en el punto de partida, sino que también le otorgue el deber de Actuar a favor de la reducción de las desigualdades sociales, a través del máximo desempeño de la Administración Pública, con miras a la plena realización de los derechos económicos y sociales fundamentales (Hachem, 2014).

⁶ La cláusula abierta de derechos fundamentales, también llamada cláusula de apertura constitucional, en los términos de la actual Constitución brasileña, admite considerar como derechos fundamentales determinadas situaciones jurídicas no previstas en la Constitución (denominados derechos fundamentales no expresados, no escritos o no enumerados). Con la adopción de una cláusula abierta o atípica de derechos fundamentales, también se consideran derechos fundamentales aquellos resultantes del régimen democrático, de otros principios adoptados por la Constitución brasileña y de los tratados de derechos humanos (Pes, 2019, p. 83-84 – traducción nuestra). La Constitución brasileña acepta otros derechos además de los expresamente previstos en ella, de conformidad con el § 20 del artículo 50 de la Constitución Federal, que establece que “los derechos y garantías expresados en esta Constitución no excluyen otros derivados del régimen y principios adoptados por ella, o de los tratados organismos internacionales de los que la República Federativa de Brasil es parte” (BRASIL. Constitución Brasileña de 1988 – traducción nuestra).

En el reconocimiento de este derecho humano fundamental, la garantía de eficacia jurídica depende de políticas públicas compatibles con el orden institucional de respeto a los derechos fundamentales. Para ello se necesita una nueva percepción de la ley, en especial del ordenamiento constitucional, que ha venido experimentando transiciones y superación en el contexto latinoamericano, especialmente en relación al reconocimiento del derecho de acceso al agua como derecho fundamental.

El reconocimiento explícito del agua y el saneamiento como derechos humanos en el escenario internacional, se produjo en 2010, a través de la Asamblea General de la ONU – Resolución A/RES/64/292–, y del Consejo de Derechos Humanos de la ONU, que también representa un marco jurídico internacional del derecho humano al agua en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales:

Reconoce que el derecho al agua potable y al saneamiento es un derecho humano esencial para el pleno disfrute de la vida y de todos los derechos humanos. Exhortar a los Estados y las organizaciones internacionales a que proporcionen recursos financieros y apoyen la creación de capacidad y la transferencia de tecnología mediante la asistencia y la cooperación internacionales, en particular para los países en desarrollo, a fin de intensificar los esfuerzos para proporcionar a la población acceso económico al agua potable y el saneamiento⁷ (ONU, 2010).

Bulto (2015) destaca que el derecho al agua como derecho legal no es nuevo, observando el análisis de las normas del derecho ambiental internacional y el derecho internacional de aguas, y confirmado en el Comentario general 15/CESCR (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU), que el derecho humano al agua es un derecho legal, autónomo en sí mismo, y no meramente un derecho derivado, que debe ser protegido por su utilidad como precondition o elemento de derechos conexos, como el derecho para la salud y un nivel de vida adecuado, y debe traducirse en realidad.

Según Barlow (2009), para que cada país miembro desarrolle herramientas y mecanismos adecuados que sean capaces de traducir tales normas en posibilidades concretas para el reconocimiento del agua como derecho humano, debe ser exigido un Plan de Acción Nacional para la Realización del Derecho al Agua y Saneamiento, en un proceso de planificación del respeto, protección y obligación de llevar a cabo medidas encaminadas a la realización del derecho al agua.

El suministro de agua y la disponibilidad de saneamiento para cada persona deben ser continuos y suficientes, para usos personales y domésticos. Estos usos generalmente incluyen beber, saneamiento personal, lavar ropas, preparar comidas e higiene personal y doméstica. Según la Organización Mundial de la Salud (OMS), se necesita un mínimo de 100 litros de agua por persona por día para asegurar la satisfacción de las necesidades más básicas y la minimización de los problemas de salud (ONU, 2019).

El reconocimiento del acceso al agua como un derecho social fundamental es más que una implicación teórica, se refleja en la necesidad de la implementación de políticas públicas que tengan como objetivo garantizar el acceso efectivo y la universalización del derecho al agua, con la prohibición del retroceso y expansión de los servicios públicos como satisfacción colectiva equitativa.

En la búsqueda de este reconocimiento del derecho al acceso al agua como derecho humano, se han enfrentado muchos conflictos y luchas contra su privatización, como los conflictos en Cochabamba en Bolivia, que aún se recuerda por el enfrentamiento de las fuerzas de resistencia de los movimientos sociales

⁷ Traducción nuestra.

y de las comunidades locales que se levantaron contra la lógica imperante del mercado de convertir el agua en una mercancía.

El uso y la conservación del agua son el resultado de la historia humana, con su legado de conocimientos, prácticas, instrumentos y organizaciones sobre cuya base ningún individuo puede reclamar derechos de propiedad. De ahí el carácter del agua como bien patrimonial común.

En este sentido, Petrella (2002) observa que la responsabilidad debe ser de todos los seres humanos en la conservación del agua como bien común patrimonial, siendo un bien vital para todas las comunidades humanas locales, así como para todas las formas y condiciones de vida para los ecosistemas de la Tierra. Este reconocimiento del agua como un derecho humano, un bien global, necesario y vital para todos, trae el aspecto de ser un bien social, y debe ser gestionado bajo los principios de solidaridad y sostenibilidad.

Aún existe una fuerte resistencia de parte de los Estados a comprometerse y cumplir con políticas públicas adecuadas para proteger los recursos hídricos de manera solidaria y sostenible, incluso después de la publicación de las Resoluciones de la ONU que, en 2010, reconoció expresamente el derecho humano al agua y al saneamiento.

Si bien ha habido avances en el aspecto normativo, como en Conferencias Internacionales, aún no ha habido efecto en la aplicación normativa del reconocimiento del agua como derecho humano fundamental en muchos países de América del Sur, como Brasil, representando así un derecho sin efecto —normas aparentes— (Caubet, 2016).

En este listado de políticas públicas de acceso al agua y el proceso de privatización en curso, se establecen los factores primarios de la acción pública a analizar, principalmente bajo el prisma constitucional de garantizar el mínimo existencial, en el caso de un Estado Socialdemócrata de Derecho con prohibición de retrocesos en relación con los derechos fundamentales (Bitencourt, 2013).

Así, pensar en el agua como un derecho humano fundamental, significa reflexionar sobre un bien de uso común, analizando qué políticas públicas son necesarias para la protección efectiva de este derecho, que sostenga los principios de sostenibilidad, solidaridad y dignidad de la persona humana, en la gestión de los recursos hídricos, en la perspectiva de trasladar solo lo económico a la vivencia de lo humano.

4. Realidades y utopías para universalización del derecho de acceso al agua potable en la Agenda de 2030

Entre las realidades y utopías para la universalización del derecho de acceso al agua potable, como meta en la Agenda 2030, existe la necesidad de avanzar en la construcción de un nuevo orden en la gestión del agua, además del sesgo económico, que incluya una gestión pautada en los principios de solidaridad y sostenibilidad.

Como ya se verificó en los datos presentados en el primer apartado de esta investigación, la realidad brasileña aún necesita nuevas bases políticas y legales para cambiar el escenario actual de déficit. Según el Sistema Nacional de Información de Saneamiento (SNIS), organizado por el Ministerio de Desarrollo Regional, indica que en 2018 había aproximadamente 35 millones de brasileños sin acceso al agua potable a través de la red de abastecimiento, más de 81 millones de brasileños tenían un precario servicio de suministro de agua y más de 5 millones estaban sin servicio de agua potable (ANA, 2020).

El Plan Nacional de Seguridad Hídrica surge con un mecanismo de análisis de los grados de seguridad hídrica en todo el territorio nacional, midiendo datos a través del Índice de Seguridad Hídrica (ISH), que considera cuatro dimensiones: humana, económica, ecosistémica y de resiliencia. En el contexto de la dimensión humana, la aplicación del ISH a Brasil resultó en la identificación de:

60,9 millones de personas (34 % de la población urbana en 2017) que viven en ciudades con suministro de agua menos garantizado. Para 2035, la población total en riesgo aumentará a 73,7 millones de personas. En el caso de la dimensión económica del ISH, el riesgo total de la producción económica en los sectores agrícola e industrial del país, en un escenario de crisis hídrica severa, fue de R\$ 228,4 mil millones de reales en 2017, correspondiente a aproximadamente el 13 % del Producto Interior Bruto (PIB) de esos sectores ese año. Para 2035, se proyecta que el riesgo total aumente a R\$ 518,2 mil millones de reales, más del doble del valor estimado para 2017 (ANA, 2019a, p.84 – traducción nuestra).

En este contexto, el Plan Nacional de Seguridad Hídrica se presenta como uno de los ejes centrales para diagnosticar los desafíos en la superación de una gestión y planificación de la integración en Seguridad Hídrica en Brasil. Los procesos son desafiantes para asegurar un flujo permanente entre las diversas instancias y sectores involucrados en el acceso al agua potable, de manera igualitaria e integral, en la búsqueda de la construcción de posibilidades para un nuevo modelo de abastecimiento con los derechos humanos como orientadores de este proceso.

Existe un vínculo vital entre el agua y la sociedad. En un escenario de conflictos por formas de apropiación, representa uno de los grandes desafíos en el debate sobre la acumulación de riqueza y distribuciones desiguales. Según Piketty (2014), la distribución de la riqueza es uno de los temas más vivos y controvertidos de la actualidad, que necesita nuevos enfoques y perspectivas, a través de políticas públicas de inclusión social a través de una tercera vía que se construya más allá de lo público/privado, que sea capaz de orientar el equilibrio entre Estado, mercado y comunidad.

El derecho de acceso al agua debe ser analizado como una forma de garantía emancipadora, de libertades, la oportunidad para una sociedad de carácter colectivo y humano, de ciudadanía y democracia, en niveles de un nuevo orden jurídico, que represente un nuevo campo jurídico-constitucional.

Según Wolkmer (2013), el conocimiento que generó cambios constitucionales, especialmente en Ecuador y Bolivia, se basa en el paradigma comunitario orientado al *buen vivir*. Este paradigma, adquirido a través de los pueblos indígenas, proyecta una comprensión de la comunidad en armonía, respeto y equilibrio con todas las formas de vida.

La protección constitucional del agua en las constituciones de Bolivia y Ecuador tuvo una connotación contra la hegemonía, presentando un contexto de pluralidad, de una cosmovisión sustentada en la solidaridad con la naturaleza. Señala un nuevo parámetro para las relaciones de los hombres con los recursos naturales, la protección de la biodiversidad, los ecosistemas, el derecho de acceso al agua como derecho fundamental, valorando el buen vivir.

En el escenario geopolítico del agua, lo más destacado a nivel nacional e internacional, hace referencia a un proceso acelerado de privatización de los servicios de agua - abastecimiento público, así como drenaje y tratamiento de aguas residuales. Estos procesos de privatización de los servicios de abastecimiento de agua están reñidos con las perspectivas de distribución equitativa de la Agenda 2030 de los objetivos del milenio en el acceso al agua potable (ONU, 2020).

Muchos países enfrentan la crisis del agua en proporciones históricas. Según las Naciones Unidas, para 2030 el planeta enfrentará un déficit hídrico del 40 %, a menos que se mejore drásticamente la gestión de este precioso recurso. Esta es la principal conclusión del Informe Mundial sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos 2015: Agua para un mundo sostenible (ONU, 2019).

Según Amorim (2015) la gestión de los recursos hídricos debe basarse en principios legales de gestión hidrológica como el principio de ubicuidad, evocando el valor de la omnipresencia del medio ambiente y los elementos que lo componen. Esta mirada constituye la posibilidad de construir un nuevo orden político y jurídico, que incluya el principio de uso equitativo e igualitario en la gestión de los recursos hídricos, como forma de cooperación entre el Estado y la sociedad.

La observación de estos principios por parte del ente público en la implementación de las políticas públicas de acceso al agua potable, también se orienta a la adecuación a los lineamientos y normativas de la Conferencia de las Naciones sobre Medio Ambiente y Desarrollo, especialmente en lo que se refiere a lo dispuesto en el Capítulo 18, en las recomendaciones para la protección de la calidad y abastecimiento de los recursos hídricos, mediante la aplicación de criterios integrados en el desarrollo, manejo y uso de estos recursos:

18.1 Los recursos de agua dulce son un componente esencial de la hidrosfera de la Tierra y una parte indispensable de todos los ecosistemas terrestres. El ambiente de agua dulce se caracteriza por el ciclo hidrológico, que incluye inundaciones y sequías, cuyas consecuencias se han vuelto más extremas y dramáticas en algunas regiones. El cambio climático global y la contaminación del aire también pueden tener un impacto en los recursos de agua dulce y su disponibilidad y, con el aumento del nivel del mar, amenazar las zonas costeras bajas y los ecosistemas de islas pequeñas. 18.2 El agua es necesaria en todos los aspectos de la vida. El objetivo general es asegurar que se mantenga un suministro adecuado de agua de buena calidad para toda la población del planeta, preservando las funciones hidrológicas, biológicas y químicas de los ecosistemas, adaptando las actividades humanas a los límites de la capacidad de la naturaleza y combatiendo vectores de enfermedades relacionadas con el agua. Se necesitan tecnologías innovadoras, incluido el refinamiento de tecnologías nativas, para aprovechar al máximo los recursos hídricos limitados y protegerlos de la contaminación (Brasil, 2019; traducción nuestra).

Estos parámetros y normativas representan los niveles mínimos en el logro de la meta 6 de la Agenda 2030 —de los Objetivos del Milenio— en relación a asegurar la disponibilidad y gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos y todas, con los principales objetivos de: lograr el acceso universal y agua potable equitativa y segura para todos, lograr saneamiento e higiene adecuados y equitativos para todos, mejorar la calidad del agua, reducir la contaminación, eliminar los desechos y minimizar la liberación de productos químicos y materiales peligrosos, reducir a la mitad la proporción de aguas residuales sin tratar y aumentar sustancialmente el reciclaje y la reutilización segura a nivel mundial.

Los objetivos también se basan en: aumentar sustancialmente la eficiencia del uso del agua en todos los sectores y garantizar la extracción sostenible y el suministro de agua dulce para abordar la escasez de agua y reducir sustancialmente el número de personas que padecen escasez, implementar la gestión integrada de los recursos hídricos a todos los niveles, incluso a través de la cooperación transfronteriza, proteger y restaurar los ecosistemas relacionados con el agua, ampliar la cooperación internacional y el apoyo para la creación de capacidad para los países en desarrollo en actividades y programas relacionados con el agua y el saneamiento, y apoyar y fortalecer la participación de las comunidades locales, para mejorar la gestión del agua y el saneamiento. (ONU, 2020).

Corte (2015, p. 567) propone una implementación efectiva de la Ley de Aguas y la Política Nacional de Recursos Hídricos, así como la promoción de la integración de su gestión con otras áreas, como saneamiento básico, residuos sólidos, territorial. planificación y bosque.

En armonía con los objetivos de la agenda 2030, es necesario desarrollar mecanismos para defender la protección efectiva del derecho al acceso al agua potable a través de la administración pública, con miras a lograr la universalidad para toda la población brasileña.

El momento actual que vive la pandemia COVID-19 refleja el surgimiento de acciones intensificadas para el acceso universal al agua potable, con tarifas bajas, y atención a la calidad del agua que se brindará a la población. Esta preocupación se justifica por el hecho de que la principal medida cautelar para combatir el coronavirus, es lavar las manos frecuentemente.

Este tema surge de la búsqueda de la máxima efectividad de las normas establecidas de derechos fundamentales, con base en la cláusula que prohíbe el retroceso, destacando la interconexión del desarrollo sustentable con los objetivos de la Agenda 2030, identificada como un plan de acción para erradicar la pobreza y promover vida digna para todos, dentro de los límites del planeta, especialmente con miras a lograr el acceso universal y equitativo al agua potable, accesible y segura para todos.

La utopía de una realidad que contemple el derecho de acceso al agua potable de forma universal, equitativa, mediante la protección administrativa efectiva en un Estado Social y Democrático de Derecho, debe ser el motor impulsor de toda colectividad, para que sean alcanzados los objetivos de la Agenda 2030.

5. Conclusión

La preocupación por la calidad y cantidad de agua dulce en el planeta se ha intensificado en las últimas décadas, debido al crecimiento poblacional y al aumento de la contaminación, con la degradación del medio ambiente, convirtiéndose en un factor importante en la búsqueda de la preservación de la vida.

A pesar de los considerables avances, Brasil aún corre el riesgo de someter a una gran parte de la población, especialmente a las concentraciones urbanas, a dificultades para acceder al agua potable y una red de saneamiento eficiente. La perspectiva se divide entre agencias públicas y entidades de la sociedad civil vinculadas al tema. Debido a varios problemas de infraestructura, inversión y logística en el acceso de la población brasileña, el agua potable será uno de los grandes desafíos para el futuro.

El reconocimiento del agua como derecho humano, aún encuentra una fuerte resistencia por parte de los Estados a comprometerse con la implementación de políticas públicas adecuadas al acceso y protección de los recursos hídricos de manera solidaria y sustentable, en la perspectiva de una protección eficaz. Esta postura se mantiene incluso después de la publicación de las Resoluciones de la ONU que, en 2010, reconocieron expresamente, en el ámbito internacional, el derecho humano al agua y al saneamiento, a través de una ecología profunda en la perspectiva de Capra, así como un conocimiento interdisciplinario basado en Morin.

Por lo tanto, para responder al problema de la presente investigación, se concluye que existe la necesidad de un reconocimiento de este derecho en el texto constitucional brasileño, a través del pensamiento crítico, en el campo del derecho es fundamental, específicamente las normas responsables de la implementación de políticas públicas que se alejan del modelo actual que genera exclusión de los procesos de garantías sociales

fundamentales de acceso al agua potable en Brasil. Surge la necesidad de una protección administrativa efectiva, con acciones inclusivas y autónomas que atiendan necesidades endógenas y no sean únicamente resultado de movimientos hegemónicos de poder económico.

Bibliografía citada

- Amorim, João Alberto Alves (2015): *Direito das águas: o regime jurídico da água doce no direito internacional e no direito Brasileiro*. 2ª ed. São Paulo: Atlas.
- ANA. Agência Nacional de Águas (2019a): *Conjuntura Recursos Hídricos Brasil 2019*. Informe Anual. Disponible en: <http://conjuntura.ana.gov.br>. Fecha de consulta: 4 de diciembre de 2019.
- ANA. Agência Nacional de Águas (2019b): *Monitoramento Secas*. Disponible en: <http://monitordesecas.ana.gov.br/mapa?mes=4&ano=202>. Fecha de consulta: 1 de mayo de 2020.
- ANA. Agência Nacional de Águas (2019c): *ODS 6 no Brasil: visão da ANA sobre os indicadores*. Disponible en: <https://www.ana.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/publicacoes/ods6>. Fecha de consulta: 10 de diciembre de 2019.
- ANA. Agência Nacional de Águas (2019d): *Plano Nacional de Segurança Hídrica*. Disponible en: <http://arquivos.ana.gov.br/pnsh/pnsh.pdf>. Fecha de consulta: noviembre de 2019.
- ANA. Agência Nacional de Águas (2020): *Atlas Brasil*. Abastecimento Urbano de Água. Disponible en: <http://atlas.ana.gov.br/Atlas/forms/Home.aspx>. Fecha de consulta: 20 de diciembre de 2020.
- Barlow, Maude (2009): *Água Pacto Azul: a crise global da água e a batalha pelo controle da água potável no mundo*. São Paulo, Brasil Editora Ltda.
- Bitencourt, Caroline (2013): *Controle jurisdicional de políticas públicas*. Porto Alegre, Núria Fabris.
- Brzezinski, Maria Lúcia Navarro (2009): *Água doce no século XXI: serviço público ou mercaderia internacional?* São Paulo, Lawbook.
- Bulto, Takele Sobaka (2015): Muito familiar para ignorar, muito novo para reconhecer: a situação do direito humano à água em nível global. En: Castro, José Esteban *et al* (editor), *O Direito à água como política pública na América Latina: uma exploração teórica e empírica*. Brasília, IPEA. Disponible en: <http://www.ipea.gov.br>. Fecha de consulta: 5 de abril de 2019.
- Capra, Fritjof (2006): *A teia da vida: uma nova compreensão científica dos sistemas vivos* - Tradução Newton Roberval Eichenberg. São Paulo, Cultrix.
- Caubet, Christian (2016): A água do século 21: mercaderia, direito humano, direito fundamental? En: Rossi, Alexandre *et al* (editor), *Direitos fundamentais e o direito ambiental*, Brasília, EMBRAPA.
- Corte, Thaís Dalla (2015): A (re) definição do direito à água no século XXI: perspectiva sob os enfoques da justiça e da governança ambiental [Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina para a obtenção do Grau de Mestre em Direito]. Florianópolis, Universidade Federal de Santa Catarina.
- Hachem, Daniel Wunder (2014): Tutela administrativa efetiva dos direitos fundamentais sociais: por uma implementação espontânea, integral e igualitaria [Tese Doutorado]. Curitiba, Universidade Federal do Paraná.
- IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2018): *Agenda 2030 – ODS – Metas Nacionais dos objetivos de Desenvolvimento Sustentável*. Brasília, ANA.
- Maturana, Humberto y Varela, Francisco (1980): *Autopoiesis: the organization of the living*. Santiago, Editorial Universitaria.

- Morin, Edgar (2014): *A cabeça bem-feita: repensar a reforma – reformar o pensamento* - Trad. Eloá Jacobina, 21. ed., Rio de Janeiro, Bertrand Brasil.
- ONU. Organización de Naciones Unidas (2010): Resolución 64/292: Derecho Humano al Agua y Saneamiento. Disponible en: <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4cc9270b2>. Fecha de consulta: 2 de agosto de 2020.
- ONU. Organização das Nações Unidas (s/f): *17 Objetivos para transformar nosso mundo*. Disponible en: <https://nacoesunidas.org/pos2015/ods6/>. Fecha de consulta: 11 de mayo de 2020.
- ONU. Organização das Nações Unidas (s/f): *Água para um mundo sustentável*. Disponible en: <https://nacoesunidas.org/ate-2030-planeta-pode-enfrentar-deficit-de-agua-de-ate-40-alerta-relatorio-da-onu>. Fecha de consulta: diciembre de 2020.
- Organização pelo Direito Humano à Alimentação e à Nutrição Adequadas (2020): Disponible en: <https://fianbrasil.org.br/corte-interamericana-responsabiliza-argentina-por-descumprimento-de-direitos-de-indigenas>. Fecha de consulta: 2 de octubre de 2020.
- Pes, João Hélio (2019): *Água potável: direito fundamental de acesso, dever fundamental de fornecimento*. Rio de Janeiro, Lumen Juris.
- Petrella, Ricardo (2002): *O manifesto da água: argumentos para um contrato mundial* - Trad. Vera Lúcia, Mello Joscelyne. Petrópolis, Vozes.
- Piketty, Thomas (2014): *O capital no século XXI*. Rio de Janeiro, Intrínseca.
- Sen, Amartya (2010): *Desenvolvimento como liberdade* (Teixeira Motta, Laura, Trad.). São Paulo, Companhia das Letras.
- Wolkmer, Antônio y Correas, Oscar (2013): *Crítica jurídica na América Latina*. Aguascalientes, CENEJUS.