

Los conflictos del agua en el siglo XXI

Pedro Arrojo Agudo

Dpto. de Análisis Económico de la Universidad de Zaragoza

Resumen

Naciones Unidas (NNUU) estima que 1.200 millones de personas no tienen en la actualidad acceso garantizado a aguas potables y, de mantenerse las tendencias, serán más de 4.000 millones para 2025. La clave de este problema no está tanto en la escasez física de recursos, sino en la degradación de las masas de agua y en la quiebra de sostenibilidad de los ecosistemas acuáticos.

Esta crisis de insostenibilidad viene agravando los problemas de hambre en el mundo, al arruinar formas tradicionales de producción agro-pecuaria vinculadas a los ciclos fluviales y degradar pesquerías fluviales y marinas, esenciales en la dieta de millones de personas, especialmente en comunidades pobres.

Por otro lado, el modelo neoliberal de globalización dominante está acelerando la depredación de caudales y la quiebra del ciclo hídrico en los continentes. Además, lejos de reducir los gradientes de riqueza y garantizar a los más pobres derechos fundamentales como el acceso al agua potable, promueve presiones privatizadoras que consideran los valores ambientales y los servicios básicos del agua y saneamiento al mercado como espacios de negocio.

En este contexto, crecen los focos de conflicto ligados a cuatro grandes fallas críticas:

- *Crisis de sostenibilidad:* que suscita movimientos en defensa del territorio y de los ecosistemas acuáticos frente a la construcción de grandes obras hidráulicas, la deforestación y la contaminación de ríos, lagos y acuíferos;
- *Crisis de inequidad y pobreza:* en gran medida agravada por la degradación y quiebra de tejidos sociales y productivos tradicionales y por la expropiación de tierras y recursos naturales a las comunidades indígenas, campesinas y pescadoras.

- *Crisis de gobernanza de los servicios de agua y saneamiento*: por las presiones privatizadoras, que han generado un fuerte movimiento en defensa de los derechos humanos y de ciudadanía en juego, abriendo nuevas perspectivas y demandas de democracia participativa efectiva.
- *Crisis de convivencia pacífica*: en la medida que se usa el agua como bandera de confrontación entre pueblos (especialmente en cuencas transfronterizas), y no cómo espacio de colaboración.

Desde sensibilidades sociales y ambientales muy diferentes, los movimientos sociales que abren y protagonizan esos conflictos vienen exigiendo nuevos enfoques de gestión de aguas que garanticen:

- 1- la *sostenibilidad* de los ecosistemas acuáticos
- 2- el acceso efectivo de todos al agua potable, como *derecho humano*;
- 3- la instauración de derechos universales de *ciudadanía global*;
- 4- el desarrollo de nuevas formas de *governabilidad participativa*.
- 5- la *resolución no-violenta de conflictos* y el desarrollo de la *cooperación internaci*

Más allá de impulsar cambios político-institucionales y mejoras tecnológicas, nos encontramos ante la necesidad de un nuevo enfoque ético basado en principios de sostenibilidad, equidad y no-violencia. Un nuevo orden de valores, en suma, que hace emerger esa Nueva Cultura del Agua que promueve el conocimiento y el uso de nuevas tecnologías, pero recuperando la vieja sabiduría de las culturas ancestrales basada en la prudencia y el respeto a la naturaleza.

La crisis de sostenibilidad de los ecosistemas acuáticos: primero mueren los peces... y después las personas en las comunidades más pobres

El ancestral paradigma de la «madre naturaleza» ofrece una visión mitificada de la misma, como generadora y sostén de vida, a través de la imagen de la madre, en clave de género femenino. El espíritu renacentista rompió esta mitificación y promovió un nuevo paradigma: el de dominación de la naturaleza. De forma un tanto brutal, Francis Bacon, uno de los padres del empirismo científico, llegaría a sentenciar que «la ciencia debe tratar a la naturaleza como trataba el Santo Oficio de la Inquisición a los reos que juzgaba: debe torturarla hasta conseguir desvelar el último de sus secretos».

El Romanticismo perfiló de forma más sutil ese enfoque, exaltando la hermosura de una naturaleza que nos llega a apasionar y a enamorar. Una nueva mitificación en clave de género femenino, pero desde el perfil de la amante como objeto de deseo del hombre para acabar enfatizando el carácter irracional, inestable, voluble e impredecible de esa naturaleza; rasgos atribuidos al género femenino que, en última instancia, motivan la necesaria acción de la ciencia y de la técnica, esta vez sí, bajo claros perfiles de género masculino a fin de “dominarla y ponerla al servicio del hombre”.

Bajo esta lógica, y desde una confianza ciega en el desarrollo científico-técnico, se han conseguido, sin duda, importantes mejoras en la calidad de vida de miles de millones de personas. Sin embargo, también se han provocado quiebras en el orden natural que suponen costosas facturas, especialmente para los más pobres y para las generaciones futuras.

En la actualidad, más de 1.200 millones de personas carecen de acceso garantizado a aguas potables, lo que conlleva más de 10.000 muertes al día, en su mayoría niños. Por otro lado, ríos, lagos y humedales sufren la crisis de biodiversidad más profunda de las existentes en la biosfera, arrastrando con ello una grave degradación de la pesca, la proteína de los pobres. Tal y como subraya la Declaración Europea por una Nueva Cultura del Agua, firmada por cien científicos de los diversos países de la Unión Europea a principios del 2005, ambas realidades son caras de una misma moneda: la de la crisis de insostenibilidad de los ecosistemas acuáticos y de los acuíferos subterráneos.

El problema no es tanto de escasez, como de degradación y quiebra ecológica. Todas las comunidades se han asentado a orillas de un río, de un lago, cerca de una fuente o en lugares donde las aguas subterráneas son accesibles. El problema surge cuando desde nuestra insaciable ambición desarrollista quebramos la salud y sostenibilidad de esos ecosistemas.

Desde ciertos enfoques se ha tendido a considerar que la sostenibilidad es un objetivo de países desarrollados, mientras que el crecimiento de los países empobrecidos comporta necesariamente la degradación de sus patrimonios ambientales. Tal enfoque, siendo injusto en términos generales, es particularmente inaceptable en materia de aguas en la medida en que se juega con la salud y la vida de las personas.

Desgraciadamente, la falta de democracia y la irresponsabilidad de muchos gobiernos, junto a la lógica de “libre competencia” impuesta desde la Organización Mundial de Comercio (OMC), favorecen la posibilidad de contaminar sin regulación alguna en países empobrecidos o en desarrollo, practicando lo que se conoce como “*dumping ambiental*”.

Contaminar un río en un país desarrollado, siendo grave, no implicará necesariamente problemas de salud pública. Sin embargo, en países empobrecidos, supone quebrar la vida de las comunidades que dependen de él. Por eso, la sostenibilidad de ríos, lagos, humedales y acuíferos es un reto de supervivencia en el corto plazo para países empobrecidos o en desarrollo, más allá de un reto global de habitabilidad a nivel planetario.

Impactos sobre la crisis alimentaria

El drenaje y desecación de humedales se ha justificado desde argumentos productivistas, invocando la lucha contra la pobreza y el hambre. Sin embargo, con su destrucción se ha quebrado la rica biodiversidad de estos ecosistemas y de otros hábitats conectados, poniendo en crisis importantes pesquerías.

A lo largo del siglo XX, la construcción de grandes presas, ha sido uno de los factores que ha contribuido a la extinción de muchas especies de peces y moluscos. Cabe citar como casos documentados los del río Urrá, en Colombia, Singkarak en Sumatra, Lingjintan en China, Theun Hiboun en Laos o Pak Mun en Tailandia. En todos estos casos, las grandes presas generaron graves problemas alimentarios a cientos de miles de familias por degradación e incluso destrucción de sus producciones pesqueras.

Hoy lamentamos catástrofes ecológicas y humanitarias como las del Mar de Aral, en Siberia Central, y el Lago Chad, en África. En el primer caso, la derivación del 90% de los caudales de los ríos Amu Daria y Syr Daria, que alimentan el que era el cuarto mayor lago del mundo, para regar algodón ha llevado a que se reduzca a menos de la mitad la lámina de agua (de 64.500 km² a 30.000 km²), triplicándose su salinidad y

desapareciendo las pesquerías que producían 44.000 toneladas anuales de pescado y 60.000 puestos de trabajo.¹

El desarrollo de grandes presas no sólo ha afectado a la pesca en ríos y lagos, sino también en los mares. El caso de la presa de Asuán, sobre el Nilo, es paradigmático. En apenas 10 años, las 47 especies pescadas en el río se redujeron a 17. Pero el impacto más grave se produjo en el mar. Al año siguiente de cerrar las compuertas de la presa, las capturas de sardina y boquerón cayeron en todo el Mediterráneo oriental en torno al 90%. Hoy se sabe que estas especies, como otras, alevinan en la desembocadura de los grandes ríos, que fertilizan las plataformas costeras aportando en sus crecidas gran cantidad de nutrientes continentales. Un impacto similar se produjo en el Mar de Cortés (California mejicana), como consecuencia del trasvase del Río Colorado para regar Imperial Valley y alimentar el desarrollo urbanístico de Los Ángeles-San Diego.²

La pesca a gran escala y su comercialización internacional está induciendo situaciones de sobrepesca que quiebran la sostenibilidad de muchas pesquerías, tanto fluviales como costeras, debilitando el consumo familiar local. Tal es el caso de Bangladesh donde, habiéndose multiplicado en dos décadas las capturas, se ha reducido la ración per cápita en comunidades pobres a la tercera parte.³

En el Amazonas, donde viven más de 3.000 especies de peces, se obtienen 200.000 toneladas anuales de pescado, en su mayor parte para autoconsumo y mercados locales. Sin embargo, la pesca industrial, las talas masivas, los vertidos mineros, la construcción de presas y la desecación de humedales están provocando la crisis de esta poderosa fuente de alimentos proteicos, llevando a la desaparición de especies tan emblemáticas como el tambaquí.

En el Sudeste asiático, el acelerado crecimiento industrial de Tailandia está motivando la construcción de grandes presas y trasvases desde el río Mekong, que amenazan con desencadenar quiebras ecológicas con desastrosos impactos sobre las fuentes tradicionales de alimentos en la región. Una pieza fundamental de ese complejo entramado hidrológico es el lago Tonle Sap o Gran Lago de Camboya, cuya superficie oscila entre 3.000 km² y 13.000 Km², cuando recibe los caudales monzónicos. Gracias a esta dinámica oscilante, el lago, con 100.000 toneladas de pescado anuales, ha venido siendo la principal fuente de proteínas en la dieta de 9,5 millones de camboyanos. La periódica inundación de esos 10.000 km² de campos y bosques alimenta un ciclo de suma importancia: por un lado fertiliza los campos en los que se produce el 50% del arroz de Camboya; pero, por otro lado, es clave para la procreación de los peces, que desovan y se alimentan en las áreas de bosque inundado. Ciclos similares se producen a lo largo de miles de kilómetros de zonas inundables alrededor del Mekong, hasta llegar al delta. En total, se estima que 52 millones de personas dependen en su alimentación básica de la productividad biológica natural del Mekong.

La alteración del régimen de muchos de los grandes ríos del mundo ha hecho entrar en crisis formas tradicionales de producción agraria ligadas a los ciclos fluviales de crecida. En Nigeria, la construcción de la presa de Bakalori supuso perder el 53% de

¹ P. Mc Cully, *Ríos silenciados. Ecología política de las grandes represas*, Proteger Eds., Santa Fe (Argentina), 2004.

² S. Postel, *Dividing the Waters: Food Security, Ecosystem Health, and the New Politics of Scarcity*, Worldwatch Institute, Washington, D.C., 1996.

³ J. Abramovitz, *Imperiled waters, impoverished future: the decline of freshwater ecosystems*, Worldwatch Paper 128, Worldwatch Institute, Washington D.C., 1996.

esos cultivos tradicionales en las llanuras de la cuenca baja y media, se secaron los pastos que servían de base a la ganadería y los acuíferos fueron seriamente afectados, colapsando reservas de agua vitales en los periodos secos. Casos similares se han dado en el río Senegal, con cerca de 800.000 damnificados en sus cultivos tradicionales; en el embalse de Sobradinho, en Brasil, con cerca de 11.000 familias afectadas; o en las presas de Tarbela y Kotri en Pakistán, que provocaron la ruina del pastoreo, aguas abajo, en las llanuras de inundación.⁴

A pesar de su gravedad, estos impactos no suelen emerger en las estadísticas económicas oficiales, al tratarse de producciones dirigidas a mercados locales y autoconsumo que no entran en los grandes circuitos comerciales. Suele incluso argumentarse que estos modelos de producción adolecen de una baja eficiencia. No obstante, si se contabilizan los valores ambientales y sociales en juego y se asumen objetivos de sostenibilidad social y ambiental, esa ineficiencia económico-productiva se torna en altos niveles de eficiencia eco-social.

Otros impactos socio-económicos

Es difícil entender los conflictos en materia de aguas sin tomar en cuenta la profunda vinculación de los ecosistemas acuáticos con el territorio que drenan. Los procesos de deforestación y extensión de la frontera agro-pecuaria suelen implicar graves problemas en los ríos y sus poblaciones ribereñas. En selvas tropicales, con suelos paradójicamente frágiles, suelen implicar graves procesos erosivos, aumento de escorrentía, disminución de infiltración a los acuíferos e incremento de riesgos de crecida e inundación aguas abajo.

La crisis de los ecosistemas hídricos comporta importantes perjuicios socio-económicos al afectar a funciones y servicios ambientales como el de la autodepuración natural. Los ríos en buen estado ecológico y, sobre todo, los humedales son verdaderas depuradoras naturales que regeneran la calidad del agua. Al arruinar la pirámide de vida que albergan, degradamos esta capacidad, fragilizando los ecosistemas frente a los procesos de eutrofización (por exceso de nutrientes).

Por otro lado, las áreas de inundación del dominio fluvial y los humedales son clave en la regulación de avenidas. El polémico proyecto de la hidrovía en la cabecera de la cuenca del Plata, entre Brasil, Argentina, Paraguay y Bolivia, es paradigmático. Se pretende drenar el Gran Pantanal, el mayor humedal del mundo, con 200.000 km² de extensión. Los estudios elaborados para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) estiman que comportaría la extinción de unas 600 especies de peces, 650 de aves y otras 80 de mamíferos. Pero además, la ruptura de la función reguladora del Pantanal incrementaría los riesgos de inundación y el impacto de las sequías en toda la cuenca.

La construcción de grandes presas en el mundo no solo ha roto la continuidad del hábitat fluvial en la mayoría de los ríos, sino que ha modificado drásticamente sus regímenes naturales –tanto de agua como de sólidos y nutrientes–, generando impactos irreversibles en la biodiversidad y en la geodinámica fluvial (erosión, sedimentación, etc.). La retención de sedimentos, que durante millones de años han alimentado los deltas, está provocando su progresivo hundimiento, salinización y desaparición, proceso acelerado por el crecimiento del nivel de los mares derivado del calentamiento global, que hace vislumbrar en pocas décadas graves consecuencias socio-económicas.

⁴ World Commission on Dams, *Dams and Development: a new framework for decision-making*, Earthscan Publications, Londres, 2000.

En la cuenca del Mekong, la construcción de grandes presas está abriendo el camino a una acelerada deforestación de las cabeceras fluviales, provocando graves procesos erosivos que multiplican la escorrentía y aceleran la cinética fluvial, disparando los riesgos de riadas catastróficas. Sin embargo, paradójicamente, el posterior colapso de sedimentos en las presas hacen temer serios impactos sobre el delta por falta de sedimentos.

A raíz de las traumáticas inundaciones del Mississippi y del Rin a principios de los noventa, la tradicional prevención de inundaciones mediante diques de ribera y grandes presas ha girado hacia estrategias basadas en devolver espacios de inundación blanda al río en su cuenca media retirando o haciendo retroceder diques ya construidos, recuperando meandros rectificadas y repoblando bosques de ribera. Se trata de estrategias más económicas y eficaces que buscan dispersar la energía de las crecidas, aprendiendo de la naturaleza.

Crisis del modelo estructuralista y conflictos frente a las grandes presas

A finales de los noventa, el Banco Mundial, ante los graves conflictos suscitados por los proyectos de grandes presas que financiaba, propuso a International Rivers Network (IRN) promover un amplio debate, a nivel mundial, sobre la cuestión. La respuesta afirmativa de IRN, como representante de múltiples colectivos de afectados por grandes presas en el mundo, permitió poner en marcha la llamada Comisión Mundial de Presas bajo la presidencia de Kader Asmal, ministro de medio ambiente por entonces en el gobierno sudafricano de Nelson Mandela. Tras dos años de trabajo, en el 2000, la comisión presentó su informe final en Londres. Aun valorando las conquistas socio-económicas conseguidas gracias a estas obras hidráulicas y las dramáticas previsiones de crisis alimentaria y de demanda eléctrica, el informe acaba subrayando los argumentos que cuestionan hoy la validez de las tradicionales estrategias de oferta, basadas en nuevas grandes obras hidráulicas:

- Baja eficiencia y problemas de rentabilidad económica;
- Graves impactos ecológicos y ambientales;
- Rechazo social y afición a los derechos humanos de los afectados.

Los profundos cambios económicos que se han operado en el mundo a finales del siglo XX conllevan balances coste-beneficio negativos en la mayoría de los grandes proyectos hidráulicos.

Por otro lado, el informe hace énfasis en las graves consecuencias socio-económicas de los impactos ambientales, especialmente sobre las comunidades más pobres.

En otro punto, la Comisión reconocía que habiendo podido precisar los metros cúbicos que pueden almacenarse en las casi 50.000 grandes presas construidas a lo largo del siglo XX, no había podido determinar el número de desplazados. No obstante estimaba entre 40 y 80 millones las personas que vieron sus casas y pueblos inundados, una amplia horquilla que no hace sino dejar al descubierto la vergonzosa e injustificable invisibilidad de los afectados.

Durante las últimas décadas, la reacción cada vez más activa de esas poblaciones ha roto el tradicional consenso social que ha operado como mordaza de silencio, más allá de la represión directa (en ocasiones brutal).

Aunque la casuística de los afectados es muy diversa, en la mayoría de los casos nos encontramos con poblaciones rurales pobres, a menudo indígenas, con muy escaso poder político y, por ello, en principio, fáciles de marginar. Para esas comunidades, lo que está en juego no son propiamente derechos sobre el agua, sino sobre sus territorios. En zonas de montaña, donde suelen darse las mejores cerradas para construir grandes presas, el recurso máspreciado y escaso no es el agua, sino las tierras habitables y cultivables del fondo de valle. En estos casos, se pone en cuestión el derecho al territorio y a la existencia misma de pueblos enteros. Más allá de posibles compensaciones económicas (a menudo escamoteadas), debe entenderse que un pueblo es mucho más que un conjunto de casas expropiables. Los valores identitarios, culturales y emotivos en juego, llevan hoy a considerar el derecho colectivo de los pueblos a su territorio y a sus ecosistemas como un derecho humano dentro de esa tercera generación de derechos humanos que se debate en NNUU.

Conflictos internacionales de aguas en cuencas compartidas

Los impactos ambientales no suelen respetar fronteras. En materia de aguas, las cuencas y acuíferos transfronterizos, ofrecen marcos territoriales de gestión natural de los caudales continentales que desbordan las fronteras políticas. Un reto a abordar en estos casos es el de la gestión ecosistémica compartida, bajo el amparo de acuerdos, leyes e instituciones internacionales adecuadas. La ONU tiene ante sí el reto de crear ese marco jurídico-institucional, sin embargo, para ello es necesario un orden global multilateral y democrático, del que todavía estamos lejos. Solo desde unas NN UU democratizadas, que globalicen garantías para los más débiles e impongan reglas y límites a la ambición de los más poderosos, se puede aspirar a promover ese marco.

Más allá de este reto global, sería necesario, cuando menos, que esta cuestión entrara en la agenda de los acuerdos e instituciones internacionales de carácter regional, como Mercosur. Ello permitiría prevenir, y en su caso gestionar, conflictos como el surgido en la cuenca del Plata entre Argentina y Uruguay a propósito de la industria papelera.

La UE ofrece un ejemplo positivo en este campo. La nueva Directiva Marco de Aguas (DMA) exige promover instituciones transfronterizas en las cuencas europeas con el fin de asegurar una gestión sostenible y equitativa de los ecosistemas fluviales.

Desgraciadamente, la visión de recurso, que entiende ríos y acuíferos como simples canales y almacenes de agua, combinada con discursos *soberanistas* o de *seguridad nacional*, ha llevado a consagrar o reivindicar derechos sobre recursos hídricos, ignorando la realidad y funcionalidad de los ecosistemas acuáticos y sus consecuencias sobre los pueblos que dependen de ellos.

Por otro lado, la estrecha vinculación agua-territorio, junto con la fuerza política y simbólica del dominio del agua, más allá incluso de su valor económico, ha llevado y lleva a usar el agua en estrategias bélicas o de confrontación interterritorial entre pueblos que comparten cuencas o acuíferos.

El caso de Oriente Próximo, donde Israel usa su control sobre ríos y acuíferos como arma de guerra y dominación sobre pueblos enteros, es vergonzoso. Ni siquiera el valor económico-productivo del agua explica en este caso esta política injusta e insostenible. El trasvase del 100% de los caudales del alto Jordán para acabar regando algodón en el desierto del Negev no se justifica desde un balance coste-beneficio, sino desde una estrategia político-militar de ocupación territorial y colonización.

Las grandes presas del Proyecto del Sudeste de Anatolia (GAP en sus siglas turcas) –que empiezan a colapsar el Tigris y el Éufrates, acabando con la pesca y salinizando los regadíos de Siria e Irak– no se pueden explicar, y menos justificar, desde la simple lógica económica del regadío y la producción hidroeléctrica. Aún siendo importantes estos argumentos, de nuevo emergen razones de más peso vinculadas a la guerra no declarada entre el estado turco y la guerrilla kurda del PKK. La dispersión en ciudades turcas de decenas de miles de familias kurdas, bajo el argumento de fomentar el progreso a base de construir grandes presas que inundan pueblos y ciudades, se viene denunciando a nivel internacional como una operación militar encubierta de limpieza étnica del territorio en disputa. En este caso, en una región donde los intereses petrolíferos y geoestratégicos lo dominan todo, el colapso del Tigris y Éufrates constituye, de hecho, un argumento bélico entre turcos y árabes que, de momento, ha quedado postergado por la guerra de Irak.

En el caso del Nilo, Egipto, en su afán por monopolizar caudales en la presa de Asuán, mantiene de forma pública su amenaza de atacar militarmente a Etiopía, si se decidiera a fomentar regadíos derivando caudales en su territorio del Nilo.

A pesar de todo, y en honor a la verdad, hay que precisar que son más los acuerdos internacionales en cuencas compartidas que los conflictos bélicos explícitos o potenciales, gracias a los convenios de navegabilidad.

La oscuras aguas de la globalización

El modelo de globalización neoliberal imperante dista mucho de ser un modelo democrático, globalizador de derechos humanos y ciudadanos. Por el contrario, las política de la OMC y del BM centran sus esfuerzos en ampliar las fronteras del libre mercado, transformando en espacio de negocio el medio ambiente y los servicios públicos más básicos. Hoy se puede afirmar que tal política, lejos de reducir los gradientes de inequidad y pobreza y lejos de garantizar el acceso a aguas salubres a los más pobres, ha contribuido a fragilizar y empeorar su situación al tiempo que ha acelerado la depredación y degradación de los ecosistemas acuáticos.

Podríamos decir que asistimos a una paradójica hidro-esquizofrenia de las instituciones económico-financieras internacionales. Por un lado, en nombre de la eficiencia económica, promueven la liberalización y privatización de los servicios públicos de agua; al tiempo, activan créditos para financiar con fondos públicos grandes obras hidráulicas, aún siendo conscientes de su irracionalidad e ineficiencia económica. De esta forma, mientras se glorifica el mercado y se adelgaza la función pública para abrir espacios de negocio a los grandes operadores de servicios de agua y saneamiento, se mantienen las viejas estrategias de oferta bajo masiva subvención en materia de grandes obras, amparando intereses de constructoras, eléctricas y agro-exportadores sobre la base de cargar la deuda pública de esos países.

Al igual que en otros países desarrollados, en la UE, la DMA promueve el paso de los tradicionales enfoques de gestión a nuevos enfoques de gestión ecosistémica. Al igual que se impone la necesidad de transitar de la gestión maderera (gestión de recurso) a enfoques más complejos de gestión forestal (gestión ecosistémica), resulta cada vez más evidente la necesidad de un cambio similar en materia de aguas. Recuperar y conservar el buen estado ecológico de ríos, lagos y humedales es el objetivo central de la DMA. No sólo se trata de preservar la calidad físico-química de las aguas (como recurso), sino de cuidar la salud de los hábitats acuáticos y ribereños, garantizando un régimen adecuado de caudales con sus correspondientes flujos sólidos y de nutrientes.

Reducir el valor del agua a su utilidad productiva favorece la lógica de mercado en la medida que el recurso es parcelable y apropiable. Sin embargo, asumir como base de la gestión de aguas el principio de sostenibilidad desde un enfoque ecosistémico exige reforzar la responsabilidad pública en esta materia. La complejidad de valores y derechos en juego, presentes y futuros, junto a la imposibilidad de parcelarlos para apropiarlos hacen del mercado una herramienta inapropiada y demasiado simple.

A pesar de la consistencia de este enfoque ecosistémico y de su creciente implantación en la legislación de los países más avanzados, el modelo neoliberal de globalización vigente refuerza los enfoques productivistas y de *gestión de recurso* en los países en desarrollo. Esta parente paradójica no lo es tal, sino que es expresión del doble discurso que generamos desde el mundo desarrollado con distintos enfoques en clave interna o de cara al resto del mundo donde nuestras empresas extienden sus negocios.

Por otro lado, los servicios urbanos de agua y saneamiento se conceptualizan como simples servicios económicos que deberían privatizarse bajo el pretendido argumento de acabar con la ineficiencia de la gestión pública. La absoluta dependencia de todos respecto a estos servicios básicos y la consiguiente disposición al pago junto a la creciente escasez de aguas de calidad han hecho del sector un espacio de negocio muy apetecible. En este contexto, el BM ha venido condicionando sus créditos a la privatización de los servicios urbanos de agua y saneamiento en las grandes ciudades de los países en desarrollo.

Durante las dos últimas décadas, en este confuso y convulso marco internacional se han levantado grandes movimientos contra la privatización y la comercialización de los servicios de agua y saneamiento, al tiempo que se ha reforzado la movilización contra la financiación pública internacional de megaproyectos hidráulicos que atropellan derechos humanos y agravan la crisis de sostenibilidad de los ecosistemas acuáticos.

En todo caso, más allá del reto de la sostenibilidad, emergen cada vez como más fuerza problemas éticos vinculados a principios, como el de equidad o el del derecho a la vida, que nos plantean la necesidad de una reflexión más profunda en torno a las funciones del agua, los valores y los derechos en juego.

Funciones, valores y derechos en juego

La ciencia económica ha emborronado conceptualmente dos términos, heredados del griego, que Aristóteles distinguía con precisión: *economía* y *crematística*. Para Aristóteles la economía era el arte de bien administrar los bienes de la casa, mientras que la crematística se ocupaba tan solo de los que se podían comprar y vender en el mercado. Si en esa definición sustituyéramos el término *casa* por el de *planeta*, obtendríamos una buena definición de la moderna economía ecológica.

Siguiendo este enfoque conceptual, son cada vez más los economistas que denuncian el error que supone mercantilizar los bienes ambientales. Daly, en concreto, razona así :

«Algunos argumentan que el capital hecho por los humanos y el capital natural son bienes sustituibles uno por otro de manera que la idea de factor limitante (para la producción) es irrelevante. Sin embargo creo que está bastante claro para el sentido común que el capital hecho por los humanos y el capital natural son esencialmente complementarios y sólo marginalmente sustitutivos».

El agua es ciertamente un elemento bien definido: H₂O. Sin embargo, sus funciones son diversas; y lo que es más importante: están relacionadas con diversos rangos éticos y categorías de valor que no son gestionables mediante simples relaciones económicas de cambio, al no ser sustituibles, de forma consistente, por bienes de capital. Por ello, es fundamental distinguir esas categorías, a fin de establecer prioridades y criterios de gestión adecuados.⁵

- El *agua-vida*: en funciones básicas de supervivencia tanto de los seres humanos como de los demás seres vivos en la naturaleza debe ser reconocida y priorizada de forma que se garantice como un derecho humano la sostenibilidad de los ecosistemas, el acceso de todos a cuotas básicas de aguas de calidad y los caudales que necesitan las comunidades más vulnerables para producir sus alimentos.
- El *agua-ciudadanía*: en actividades de interés general, funciones de salud y cohesión social (servicio domiciliario de agua y saneamiento), debe situarse con un segundo nivel de prioridad en el ámbito del interés general y los derechos de ciudadanía.
- El *agua-economía*, en funciones productivas legítimas por encima del nivel de suficiencia debe reconocerse en un tercer nivel de prioridad en conexión con el derecho a mejorar el nivel de vida. Esta es, de hecho, la función en la que se usa la mayor parte del agua extraída de ríos y acuíferos, siendo clave en la generación de los problemas más relevantes de escasez y contaminación en el mundo.
- El *agua-delito*: cada vez son más los usos productivos del agua sobre bases ilegítimas, cuando no ilegales (vertidos contaminantes, extracciones abusivas, etc.). Tales usos deben ser evitados y perseguidos mediante la aplicación rigurosa de la ley.

En el ámbito del *agua-vida*, tratándose de derechos humanos, la prioridad máxima de gobiernos e instituciones internacionales debe ser garantizarlos con eficacia. El argumento de la falta de recursos financieros resulta injustificable, incluso para gobiernos de países empobrecidos; y con mayor razón para gobiernos de países ricos e instituciones internacionales como el BM. Al fin y al cabo, la “revolución de la fuente pública, potable y gratuita, en la plaza, cerca de casa de todos” se implantó en muchos países cuando eran realmente pobres y ni siquiera existía el BM. El reto no fue financiero, sino político. Se asumió la responsabilidad pública del agua potable y gratuita en la fuente, antes incluso poner farolas a asfaltar calles y carreteras.

Cuando se trata de usos relacionados con actividades de interés general, como los servicios domiciliarios de agua y saneamiento, más allá del acceso a esas cuotas básicas que deben considerarse como un derecho humano (la fuente pública), el objetivo central debe ser garantizarlos a todos, ricos y pobres, bajo criterios de máxima eficiencia socio-económica. Los principios de equidad y cohesión social, vinculados a los derechos de ciudadanía, deben ser promovidos desde la función pública. Sin embargo, junto a esos derechos deben explicitarse los correspondientes deberes de ciudadanía, diseñando modelos tarifarios que incentiven la responsabilidad individual y colectiva, la eficiencia y la recuperación de costes, desde criterios sociales redistributivos, que garanticen servicios al tiempo de excelencia y de acceso universal. Aplicar tarifas crecientes por bloques de consumo, que aseguren una adecuada subvención cruzada, pueden

⁵ P. Arrojo et. al. , *Lo público y lo privado en la gestión del agua*, Ediciones del Oriente y del Mediterráneo, 2005.

garantizar la gratuidad del suministro básico a los más pobres como un derecho humano y la recuperación de costes del servicio en su globalidad.

Sin embargo, la mayor parte de los caudales extraídos de ríos y acuíferos, no cubren funciones básicas de sostén de la vida ni sustentan servicios de interés general, sino que se dedican a actividades productivas. Tales actividades, aun siendo legítimas, no deben caracterizarse como de interés general, y menos vincularse a derechos humanos o ciudadanos. Para este tipo de usos se deben aplicar criterios de racionalidad económica, basados en el principio de recuperación de costes. Se trata, en definitiva, de que cada usuario responda económicamente del agua que usa, como recurso escaso, sin que en este caso existan razones para introducir subvenciones directas ni cruzadas.

Gestión pública y privada: el reto de la gobernabilidad participativa

La estrategia privatizadora del BM y de la OMC se basa en la “anorexización” y progresiva desactivación de la función pública al nivel local, nacional e internacional a fin de dejar un mayor espacio al libre mercado. Bajo esta presión se vienen degradando las tradicionales funciones del Estado y de las instituciones públicas en general como impulsores de valores de justicia y cohesión social. La deslegitimación de la función pública como ineficiente, opaca, autoritaria e incluso, en ocasiones, corrupta lleva a presentar las políticas de desregulación y privatización como alternativas modernas, flexibles y eficientes.

Desde este enfoque, el acceso universal a servicios básicos de interés general, como los de agua y saneamiento (u otros como sanidad y educación), tradicionalmente asumidos como derechos de ciudadanía en la perspectiva del llamado Estado del Bienestar, pasa a considerarse una interferencia del Estado en servicios económicos que sólo deberían ser accesibles a quienes puedan y estén dispuestos pagarlos.

La privatización de los servicios públicos de agua y saneamiento en las grandes ciudades –la privatización de la gestión en pequeñas ciudades y zonas rurales no interesa a los grandes operadores–, bajo las presiones del BM han suscitado la rebelión de las comunidades y sectores más pobres. Esta reacción, de hecho, ha hecho fracasar estas políticas en muchos países motivando un giro en las estrategias de los grandes operadores. En los últimos años, la preferencia por los llamados “mercados no regulados” (*unregulated markets*) ha dejado paso a la predilección por los llamados “mercados fiables” (*reliable markets*) en países como los del antiguo bloque socialista, incluida Rusia.

Tres son los principales argumentos empleados para justificar estas políticas privatizadoras:

- El sector privado aportará la capacidad inversora que no tiene la Administración.
- La libre competencia promoverá una mayor eficiencia.
- Estas grandes empresas aportarán capacidades tecnológicas (*know how*)

Lo cierto es que la política expansiva de los grandes operadores transnacionales, en su mayoría europeas, hacia países en desarrollo no se ha traducido en inversiones privadas relevantes para desarrollar redes e infraestructuras básicas en dichos países. La inversión se centra en la compra de la concesión. Por ejemplo, en Argentina, el país en el que se inició la experiencia privatizadora de la gestión urbana de aguas en América Latina, los grandes operadores apenas aportaron capitales propios durante más de una década. Las inversiones siguieron siendo públicas, en su mayor parte. La estrategia empresarial de esos operadores siempre ha considerado arriesgado y de escasa

rentabilidad realizar inversiones masivas en infraestructuras básicas. Por ello, en la mayoría de casos, la privatización tan sólo ha desbloqueado créditos del BM que, aunque se cargan sobre la deuda pública del país, se gestionan a través del operador privado.

El segundo argumento, que en otros servicios puede resultar válido, no lo es en este. Ante todo, es preciso subrayar que nos encontramos ante lo que se denomina un *monopolio natural* que, a lo sumo, admite un proceso de competencia “por el mercado”, pero no “en el mercado”. Es decir, a lo más que se puede aspirar es a la efímera competencia del concurso público. Una vez concesionado, el servicio pasa a ser gestionado en régimen de monopolio privado por largas décadas en condiciones difícilmente reversibles.

En este contexto, lo que suele ocurrir, paradójicamente, es que se reduce la competencia. En efecto, cuando la gestión es municipal o se hace desde una empresa pública local la adquisición de nuevas tecnologías, trabajos de mantenimiento y otras múltiples acciones específicas, suelen ser contratadas acudiendo al mercado, donde compiten generalmente pequeñas y medianas empresas altamente especializadas. Sin embargo, cuando el servicio queda adjudicado a alguna de las grandes transnacionales que dominan el sector, el llamado “mercado de inputs secundarios” –en el que suele radicar más volumen de negocio que en la gestión misma del servicio– suele quedar bloqueado y blindado a la competencia en la medida que estas empresas disponen de sus propios recursos para cubrir esas necesidades.

En cuanto al control de los ciudadanos sobre el operador a través de sus derechos como clientes tampoco funciona en este caso en la medida que no pueden cambiarse de proveedor al tratarse de un *monopolio natural*.

La pretendida transparencia del mercado frente a la opacidad de la gestión pública es más un mito que una realidad, especialmente cuando se trata de gestionar un *monopolio natural*. No debe olvidarse que la gestión privada se ve legalmente protegida, como es natural, por el derecho a la privacidad en la información, mientras que la gestión pública está obligada por ley a la información pública. Otra cuestión es que la obligación de transparencia solo es efectiva cuando la sociedad se moviliza para exigirla. El que existan problemas de opacidad administrativa, burocratismo e incluso corrupción, no se resuelve privatizando la administración pública, sino democratizándola. De hecho, en los países donde estos problemas degradan la vida pública hasta niveles escandalosos la entrada de operadores privados, lejos de resolverlos, ha tendido a agravarlos, realimentando la lógica del sistema que les acoge.

Por último, en lo que se refiere a las capacidades tecnológicas y organizativas –el llamado *know how* o *savoir faire*– la propia experiencia empírica demuestra que el argumento es demagógico. De hecho, los operadores que gozan de mayor prestigio internacional al cubrir los estándares más exigentes de servicio son pequeños operadores públicos holandeses, suizos, alemanes y suecos. El reto es más político, en el sentido de la transparencia y de la participación ciudadana efectiva, que tecnológico, ya que las más sofisticadas tecnologías se encuentran simplemente en el mercado.

Hoy, incluso en los países con democracias avanzadas, como ocurre en la UE, está vigente el reto de promover reformas de la función pública que impulsen nuevos modelos de gestión participativa, en los que se garantice la transparencia y una sana competencia a través de la información y del contraste público con otros servicios análogos. Cuando la competencia en el mercado no puede ser operativa se trata de impulsar lo que se conoce como *benchmarking*. En todo caso, los problemas éticos y políticos más graves emergen en contextos de pobreza, cuando cambiar de ser

ciudadanos a ser *clientes* equivale a perder derechos básicos que el mercado ni reconoce ni tiene por qué reconocer. A este respecto, fueron oportunas las palabras de Vinod Thomas, director del Banco Mundial en Brasil: «Cuando hay riesgo de que se genere un monopolio privado, es mejor dejar los servicios en manos del Estado».⁶

En materia de servicios básicos, la clave está en promover nuevos modelos de gobernabilidad transparente y participativa. Desde la base de asumir la responsabilidad pública sobre este tipo de servicios cabe, sin duda, la opción de *concesionar* la gestión de determinados servicios, pero bajo condiciones de regulación pública que garanticen un control efectivo de los mismos. Tal control resulta ineficaz, en la práctica, cuando se concede el servicio globalmente por amplios periodos de tiempo. La envergadura de la empresa concesionaria respecto al ayuntamiento que concede, la desresponsabilización de las instituciones públicas responsables del servicio, las condiciones de los contratos y la falta de instituciones reguladoras efectivas llevan a que el servicio quede realmente en manos privadas como un simple negocio, del que los ejecutivos responden ante sus accionistas más que ante los ciudadanos.

A lo largo de las últimas décadas, se han promovido diversos modelos de privatización. En Chile, bajo la dictadura de Pinochet, se ensayaron las opciones más radicales del naciente neoliberalismo, lo que llevó a privatizar en la práctica los ecosistemas acuáticos. Margaret Thatcher promovería posteriormente un modelo menos agresivo al privatizar tan solo las infraestructuras urbanas de abastecimiento y saneamiento. Ni uno ni otro modelo se han expandido posteriormente.

El modelo francés, mucho más sutil, es el que se ha extendido por todo el mundo con el apoyo explícito del Banco Mundial. Desde este enfoque, tanto los ecosistemas acuáticos como las principales infraestructuras de regulación, conducción, distribución y saneamiento quedan bajo dominio público. Los grandes operadores transnacionales aspiran a recibir simplemente la concesión de gestión del servicio, para lo cual proponen el establecimiento de pretendidas estrategias de alianza público-privada, lo que se denomina PPP, siglas del inglés *Public-Private-Partnership*. Desde estas estrategias se suelen promover empresas público-privadas en las que los grandes operadores no tienen inconveniente en ser socios financieros minoritarios frente al correspondiente ayuntamiento. La clave innegociable hay que buscarla en las cláusulas que establecen la exclusividad de la empresa privada en lo que se refiere a la gestión, bajo el argumento de que son ellos quienes disponen del conocimiento y de las capacidades tecnológicas y organizativas pertinentes. Bajo estas condiciones, el poder acaba quedando en pocos años de forma exclusiva en manos privadas.

Las presiones desreguladoras, que operan tanto a nivel mundial como en el entorno europeo, requieren un amplio y profundo debate público, en el que convendría tomar en consideración el concepto de participación pro-activa asumido por la UE en la Convención de Aarhus. La decisión de privatizar este tipo de servicios no debe decidirse como un asunto administrativo más en los despachos de alcaldía o de los equipos de gobierno a nivel regional o estatal. Incluso el debate en plenarios municipales o parlamentarios resulta insuficiente. En la medida que se trata de decisiones que afectan a derechos ciudadanos, e incluso a derechos humanos, por periodos de varias décadas, tal y como recomienda la Declaración Europea por la Nueva Cultura del Agua, sería necesario abrir amplios debates públicos que culminen, en su caso, en referéndum.

Hoy, más allá del reconocimiento formal tradicional del dominio público sobre las aguas y los ecosistemas hídricos, nos encontramos ante la necesidad de reflexionar

⁶ *Folha de Sao Paulo*, 21 de septiembre de 2003.

sobre los retos que imponen tanto el nuevo paradigma de sostenibilidad como la obligación de garantizar el acceso al agua potable como derecho humano y la necesidad de desarrollar derechos de ciudadanía global que incluyan los servicios domiciliarios de agua y saneamiento.

Asumir en materia de gestión de aguas los principios de equidad inter e intra-generacional refuerza la necesidad de replantear el dominio y la gestión pública o comunitaria sobre los ecosistemas hídricos y los acuíferos desde nuevos enfoques que garanticen, por un lado, la prioridad de sus funciones de vida y los derechos humanos, y por otro lado, los derechos de las generaciones futuras. Pero al tiempo, garantizar derechos de ciudadanía básicos, como el acceso a servicios domiciliarios de agua y saneamiento de calidad, exige incentivar la responsabilidad ciudadana y la eficiencia eco-social en la gestión del agua-ciudadanía, diseñando y desarrollando nuevos modelos de gestión pública participativa.

Más allá de los conflictos derivados de la oposición social a los procesos de privatización se abre un frente conflictivo o cuando menos polémico en el ámbito tarifario de la propia gestión pública. La llamada “guerra del agua” de Barcelona fue un ejemplo paradigmático al respecto. Asumir que los derechos de ciudadanía deben ir indisolublemente unidos a los correspondientes deberes de ciudadanía exige un cambio cultural y socio-político notable, especialmente en el mundo latino. Tal cambio no puede conseguirse por decreto, sino que exige un amplio proceso de sensibilización, concienciación y responsabilidad ciudadana que solo puede desarrollarse desde un proceso de participación ciudadana pro-activa.

Podemos concluir, en definitiva, que la conflictividad suscitada por las presiones privatizadoras del modelo neoliberal promovido por las instituciones económico-financieras internacionales tiene su eje clave de resolución en el diseño y desarrollo de nuevos modelos de gobernabilidad participativa desde los ámbitos locales y regionales, en un marco de globalización que debe garantizar los derechos humanos y desarrollar la condición de ciudadanía global que propone la Carta de la Tierra.