

## Hacia una nueva cultura del agua

PEDRO ARROJO AGUDO pp. 139-143

**Cuadernos del Cendes:** ¿Cómo nace la Fundación Nueva Cultura del Agua (FNCA) y cuáles son sus principales actores?

**Pedro Arrojo Agudo:** La FNCA nace al calor de la movilización ciudadana que surge en España y Portugal a raíz de la elaboración del Plan Hidrológico Nacional Español a mediados de los años noventa. Este plan preveía la construcción de dos centenares de grandes presas y varios trasvases intercuenas. Esta oleada de obras hidráulicas, en el país del mundo con más presas por habitante y por kilómetro cuadrado, implicaba una vez más la inundación de pueblos y valles habitados, así como la degradación de ríos, deltas y estuarios. El objetivo era proveer nuevos recursos hídricos para el desarrollo especulativo urbano-turístico del litoral mediterráneo y el negocio de agricultura intensiva bajo plástico, destinada en su mayor parte a la exportación. La reacción de multitud de pequeños pueblos y colectivos sociales en las zonas afectadas llevó a la creación de Coagret, *Coordinadora de Afectados por Grandes Embalses y Trasmases*. Ésta asumió el ámbito ibérico como el adecuado, con el fin de promover una gestión sostenible de las diversas cuencas hidrográficas, muchas transfronterizas y compartidas por España y Portugal.

Desde su constitución, Coagret asumió como documento fundacional el libro escrito por Javier Martínez Gil: *La nueva cultura del agua*. Desde la referencia de nuevos valores y enfoques de gestión que ofrecía este documento, Coagret buscó y promovió la colaboración de los científicos y técnicos, expertos en gestión de aguas, con el fin de ofrecer diagnósticos de los problemas y alternativas bien fundados. Desde esta línea de trabajo, en 1996 Coagret nos propuso a algunos de los profesores universitarios que veníamos trabajando en su seno la posibilidad de organizar un congreso científico-técnico que debatiera el *estado de la cuestión* en materia de gestión de aguas y las perspectivas que podían esperarse para el movimiento ciudadano por esa *nueva cultura del agua*, que ya para entonces empezaba a ser significativo.

Javier Martínez Gil y yo mismo asumimos el reto de organizar ese Congreso que, bajo el lema «*La gestión y planificación de aguas a debate desde la Universidad: por una nueva cultura del agua*», acabaría celebrándose a finales de 1998 en Zaragoza. El apoyo de 50 rectores de universidades españolas y portuguesas y la participación de 400 congresistas, los mejores especialistas del entorno universitario en las diversas disciplinas relacionadas

con la gestión de aguas, hicieron de este *Primer congreso ibérico de gestión y planificación de aguas* un gran éxito, que pronto se vería ratificado en el Segundo Congreso, celebrado en Oporto con el respaldo de 70 Universidades, y que nos llevaría a instaurar el evento con carácter bianual y a organizar la *Fundación Nueva Cultura del Agua*, una institución científico-técnica que trabaja en colaboración con los colectivos sociales y da seguimiento a las políticas de gestión de aguas en España y Portugal.

**CC:** *¿Qué se entiende por nueva cultura del agua?*

**PA:** Yo digo que es la expresión en materia de aguas de la *nueva cultura de la sostenibilidad*. Y para explicar mejor:

*Si en la calle preguntáramos a cualquiera si cree que un bosque es un almacén de madera, se nos respondería que no; que un bosque es mucho más que madera. Sin embargo, análoga pregunta sobre un río suscitara respuestas cuando menos más contradictorias. La mayoría de la gente sigue pensando que los ríos son esencialmente canales de aguas dulces que deben ser aprovechados antes de que «se pierdan en el mar»...*

Desde la *nueva cultura del agua* se propone entender ríos, lagos y humedales como ecosistemas vivos, que proporcionan múltiples servicios ambientales, más allá de ofrecernos agua para unos u otros usos productivos. Unamuno decía que los ríos son el alma del paisaje, y no le faltaba razón. En pocas décadas, sin embargo, hemos destruido o degradado miles de kilómetros de hermosas costas fluviales en nuestras tierras de interior despersonalizando territorios y perdiendo buena parte de nuestra identidad colectiva.

El reto de la sostenibilidad, en definitiva, exige pasar de los tradicionales modelos de *gestión del agua como recurso* a nuevos modelos de gestión ecosistémica. Se trata de evolucionar desde los tradicionales modelos de «*gestión de la oferta*», basados en las grandes obras hidráulicas bajo masiva subvención pública, a nuevas estrategias de *gestión de la demanda y conservación* de la buena salud de los ecosistemas acuáticos.

**CC:** *¿Tiene sentido seguir basando la gestión de aguas en la construcción de grandes infraestructuras hidráulicas?*

**PA:** En 1994, Daniel P. Beard, director del *Bureau of Reclamation* de EE UU, en su discurso ante la *Comisión internacional de grandes presas*, reunida en Durban, Sudáfrica, decía:

El Bureau of Reclamation de Estados Unidos (USBR) fue creado como un organismo de construcción de obra pública hidráulica. Los resultados de nuestro trabajo son bien conocidos: las presas de Hoover, Glen Canyon, Grand Coulee y otras fueron construcciones monumentales que son motivo de orgullo para nuestro país y nuestros empleados. Sin embargo, en los últimos dos años hemos llegado a la conclusión de que debemos efectuar cambios significativos en el programa de la USBR.

Una premisa para nuestro programa fue que los costes de los proyectos fueran reembolsados. Ahora nos hemos dado cuenta de que los costes de construcción y operatividad de proyectos de gran envergadura no pueden recuperarse... Con el tiempo, nuestra experiencia práctica nos ha dado una apreciación más clara sobre los impactos medioambientales de los proyectos de gran envergadura que desarrollamos. Fuimos lentos en reconocer estos problemas, y aún estamos aprendiendo cuán agresivos son y cómo corregirlos.

También nos hemos dado cuenta de que existen diferentes alternativas para solucionar los problemas de uso del agua, que no implican necesariamente la construcción de presas. Las alternativas no estructurales son a menudo menos costosas de llevar a cabo y pueden tener un menor impacto ambiental... *El resultado ha sido que la época de construcción de presas en los EEUU ha tocado a su fin...*

En mis estudios económicos de grandes presas y trasvases en España he demostrado que esas estrategias no suelen ser rentables hoy en día. Por otro lado, tal y como señalaba en el año 2000 el informe final de la Comisión mundial de presas, se estiman entre 40 y 80 millones las personas que en el mundo han sido obligadas a abandonar sus pueblos, por la fuerza, al resultar éstos inundados por grandes presas. En muchos de estos casos, los derechos humanos de las poblaciones afectadas, generalmente comunidades pobres, fueron ignorados y transgredidos. Todo ello, junto al inequitativo balance distributivo de costes y beneficios, cuestionan la racionalidad social de este tipo de obras faraónicas. Por último, los impactos ambientales sobre los ecosistemas fluviales han sido y son muy graves, provocando la desaparición de especies y afectando a la sostenibilidad de deltas y otros ecosistemas, por el colapso de sedimentos que generan.

Hoy es preciso pasar de las llamadas estrategias de oferta, basadas en este tipo de infraestructuras, a estrategias de gestión de la demanda y de conservación de los ecosistemas acuáticos.

**CC:** *¿Cómo se valoran desde la nueva cultura del agua las políticas de privatización y mercantilización del agua, y de los servicios de abastecimiento y saneamiento?*

**PA:** La política del Banco Mundial y de la Organización Mundial de Comercio, que viene imponiendo la *liberalización* de los servicios de agua y saneamiento en países empobrecidos o en desarrollo como condición para financiar inversiones en esta materia es inaceptable. Justificada esta política como la clave para resolver los problemas de pobreza en el mundo, hoy se puede afirmar que ha fracasado. En particular, en lo que se refiere a garantizar aguas salubres a las comunidades más pobres, lejos de conseguirlo, ha contribuido a fragilizar más aún la situación de esas comunidades. Y es que los pobres, vistos desde la lógica del mercado, nunca han sido un buen negocio.

Frente a este enfoque mercantilista, desde la Nueva Cultura del Agua se promueve un nuevo enfoque ético que exige distinguir las diversas funciones del agua y valores en juego. Este es un elemento claramente definido ( $H_2O$ ). Sin embargo, sus funciones son diversas y están relacionadas con valores de rangos muy diferentes que es preciso distinguir, en cuanto a establecer adecuadas prioridades y criterios de gestión.

El *agua para la vida*, en funciones básicas de supervivencia de los seres humanos y de los demás seres vivos en la naturaleza debe ser reconocida y priorizada de forma que se garantice la sostenibilidad de los ecosistemas y el acceso de todos a cuotas básicas de aguas de calidad, como un *derecho humano*.

El *agua para actividades de interés general*, en funciones de salud y cohesión social (como los servicios urbanos de agua y saneamiento), debe situarse en un segundo nivel de prioridad, en conexión con los *derechos sociales de ciudadanía* y con el *interés general* de la sociedad.

El *agua para el desarrollo*, en funciones económicas legítimas, ligadas a actividades productivas, debe reconocerse en un tercer nivel de prioridad, en conexión con el derecho individual de cada quien a mejorar su nivel de vida. Ésta es la función en la que se usa la mayor parte de los recursos hídricos extraídos de ríos y acuíferos, siendo la clave de los problemas de escasez y contaminación más relevantes en el mundo.

*Cada vez crecen más los usos productivos del agua, pero sobre bases ilegítimas, cuando no ilegales: sobreexplotación de acuíferos, extracciones abusivas, vertidos contaminantes. Tales usos deben simplemente ser evitados mediante la aplicación rigurosa de la ley.*

En el ámbito del *agua para la vida*, tratándose de *derechos humanos*, el objetivo de garantizarlos *con eficacia*, no admite disculpa para ningún gobierno. Incluso en los países más pobres, la prioridad que debe concederse a este objetivo hace injustificable el argumento de la falta de recursos financieros. Con mayor razón, resultan inaceptables análogos argumentos desde instituciones internacionales, como el Banco Mundial, o desde los países más ricos. Al fin y al cabo, la «*revolución del grifo y del agua clorada*» exigiría apenas 1 por ciento de los actuales presupuestos militares.

Cuando se trata de aguas dedicadas a actividades de *interés general*, como son los *servicios urbanos de agua y saneamiento*, más allá de garantizar el acceso a la provisión básica de aguas potables que hemos reseñado como un derecho humano, el objetivo central debe ser garantizar tales servicios públicos a todos, ricos y pobres. Los principios de *equidad y cohesión social*, vinculados a *derechos de ciudadanía*, deben ser promovidos desde la gestión pública, bajo criterios de máxima *eficiencia socio-económica*. La aplicación de adecuados modelos tarifarios, por bloques de precio creciente, debe incentivar actitudes responsables, permitiendo la recuperación global de costes bajo criterios redistributivos de carácter social. Ciertamente la gestión pública de estos servicios es, en muchos casos,

burocrática e ineficiente, pero la solución no está en privatizarlos, sino en asumir el reto de una *profunda reforma de la función pública*, basada en la transparencia, la sana competencia a través de la información y el contraste abierto con otros servicios («benchmarking») y, en suma, en una *gestión participativa*. Pero la mayor parte de los caudales usados, no sustentan funciones básicas de vida, ni servicios de interés general, sino que se dedican a actividades productivas que, aún legítimas, no deben caracterizarse como de *interés general* ni vincularse a *derechos humanos*.

En la medida que los objetivos de estos usos son estrictamente económicos, se deben aplicar criterios de *racionalidad económica*, basados en el *principio de recuperación de costes*, incluyendo el *valor de escasez* del recurso, así como los *costes ambientales*. La *escasez* de aguas para el *crecimiento económico* no puede entenderse como una desgracia a evitar, sino como una realidad a gestionar, inherente a cualquier *bien económico (útil y escaso)*.

Tal enfoque, sin embargo, no debe suponer una *gestión de libre mercado*. La necesidad de desarrollar un modelo de gestión que priorice la sostenibilidad de los ecosistemas y derechos prioritarios desde los principios éticos explicados, hace del mercado una herramienta demasiado simple e insensible a muchos de los valores en juego, haciendo necesarios nuevos y modernos *modelos de gestión pública participativa*.