

D

O

S

S

I

E

R

>



EL AGUA COMO BIEN ESTRATÉGICO

EDUARDO MESTRE

DIRECTOR DE LA TRIBUNA DEL AGUA. ZARAGOZA

La finalidad de esta conferencia es la de hacer una revisión de la situación actual en materia de cambios en la visión de los recursos hídricos en el mundo, poner sobre la mesa ciertos conceptos nuevos y pensar sobre ellos con ustedes, pues estamos en un momento de reflexión a nivel mundial en relación con los recursos hídricos.

Son tiempos de muchos cambios: hemos visto en las últimas semanas un tifón en China; huracanes de grado 5 en América; está desapareciendo el casquete de hielo del Polo Norte y se habla de poder recorrer en barco la zona en una década; en la zona sur de España se produjeron algunos aguaceros torrenciales de los que no teníamos memoria...

Habíamos perdido la memoria de cómo puede ser la naturaleza con nosotros y tenemos que ir reaprendiendo las cosas del agua, tenemos que aprender a adaptarnos a los cambios que vienen. Adaptarnos no quiere decir que vivamos mal, sino que tenemos que aprender a hacer algunas cosas de distinta forma. El modo en que estamos viviendo tiene que dar un giro.

Tenemos que aprender que hablar de agua implica hablar de muchas cosas que no parece que son del agua. Tenemos que saber que cuando nos tomamos una caña de cerveza de un tercio de litro, junto con ese tercio se han ido cinco litros para producirla; que cuando nos ponemos un jersey, en hacerlo pudieron emplearse unos mil quinientos litros de agua; que cuando estrenamos un auto, junto con él, hay cinco metros cúbicos de agua que se tuvieron que consumir para poderlo fabricar.

Todo va en relación con el agua, es parte de nuestra vida. La ecuación al futuro implica que tenemos que saber hacer más con el agua, pero usando menos agua. Y no es una

paradoja aunque lo parezca: queremos seguir viviendo bien, o vivir mejor, sólo que tendremos que hacerlo usando menos agua.

Naciones Unidas dice que para que pueda vivir bien un ser humano de un país desarrollado como España, se requieren unos tres mil o tres mil doscientos metros cúbicos por año. En Andorra estamos gastando menos de dos mil, estamos por debajo y no lo pasamos mal, hemos aprendido a vivir con esa agua y en el futuro tendremos que aprender a vivir incluso con menos agua si es que el cambio climático nos depara que llueva menos de lo que ahora llueve. Aunque lo contrario quizás también ocurra y tengamos que aprender a vivir con más agua si es que el destino con el cambio climático nos depara que tengamos mucha más lluvia. Y es que el cambio climático lo vamos a tener que asumir muy dentro de nuestras mentes, va a implicar –mejor dicho, está implicando ya– que va a llover en lugares donde antes no llovía y va a dejar de llover donde antes teníamos certeza de lluvia; que el proceso de desertificación, por ejemplo, del Sahara seguirá y se acelerará; que en lugares donde había sequía y la flora y la fauna respondían a esa sequía, se modificarán las condiciones y cambiará la flora y la fauna. En la zona centro-norte de Méjico dicen como chiste que las lagartijas tienen que aprender a traer escafandra para no ahogarse porque ahora está lloviendo en lugares donde antes no llovía, y en cambio en otras zonas de Méjico donde llovía mucho tenemos que dar de comer y beber a los venados para que no se nos mueran porque ahora no llueve. Pero no hace falta irse a Méjico, nos podemos asomar a Albacete, a Málaga... y vemos que hay nuevos microclimas que no se conocían antaño y que están cambiando la producción agrícola. El cambio climático, pues, significa ajustes y debemos pensar en un ajuste estratégico.

Pero yo hoy les quiero hablar del agua como un bien estratégico, como un bien que es más que agua para la agricultura, agua para la generación eléctrica, agua para la industria, agua para el turismo, agua para vivir cada día...

Para hablar de agua hoy en día es obligado hablar de Geopolítica, la forma en que vemos los seres humanos nuestra ubicación en el planeta Tierra en relación a nuestros intereses. Hay siempre razones que nos atan a un sitio en particular, y a menudo venderíamos caro nuestro reducto para evitar que nos cambiaran de lugar ni de estilo de vida, todos estamos ligados a la geografía, nos sentimos del lugar de donde venimos, nos estamos atando a la geopolítica. Y la geopolítica decide, entre otras cosas, las formas en que los seres humanos llevamos los temas del agua, es la razón por la cual nos vinculamos con el agua y decimos que es nuestra, lo cual puede generar conflictos en una comunidad. La geopolítica es una forma moderna de entender los recursos del agua. Dicen los expertos que el agua se comporta dentro de la geopolítica de la forma en que nosotros nos comportamos con la sangre de nuestro cuerpo, como un recurso muy nuestro que no estamos dispuestos a compartir, que queremos utilizar para nosotros exclusivamente. Y ésas van a ser las ideas que vamos a tener que cambiar en el futuro para que podamos sobrevivir.

En términos de geopolítica el concepto del agua se ha ido transformando paulatinamente. En 1975 en la conferencia de Mar de Plata, Argentina, se decía que el agua era un bien económico, y no estaban equivocados, el agua tiene un valor y hay toda una escuela de pensamiento de los economistas llamada la “economía del agua”, una ciencia al revés porque todas las reglas de mercado que se aplican a otros bienes no se pueden aplicar al agua ya que no hay economía de escala (si se compran muchas unidades de un producto,

éste sale más barato que si se compra una sola unidad) sino una “deseconomía de escala”: si uso más, me va peor.

En 1977 ya empezamos a hablar en la economía del agua de que el agua es también un bien social: la sociedad y el agua van de la mano, el tejido social está ligado a ella, la sentimos como parte de la sociedad.

En los años 90 pasamos a decir que es un bien ambiental y también es cierto que lo es: si desaparece el medio ambiente, nosotros también desaparecemos. En España nos ha venido tardía esta concepción, se entiende que el medio ambiente es importante apenas en la década pasada, fuimos uno de los últimos países que decidimos crear un Ministerio de Medio Ambiente, mucho más tarde que en los países europeos y es un ministerio que se debate con dificultad para poder sobrevivir; frente a otros Ministerios que tienen fuerza, cada paso que da es sumamente reñido, sumamente discutido, sumamente presionado. Llegamos tarde a la cita del medio ambiente.

Pues bien, hoy hay que ver al agua como un bien geopolítico, un bien que va ligado con el sitio en que vivimos. Y hay múltiples ejemplos de ello: aquí hay una discusión enorme sobre el trasvase del Ebro, pero en otros lugares del mundo sucede también algo parecido, se discute el trasvase del río Cutzamala para dar agua a la ciudad de Méjico o el trasvase de ciento cincuenta mil litros por segundo del río Yang-Tsé-Kiang al norte de China o el trasvase del río Níger al lago Chad, en otra cuenca. Son discusiones sumamente candentes de geopolítica que nunca están acabadas, tampoco respecto al trasvase del Ebro, si no se tiene cuidado en que se mantenga enérgicamente la decisión política de no hacerlo, renacerá.

Hay un principio universal que nos dice que los trasvases son contraproducentes para los seres humanos, siempre producen más perjuicio que beneficio, vamos a quitar el agua que potencialmente puede beneficiar a unos para llevarla a un lugar distinto con el fin de que se beneficien otros. No se justifica éticamente que se haga un trasvase si la comunidad que va a recibir el agua no tiene bien aprovechada la que tiene. Como ejemplo, la producción de productos agrícolas similares a los de Valencia en Israel se hace con 300 ó 400 metros cúbicos por hectárea y Valencia, en cambio, gasta 12.000. Tenemos que ser muy cuidadosos con la toma de decisiones en cualquier ocasión, y eso es válido para todos: “el buen juez, por su casa empieza”. Si aquellos tienen que usar bien el agua, nosotros obviamente tampoco podemos desperdiciarla, éticamente eso tampoco sería sostenible. El agua, de acuerdo con la ciencia geopolítica, decimos que es nuestra, pero el agua, de acuerdo con la ciencia jurídica es de España, para el pueblo de España y entonces la cosa se complica. ¿A quién le pertenece, pues, el Ebro? Es un tema jurídico y ético.

Tenemos que sentarnos, hacer un análisis a fondo sobre dónde está el agua, quién la puede aprovechar, a quién se la asignamos y, si sobra agua, a quién le podríamos dar el sobrante. De la misma manera que hoy en Sudáfrica están en plena reforma de redistribuir y reasignar las aguas entre los ciudadanos, tal vez nos encontráramos un día en la necesidad de volverlo a replantear aquí en España.

Reasignar las aguas. Eso sí que es una revolución. Pero tendríamos que dar marcha atrás en la historia y ver cómo se asignaron las aguas en España. Se asignaron según un sistema ripariano, como en muchos otros lugares del mundo: aquel que estaba junto al

río tomaba primero el agua, aquel que la solicitaba inicialmente la conseguía antes y el que llegaba tarde tal vez ya no tuviera agua. Todo va bien hasta que hay más gente que quiere agua, que agua y entonces hay que repensarse las cosas. ¿Cómo redistribuimos el agua, cómo la reasignamos sin que implique quiebra y romper la paz social? Si decimos que el agua es un patrimonio de la humanidad y un bien estratégico y fundamental, tenemos que plantearlo desde el punto de vista jurídico y ético.

Es necesario volver a reescribir la Ley del Agua, una ley magnífica pero que no contempla el cambio climático, y habrá que repensar los roles de cada cual en relación con las aguas en España: qué le toca hacer al estado español, a las autonomías, a los municipios, a las comarcas como ente supramunicipal para prestar servicios... Podemos optar, como decía un político del Norte de África, por cambiar todo para dejarlo igual, pero creo que la España moderna debe cambiar su vestimenta en temas de gestión de agua y de recursos naturales, es un tema fundamental que tenemos que analizar a fondo. Necesitamos recrear nuestra realidad en materia de recursos hídricos y la tenemos que recrear sobre un fondo que permita la discusión abierta en la España de nuestros días y que se mantenga vigente dentro de unas décadas, cuando estemos en un nuevo sistema de desarrollo.

El siguiente tema que quiero tratar se refiere a la concepción de la gestión del agua. La gestión del agua es un tema bastante complejo, tiene que ver con las políticas de Estado, las leyes, la percepción y las normas y reglas no escritas que nos permiten vivir el día a día; tiene que ver con la relación de la sociedad con el gobierno del Estado, la Autonomía, el Municipio, pero también con la forma en que concebimos el agua: dónde y cómo la tenemos, cómo la usamos y la repartimos, qué hacemos para poder mantener el medio ambiente. Son cuestiones que van íntimamente ligadas con la percepción del agua como bien estratégico.

Hay formas imaginativas en que podemos conseguir la gobernanza del agua, podemos resolver desde las comarcas (fenómeno mundial que también se está dando en Sudamérica o zonas de Asia) el tema de servicios, pero no los problemas de recursos del agua, que deben ser discutidos en un nivel distinto, pues la gestión del agua en España tiene mucho que ver con el desarrollo social y con el crecimiento económico en el concierto de naciones de la Unión Europea. Tenemos que tener crecimiento económico en relación con el agua, pero a la par debemos tener en cuenta otros factores. Paradójicamente, Noruega, que tiene una mayor disponibilidad de agua (48.000 metros cúbicos por habitante y año mientras que España tiene 2.500), se ha dotado de unas normas y leyes respecto a la contaminación del agua y el medio ambiente mucho más estrictas que España, pues van más allá de lo que establece la mínima normativa europea, frente a España, que está muy por debajo.

Para realizar una buena gestión del agua como recurso estratégico se deben tener en cuenta ineludiblemente tres criterios.

El criterio social obliga a una gestión equitativa (no igualitaria); participativa (los ejercicios de participación pública que se van dando en espacios de democracia participativa son fundamentales) y solidaria de quien vive aguas arriba con el que vive agua abajo...

Todo ello lo tenemos que reflejar en términos jurídicos y éticos, que son los que hacen que las sociedades marchen y marchen bien.

El segundo criterio es el criterio económico. La gestión del agua debe ser productiva y eficiente, con la misma gota de agua debemos producir más que antes. Esto nos plantea hacia dónde queremos impulsar la España del siglo XXI, si queremos que todo se sustente en traer más agua del mar y seguir usando mal toda la que tenemos o si pretendemos conseguir una mayor eficacia en el consumo, aprovechar mejor lo que tenemos. Es decir, qué queremos: ¿un mejor uso del agua o más agua?

Y en tercer lugar hay que tener en cuenta el criterio ambiental para conseguir una gestión sostenible (que las cosas puedan prevalecer hoy y mañana, que la decisión no sea la solución para mis días y que mis nietos “con su pan se lo coman”) y una gestión integrada (para el agricultor y para el que vive en la ciudad, para el industrial y para el comerciante). España ha cambiado económicamente, hay un 70% de fuerza de trabajo en sectores terciario y cuaternario (metaservicios, actividades robotizadas) frente a sólo un 4% en el sector primario (agricultura, ganadería, industrias extractivas..., aunque su aportación al PIB y a la renta sigue siendo importante). Esta nueva distribución de la economía se refleja en el uso del agua; tendremos que pensar en agua para la agricultura, agua para la generación eléctrica, agua para la industria, agua para el turismo, agua para vivir cada día... volvemos a la gestión integral de los recursos hídricos relacionados con la concepción de agua como bien estratégico.

El concepto de Gestión Integrada de los recursos hídricos plantea el proceso que promueve el manejo, la gestión y el desarrollo coordinado del agua misma, del suelo, del territorio, de los recursos ligados con ellos y con el ambiente, que ya no se puede disociar del agua, con el fin de maximizar el bienestar social y económico equitativamente sin comprometer la sostenibilidad de los ecosistemas vitales.

Por ahí debe ir la gestión futura del agua, de ahí la importancia del Ministerio de Medio Ambiente y la necesidad de que haya en cada autonomía, en cada ayuntamiento, una buena gestión ambiental. Hay que definir y hacer esfuerzos que permitan que tengamos agua en el siglo XXII porque si no, puede acabarse en el XXI y no tener agua para el futuro.

La gestión del agua en términos de bien estratégico implica que todo el mundo participa de los costes, que el Estado interviene y que la sociedad participa para que se haga una buena gestión de los recursos hídricos. Todo el mundo interviene. Ésta es la nueva ecuación que cuesta poner en marcha pero es uno de los temas más importantes, la democracia participativa debería estar en la base de las decisiones que se van tomando.

El agua como bien estratégico tiene mucho que ver con los conflictos, hay enfrentamientos y conflictos locales, regionales, entre comunidades y entre países tanto en las crecidas como en las sequías, especialmente en estas últimas. La gestión de los conflictos tiene que ver con las mismas cuencas, con el reparto entre los usuarios y con los roles de cada parte del gobierno: ayuntamiento, autonomía, gobierno español y conjunto de países. Un ejemplo podría ser en el futuro cómo vamos a repartir el agua del Duero y el Tajo con los portugueses, si no tenemos cuidado en poner nuevas reglas con el cambio climático, tendremos conflictos entre dos países hermanos y amigos.

Los factores relativos a la gobernabilidad de las aguas y el agua como bien estratégico tienen que ver con la vertebración de la sociedad con los temas del agua, qué tanto está enterada y se responsabiliza de los problemas del agua en relación con su gobierno, es decir, qué hace la sociedad para darse a sí misma soluciones a sus problemas de agua.

Desde la segunda parte del siglo XX, la sociedad está participando en la gestión del agua en Asia, África, en la Europa de los 27, en América... La sociedad se sienta con el gobierno a discutir la gestión del agua en busca de soluciones. El ejemplo más relevante ahora en la forma de dar el servicio de agua potable puede ser el de la tercera ciudad más grande de China en la que una empresa pública, social y privada da el servicio; la sociedad compró una parte de las acciones, el Ayuntamiento (es una mancomunidad de municipios) compró otra y la empresa privada tiene un tercio... Además de éste hay muchos otros ejemplos en la propia Europa en que la sociedad monitoriza parte de las soluciones a los problemas de agua. Esta tendencia se generalizará en la generación de energía, en la agricultura (asociaciones de regantes con cambios en la estructura hacia la cogestión de las aguas).

Estamos refiriéndonos, pues, a dos conceptos que conviene aclarar: la gobernanza, que implica asociaciones entre gobierno y sociedad para resolver problemas, y la gobernabilidad, que en cambio tiene que ver con la puesta en marcha de políticas públicas aprovechadas por la gente. Gobernanza y gobernabilidad hablan de gobierno y hablan de la gente. Para el futuro, necesitamos muchos más expertos en ciencias sociales: antropología, economía, procesos políticos del agua, que es lo más complejo y necesario.

Las políticas públicas hoy se conciben de forma distinta, no tienen que venir dictadas desde arriba; los políticos deben conocer lo que la gente siente y debatir con la gente para llegar a consensos y elevarlos luego a política pública como norma de observancia general, entonces sí, aplicada a todos sin distinciones, como norma de observancia general. Ésta es la política moderna y hacia ahí tenemos que tender para poder hablar de gobernabilidad. La democracia participativa es la base de las nuevas decisiones del agua como bien estratégico en el nuevo gobierno del agua. Ya no podemos sentarnos en el asiento de atrás del vehículo que conduce el agua o ir de copilotos, tenemos que ir compartiendo el pilotaje, podemos ir de la mano. Supone sacarnos de este confort que tenemos, no podemos quejarnos de que están las cosas mal si no contribuimos a solucionarlas. Necesitamos gente capaz y hay mucha gente capaz en España, pero tendremos que hacer apetecible a los jóvenes el estudio de temas de agua porque hay menos jóvenes estudiando en este ámbito del agua que hace veinte años.

Asegurar una adecuada gobernanza del agua, involucrando en la gestión al Estado, los gobiernos autonómicos y locales, a los usuarios y a la sociedad es el objetivo deseable. El nuevo paradigma incorpora participación, corresponsabilidad, asunción de compromisos, coejecución y rendición de cuentas.

Las nuevas formas de gobierno del agua hablan de menos burocracias, gobiernos esbeltos, más organizaciones ciudadanas y menos organizaciones piramidales, (más *task forces*), hablan de motivación, estímulos y calidad total, tercerizaciones, de movilizar y aplicar la ciencia y tecnología en la práctica, crear cuadros humanos capaces y suficientes, hablar de costes del agua, precios del agua, finanzas del agua. Nuevos criterios, más sensibilidad,

más apoyos inteligentes, participación pública, organismos de cuenca y organizaciones de cuenca y cogobierno o cogestión de las aguas.

Las bases de la gestión del agua como parte de la gestión ambiental, sustentada en la investigación y el desarrollo tecnológico, deben estar centradas en controlar el agua, los recursos naturales y ambientales en beneficio del hombre y su medio, por ello tiene que haber equilibrio entre el desarrollo social, el crecimiento económico y la gestión ambiental.