

EL DERECHO HUMANO AL ACCESO AL AGUA POTABLE Y AL SANEAMIENTO

Aproximación al marco jurídico del derecho humano al agua: una perspectiva desde el derecho interno.

Àlex Peñalver Cabré

Una nueva ética en materia de gestión de aguas.

Pedro Arrojo Agudo.

El proceso de mercantilización de la gestión del agua. Fracasos y alternativas.

Lluís Basteiro y Ana Gris

La gestión pública con participación y control social: hacia el derecho humano al agua.

Jaume Delclòs Ayats

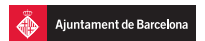
Agua y Derechos Humanos: las bases del derecho humano al agua.

Jaume Saura i Estapà

Con la colaboración de



Y el apoyo de



ÍNDICE

Presentación.....	3
Aproximación al marco jurídico del derecho humano al agua: una perspectiva desde el derecho interno, <i>Álex Peñalver</i>	
I. Consideraciones previas	6
II. El derecho humano al agua.....	7
III. El derecho humano al medio ambiente.....	26
Una nueva ética en materia de gestión de aguas, <i>Pedro Arrojo</i>	
I. Un nuevo enfoque ético de la racionalidad económica.....	35
II. Funciones, valores y derechos en juego en materia de gestión de aguas	36
III. Referencias bibliográficas	54
El proceso de mercantilización de la gestión del agua. Fracasos y alternativas, <i>Lluís Basteiro y Ana Gris</i>	
I. Introducción	55
II. La crisis del agua.....	56
III. El proceso de mercantilización y privatización del agua	61
IV. El fracaso de la privatización del agua para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio	69
V. La privatización en América Latina: el caso de Sudamérica....	73
III. El coste de la jugada.....	85
IV. Alternativas al modelo de privatización.....	87
V. Conclusiones	89

La gestión pública con la participación y control social: hacia el derecho humano al agua, *Jaume Delclòs Ayats*

I. Introducción	91
II. La sociedad civil internacional portadora de sueños, propulsora y verdadero motor de cambio	93
III. El nacimiento de las redes sociales del agua: hacia el acceso universal del agua	95
IV. La construcción del movimiento internacional del agua	98
V. Evolución de las propuestas y denuncias de los movimientos sociales del agua en el ámbito internacional	100
VI. La gestión pública del agua con participación y control social	102
VII. Diferentes modelos de gestión de los servicios básicos de agua y saneamiento	105

Agua y derechos humanos: las bases del derecho humano al agua, *Jaume Saura i Estapà*

I. Noción y fuentes de los derechos humanos	115
II. Características de los derechos humanos	119
III. El problema del acceso al agua potable	121
IV. El acceso a agua potable como derecho humano internacionalmente reconocido	123
V. Elementos del derecho humano al agua y al saneamiento	126
VI. Una reflexión final	129

Conclusiones	131
--------------------	-----

Serie Carta de Derechos Humanos Emergentes 4

SEMINARIOS PARTICIPATIVOS SOBRE LA CARTA DE DERECHOS HUMANOS EMERGENTES – 2007

La presente publicación es fruto del V seminario sobre el proyecto de Carta de Derechos Humanos Emergentes. Tras la aprobación del texto provisional en el Forum de las Culturas Barcelona 2004, el Institut de Drets Humans de Catalunya (IDHC) organizó una serie de seminarios participativos con el fin de abordar algunos de los derechos contemplados en la Carta (renta básica, derechos relacionados con las biotecnologías, orientación e identidad sexual...) para abrir el debate a la sociedad civil sobre estos *nuevos* derechos y incluir en el texto algunas de las conclusiones que surgiesen a raíz de estas jornadas, antes de su aprobación definitiva en el Forum de las Culturas de Monterrey 2007, donde la Carta cambió su nombre por el de Declaración Universal de Derechos Humanos Emergentes.

Así pues, bajo el título "El Derecho Humano al agua potable y al saneamiento", el 31 d'octubre de 2007, el IDHC celebró una jornada de reflexión sobre este derecho, ya reconocido en el artículo 1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos Emergentes: "El derecho a la seguridad vital, que supone el derecho de todo ser humano y toda comunidad, para su supervivencia, al agua potable y al saneamiento, a disponer de energía y de una alimentación básica adecuada, y a no sufrir situaciones de hambre. Toda persona tiene derecho a un suministro eléctrico continuo y suficiente y al acceso gratuito a agua potable para satisfacer sus necesidades vitales básicas".

De hecho, el Derecho Humano al agua potable ya se había tratado previamente en un seminario celebrado por el IDHC el 27 de junio de 2003, donde se abordó el uso del agua desde diferentes perspectivas. Por un lado, con su presentación como recurso natural y bien económico y, por el otro, abordando el derecho a disponer de agua potable como un derecho humano susceptible de ser reconocido por el derecho internacional. Y, pese al éxito de éstas jornadas, el IDHC concluyó este primer seminario con la impresión de haber dejado algunos temas de especial trascendencia sobre la mesa, tales como la mercantilización de este recurso natural.

Por este motivo, nuestra entidad decidió organizar un segundo seminario, las ponencias del cual presentamos en esta publicación, donde se abordaron otras cuestiones vinculadas al derecho humano al agua potable. Así, el profesor Pedro Arrojo habló sobre "Una nueva ética en materia de gestión de aguas"; la ponencia de Àlex Peñalver, profesor de derecho administrativo en la Universidad de Barcelona y miembro del Fondo de Defensa Ambiental, versó sobre "El marco jurídico del derecho humano al agua: una perspectiva desde el derecho interno"; y los técnicos de Ingeniería Sin Fronteras (ISF), Lluís Basteiro y Jaume Delclòs abordaron "El proceso de mercantilización de la gestión del agua" y "La gestión pública con participación y control social", respectivamente.

La jornada se completó con la proyección del documental "Agua, un derecho y no una mercadería", una producción de Ingeniería Sin Fronteras que abordaba explícitamente el proceso de mercantilización del agua, con especial incidencia sobre las políticas impulsadas por aquellos organismos multilaterales que continúan sin garantizar su pleno acceso como corresponde a este elemento de dignidad para la vida de las personas y de los pueblos.

En síntesis, la edición de este cuarto número de la Serie Derechos Humanos Emergentes – que también incluye un artículo del presidente de la entidad, Jaume Saura i Estapà, sobre “Las bases del derecho humano al agua” – pone de manifiesto la importancia que el IDHC atorga al derecho humano al agua potable, en sintonía con el interés que este suscita, cada vez más, en la comunidad internacional.

Esta publicación y el seminario en el que se inspira no habrían sido posibles sin la estimable colaboración y el asesoramiento de Ingeniería Sin Fronteras (ISF), especialmente, de Jaume Delclós; sin la participación y aportaciones de los ponentes cuyos artículos recogemos en esta edición; y sin el apoyo de la Generalitat de Catalunya (a través de la Agència Catalana de Cooperació al Desenvolupament, de la Oficina de Promoció de la Pau i els Drets Humans, del Departament d’Acció Social i Ciutadania y del Departament de Medi Ambient i Habitatge), el Ajuntament de Barcelona y la Oficina de Derechos Humanos del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.

Desde el IDHC queremos agradecer la excelente coordinación realizada por Estel·la Pareja; las tareas de apoyo y relatoría de Ana G. Juanatey y Raquel Pérez; las traducciones y correcciones de Núria Hernández, Sílvia Llimos, Ana G. Juanatey, Raquel Pérez y Laura M. Saus; y las tareas de edición de Laura M. Saus.

Sin la colaboración de todos ellos y de los asistentes al seminario esta publicación no sería posible.

Institut de Drets Humans de Catalunya
Barcelona, agosto 2008

APROXIMACIÓN AL MARCO JURÍDICO DEL DERECHO HUMANO AL AGUA: UNA PERSPECTIVA DESDE EL DERECHO INTERNO*

I. CONSIDERACIONES PREVIAS*

El derecho humano al agua ha tenido repercusión principalmente en el ámbito internacional porque su reconocimiento pretende combatir una de las principales manifestaciones de la pobreza en el mundo como es que 1.100 millones de personas no tengan acceso al agua potable y que 2.600 millones de personas tampoco lo tengan al saneamiento. En cambio, en el Estado español, el derecho humano al agua no ha despertado un gran interés porque la inmensa mayoría de la población ya dispone de acceso al agua potable y al saneamiento de las aguas residuales¹.

El presente documento plantea si el derecho humano al agua ha estado reconocido en el ordenamiento jurídico interno y, en caso afirmativo, destacaremos sus rasgos más significativos. También sostenemos que hay que diferenciar el derecho al agua y el derecho al medio ambiente porque son derechos diferentes, sin perjuicio de sus imprescindibles interrelaciones. Y, finalmente, ponemos de manifiesto cómo el reconocimiento del derecho al agua puede

* Prof. Dr. Àlex Peñalver Cabré, profesor titular de derecho administrativo habilitado y miembro del Fons de Defensa Ambiental.

* Artículo traducido del original en catalán por Ana G. Juanatey.

¹ Solo recientemente el derecho humano al agua ha estado objeto de algunos estudios como EMBID IRUJO, Antonio (dir.), *El derecho al agua*, Thomson Aranzadi, Navarra, 2006; EMBID IRUJO, Antonio, "Derecho al agua", en EMBID IRUJO, Antonio (dir.), *Diccionario de derecho de agua*, Pág. 549-569 y LOPERENA ROTA, Demetrio, "El agua como derecho humano", en *Nuevo Derecho de aguas*, Thomson Aranzadi, Navarra, 2006, pág. 81-100.

aportar reflexiones de interés para replantear algunos aspectos del servicio público de suministro y saneamiento de agua, así como para reforzar la situación jurídica de los usuarios y consumidores.

II. EL DERECHO HUMANO AL AGUA

1. NATURALEZA JURÍDICA

En el ámbito internacional, la Observación 15 (2002) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) ha definido el derecho humano al agua como “el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico”².

De esta definición, podemos extraer tres características del derecho al agua que también configuran su naturaleza jurídica en el ámbito interno:

Primero, se trata de un *derecho individual* porque hace referencia a una situación jurídica subjetiva de carácter individual y exclusiva (disponer de agua para el uso personal y doméstico de cada individuo) la titularidad de la cual corresponde a cada persona física. O sea, cada una de las personas del planeta debe recibir agua suficiente para su uso personal y doméstico. Por eso, el Informe del

² Observación núm. 15 (2002) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del ECOSOC, “El derecho al agua (artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)”, doc. E/C.12/2002/11, de 20 de enero de 2003, pág. 2.

relator especial sobre el derecho al agua (2005) lo califica como el "derecho individual al agua y al saneamiento"³.

Segundo, se trata de un *derecho de prestación* ya que consiste en exigir una prestación a los poderes públicos de suministrar agua potable y de sanear las aguas residuales. Por tanto, el derecho humano al agua se aproximaría a los derechos humanos de segunda generación surgidos a partir de finales del siglo XIX y que se caracterizan por exigir prestaciones al Estado (de aquí la calificación también de derechos sociales o de prestación); además, su titularidad no es de toda la colectividad sino de cada uno de los individuos y se basan en la igualdad⁴. Como veremos, otra cuestión es la configuración de esta actividad prestacional administrativa o de servicio público. Según las modalidades tradicionales de prestación de servicios públicos, este servicio de abastecimiento y saneamiento de agua puede ser prestado directamente por la Administración o también por particulares combinando algunas de las formas de gestión indirecta (la más común es la concesión). Pero, en función de la intensidad del proceso de liberalización económica y de privatización sucedida en cada Estado, también se podría prestar por una empresa privada sometida a unas mayores funciones de los poderes públicos de ordenación y control y a unas

³ Informe del relator especial -El Hadji Guisé-, "La realización del derecho al agua potable y al saneamiento", del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del ECOSOC, doc. E/CN.4/Sub. 2/2005/25, 11 de julio de 2005, pág. 5.

⁴ Sobre esta visión histórica de los derechos humanos, PÉREZ LUÑO, Antonio-Enrique, *Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución*, Tecnos, Madrid, 8ª ed., 2003, pág. 21-40, 48-51 y 56; BOBBIO, N., *El tiempo de los derechos*, Sistema, Madrid, 1991, pág. 53-57 y PRIETO SANCHIS, LUIS, *Estudios sobre derechos fundamentales*, Debate, Madrid, 1990, pág. 26, 44-48

obligaciones de servicio público que ha de cumplir la empresa privada. Adelantamos que este último modelo no es el seguido por el ordenamiento jurídico del Estado español sino el primero ya sea en la modalidad de gestión directa o, como es más habitual, de gestión indirecta a través de una concesión.

Tercero, el derecho al agua es un *requisito básico para la vida y la salud de las personas*. Por eso, a falta de un reconocimiento normativo internacional específico, la Observación 15 (2002) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del ECOSOC fundamenta el derecho al agua como una manifestación de los siguientes derechos reconocidos en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 16 de diciembre de 1966: el derecho a un nivel de vida adecuado que incluye, sin ningún ánimo de exhaustividad, alimentación, vestido y vivienda adecuados (Art. 11.1) y el derecho al más alto nivel posible de salud (Art. 12.1). Correlativamente en el ámbito interno, este derecho humano al agua se podría fundamentar en algunos de los principios rectores de la política económica, social y cultural reconocidos por la Constitución Española (desde ahora, CE) como el derecho a la protección de la salud (Art. 43 CE), el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada (Art. 47 CE) y la defensa de consumidores y usuarios protegiendo, mediante procedimientos eficaces, la seguridad, la salud y los legítimos intereses económicos de los mismos (Art. 50 CE).

2. TITULARIDAD Y OBJETO

Como ya hemos indicado, la titularidad del derecho al agua corresponde a todas las personas físicas de forma individual y exclusiva. Es decir, cada persona es titular del derecho a recibir el

agua necesaria para sus exclusivas necesidades personales y domésticas, así como para su saneamiento.

Y la contrapartida de este derecho de las personas (el objeto del derecho al agua) es la obligación del Estado de hacer una prestación (suministrar agua y sanearla). Es decir, es importante tener presente que estamos haciendo referencia a una situación jurídica subjetiva individualizada y exclusiva de cada individuo consistente en un derecho subjetivo de la persona a recibir agua para su consumo básico (y su saneamiento) y la correlativa obligación del Estado a realizar las prestaciones para satisfacerlo.

Tanto la Observación 15 (2002) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas como el Informe del relator (2005) fijan algunas condiciones de esta prestación. En nuestra sociedad, las condiciones que pueden tener más incidencia son las de evitar un consumo excesivo, realizar un aprovechamiento eficaz, fijar un precio asequible o que la calidad de las aguas sea la adecuada. Ahora bien, ninguno de estos documentos internacionales determina cual ha de ser la naturaleza jurídica pública o privada del agua ni tampoco la modalidad pública o privada de la prestación, siendo, por tanto, una decisión de cada Estado.

3. PROTECCIÓN JURÍDICA

a) Importancia de los mecanismos de garantía en el derecho al agua

La protección jurídica es un elemento clave de los derechos humanos ya que, tal como afirma Bobbio, el problema más importante de los derechos humanos no es tanto su reconocimiento o fundamento sino su protección⁵. Por lo tanto, el reconocimiento del derecho al agua tendrá poca relevancia si su protección jurídica es inexistente o insuficiente. Por eso, la Observación 15 (2002) insistió en la necesidad de disponer de instrumentos para garantizar la aplicación del derecho al agua mencionando mecanismos efectivos de participación pública ante de la Administración y de acceso a la justicia (entre otros, asistencia jurídica, mayor concienciación judicial), acceso a la información o tutela por parte de instituciones no judiciales independientes.

b) Inadecuación del derecho al agua con los usos comunes generales de todos al agua como bien de dominio público

Podemos plantearnos si el derecho al agua puede ser recibido por la institución administrativa como uso común general de los bienes de dominio público. El uso común general es el que libremente puede realizar cualquier ciudadano sin que se requiera una calificación específica, utilizando el bien demanial de acuerdo con su naturaleza normativa y sin someterse a ninguna autorización previa. Y es que el art. 1.3 del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el cual se aprueba el texto refundido de aguas (en adelante, TRLA)

⁵ BOBBIO, Norberto, *El tiempo de los derechos*, Sistema, Madrid, 1991, Pág. 61

establece que las aguas continentales y las subterráneas renovables, integradas las dos en el ciclo hidrológico, constituyen un recurso unitario que es calificado de dominio público hidráulico.

Ahora bien, la configuración jurídica del uso común general en el dominio público hidráulico no se corresponde con las características vistas del derecho humano al agua⁶. Primero, el uso común general se limita a determinados usos de las aguas superficiales como son beber, bañarse (y otros usos domésticos similares) y abrevar al ganado (Art. 50 TRLA). Y segundo, se trata de usos directos de las aguas superficiales que no precisan de ninguna previa prestación del Estado de suministro de aguas con las correspondientes infraestructuras hidráulicas.

Más bien, el derecho al agua se identificaría con el "consumo básico" definido por el Art. 2.15 del Decreto legislativo catalán 3/2003, del 4 de noviembre, por el cual se aprueba el Texto refundido de la legislación en materia de aguas de Cataluña (en adelante, TRLAC) como "el volumen de agua mínima, medido en metros cúbicos por persona y más o equivalente, suficiente para cubrir las necesidades ordinarias de tipo higiénico y sanitario de una persona en un contexto social determinado". A estos efectos, la disposición adicional primera del TRLAC fija el consumo básico en 100 litros por persona y día. Esta noción de consumo básico también se apunta en el Art. 111 bis del TRLA (según redacción por la Ley 11/2005) cuando se exige que se establezcan estructuras tarifarias por tramos de consumo con la finalidad de atender las "necesidades básicas".

⁶ Así lo advierte EMBID IRUJO, Antonio, "Derecho al agua", págs. 33-44.

c) Derecho de los vecinos a exigir el establecimiento y la prestación de los servicios municipales obligatorios de abastecimiento de agua y de saneamiento.

En nuestro ordenamiento jurídico, el derecho humano al agua se ha de reconducir, más bien, al *derecho de los vecinos*, reconocido en la legislación local, a *exigir la prestación y, en su caso, el establecimiento de los servicios públicos municipales obligatorios*⁷ ya que uno de los servicios que todo municipio ha de prestar a los vecinos es, precisamente, el *abastamiento domiciliario de agua potable y el alcantarillado*⁸. Para garantizar la efectividad de este derecho, el Art. 170.2.b del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, del texto refundido de la Ley de haciendas locales permite a los vecinos recurrir el presupuesto de los entes locales cuando no contenga crédito necesario para el cumplimiento de las obligaciones exigibles a los entes locales en virtud de un precepto legal u otro título.

La jurisprudencia se ha hecho eco de este derecho de los vecinos en materia de aguas como, por ejemplo, la STS 25 de abril de 1989 (AR. 3233), que reconoce el derecho de un vecino a exigir la prestación del servicio municipal preceptivo de alcantarillado y tratamiento de aguas residuales condenando al municipio a incluir una

⁷ Art. 18.1.g de la Ley estatal 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de las bases del régimen local (en adelante, LBRL), Art. 43.1(g) del Decreto Legislativo 2/2003, de 28 d'abril, por el cual se aprueba el texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña (en adelante, TRLC) y art.158 del Decreto 179/1995, de 13 de junio, Reglamento de Obras, actividades y Servicios de los entes locales (en adelante, ROAS).

⁸ Art. 26.1.a LBRL y 67.a TRLMC. Esta perspectiva es tratada por EMBID IRUJO, Antonio, "Derecho al agua", págs. 44-51.

partida presupuestaria destinada al establecimiento de este servicio. O también la STS de 3 de febrero de 1999 (AR. 1548) que no admite la justificación de la falta de establecimiento de estos servicios municipales obligatorios basándose en la falta de caudal suficiente o de capacidad económica del municipio.

El contenido y alcance de estos servicios municipales preceptivos de abastecimiento de agua y alcantarillado vienen completados por las siguientes competencias municipales sobre suministro y saneamiento de aguas a desarrollar, con una gran libertad, para el legislador sectorial de aguas⁹:

- **Ámbito material mínimo en materia de aguas** (art. 25.2.I LBRL y art. 66.3.I TRLMC): la legislación sectorial de aguas ha de otorgar competencias al municipio en las materias de suministro de agua, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales. En Cataluña, según el Estatuto de Autonomía de Cataluña y el TRLMC, estas competencias han de ser siempre propias, o sea, no sometidas a controles de oportunidad. Ahora bien, hay dos factores limitadores de este reconocimiento competencial municipal: la gran libertad del legislador sectorial de aguas por determinar el contenido concreto de estas competencias municipales y, a menudo, la falta de financiamiento para ejercerlas.

⁹ Sobre el servicio local de abastecimiento de agua, MOLINA JIMÉNEZ, Andrés, *El servicio público de abastecimiento de agua en poblaciones. El contexto liberalizador*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2000, págs. 156-201. Y con algunas referencias también al saneamiento, PERDIGÓ I SOLÀ, Joan, *El servei públic d'abastament d'aigua*, Quaderns municipals 18/03, Federació de Municipis de Catalunya, Barcelona, 2003.

- **Reserva de actividades o servicios esenciales en materia de aguas** (art. 86.3 LBRL): el abastecimiento de agua a la población y el saneamiento de aguas residuales son declarados servicios esenciales reservados a los entes locales necesitando de la autorización del gobierno autonómico para la efectiva prestación en régimen de monopolio. Este art. 86.3 LBRL está estrechamente relacionado con el art. 128.2 CE, el cual prevé que "mediante ley se podrá reservar al sector público recursos y servicios esenciales, especialmente en el caso de monopolio". No se trata de hacer un estudio profundo sobre este tema, sino una aproximación, ya que su configuración puede tener un efecto importante en el servicio local de suministro de agua y saneamiento. Para un sector minoritario de la doctrina, la reserva implica la exclusión de los privados, o sea, el monopolio, mientras que para la mayoría, el art. 86. 3 tiene una eficacia más reducida ya que no implica el monopolio y ni tan solo obliga a prestar directamente el servicio sino garantizar su prestación. Entonces, hará falta tener muy presente la legislación sectorial como un elemento definidor de las competencias municipales y que puede aportar regímenes jurídicos muy diversos con relación a cada sector material sujeto a la reserva del art. 86.3 LBRL. Esta última visión es la que podemos encontrar en el derecho comunitario. Así, la exposición de motivos de la Directiva 2000/60, por la cual se establece el marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas, califica los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento como servicios de interés económico general que pueden ser prestados por la Administración o por privados, ya sea mediante algunas de las modalidades de gestión indirecta de servicios públicos o con sometimiento a unas mayores funciones reguladoras de la Administración, pudiendo excepcionar las reglas de la competencia cuando estén justificadas por el cumplimiento de la misión encomendada (art. 86.2 TCE). No

obstante, el modelo europeo del servicio de abastecimiento de agua y saneamiento no ha sido el de prestación por privados bajo funciones públicas reguladoras (únicamente seguido, básicamente, en Gran Bretaña) sino de gestión pública, ya sea mediante modalidades de gestión directas (por el propio ente local) o indirectas (con la participación del sector privado mediante contratación administrativa, siendo la más habitual la concesión)¹⁰.

Justo es decir que la legislación sectorial estatal de aguas ignora bastante los servicios locales de abastecimiento y saneamiento de agua ya que está centrada en la protección del agua como un bien de dominio público hidráulico. Únicamente el Reglamento de Dominio Público Hidráulico contiene algunas referencias como, por ejemplo, el derecho preferente de los municipios en el otorgamiento de concesiones privativas de agua para el servicio público de abastecimiento a poblaciones (art. 125.4).

En cambio los servicios públicos de abastecimiento y saneamiento de agua sí son objeto central de la legislación sectorial catalana de aguas¹¹.

En lo referente al abastecimiento de agua, la Generalitat de Catalunya ostenta funciones de ordenación y potestades sobre la gestión y explotación, si bien no la titularidad del servicio, que corresponde a los municipios. El servicio de suministro "en baja" (el que tiene como destinatario al consumidor) corresponde prestarlo al municipio ya que coincide con el servicio mínimo municipal, sin

¹⁰ MOLINA JIMÉNEZ, Andrés, *El servicio público ...*, págs. 225-250, PERDIGÓ I SOLÀ, Joan, *El servei públic...*, págs. 83-110.

¹¹ PERDIGÓ I SOLÀ, Joan, *El servei públic ...*, págs. 65-72.

perjuicio de los mecanismos previstos en la legislación local en los casos de incapacidad municipal por prestarlo como, principalmente, creación de entes supramunicipales voluntarios (mancomunidades de varios municipios o consorcios con otras administraciones y entidades sin ánimo de lucro) o dispensa a favor de la comarca. Mientras el servicio de abastecimiento "en alta" (captación del agua para llevarla hasta los puntos de los servicios municipales de suministro en baja) debe prestarlo, en principio, el municipio, si bien la insuficiencia de las captaciones propias hace que el agua deba proceder de otros lugares mediante "redes básicas de abastecimiento", la explotación de las cuales se atribuye a los locales supramunicipales y, subsidiariamente, a la Agència Catalana de l'Aigua (ACA), a excepción del sistema Ter-Llobregat, que es un servicio público de la Generalitat (art. 34 TRLAC).

Con relación al saneamiento, según la legislación local vista, el saneamiento en baja se identifica con el alcantarillado, que es un servicio municipal obligatorio, mientras que la depuración y el saneamiento son un servicio público local esencial y que, según la legislación sectorial de aguas, normalmente son de carácter supramunicipal.

Con independencia del carácter municipal, supramunicipal o autonómico, la construcción de las instalaciones del suministro en alta y de depuración y saneamiento pueden ser financiados hasta al 100% por la Generalitat mediante, entre otros, del canon de agua.

En cuanto a las condiciones del derecho humano al agua en su uso doméstico (evitar consumos excesivos, realizar un aprovechamiento eficaz y tasarla a un precio asequible), debemos decir que éstas han sido plasmadas en la legislación de aguas. Primero, en el art. 111

bis del TRLA según redacción de las modificaciones de la Ley 62/2003 y 11/2005. El apartado primero establece el principio de recuperación del coste del servicio previsto en el art. 9 de la Directiva Marco. Sin embargo, los apartados posteriores modulan este principio exigiendo que se incentive el uso eficiente del agua, que se sigan estructuras tarifarias por tramos de consumo con la finalidad de atender las necesidades básicas (es decir, el contenido del derecho humano al agua o, según terminología de la legislación catalana, el consumo básico) y desincentivar los consumos excesivos. También en lo que atañe a la legislación catalana, el art. 3 TRLAC establece el principio de pago por el uso del agua y por su contaminación (epígrafe k) que resulta modulado por el de garantizar un precio asequible para los consumos domésticos de tipo familiar no suntuarios.

La concreción de estos principios corresponderá al municipio para la prestación de los servicios de suministro de agua, saneamiento y alcantarillado mediante las ordenanzas municipales o los pliegos de cláusulas administrativas de los contratos de gestión indirecta. Por otro lado corresponderá normalmente a las Comunidades Autónomas la inserción de estos principios en la determinación de los tributos ambientales sobre el uso y el saneamiento del agua como, por ejemplo, el canon del agua de la legislación catalana que veremos a continuación.

Por tanto, el precio a pagar por el agua suministrada está formada, básicamente, por dos conceptos: la contraprestación del servicio de suministro domiciliario de agua potable (tasa o tarifa fijada por el municipio) y el canon del agua (impuesto de la Generalitat con finalidad ambiental regulado por los art. 62 a 77 TRLAC).

Para la determinación de la contraprestación del servicio de suministro domiciliario de agua potable, los entes locales suelen aplicar una tasa o tarifa binomia. Esto implica que hay una cantidad fija que da derecho a un consumo mínimo y otra cantidad variable, en función de los consumos superiores, que puede ser lineal o progresiva. Igualmente corresponde a los municipios establecer las consecuencias jurídicas en caso de impago de la contraprestación. Así, la normativa local puede establecer o no la prohibición de suspensión del suministro cuando se trate del consumo básico y las medidas armonizadas con la finalidad de garantizar el consumo básico (por ejemplo, ayudas en caso de incapacidad económica). En cualquier caso, la suspensión del suministro no puede ser acordada por la empresa suministradora sino que ha de ser autorizada por Administración local, tal como está previsto, por ejemplo, en los art. 76 y 77 del Reglamento General del Servicio Metropolitano de Abastecimiento Domiciliario de Agua en el Ámbito Metropolitano aprobado en la Entidad Metropolitana de Servicios Hidráulicos y Tratamiento de Residuos de 2 d'octubre de 2003 (Boletín Oficial de la Provincia de Barcelona núm. 249, de 17 d'octubre de 2003).

Por otra parte, en el precio del agua también incide el canon del agua que, como hemos avanzado, es un impuesto con finalidad ambiental. En lo referente a los usos domésticos del agua, contiene tres tramos de consumo diferentes y el tipo de gravamen que se le aplica depende del volumen de agua consumido, cosa que tiene como finalidad fomentar el uso eficiente del agua y estimular la reducción de los consumos suntuarios¹².

¹² Sobre el canon del agua:

<http://mediambient.gencat.net/aca/ca//tramitacions/canon/canon2005.jsp>

- El **primer tramo** es el previsto para el consumo básico (hasta 100 litros por persona y día) que, como hemos visto, formaría parte del contenido del derecho al agua. Su finalidad es facilitar el acceso al agua a todos los ciudadanos a un coste más asequible. El tipo impositivo es de 0,3474 €/m³. Por tanto, el canon por m³ cuesta 0,3474 € x 1.
- El **segundo tramo** por consumos adicionales de 100 a 200 litros por persona y día tiene un tipo impositivo de 0,3679 €/m³ y, además, al tipo se le aplica un coeficiente (2). Por tanto, el canon por m³ cuesta 0,3679 € x 2
- El **tercer tramo** corresponde a los consumos superiores a los 200 litros por persona y día. Se le aplica un coeficiente (5) que incrementa el tipo de gravamen con la finalidad de penalizar aquellos consumos domésticos más elevados para intentar modificar el comportamiento de los usuarios. Por lo tanto, el canon por m³ cuesta 0,3679 € x 5.

El canon del agua se adecua a la realidad legal y a la realidad social, ya que el número medio de personas por vivienda en Cataluña se ha situado estadísticamente en 2,7. Por tanto, la dotación básica del canon del agua se basa en unidades de convivencia de tres personas, excepto se acredite lo contrario. Es decir, las unidades familiares de más de tres personas pueden solicitar la ampliación de los tramos del canon del agua para añadir 3m³ mensuales por persona a los límites de consumo de agua.

Así, por una unidad de convivencia de hasta tres personas, el primer tramo es de 10m³ mensuales (3m³ por persona/mes, que equivale a 100 litros/persona/día + 1m³/mes por vivienda). El segundo tramo es fijo para un consumo máximo de hasta 18m³ (hasta 200 litros/persona/día) y, el tercer tramo, por un consumo superior a

18m³ (a partir de 200 litros/persona/día). De esta manera, una unidad de convivencia de tres miembros que consuma 12m³ al mes deberá abonar los primeros 10m³ de agua consumida por vivienda al tipo de gravamen básico ($0,3474 \text{ €/m}^3 \times 1 = 0,3474 \text{ €/m}^3$), mientras que los 2m³ restantes los pagará de acuerdo con el tipo del segundo tramo ($0,3679 \text{ €/m}^3 \times 2 = 0,7358 \text{ €/m}^3$).

d) Mecanismos de protección jurídica de grupos de afectados para garantizar de forma eficaz el derecho al agua

En la protección del derecho al agua se constata la necesidad de permitir el acceso a la justicia de los *grupos sin personalidad jurídica* para el ejercicio colectivo de intereses individuales, como son los derechos individuales al suministro de agua potable y al saneamiento. De esta manera, no hace falta que cada persona afectada deba presentar acciones judiciales para defender su derecho al agua sino que es suficiente que las presente una persona en nombre de todo el grupo de afectados sin la necesidad de que todos deban personarse. Este mecanismo procesal de defensa colectiva de intereses individuales pretende hacer efectiva la tutela de los casos de numerosos afectados en sus derechos e intereses individuales como puede suceder cuando se deja sin suministro (o incumpliendo las condiciones de calidad) a un número amplio de usuarios. Se constata la imposibilidad material de que todos los afectados se hayan podido personar en un proceso administrativo (o judicial) o la imposibilidad económica de que un afectado se persone cuando la cuantía a reclamar sea muy reducida y el coste del litigio, superior.

Estas acciones colectivas se vuelven una exigencia debido a imperativos sociales, políticos y jurídicos. Son imperativos sociales

porque el derecho se debe adaptar a la evolución social, que se basa en la conflictividad de las masas y no solamente en litigios individuales, y donde, además, a menudo los grupos (y más si son extensos) no se pueden configurar con personas jurídicas. En segundo lugar, por motivos políticos porque el Estado social proclama la igualdad y la justicia de los grupos con independencia de la nota de personificación jurídica y su necesaria tutela jurisdiccional. Y, finalmente, son imperativos jurídicos porque los grupos son reconocidos tanto en la CE (art. 9.2) como en la legislación (art. 7.3 LOPJ).

El acceso a la justicia de los grupos sin personalidad jurídica plantea su capacidad jurídica (aptitud para ser titular de derechos y obligaciones) y su correlativa capacidad para ser parte (aptitud para ser titular de derechos y obligaciones procesales); así como el hecho de determinar a quien le corresponde la capacidad de obrar (quien puede realizar eficazmente actos jurídicos, o sea, adquirir y ejercitar derechos y asumir obligaciones) y su translación procesal de capacidad procesal (que puede realizar validamente actos procesales o comparecer en el juicio).

La capacidad jurídica y la capacidad para ser parte han quedado condicionadas tradicionalmente al requisito general de disponer de personalidad jurídica (únicamente las personas físicas y las personas jurídicas) y al concebido no nacido para los efectos favorables, tal como la jurisprudencia derivó del art. 2 LEC 1881 y como consta en el art. 6.1-3 LEC. Ahora bien, tradicionalmente la jurisprudencia ha admitido algunos casos excepcionales de reconocimiento de capacidad jurídica y de capacidad para ser parte de entes sin personalidad jurídica (patrimonios autónomos como la herencia yacente o las masas del concurso y de la quiebra, sociedades

irregulares, comunidades de bienes y de propietarios y uniones sin personalidad). La LEC y la LJCA han reconocido estos supuestos y han añadido también los grupos de afectados, que pueden ser aplicables a los casos de multitud de afectados, si bien su aplicación sólo se admite por los grupos de consumidores y usuarios afectados mientras el resto de casos quedan condicionados a un reconocimiento legal expreso y específico. Sin duda, las acciones colectivas de los grupos de afectados se podrían ejercer por la protección del derecho de los individuos al suministro de agua y a su saneamiento, supuestos la condición de usuario de los servicios públicos de suministro de agua y saneamiento.

Ahora pasaremos a ver quien puede ostentar la *capacidad de obrar* y la *capacidad procesal* en los casos de grupos sin personalidad jurídica. Tanto los intereses individuales de ejercicio colectivo como los intereses colectivos plantean la necesidad de encontrar un representante que pueda hacer valer situaciones jurídicas que no le pertenecen exclusivamente, tanto si se trata de múltiples intereses individuales como de un único interés colectivo. En el caso de los grupos de consumidores y usuarios afectados, la capacidad procesal la ostentan las personas que, de hecho o en virtud de pactos de la entidad, actúan en su nombre ante terceros (art. 7.7 LEC). En cambio, en el ámbito ambiental, no hay ninguna previsión al respecto a causa de la falta de una regulación legal de los grupos de afectados.

Un referente relevante para la legislación procesal que establece el régimen jurídico de la capacidad de los grupos sin personalidad jurídica en el campo ambiental se puede encontrar en las *class actions* del ordenamiento jurídico estadounidense para los casos de ejercicio colectivo de acciones para la defensa de múltiples intereses

individuales (daños y perjuicios a múltiples bienes y personas individuales para casos de consecuencias ambientales).

Finalmente, señalamos la incidencia de la legislación urbanística en el derecho al agua. Primero, el plano urbanístico general debe determinar las redes de suministro y de saneamiento del agua y debería de estar bien interrelacionado con el planeamiento hidrológico, lo cual no siempre sucede. Segundo, el abastecimiento de agua y el saneamiento son dos servicios urbanísticos básicos para que un terreno tenga la condición de solar y se pueda edificar. Y, tercero, en función de la clasificación urbanística del suelo y del carácter principal o secundario de las redes, se establecen unas mayores o menores obligaciones de los propietarios de costear las instalaciones de suministro de agua en baja y alcantarillado.

e) Las posibles manifestaciones del derecho al agua en algunos derechos fundamentales

Para dotar de más protección al derecho al agua, se podría plantear si ésta representa una manifestación de los derechos fundamentales a la vida y a la integridad física (art. 15 CE) y del derecho a la intimidad (art. 18 CE). Se trata de derechos civiles y políticos recogidos en los art. 1, 3 y 12 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 y en los art. 3 y 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos de 1950. Según el art. 53 CE, estos derechos fundamentales disponen de las mayores garantías constitucionales: reserva de ley, la ley debe respetar el contenido esencial y tutela mediante un procedimiento preferente y sumario y, en último caso, posibilidad de presentar un recurso de amparo en el Tribunal Constitucional.

La interpretación del contenido de estos derechos fundamentales de acuerdo con el principio constitucional de dignidad de las personas (art. 10.1 CE) justifica que determinadas manifestaciones del derecho al agua formen parte de estos derechos porque tienen una incidencia clara en la dignidad de las personas. No se trata de reconducir todas las afectaciones del derecho al agua a los derechos fundamentales a la vida o a la integridad física o la intimidad, sino sólo aquel mínimo que hace identificable los derechos a la vida, a la integridad física o a la intimidad. Por otra parte, no se puede hacer una lectura únicamente abstencionista de estos derechos fundamentales, sino que también es necesario ver que contienen un aspecto prestacional que conecta perfectamente con determinados aspectos del derecho al agua.

La vulneración de estos derechos fundamentales por consecuencias graves en la vida, integridad física o intimidad por contaminación acústica en casos de inactividad administrativa ya ha sido admitida por la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) mediante dos sentencias que han condenado al Estado español como son la relevante STEDH de 9 de diciembre de 1994 (caso López Ostra) que fue seguida por la STEDH de 16 de noviembre de 2004 (caso López Moreno). Ambas sentencias han tenido una incidencia fulminante en la jurisprudencia constitucional, como en la STC 119/2001 de 24 de mayo (seguida, entre otras, por la STC 16/2004, de 23 de febrero) en un caso de inactividad municipal frente los niveles de emisión sonora en una vivienda:

- Admite que “cuando la exposición continuada a unos niveles intensos de ruido ponga en grave peligro la salud de las personas, esta situación podrá implicar una vulneración del derecho a la integridad física y moral (art. 15 CE)” (FJ 6)

- “Una exposición prolongada a unos determinados niveles de ruido, que puedan objetivamente calificarse como evitables e insoportables, ha de merecer la protección dispensada al derecho fundamental a la intimidad personal y familiar, en el ámbito domiciliario, en la medida en que éstos impidan o dificulten gravemente el libre desarrollo de la personalidad, siempre y cuando su lesión o menoscabo provengan de actos u omisiones de entes públicos a los que sea imputable la lesión producida” (FJ 6).

Por tanto, se tendría que admitir la vulneración de los derechos fundamentales a la vida o a la integridad física y a la intimidad personal y familiar (art. 15 y 18 CE) en los casos en que haya un suministro de agua con unos niveles de cantidad y calidad que pongan en grave peligro la salud de las personas (como, por ejemplo, la falta o insuficiencia en el suministro de agua para poder vivir; repercusiones graves en la salud por la defectuosa calidad del agua); o también cuando se impida o dificulte gravemente el libre desarrollo de la personalidad (por ejemplo, al no poder hacer uso del domicilio por falta de agua).

III. EL DERECHO HUMANO AL MEDIO AMBIENTE

A continuación, siguen unas breves consideraciones generales sobre el derecho humano al medio ambiente. En ningún caso se trata de examinar este derecho sino de dejar claras sus diferencias con el derecho humano al agua y la interrelación necesaria entre ambos derechos.

1. CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES DEL DERECHO HUMANO AL MEDIO AMBIENTE

Desde un punto de vista histórico y estructural de los derechos humanos, el derecho al medio ambiente forma parte, más bien, de los derechos humanos de tercera generación (derechos de solidaridad), en los cuales estarían inmersas las nuevas necesidades sociales universales, como ahora las ambientales, surgidas en el último tercio del siglo XX. Estos nuevos derechos humanos se añaden a los de primera generación (derechos civiles y políticos) de principios del siglo XIX y a los de segunda (derechos económicos, sociales y culturales) de finales del siglo XIX.

La característica principal del derecho al medio ambiente como derecho humano de tercera generación es su carácter colectivo, que se manifiesta en su titularidad colectiva ya que son titulares todas las personas (incluidas las generaciones futuras). Sin embargo, no se trata de una titularidad exclusiva e individual, sino compartida con el resto de la colectividad. Por este motivo, tiene un carácter dual de derechos-deberes y su objeto consiste en un bien jurídico colectivo no susceptible de apropiación exclusiva como es el medio ambiente, uno de los principales elementos del cual es el agua.

Se estaría vulnerando el derecho humano al medio ambiente cuando se produce la contaminación de las aguas de un río o de un estanque como un bien ambiental, es decir, cuando se afecta a su función ecológica. En este caso, no hay una vulneración de ningún derecho individual y exclusivo de las personas, sino del medio ambiente, que es un bien jurídico colectivo que pertenece a todos de forma colectiva y no exclusiva. Desde esta perspectiva, el agua

es calificada como "patrimonio común" por el Informe del relator o como "bien social" por la Observación 15/2002, antes mencionados.

Ahora bien, esta misma contaminación del río también puede causar perjuicios en otras situaciones jurídicas exclusivamente individuales de una persona como, por ejemplo, lesiones producidas por el consumo de agua contaminada o también la muerte de los peces de una piscifactoría. En estos casos, no se está refiriendo a situaciones jurídicas colectivas (el derecho humano al medio ambiente) sino a situaciones jurídicas individuales (derecho humano a la vida, a la integridad personal o a la salud y a la propiedad). En función del número de afectados, hay dos supuestos de vulneración de derechos subjetivos e intereses legítimos individuales y exclusivos cuando se causan lesiones o daños: a) solo hay una persona afectada o un número reducido y concreto de personas afectadas; y b) hay una multitud indeterminada o muy difícil de determinar de personas afectadas (por ejemplo, los habitantes de una gran ciudad por el consumo de agua contaminada). El primer caso no plantea problemas ni para determinar quien es el titular de los derechos e intereses ni para la protección de los mismos en los procedimientos administrativos o judiciales. Pero el segundo caso, como ya hemos señalado anteriormente, sí puede plantear problemas para determinar los titulares afectados y para protegerlos a todos ellos en los procedimientos administrativos y judiciales, teniendo en cuenta que los medios legales existentes de participación y de tutela son eminentemente individualistas. Para poder superar estas dificultades, en estos casos, se reclama la necesidad de buscar mecanismos de ejercicio colectivo (o de participación colectiva) para la defensa de los derechos individuales y exclusivos de todos los afectados, como puede ser que uno de los afectados pueda actuar en defensa de todos. En ningún caso, se están protegiendo

situaciones jurídicas colectivas (el medio ambiente) sino múltiples perjuicios individuales, en donde el ejercicio colectivo resulta necesario para su protección jurisdiccional.

2. PROTECCIÓN JURÍDICA: LA PARTICIPACIÓN DE LOS CIUDADANOS Y DE LOS GRUPOS PARA LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE COMO UN BIEN JURÍDICO COLECTIVO

La protección que reclaman los derechos de tercera generación no se limita a la mera defensa ante el Estado, como hacen los derechos de primera generación, ni a la exigencia de prestaciones, como hacen los derechos de segunda generación; estos nuevos derechos exigen nuevas formas de legitimación, de participación y de tutela en los poderes públicos para la defensa de este bien colectivo que es el medio ambiente.

La todavía insuficiente protección jurídica internacional y estatal de los derechos humanos de tercera generación no comporta la falta de consideración de estos derechos como derechos humanos, si se tiene presente la concepción histórica y una de las características más importantes de los derechos humanos: su fuerza utópica, que hace avanzar el derecho para adaptarse a las nuevas circunstancias sociales. No obstante, hace falta destacar el reconocimiento cada vez mayor del derecho al medio ambiente como un derecho humano en diversos textos internacionales.

En el ámbito internacional, el derecho humano al medio ambiente ha sido reconocido en el principal Convenio internacional sobre el acceso a la información, la participación pública en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia ambiental, del 25 de

junio 1998 (Aarhus)¹³. El objetivo de este Convenio es proteger el derecho-deber de cada persona, de las generaciones presentes y de las futuras, a un medio ambiente (art. 1) y establece tres medios (los denominados pilares) para la protección de este derecho-deber al medio ambiente ya previstos en el principio 10 de Río (art. 1): a) acceso a la información (art. 4 y 5); b) participación administrativa (art. 6-8); y c) acceso a la justicia (art. 9). Y si bien el Convenio no predetermina los mecanismos concretos de participación, sí establece unos requisitos mínimos con la finalidad de que la participación sea efectiva y real. No obstante, deja un margen de discrecionalidad considerable a los estados. En lo que atañe al acceso a la justicia, el art. 9 regula los siguientes tres supuestos de acceso a la justicia:

¹³ Las versiones oficiales (inglés, francés y ruso) se pueden consultar en www.unece.org/env/pp. Este Convenio fue firmado el 25 de junio de 1998 en Aarhus (Dinamarca) en el marco de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas por 40 estados y la Comunidad Europea (estados europeos, EUA, Canadá, Australia e Israel). Si bien tiene una fuerza expansiva al resto de estados de la ONU previendo su adhesión (art. 19.3) y su aplicación en las decisiones internacionales y en las OI por parte de las partes (art. 3.7). Entró en vigor el 30 de octubre de 2001 después de haber sido ratificado por 17 estados. El Estado español lo firmó el 25 de junio de 1998 y lo ratificó mediante acuerdo del Congreso de Diputados el 5 de diciembre de 2000 (Boletín Oficial de las Cortes Generales, Sección Cortes Generales, núm. 83, del 11 de diciembre de 2000). Finalmente, el Gobierno español depositó el instrumento de ratificación el 29 de diciembre de 2004 y lo publicó en el BOE 40 el 16 de febrero de 2005, entrando en vigor en el Estado español el mes de marzo de 2005, por el transcurso de 90 días del depósito del instrumento de ratificación. También la Decisión del Consejo de la Comunidad Europea 2005/370, de 17 de febrero, ratificó el Convenio publicándolo en el DOCE L 142, el 17 de mayo de 2005.

- **Para la tutela del derecho de acceso a la información donde se prevé la legitimación del público** (cualquier persona física o jurídica) de conformidad con el derecho de todos a acceder a la información ambiental prevista en el art. 4.1 y donde se prevé de forma previa al recurso judicial, un procedimiento de re-examen por una autoridad pública o un órgano independiente e imparcial con fuerza vinculante.
- **Para impugnar la legalidad de cualquier decisión, acción u omisión** respecto a la autorización de las actividades mencionadas en el art. 6 (si el derecho interno lo prevé, también planos, programas, políticas y reglamentos) donde se admite la legitimación del público interesado (acreditando interés suficiente o lesión de un derecho), según definición del derecho interno, si bien establece que se ha de hacer una interpretación amplia del acceso y que las ONG deben ostentarlo.
- **Para aplicar el derecho ambiental** donde se prevé la legitimación del público que reúne los eventuales criterios establecidos por el derecho interno para impugnar las acciones u omisiones de particulares o autoridades públicas que vulneran el derecho ambiental.

En el ámbito interno, el derecho humano al medio ambiente ha sido recogido expresamente en el art. 45.1 CE al admitir que “todo el mundo tiene derecho a disponer de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona y el deber de conservarlo”. Y la legislación lo ha reconocido tanto a través de situaciones jurídicas subjetivas (derecho subjetivo o interés legítimo colectivo ambiental) como objetivos (acción popular para la defensa de los intereses públicos o generales ambientales). Desde una perspectiva subjetiva, la STS 1/2/1997 (art. 687) admitió que el Grupo Ecologista del Ter era titular de un derecho o interés legítimo colectivo ambiental y,

por tanto, que estaba legitimado para demandar la responsabilidad civil extra-contractual por daños derivados de un delito contra el medio ambiente y que, además, era el destinatario de las cantidades que se acreditaban en la ejecución de sentencia para reparar los daños causados en el río Sorreig (restitución al estado en el que se encontraba anteriormente e indemnización por daños y perjuicios). Y desde una perspectiva objetiva, resulta necesario que la legislación sectorial de aguas reconozca la acción popular o pública a toda persona, tal y como admite la Ley estatal 22/1988, 28 de julio, de Costas para las aguas marítimas (art. 109).

Ahora bien, lo importante es que se establezcan medios efectivos de protección del medio ambiente con la participación de los ciudadanos ante los poderes públicos. Siguiendo esta línea, Alonso García insiste en que uno de los aspectos actuales más importantes de la legislación sectorial ambiental es buscar mecanismos de solución o procesales para la aplicación efectiva, y no tanto la aprobación de más normas ambientales sustantivas a las muchas ya existentes¹⁴.

¹⁴ ALONSO GARCIA, E. "Derechos humanos y medio ambiente", en ALONSO GARCÍA, E. y LOZANO CUTANDA, B. (coord.), *Diccionario de derecho ambiental*, Iustel, Madrid, 2006, págs. 483-502 y, también en esta línea, LOPERENA ROTA, Demetrio, *Los principios del derecho ambiental*, IVAP/Civitas, 1998, Pág. 70 y PEÑALVER HI CABRÉ, A., "Participación y acceso a la justicia en materia ambiental ", cit., págs. 921-922.

3. LA INTERDEPENDENCIA DE LOS DERECHOS HUMANOS AL MEDIO AMBIENTE Y AL AGUA

Finalmente, hay que tener presente que el derecho humano al medio ambiente es un factor condicionante del derecho humano al agua ya que la disponibilidad y la calidad del agua (objeto del derecho humano al medio ambiente) inciden en la protección del derecho al suministro de agua potable.

A la vez, el derecho humano al agua también incide en la protección del derecho humano al medio ambiente ya que si no se respecta el derecho al saneamiento de las aguas residuales, el derecho al medio ambiente resultará seriamente afectado. Esta interdependencia ya ha sido señalada en el ámbito internacional¹⁵ y también en el ámbito interno¹⁶.

¹⁵ Esta interdependencia es destacada por ZOHRA KSENTINI: "Los vínculos que unen el derecho al desarrollo y el derecho al medio ambiente se sustentan en esta noción de indivisibilidad e interdependencia de todos los derechos humanos, ya sean civiles o políticos, económicos, sociales o culturales" (*Los derechos humanos y el medio ambiente*, Informe final de la relatora especial, Comisión de Derechos Humanos, Consejo Económico y Social, Naciones Unidas, E/CN.4/Sub.2/1994/9, 6 de julio de 1994, Pág. 17). Este informe establece, con relación al derecho a la vida, que "la mayoría de daños causados al medio ambiente entrañan una degradación de las condiciones de vida y constituyen riesgos para la supervivencia, y ello cuando no van acompañados del fallecimiento de personas, directa o indirectamente ocasionados por los daños causados al medio ambiente" (pág. 50). Sobre el derecho a la salud: "En el contexto medioambiental, el derecho a la salud implica una protección factible contra los peligros naturales y la ausencia de contaminación, inclusive el derecho a un saneamiento adecuado" (pág. 50).

¹⁶ En este sentido, se habla de "uso eficiente del agua " y de los "objetivos ambientales perseguidos" (art. 11bis TRLA) o de "uso sostenible del agua" (art. 2.4 TRLAC).

UNA NUEVA ÉTICA EN MATERIA DE GESTIÓN DE AGUAS*

El modelo de globalización neoliberal vigente ha tendido a marginar los valores sociales y ambientales relegando a un segundo plano los principios éticos e imponiendo la simple lógica del mercado. En lo que se refiere al agua como recurso natural renovable, esa lógica mercantilista y los crecientes problemas de escasez (en aguas de calidad) vienen favoreciendo su conceptualización como *bien económico*.

Desde este enfoque, la tradicional lógica de gestión de recurso que ha presidido la explotación de los ecosistemas hídricos tiende a reforzarse, aunque cambiando las tradicionales estrategias de oferta, basadas en una masiva subvención pública, por nuevas políticas de privatización de los servicios que más fácilmente pueden mercantilizarse.

Ciertamente, la ineficiencia de esas estrategias de oferta exige asumir nuevos criterios de racionalidad económica, basados en estrategias de "gestión de la demanda", que permitan gestionar los problemas de escasez que emergen. Sin embargo, tal y como argumentaremos, desarrollar criterios de racionalidad económica no equivale necesariamente a asumir la lógica de mercado como eje de esa racionalidad.

* Prof. Dr. Pedro Arrojo y Agudo, profesor del Dpto. de Análisis Económico de la Universidad de Zaragoza

I. UN NUEVO ENFOQUE ÉTICO DE LA RACIONALIDAD ECONÓMICA

La moderna ciencia económica ha venido emborronando conceptualmente dos términos heredados del griego: *economía* y *crematística*. Para Aristóteles la *economía* era el arte de bien administrar los bienes de la casa, mientras que la *crematística* se ocupaba de aquellos bienes que podían intercambiarse por dinero en el mercado. Si en la definición aristotélica de economía sustituyéramos el término "casa" por "planeta", obtendríamos una buena definición de la moderna economía ecológica.

Daly 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".

En otras palabras, podría decirse: sólo los necios confunden valor y precio.

En concreto, el enfoque mercantil aplicado a la gestión de aguas y de servicios básicos de los que depende la salud y la vida de las comunidades, viene evidenciándose como un error (Tello: 2005). Aunque el agua es un elemento bien definido, H₂O, sus diversas funciones están relacionadas con categorías de valor bien diferentes. Algunas de ellas, sin duda las más importantes, no son manejables a través de simples relaciones económicas de cambio al

no ser sustituibles, de forma consistente, por bienes de capital. En este sentido, es fundamental diferenciar esas funciones y las diversas categorías éticas que se relacionan con ellas en orden a establecer prioridades y criterios de gestión adecuados.

En suma, asumir el reto de gestionar la biosfera y los recursos básicos para la vida desde principios éticos de equidad y sostenibilidad, exige recuperar el sentido holístico que ofrece el concepto aristotélico de economía, superando los estrechos enfoques mercantilistas que dominan el modelo de globalización vigente.

II. FUNCIONES, VALORES Y DERECHOS EN JUEGO EN MATERIA DE GESTIÓN DE AGUAS

Cuando se habla en términos genéricos sobre el valor del agua, corremos el riesgo de abrir un debate confuso en el que se acabe abonando el terreno de la demagogia. Si nos referimos a otro recurso natural renovable, como es la madera, probablemente la cuestión sería más sencilla. Más allá de clarificar bajo qué condiciones debemos extraerla de la naturaleza para no quebrar la salud de los bosques, la gestión de la madera obtenida no suscita demasiada polémica. Es decir, una vez determinadas las restricciones que impone una gestión forestal sostenible, parece bastante razonable que la madera extraída se gestione desde las relaciones económicas usuales que el mercado administra, en principio, de forma aceptable. La clave de esta simplicidad, a diferencia del agua, está en que el valor de la madera es consistentemente sustituible por dinero, con lo cual le hemos asignado la faena al mercado, el cual funciona razonablemente bien.

El leñador vende los troncos al aserradero, éste vende las tablas al carpintero, que a su vez nos vende a nosotros los muebles... El agua es más compleja en sus funciones de cara a la sociedad (Arrojo:2005).

La *Declaración europea por una nueva cultura del agua* (FNCA: 2005), firmada en Madrid por cien científicos de los diversos países de la Unión Europea (UE) a principios del 2005, propone establecer cuatro categorías en las funciones y valores derivados del uso y papel del agua:

- El **agua-vida o agua para la vida**, en funciones básicas de supervivencia, tanto de los seres humanos como de los demás seres vivos en la naturaleza. Esta categoría debería ser priorizada de forma que se garantice la sustentabilidad de los ecosistemas y el acceso de todos a cuotas básicas de aguas de calidad, como un *derecho humano*.
- El **agua-ciudadanía o agua para actividades de interés general**, en funciones de salud y cohesión social como las brindadas por los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento, debería situarse en un segundo nivel de prioridad, en conexión con los *derechos sociales de ciudadanía*.
- El **agua-economía o agua para el crecimiento económico**, en funciones productivas legítimas en conexión con el derecho de cada cual a mejorar su nivel de vida, debería reconocerse en un tercer nivel de prioridad, siendo injustificable éticamente que tales usos cuestionen derechos y funciones de las categorías anteriores.

Si reflexionamos sobre los diversos valores y derechos en juego que se derivan de cada una de estas categorías, entenderemos que corresponden a esferas éticas muy diferentes.

Desde los modelos de gestión vigentes, a lo sumo, se establecen ciertas prioridades que en la práctica se relativizan a la hora de la verdad. Esa falta de jerarquización efectiva lleva a que, en nombre del desarrollo económico, se esquilmen o contaminen ríos y acuíferos, quebrando la salud de comunidades enteras y la sostenibilidad de los ecosistemas.

Desde los modelos promovidos al calor de los enfoques neoliberales dominantes, esas diferentes funciones son consideradas, en última instancia, como simples utilidades económicas a gestionar desde dinámicas de mercado.

1. EL AGUA-VIDA

Tras muchos intentos frustrados, Naciones Unidas reconoció en 2002 el acceso a cuotas básicas de agua potable (30-40 litros por persona y día) como un derecho humano. Tal reconocimiento tuvo lugar en el Comentario General núm. 15 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU. Con ello se dio mayor consistencia a anteriores consideraciones que se referían de forma difusa a esta cuestión, como la Declaración de Dublín sobre Agua y Desarrollo Sostenible (1992). Se trata de un reconocimiento bajo protocolos de segundo rango en las liturgias de Naciones Unidas que, sin duda encontrará, a no mucho tardar, espacios más solemnes y comprometidos.

a) El agua potable como derecho humano

Tal y como reconocía el último informe del PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo), se estiman en más de 1.100 millones las personas que no tienen garantizado el acceso a aguas

potables, mientras más de 2000 millones no disponen de servicios básicos de saneamiento. Como consecuencia de ello, se estima que mueren al día más de 20.000 personas, en su mayoría niños, al ser los más vulnerables. Y lo peor es que la tendencia apunta a más de 4.000 millones las personas sin acceso garantizado a aguas potables para 2025 si no se reacciona con decisión.

Desde una perspectiva general, el modelo de globalización vigente, basado en la *ley de la selva* que impone el libre mercado, está aumentando los desequilibrios en el reparto de la riqueza y acelerando la crisis del medio rural en países empobrecidos. La degradación y destrucción de formas de vida y de producción en comunidades indígenas y tradicionales es, sin duda, una de las claves del hambre en estos países, al desmembrar tejidos rurales y acelerar los movimientos migratorios hacia las grandes ciudades. En muchos casos, estos fenómenos se ven agravados por guerras, tras las que suelen subyacer intereses inconfesables del mundo desarrollado, así como responsabilidades históricas de las potencias colonizadoras.

Las presiones desreguladoras vienen favoreciendo en los países empobrecidos o en desarrollo prácticas productivas insostenibles que en los países desarrollados están proscritas. Es lo que se conoce como *dumping ambiental*. Se generalizan vertidos industriales y mineros tóxicos que quiebran la salud pública, mientras la sobreexplotación de ríos y acuíferos arruina cualquier perspectiva de sostenibilidad agudizando los problemas de pobreza y hambre (Abramovitz: 1996). En este contexto, más allá de la influencia negativa del modelo de globalización vigente, es preciso denunciar la irresponsabilidad y la corrupción de muchos gobiernos locales, regionales y nacionales.

Entre todos, cada uno en su nivel de responsabilidad, hemos conseguido que el agua pase de ser el elemento clave de la vida a transformarse en el *arma de destrucción masiva* más letal que jamás haya existido.

A medio y largo plazo, atacar la raíz del problema exige restaurar el buen estado ecológico de los ecosistemas hídricos. Sin embargo, a corto plazo, es preciso proveer los medios adecuados para garantizar el acceso a cuotas básicas de agua potable para todo el mundo. El principal problema se centra en garantizar las inversiones necesarias para construir y modernizar redes básicas fiables de abastecimiento y alcantarillado en los distritos urbanos más pobres, así como sistemas descentralizados eficaces en las áreas rurales. Se estima que tal esfuerzo financiero exigiría un 1% de los actuales presupuestos militares. Por otro lado, 30 litros por persona y día suponen apenas el 1,2% del total de caudales usados actualmente por la humanidad. No hay disculpa ni en el argumento de la escasez de recursos hídricos ni en el de los problemas financieros (especialmente si nos referimos a las responsabilidades del Banco Mundial -BM- y de los países más ricos).

La revolución de la fuente pública con agua potable y gratuita en la plaza como expresión simbólica del derecho humano al agua potable, está al alcance de todas las economías nacionales y por supuesto de las capacidades del BM. Se trata, ante todo, de un problema de voluntad política.

b) El derecho humano de las comunidades a su territorio y a la sostenibilidad de su entorno

Los países más avanzados en materia de aguas han empezado a desarrollar leyes, como es el caso de la Directiva Marco de Aguas (DMA) de la Unión Europea (UE), que priorizan la recuperación y conservación de los ecosistemas acuáticos.

Sin embargo, es justamente en los países menos desarrollados y más frágiles social y sanitariamente, donde la vida de las comunidades depende de forma más directa del buen estado de los ecosistemas acuáticos. Los más de 1.100 millones de personas sin acceso al agua potable no son víctimas de la escasez física de recursos hídricos, sino de la crisis de insostenibilidad que hemos provocado en nuestros ecosistemas acuáticos. Primero mueren los peces y más adelante enferman y mueren las personas de comunidades empobrecidas.

Por ello es necesario asumir, en el ámbito de los derechos humanos, la garantía de los caudales necesarios, en cantidad y calidad, para asegurar el buen estado ecológico de los ríos. Aceptar que sólo los pueblos ricos dispongan de ríos vivos mientras los pobres se vean condenados a ríos envenenados supone justificar la raíz de los problemas de acceso al agua potable en el mundo.

En este punto, debemos extender nuestra reflexión ética al problema del desplazamiento forzado de pueblos enteros por la construcción de grandes presas. El derecho de los pueblos a sus ecosistemas se enmarca en el derecho de los pueblos a sus territorios. Territorios que deben entenderse no ya como simples espacios físicos, sino como espacios de vida y de identidad colectiva.

El informe final de la Comisión Mundial de Presas (The World Commission on Dams), presentado y publicado en Londres a finales del 2000 (WCD: 2000), reconoce su incapacidad para determinar el número de desplazados por este tipo de grandes infraestructuras hidráulicas; aunque estima que serían entre 40 y 80 millones las personas forzadas a abandonar sus casas y pueblos por inundación directa de los mismos y más de otro tanto por impactos indirectos y desvertebración de los territorios circundantes. La propia Comisión Mundial de Presas acaba llamando la atención sobre la transgresión de derechos humanos que ha supuesto el desalojo de esas decenas de millones de personas.

En realidad, tanto en lo que se refiere al derecho de las comunidades a preservar el buen estado ecológico de sus ecosistemas, como en lo que se refiere a su derecho a vivir en sus territorios, nos encontramos en el espacio de lo que se conoce como la *tercera generación de derechos humanos*, a debate en los foros internacionales, basada en el derecho colectivo de los pueblos a la paz, a sus territorios y a un medio ambiente saludable.

2. EL AGUA-CIUDADANÍA

Referirse al concepto de *agua-ciudadanía*, se trata, en definitiva, de hablar de usos relacionados con actividades o servicios reconocidos como de interés general del conjunto de la sociedad.

a) Los servicios domiciliarios de agua y saneamiento como derecho ciudadano

Entre tales usos, el referente más claro y emblemático, sin duda, es el de los servicios urbanos de agua y saneamiento. Disponer en el

hogar de tanta agua de calidad como se desee va, sin duda, más allá de garantizar el acceso a 30-40 litros de agua potable por persona y día como derecho humano. De hecho, el uso que hacemos de este tipo de servicios nos lleva a consumos domésticos de entre 100 y 150 litros por persona y día. Reivindicar tales servicios como un derecho humano sería excesivo. Sin embargo, el acceso a tales servicios deben considerarse como un derecho ciudadano.

En España (como en otros países), la prioridad política de garantizar aguas potables y gratuitas desde fuentes públicas, accesibles para todo el mundo, acabó extendiéndose a la provisión de servicios domiciliarios de abastecimiento y saneamiento como *servicios públicos básicos de interés general*. Se trata, en definitiva, de asumir objetivos de equidad y cohesión social que deben estar vinculados a derechos de ciudadanía.

Desde la fuerte tradición municipalista europea, consolidada con el desarrollo del llamado *Estado del bienestar*, el Estado ha jugado un papel esencial como garante y gestor de estos derechos y servicios que, de facto, pasan a ser elementos de cohesión social y redistribución de la renta. Desde esta perspectiva se trata de garantizar, por encima de las leyes del mercado, condiciones de vida digna para todo el mundo por el hecho, simplemente, de ser ciudadanos. Nos encontramos por tanto ante la necesidad de gestionar intangibles, como son los valores de justicia, de equidad y de cohesión social, hacia los que el mercado es insensible, razón por la que deben ser gestionados bajo responsabilidad de la función pública.

b) El debate sobre la privatización de los servicios de agua y saneamiento

La liberalización de mercados a nivel internacional no sólo viene difuminando las barreras aduaneras, sino que está debilitando el papel del Estado en la medida que los Gobiernos pierden el control de este nuevo marco económico internacional, al tiempo que las grandes corporaciones transnacionales pasan, de hecho, a ostentar un poder que escapa a todo control democrático.

En este contexto, el papel institucional del Estado como regulador económico y como garante de los derechos de ciudadanía está entrando en crisis. Cada vez resulta más evidente la necesidad de definir reglas y límites a los juegos de mercados y a los movimientos financieros a nivel internacional, de forma que se puedan garantizar los derechos de las personas, de los pueblos y de las generaciones futuras en un marco global democrático. Tal y como exige la Carta de la Tierra, se hace necesario definir una condición de *ciudadanía global* desde las correspondientes leyes, regulaciones e instituciones internacionales.

Desgraciadamente asistimos, con cierta impotencia, al avance de las políticas desreguladoras y de privatización impulsadas por el BM y por la Organización Mundial del Comercio (OMC). El imperio de los mercados sobre las frágiles conquistas sociales y políticas de las últimas décadas vienen degradando servicios básicos y debilitando las de por sí, en muchos casos, debilitadas democracias de muchos países. Mientras, en el mundo más desarrollado, como es el caso de la UE, las conquistas del Estado del Bienestar se tambalean frente al sistemático chantaje de las fugas financieras y las deslocalizaciones empresariales.

En este conflictivo marco social, político, económico y financiero a nivel internacional, se ha abierto un intenso debate a nivel mundial sobre la conveniencia o no de liberalizar la gestión de los servicios urbanos de agua y saneamiento. La fuerte reacción de oposición ante muchos procesos de privatización ha impulsado un creciente movimiento ciudadano, presidido por la reivindicación del *derecho humano al agua potable*.

Estos procesos de privatización suelen justificarse desde tres líneas argumentales:

- El sector privado puede resolver los problemas financieros de las instituciones públicas aportando inversiones sustantivas.
- La libre competencia permite superar el burocratismo, la opacidad y la ineficiencia que a menudo se constata en la gestión pública.
- El sector privado aportará la modernización tecnológica exigida por la creciente complejidad del servicio en grandes ciudades.

No obstante, existen argumentos que contradicen los anteriores y que fundamentan la necesidad de promover nuevos modelos de gestión pública participativa bajo control social.

- Existen múltiples ejemplos de gestión pública altamente eficientes, especialmente en países desarrollados (UE, EEUU, etc.) así como de abundantes fracasos en la privatización, especialmente en países empobrecidos.
- El carácter del servicio como un monopolio natural hace que sólo se compita por el contrato (*competencia por el mercado* y no *en el mercado*), imponiéndose una gestión privada de largo plazo sin competencia.

- El dominio de muy pocas compañías transnacionales en el mercado reduce los pretendidos beneficios de una competencia que, de hecho, apenas existe.
- Paradójicamente, la gestión del servicio por parte de las grandes compañías transnacionales suele reducir el nivel de competencia ya que blindando los mercados secundarios (mantenimiento, nuevas tecnologías, etc.), en los que se genera buena parte del negocio.
- El enorme poder de estas compañías frente a la debilidad de las instituciones públicas locales favorece el fenómeno conocido como la *compra del regulador*.
- El derecho de confidencialidad que tienen las compañías privadas crea opacidad y dificulta el control ciudadano, aún contando con instituciones reguladoras.
- La contribución financiera del sector privado es un mito, al no asumir los operadores privados inversiones de largo plazo, tal y como demuestra empíricamente Esteban Castro (Prinwass: 2004).
- El llamado Partenariado Público-Privado (PPP), aún manteniéndose en una mayoría pública formal en la propiedad, suele suponer la entrega del control de la gestión a la compañía privada, lo que, en la práctica, desemboca en el control efectivo del servicio.
- Existen multitud de compañías públicas en ciudades de tamaño mediano o grande que disponen de una notable capacidad tecnológica y que operan en economías de escala que permiten garantizar excelentes servicios. En las zonas rurales, que no interesan al sector privado, esas capacidades pueden adquirirse desde entidades comarcales y regionales.
- El libre mercado no es la herramienta adecuada para gestionar ni los valores sociales y ambientales ni los principios éticos en juego. En este sentido, la privatización tiende a degradar los

derechos de los más pobres, tanto en el ámbito de los derechos humanos como de los derechos ciudadanos.

- Existen modelos tarifarios, herramientas de *benchmarking* (contraste entre los servicios de distintas ciudades mediante un adecuado sistema de comparación –competencia a través de la transparencia y de la información) e incluso fórmulas de mercados públicos (bancos de aguas) que pueden ayudar a modernizar la gestión pública, induciendo elementos de competencia, racionalidad y flexibilidad económica.

En suma, el reto de universalizar derechos de ciudadanía global en materia de abastecimiento de aguas y saneamiento no pasa por liberalizar mercados sino por fortalecer la gobernabilidad democrática de esos servicios básicos desde la participación ciudadana, en un marco de globalización democrática (Hall: 2005) (FNCA: 2005).

c) Otros usos de interés general

Además de los servicios de abastecimiento y saneamiento, otras actividades de carácter económico, que requieren el uso más o menos masivo de agua, pueden y deben ser consideradas *de interés general*. Sin embargo se hace necesario reflexionar sobre este concepto y actualizar su sentido desde las prioridades de la sociedad actual.

En no pocas regiones del mundo, la agricultura tradicional merece ser protegida y considerada como una actividad *de interés general*. En el caso de muchas comunidades indígenas o tradicionales, el riego se vincula a derechos de agua ancestrales de los que depende la supervivencia de la comunidad. Tales usos deben ser protegidos como *de interés general*.

No obstante, frente a la sistemática manipulación que se ha hecho de la declaración *de interés general*, a la hora de promover proyectos hidráulicos, es preciso reconstruir social y políticamente este concepto a fin de adecuarlo a los nuevos retos de sostenibilidad y a los nuevos objetivos que la sociedad entiende actualmente como prioritarios.

Hoy, por ejemplo, no es aceptable subvencionar la producción hidroeléctrica como una actividad *de interés general*, sin valorar los impactos sociales y ambientales de las grandes presas e, incluso, de la instalación abusiva de minicentrales (más allá del indudable valor de la hidroelectricidad como fuente renovable de energía que no emite CO₂). No parece razonable dedicar subvenciones públicas a un negocio que se demuestra altamente rentable en los mercados. En todo caso, habrá que cargar impuestos y tasas sobre las fuentes contaminantes o generadoras de gases con efecto invernadero.

Análogamente, no resulta razonable aceptar de forma indiscriminada el regadío como una actividad *de interés general*. En España, las aguas superficiales de riego raramente se pagan a más de 0,02 €/m³ cuando, en realidad, suponen costes por encima de los 0,15 €/m³. La aplicación de tales subvenciones al *agro-business* que genera graves impactos ambientales y escasa articulación social del medio rural, resulta difícilmente justificable en nombre del *interés general*. Otra buena parte del regadío corresponde a propietarios cuya actividad principal está en otros campos y que ni siquiera viven, en muchos casos, en el medio rural. Considerar tales regadíos como *de interés general* es también difícilmente defendible. De hecho, menos del 50% del regadío corresponde a explotaciones familiares que, si bien tienen una función importante de articulación social del medio rural, tampoco podemos olvidar que

buena parte de los graves problemas de sobreexplotación de ríos y acuíferos o de su contaminación difusa procede de este tipo de explotaciones. Por ello hoy es necesario añadir criterios ambientales (ecocondicionalidad) a los de carácter social a la hora de reconocer el regadío como *de interés general*.

En cualquier caso, más allá de impulsar un proceso de reconstrucción conceptual social y política del concepto de actividad económica *de interés general*, necesitamos precisar de qué forma es razonable apoyar desde las instituciones públicas las buenas prácticas productivas. La subvención directa a esas prácticas sería probablemente más razonable que la subvención al agua de riego (que desincentiva el ahorro y el uso eficiente).

3. EL AGUA-ECONOMÍA

Al usar el término *agua-economía*, nos referimos al agua usada en actividades productivas legítimas y que permite a sus usuarios obtener beneficios y mejorar su nivel de vida. De hecho, 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; más del 70% se dedican a actividades productivas que están ligadas, en general, a intereses privados.

a) La legitimidad de los usos productivos del agua

A lo largo de la historia, la humanidad ha usado los recursos naturales, empezando por la propia tierra, no sólo para sobrevivir, sino para mejorar su nivel de vida, en unos casos, a través de formas de gestión comunales o públicas y, en otros muchos casos, a través de fórmulas privadas. Incluso cuando el agua se usa como un

bien público, tomándola directamente del río de forma gratuita, se privatiza su utilidad por parte de quien la usa. Los derechos concesionales son, al fin y al cabo, una fórmula jurídica que permite privatizar la utilidad del agua a través del beneficio generado. Ignorar esa relación del agua con la apropiación individual o colectiva de su utilidad productiva es, en definitiva, eludir uno de los debates esenciales a realizar.

La mayor parte del *agua-economía* se dedica al regadío, especialmente en países áridos o semiáridos. En España, esto constituye más del 70% de los caudales usados (más del 90% si nos referimos al agua propiamente consumida) mientras que entre el 15% y el 20% se destina a usos industriales. Todo ello sin contar con el uso no consuntivo de ingentes caudales con turbinas para producir electricidad y sin tener en cuenta que buena parte de los caudales urbanos se destinan a actividades comerciales o turísticas y no al uso doméstico.

Las tecnologías hidráulicas y de bombeo, financiadas y subvencionadas en muchos casos desde estrategias *de oferta*, han hecho posibles los más ambiciosos planes desarrollistas, transformando en escaso lo que era abundante. Sin embargo, paradójicamente, los problemas de escasez crecen en la medida que aumenta la disponibilidad de caudales.

b) Las estrategias 'de oferta' y la subvención perversa del agua-economía

Una de las claves de este crecimiento insostenible de demandas radica en el modelo vigente de oferta, bajo una masiva subvención pública. Un ejemplo paradigmático lo tenemos en la costa

mediterránea española, donde los nuevos regadíos intensivos y, sobre todo, los nuevos desarrollos urbano-turísticos crecen a medida que surgen expectativas de nuevos caudales y, lo que es más grave, crecen más rápido que las disponibilidades generadas. En la región de Murcia, el trasvase Tajo-Segura, con una proyección de 1000 hm³/año, previó, entre otros usos, la transformación de 50.000 nuevas hectáreas de regadío. Diez años más tarde, a pesar de que los caudales trasvasables reales se habían reducido a poco más de 300 hm³/año (un 70% menos de lo previsto), la superficie transformada y legalizada por el Gobierno superó las 80.000 hectáreas (70% más de lo previsto). Dado que, por otro lado, las hectáreas transformadas ilegalmente fueron muchas más, el resultado fue que el mal llamado déficit se multiplicó, motivando nuevos y más ambiciosos proyectos, como el trasvase desde del Ebro, siempre bajo la expectativa de financiación y subvención públicas.

Un poco más al sur, en la costa Almeriense, la zona más seca de Europa, el descubrimiento del acuífero de Dalías motivó hace escasas décadas el desarrollo de una rica agricultura intensiva bajo plástico. Hoy, la superficie regada es de 27.000 hectáreas, al tiempo que se han construido decenas de grandes hoteles, campos de golf y miles de chalets con jardín británico y piscina al calor de la especulación urbano-turística. Como consecuencia de todo ello, contabilizando todo tipo de usos, utilizamos de media tres toneladas de agua por habitante y día. Aún así, el lema de "¡agua para todos!" mueve presiones sociales y políticas en pro de nuevos trasvases pagados por el erario público. Presiones alimentadas por un planteamiento del problema tan confuso como demagógico que esconde los intereses especulativos de sectores socialmente

privilegiados tras la proclama del *derecho humano y ciudadano* al agua.

En muchos lugares del mundo han ocurrido y ocurren procesos similares, generando crisis de insostenibilidad y problemas de escasez que suelen recaer sobre los más débiles. Por ello, es esencial clarificar qué caudales destinamos a usos productivos como *agua-economía*, asignando a tales usos un tercer nivel de prioridad por detrás del *agua-vida* y del *agua-ciudadanía*. En ningún caso es justificable quebrar la sostenibilidad de un acuífero o de un río o poner en riesgo la disponibilidad del agua necesaria para el abastecimiento humano bajo el argumento de promover el desarrollo económico.

c) La necesidad de racionalizar el uso económico del agua

Tal y como hemos explicado con anterioridad, las funciones del *agua-vida* deben ser garantizadas por el Estado de forma eficaz y desde la máxima prioridad. Las funciones del *agua-ciudadanía* deben ser administradas desde la lógica del *interés general* aunque arbitrando políticas tarifarias desde adecuados criterios sociales que favorezcan la responsabilidad ciudadana y maximicen la eficiencia económico-social en la gestión del servicio.

Sin embargo, la clave en la gestión global del agua va a estar en la tarificación del *agua-economía* en la medida que afecta a la mayor parte de los caudales usados. En este caso, es necesario asumir el criterio de recuperación íntegra de costes, en el que se incluyen costes ambientales y costes de oportunidad como herramientas para promover una *gestión sostenible de la escasez* inducida por nuestra ambición desarrollista.

Más allá de razones éticas, sociales y de sostenibilidad, se impone la necesidad de considerar argumentos de índole económica. La sistemática subvención del agua para usos productivos ha acabado induciendo niveles de ineficiencia inaceptables. Por otro lado, se ha pervertido el concepto del interés general hasta niveles absurdos y antieconómicos. De hecho, la inmensa mayoría de los grandes proyectos hidráulicos aprobados durante las últimas décadas ofrecen balances coste-beneficio negativos (Arrojo:1999). Quizás el caso reciente más emblemático y polémico sea el del proyecto de trasvase del Ebro, afortunadamente derogado por el actual Gobierno, cuyo análisis coste-beneficio, desde cálculos rigurosos, cerraba un balance negativo de, cuanto menos, 3.555 millones de Euros (Arrojo: 2003).

Resulta difícil romper la mitificación productivista de las grandes obras hidráulicas si no se clarifica la irracionalidad económica inducida por la subvención sistemática de este tipo de proyectos. La simple retirada, o cuando menos clarificación, de estas subvenciones masivas haría emerger en la conciencia colectiva la sinrazón económica de este tipo de proyectos. En el caso del citado trasvase del Ebro, el coste real que hubiera supuesto llevar el agua hasta Almería, a casi 800 kilómetros, se elevaba a 1,5 €/m³, mientras que la desalación de aguas de mar para obtener, mediante la tecnología disponible, aguas de muy superior calidad, cuesta actualmente menos de 0,45 €/m³.

III. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRAMOVITZ, J.N. (1996) Aguas amenazadas, futuro empobrecido: el declive de los ecosistemas de agua dulce. Bilbao: Cuadernos Worldwatch Bakeaz.
- ARROJO, P. (1999) "La Nueva Cultura del Agua ante el reto de un nuevo Plan Hidrológico Nacional ". *Economistas* nº 80 - Marzo 1999; extraordinario "España un balance". Madrid: Colegio de Economistas; pp.441-452
- ARROJO, P. (2003-a) "Spanish National Hydrological Plan: reasons for its failure and arguments for the future." *Water International* Volume 28. No.3. Official Journal of the International Water Resources Association- IWRA; pp.295-303
- ARROJO, P. (2003-b) El Plan Hidrológico Nacional: una cita frustrada con la historia. Barcelona: RBA Editores/Integral
- ARROJO, P. (2005) El reto ético de la nueva cultura del agua: funciones, valores y derechos en juego. Barcelona: Piados
- FNCA (2005) *Declaración Europea por una Nueva Cultura del Agua*. Zaragoza: Fundación Nueva Cultura del Agua
- HALL, D. (2005). "Introducción" en : VVAA, *Por un modelo público de agua: triunfos, luchas y sueños*. Madrid: El Viejo Topo; pp. 21-33
- PRINWASS (2004) Proyecto de investigación financiado por la UE; <http://www.ox.ac.uk/-prinwass/es/argentina.shtml>
- TELLO, E. (2005) *La historia cuenta: del crecimiento económico al desarrollo humano sostenible*. Barcelona: Fundació Nous Horizons/El Viejo Topo/Ediciones de Intervención Cultural
- WCD-2000: Dams and Development a new framework for decision making: the report of the World Commission on Dams. Londres: Earthscan Publications Ltd

EL PROCESO DE MERCANTILIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL AGUA. FRACASOS Y ALTERNATIVAS*

I. INTRODUCCIÓN*

Desde los años ochenta, el problema del agua está en las agendas de desarrollo y, a pesar de esto, hoy en el mundo 1.100 millones de personas no tienen acceso al agua potable y 2.600 millones no disponen de sistemas de saneamiento, hecho que causa el 80% de las enfermedades y la muerte de 2,2 millones de personas cada año, la mayoría menores de 5 años. Además, a menudo, las mujeres y las niñas realizan más de 5 horas diarias recorriendo entre 10 y 15 Km. para recoger agua, con los lógicos efectos sobre su escolarización. Y en cada trayecto transportan entre 15 y 20 litros de agua, cantidad muy por debajo de los 50 litros por persona y día que se considera una dotación mínima razonable. En definitiva, la falta de estos servicios básicos influye decisivamente en otros procesos directamente relacionados con el desarrollo de las personas y las comunidades.

Pero aunque las Naciones Unidas reconocen el derecho humano al agua como un factor indispensable para vivir dignamente y como una condición previa para la realización de otros derechos, si bien los gobiernos se comprometieron a reducir la falta de acceso al agua y al saneamiento con los Objetivos del Desarrollo del Milenio (ODM), actualmente no solamente no hay progresos significativos, sino que el problema se agrava por la falta de voluntad política y, entre otros, por el proceso de mercantilización del agua.

* Artículo a cargo del sr. Lluís Basteiro y la sra. Ana Gris, miembros de Ingeniería Sin Fronteras (ISF)

* Artículo traducido del original en catalán por Raquel Pérez

Pese a que la ONU reconoce el derecho humano al agua como un factor indispensable para vivir dignamente y como una condición previa para la realización de otros derechos, y si bien los gobiernos se comprometieron a reducir la falta de acceso al agua y al saneamiento en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM); actualmente no sólo no ha habido progresos significativos sino que el problema se ha agravado por la falta de voluntad política y, entre otros, por el proceso de mercantilización del agua. En este trabajo se da a conocer el proceso de privatización que han impulsado las principales Instituciones Financieras Internacionales (IFI) como solución para cumplir los ODM y como tras más de 15 años de estas políticas, hoy aún estamos muy lejos de cumplirlos. Finalmente, se analizará con cierto detalle el caso de Sudamérica.

II. LA CRISIS DEL AGUA

El último informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), titulado *Más allá de la escasez: poder, pobreza y la crisis mundial del agua*, vuelve a recordar la magnitud del problema de la falta de acceso al agua o al saneamiento básico en el mundo: 1.100 millones de personas no tienen acceso al agua potable y 2.600 no gozan del saneamiento más elemental. En este informe se destaca una vez más la importancia de disponer de agua en cantidad, calidad y equidad suficientes. De esta población sin agua ni saneamiento, los sectores más afectados son aquellos de los países en vías de desarrollo que viven en condiciones de extrema pobreza, normalmente en zonas periurbanas o rurales. Y, aunque dos tercios viven en Asia, los porcentajes más elevados de población no cubierta a menudo con valores escandalosos se encuentran en África Subsahariana (Fig. 1).

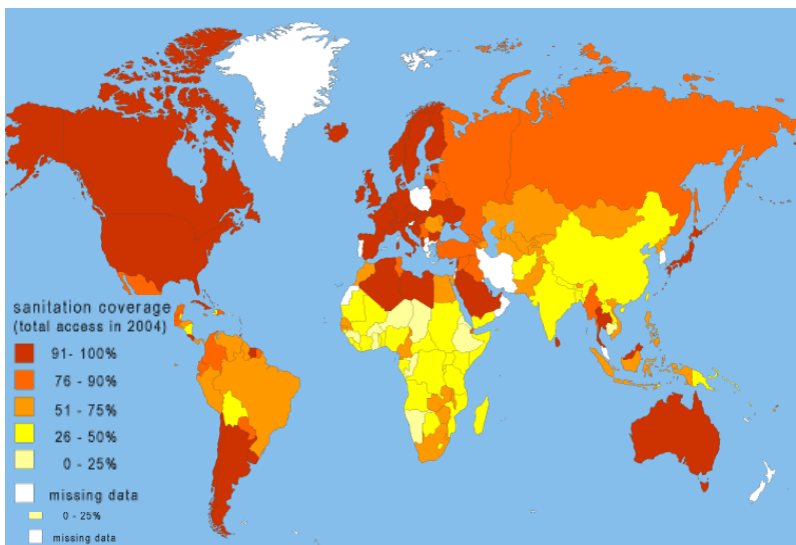
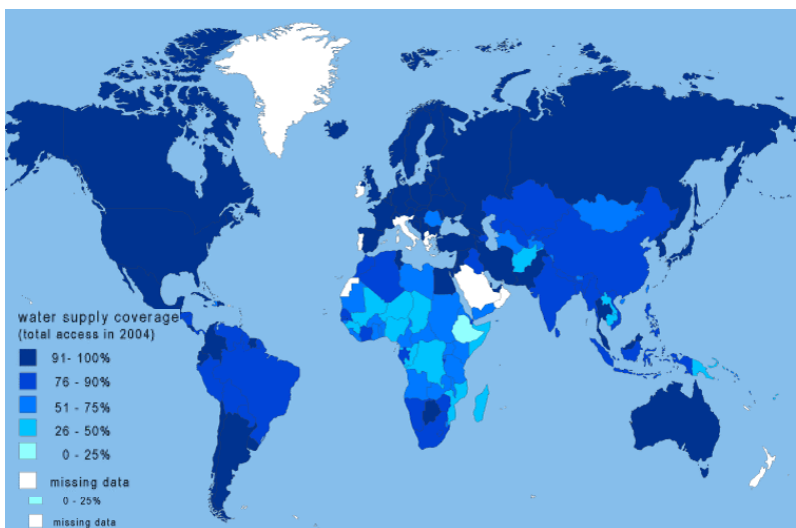


Fig. 1. Coberturas abastecimiento y saneamiento (Joint Monitoring Program, 2004)

Dentro de este contexto general, resultan relevantes los parámetros de América Latina, con un porcentaje de población sin acceso al agua de entre el 10 y el 20%, y que se eleva hasta el 40% cuando nos referimos al saneamiento. Más adelante veremos como esta región acabará siendo, a lo largo de la década de los 90, el auténtico laboratorio de las privatizaciones, concentrando el grueso de la inversión privada, el 52% de ésta, y pese a no presentar una carencia tan acusada como la presente en África Subsahariana, que absorbió menos del 1% de esta inversión¹.

Si trasladamos esta primera visión regional a un análisis por países, podremos percibir la sensible diferencia entre la situación de los países de renta media, objeto de deseo de la turbo-privatización, y los de África Subsahariana. En esta línea, se puede concluir que la relación entre el acceso al agua y, por ejemplo, los índices de pobreza, mortalidad infantil o esperanza de vida son prácticamente proporcionales y que, por tanto, también lo son con el Índice de Desarrollo Humano (Fig. 2). De hecho, tal y como apunta el informe del 2006 del PNUD, 2 de cada 3 personas sin acceso al agua son pobres; pobres que tienen que destinar un mayor porcentaje de sus ingresos a pagar en agua², y que pagan ésta a un valor más alto en términos absolutos.

¹ *Privatization and the provision of urban water and sanitation in Africa, Asia and Latin America*. J. Budds y G. McGranaham. International Institute for Environment and Development, 2003

² Se considera que destinar más del 3% de los ingresos familiares al pago de agua es insostenible. De hecho, este es el porcentaje que invierte el 20% de la población más pobre de Guatemala para pagarse este recurso y que en Nicaragua y El Salvador sube, respectivamente, hasta el 9% y el 11%.

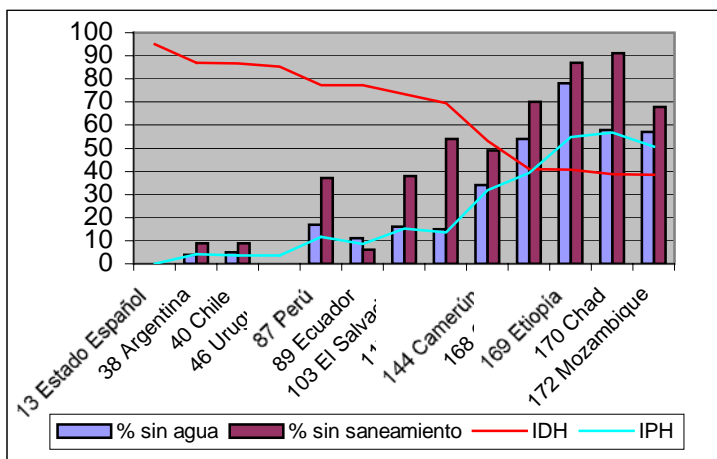


Fig. 2. Acceso al agua y al saneamiento vs Índice de Desarrollo Humano (IDH) e Índice de Pobreza Humana (IPH-1) (ESF, a partir del informe del PNUD 2007)

Pero aún así, una visión más esmerada dentro de cada país nos puede permitir detectar una nueva y profunda rendija: el acceso al agua en los entornos rurales *versus* los entornos urbanos. En el Chad, la diferencia es de 20 puntos pero en Mozambique o en Etiopía llega a alcanzar los 40³. Por tanto, ya nos podemos imaginar que sin abordar de forma decidida el problema de las áreas rurales, no podremos lograr los ODM. A pesar de todo, la privatización del agua no solamente ha priorizado los países de renta media sino que también se ha decidido exclusivamente para la ciudad. Según las propias Naciones Unidas, las razones principales de esta problemática son la falta de voluntad política y de inversiones hacia el sector. En el informe del PNUD del 2006 se establece que “pocas inversiones públicas podrían hacer más para mejorar la seguridad humana o crear prosperidad como las inversiones en agua y saneamiento” y se

³ UNICEF, 2006

denuncia que si se siguen las tendencias actuales no seremos capaces de cumplir los ODM (Fig. 3). Unos objetivos, por otra parte, que no suponen ningún compromiso económico por parte de los estados⁴; unos objetivos que asumen, sin ningún tipo de vergüenza, la posibilidad de dejar sin acceso al agua ni al saneamiento, para el año 2015, al 50% de la población que ya no tenía en el año 1990, constatando así el fracaso más absoluto de los acuerdos de las cimeras de Copenhague (1995) y Oslo (1996)⁵, que apostaban por un acceso universal al agua para el año 2000.

⁴ El BM sentencia que no se está llegando ni al 50% de la inversión necesaria para alcanzar los ODM.

⁵ En estas cumbres se establece que el acceso al agua, junto con la educación básica y la salud materno-infantil, son servicios básicos universales y que, por tanto, se debería garantizar su cobertura para el 2000. Con tal fin, en Oslo se abordó la Iniciativa 20/20, que promueve que el 20% de la AOD de calidad se centre en estos, de la misma manera que lo hará el 20% del presupuesto de los países receptores. Lamentablemente, al acercarse al 2000, la comunidad internacional rebajó estos objetivos.

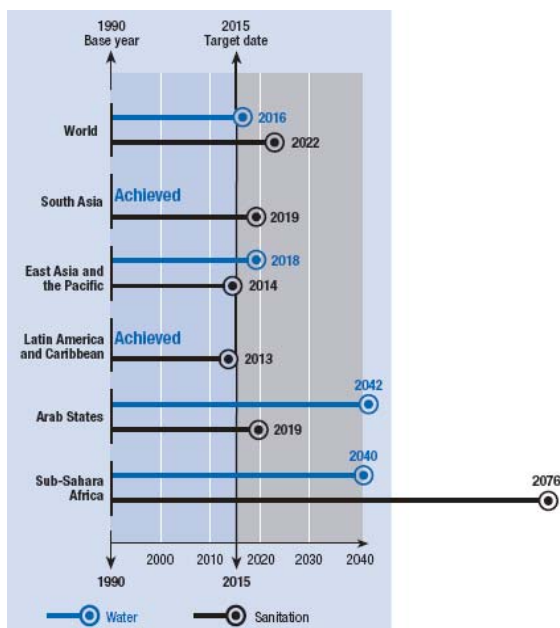


Fig. 3. Evolución de los ODM en agua y saneamiento (Informe PNUD, 2006)

III. EL PROCESO DE MERCANTILIZACIÓN Y PRIVATIZACIÓN DEL AGUA⁶

Tradicionalmente, tanto en el hemisferio Norte como en el Sur, el sector público ha administrado la mayor parte de los sistemas de suministro de agua del mundo. Actualmente, cerca del 95% de la

⁶ El término *privatización del agua* se refiere al proceso por el cual las empresas privadas con finalidad de lucro asumen la responsabilidad de la gestión del servicio bajo diferentes formas. En otra línea, por *mercantilización del recurso* entendemos el hecho de que el agua cotice por su precio en el libre mercado, aquel que se rige por la ley de la oferta y la demanda y, por tanto, donde existe la posibilidad de especulación.

gente que tiene acceso al servicio del agua lo hace gracias al sector público y, además, los recursos financieros para inversiones de agua y servicios de saneamiento se han conseguido por mecanismos públicos tradicionales de préstamo e imposición fiscal (más el cobro de derechos de los usuarios).

No es hasta la década de los 80, en plena implantación de un Consenso de Washington dirigido a reducir el gasto del sector público, que se empieza a gestar la participación del sector privado en los servicios de agua y saneamiento, logrando un protagonismo notable a partir de 1990. A pesar de todo, este protagonismo sería especialmente conflictivo en los países del Sur, dado que la actuación de las multinacionales se realizaron atendiendo exclusivamente a los intereses comerciales y de generación de beneficios.

Este cambio de opción del sector público hacia el sector privado se fundamentaba, entre otros, en los principios concretados en la Conferencia Internacional sobre el Agua de Dublín (1992), que establece específicamente que "el agua tiene un valor económico aplicable a todos sus usos, y tiene que ser reconocido como un bien económico". El Banco Mundial (BM), los bancos regionales de desarrollo, la Organización Mundial del Comercio (OMC) y el Fondo Monetario Internacional (FMI)⁷ asumieron inmediatamente este planteamiento potenciando reformas en el sector del agua y otras

⁷ Para apreciar mejor el impacto del BM, el FMI y la OMC, consultar Nancy Alexander (2005), *The roles of the IMF, the World Bank and the WTO in liberalization and privatisation of the water services sector*, en Citizens Network on Essential Services.

políticas de aire neoliberal, que iniciaban el proceso de privatización del agua en América Latina y Asia.

De estas políticas, debemos destacar los Programas de Ajuste Estructural (PAE), impulsados por el FMI con el objetivo de reducir el gasto público e incrementar los ingresos que se dirigen a hacer efectivo el cobro de la deuda externa. Esto a menudo exige la venta de los operadores públicos, es decir, se promueve la privatización del agua. Para valorar el impacto de estos PAE, solamente es necesario tener presente que el 90% de los países con más de un 25% de población sin acceso al agua son Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC, en inglés). De hecho, en el 30% de los casos en los que el FMI se dirige a un país para hacer sus "recomendaciones", incluye condiciones dirigidas a alguna forma de privatización⁸, aunque sea de forma sutil como exigiendo reformas a las leyes de agua nacionales o forzando una descentralización de operadores estatales abierta a la intervención privada.

Pero el BM, el principal agente financiador para la mayoría de países de rentas medias y bajas, tampoco se queda atrás y, en el año 2002, condicionó más del 80% de sus préstamos en el sector del agua a alguna forma de privatización⁹. O el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) que en el período 1993-2005 condicionó el 66% de sus créditos en el sector agua a la promoción de la participación privada¹⁰.

⁸ Sara Grusky (2001) *IMF Forces Water Privatization on Poor Countries*. En Globalization Challenge Initiative.

⁹ En World Bank and Center for Public Integrity Analysis.

¹⁰ *Sedientos. El BID y las políticas sobre el agua*. A Food and Water Watch, 2007

Ante todo esto, y en contraposición con esta consideración del agua como un bien económico, numerosos movimientos sociales reivindicaron el acceso al agua como un derecho universal; posición que se vio reforzada en el año 2002, cuando el Consejo Económico y Social de Naciones Unidas emitió la Observación General 15, donde se establecía que “el agua es un recurso natural limitado y un bien público fundamental para la vida y la salud (...) Se le tiene que tratar como un bien social y cultural, y no como un bien fundamentalmente económico (...) El derecho humano al agua es indispensable para vivir dignamente y es una condición previa para la realización de otros derechos humanos”. En otras palabras: “el agua es un derecho y no una mercancía”.

Sin embargo ¿coincide todo el mundo en afirmar que el agua es un derecho y no una mercancía? Entre los que no están de acuerdo, o como mínimo se expresan con matices, encontramos el Foro Mundial del Agua¹¹, que mantiene en la agenda, de forma permanente, el financiamiento privado para el desarrollo del sector agua.

Ya en el primer Foro Mundial del Agua (Marrakech, 1997), la declaración ministerial resultante dejaba bien claro que “el agua es

¹¹ Se trata de reuniones internacionales que se celebran cada 3 años y que están destinadas a debatir las políticas relacionadas con el agua. Están organizadas por el Consejo Mundial del Agua, un organismo que integra representantes de las principales multinacionales del sector y que tiene el apoyo explícito del sistema de las Naciones Unidas. Su actual presidente es Loïc Fuchon, director general de Aguas de Marsella (propiedad de Suez y Veolia-Vivendi). Obviamente, las políticas que se proponen en estos foros son las que se adecuan a los intereses de este sector social y empresarial, y desde los movimientos sociales se denuncia su falta de legitimidad.

una necesidad básica”, situándola en el mismo nivel que el acceso a la energía, la comunicación o el transporte¹². Y, en su tercer foro (Kyoto, 2003), la situación aún empeoró cuando, en la declaración final, se definió el acceso al agua como un “driving force”, simplemente, una fuerza motriz.

Pero ¿cómo finalizó esta lucha semántica en México (2006), sede del 4º Fórum? Para empezar, la Unión Europea¹³ (UE) se hizo cargo del borrador de la declaración final, delegando su redacción a Gerard Payen, directivo de Ondeo-Suez y presidente de AquaFed¹⁴, un reciente grupo de presión del sector del agua, medio lobby medio think tank, que actúa como una forma de patronal de las multinacionales del ramo. Con esta perspectiva, difícilmente el mencionado borrador podía recoger ninguna definición de agua como derecho básico y universal. Bolivia, Cuba, Venezuela y Uruguay impulsaron una enmienda dirigida a este reconocimiento pero el anfitrión México argumentaba, para cerrar el debate, que esta enmienda era una obviedad y que, por tanto, no hacía falta recogerla; y, a pesar de que algunos países europeos hicieran el gesto de dar soporte a la iniciativa, como Suecia o España, la UE cerró filas y la enmienda se paró. Una batalla perdida para muchos pero un punto de inflexión para otros.

¹² De hecho, el BM aglutina bajo una misma dirección agua, energía y transporte, y es esta connotación de “necesidad” y no de “derecho”, la que justifica que no se priorice de forma absoluta el acceso al agua dentro de este organismo.

¹³ Y el interés de la UE es totalmente visible si tenemos en cuenta que 9 de las 10 multinacionales más potentes del sector son europeas.

¹⁴ El objetivo de AquaFed, creado el 2005, es “promover la participación del sector privado a la gestión del agua y el saneamiento (...) y representar a los operadores privados a nivel internacional”.

Un de los aspectos que se aborda sistemáticamente en los Foros Mundiales del Agua es la cuestión del financiamiento necesario para lograr los ODM. Antes de Kyoto (2003), se encargó a Michel Camdessus, ex-director del FMI, el correspondiente documento de estrategia (*Financiando el agua para todos*). Para su redacción, Camdessus constituyó un equipo donde, entre otros, se integraba Gerard Payen y todos los bancos regionales de desarrollo, fieles seguidores de la doctrina marcada por el BM. En este documento se apuesta por un protagonismo especial del sector privado planteando, entre otras cosas, la conveniencia de dar cobertura a las multinacionales por medio de diversas medidas destinadas a disminuir los riesgos que se han detectado en las inversiones del sector agua en los países en desarrollo¹⁵. En concreto, se habla de fijar las tasas de retorno, anclar las tarifas a monedas estables, garantizar la recuperación total de gastos, potenciar las descentralizaciones que deben permitir identificar los mercados más rentables¹⁶ y sacralizar las nuevas formas de privatización en un momento en que este concepto se estaba viendo fuertemente devaluado por los recientes hechos de América Latina, los consorcios público-privado (PPP), una interesante fórmula de colaboración donde el sector público ponía la infraestructura y la deuda, y los operadores privados la gestión y el beneficio.

¹⁵ El capítulo 4 de este informe se dedica a concretar propuestas y, específicamente, aquellas relacionadas con las multinacionales. Un análisis de este informe se puede consultar en David Hall (2003) *Financing water for the world – an alternative to guaranteed profits* y, del mismo autor pero publicado en 2004, *Water Finance. A discusión note*; los dos editados por PSIRU, Universitat de Greenwich.

¹⁶ Por ejemplo, en el caso de los operadores públicos estatales, esto quiere decir deshacerse del compromiso de servir a las zonas rurales o a las zonas periurbanas no rentables.

Pero... ¿a qué se debe este interés en promocionar el sector privado con afán de lucro dentro del sector del agua? Como ya hemos mencionado, a inicios de los años 80 se empieza a aplicar, como un rodillo, la doctrina que nace del Consenso de Washington, que en el sector del agua se resume perfectamente en los siguientes 4 puntos¹⁷:

- Los recursos hídricos deben asignarse siguiendo los principios de mercado;
- Tal y como recoge la Declaración de Dublín, los servicios de agua y saneamiento se han de considerar como un bien económico;
- Los usuarios de estos servicios son consumidores y tienen derecho a este servicio en tanto que cliente;
- Los servicios de agua y saneamiento tienen que ser suministrados por operadores privados, que siempre serán más eficientes que los operadores públicos: cuanto menor sea la regulación, más eficiente será un operador privado.

Y, en este contexto, ¿qué nos aporta un operador privado? Supuestamente, la introducción de un espacio para hacer negocio con el agua tenía que aportar toda una serie de beneficios:

- Una eficiencia derivada de la competencia, con mejores recursos humanos y una gran capacidad técnica y tecnológica;
- Inversiones frescas, que debían de redundar en una ampliación de las redes;
- Tarifas mucho más ajustadas;
- Una reducción de la carga sobre las finanzas públicas, puesto que el Estado ya no tendría que soportar un servicio deficitario:

¹⁷ Esteban Castro, 2005.

- Finalmente, una gestión eficaz y transparente.

Obviamente, esta corriente de pensamiento dominante, los operadores públicos no podían ofrecer el mismo grado de servicio, tal y como describe perfectamente el Public-Private Infrastructure Advisory Facility (PPIAF)¹⁸, pues presentaban los siguientes problemas:

- Una ineficiencia derivada del monopolio, con recursos humanos poco capacitados y una base tecnológica obsoleta;
- Falta de inversiones y mantenimientos deplorables;
- Políticas tarifarias malas;
- Déficit económico crónico;
- Gestión burocratizada y corrupción generalizada.

¹⁸ Otro de los think tanks nacido bajo el amparo del BM y apadrinado por la UE. *New designs for water and sanitation transactions: making private sector participation work for the poor*, PPIAF, 2002.

IV. EL FRACASO DE LA PRIVATIZACIÓN¹⁹ DEL AGUA PARA ALCANZAR LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO

Las precauciones y garantías propuestas por el *Panel Camdessus* no son arbitrarias sino el resultado de la experiencia internacional adquirida por las multinacionales del agua ya que, pese a que inicialmente los riesgos se consideraron asumibles, la realidad demostró que los beneficios obtenidos no se correspondían con las expectativas que se habían generado. Esto queda constatado, entre otros, por la evolución de la tipología de los contratos (de la concesión del sistema a la gestión, pasando por el arrendamiento) que se han dirigido a minimizar las inversiones y, por tanto, los riesgos.

A partir del año 2000, las multinacionales del agua experimentaron una creciente oposición a su actividad y sufrieron la rescisión de varios contratos, con casos realmente significativos como los de Buenos Aires, Cochabamba, Manila o Jakarta. En la actualidad, las multinacionales prefieren centrar su actividad en China, en la propia UE y en los países vecinos, así como en Oriente Medio y el norte de África, reduciendo su presencia en los países en vías de desarrollo y en los de rentas bajas y medias, con el fin de limitar las pérdidas y riesgos. De hecho, hoy, la política general de las multinacionales del sector agua se basa en reducir tanto los costes como los niveles de endeudamiento (vendiendo los contratos no rentables), limitar las

¹⁹ Las privatizaciones en los países del Norte no han supuesto variaciones tan traumáticas para la mayoría de los ciudadanos, aunque también se podría analizar críticamente qué han supuesto estas privatizaciones puesto que, de hecho, muchas de las grandes multinacionales del agua habían sido empresas públicas en el pasado.

nuevas inversiones al resultado del *cash flow*, y reducir drásticamente la inversión en los países empobrecidos²⁰.

Esta circunstancia se ha puesto claramente de manifiesto en numerosos documentos, entre los que se puede citar el de la Comisión de Desarrollo del Parlamento Europeo del 2004 sobre las repercusiones de las actividades de préstamo de la Comunidad Europea en los países en desarrollo, donde se afirma que "una posición estricta en cuanto al desarrollo de la inversión privada (...) ha resultado ser particularmente ineficaz en el ámbito de los servicios básicos". El propio Banco Europeo de Inversiones (BEI) ha concluido que las inversiones en el ámbito del agua y la electricidad se han ido retirando paulatinamente. De esta forma, se han puesto de manifiesto que los ODM solamente se conseguirán si se encarga su consecución al sector público, y si a éste se le proporciona la dotación financiera necesaria. Es evidente que esta contundente afirmación no se corresponde ni con los planteamientos ni con las expectativas del *Informe Camdessus*, en lo que atañe a la importancia del financiamiento privado para llegar a los ODM, ya que esto implicaría que, cada día, entre 2006 y 2015, cerca de 270.000 personas tendrían que acceder a fuentes seguras de agua y el sector privado únicamente ha extendido este servicio a 900 personas por día durante los últimos 9 años²¹. Tal vez hubiéramos podido escuchar con más atención al Director ejecutivo de Saur, la tercera multinacional del ramo, cuando exponía que "la posibilidad

²⁰Hall (2003) *Water multinationals in retreat*. PSIRU, Universidad de Greenwich.

²¹*Espejismo en el agua. El fracaso de las inversiones privadas en el servicio de agua de países en desarrollo*. PSI y World Development Movement, 2006

de que el sector privado ofrezca conexiones para todo el mundo (...) es una demanda carente de realismo!”.

Ahora, después de más de 15 años de experiencias del sector privado como subministrador de agua y saneamiento en los países en desarrollo, tenemos suficientes pruebas empíricas para afirmar que el proceso de privatización ha resultado un fracaso. Lo que debían de ser tarifas ajustadas e inversiones frescas, ha acabado siendo algo muy diferente:

- Los operadores privados con afán de lucro no han demostrado ser más eficientes que los operadores públicos, más bien todo lo contrario²²;
- Las inversiones se han quedado en promesas, muy por debajo de las previsiones, sin extensión de redes hacia zonas no rentables;
- Tarifas más elevadas²³;
- Las empresas privadas de agua no han aportado nuevas fuentes de financiación y dependen fuertemente de las mismas fuentes de las que dispone el sector público el cual, a menudo, ha actuado como avalador de los préstamos, en directa aplicación del esquema de funcionamiento de los PPP, generándose un aumento de la carga sobre las finanzas públicas;
- La presencia de casos de corrupción, tanto en la adjudicación de contratos como en la gestión de los sistemas. Como se desprende de un informe del Banco Mundial: “Las compañías

²² D. Hall y E. Lobbina realizaron una intensa recopilación de informes y estudios que confirmaron esta sentencia. En D. Hall y E. Lobbina (2005) *The relative efficiency of public and private water sector*. PSIRU. Universidad de Greenwich.

²³ El mismo PNUD, en su informe de 2006, estima que los operadores privados son, de media, cerca de un 20% más caros que los públicos

transnacionales son tan propensas a pagar sobornos administrativos y a tratar de cooptar el Estado como otras compañías; mientras las compañías transnacionales que tienen sedes en el extranjero son más propensas que otras a pagar comisiones clandestinas para contratar con entidades públicas²⁴.

En definitiva, la privatización del agua no ha proporcionado las inversiones prometidas y, lo peor de todo es que, al mismo tiempo que los donantes internacionales han fomentado el papel del sector privado como a inversionista en los servicios del agua, han reducido sustancialmente sus propias inversiones en ellos; así como muchos países que, condicionados por las exigencias del FMI a reducir los gastos en el sector público, han disminuido las inversiones en infraestructuras, entre ellas las del agua. Estas reducciones hechas por donantes y estados han superado, en mucho, las inversiones efectivas del sector privado.

El BM resumió este fracaso el año 2003, indicando que la falta de inversión a partir del año 2000 había ido acompañada de una "reducción de las ambiciones de los inversores" y de "un cambio en la opinión pública, ahora contraria al subministro privado de los servicios de infraestructura". Además de manifestar que "el sentimiento de desilusión que reina ahora contrasta, mirando atrás, con las expectativas que nacieron del crecimiento espectacular de las infraestructuras privadas en los años noventa"²⁵.

²⁴ Extracto de un informe del BM elaborado por Hellman, Jones y Kaufmann (2000) *Are Foreign Investors and Multinationals Engaging in Corrupt Practices in Transition Economies?*

²⁵ Harris, C. (2003) Private participation in infrastructure in developing countries: Trends, impacts and policy lessons. Documento de trabajo del BM núm. 5.

V. LA PRIVATIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA: EL CASO DE SUDAMÉRICA

1. LA LLEGADA DE LAS MULTINACIONALES

Latinoamérica es la zona geográfica en la que se ha iniciado un mayor número de privatizaciones, de forma que son muchas las ciudades donde se ha concretado o, como mínimo, intentado, la privatización de los servicios de agua. Esta circunstancia está motivada, fundamentalmente, por 3 factores²⁶ (a los cuales podríamos añadir un componente de afinidad cultural) que no se dan en Asia o África:

- La existencia de una voluminosa clase media, suficientemente activa para la inversión privada;
- La presencia de numerosos operadores públicos, con pocos recursos y con niveles de endeudamiento importantes, que hacen que la alternativa privada sea fácilmente justificable;
- Una amplísima aplicación de las políticas neoliberales, por medio de los PAE y créditos condicionados²⁷.

Aún así, es necesario recalcar la existencia de una opinión pública, fuertemente organizada, contraria a la privatización de los servicios de agua y saneamiento, que ha estado el elemento clave para la

²⁶ J. Budds y G. McGranaham (2003) *Privatization and the provision of urban water and sanitation in Africa, Asia and Latin America*. International Institute for Environment and Development

²⁷ Casi todas las concesiones privadas en América Latina se financiaron, al menos en parte, con créditos multilaterales; e, incluso, en algunos contratos como los de Buenos Aires o La Paz, las instituciones financieras aparecen como partes interesadas.

rescisión de muchos contratos como los de Cochabamba, Buenos Aires, Maldonado o Santa Fe.

Las privatizaciones en América Latina se produjeron en dos grandes oleadas. La primera se inició en 1993, con el proyecto de la ciudad de Buenos Aires (Argentina), la mayor privatización hasta el momento²⁸, convertida por el BM y el BID en el *paradigma* a seguir en todas partes. La segunda oleada tuvo lugar a finales de la década de los noventa. Las instituciones crediticias condicionaron fuertemente sus préstamos a la presencia de las multinacionales hasta el punto que era posible entender la entrada de inversores privados sin el financiamiento de las instituciones financieras internacionales (representado tanto por el volumen de dinero inyectados por el BM y el BID y el Banco Europeo de Inversiones, como por las condicionalidades impuestas por el FMI). Pero después de los acontecimientos de la guerra del agua en Cochabamba (Bolivia)²⁹, se puede concluir que, en el nuevo siglo, la salida de las multinacionales de una región se ha producido de manera poco ordenada y más bien convulsa y que, a las protestas sociales, se les han añadido demasiado a menudo las demandas de las multinacionales ante el CIADI³⁰. De hecho, justamente, las principales razones de esta salida son la fuerte oposición pública pero también el hecho de no haber alcanzado los beneficios esperados.

²⁸ Más de 10 millones de usuarios pasaron a recibir agua de Aguas Argentinas, en manos de Aguas de Barcelona, Suez, Veolia y Anglian Waters.

²⁹ Bechtel, la española Abengoa y Edison, propietarias de Aguas del Tunari, fueron expulsadas de forma virulenta el 2001.

³⁰ El CIADI, organismo del BM con quien comparte presidente, fue creado en 1965.

A inicios del año 2007, Suez, quien llegó a ser el mayor operador privado de América Latina, cerraba la región y retiraba su último empleado de Bolivia. A pesar de todo, esta decisión no cogía a nadie por sorpresa ya que, 4 años antes, había anunciado que la condición para seguir operando en cualquier país de América Latina era mantener una tasa de retorno del 13%. Así pues, pocas multinacionales aguantaron la actividad en la región y de éstas (la mayoría de las cuales son españolas); la mayor parte no tienen intención de expandirse e, incluso, están haciendo movimientos para sacarse de encima sus participaciones.

Tradicionalmente, el sector privado del agua en América Latina, como el resto del mundo, ha estado dominado por las francesas Suez y Veolia³¹, aunque con una presencia relativamente importante en Sudamérica de empresas españolas. En estos momentos, dos grupos dominan el panorama en la región: operadores españoles pero que cuentan también con capital francés. Estamos hablando de Aguas de Barcelona, controlada por la francesa Suez y La Caixa; y Proactiva, una *joint venture* entre la constructora FCC y la francesa Veolia. Pero hasta estas compañías están abandonando contratos: Agbar, por ejemplo, ha dejado sus contratos en Argentina y Venezuela³². De hecho, no tienen planes de expansión en la región y no se prevé que accedan a ningún contrato nuevo.

³¹ El sector privado del agua está dominado por un pequeño nombre de empresas, entre las que destacan las francesas Suez, Veolia y Saur; y la británica Thames Water; que concentran más del 80% de la actividad. No obstante, la concentración es tal que, incluso de este porcentaje, Suez y Veolia ya controlan más de dos terceras partes.

³² Pese a que mantiene un contrato de mantenimiento de redes en algunos barrios de Caracas.

La experiencia de Agbar ha sido muy conflictiva, especialmente en Uruguay³³ y en Argentina, donde todas sus concesiones, Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba, han acabado con revueltas sociales y demandas ante el CIADI. Incluso Agbar se ha quitado de encima casi todas sus concesiones en Chile, incluyendo el 49.9% de su participación estrella, Aguas Andinas, en Santiago de Chile, y ha tratado infructuosamente de venderse parte de su negocio en Cartagena de Indias (Colombia)³⁴. Proactiva solamente mantiene actividad en Colombia y Brasil, aun cuando está efectuando gestiones de vender la participación en la zona de Paraná, Brasil.

Aguas Argentinas: el caso de Suez, Aguas de Barcelona y Vivendi en Buenos Aires³⁵

Aguas Argentinas fue la pionera en la privatización del agua. En el año 1993 se adjudicó la concesión de la ciudad de Buenos Aires a un consorcio formado por Suez, Vivendi, Aguas de Barcelona y Anglian Water, aún cuando Suez y Aguas de Barcelona controlaban el 65%.

³³ En 2004, un referendo popular impulsó una reforma constitucional dirigida a considerar el agua como derecho básico universal. Como consecuencia, Aigües de Barcelona, Aguas de Bilbao e Iberdrola abandonaron el país.

³⁴ En este contrato se han detectado incumplimientos con relación a la inversión en los barrios más pobres. Ver *Cartagena: Joint Venture achievements but fears for the future*. Save the Children. 2003. *Efectos de la privatización de los servicios de agua en los niños y niñas colombianos*. CINDE y Save the Children. 2004. *Water and privatisation in Latin America, 2002* i *Water privatisation and restructuring in Latin America, 2007*. D. Hall *et al.* PSIRU.

³⁵ Resumen extraído de *Espejismo en el agua. El fracaso de las inversiones privadas en el servicio de agua de países en desarrollo*. World Development Movement. 2006

La concesión de agua y saneamiento comenzó en mayo de 1993 y beneficiaba a 10 millones de personas. En septiembre del 2005, sus accionistas privados decidieron poner fin al convenio, que se debería haber prolongado por 18 años más –hasta el 2023-, ya que no se pudo llegar a un acuerdo con el gobierno sobre la revisión de las tarifas, después de la crisis financiera que sufrió Argentina en diciembre del 2001. Agbar tiene interpuesta una demanda al CIADI, organismo judicial del BM que vela por los intereses de las compañías privadas inversoras. Algunos puntos negros de la experiencia son:

- **Incumplimiento de compromisos contractuales en términos de inversión.** Del mayo de 1993 al diciembre de 1998, Aguas Argentinas había conseguido solamente el 54% de las inversiones originalmente acordadas por ampliar la red de suministro de agua. De las inversiones originalmente acordadas para ampliar la red de alcantarillado, la compañía cumplió con un 43%. Incluso después de diversas renegociaciones de los hitos de inversión, Aguas Argentinas continuó incumpliendo sus compromisos. No realizó el 39% de las inversiones programadas para ampliar la red de suministro de agua ni el 60% de las inversiones proyectadas para ampliar la red de alcantarillado, uno de los motivos por el cual el presidente Kirchner forzó la rescisión del contrato.
- **Incremento desproporcionado de tarifas.** La mediana de las tarifas de agua de Buenos Aires, de mayo de 1993 a diciembre del 2001, aumentó de un 88%, en comparación con el aumento del 7% del Índice de precios del consumo.
- **Movimientos financieros especulativos o gravosos.** Entre 1994 y 2001, se detectan 3 préstamos del BM y el Banco Interamericano de Desarrollo por una suma de 260 M\$ como

moneda de cambio en el proceso privatizador. Además, Aguas Argentinas interpone una demanda al CIADI por 1.700 M\$.

- **Incumplimiento de la calidad.** Demanda del Gobierno argentino por incumplimiento del límite de nitratos en el agua potable, así como desperfectos en obra civil causantes de fugas y falta de presión sistemática en la red. Según el ministerio de Planificación, 43 de los 131 pozos de abastecimiento explotados mostraban niveles de nitratos (indicativo de contaminación fecal o de la industria agroalimentaria) superiores a los permitidos.

No obstante, hay más empresas españolas operando en Sudamérica. Una de ellas es la eléctrica vasca Iberdrola³⁶ que, después de ser expulsada de Uruguay, únicamente mantiene una concesión en Puerto Montt (Chile), pese a todos los intentos de vender su participación a Thames Water o Anglian Water. Dos de los principales grupos constructores de España, Sacyr Vallehermoso y ACS, tienen contratos aislados: Sacyr, un par en Brasil y ACS, de la mano de Dragados, en Argentina³⁷.

Por otra parte, resulta curioso el caso de la empresa pública de Madrid, Canal Isabel II que, inicialmente de forma conjunta con la empresa privada valenciana TECVASA y bajo el paraguas de Canal Extensia, tiene el control del operador colombiano AAA. Canal Extensia empezó a operar en Colombia, a partir de la antigua concesión de Agbar en

³⁶ Endesa, otra eléctrica, y también en Chile, lo intentó con una participación en Valparaíso. Sin embargo, en 2000 se la vendió a Anglian Water, que hizo lo mismo.

³⁷ El conglomerado ACS-Dragados-Urbaser conserva la explotación de Aguas de Misiones pero por el camino ha dejado un par de contratos en Argentina que han acabado en el CIADI tras una fuerte presión ciudadana en Tucumán y en la provincia de Buenos Aires.

Barranquilla y, en el período 2000-2005, se extendió a las ciudades de Santa Marta, Soledad, Puerto Colombia, Sabanagrande y Santo Tomás, donde aún mantiene los servicios de agua y saneamiento (servicios que también está ofreciendo en Ecuador, con la concesión de Samborondón). No es una situación tan anómala, pues hay el precedente de la empresa pública Aguas de Bilbao, que tuvo que salir de forma abrupta de Uruguay y la Argentina³⁸. Estos casos de empresa pública operando fuera de su país de origen como privada, no es el único en Sudamérica. Acea, el operador semi-privatizado de Roma, mantiene con problemas Aguas de Chillón (Perú), junto con la constructora italiana Impreglio³⁹.

Y también resulta interesante constatar como la norte-americana Bechtel y la italiana Edison, las mismas constructoras que juntamente con la española Abengoa constituyeron la desagradable experiencia de Aguas del Tunari en Cochabamba, mantienen el contrato de Guayaquil (Ecuador) bajo el paraguas de Interagua, a pesar de la creciente controversia.

En última instancia, únicamente mencionar la presencia de Marubeni, un grupo japonés, y de OTPP, un plan de pensiones canadiense, en Chile⁴⁰.

Como resultado de esta salida de multinacionales de Sudamérica, está apareciendo un cierto fenómeno de proliferación de empresas

³⁸ Aguas de Bilbao entró en 1999 en Argentina a través de la empresa Aguas del Gran Buenos Aires y, juntamente con Dragados y la italiana Impreglio, se salió (demanda al CIADI incluida) en 2006.

³⁹ Esta constructora, juntamente con Aguas de Bilbao y Dragados, fue expulsada de la concesión de la provincia de Buenos Aires.

⁴⁰ Mediante concesiones compradas a otras empresas que también salían de la región (Thames Water y Anglian Waters).

privadas sudamericanas (Fig.4). Ya hemos mencionado alguna, como la colombiana AAA, a pesar de todo controlada por la española Canal de Isabel II; pero estas empresas están surgiendo sobretodo en Argentina, Brasil y Chile. En algunos casos, como sucede con el Grupo Roggio, ya participaban en el contrato de Córdoba con Suez y Aguas de Barcelona y después de la marcha de éstas continúa manteniéndose en la ciudad, a pesar de la fuertísima presión popular. Finalmente, destacar que, sólo en contadas ocasiones, estas empresas están saltando los límites de sus países ya que únicamente se tiene constancia de la argentina Latin Aguas operando en Tumbes (Perú), junto con la peruana Concisa.

Compañía	País	Concesiones
Latinaguas / Grupo Chamas	Argentina	Corrientes, Salta y la Rioja
South Water / Grupo Sielecki	Argentina	Clorinda, Santiago del Estero y Mendoza
Grupo Roggio	Argentina	Córdoba
Odebrecht	Brasil	Limeira
Bertin / Equipav	Brasil	Campo Grande, Prolagos e Itu
Grupo Solari	Chile	Aguas Nuevas
Grupo Luksic	Chile	Aguas de Antofagasta
Hidrosan / Icafal / Vecta	Chile	Regiones III y XI
Concisa	Perú	Tumbes (con Latinaguas)

Fig. 4. Empresas privadas sudamericanas operando en la región. (*Water privatisation and restructuring in Latin America, 2007, D. Hall et al. PSIRU.*)

2. LA SALIDA DE LAS MULTINACIONALES

Actualmente, son muy pocos los contratos privados que se mantienen vigentes bajo su forma original. En Colombia, Ecuador y Perú se aprecia una cierta estabilidad de los operadores privados, pero en Chile y Brasil se detecta más compra-venta de concesiones, sobretodo de multinacionales a inversores locales o a multinacionales sin implantación en el sur-continente. En conclusión, más del 50% de los contratos privados se han visto cancelados por algún motivo y, de estos, el 58% han acabado pasando, de nuevo, bajo el control del sector público (Fig.5). Todas estas cifras son especialmente significativas si se tiene en cuenta que esto ha sucedido en un período inferior a los 10 años, cuando estos contratos eran, de media, por 30 años.

País	Total contratos privados	Contratos privados que cesan	%	Vuelta al sector público	%
Argentina	9	7	78%	6	86%
Bolivia	2	2	100%	2	100%
Brasil	7	4	57%	0	0%
Chile	12	5	42%	0	0%
Colombia	8	2	25%	1	50%
Ecuador	2	0	0%	-	-
Perú	1	0	0%	-	-
Uruguay	3	3	0%	2	100%
Venezuela	3	3	100%	3	100%
TOTAL	47	26	55%	15	58%

Fig. 5. Evolución de los contratos privados

Esta vuelta hacia el sector público, que ha recuperado la mayoría de las concesiones privatizadas, se ha hecho bajo diferentes fórmulas: desde el control estatal, provincial y estatal, a la de los propios trabajadores o la gestión comunitaria (Fig.6).

País	Concesión	Rescate de...	Propiedad (%)		
			Estatal	Municipal	Trabajadores
Argentina	Buenos Aires, Aysa	Suez, Aguas de Barcelona, Vivendi/Veolia, Anglian Waters	90		10
	Provincia de Buenos Aires, Aguas Bonaerenses	Azurix/Nerón, Aguas de Bilbao, Dragados, Impreglio	90		10
	Tucumán, Sapem/OST	Proactiva/FC C/ Veolia, Dragados	90		10
	Santa Fe, Aguas Santafesinas	Suez, Aguas de Barcelona	51	39	10

Bolivia	La Paz/El Alto, Epsas	Suez	100		
	Cochabamba, Semapa	Bechtel, Edison, Abengoa		100	
Uruguay	Maldonado, OSE	Aguas de Barcelona, Aguas de Bilbao, Iberdrola	100		
Venezuela	Hidrolara	Aguas de Valencia	50	50	
	Monagas	Proactiva/FC C/Veolia	49	51	

Fig. 6. Rescate de contratos del sector privado. (*Water privatisation and restructuring in Latin America, 2007. D. Hall et al. PSIRU*).

En Argentina, la “renacionalización” de Buenos Aires restableció el fuerte rol del gobierno central en el sector del agua, tal y como era antes de la década de los 90. En este contexto, merece la pena resaltar el hecho que sindicatos y trabajadores tienen una propiedad formal de la empresa, como si se tratara de una cooperativa. Esto es una herencia del tiempo de las privatizaciones, una práctica que se introdujo para mejorar la oposición tanto de trabajadores como

de sindicatos, que teóricamente también participaban de los beneficios.

En Bolivia, el rescate se efectuó a través de operadores estatales y municipales⁴¹, y en Uruguay, el referéndum para revocar la privatización del agua tuvo como resultado que las dos concesiones privadas pasaran al operador estatal OSE.

En Brasil, donde hay una mezcla de operadores estatales, municipales y pequeños operadores privados, se da un amplio abanico de iniciativas. La asociación de operadores municipales, Assemae, ha trabajado activamente apoyando el desarrollo de estos operadores, a menudo a través de la figura de concesionarios público-público. Pero también se están dando movimientos en otro sentido y se están dando privatizaciones parciales de operadores estatales: SABESP, del estado de Sao Paulo, tiene un 49.7% en manos de inversores privados, brasileños y norte-americanos; y Copasa, del estado de Minas Gerais, un 30.2%. A pesar de todo, estos operadores parcialmente privatizados están estableciendo colaboraciones con operadores públicos de Perú y Paraguay.

Finalmente, en Colombia, con presencia de operadores privados locales y multinacionales, tres operadores municipales están en fase de expansión: EAAB (Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá), EPM (Empresas Públicas de Medellín) y Aguas de Manizales. Incluso Aguas de Manizales llegó a un acuerdo para

⁴¹ Para ser justos, si bien el caso de Cochabamba se ha convertido en un símbolo del comportamiento de las multinacionales en todo el mundo, es obligatorio recordar que su re-municipalización está siendo muy problemática.

asumir la concesión de Aguas de Barcelona en Cartagena, pese a que esta propuesta fue rechazada por el consejo municipal.

III. EL COSTE DE LA JUGADA

Sin embargo, esta salida de las multinacionales, además de las cargas crediticias, continúa generando un coste muy significativo para los países de Sudamérica, especialmente en Argentina y, en menor medida, en Bolivia. En muchos casos, las empresas se han dirigido al CIADI reclamando una compensación por la interrupción de los contratos (Fig.). Estos casos resultan sumamente costosos, tanto por el importe de la reclamación (que ha llegado a un importe total de 3.300 millones de dólares), como por el gasto realizado para afrontar la demanda. Desde el año 2007, Venezuela y Bolivia han salido del CIADI.

País	Concesión	Demandantes	Reclamación	Resolución
Argentina	Tucumán	Aguas del Aconquija (Vivendi)	375M \$	105M \$
	Provincia de Buenos Aires	Azurix	400M \$	165M \$ (apelado)
	Mendoza	Saur	300M \$	Pendiente
	Mendoza	Azurix		Pendiente

	Santa Fe	Aguas Provinciales de Santa Fe (Suez y Aigües de Barcelona)	300M \$	Pendiente
	Córdoba	Aguas Cordobesas (Suez y Aigües de Barcelona)	108M \$	Pendiente y/o interrumpido
	Buenos Aires	Aguas Argentinas (Suez, Aigües de Barcelona y Vivendi)	1.700 M \$	Pendiente
	Provincia de Buenos Aires	Impreglio	100 M \$	Pendiente
Bolivia	Cochabamba	Aguas del Tunari (Bechtel, Abengoa i Edison)	50 M \$	2 bolivianos
	La Paz / El Alto	Suez	Amenaza de reclamo	

Fig. 7. Rescate de contratos del sector privado (*Water privatisation and restructuring in Latin America, 2007. D. Hall et al. PSIRU*).

Ante este panorama desolador en los contratos privados de abastecimiento y saneamiento, las multinacionales del sector están apostando por contratos de construcción y operación de plantas de

tratamiento y saneamiento, lo que se conoce como contratos BOT (*build-operate-transfer*). Este tipo de contratos resultan más atractivos para las empresas, pues acotan más los riesgos, garantizan los retornos y suponen trabajar para un único cliente (la compañía subministradora). Este tipo de relación, por ejemplo, es la establecida por Aguas de Barcelona con Aguas de Cartagena. Sin embargo, a pesar de todo, estos contratos BOT también están dando problemas en Latinoamérica, como los contratos de Suez en Colombia o de Bewater en Chile; donde se vienen observando los mismos casos de corrupción en la contratación y se mantienen los elevados precios para los operadores, a menudo por encima del que los operadores facturan a los usuarios.

IV. ALTERNATIVAS AL MODELO DE PRIVATIZACIÓN

Teniendo en cuenta lo que se ha explicado anteriormente, cada vez hay más conciencia de que los operadores públicos de agua, responsables de cerca del 95% del suministro de agua en todo el mundo, merecen toda la atención y apoyo. Una de las claves para mejorar la ampliación de las redes es empezar a trabajar a partir de las empresas públicas, mejorando su funcionamiento, con ayuda política, técnica y económica, así como con reformas administrativas.

En los países del Sur se ha puesto en marcha un amplio abanico de enfoques innovadores para reformar los sistemas públicos de suministro urbano⁴². En muchos casos, las reformas parten de la

⁴² Consultar el libro Balanyá, B.; Brennan, B. *et al.* (eds.). *Por un modelo público de agua: triunfos, luchas y sueños*. Edición el Topo, 2005

participación ciudadana y de otras formas de democratización. Muchas veces, el objetivo es superar la burocracia, la corrupción y otros problemas que suelen encontrarse a raíz del fracaso del servicio público y garantizar el agua potable y asequible para todos y todas a través de empresas que sean verdaderamente públicas, no solamente en lo que atañe a la titularidad, sino también a la participación.

En muchos casos, han surgido nuevas formas de cooperación o de asociaciones locales entre operadores públicos de agua, comunidades, sindicatos y otros grupos claves. Además, cada vez se está prestando una mayor atención a las asociaciones entre empresas públicas de agua. Estas asociaciones han propiciado el encuentro entre empresas públicas que funcionan bien y otras con peor rendimiento para compartir conocimientos y, de esta manera, mejorar la calidad de la empresa con más problemas.

Las asociaciones entre organismos públicos van ganando, poco a poco, un apoyo político de alto nivel. Así, se dio un importante paso hacia delante cuando la Comisión de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (CDS-13), en su cumbre del 2005, incluyó las asociaciones entre organismos públicos a la lista de medidas que se deberían de poner en práctica.

El gran desafío consiste ahora en traducir este apoyo de asociaciones entre organismos públicos en compromisos políticos y económicos concretos por parte, por ejemplo, de los gobiernos donantes. Con esta finalidad, la Junta Asesora sobre Agua y Saneamiento de la ONU cuenta con un grupo de trabajo sobre asociaciones público-público (lo que generalmente se llama *PuPs*, del inglés *public-public-partnership*) que está analizando las

medidas prácticas para desarrollar asociaciones de este tipo como método para acelerar el avance hacia los ODM. En este contexto, se ha impulsado la creación de la Alianza por los Concesionarios Públicos del Agua, conocida por sus siglas en inglés como WOPs, que cuelga de la agencia UN-Habitat. Como primeras experiencias, se puede aportar el trabajo efectuado por Assemæe dentro de Brasil o la colaboración entre las empresas públicas de Huancayo (Perú), y ABSA, el nuevo operador público de la provincia de Buenos Aires.

V. CONCLUSIONES

Tal y como se ha mostrado en este estudio, actualmente existen muchas personas en el mundo sin un acceso seguro al agua potable y a un saneamiento básico. Sin embargo, también hemos constatado que este problema no se produce por una falta de recurso, sino de voluntad política; que están habiendo retrocesos y que, por tanto, es necesario conocer que políticas han impulsado hasta ahora los bancos de desarrollo y los principales organismos donantes para reformularlas.

Es vital que este cambio de enfoque empiece por las organizaciones donantes y los gobiernos, que tienen que dejar de promover el mito de que el sector privado facilitará las nuevas conexiones necesarias para alcanzar los ODM ya que la realidad ha sido otra: por un lado, no se ha invertido lo suficiente para llegar a alcanzar los ODM y, por el otro, la poca inversión realizada ha procedido, en su mayoría, de fondos públicos y no privados.

Las organizaciones donantes y los gobiernos deben invertir la tendencia de reducción del financiamiento de servicios de agua y

saneamiento para tratar de compensar la falta de inversión que se ha producido en la última década. Si bien es cierto que se necesita una cantidad significativamente mayor de fondos de donantes, también es importante que el dinero se gaste de manera apropiada.

Actualmente existen resultados satisfactorios en los modelos de gestión pública con participación ciudadana. Es necesario que se focalice la atención en la mejora de estas dinámicas, ya que el agua no es una mercancía: el agua es un derecho humano, el agua es de todos/as y para todo/as.

I. INTRODUCCIÓN*

Los servicios básicos de agua y saneamiento (desde ahora, SBAS) son de vital importancia para que los pueblos y las personas gocen de una vida digna, para la cohesión social y para la gobernabilidad de los territorios. El agua para las necesidades básicas humanas y domésticas, en calidad y cantidad suficiente, fue considerada como *derecho humano* por el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas. Y, el logro de este derecho es el primer paso para garantizar el de muchos otros, como el derecho a la alimentación.

No obstante, la posibilidad de acceder a esta agua es muy desigual entre la población mundial y las diferencias entre los estados son gigantescas. Los estados esconden grandes desigualdades internas, entre regiones rurales y urbanas, y según sus ingresos económicos. La situación empeora cada vez más en las zonas con pocos ingresos, ya que quedan excluidas de los programas de cobertura de agua y saneamiento.

En los territorios donde se ha producido este acceso universal al agua ha sido, principalmente, gracias al esfuerzo del sector público. Sin embargo, en las últimas décadas, hemos asistido a un cúmulo de estrategias por parte de las políticas dominantes de las Instituciones Financieras Internacionales (IFI). Las IFI han impulsado la participación del sector privado en la extensión de los SBAS con el supuesto propósito de garantizar el acceso universal al

* Sr. Jaume Delclòs, miembro de Enginyeria Sense Fronteres (ESF)

* Artículo traducido del original en catalán por Laura M. Saus

agua. Pero esta estrategia política no sólo ha sido ineficaz (como prueban, entre otros, los casos de Argentina, Bolivia o Uruguay, estados donde los procesos de adjudicación han sido opacos y donde las empresas adjudicadoras han incumplido parte de los acuerdos) sino que, además, en muchos casos, estas políticas han empeorado el acceso a los SBAS por parte de la población.

Ante esta privatización de la gestión del agua, las redes sociales del agua se han movilizado para una gestión pública del agua, una gestión que cuente con la participación y el control social. Valorando la importancia que tienen los SBAS en la gobernabilidad del territorio, los movimientos sociales (desde ahora, MS) por el agua han apostado por una gestión pública que devuelva la capacidad de gestión y decisión a los usuarios de estos servicios. Así pues, los SBAS deben mantenerse en la esfera pública, sin ingerencias externas del sector privado con ánimo de lucro. Por otra parte, como el sector público también requiere mecanismos de control para mantener y mejorar su eficacia, proponemos la participación y el control social de los SBAS.

Así pues, en el presente artículo intentaremos desglosar las diferentes propuestas de los MS por el agua y, además, trataremos de analizar, brevemente, los diferentes modelos de gestión para garantizar el acceso universal al agua.

II. LA SOCIEDAD CIVIL INTERNACIONAL PORTADORA DE SUEÑOS, PROPULSORA Y VERDADERO MOTOR DE CAMBIO

Una de las grandes fortalezas de los movimientos sociales ha sido la creación de redes estables de acción y reflexión de las diferentes luchas sociales, y los MS por el agua no han sido una excepción. En los últimos 25 años, la sociedad civil, manteniendo el carácter de denuncia contra las injusticias y sus mecanismos, ha generado muchas propuestas alternativas al modelo imperante, contribuyendo a la creación de una nueva manera de entender este mundo y potenciando unos nuevos valores para regirlo.

Desde hace unos años, el acceso al agua ha tenido cierta importancia en los debates internacionales, tal y como se puede observar en el Cuadro 1, donde se muestran los principales acuerdos alcanzados por la comunidad internacional.

Cuadro 1

Cumbre	Acuerdos sobre agua	Objetivo
Década del Agua ('80)		Dotar a todos los seres humanos de la cantidad necesaria de agua limpia para 1990
Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de las Naciones Unidas (Copenhague, 1995 ¹)	Se acuerda destinar el 20% de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) a los servicios básicos. Además, los países receptores deberán invertir el 20% de la inversión pública en estos	Garantizar el acceso universal al agua de cara al 2000
Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM, 2000)		Reducir a la mitad, para el 2015, el porcentaje de personas sin acceso sostenible al agua potable y a los servicios básicos de saneamiento

Fuente: Naciones Unidas y Elaboración Propia

Como se aprecia en este cuadro, los objetivos de la cumbre para el Desarrollo Social de Naciones Unidas no fueron alcanzados. Y, hoy por hoy, son muchas las opiniones y los datos oficiales que prevén

¹ <http://www.un.org/esa/socdev/wssd/>

que éstos no se alcanzarán, pues no se están tomando las medidas adicionales necesarias para alcanzar estos mínimos.

III. EL NACIMIENTO DE LAS REDES SOCIALES DEL AGUA: HACIA EL ACCESO UNIVERSAL DEL AGUA

La comunidad internacional ha optado por debatir medidas que alimentan modelos obsoletos y fallidos. Contrariamente a estas posturas, los MS por el agua han liderado una serie de luchas, reclamaciones y propuestas para dar un giro a la situación actual. En los últimos años, los MS por el agua, que constituyen una red muy diversa y enriquecedora de organizaciones, han evolucionado desde la movilización más frontal y legítima contra la vulneración de los derechos básicos y fundamentales en temas de agua, hasta la elaboración de propuestas alternativas para poner fin a la actual situación de no-acceso al agua.

A continuación, se exponen las principales movilizaciones sociales, aquellas que han marcado un punto de inflexión en los MS por el agua a nivel internacional. Hacemos referencia a estas debido a la importancia que tuvieron en su lucha activa contra la vulneración de los derechos más básicos, así como por su trascendencia a la hora de revocar las decisiones tomadas desde las Instituciones Financieras Internacionales en convivencia con las elites gobernantes. Uruguay es uno de los casos más emblemáticos de propuesta de alternativas desde la sociedad civil, ya que representa el paso de la denuncia a la propuesta por parte de las redes sociales. Por otro lado, estos conflictos son los ejemplos más significativos pero no los únicos. Y es que la construcción de otros

modelos de gestión del agua se está trabajando y extendiendo a nivel mundial vía participación de la sociedad civil cívica.

El año 1997, el Banco Mundial condicionó la ayuda financiera de agua y saneamiento de la ciudad de Cochabamba (Bolivia) a la privatización de su servicio de agua. El concurso de adjudicación estuvo lleno de irregularidades y, finalmente, la adjudicación correspondió a Aguas del Tunari (subsidiaria de la transnacional Bechtel, en la que participaba la española Abengoa). Al cabo de poco tiempo, la empresa subió las tarifas un 200%, cerró todas las fuentes públicas y prohibió recoger agua de la lluvia. Estos hechos desencadenaron en una protesta masiva contra la transnacional y que finalizó tras una serie de manifestaciones que se prolongaron más de 90 días. El 9 de abril, la población de Cochabamba logró la rescisión del contrato por parte del gobierno de Bolivia y Aguas del Tunari denunció al gobierno boliviano delante del tribunal del CIADI². El proceso judicial, que finalizó en 2005, acabó dando la razón a la ciudadanía de Cochabamba³.

En Argentina, en la provincia de Buenos Aires, se llevó a cabo un proceso de privatización que, impulsado por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y por el Banco Mundial (BM), condicionaba la ayuda financiera a la participación del sector privado. Hubo cierta resistencia por parte de algunos sectores sociales, que promovieron proyectos de ley que defendían una administración pública con la

² El Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones (CIADI), dependiente del Banco Mundial, es la institución que obligó a Cochabamba a privatizar su sistema de agua como condición para viabilizar el préstamo de 1997.

³ Balanyá, B.; Brennan, B.; Hoedeman, O.; Kishimoto, S. y P. Terhorst (eds.), 2005, *Por un modelo público del Agua*, Barcelona: Viejo Topo, 2005.

participación de los trabajadores en la dirección administrativa y ejecutiva de la empresa. Sin embargo, las presiones empresariales argentinas y extranjeras hicieron que el proceso no concluyese aquí y Azurix/Enron, la empresa que teóricamente tenía que garantizar el servicio a la población, empezó la expoliación de la compañía. En 2002, el gobierno ya era consciente de que no podía controlar el descontento social provocado por la mala gestión del servicio por parte de Enron. No obstante, con dos años de inoperancia del gestor privado, la cobertura de acceso al agua se redujo del 74% al 68% y, en lo que atañe a saneamiento, del 47% al 43%. En resumidas cuentas, el sector público tuvo que invertir grandes cantidades de fondos propios para recuperar el correcto funcionamiento del servicio mientras Azurix/Enron interponía una demanda al Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones (CIADI) contra el Estado argentino y la provincia de Buenos Aires (la cual, a fecha de edición de este artículo, todavía está pendiente de resolución).

Uruguay sufrió un proceso de privatización de los SBAS muy similar bajo el pretexto de que el sector privado los gestionaría con más eficacia y pese a ser servicios que ya ofrecían una correcta cobertura y servicio. Tras este proceso de privatización, que conllevó un aumento de las tarifas, una degradación del funcionamiento y el incumplimiento de la extensión de la cobertura de agua; la sociedad civil uruguaya, mediante la movilización, consiguió reformar la Constitución con el apoyo de un 64% de la ciudadanía: el agua pasaba a ser considerada un derecho humano y la gestión de los recursos hídricos, a realizarse desde el sector público, con criterios de participación ciudadana y sostenibilidad.

Estas movilizaciones sociales supusieron los inicios de la construcción de alternativas al acceso universal al agua por parte de los MS.

IV. LA CONSTRUCCIÓN DEL MOVIMIENTO INTERNACIONAL DEL AGUA

Las redes sociales internacionales del agua han estado divididas durante mucho tiempo. Para simplificar la realidad, se dividen de la siguiente manera: el movimiento ecologista por un lado y el de derechos humanos y contra la privatización de los servicios de agua por el otro. En 1985 se crea la International Rivers Network, que trabaja desde la perspectiva ecologista. En el marco de las grandes luchas que acabamos de exponer, aparecen otras redes internacionales que trabajan a favor de la gestión pública del agua, contra la privatización de los SBAS y por el reconocimiento del derecho humano al agua; y sobre las que nos centraremos a continuación.

Los MS por el agua han alcanzado uno de sus puntos de confluencia en los "ilegítimos" Foros Mundiales del Agua (FMA), ya que están organizados por el Consejo Mundial del Agua⁴. La presencia de los movimientos sociales en estos foros se inició en el 2000, en el 2o FMA de La Haya y, con una acción un poco más coordinada, en el

⁴El Consejo Mundial del Agua es un organismo que integra representantes de las principales multinacionales del sector y que tiene el apoyo explícito de Naciones Unidas. Las políticas que se proponen en este foro se adecuan a los intereses de las grandes corporaciones privadas transnacionales de agua. Los MS denuncian su falta de legitimidad.

3er FMA celebrado en Kyoto en el 2003. El objetivo de los MS por el agua era poner de manifiesto problemáticas que no eran abordadas en los debates, además de plantear otras maneras de gestionar los SBAS.

La construcción de propuestas y alternativas, así como la denuncia de las injusticias por parte de los MS por el agua se han construido alrededor de los siguientes foros:

Cuadro 2

Año	Encuentro
2002	I Foro Alternativo Mundial del Agua (Florencia)
2003	Acciones en el Foro Mundial del Agua (FMA) (Kyoto)
2004	Foro Social Mundial (FSM) (Mumbai)
2005	Foro Social Mundial (Porto Alegre) II Foro Alternativo Mundial del Agua (Ginebra)
2006	Foro Social Mundial (Caracas) Foro Internacional para la Defensa del Agua (México). Cumbre de los MS en el marco del IV FMA. Enlazando Alternativas II. Cumbre social de la Unión Europea con América Latina y el Caribe (coincidiendo con la cumbre de jefes de Estado y de gobierno de la UE-ALC)
2007	Foro Social Mundial (Nairobi) Asamblea Mundial del Agua de ciudadanos y cargos electos (Bruselas)

Fuente: Elaboración propia

Los Foros Sociales Mundiales han supuesto puntos de encuentro muy significativos para las redes sociales del agua, ya que éstas contaban con su propia agenda de reuniones.

V. EVOLUCIÓN DE LAS PROPUESTAS Y DENUNCIAS DE LOS MOVIMIENTOS SOCIALES DEL AGUA EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL

A continuación, se citan algunas de las declaraciones finales de las reuniones de los MS por el agua. Para poder observar como han evolucionado las propuestas y las denuncias de las declaraciones consensuadas en estas reuniones, se han analizado declaraciones del primer Forum Alternative Mundial de l'Eau del 2002 (FAME), del Foro Internacional para la Defensa del Agua⁵ del 2006 (de ahora en adelante, FIDA) y de la Asamblea Mundial del Agua de ciudadanos y cargos electos⁶ del 2007 (de ahora en adelante, AMACCE).

En el FAME se acordó “promover el Derecho al agua para todos y el reconocimientos del agua como bien común y que, por tanto, pertenece a todos los seres vivos del planeta” mientras que el último FMA se inauguró con la declaración verbal de que el agua era un derecho (y pese a que esto no fuese recogido en su declaración ministerial). Por lo que respecta al FIDA, se exigió “tener acceso a agua en calidad y cantidad suficientes para satisfacer las necesidades básicas humanas”; mientras el AMACCE, después de más de 4 años sin avance, reiteró en su declaración final que era necesario reconocer el acceso al agua como un derecho humano universal, indivisible e imprescriptible.

⁵http://catalunya.ingenieriasinfronteras.org/NOVA/pdf/Declaracion_Foro_Agua_Mexico.pdf

⁶http://www.contrattoacqua.it/public/up//documenti_PDF/AMECE/Conclusioni_finale.pdf

El FAME reconoció el acceso al agua como un “derecho indivisible” e “imprescriptible” a nivel de tratados y convenciones. Además, manifestó su “oposición a todas las formas de privatización y de mercantilización del agua” además de una “oposición frontal” a que los servicios de agua apareciesen en la lista de servicios negociables de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y en el Acuerdo General de Comercio y Servicios (AGCS).” De hecho, a lo largo de estos años, el FAME ha puesto en duda la legitimidad de la propia OMC en el caso del FIDA. En lo que atañe al AMACCE, se propuso “denunciar los gobiernos que pretendían incluir los servicios hídricos como objeto de negociación en el ámbito de la OMC. El agua no es una mercadería y muchos menos los servicios de agua y saneamiento”.

El FIDA profundizó mucho más en su declaración final, donde pidió la abolición del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones (CIADI), al tiempo que exigía a las industrias y corporaciones responsables que reparasen los daños ambientales, humanos y económicos causados.

El FAME declaró que debían promoverse “las prácticas democráticas y participativas en el sector del agua”; una voluntad que el FIDA concretó aún más cuando instó a promover “la gestión pública, social, comunitaria, participativa e integral del agua”.

El FIDA denunció que las colaboraciones público-privadas no son más que otra forma de privatización de los servicios de agua y saneamiento; mientras el AMACCE manifestaba su oposición a la manera de operar de los poderes públicos que, bajo una lógica estrechamente financiera y especulativa, tienden a hacer depender

en exceso las inversiones en infraestructuras y servicios públicos a capitales privados.

El refuerzo del sector público en la gestión del agua ha sido incorporado más recientemente. El AMACCE hizo una serie de propuestas en este sentido:

- Reforzar el papel de las empresas públicas de agua
- Realizar una gran movilización a favor de los programas de colaboraciones entre entidades públicas de agua (Partenariados Públicos-Públicos) ya sean Norte/Sur, Sur/Sur o Norte/Norte.

Visto que el sector del agua afecta a una gran variedad de actores, el FAME propuso potenciar las sinergias entre organizaciones de la sociedad civil, ya fuesen ambientalistas, ecologistas o promotoras de la democracia y los derechos humanos. De hecho, desde el encuentro del FAME, se ha ido trabajando con esta perspectiva de redes sociales de agua.

En síntesis, estas son las principales denuncias y propuestas de las redes sociales del agua desde el año 2002 hasta el 2007.

VI. LA GESTIÓN PÚBLICA DEL AGUA CON PARTICIPACIÓN Y CONTROL SOCIAL

La propuesta de garantizar el acceso universal al agua y saneamiento desde la gestión pública surgió del análisis de cómo se había logrado este acceso en los casos donde se había alcanzado. En general, el acceso universal a los servicios de agua y saneamiento se hizo por la vía pública y con recursos públicos y sólo en determinados casos, como el francés, con una pequeña

participación del sector privado. Tras la segunda guerra mundial, se generalizó la idea de que había determinados servicios que no podían regirse por las fuerzas del mercado y que, por tanto, debían ser gestionados desde el ámbito público, siguiendo criterios de eficacia y cobertura universal⁷.

El agua es básica para la vida de los seres vivos del planeta (personas, plantas y animales) y el sector público está obligado a garantizar y priorizar estos usos.

1. CRITERIOS EN LA GESTIÓN PÚBLICA

Desde la sociedad civil, cuando se habla de garantizar el acceso universal al agua y al saneamiento, se propone un modelo que tenga en cuenta a la ciudadanía, desterrando la vieja idea de que la gestión del agua es cosa de expertos y que la población no puede opinar. La propuesta parte de la base que la participación colectiva de la población en la gestión de los SBAS puede introducir ideas nuevas, como una gestión que apueste por un nuevo tipo de relación entre usuarios, gestores y titulares de los SBAS; en suma, una gestión que se realice con la participación de la población, y no de espaldas a ésta.

Los SBAS son monopolios naturales, ya que no existe la libre competencia entre gestores del servicio, que funciona por concesiones de larga duración entre el titular y el operador. Así pues, debemos remarcar que, en los SBAS, el único momento donde

⁷http://catalunya.ingenieriasinfronteras.org/NOVA/seminari_aigua07/ponencias.htm, en la ponencia "El perquè de la gestió pública de l'aigua en context internacional actual" Esteban Castro.

encontramos libre competencia es en la adjudicación de la concesión. Tras ese momento, ya se actúa en monopolio.

A nuestro parecer, los criterios que deben regir los SBAS son los siguientes⁸:

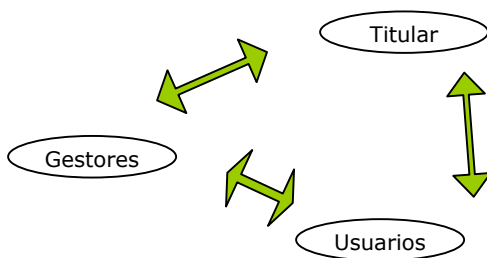
- **Universalidad:** Acceso universal a los servicios de agua y saneamiento para toda la población sin exclusión alguna.
- **Equidad:** Acceso a los servicios de agua y saneamiento independientemente de la raza y/o condición socioeconómica.
- **Integralidad:** Percibir los servicios básicos de agua y saneamiento bajo una visión enmarcada en el ciclo integral del agua. Así pues, dentro de los SBAS debemos incorporar el alcantarillado, el drenaje pluvial y el control de vectores.
- **Gestión pública:** Los SBAS deben ser garantizados por entidades de naturaleza pública, siempre estructuradas bajo una forma de organización directa.
- **Participación y control social:** Debemos involucrar y apoderar a la ciudadanía en la gestión del agua. La ciudadanía debe ejercer el control de los SBAS para que una gestión eficaz y sostenible (desde la perspectiva social, ambiental y económica) sea posible.
- **Intersectorialidad:** Hacer posible el desarrollo tanto de las zonas urbanas como de las rurales, potenciando una visión ecosistémica del agua.
- **Calidad del servicio:** Debemos garantizar regularidad, continuidad, eficiencia, seguridad y calidad en el subministro, además de precios asequibles.

⁸ DA COSTA, S, *Experiencias de Éxito en Servicios Públicos Municipales de Agua y Alcantarillado en Brasil*, 2007.

- **Acceso con precios módicos y justos:** Contabilización de la política tarifaria de acuerdo con el poder adquisitivo de los/las usuarios/as. (No puede superar el 3% de los ingresos familiares⁹).

VII. DIFERENTES MODELOS DE GESTIÓN DE LOS SERVICIOS BÁSICOS DE AGUA Y SANEAMIENTO

En los SBAS encontramos la participación de múltiples actores: gobierno, gestores, trabajadores, consumidores, sociedad civil y agencias externas¹⁰. No obstante, a menudo, cuando analizamos los SBAS y sus actores más relevantes (titulares, gestores y usuarios) sólo vemos una pequeña parte del ciclo integral del agua. A partir de esta matización, analizaremos la relación entre estos 3 agentes: titular del servicio, gestores y usuarios.



⁹ En la Introducción del Comentario General número 15 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas.

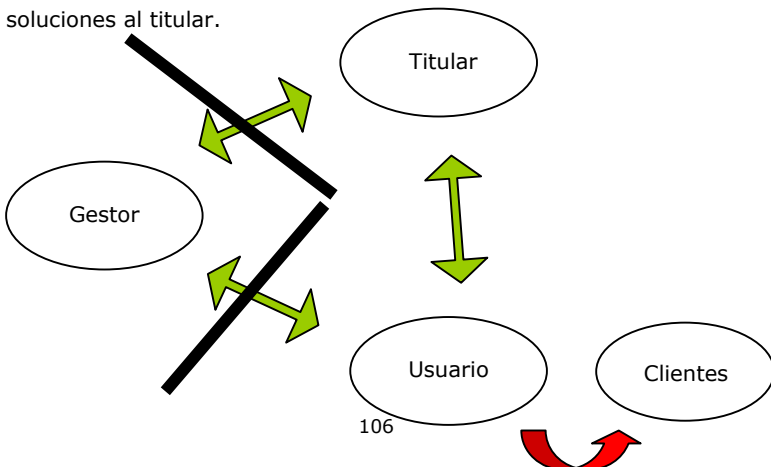
¹⁰http://catalunya.ingenieriasinfronteras.org/NOVA/seminari_aigua07/ponenci.es.htm, en la ponencia "Presentación del concepto colaboración público público y que principios éticos los inspiran" de Emanuele Lobina

- **Titular del servicio:** propietario de la instalación y principal responsable ante los usuarios de que estos obtengan un buen servicio. Debe hacer cumplir los acuerdos a la entidad gestora.
- **Gestores:** vigilan el correcto funcionamiento de los SBAS. Tienen la obligación de hacer funcionar el servicio de acuerdo con las demandas del titular. En este apartado podríamos incluir a los trabajadores del servicio como activo a tener en cuenta.
- **Usuarios:** la población que se beneficia de estos servicios y que también tiene ciertos derechos y obligaciones.

1. MODELO PRIVADO DE GESTIÓN DEL AGUA

La gestión privada se centra en la gestión de los servicios por parte del sector privado y con ánimo de lucro. En este modelo, la relación entre el titular y el gestor es contractual y de larga duración; mientras los usuarios pasan a ser considerados y tratados como clientes por parte del gestor privado. Se trata pues de una relación única y exclusivamente financiera.

Por otro lado, la relación entre los usuarios y el titular se ve fuertemente reducida, además de perjudicada cuando hay incumplimientos de contrato y la ciudadanía exige explicaciones y soluciones al titular.



2. MODELO MIXTO: PARTENARIADOS PÚBLICOS-PRIVADOS

Percibimos como partenariados públicos-privados (PPP) aquellas colaboraciones entre entidades de naturaleza pública y privada (corporaciones privadas con ánimo de lucro).

La propuesta de los PPP surgió tras el desastre que supuso la privatización de los servicios de agua y fue el mismo sector privado el que propuso la colaboración con el sector público para reducir el riesgo de inversión y diluir responsabilidades.

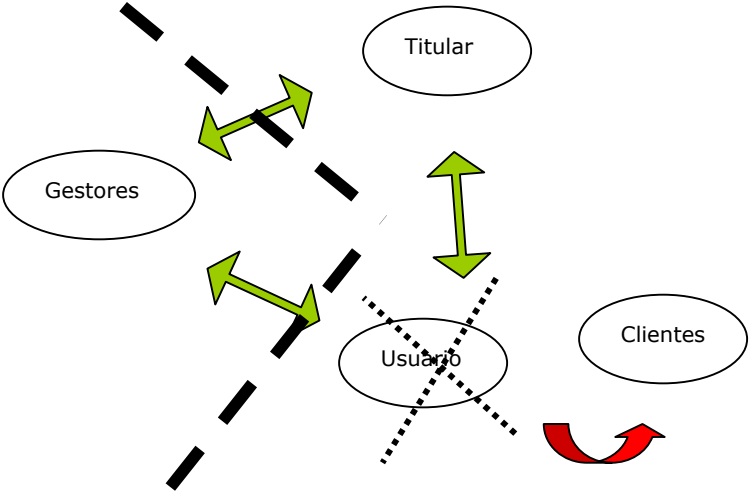
En este modelo de gestión, la titularidad del sistema se reparte en diferentes porcentajes entre los dos actores. Por norma general, es el sector público quien tiene el porcentaje mayoritario y, por tanto, quien es el máximo responsable del servicio; no obstante, debemos matizar que los porcentajes varían en función del caso.

La relación que se establece entre los dos actores que gestionan el sistema se fija contractualmente e incluye todas las condiciones de explotación. Desgraciadamente, a menudo, el sector público firma estos acuerdos contractuales bajo un mal asesoramiento que, ya sea por dejadez o por falta de capacidad, tiene consecuencias sobre el servicio (consecuencias que, tal vez no sean inmediatas, pero que sí saldrán a la luz a largo plazo, como en el caso de las reclamaciones sociales).

Los PPP se han impulsado en estados con una gobernabilidad muy débil y, por tanto, donde se ha acabado desperdiciando la oportunidad que hubiese supuesto para la cohesión social y la proximidad con la ciudadanía la construcción de un servicio básico de agua y saneamiento.

Los interlocutores del sector público deberían seguir criterios de acceso universal al agua, criterios que siempre se siguen. En estas situaciones, los PPP generan un problema de cara a los ciudadanos debido a la falta de control, la dificultad en el acceso a la información y la participación, y la falta de capacidad de regulación de las tarifas.

De hecho, a nuestro parecer, los PPP no son otra cosa que una privatización encubierta con el beneplácito de un sector público que no sabe demasiado bien qué quiere decir actuar *para* el sector público.



3. MODELO PÚBLICO

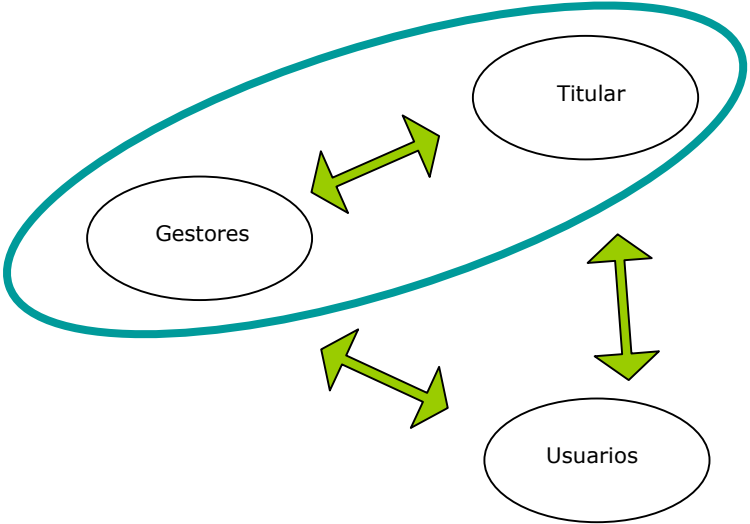
En el modelo público, el titular y los gestores del servicio son de naturaleza pública. A nivel mundial, más del 90% de la población que tiene acceso al agua la tiene a través de un servicio público¹¹.

El modelo público mantiene la esfera de decisión del servicio en el ámbito público, bajo los principios de gestión de un bien común y fuera de la lógica de mercado. En este caso, la responsabilidad, a todos los niveles, es del sector público. Este modelo ha funcionado (y sigue funcionando) en muchos lugares de manera eficaz y bajo alguno de los criterios antes comentados. La unicidad del sector público en la gestión del ciclo integral del agua no fragmenta su gestión y se pueden establecer mecanismos de subsidios entre los diferentes servicios que se contemplan dentro del ciclo integral del agua.

No obstante, conviene recordar que, a veces, el sector público no ha cumplido con eficacia los objetivos de facilitar el acceso universal al agua, tampoco ha mejorado el servicio ni ha aumentado su cobertura. Es más, en ocasiones, también se han destapado episodios de corrupción. Y son precisamente estos casos de mala gestión, junto con las medidas adoptadas en el Consenso de Washington (donde se acordó reducir el papel del Estado drásticamente) las que presupusieron cierta ineficacia y falta de transparencia por parte del sector público en la gestión de los SBAS; argumentos que fueron utilizados por los sectores que querían (y lograron) impulsar la privatización de estos servicios.

¹¹ DELCLÒS, J, PNUD 2006, Crisi Mundial de l'Aigua, ESFormatiu N°60, 2007.

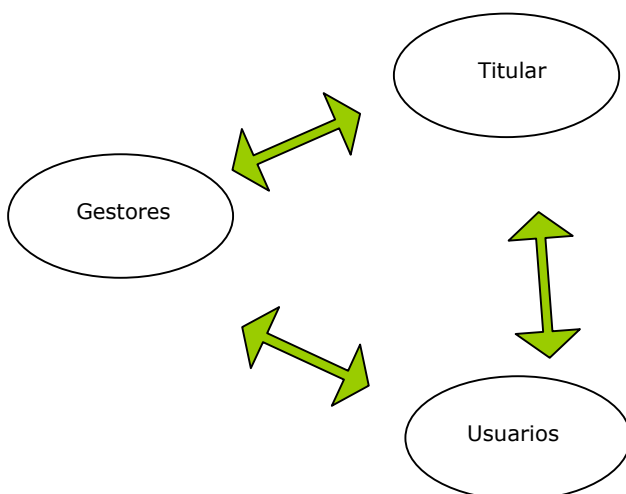
Por otro lado, el hecho que tanto el titular como los gestores sean públicos ha provocado, en algunos casos, la confusión del primero, que ha acabado utilizando este servicio con finalidades particulares y/o partidistas. No obstante, la gestión y titularidad públicas permiten llegar a un elevado grado de relación con el usuario y, entre otras, la interlocución directa facilita el traspaso de información y un mayor control sobre las tarifas.



4. GESTIÓN PÚBLICA CON PARTICIPACIÓN Y CONTROL SOCIAL

Tal y como se ha explicado en el punto anterior, con el fin de obtener un modelo público más eficaz y mantener en esta esfera el control y la gestión de un bien común tan importante como es el agua, proponemos la participación y el control social como instrumentos para aumentar su eficacia y reducir los casos de corrupción.

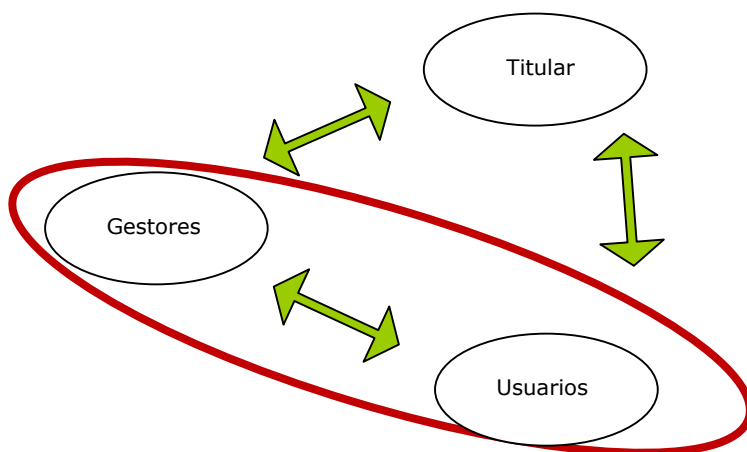
La participación social en la gestión de los SBAS cuenta con los siguientes elementos de interés: aumenta el conocimiento por parte de la población de su funcionamiento; permite una relación directa entre el usuario, el operador y el titular; da voz a todos los actores que tienen alguna relación con el agua; mejora el acceso a la información e impulsa nuevas mejoras en la gestión. Por otro lado, el control social de la gestión del agua permite aumentar la transparencia de la gestión del agua y desarrollar una ciudadanía comprometida con sus servicios públicos.



5. GESTIÓN COMUNITARIA

El Estado no da cobertura de servicio de agua a muchos ciudadanos, que se acaban organizando desde sus diferentes comunidades para conseguir los valiosos SBAS. La forma como se organizan es muy variada y se ajusta a su realidad cultural y social aunque, en la mayor parte de los casos, encontremos un fuerte conocimiento de la complejidad de la gestión del agua y un gradual apoderamiento social y técnico por parte de la comunidad. En lo que atañe a la titularidad, en muchos casos, corresponde a ésta, aunque podemos encontrar otros tipos de relaciones.

La gestión comunitaria se da en aquellas zonas donde se ha producido una ausencia total de gestión por parte del Estado y que, además, no cuentan con el interés de los operadores con ánimo de lucro. Finalmente, conviene destacar que los sistemas comunitarios de autogestión tienen una fuerte implementación en las zonas rurales.



VIII. CONCLUSIONES

En estos últimos años, las redes sociales de agua han crecido mucho alrededor del planeta, consolidando una fuerte unidad de acción y denuncia.

El crecimiento de las redes sociales de agua se debe, principalmente, a la reacción social ante las estrategias de las políticas dominantes impulsadas principalmente desde las IFI y las agencias de cooperación de los estados, con recetas homogéneas de privatización de los SBAS o con el establecimiento de partenariados públicos-privados, sin tener en cuenta las realidades sociales y económicas de los lugares donde intervienen. Estas políticas neoliberales han tenido como objetivo reducir el papel del sector público en muchas áreas, como la de los servicios de agua y saneamiento, donde sólo han acabado suponiendo el 0.03% de los nuevos accesos al agua.

En la construcción de gobernabilidad de los territorios, los SBAS son de vital importancia. Los SBAS contribuyen a endurecer la cohesión social de los territorios y, por tanto, son estratégicos para el sector público.

Desde los movimientos sociales, se cree que el sector público no puede inhibir la gestión eficaz y eficiente de los SBAS y que, por tanto, no se pueden permitir ni concesiones ni privatizaciones en su gestión (y mucho menos aún, en entornos con gobernabilidades débiles, con poca capacidad de control sobre las corporaciones privadas).

En lo que atañe a los PPP, donde el beneficio se lo lleva el sector privado mientras que los gastos y responsabilidades recaen en el

sector público, la negativa es aún más contundente. Porque, además, cuando el sector privado participa en países empobrecidos casi siempre lo hace con crédito del Banco Mundial (y, por tanto, con fondos económicos públicos). Así pues, el supuesto aumento de recursos económicos que, en palabras del Banco Mundial, potenciaría el sector privado es falso, según reconoció la responsable de agua de la misma entidad en el último IV FMA de México.

En síntesis, los movimientos sociales por el agua proponen una gestión pública con participación y control social; una gestión que entienda una nueva forma de gobierno y de relación entre la ciudadanía y los poderes públicos; una gestión que perciba la participación y el control social como activos de la gestión de los SBAS.

I. NOCIÓN Y FUENTES DE LOS DERECHOS HUMANOS

Antonio Pérez Luño define los "derechos humanos" como el "conjunto de facultades e instituciones que, en cada momento histórico, concretan las exigencias de la dignidad, la libertad y la igualdad humanas, las cuales deben ser reconocidas positivamente por los ordenamientos jurídicos a nivel nacional e internacional".¹ A partir de esta noción, cabe aclarar que:

- Las "facultades" a que se refieren esos "derechos humanos" deben responder a una pretensión o expectativa justa y, por tanto, "generalizable", no de un "privilegio". Todas las personas, en circunstancias similares, han de poder disfrutar de ese derecho. Pero mientras el derecho supone una expectativa tendencialmente generalizable, inclusiva e igualitaria; un privilegio comporta una pretensión tendencialmente restrictiva, excluyente y discriminatoria.²
- El titular de los derechos es siempre la persona física, el individuo. Pero también pueden ser titulares de derechos los "grupos" o "colectivos". Así, la autodeterminación colonial se

* Prof. Dr. Jaume SAURA ESTAPÀ, presidente del Institut de Drets Humans de Catalunya y profesor titular de derecho internacional público en la Universitat de Barcelona.

¹ Vid. Pérez Luño, A.: *Derechos humanos, estado de derecho y constitución*, Tecnos, 8ª edición, Madrid, 2003, p. 48.

² Vid. Pisarello, G. – Aparicio, M.: "Los derechos humanos y sus garantías: nociones básicas", en Sánchez, V. – Bonet, J., *Derechos Humanos*, UOC, 2006.

contempla como derecho humano en los Pactos de 1966 y existen declaraciones de derechos dirigidas únicamente a minorías, pueblos indígenas, etc. por no hablar de los derechos de “mujeres”, “menores”, etc. (aunque en estos casos, a menudo, más que de ‘derechos colectivos’, se trata de derechos de los ‘individuos’ que pertenecen a ese grupo o colectivo, los cuales, por su especial vulnerabilidad, reciben una protección específica).

- La obligación de respetar y proteger los derechos humanos recae siempre, de manera directa, en la figura del Estado soberano, entendido como poder público: no sólo, por tanto, la administración central, sino también todo su aparato legislativo y judicial, así como los entes territoriales descentralizados. Sólo indirectamente podemos referirnos a una responsabilidad de los demás individuos de respetar los derechos humanos. Por ejemplo, la obligación de no discriminar puede extenderse a los particulares pero el garante es, en última instancia, el poder público, que debe legislar en este sentido, ofrecer garantías judiciales, etc. De su positivización en Derecho (interno y/o internacional) depende en última instancia el reconocimiento y garantía de cada derecho humano concreto.

En relación con lo anterior, el núcleo duro de los derechos humanos se halla recogido en distintas fuentes normativas, tanto en el plano estatal como internacional:

- En el plano nacional, los estados democráticos suelen recoger las declaraciones de derechos en su norma suprema, la Constitución. Se denominan “derechos fundamentales” porque gozan de garantías jurisdiccionales específicas a las que pueden recurrir directamente los particulares (ej. recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional), aparte de las garantías jurisdiccionales

ordinarias (como toda legislación, los tribunales ordinarios deben garantizar la efectividad de estos derechos).

- En el plano internacional, contamos con decenas de tratados internacionales (vinculantes sólo para los estados parte que los han ratificado) a partir del marco general de la Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada por la Asamblea General de la ONU en 1948³. Se dirigen a los estados en términos de obligación de comportamiento o de resultado pero la responsabilidad se exige (si existe algún mecanismo) sólo en el plano internacional, no a escala interna. En cualquier caso, tienen un importante valor homogeneizador en la medida que establecen los estándares internacionales de cuáles son y cómo deben interpretarse los derechos humanos.
- Además, últimamente se vienen imponiendo las declaraciones de derechos asumidas a nivel subestatal, ya sea regional (como el Título I del nuevo Estatut de Catalunya) o local (como la Carta de Derechos y Responsabilidades de Montréal)⁴.

Como propuesta de la sociedad civil y, por tanto, en un plano no normativo, últimamente se ha hablado de "derechos humanos emergentes". Se trata de aspiraciones que no han sido recogidas explícitamente en instrumentos jurídicos vinculantes pero que tampoco pueden calificarse de meras elucubraciones más o menos utópicas. Más bien, constituyen una respuesta coherente a los retos y necesidades de la sociedad internacional contemporánea a partir del sólido fundamento de los derechos humanos positivos y del

³ Resolución 217 (III), de 10 de diciembre de 1948, de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

⁴ A escala local, pero con efectos transnacionales, cabe citar también la experiencia de la Carta Europea de Derechos Humanos en la Ciudad, adoptada en Saint Denis en mayo de 2000.

derecho internacional vigente. Se entiende que la formulación de los derechos humanos realizada en 1948 o 1966, fechas emblemáticas de la Declaración Universal y los Pactos internacionales de derechos humanos, no puede permanecer estática o fosilizada. Sin pretender cuestionar la plena vigencia y necesidad de aquellos textos, las sociedades actuales se enfrentan a retos que entonces eran desconocidos o marginales, como los avances tecnológicos, el subdesarrollo o la globalización. Se trata de dar una respuesta adecuada a estos fenómenos desde una perspectiva de derechos, con una lectura actualizada de los derechos humanos tradicionales.⁵ Si los derechos humanos son la “traducción normativa *histórica* de aspiraciones morales de las personas”,⁶ su fundamentación con base a las necesidades humanas y como experiencia histórica⁷ –con carácter evolutivo, por tanto– permite amparar suficientemente la noción de derechos humanos emergentes.

⁵ Vid. Pareja, E. – Guillén, A.: “La carta de derechos humanos emergentes: una respuesta de la sociedad civil a los retos del siglo XXI”, en *Naturaleza y alcance de los derechos emergentes: La carta de derechos humanos emergentes y el derecho a la renta básica*, IDHC, 2007

⁶ Vid. Prieto Sanchís, L., *Estudios sobre derechos fundamentales*, editorial Debate, Madrid, 1990, p. 19.

⁷ Vid. también Luño Peña, *cit. supra*, p. 181 y 559. El autor cita a autores como Habermas o Bobbio en su fundamentación “intersubjetiva” de los derechos humanos.

II. CARACTERÍSTICAS DE LOS DERECHOS HUMANOS

La Conferencia Mundial de Derechos Humanos celebrada en Viena en 1993 afirmó, en su Declaración Final, que los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes.⁸

- La **indivisibilidad** de los derechos humanos supone la imposibilidad de separar las distintas categorías de derechos: civiles y políticos; o económicos, sociales y culturales. Todos ellos son derechos necesarios y que deben garantizarse en su totalidad, sin que la preferencia por unos sea excusa para menoscabar otros.
- En la misma línea, la **interdependencia** de los derechos enfatiza que, en realidad, los derechos humanos son complementarios, que en su realización hay interacciones continuas y que en su ejercicio todos los derechos se refuerzan mutuamente.
- La **universalidad**, por fin, no implica otra cosa que reconocer que los derechos humanos corresponden a todos los seres humanos de la misma manera, pues están basados en la dignidad inherente a todo ser humano.

En definitiva, esta triple afirmación constituye la respuesta al doble debate sobre el pretendido *ranking* de derechos humanos y sobre el *relativismo cultural* como límite a los derechos. En el contexto de la proclamación del derecho humano al agua potable, interesa aclarar alguna de las implicaciones en relación con la primera cuestión. Así, se sigue afirmando con frecuencia que sólo los derechos civiles y políticos son derechos "auténticos" y "exigibles", pues corresponden a una actitud abstencionista del Estado, permisiva, que todo Estado

⁸ Vid. "Declaración y Programa de Acción de Viena", doc. A/CONF.157/23, de 12 de julio de 1993.

puede asumir ya que no tiene costes económicos. Por contra, los derechos económicos, sociales y culturales serían intervencionistas, costosos; en definitiva, meros principios programáticos inexigibles en el caso concreto.

Se trata de una visión de los derechos simplista e incompleta, que desconoce ante todo que hay derechos civiles y políticos que suponen un alto coste económico para la administración (garantizar un juicio justo o las elecciones periódicas) y derechos sociales sin apenas coste (la libertad de sindicación, el derecho a la seguridad y a la no discriminación en el trabajo, a un salario digno, etc.); y que el esfuerzo en pro de los derechos humanos – esfuerzo económico pero también político o legislativo – es perfectamente exigible desde el plano internacional para todos los derechos. Ello no impide que algunos derechos se formulen como obligaciones de resultado (inmediato) y otros como obligaciones de comportamiento (progresivo); pero eso no significa ningún menoscabo en la juridicidad de unos y otros.⁹

Sin embargo, tal distinción sí que es relevante (aunque no fundamental) si la consideramos desde la perspectiva de la necesidad estatal de “prestar” derechos que afectan a recursos finitos, ya sean económicos o naturales. Por ejemplo, el derecho a la libertad de expresión o la prohibición de la tortura no tienen ningún límite material, aunque pueda haberlo legal (no todo cabe en la libertad de expresión) o no (la tortura está prohibida con carácter

⁹ Vid. Monereo, C.: “Una teoría de los derechos sociales es posible”, en Pisarello, G.-Valiño, V. (coord.): *Herramientas para la defensa de los derechos económicos, sociales y culturales*, Observatori DESC, Barcelona, 2007, esp. págs. 20 y ss.

absoluto). En cambio, garantizar el derecho al agua o a la Seguridad Social depende de la disponibilidad de los recursos finitos. Ello no los hace menos "derecho" pero sí obliga a plantearse el alcance de éste: cuánta agua, cuánta protección social, en qué condiciones, etc.

Asimismo, la interdependencia de los derechos humanos supone, entre otras cosas, reforzar cada derecho mediante la garantía del resto de ellos y, a la vez, la imposibilidad de proteger uno de ellos si, con ello, vulneramos o dejamos de garantizar otro. En este sentido, el derecho al agua deberá ponerse en relación con el mejor ejercicio de derechos sociales como el derecho al trabajo, la educación o la salud. Y, a la vez, no puede menoscabar el derecho al desarrollo o al medio ambiente.

III. EL PROBLEMA DEL ACCESO AL AGUA POTABLE

El agua dulce constituye el 2,76% del agua mundial. Pero la mayor parte está helada en los polos y sólo el 0,62% es agua líquida, de la cual la mayoría es inaccesible por subterránea. Sólo el 0,1% del agua mundial es dulce y accesible en lagos y ríos. Y está mal repartida: existen zonas con agua abundante y otras desérticas o con "stress hídrico" (es decir, con menos de mil litros por persona y año). El agua es, por tanto, un recurso limitado, con un alto valor ambiental y social, además de un indudable valor vital.¹⁰

¹⁰ Vid. "Conclusions del I Seminari-Taller sobre el dret a disposar d'aigua potable, 27 de juny de 2006", a IDHC: *Seminaris participatius sobre la Carta de Drets Humans Emergents – 2006*, Barcelona, 2006, p. 5-6.

Según la Organización Mundial de la Salud (OMS), 1.100 millones de personas no tienen acceso al agua potable y 2.600 millones no lo tienen a agua potable *segura* (es decir, a saneamiento). El informe de desarrollo humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) correspondiente al año 2006 pone de relieve la relación existente entre el agua salubre (y su ausencia) y los objetivos del milenio (y su incumplimiento).¹¹ Por otro lado, los datos demuestran que, bien gestionada, habría agua para todos; e, incluso algunas instituciones internacionales, con el Banco Mundial a la cabeza, defienden que la privatización de la gestión es la mejor garantía para el acceso universal al agua. Un acceso que tiene unos costes que el mismo Banco Mundial recomienda que repercutan por completo en el precio que el usuario paga por el agua que consume. Sin embargo, "la práctica demuestra que el sometimiento del precio del agua a las reglas del mercado y la consiguiente subida de las tarifas, sólo ha reflejado sus efectos en las ganancias de las multinacionales del agua",¹² sin garantizar el acceso universal a este recurso ni reflejar los costes ambientales que conlleva su explotación. Es en este contexto que se hace necesario formular los términos de un derecho humano al agua.

¹¹ "Más allá de la escasez: Poder, pobreza y la crisis mundial del agua", *Informe de Desarrollo Humano*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2006, en http://hdr.undp.org/hdr2006/report_sp.cfm

¹² García, A.: "El derecho humano al agua y el derecho a la alimentación", en Pisarello, G.-Valiño, V. (coord.): *Herramientas para la defensa de los derechos económicos, sociales y culturales*, cit., p. 168-169.

IV. EL ACCESO A AGUA POTABLE COMO DERECHO HUMANO INTERNACIONALMENTE RECONOCIDO

Una posible formulación del “derecho al agua” podría ser la siguiente: *el derecho de todos, sin discriminación, a disponer de agua suficiente, salubre, accesible y asequible para el uso personal y doméstico.*¹³ En realidad, por consiguiente, una expresión más correcta del derecho humano que intentamos definir sería la de “derecho al agua potable y al saneamiento”.

Una primera cuestión que cabe plantearse es si se puede sostener la vigencia de este derecho sobre la base de los textos jurídicos internacionales de reconocimiento de derechos humanos tradicionales. No es evidente, aunque podríamos hallar un posible fundamento en:

- Derecho a la vida (art. 3 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y art. 6 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos), en la medida que un mínimo de agua potable y salubre es condición indispensable de supervivencia.
- Derecho a un nivel de vida adecuado (en el art. 11.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), que incluye explícitamente “alimentación, vestido y vivienda adecuados”. No habla de agua pero, de nuevo, podría considerarse un elemento imprescindible para garantizar un nivel digno de vida. Además, se

¹³ Vid. “El derecho al agua (artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)”, doc. E/C.12/2002/11, de 20 de enero de 2003, párr. 2. Observación n. 15 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del ECOSOC.

puede entender también que una parte del derecho al agua está integrado en el derecho a la alimentación.¹⁴

- En otra línea, hay referencias explícitas al “agua” en textos posteriores relativos a la protección de colectivos vulnerables, como en la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer de 1979 (art. 14.2.h) y en la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989 (art. 24.2.c), entre otros.
- Finalmente, otros derechos relacionados, como antes señalábamos, podrían ser el derecho a la salud y, como límite a la utilización de este recurso, el derecho al medio ambiente.

En el plano propositivo, el proyecto de *Carta de Derechos Humanos Emergentes*¹⁵ contempla el derecho al agua potable, aunque no como derecho autónomo, sino, a partir del fundamento jurídico recién mencionado como un elemento de una vida digna:

“1.1 El derecho a la seguridad vital, que supone el derecho de todo ser humano, para su supervivencia, a disponer de agua potable, de energía y de una alimentación básica adecuada, y a no sufrir situaciones de hambre”.

Asimismo, resulta reseñable destacar que, en su última reunión plenaria, la Conferencia Europea “Ciudades por los derechos

¹⁴ En este sentido, el relator especial de la ONU sobre el derecho a la alimentación, Jean Zigler, incluye desde su informe de 2002 el agua potable en el derecho a la alimentación. Vid. *Informe a la Comisión de Derechos Humanos del Relator Especial de NNUU sobre el derecho a la alimentación*, doc. E/CN.4/2002/58, de 10 de enero de 2002, pág. 130.

¹⁵ Adoptada en el marco del Forum Mundial de las Culturas – Barcelona 2004. Vid. texto en http://www.idhc.org/esp/124_cdhe.asp.

humanos” aprobó la adopción de una enmienda a la Carta Europea de Derechos Humanos en la Ciudad, antes citada, para introducir un “derecho al agua potable” con el siguiente tenor¹⁶:

“1.Toda persona tiene derecho al acceso al agua potable y al saneamiento.

2. Las autoridades locales favorecen un acceso igual para todos los ciudadanos y ciudadanas al agua potable y a los servicios de saneamiento, con independencia de sus recursos o de la situación geográfica del usuario o usuaria.

3. Las autoridades locales deben poder escoger libremente la manera de gestionar los servicios de agua potable y de saneamiento, en interés único de la ciudadanía y con la preocupación de la gestión económica de un recurso escaso.

4. Las autoridades locales solicitan a sus gobiernos la inclusión en su ordenamiento jurídico de un artículo que garantice el derecho al agua potable; así como la inclusión de este derecho en los tratados internacionales pertinentes.

5. Las autoridades locales se comprometen a impulsar ante sus gobiernos una ayuda al desarrollo que sea más coherente con el acceso al agua potable; y en el marco de su cooperación internacional, apoyan a sus socios del Sur en su gestión del acceso al agua y al saneamiento”.

Si el acceso al agua potable y al saneamiento es, pues, un derecho humano, resulta necesario definir sus términos, en línea con lo que ha intentado hacer el precepto que acabamos de reproducir.

¹⁶ Nuevo artículo 17bis de la Carta. Vid. conclusiones de la V Conferencia en: http://www.institutdretshumans.org/index.php?option=com_content&task=view&id=22&Itemid=29. Para más información sobre el proceso y contenido de la Carta europea, vid. http://www.idhc.org/cat/15_cartaeuro.asp.

V. ELEMENTOS DEL DERECHO HUMANO AL AGUA Y AL SANEAMIENTO

La formulación de un derecho al agua requiere precisar al máximo su contenido normativo y en este sentido se ha pronunciado el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su Observación general nº 15 (2002).¹⁷ El Comité, tras analizar el fundamento jurídico del derecho humano al agua, enuncia tres elementos que definen su contenido normativo en toda circunstancia: disponibilidad, calidad y accesibilidad.¹⁸

- **Disponibilidad:** el abastecimiento de agua para cada persona debe ser continuo y suficiente para los usos personales y domésticos. Suficiente puede significar distintas cosas en función de las circunstancias geográficas, climáticas, económicas, culturales de cada país. Según la ONU, un mínimo de 40 litros de agua por persona y día. El último Informe de Desarrollo Humano propone medidas políticas para garantizar el acceso mínimo de 20 litros por persona y día (en Mozambique, por ejemplo, la media es de diez litros). En países desarrollados, el mínimo vital puede ser superior. Así, por ejemplo, la ministra española de Medio Ambiente quiere garantizar 60 litros por persona y día. Contrástese ese dato con la media española de gasto de agua, que se sitúa en los 325 litros por persona y día. Por no hablar de EE.UU. (575 litros persona/día) o de Australia (500), los países que más dilapidan sus recursos hídricos.¹⁹ El elemento de la "disponibilidad suficiente" del agua

¹⁷ Vid. "El derecho al agua (artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)", *cit. supra*.

¹⁸ *Ibid.*, par. 12.

¹⁹ Vid. "La ONU alerta de que la falta de agua es el gran obstáculo para el desarrollo", en *El País*, viernes 10 de noviembre de 2006, p. 45. Vid. también informe PNUD, *cit. supra*.

potable pone de manifiesto que éste es un derecho de mínimos, dirigido a garantizar una subsistencia digna. Más allá de estos mínimos, el “derecho al agua” deja de existir, entre otras cosas, porque el abuso de este recurso limitado puede poner en jaque otros derechos.

- **Calidad:** el agua para uso personal o doméstico debe ser salubre y, por tanto, ni puede estar contaminada (derecho al medio ambiente), ni ser fuente de enfermedades (derecho a la salud).²⁰
- **Accesibilidad,** en cuatro dimensiones:
 - **Física,** es decir, al alcance material de todos los sectores de la población (en el hogar, lugar de trabajo o centro educativo, centro de salud, etc.)
 - **Económica:** los costos y cargos directos e indirectos asociados con el abastecimiento de agua deben ser asequibles y no deben comprometer ni poner en peligro el ejercicio de otros derechos sociales. En este sentido, el PNUD propone que el gasto de los hogares en agua no supere el 3% de los ingresos de las familias.
 - **No discriminación:** el agua y los servicios e instalaciones de agua deben ser accesibles a todos de hecho y de derecho. Pero, además, deben preverse también medidas positivas a favor de los más necesitados. Así, se entiende que, incluso en tiempos de grave escasez de recursos, es preciso proteger a los miembros vulnerables de la sociedad mediante la adopción de programas específicos a un costo relativamente bajo.

²⁰ El mismo Comité, en su Observación nº 12 relativa al “derecho a la alimentación” (doc. E/C.12/1999/5) se refiere a las obligaciones de disponibilidad, accesibilidad y “aceptabilidad”. Este último requisito tiene un contenido que lo emparenta con la “calidad” a que ahora hacíamos referencia, pero también una dimensión cultural, de la que carece el derecho al agua.

- **Acceso a la información:** comprende el derecho de solicitar, recibir y difundir información sobre las cuestiones del agua.

En paralelo a lo que sucede con los derechos humanos reconocidos en el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, puede afirmarse que el derecho al agua potable y al saneamiento es un derecho de cumplimiento progresivo. Pero, como señala el Comité, ello no significa que los estados carezcan de obligaciones jurídicas precisas o, en algún caso, inmediatas. Así, por ejemplo, es inmediata la obligación de abstenerse de toda discriminación y de tomar medidas positivas para alcanzar el derecho al agua. Además, toda medida regresiva (todo retroceso respecto de cotas de acceso al agua ya alcanzadas) estaría expresa e inmediatamente prohibida.²¹

Así pues, como consecuencia del reconocimiento derecho humano al agua potable y al saneamiento, cabe afirmar que *todos los estados tienen la obligación positiva de garantizar el acceso a la cantidad esencial mínima de agua que sea suficiente y apta para el uso personal y doméstico, y para prevenir las enfermedades*. Además, la obligación de tomar otras medidas positivas implica que:

- Cuando los servicios de suministro de agua sean explotados o estén controlados por terceros, los estados deben impedirles que menoscaben el acceso físico en condiciones de igualdad y a un costo razonable a recursos de agua suficientes, salubres y aceptables. Para impedir estos abusos, deben establecer un sistema regulador eficaz.

²¹ Vid. "El derecho al agua...", doc. E/C.12/2002/11, cit., párs. 17 a 19.

- Para garantizar que el agua sea asequible, los estados pueden utilizar distintas técnicas, entre las que destaca una política de precios equitativa, en que los consumos mínimos sean muy baratos o prácticamente gratuitos, y que se penalice progresivamente el consumo excesivo de agua.

VI. UNA REFLEXIÓN FINAL

La dignidad, la libertad y la igualdad humanas, fundamentos axiológicos a los que se refiere Pérez Luño en su concepción de los derechos humanos, exigen hoy – en realidad, siempre – que los estados garanticen por ley lo que el derecho internacional, si bien sin una formulación precisa y unívoca, ya reconoce: el derecho de todos los seres humanos a disponer de agua suficiente, salubre, accesible y asequible para el uso personal y doméstico. Asimismo, resulta necesario reconocer que, tal como hemos planteando la formulación y el contenido del derecho humano al agua, se trata de un derecho que se encuentra mayoritariamente satisfecho en las sociedades desarrolladas y entre importantes capas de población de los países de renta media. Más bien, es el abuso de este bien por parte de las sociedades opulentas del Norte el que pone en jaque el ejercicio de otros derechos y el mismo derecho al agua por parte de otras personas. En este sentido, el recurso demagógico al “derecho al agua” por parte de ciertas regiones prósperas en el Reino de España, y de cierto partido político, en aras a un uso suntuario de tan escaso bien, causa sonrojo y carece de base jurídica alguna.

Conviene subrayar, por el contrario, que el propósito último de este derecho es universalizar el acceso al agua salubre que sea imprescindible para llevar una vida digna entre los 2.600 millones de seres humanos que carecen de él y que se concentran en los

países más pobres del planeta. Por tanto, es necesario poner el derecho al agua y al saneamiento en relación con la obligación de cooperación internacional que tienen los países desarrollados hacia los menos avanzados, también en este sector.

CONCLUSIONES

El derecho a disponer de agua potable y el acceso al saneamiento son un buen ejemplo de derechos humanos emergentes. Es por ello que el IDHC organizó en octubre de 2007 un segundo seminario sobre el tema, continuación del que tuvo lugar en junio de 2006. Si bien en el primer seminario se trató el tema desde una perspectiva más local, con la participación directa de gestores de agua; en esta segunda edición, tal y como fue planteado por los participantes de la primera (mediante el proceso participativo que llevamos a cabo), se trató el derecho de acceso al agua desde un punto de vista más internacionalista.

Durante esta segunda jornada, contamos con la participación del Dr. Àlex Peñalver, profesor de derecho administrativo de la Universidad de Barcelona y miembro del Fons de Defensa Ambiental, que trató el tema del marco jurídico del derecho al acceso al agua potable y al saneamiento; del Dr. Pedro Arrojo, profesor de análisis económico de la Universidad de Zaragoza y presidente de la Fundación para una Nueva Cultura del Agua, que habló precisamente sobre las funciones, valores y derechos en juego que plantea el "reto ético" de esa nueva cultura del agua; del Sr. Lluís Basteiro, de Ingeniería Sin Fronteras (ISF), que explicó el actual proceso de mercantilización (para profundizar todavía más en esa cuestión, también se presentó el documental "Aigua, un dret i no una mercaderia", una producción de ISF); y, finalmente, del Sr. Jaume Delclós, también miembro de ISF y el responsable de introducirnos en el tema de la gestión pública con participación y control social.

Aparte de la participación de los ponentes, el seminario se vio enriquecido con las aportaciones, preguntas y observaciones que los

25 asistentes –procedentes de diferentes entidades sociales, autoridades locales y otras instituciones- realizaron a lo largo de la jornada.

Como síntesis del seminario, se pueden extraer las siguientes conclusiones, que recogen tanto las intervenciones de los ponentes como los debates sucesivos:

1. La situación del agua como recurso es preocupante, sobre todo en los países pobres

El agua es un recurso limitado (únicamente un 0,1% del agua mundial es dulce y accesible en lagos y ríos) y, además, es un recurso mal repartido (hay zonas con agua abundante y otras que sufren situaciones de “estrés hídrico”, es decir, que cuentan con menos de 1.000 litros de agua por persona al año). En efecto, aunque el derecho al agua está mayoritariamente satisfecho en el mundo desarrollado, se estima, tal y como reconocía el último Informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que más de 1.100 millones de personas no tienen garantizado el derecho al agua mientras que más de 2.000 millones no tienen acceso al saneamiento.

La mayoría de estas personas se concentran en Asia (dos tercios) y en África Subsahariana (donde se concentran los porcentajes más elevados de población no cubierta), aunque también se encuentran importantes porcentajes de población sin acceso al agua y al saneamiento en América Latina. Como consecuencia de ello, se estima que mueren al día más de 20.000 personas, en su mayoría niños y niñas. Además, las tendencias apuntan a que en 2025 habrá más de 4.000 millones de personas sin acceso garantizado a agua potable, con el impacto añadido del cambio climático.

Por lo tanto, la situación del agua como recurso hoy en día es muy preocupante, principalmente en los países más pobres. La inexistencia o mal estado de las redes de abastecimiento y alcantarillado en los países pobres, sobre todo en los entornos rurales, provocan que grandes capas de población no tengan acceso a agua en buen estado o que deban recorrer diariamente grandes distancias para conseguirla. Por otra parte, la degradación y sobreexplotación de ríos y acuíferos, consecuencia de prácticas como el *dumping ambiental*, está agudizando los problemas de pobreza y hambre; además, especialmente en los países en vías de desarrollo, las comunidades dependen de forma muy directa del buen estado de los ecosistemas. De este modo, la falta de servicios básicos y la contaminación de ríos y acuíferos influye en otros procesos directamente relacionados con el desarrollo de las personas, como se manifiesta en la alta correlación existente entre el acceso al agua y los índices de pobreza, mortalidad infantil o esperanza de vida.

En consecuencia, el acceso al agua y al saneamiento es uno de los problemas más acuciantes del desarrollo, como reconoció la comunidad internacional cuando lo incluyó dentro de los Objetivos del Milenio (ODM). Sin embargo, el hecho de que el acceso al agua potable sea uno de los problemas más apremiantes del desarrollo, no quiere decir que su acceso esté garantizado en los países desarrollados aunque, obviamente, los problemas difieran, ya que las cuestiones que se plantean en estos países tienen que ver fundamentalmente con los precios y no con el suministro o la calidad, como en los países en vías de desarrollo.

2. El reconocimiento internacional del acceso al agua como derecho humano

En 2002, la ONU reconoció el acceso a cuotas básicas de agua potable (30-40 litros por persona y día) como un derecho humano. Tal reconocimiento se plasmó en el Comentario General núm. 15 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (DESC), que definió este derecho como “el derecho de todos, sin discriminación, a disponer de agua suficiente, salubre, accesible y asequible para el uso personal y doméstico”.

De esta definición podemos extraer tres características del derecho, como nos indica Álex Peñalver en su artículo:

1) Se trata de un derecho de carácter individual, la titularidad del cual no es de toda la colectividad sino que corresponde a cada persona física y que, además, éste debe estar basado en la igualdad, por lo que toda persona es titular del derecho a recibir el agua necesaria para sus exclusivas necesidades personales y domésticas.

2) Es un derecho que reclama una prestación y, por lo tanto, el objeto de este derecho sería demandar la prestación del suministro de agua potable al Estado. La Observación 15 (2002) del Comité de los DESC fija algunas condiciones que esta prestación debe cumplir: evitar un consumo excesivo, realizar un aprovechamiento eficaz y la fijación de un precio asequible son algunas de las más importantes. Sin embargo, no se especifica cuál debe ser la naturaleza jurídica (pública o privada) de esta prestación, de lo que se deriva que dicho servicio no debe de ser necesariamente prestado directamente por el Estado, sino que también puede ser ofrecido indirectamente a través de concesiones. La modalidad pública o privada debe ser decidida, por lo tanto, por cada Estado. Además, hay que dejar bien claro que este derecho no significa que el Estado deba proveer a los

ciudadanos de una cantidad ilimitada de agua -reivindicar tales servicios sería excesivo- sino de una cantidad suficiente para una correcta alimentación e higiene.

3) Es un requisito básico para la vida y salud de las personas; así pues la Observación 15, sostiene que el derecho al agua es una manifestación de los siguientes derechos reconocidos en el Pacto Internacional de los Derechos Económicos Sociales y Culturales: el derecho a un nivel de vida adecuado (art. 11.1.), y el derecho al nivel más alto posible de salud (art.12.1).

3. El derecho al agua y al saneamiento y el derecho al medio ambiente tienen naturalezas diferentes, aunque están interrelacionados

El derecho al medio ambiente es de los derechos denominados “de tercera generación” o “de solidaridad”, que fueron reconocidos en el último tercio del siglo XX. La naturaleza “colectiva” de este derecho (su titularidad corresponde a todas las personas, incluidas las generaciones futuras) lo dota de un doble carácter de “derecho-deber”; es decir, se trata tanto del derecho a disfrutar del medio ambiente como del deber de conservarlo.

A escala internacional, el derecho al medio ambiente está recogido en el Convenio Internacional sobre el acceso a la información, la participación pública en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia ambiental –también conocido como Convenio Aarhus- firmado en 1998 en el seno de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas.

El objetivo de este Convenio es proteger el derecho de cada persona, de las generaciones presentes y futuras, a un medio

ambiente que permita garantizar su salud y bienestar. Para conseguirlo establece tres pilares: el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia. Y es que la protección que reclaman los derechos de tercera generación no se limita a la mera defensa ante el Estado, sino que exige nuevas formas de legitimación, de participación y de tutela de los poderes públicos. El Convenio no predetermina, no obstante, los mecanismos concretos de participación, aunque sí establece unos requisitos mínimos con la finalidad de que la participación sea efectiva y real, pese a dejar un margen de discrecionalidad considerable a los estados. De este modo, el Convenio de Aarhus deja claro que la participación de la Administración y de los ciudadanos, el acceso a la información y el acceso a la justicia son fundamentales para garantizar este derecho al medio ambiente.

Así pues, el derecho al medio ambiente y el derecho al acceso al agua y al saneamiento tienen naturalezas diferentes, ya que este último tiene un carácter individual (en contraposición con el carácter colectivo del derecho al medio ambiente). Sin embargo, el reconocimiento de su diferente naturaleza no implica que deban obviarse las interrelaciones existentes. Por un lado, la calidad y la disponibilidad del agua se verá afectada por el respeto que exista hacia el medio ambiente así como, por otro lado, el medio ambiente se verá respetado si existe una buena gestión de las aguas utilizadas, como las aguas residuales.

4. La importancia de la garantía del derecho humano al agua y al saneamiento

Más allá del reconocimiento formal del derecho, existe el problema, habitual en el marco de los derechos humanos, de los mecanismos

de garantía de este derecho. Así pues, como recoge en su ponencia Àlex Peñalver, el reconocimiento del derecho al agua tendrá poca relevancia si su protección jurídica es inexistente o insuficiente. Y es que, si bien el derecho al agua está formulado de forma precisa y unívoca en la Observación 15 (2002), dicha observación no es vinculante para los estados y, a día de hoy, no hay un tratado internacional específico que los vincule jurídicamente. Por lo tanto, el mejor modo para asegurar el cumplimiento del derecho al agua es su incorporación a los órdenes jurídicos internos. De este modo, la Observación 15 (2002) insiste en la necesidad de disponer de instrumentos para garantizar la aplicación del derecho al agua en el derecho interno, poniendo en marcha mecanismos efectivos de participación pública ante la Administración, así como de acceso a la información y a la justicia.

Además, la Observación 15 insiste en que todos los estados tienen la obligación positiva de garantizar el acceso a la cantidad esencial mínima de agua, que sea suficiente y apta para el uso personal y doméstico, y a un costo razonable. Obviamente, esta obligación de los estados de garantizar el derecho al agua potable y al saneamiento es una obligación de cumplimiento progresivo; pero, como señala el Comité, esto no implica que los estados carezcan de obligaciones jurídicas precisas y, en algún caso, inmediatas (como, por ejemplo, que no se menoscabe en ningún caso el acceso al agua en condiciones de igualdad).

5. El derecho al agua en el ordenamiento jurídico español

En el caso español, el derecho humano al agua podría fundamentarse en algunos de los principios rectores de la política económica, social y cultural reconocidos en la Constitución Española

como el derecho de protección de la salud (art. 43 CE), el derecho a gozar de una vivienda digna y adecuada (art. 47 CE) y la defensa de consumidores y usuarios (art. 50 CE). Además, para dotarlo de una mayor protección, el derecho al agua también se podría presentar como una manifestación de los derechos fundamentales a la vida y a la integridad física (art.15 de la CE) o del derecho a la intimidad (art. 18 de la CE). Se podría admitir la vulneración de estos derechos en los casos en los que el suministro ponga en peligro la salud de las personas, por su insuficiencia o insalubridad.

En el caso español, el derecho al agua se identifica con el “consumo básico” entendido como un volumen de agua mínimo suficiente para cubrir las necesidades ordinarias de tipo higiénico y sanitario que, en el caso catalán, se han fijado en 100 litros por persona y día. Una vez identificado el consumo básico se han establecido estructuras tarifarias por tramos de consumo con la finalidad de priorizar las “necesidades básicas”.

Por lo tanto, tanto en la legislación española como en la catalana se reflejan las condiciones que antes mencionábamos al respecto del derecho humano al agua, que da preferencia a los usos domésticos, a evitar consumos excesivos, al aprovechamiento eficaz y al precio asequible, como así lo indica también la Directiva Marco de Aguas de la Unión Europea.

6. Una reflexión sobre el concepto de “interés general”

Es importante, como subraya en su artículo el profesor Arrojo, reflexionar sobre el concepto de “interés general”. Este concepto ha sido sistemáticamente manipulado como, por ejemplo, a la hora de promover proyectos hidráulicos. En efecto, se hace necesario

reconstruir este concepto, social y políticamente, para adecuarlo a los nuevos retos de sostenibilidad. Un dato de partida puede ilustrar esta idea: en España, más del 70% de los caudales extraídos de ríos y acuíferos se dedica al regadío (una actividad productiva ligada a intereses privados que, sin embargo, suele presentarse ante la opinión pública como una actividad de interés general, sobre todo para justificar las masivas subvenciones que recibe). No obstante, resulta difícil justificar estas subvenciones como actividades de interés general, a causa del impacto ambiental que generan los modelos de agricultura intensivos y su escasa influencia en la articulación del medio rural. Sin embargo, si la subvención al regadío se destinase a una comunidad indígena, sí que sería legítimo justificarla caracterizándola como una actividad de interés general, puesto que la supervivencia de la comunidad depende de la agricultura, que además suele ser de tipo tradicional, por lo que contribuye a la conservación de los ecosistemas.

Además, en España tenemos un ejemplo perfecto de la manipulación del concepto de interés general para promover proyectos hidráulicos con el caso de la polémica generada con la propuesta de trasvase del Ebro. Así pues, para justificar este desorbitado proyecto se ha invocado, desde regiones prósperas de la costa mediterránea española, el derecho al agua, aunque los fines fuesen nuevos regadíos intensivos y nuevos desarrollos urbanoturísticos, inapropiados para una región seca, y que sólo beneficiarían a una pequeña parte de la población. Se trata, en definitiva, de un planteamiento confuso y demagógico de un problema que esconde los intereses especulativos de grupos socialmente privilegiados.

7. De público a privado: cambios en el tradicional modelo de gestión del agua y el fracaso del proceso de mercantilización

El marco económico internacional de corte neoliberal también ha afectado a los modelos de gestión del agua. La influencia de esta doctrina económica reflejada en el recetario denominado "Consenso de Washington", se manifestó en la ola de privatizaciones sin precedentes que se produjo a lo largo de los años 90 en un sector como el del agua, cuya modalidad de prestación había sido, hasta la fecha, mayoritariamente pública. Este proceso de "mercantilización del agua" se justificaba argumentando que el sector privado era al único capaz de afrontar la modernización tecnológica en el sector, aportando las inversiones necesarias, ante los problemas de financiación de las instituciones públicas. Además, la libre competencia permitiría abaratar costes y aumentar la eficiencia.

El cambio de opción de público a privado se fue asentando en los años 90 gracias, entre otros, a varios foros internacionales que lo promovían, auspiciados por el Banco Mundial (BM), la Organización Mundial del Comercio (OMC) y el Fondo Monetario Internacional (FMI). El punto de partida de este proceso fue la Declaración de Dublín de 1992, donde se afirmaba que el agua era un bien económico por lo que, en consecuencia, los recursos hídricos debían asignarse siguiendo principios de mercado.

Y es que tanto el FMI como el BM han tenido un papel fundamental en el proceso de mercantilización del agua. El FMI lo difundió a través de sus Programas de Ajuste Estructural (PAE) que incentivaban la reducción del gasto público y el aumento de los ingresos del Estado para hacer efectivo el cobro de la deuda externa. En consecuencia, se fomentaba la venta de las empresas

públicas promoviendo su privatización. También el BM asumió estos principios y, de hecho, en el año 2002 condicionó más del 80% de sus préstamos en el sector del agua a algún modo de privatización.

Desde su experiencia en el terreno, Luís Basteiro y Ana Gris exponen en su artículo cómo este proceso se ha llevado a cabo en los últimos años en América Latina, región que se convirtió a lo largo de los años 90 en un auténtico "laboratorio de privatizaciones". De este modo, América Latina concentró en los años 90 el 54% de todas las inversiones privadas en infraestructuras de acceso al agua y saneamiento (África Subsaharina recibió menos del 1% de esa inversión). El proceso en esta región fue especialmente conflictivo, a causa de la actuación de las multinacionales que llevaron a cabo las privatizaciones atendiendo a sus propios intereses comerciales y descuidando en la mayoría de los casos la calidad en la prestación del servicio.

Los argumentos contra dicho proceso de privatización de la gestión del agua son diversos. A continuación, se recogen algunos de los más significativos:

- Existen numerosos ejemplos de gestión pública altamente eficientes y abundantes fracasos de privatizaciones;
- El carácter monopolista del servicio de prestación del agua pondría poner en cuestión el sacrosanto principio de competencia que, además, se intensifica por el dominio de muy pocas compañías en el sector; y
- El libre mercado no es la herramienta adecuada para gestionar ni los valores sociales y ambientales, ni los principios éticos en juego de un bien tan fundamental para la vida como es el agua.

8. La necesidad de un nuevo enfoque ético de racionalidad económica

Ante la evidencia del fracaso del proceso de mercantilización del agua, se hace necesario un nuevo enfoque ético de la racionalidad económica, ya que el aumento de la escasez de agua ha provocado una gran confusión: se ha tendido a confundir la necesidad de desarrollar criterios de racionalidad económica con la asunción, sin más, de la lógica del mercado.

El artículo de Arrojo, partiendo de una concepción novedosa de la economía como “arte de administrar los bienes del planeta”, manifiesta que las diferentes funciones del agua están relacionadas con categorías de valor diferentes. Así, estas funciones se resumen en tres: agua-vida, agua-ciudadanía y agua-economía.

La primera, *agua-vida*, sería la prioritaria, la vital, por las funciones básicas que el agua desempeña para la vida tanto de los seres humanos como de otros seres de la naturaleza. Las funciones del agua-vida deben ser garantizadas por el Estado de forma eficaz y desde la máxima prioridad. El *agua-ciudadanía* se situaría en un segundo nivel de prioridad, por la importancia del agua para el desempeño de actividades de interés general como los servicios de abastecimiento y saneamiento, fundamentales para la buena salud y la cohesión social. En consecuencia, el *agua-economía* se situaría en un tercer nivel de prioridad. La priorización de las funciones y usos del agua debe reflejarse en los sistemas de gestión vigentes, situando la dimensión de *agua-vida* como la prioridad absoluta.

Sin embargo, la falta de priorización produce problemas de escasez y contaminación que ponen en peligro la salud de las comunidades y

los ecosistemas. Debemos, pues, reflexionar sobre el hecho de que, en nombre del desarrollo económico (situado en un tercer nivel de prioridad), se justifiquen acciones que ponen en peligro el cumplimiento de las funciones del agua-vida, la prioridad absoluta, como ocurre cuando se esquilman o contaminan ríos y/o acuíferos.

Así pues, es necesario añadir criterios ambientales al concepto de "actividad económica de interés general" (caso del regadío) y de racionalizar el uso económico del agua. Además, si queremos lograr la eficiencia económico-social en la gestión del servicio es necesario asumir el criterio de "recuperación íntegra de costes", incluyendo costes ambientales y costes de oportunidad, como herramientas para promover la gestión sostenible de la escasez.

9. Soluciones para afrontar los problemas de escasez de agua y alternativas a la privatización

Los problemas de escasez de agua tienen, según el artículo de Pedro Arrojo, las siguientes soluciones:

A corto plazo: proveer los medios adecuados para garantizar el acceso a cuotas básicas de agua potable para todo el mundo. La fuente pública en las plazas es una expresión simbólica del derecho humano al agua y está al alcance de todas las economías nacionales, lo que convierte la escasez de agua en un problema básicamente de voluntad política.

A medio / largo plazo:

- Restaurar el buen estado ecológico de los ecosistemas hídricos. Es necesario reconocer, en el ámbito de los derechos humanos, la

garantía de los caudales necesarios para asegurar el buen estado ecológico de los ríos.

- Modernizar la gestión pública introduciendo elementos de competencia, racionalidad y flexibilidad, sin dejar la gestión de tan preciado bien en manos del mercado.
- Universalizar los derechos de ciudadanía en materia de abastecimiento de agua, fortaleciendo la gobernabilidad democrática de estos servicios básicos desde la participación ciudadana.

Por su parte, Jaume Delclòs, en su artículo, propone el modelo de gestión pública con participación y control social como una alternativa a la privatización. Partiendo de la idea de que los servicios básicos son responsabilidad del Estado, se plantea la manera por la cual, después del fracaso de las privatizaciones, se fue construyendo desde la sociedad civil una propuesta alternativa de gestión del agua denominada "gestión pública comunitaria". Esta propuesta consiste en volver al modelo de gestión pública aunque aumentando la transparencia y la eficacia en la prestación del servicio mediante la participación de la sociedad en la gestión. Esta participación se concreta en lograr un mayor control social (sobre todo mediante la incorporación de ciudadanos y organizaciones no gubernamentales en la toma de decisiones) y un aumento de la transparencia (facilitando a los ciudadanos el acceso a la información sobre la prestación del servicio).

10. Retos de la comunidad internacional en materia de derecho al agua y al saneamiento

A modo de cierre, se recogen a continuación algunos retos que afronta la comunidad internacional para garantizar el acceso universal al agua.

Así, si el propósito último del derecho humano al agua es universalizar el derecho al agua potable y al saneamiento, es necesario intensificar la cooperación internacional en la materia. Y es que, como plantea el artículo de Jaume Saura, es necesario poner en relación el derecho al agua y al saneamiento con la obligación de cooperación que tienen los países desarrollados hacia los menos desarrollados. En efecto, uno de los caminos para lograr universalizar el acceso al agua, además de dar el impulso político -y económico- necesario en el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), podría ser que se auspiciase, desde las Naciones Unidas o desde un grupo de estados, la firma de un tratado internacional que garantizase el derecho al agua.

Desde la sociedad civil, iniciativas como la campaña lanzada por la organización no gubernamental Cruz Verde Internacional, a favor de un tratado internacional que establezca el derecho al agua potable, pueden dar el impulso necesario en la universalización de este derecho.