

# EL LIBRE ACCESO AL AGUA

---

Juan Manuel Ruiz García

(Publicado en la revista ARCHIPIÉLAGO, diciembre 2007, Nº 77-78, páginas 64-71)

El concepto clave para entender el agua como recurso natural es su carácter renovable. Si pretendemos generar conocimiento y llevar a cabo acciones en la dirección de asegurar la sostenibilidad de su uso, es decir, de que su existencia sea infinita, habrá que indagar en el significado del adjetivo renovable aplicado al agua, explicar cómo se renueva el agua y de qué factores depende la dinámica del ciclo del agua. En realidad, el agua que existe en nuestro planeta ni aumenta ni disminuye, sólo cambia de fase, de estado y de calidad. Nuestro impacto sobre el agua no provoca su gasto o su creación, sino su cambio: más o menos agua en los mares, en los casquetes polares, como vapor de agua en la atmósfera, en los acuíferos o fluyendo en la superficie en los ríos. En principio, el agua se asemeja más a un recurso no renovable como el petróleo o los minerales, cuya dotación en la corteza terrestre es dada. Pero a diferencia de la mayoría de los recursos renovables lo que la convierte en tal categoría no es su capacidad de autocrearse, como los árboles o los peces, sino el de poder modificarse a través de las diferentes fases del ciclo hidrológico. La renovabilidad del agua dulce que fluye por los continentes, se debe a la capacidad del agua para pasar infinitas veces por el mismo sitio. Y esa capacidad se la da la energía solar (que crea agua pura) y también la vida que ella misma atesora (que permite la autodepuración).

El metabolismo (endosomático) de la naturaleza se inserta en este ciclo, porque el agua en el que viven los organismos y el agua que todos beben, entra, se incorpora y sale, y por tanto, forma parte del ciclo hidrológico antes descrito. Pero también el metabolismo social (exosomático) que incorpora agua en sus procesos industriales y agrícolas, que no crean ni consumen agua, sino que sólo la transforman, acelerando, retrasando o perturbando el fluir natural del ciclo hidrológico. La gestión humana del agua por tanto, no es una gestión de la escasez, ya que siempre es la misma y nunca desaparece, sino de las fases y calidades del agua en el ciclo hidrológico. El agua es limitada, pero puede dar muchas vueltas para presentarse infinitamente.

Todos los ciclos poseen una velocidad, y el agua de nuestro planeta posee unos tiempos de residencia medios en cada una de sus fases y estados. Ya que el agua total es constante, el hecho de que de forma natural haya más o menos agua dulce en nuestro planeta dependerá de la velocidad de circulación del agua entre sus fases. El símil del dinero puede resultar claro para entender este concepto: una misma cantidad de billetes en circulación sirven para comprar más o menos cosas en función de la velocidad de circulación, es decir, del número de veces que en un año un mismo billete pasa por las mismas manos. Y esta velocidad del ciclo del agua no ha sido constante en el tiempo y el propio ser humano puede alterarla, por ejemplo, por el cambio climático que estamos provocando.

El metabolismo social que se inserta en el ciclo natural del agua altera tanto la velocidad del ciclo hidrológico como la distribución y calidad de las fases del agua. En ningún momento el uso humano del agua deja de ser cíclico, porque el agua que sale de la naturaleza acaba llegando a ella y nuevamente al ser humano, pero nuestro metabolismo social, industrial y agrícola puede provocar, sobre la situación natural, incrementos del agua evaporada, de las infiltraciones, descensos de los niveles freáticos y por tanto de los drenajes subterráneos, contaminación, almacenamientos artificiales de agua y por tanto alteraciones en las velocidades de paso del agua entre fases, etc. La sostenibilidad obliga a adaptar nuestras alteraciones metabólicas sobre los ciclos del agua a las necesidades del medio ambiente y por tanto, a la necesidad que tiene la sociedad de abastecerse con agua de calidad, ya que aún precisamos del medio ambiente para poder usar agua de calidad, sobre todo para beberla. La calidad del agua se erige así en el principal parámetro para evaluar las políticas del agua y su sostenibilidad, ya que ese uso en cascada del agua a través del ciclo hidrológico y a lo largo de los ríos y de los acuíferos sólo puede verificarse si el propio medio ambiente hídrico mantiene una mínima calidad ecológica, ya que es ella la que hace útil el agua para los usos humanos, y por tanto, para nuestro bienestar y desarrollo económico.

El agua no se consume con su uso, no se gasta cuando se la utiliza, porque los agentes sociales y económicos sólo la incorporan transitoriamente a su metabolismo, y en igual cantidad que la tomaron será expulsada, con una cierta demora temporal, y eso sí, alterada posiblemente en sus condiciones de calidad, estado y fase. En ningún momento el agua es consumida por el metabolismo social, como sí lo son una hogaza de pan o un litro de gasolina. El agua que riega una planta se transforma en tejido de la planta, en transpiración, en evaporación o en infiltración. Nada se gasta ni se pierde, porque incluso el agua estructural de la planta acabará en algún río cuando haya sido consumida en algún proceso. Por ello, el agua es un bien público, porque su uso deja la misma agua potencialmente asequible para otro usuario. Evidentemente, según las condiciones de uso, la siguiente reutilización podrá ser más o menos dificultosa a nivel de coste energético, pero aquí contamos con la inestimable ayuda del sol y su capacidad para hacer más fácil el acceso a agua útil para el ser humano.

Por estas razones, el agua resulta asimilable a la categoría de los bienes públicos, como lo son la atmósfera, los océanos, los paisajes, el arte o el conocimiento científico, entre otros muchos. Todos estos bienes podrán ser degradados o contaminados, e incluso apropiados individualmente en competencia con otros, pero nunca se gastarán con su uso, ni tan siquiera por aquellos que pretenden usarlos en exclusividad, ya que toda el agua consumida acabará saliendo de alguna manera.

Muchos bienes públicos no son un recurso, sino un patrimonio, es decir, no se los usa únicamente para obtener una mercancía, sino que su utilidad reside en su sola presencia o admiración: la biodiversidad, las obras de arte, el paisaje, la salud, la seguridad, la cultura, etc. En cambio, otros son usados por diferentes agentes para confeccionar un bien, un producto final que se vende en el mercado. El agua es patrimonio, en cuanto paisaje o naturaleza, pero también recurso que puede ser degradado o transformado con su uso, y por tanto, dificultar que terceras personas puedan acceder a él. Mientras esa degradación resulte asumible por el agua o por la atmósfera, la mejor manera de acceder al bien sería el libre acceso: así gestionaban las aguas los romanos y así se ha gestionado la atmósfera hasta nuestros días,

hasta que el cambio climático nos ha obligado a tomar decisiones en común sobre reparto de emisiones de gases de efecto invernadero. El conflicto aparece cuando la degradación puede ser intensa y el bien público perder calidad. Si el recurso no fuera además patrimonio, el mercado podría intentar solventar la competencia por usarlo asignando un precio acorde con esa degradación al que el usuario somete al recurso. Pero este método no puede funcionar cuando el bien público, además de recurso es un patrimonio, porque la sociedad debe establecer unos límites a esa degradación acordes con la función que ese bien cumple en la naturaleza y en la sociedad.

Resulta, por tanto, imprescindible la implicación de la sociedad en la gestión del agua tanto para salvaguardarla como patrimonio como por el hecho de que el ser humano la precisa para vivir, porque estamos hablando también, en suma, de una necesidad básica, o de un derecho humano, como lo ha reconocido recientemente la ONU. Este carácter múltiple del agua como bien limitado, público, patrimonial y básico, y el de ser a su vez un recurso económico y productivo debe quedar patente en todo discurso en torno a ella. Y como estamos hablando de un patrimonio que estamos degradando, deben quedar claras las causas y las consecuencias de dicho proceso, así como la distribución social de los beneficios y perjuicios de tal deterioro, ya que dicha información resulta crucial para que la sociedad adopte decisiones. La sostenibilidad, por tanto, es un proceso de reconocimiento social de esta realidad plural y compleja del agua, una llamada a la participación social en los procesos de decisión, un alentar a los técnicos a que ofrezcan alternativas e informen sobre las implicaciones sociales de cada tecnología y un alegato a favor de instituciones públicas competentes que sean capaces de aplicar la ley y llevar a cabo las políticas pactadas socialmente.

La apropiación del agua, primer paso para su posible privatización, en principio no impide su uso por terceros, ya que como hemos dicho el agua consumida retorna siempre al ciclo hidrológico. La apropiación de la tierra, por ejemplo, necesita de una barrera, de una línea que marca un dentro y un afuera con normas distintas. Pero ¿cómo separar ámbitos en un bien que como el agua se caracteriza por ser un flujo que drena el territorio? La aparición del agua como lluvia y como escorrentía posee una componente aleatoria clara. El agua crea sobre el territorio de la cuenca hidrográfica una red que conecta todos sus puntos, pero el volumen que pasa por cada lugar es variable y difícilmente predecible. ¿Cómo definir títulos de propiedad en un bien natural que posee estas características tan difusas? Sería como si la tierra menguara y creciera en el tiempo, notable dificultad para definir fronteras en un mapa o en el registro de la propiedad.

Pero a pesar de ello el ser humano ha ido perfeccionando a lo largo de la historia las llamadas tecnologías de apropiación del agua. Como el recurso renovable agua aparece de forma variable e impredecible, el ser humano ha sabido tanto adaptar su actividad a dichos azares como crear, a lo largo de la historia, tecnologías de control del ciclo del agua, en síntesis, de gestión de la velocidad de circulación del agua en la naturaleza. La más evidente, por ser la más extendida en la actualidad, es la tecnología de regulación de ciclo del agua por medio de embalses, que consiste en crear depósitos artificiales de agua que detraen provisionalmente unos volúmenes de agua del ciclo natural. De forma similar a las pilas con el flujo eléctrico, los embalses acumulan aguas que serán utilizadas cuando las actividades humanas lo soliciten, ya

que el flujo de necesidad de agua por parte de la sociedad no se ciñe exactamente a los flujos naturales variables e impredecibles de la naturaleza: sequías, inundaciones, etc. Si nos fijásemos únicamente en el caudal de agua de los ríos donde se ubican los embalses, su impacto sería el de alterarlos según sean los desacoples de la demanda social respecto al caudal natural. Por tanto, el usuario que posea la capacidad de modificar en su beneficio el caudal natural del río será el propietario del agua, el sujeto con poder para distribuir el agua en el tiempo aguas debajo de su lugar de consumo. El derecho de propiedad sobre el agua se ejerce de facto como poder de modificar en el tiempo la aparición del agua en la naturaleza. Por tanto, la llamada escasez de agua resulta un término inadecuado para entender la gestión de los recursos hídricos y el hecho de que haya en el mundo tantas personas sin acceso al agua potable. De hecho, el agua no es escasa porque no se gasta con su consumo, sino que como todo flujo renovable la capacidad para consumir agua dependerá no de su cantidad sino del modo como la sociedad controle o regule la velocidad de ese flujo a través de la tecnología. El que una porción tan considerable de la humanidad no pueda ejercer su derecho al agua depende en mayor medida de la apropiación privada y excluyente de la velocidad del flujo de agua por unos consumidores que del hecho de que haya poca agua o que ésta esté heterogéneamente distribuida en el territorio.

La mayor parte de los códigos legales del agua la reconocen como pública, un bien de titularidad estatal, pero sin embargo el agua está de hecho privatizada en muchos países por dos razones, fundamentalmente: por regímenes concesionales (de uso y disfrute) configurados no con criterios públicos sino en beneficio de minorías poderosas que ejercen su control sobre el agua a través de tecnologías de regulación; y por el escaso control público de la contaminación de las aguas, que las convierten en peligrosas o inservibles para otros usuarios. El concesionario y el contaminador se erigen, por tanto, en propietarios de unas aguas que sólo el papel mojado de la ley reconoce como públicas. Por tanto, es la perversión de lo público, la corrupción del Estado como garante del bien público, el que está provocando la conversión del agua en un bien privado y por tanto, que haya ciudadanos que no puedan ejercer su derecho humano al agua. No es el rigor del clima, ni la aridez del territorio, ni la irregularidad de las precipitaciones, sino acciones humanas concretas las que convierten el flujo del agua pública en un bien privado que sólo queda disponible para terceros en la medida en que los que detentan el poder de regulación la usan cuando y cómo lo desean y la dejan escapar como un vertido de aguas residuales que otros situados aguas abajo, en función de su caudal y de su calidad, podrán o no utilizar.

Por ello, la lucha por dar agua al que no la tiene se debe resolver no tanto en el campo de la infraestructura y de la inversión, sino en el de la justicia. Ya que ha sido la tecnología la que ha provocado la privatización del agua, el control social del uso de dichas infraestructuras resulta prioritario para devolver el agua a aquellos a los que se la arrebataron. Porque aquellas personas que no pueden acceder al agua son pobres no porque el Estado no les lleve agua, sino porque el poder estatal ha permitido, protegido e incentivado que ciertas minorías se apropien del flujo de agua por obra de tecnologías de regulación, porque, en suma, les han robado su agua. La devolución del agua a sus legítimos propietarios y no la lucha contra la escasez es el verdadero reto de la gestión del agua contra la pobreza de agua. El derecho humano al agua no puede depender de un acto de caridad tecnológica, sino que se ejerce cuando la sociedad recupera el control sobre el agua, sobre las decisiones de regulación

artificial de ese flujo por obra de la tecnología. Como ese flujo es infinito, el problema de la sed no se da por la escasez, sino por una distribución injusta de agua en el tiempo y en el espacio.

El conflicto actual sobre la privatización del agua se ha centrado fundamentalmente alrededor de la propiedad o titularidad de las empresas que distribuyen el agua en las ciudades: casos de Cochabamba, La Paz o Buenos Aires. Pero la principal lucha debería darse en favor de la re-estatalización del agua, de su retorno a lo público, antes que sobre si resulta preferible que el agua la gestione directamente el Ayuntamiento o una empresa contratada por el municipio. Nos enfrentamos a un problema de control ciudadano de decisiones sobre lo público, y no tanto a si la gestión instrumental del bien en el contexto urbano lo debe hacer un tipo u otro de empresa. Evidentemente, en la medida en que la verdadera privatización del agua ha sido escamoteada a los ojos de la ciudadanía durante tantos años, la privatización de la gestión del agua urbana posee la capacidad de hacer visible el expolio previo sufrido durante tanto tiempo. Pero la solución, como bien ha entendido, por ejemplo, Bolivia, no consiste únicamente en retomar el control público sobre la empresa abastecedora de agua, sino sobre todo, en gestionar pública y participativamente las tecnologías de regulación del agua: quién usa el agua y cómo lo hace, con el objetivo de permitir su uso indefinido a lo largo de la cuenca hidrográfica, en suma, que el poder sobre el ciclo hidrológico retorne a las personas que poseen el derecho humano al agua.

Los últimos informes del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo<sup>1</sup> y de UNESCO<sup>2</sup> ya nos advierten que el principal reto de la gestión del agua y del cumplimiento de los Objetivos del Milenio no es la escasez, sino el poder de decisión sobre su distribución. Los mencionados informes alertan que son las decisiones públicas equivocadas, la presión de determinados usuarios, la corrupción, en suma, la ausencia de democracia del agua, la que provoca la sed y la pobreza de agua. El punto de mira no debe apuntar únicamente a la empresa privada que desea controlar la demanda de agua de una ciudad, sino también al gestor público que ya sea por ineficacia o por corrupción ha dejado que el sistema de distribución de agua se deteriore o no llegue a los barrios marginales. El conflicto no se centra únicamente entre el agua cara, barata o gratuita. El agua pública gestionada por la administración es muy barata en muchas ciudades, y sin embargo, existen muchos ciudadanos a los que el agua pública no les llega porque ésta sólo alcanza a los barrios opulentos. Los pobres, por tanto, deben comprar el agua a aguadores privados que la venden a precios exorbitantes: agua pública barata para el rico y privada y cara para el pobre. La privatización del agua urbana no busca, por tanto, que al pobre le llegue agua, sino que el rico pague más por un agua que la empresa privada le ofrecerá con mayor valor añadido de calidad y garantía. La empresa privada buscará ante todo apropiarse del excedente del usuario que posee mayor capacidad de compra y no satisfacer un derecho humano al agua. Pero la administración pública tampoco lo ha logrado en muchos casos, porque no ha querido incrementar el precio del agua de unos usuarios para ofrecérsela más barata a otros. El debate, por tanto, no reside tanto en el dilema entre gestión instrumental pública o privada, cuanto en apostar por una gestión democrática del agua donde el interés general no se defina bajo la presión de los poderosos, de aquellos que poseen la capacidad de regular el agua renovable que fluye por la cuenca hidrográfica.

---

<sup>1</sup> PNUD. 2006. Informe sobre Desarrollo Humano 2006. Más allá de la escasez: poder, pobreza y la crisis mundial del agua.

<sup>2</sup> UNESCO. 2006. El agua, una responsabilidad compartida.

Sin embargo, esta reapropiación ciudadana del agua debe realizarse bajo el principio de la gratuidad, tanto por defender su carácter público como por ser un derecho humano básico. Pero el agua gratuita no significa agua sin normas. El acceso libre al agua se enfrenta a la gratuidad de este recurso desde el momento en que el agua puede deteriorarse y puede almacenarse. El uso gratuito del agua como derecho y como bien público debe ser defendido contra aquellos que amparándose en el libre acceso (regímenes de propiedad pública sin control efectivo de la administración) se apropian de ella. La regulación pública del uso del agua debe asegurar la gratuidad para la sociedad y esto significa inexorablemente control público y democracia. Sólo así se pueden universalizar los derechos. Pero satisfacer este derecho básico, al igual que otros derechos, conlleva soportar un coste social: de trabajo, de inversión y de control, precisamente para que todos puedan acceder en igualdad. En suma, un coste que deberá soportar la sociedad con los aportes económicos de la fiscalidad. ¿Cómo resolver la ecuación de la gratuidad del agua y del coste de protegerla? Pues que paguen aquellos de los que haya que protegerla para que todos los ciudadanos puedan acceder gratuitamente. En la actualidad los poderosos pagan por apropiarse el agua, por alterar su flujo natural en contra del resto de los ciudadanos de la cuenca hidrográfica. Se trataría de que pagaran para que todos podamos acceder en igualdad y para que todos podamos ejercer este derecho humano, para que vuelva a ser gratuito beber agua.

Conviene no olvidar que la red de drenaje (superficial y subterránea) de una cuenca hidrográfica cumple la misión ecológica de nuestros riñones, la de arrastrar, la de depurar y limpiar el territorio. Como una red de transporte los ríos ponen en conexión diferentes ecosistemas y zonas bioclimáticas, y transmiten energía, información, biodiversidad y materia. Por ello, las cuencas hidrográficas, aún siendo sistemas abiertos (al clima global), confieren a sus territorios un sentido, una estructura: una cuenca hidrográfica es una red de vínculos espaciales a través del agua y su capacidad para transportar sólidos y vida, para depurar, para disolver y mezclar. Es el agua la que ha orientado los territorios hacia el mar, la que ha hecho bascular la orografía hacia los océanos donde desaguan las cuencas. Por todas estas razones la unidad de estudio y conocimiento, y también de gestión, del agua en el territorio y en la naturaleza debe ser la cuenca hidrográfica, un sistema abierto e integrado. Sobre las cuencas hidrográficas se superponen las fronteras políticas, un mosaico que la red de drenaje cose y que lejos de separar debería ayudar a integrar. El agua como bien público resulta vital para entender e impulsar esta cooperación entre países a través del agua. El agua es demasiado importante, somos agua, pero también el paisaje, las formas de la orografía son huella viva del paso del agua, la propia cultura de los pueblos está ligada a sus aguas, lo que convierte a este líquido en materia de arte, cooperación, transmisión y vida, aunque haya intereses que deseen reducirla a mercancía.