

EL DERECHO HUMANO AL AGUA EN ESPAÑA

Juan Manuel Ruiz García¹

Publicado en revista *Tiempo de Paz*, otoño 2010, Nº 98.

Puede parecer anacrónico preguntarse si en un país desarrollado como España se cumple el derecho humano al agua. Como el derecho de expresión o a la libertad religiosa, se da por supuesto que las verdaderas carencias las tienen otros y nunca nosotros. Sin embargo, y de ello dan fe, por ejemplo, los informes de Amnistía Internacional y otras organizaciones de defensa de los derechos humanos, el ejercicio de indagar en la propia casa por el cumplimiento de unos derechos que se pregonan y que internacionalmente dan pie para la intervención y la cooperación, se convierte en una necesidad imperiosa e imprescindible que debe ser de ayuda para dimensionar correctamente el reto al que nos enfrentamos y elegir convenientemente las herramientas que puedan contribuir a solucionarlo.

No hace tanto tiempo que el agua pública de grifo llegó a Madrid. En junio de 1858 los madrileños se congregaron alrededor de la recién construida fuente de San Bernardo para asistir expectantes a la primera traída de aguas del Canal de Isabel II. En el preámbulo del Real Decreto de 18 de junio de 1851 que promueve la obra y la creación de la empresa pública del Canal, Bravo Murillo, a la sazón Presidente del Gobierno, le manifiesta lo siguiente a la soberana²: “*Señora, la primera, la más urgente necesidad del pueblo de Madrid, es el abastecimiento de aguas, necesidad que todos sus habitantes sienten y deploran, y que sería, por tanto, inútil encarecer (...) El Gobierno de V.M. no puede ni permanecer por más tiempo mero espectador de los sufrimientos actuales de los habitantes, ni aguardar con indiferencia las calamidades que amargan a una numerosa población que crece rápidamente. Madrid, residencia de los Reyes y de los altos poderes públicos, patria común de los españoles, ve amenazada su existencia por la escasez de agua*”. Contiene ya este breve extracto de hace 150 años el vocabulario y las exhortaciones propias de los textos que impelen al cumplimiento del derecho humano al agua en los países no desarrollados: necesidad básica, calamidad, población en crecimiento, acción pública, amenaza, escasez, etc.

Sin embargo, no acabaron aquí los problemas de los madrileños con el agua. Un siglo después de esta apoteósica inauguración, sobre la que algún periodista jocosó informó, en alusión al alarde tecnológico de los canales y la fuente, que “*lo nunca visto, los ríos volando*”, las carencias de agua y, sobre todo, de alcantarillado, se habían incrementado en la capital. Durante los años 50 del pasado siglo más de 30.000 infraviviendas, chabolas, se adosan a Madrid, especialmente en la zona sur. Uno de estos barrios marginales, el del Pozo del Tío Raimundo, llama la atención por la actividad comunitaria de sus ciudadanos en pos del agua y por dotarse de un servicio público de canalización de sus aguas negras. La lucha de este barrio durante el franquismo para ejercer su derecho efectivo al agua y al saneamiento, la participación de destacados cooperantes provenientes del mundo universitario y eclesiástico, la doble vertiente, comunitaria y política, por hacer efectivo el derecho del agua ya sea demandando a las instancias públicas su reconocimiento o construyéndolo materialmente con sus propias manos, resultan elementos claramente

¹ Dr. Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos. Director del Centro de Estudios Hidrográficos del CEDEX (Ministerio de Fomento, y Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino).

² Alcolea, M.A. y García, J.M. El agua en la Comunidad de Madrid. En Observatorio Medioambiental, 2006, num. 9, páginas 63-96.

reconocibles de las luchas de tantos pueblos contemporáneos por alcanzar ya el derecho al agua.

En las dos alusiones históricas concretas al abastecimiento de Madrid aparecen sendos rasgos distintivos del carácter dinámico del derecho al agua. En primer lugar, la importancia de la tecnología; y por contraste, el hecho de que ésta no resulte suficiente por sí sola para lograr el acceso universal a los servicios de agua potable y saneamiento. En suma, que el derecho al agua que reporta una infraestructura no se mantenga automática y eternamente, y que el derecho al agua, como ocurre con todos los restantes derechos humanos, se construye socialmente a través de compromisos que continuamente hay que renovar. El derecho humano al agua, como es el de la vida, son derechos que se pueden perder por causas naturales, y que se dejan de disfrutar cuando alguien voluntariamente nos los roba. Estas dos facetas del derecho humano al agua resultan indispensables para entender las políticas de agua que se realizan, ya que la técnica adquiere aquí una triple dimensión: es la técnica la que roba el derecho al agua (ya sea por detracción o por contaminación), pero también es la técnica la que puede evitar una situación natural de escasez, y finalmente la que podría devolver el derecho al agua cuando éste se perdió por cualquier causa.

España posee un patrimonio hidráulico espectacular. Los índices absolutos y relativos al número de grandes presas, canales de riego, tuberías de abastecimiento, bombeos, pozos, centrales hidroeléctricas, estaciones potabilizadoras, depuradoras, desaladoras, etc. apenas tienen parangón. No existe paisaje en España que no contenga un elemento de construcción relacionado con el agua. El esfuerzo de inversión público y privado en capital hidráulico se ha mantenido a lo largo de décadas gracias a una Administración hidráulica, las Confederaciones Hidrográficas, que ha sabido traducir en obras los deseos de los usuarios de las aguas representados en sus órganos de gobierno. Como resultado, tanto el agua detraída de los ríos y de los acuíferos españoles, como el consumo de agua de nuestra población es uno de los más elevados del mundo. Conclusión evidente: el derecho humano al agua medido con los parámetros de los Objetivos de Desarrollo del Milenio está de sobra garantizado actualmente en nuestro país. Sin embargo, conviene no olvidar que en España existen todavía numerosos colectivos marginales que tienen problemas para acceder al agua, tanto en grandes ciudades como en zonas rurales ligadas a la agricultura intensiva y al trabajo temporal con mano de obra fundamentalmente inmigrante. Conciente de este hecho, algunas empresas públicas de agua municipales incluyen disposiciones tarifarias al respecto, con el objetivo claro de extender el derecho al agua de forma universal. Por ejemplo, el Canal de Isabel II considera la exención social como causa de bonificación tarifaria³.

Como gustaba de afirmar el regeneracionista Joaquín Costa a finales del siglo XIX, el alumbramiento, el embalse y la canalización del agua resultan elementos indispensables de una política hidráulica al servicio del desarrollo-regeneración⁴: *“Domestiquemos los ríos con el freno de los diques y la cadena de los canales”*. Gracias a ello, el agua llega a nuestros hogares, la utilizamos en la industria y la consumen más de 3 millones de hectáreas de regadío que existen en nuestro país. Sin embargo, una constante de todas las políticas del agua de España, presente aún en la actualidad, es la del continuo frenesí, la de estar inmersos perpetuamente en una carrera en la que siempre la meta está un poco más lejos: *“...alimentando ese apetito de espera mesiánica que parece ser el fundamento de religiones, creencias ocultas y planes hidráulicos”*, diría Juan Benet. La política del agua

³ Canal de Isabel II. Tarifas 2009. El agua, nuestro valor más natural. Orden 605/2008 de 23 de diciembre de 2008.

⁴ Costa, J. Política Hidráulica.

en España ha sido hasta el presente fundamentalmente la de explotar los ríos y los acuíferos al máximo de sus posibilidades con el objetivo de ofertar agua de calidad y barata para el crecimiento económico. Que el periplo histórico seguido quizás no haya sido el más eficaz para tal fin no es objetivo de este trabajo, pero sí analizar si la base en la que se sustenta el acceso casi universal al agua y al saneamiento en España está fundada sobre sólidos cimientos, si este frenesí constructor debe caracterizar también las políticas futuras del agua en España.

Se está acostumbrado a pensar el agua como un ciclo. Pero se olvida en ocasiones que ese ciclo del agua no posee ni un sumidero ni una fuente, que estamos frente a un ciclo cerrado, infinito. Es decir, que la dotación de agua que existe hoy en nuestro planeta no ha cambiado desde el pasado más remoto. En unas épocas habrá habido más hielo, en otras más nubes, menos ríos o más mares, pero la suma de todas esas fases del agua en el ciclo hidrológico ha sido siempre y será siempre la misma. Por tanto, el agua ni se gasta ni se crea, sólo circula entre fases, más rápida o más lenta según el clima del momento, más pura o más sucia en función de por dónde pasa y qué se vierte en ella. El concepto de escasez al que tantas veces se asocia el agua, debe ser adaptado a esta realidad, muy diferente al de los recursos naturales minerales (que se agotan) o a la explotación de recursos renovables pesqueros o forestales (que pueden crecer o mermar función de su capacidad de reproducción). El oro o el petróleo serían como el agua si el sol tuviera capacidad para reciclarlos, y fuera capaz de torcer la voluntad entrópica que los disuelve en sumideros de dispersión o de baja energía. El derecho humano al agua únicamente se puede ejercer por obra de este ciclo o noria solar: el metabolismo de la naturaleza (endosomático) 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.

Sin embargo, la escasez no es un dato de la naturaleza, una realidad ajena a las decisiones humanas, sino que como muy bien han sabido destacar tantos estudiosos del capitalismo, se crea artificialmente por obra del incremento de las necesidades. El punto clave en el análisis de cómo se relaciona el bienestar con la escasez reside en introducir la perspectiva de la desigualdad; en saber detectar, más allá de los grandes agregados y las cifras medias, cómo el déficit de agua se crea y se distribuye desigualmente entre la población y cómo el incremento del bienestar de algunos influye en la miseria de otros. El agua no resulta escasa por sí sola. La escasez aflora, evidentemente, cuando unos usuarios se la apropian en perjuicio de otros. La falta de agua, por tanto, la crea el ser humano con su tecnología, posee una dirección clara que habrá que estudiar y poner de relieve en cada caso, porque la escasez es provocada siempre por alguien contra alguien, tanto en los países en desarrollo como en los más ricos como España.

El crecimiento urbano y la concentración de población y de actividades en cada vez menor número de centros de poder, junto con la agricultura intensiva, componen las dos

actividades que mayor escasez de agua provocan en el mundo⁵. El agua se está derivando, en la actualidad, desde los territorios pobres hacia los centros urbanos con mayor poder político y económico; desde la agricultura precaria y de baja productividad económica, hacia las grandes zonas de riego⁶. Y a la inversa, la contaminación producida por industrias, usos urbanos y agricultura, finalmente la sufren los colectivos humanos más vulnerables. El acceso al agua, esa necesidad básica de la que dependen tantos derechos humanos, se está haciendo cada vez más difícil para mayor número de personas, a pesar del inmenso desarrollo de las tecnologías del agua a nivel de extracción, regulación, conducción, potabilización, gestión, depuración, reutilización, reciclado, desalación, etc.

A pesar de ello, el concepto vigente aún hoy en política hidráulica es el de la explotación de agua (el alumbramiento que diría Joaquín Costa). Se olvida con excesiva frecuencia, a pesar de los objetivos de la Directiva Marco del Agua⁷ aprobada en el año 2000, que los ríos son “fábricas de agua limpia” y que si el ser humano puede ejercer su derecho al agua es porque la biodiversidad que poseen estos ecosistemas es todavía capaz de depurar agua y ofrecérsela en condiciones saludables al ser humano. Por esta razón, no es tanto la cantidad de agua que puede pasar por un punto del territorio, cuanto la capacidad de ese río para limpiar agua lo que dota a ese tramo de ser un lugar apropiado para satisfacer el derecho humano al agua. En España parece que satisfacemos ese derecho con suficiente garantía en el presente gracias a las intervenciones hidráulicas del pasado, pero ¿podremos seguir haciéndolo en el futuro? ¿El acceso universal al agua que posee la sociedad española es sostenible?

Los ríos sufren una doble explotación, la extracción de agua y el vertido de aguas residuales. La sociedad accede al agua porque es capaz de beberse su propio vertido y por tanto, utilizar el agua para su bienestar, porque todavía algunos ríos y acuíferos, a pesar de esta doble explotación, han sido capaces de seguir produciendo agua limpia en algunos lugares de extracción desde los que se ejerce el derecho humano al agua. En España, a la par que se han ido alumbrando nuevos recursos hídricos se ha ido produciendo un proceso paralelo de degradación del agua, a pesar de las depuradoras construidas y de las leyes de protección de la calidad del agua y del medio ambiente. En última instancia, la planificación del agua en nuestro país ha servido fundamentalmente durante los últimos años para encontrar fuentes alternativas de agua como consecuencia de la degradación y la sobreexplotación de las existentes, una huida hacia delante que debería hacernos reflexionar.

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

⁵ Puede consultarse el libro de R. Petrella. *El manifiesto del agua*. Icaria y Oxfam-Intermón, 2002, donde se analizan en detalle tanto los procesos de generación de escasez y conflicto alrededor del agua, como los intentos de privatización y sus consecuencias sobre el bienestar y el medio ambiente.

⁶ La escritora bengalí Arundhaty Roy, nos cuenta en su libro *El álgebra de la justicia infinita* (Anagrama, 2002) cómo en la India las decisiones públicas en torno al agua (construcción de grandes presas) y a la agricultura intensiva de regadío, lejos de incrementar el bienestar de la gente y de eliminar el hambre, están provocando mayores desigualdades y pobreza. “El 40% de las grandes presas que se construyen en el mundo están en la India. Y, sin embargo, doscientos cincuenta millones de personas, una cuarta parte de nuestra población, carecen de agua potable (...) Esta situación nueva altera por completo los modelos de cultivos de las zonas de riego. En vez de plantar aquello que necesitan para *comer*, los agricultores empiezan a cultivar productos que puedan *vender*. Y, al pasar a depender del “mercado”, dejan de ser los que controlan su manera de vivir. Así pues, por desgracia, se diría que, sin bien la India ha progresado, sus habitantes no. Los indios somos demasiado pobres para comprar los alimentos que produce nuestro país. Y los indios nos vemos forzados a producir alimentos que no podemos comer porque no los podemos pagar”.

⁷ Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas.

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 para adaptarla a sus propios ciclos económicos. 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 cómo 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.

Sin agua no hay derecho humano al agua, pero sin ella tampoco se podrían ejercer otros tales como el de tener una alimentación adecuada o poseer trabajo. El agua se utiliza para regar los campos y producir alimentos, y también por la industria que ofrece trabajo. La planificación del agua a nivel de cuenca debe hacer compatibles todos esos derechos a través de una serie de obligaciones-deberes de uso que deberían tener como objetivo último preservar la calidad del recurso, y como premisa la de dar siempre preponderancia al derecho humano al agua frente a otros usos del agua de tipo económico o productivo. Muchas son las causas que provocan que en el mundo no se esté ejerciendo el derecho humano al agua, pero quizás la principal sea la sobreexplotación y contaminación que sobre ciertos recursos hídricos están ejerciendo determinados usos productivos y centros de poder, que merman la capacidad de determinados grupos humanos para acceder a las fuentes de agua limpia tradicionales. No es la escasez, sino la mala gestión y el escaso control de los poderes públicos, los que provocan el incumplimiento de este derecho humano al agua. Los últimos informes del Programa de Naciones Unidas para el

Desarrollo⁸ y de UNESCO⁹ ya nos advierten que el principal reto de la gestión del agua y del cumplimiento de los Objetivos del Milenio no reside en la escasez de agua, sino en el poder de decisión sobre su justa distribución entre usuarios y usos. 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. Lamentablemente, muchas políticas de cooperación en materia de agua preconizan la búsqueda de fuentes alternativas para estos colectivos en lugar de atajar las verdaderas causas del deterioro y de la injusticia. Mientras en España sigamos teniendo suficiente dinero para seguir construyendo y manteniendo desaladoras y otras infraestructuras de elevado coste, podremos seguir demorando el momento de quiebra del actual sistema de abastecimiento de agua, pero no eternamente.

Se pueden mostrar algunos signos que ilustran acerca de la sostenibilidad del sistema de abastecimiento de agua en España y de su creciente fragilidad.

La energía: el abastecimiento de agua precisa mucha energía. El agua no deja de ser una mercancía que hay que producir (potabilización, desalación), transportar en canales y tuberías (y bombas de impulsión), tratar (en los hogares, en la industria y en la agricultura) y finamente depurar antes de ser vertida al medio natural. La mayor parte de estas actividades necesitan energía eléctrica. A nivel urbano el consumo eléctrico del abastecimiento de agua puede suponer el 15% del consumo total de una ciudad (California), y si hablamos de gas, la cifra puede acercarse al 50%, necesario sobre todo para calentarla¹⁰. En la agricultura, y como consecuencia del incremento de la tarifa eléctrica y del mayor uso de energía necesario en las modernas técnicas de cultivo y de riego, el gasto energético asociado al agua que soporta la agricultura está poniendo en crisis ya muchas zonas de riego de nuestro país¹¹. España es un país muy dependiente en combustibles fósiles, y las necesidades de energía para el agua no dejan de crecer por el enorme parque de desaladoras construido; por la creciente necesidad de energía necesaria para potabilizar y depurar aguas cada vez más contaminadas o por la necesidad de transportarla cada vez desde mayores distancias y de buscarla a mayores profundidades en los pozos de aguas subterráneas.

El cambio climático: la Península Ibérica está situada en un lugar especialmente sensible al cambio climático. Las últimas previsiones al respecto anuncian claros descensos de la precipitación en amplias regiones españolas. Nuestro sistema de gestión del agua, respecto a otros países, puede ser lo suficientemente robusto para hacer frente a estos cambios, siempre que sean paulatinos y no demasiado agudos. Pero esta adaptación, posible por poseer tan amplio patrimonio hidráulico, sólo podrá realizarse si España cambia el signo de su política del agua y es capaz de incidir fundamentalmente en los aspectos relativos a la demanda de agua, la economía del agua y sobre todo, la calidad del recurso y de su medio ambiente asociado. Nuestro país ha agotado en muchas cuencas

⁸ PNUD. 2006. Informe sobre Desarrollo Humano 2006. Más allá de la escasez: poder, pobreza y la crisis mundial del agua.

⁹ UNESCO. 2006. El agua, una responsabilidad compartida.

¹⁰ California Energy Commission. 2005. California's water-energy relationship.

¹¹ En el último Boletín *Inter Cuencas* (Num.24, junio 2010) de la Federación Nacional de Comunidades de Regantes de España (FENACORE), afirma su presidente Andrés del Campo, refiriéndose al reciente subida del IVA: "... el reciente impacto de esta nueva subida impositiva sobre la factura eléctrica nos coloca ahora más que nunca en una situación próxima al límite. Si en este último año a duras penas hemos podido ir haciendo frente a los altos costes energéticos – que se han encarecido más de un 60%-, salir adelante con esta nueva carga no va a resultar tarea fácil para el regadío español. Este incremento nos afectará tanto al término de Potencia –incrementado desde julio de 2008 en más de un 450%-, como al término de energía –incrementado entre un 60% y en más de un 150%, según la tarifa que tuviese anteriormente la zona regable-".

hidrográficas la posibilidad económica de regular más agua construyendo más presas o explotando más acuíferos. Se abre, por tanto, una oportunidad enorme para poner en práctica medidas alternativas a la regulación y más acordes con los objetivos de la Directiva Marco del Agua.

El agua potable en los hogares españoles: según la legislación comunitaria tanto el agua que se toma de un río como la que finalmente sale de un grifo, deben tener unas mínimas calidades. La estación potabilizadora será la instalación encargada de acondicionar las aguas brutas a la calidad requerida para los usos domésticos. Si se consulta la última encuesta de AEAS¹² se comprueba que la calidad del agua natural utilizada para producir agua potable se ha reducido en España durante los últimos años. Este hecho, junto con las mayores exigencias de calidad a las que obliga la reciente legislación sobre calidad del agua doméstica, está provocando que una parte importante del parque español de potabilizadoras deba adaptarse tecnológicamente para suministrar agua adecuada a los hogares españoles. Si a este reto añadimos el creciente interés que suscita el deterioro de la calidad del agua en las propias redes de abastecimiento o el incremento de la demanda de agua urbana, podemos concluir informando que algunos gestores muy representativos de aguas urbanas a nivel mundial y español plantean la posibilidad de que el agua que llega a los hogares a través de la red de abastecimiento no tenga que ser potable, dado los graves problemas de seguridad hídrica y costes crecientes que deben enfrentar. Por otra parte, no resulta tampoco despreciable la presión creciente que ejerce sobre esta materia el sector industrial de las aguas embotelladas, una actividad cuyas ventas crecen espectacularmente y cuya legislación es distinta de la ley de aguas y de su carácter público, y por tanto, ajena a las obligaciones de derecho humano al agua. La exigencia de potabilidad en el agua del grifo resulta irrenunciable en un contexto de defensa del derecho humano al agua, por lo que la solución al dilema planteado debería pasar porque la política del agua asumiera claramente el reto de mejorar, en todas sus dimensiones, la calidad del agua de nuestros ríos y del medio ambiente asociado, y de gestionar la demanda de agua urbana con verdaderos criterios de sostenibilidad.

También conviene analizar la garantía de suministro de agua en los hogares en relación con la aparición de situaciones meteorológicas extraordinarias, las sequías, y su posible agudización en el contexto del cambio climático. Nuestra legislación establece que el uso doméstico del agua resulta prioritario frente a cualquier otro, sea industrial, hidroeléctrico o agrícola. No todos los países disponen de esta cláusula fundamental para dar cumplida cuenta del derecho humano al agua. Sin embargo, hacer efectiva esta prioridad en situaciones de sequía, resulta imposible si no se han llevado actuaciones preventivas de limitación de esas otras demandas no prioritarias con objeto de incrementar las garantías de los usos urbanos y sobre todo, del agua de boca. No resulta infrecuente contemplar cómo en determinadas zonas y épocas se producen cortes de suministro o aparecen las temidas cisternas, o los depósitos de regulación doméstica que rompen la garantía de higienización del ciclo urbano del agua de boca, situaciones a las que se va poniendo coto gracias a los planes de emergencia ante situaciones de sequía, y sobre lo que habrá que incidir en el futuro para que también en situaciones extremas se siga cumpliendo con carácter universal el derecho al agua.

La unidad de cuenca: la mayor parte de las cuencas hidrográficas del mundo son compartidas por diferentes países. En España, las grandes cuencas las compartimos principalmente con Portugal, y casi todas ellas discurren entre diferentes Comunidades

¹² Asociación Española de Abastecimientos de Agua y Saneamiento (AEAS). 2010. XI Encuesta nacional de suministro de agua potable y saneamiento en España (2008).

Autónomas. A lo largo de la historia reciente se ha consolidado el principio de que las cuencas hidrográficas, con independencia de las fronteras administrativas y estatales que atraviesen, deben ser gestionadas de forma unitaria. El Convenio de Helsinki, la Directiva Marco del Agua y las recomendaciones de ONU al respecto, por no hablar de nuestra propia Constitución, abundan en la necesidad de crear organismos competentes en la gestión unitaria de las cuencas hidrográficas. España fue pionera, durante la segunda década del pasado siglo, en la creación de estos organismos, las Confederaciones Hidrográficas, referencia internacional obligada a la hora de consolidar experiencias útiles en la gestión compartida del agua. La inexistencia de un organismo de cuenca competente en la gestión integral del agua de una cuenca hidrográfica provoca que las controversias sobre el agua utilizada y los vertidos de aguas residuales se deban dirimir a través de acuerdos internacionales o acuerdos puntuales entre partes, es decir, a través de figuras de derecho privado cuyo contenido depende más del poder de las partes que del acuerdo democrático basado en unos principios compartidos. Los organismos de cuenca precisamente se conforman para dotar de democracia a la gestión del agua, ya que funcionan a través de la representación paritaria de los territorios, de los usuarios y de los ciudadanos que conviven y por tanto, comparten, los recursos hídricos de una cuenca hidrográfica. Los organismos de cuenca, por tanto, funcionan según el principio de la competencia compartida sobre el agua. Sin embargo, España parece derivar, a pesar de su experiencia pasada, hacia la división de cuencas según Comunidades Autónomas y su gestión basada, por tanto, en el principio de la competencia exclusiva del agua que discurre por cada una de estas Administraciones locales. Las decisiones sobre reparto de agua, por tanto, dejarían de estar sustentadas en la democracia de los consejos para depender de la negociación y el pacto entre Comunidades Autónomas, del conflicto y del poder asimétrico de unas Administraciones que velan por la exclusividad de uso de sus aguas. Llama la atención que España en su ambiciosa política de cooperación internacional por el acceso universal al agua esté defendiendo e impulsando la creación de organismos de cuenca como la mejor manera de defender el derecho humano al agua, y en cambio, haga desaparecer dentro de sus propias fronteras estos consejos democráticos de toma de decisiones sobre el reparto equitativo del agua entre usuarios y territorios.

En las líneas precedentes se ha querido destacar que el derecho humano al agua alcanzado por un país desarrollado no está exento de riesgos que comprometen su vigencia futura. España ha alcanzado un elevado nivel de desarrollo en la gestión del agua. Pero como se ha demostrado, el mantenimiento de este derecho al agua precisa de nuevos esfuerzos de planificación y gestión, muy diferentes a los históricos. Algunos de estos riesgos emanan de decisiones erróneas adoptadas en el pasado, otros derivan de nuevos peligros y cambios estructurales que nos acechan, otros de decisiones desacertadas que se están tomando en la actualidad. Hemos traído brevemente a colación algunos de estos riesgos para explicar que el derecho humano al agua se debe construir democráticamente en el tiempo y que sólo en este contexto las tecnologías nos sirven para alcanzar una distribución más justa del agua. No se trata de alarmar a la población española, sino de informar sobre los riesgos a los que habrá que responder adecuadamente para garantizar en el futuro unos niveles de bienestar al menos tan elevados como los actuales. Y sobre la necesidad de trabajar solidariamente con aquellas poblaciones que dentro y fuera de nuestras fronteras no pueden todavía ejercer su derecho al agua. Para que la cooperación internacional sea efectiva en esta línea no sólo debe incidir en las políticas y decisiones que deben adoptarse en los países receptores de la ayuda, sino también, y en igualdad de condiciones, en los países donantes. A este respecto, la coherencia es fundamental, la obligación de defender fuera lo que se protege en casa.

Una persona no satisface su derecho al agua cuando recibe una determinada dotación, digamos 100 litros al día, ni el derecho al trabajo, por ejemplo, cuando percibe un salario miserable en condiciones de explotación laboral. El ejercicio real de un derecho se da cuando existe una apropiación total del objeto material al que se refiere el derecho. Porque el objetivo en sí del derecho humano al agua no se reduce a recibir 100 litros de agua en mi hogar, sino en poseer el poder de exigirlo cuando no se tiene agua y el poder de no ser despojado cuando se la posee. Hay que distinguir con claridad entre el regalo, la caridad, el préstamo, la limosna y el derecho. La apropiación del derecho humano al agua no se resume en el mero consumo de unos litros diarios, éste es el lado visible y medible de aquel derecho. Realmente el derecho al agua se funda en el poder democrático del individuo para decidir cómo gestionarlo social, espacial y temporalmente, tanto si analizamos el derecho al agua en el contexto de la cooperación internacional para el desarrollo como si centramos nuestra lupa en el caso de una cuenca hidrográfica de la Península Ibérica.

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. El control social del uso de las tecnologías del agua y en particular de las infraestructuras de regulación resulta prioritario para devolver el agua a aquellos colectivos 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, puesta esta vez sí al servicio de la justicia del agua.