

JORNADA AGUA Y SOSTENIBILIDAD EN LOS PROCESOS PRODUCTIVOS DE CUENCAS DEFICITARIAS

Murcia, 17 de marzo de 2016

Salón de Grados - Facultad de Derecho

“La cuestión hídrica en España: reflexiones para facilitar una mejor gobernanza del agua”

Darío Salinas Palacios¹

En España existe actualmente un problema en relación a la planificación y gestión del agua. La percepción que tiene la sociedad de que los recursos hídricos son escasos y necesarios para el desarrollo económico y más recientemente para la protección de los ecosistemas fluviales, hace del reparto del agua una cuestión sensible en numerosos territorios. Por ejemplo, la reciente aprobación en 2014 del plan hidrológico de la Cuenca del Tajo, establecido por la Directiva marco del Agua en 2009, fue bloqueado principalmente por tensiones entre varias comunidades autónomas españolas en relación a la fijación de un caudal mínimo necesario para alcanzar el buen estado ecológico de las agua en 2015. Estas rivalidades de poder territoriales están sujetas al futuro del trasvase Tajo-Segura, símbolo de la política hidráulica española y factor determinante del desarrollo agrícola y turístico del sureste español. Por otro lado, el carácter internacional de la cuenca del Tajo implica el cumplimiento de los compromisos adquiridos entre España y Portugal tras la firma de la convención de la Albufeira.

Sin embargo el modelo territorial descentralizado, los factores económicos, la sequía y la omnipresencia de discursos identitarios acentúan en España la convicción según la cual existirían propietarios del agua. En este sentido, los resultados de las negociaciones entre los diferentes actores implicados dependen tanto de las estrategias locales y de su articulación a nivel nacional y europeo así como de consideraciones ecológicas.

¹ Doctor en Geografía, especialidad Geopolítica por la Universidad de Paris VIII y la Universidad de Murcia.

Es por ello que, la mejora de la gobernanza del agua y más concretamente en territorios con cuencas deficitarias, requiere de enfoques multidisciplinares que tomen en cuenta los diferentes factores y realidades que condicionan la planificación y gestión hídrica. Por lo tanto, el objeto de esta comunicación es de introducir el análisis geopolítico, es decir, el estudio de los conflictos espaciales y estrategias políticas a diferentes escalas, poco desarrollado en la manera de entender la problemática del agua en España. Su precursor, Yves Lacoste, que sentó las bases de este enfoque científico en los años setenta, define la geopolítica como "el estudio de las rivalidades de poder o influencia sobre los territorios y por lo tanto de las personas que viven en ellos".² La geopolítica es, por tanto, un enfoque geográfico que hace hincapié en la importancia de tener en cuenta la política y los "diferentes niveles de análisis"³, tanto en el espacio como en el tiempo. Dicha reflexión también se fundamenta en la consideración de las representaciones geopolíticas, es decir, - "una construcción o conjunto de ideas más o menos lógicas y coherentes, que tiene una función en los conflictos geopolíticos"⁴ - las cuales se consideran esenciales para la comprensión del posicionamiento de los actores.

Más específicamente, el término "geopolítica del agua", cada vez más utilizado, define en una primera aproximación las rivalidades políticas sobre las cuencas hidrográficas en las cuencas y el reparto de sus caudales o incluso la explotación de los recursos hídricos subterráneos. Tales rivalidades se producen a través de obras y proyectos hidráulicos, no sólo entre los Estados cuyo territorio es atravesado o bordeado por el río en cuestión, sino también dentro de un mismo Estado, entre regiones o ciudades, las cuales planean aprovecharse de los recursos hídricos de las cuencas más o menos cercanas.⁵

En consecuencia, el derecho y la política del agua en España evoluciona en función de la influencia de las rivalidades de poder entre partidos políticos, entre élites regionales, entre el Estado y las comunidades autónomas e igualmente dentro de la Unión Europea así como en las relaciones de poder entre España y Portugal en las cuencas internacionales compartidas. Esta comunicación propone pues cuestionarse sobre tales tensiones territoriales y de mostrar por medio de un análisis de representaciones, cómo

² LACOSTE, Yves, *Atlas Géopolitique*, Larousse, Paris, 2007.

³ *Ibid.*

⁴ LACOSTE, Yves, *Dictionnaire de géopolitique*, Flammarion, Paris, 1995.

⁵ Yves LACOSTE, *L'eau dans le monde, op. cit.*, p. 84.

los diferentes actores construyen la legitimidad de sus reivindicaciones y propuestas de acuerdo con sus propios intereses de manera que el derecho actúe en función de sus intereses.

El agua: una cuestión geopolítica en España

Desde hace más de 20 años los conflictos por el agua en España enfrentan a los principales consumidores (regantes, empresas hidroeléctricas, actividades urbano-turísticas...), a las regiones y a los partidos políticos, los cuales se movilizan bajo diferentes argumentos económicos, ambientales identitarios o incluso patrióticos (el interés común de los españoles, solidaridad interterritorial) para justificar sus reivindicaciones. Estas rivalidades han ido en aumento desde los años 90 a raíz del proceso progresivo de descentralización del Estado. Hoy en día se complican aún más con la introducción de un nuevo actor: la Comisión Europea. En este contexto, los problemas que plantea la cuestión del reparto del agua entre las Comunidades Autónomas españolas se han incrementado debido a dos razones principales. En primer lugar, la aprobación de la Directiva Marco del Agua de la UE (DMA) en 2000, que obliga al Estado español a alcanzar un buen estado ecológico de las aguas para 2015 y, por otro, la reforma de los Estatutos de autonomía de varias comunidades autónomas en la década de los 2000, todos articulados por estrategias regionales opuestas.

En general, en las comunidades autónomas donde el agua es escasa, sobre todo las del mediterráneo, se apela al Estado como único propietario de los recursos hídricos. En cambio, en las comunidades desde donde se realizan los trasvases, situadas en el interior, abogan, ya sea cual sea el color político del partido gobernante, por la soberanía de las autoridades regionales sobre sus recursos territoriales. Tales circunstancias, muestran, cómo la cuestión del agua se ha convertido en España en una situación geopolítica, en el sentido en el que las estrategias políticas sobre este asunto tienen un impacto territorial cada vez más marcado.

Efectivamente, la política hídrica nacional, encargada al Estado y basada a lo largo del siglo XX en el control y el aumento de la disponibilidad de recursos a través de infraestructuras hidráulicas, ha sido recientemente un tema muy controvertido entre los dos principales partidos políticos. El actual Plan Hidrológico Nacional (PHN), principal

herramienta del Estado para la planificación del agua y regido por la ley de aguas de 1985, fue aprobado por el Congreso de los diputados el 21 de junio 2005 por iniciativa del gobierno socialista (PSOE) de José Luis Rodríguez Zapatero (2004-2011) . Bajo la influencia de Fundación por una Nueva Cultura del Agua, un movimiento de académicos y técnicos surgido a finales de los 90 y contrarios a la política hidráulica tradicional, este plan estableció el programa AGUA, orientado a la producción de agua desalada en las zonas del mediterráneo, y a una gestión más acorde con los objetivos fijados por la Directiva marco del agua. Sin embargo, este programa sustituyó la construcción de un trasvase desde la cuenca del Ebro (situado entre Aragón y Cataluña), principal iniciativa del antiguo PHN 2001 durante la legislatura conservadora de Aznar (1996-2004), para resolver la escasez de agua en las regiones costeras de Cataluña, Valencia, Murcia y Andalucía, todas caracterizadas por una agricultura de riego intensiva y un fuerte dinamismo de las actividades urbano-turísticas. Tales cambios en la política nacional han provocado una aguda politización e ideologización de los problemas del agua que ha acrecentado las tensiones entre las regiones de Aragón y Castilla-La Mancha, opuestas a los trasvases de agua desde sus territorios, y a menudo gobernadas por los socialistas⁶, y las de Valencia y Murcia, encabezadas por gobiernos conservadores desde 1995 y exigiendo la llegada de más agua⁷.

Las rivalidades son causadas principalmente por el concepto de escasez de agua que refleja una situación objetiva debido a las sequías recurrentes, pero que también depende de los modelos de desarrollo económico elegidos y el uso del agua asociados a ellos. Por estas razones la "necesidad" de agua, se ha convertido en un argumento dirigido a los votantes para que perciban la escasez de agua y la vulnerabilidad de los recursos. El agua es prometida por los candidatos políticos de cualquier partido. En estos casos podemos preguntarnos si el interés no es otro que el de crear un conflicto ya que se trata de un tema cargado de fuertes representaciones emocionales por las que resulta relativamente fácil movilizar a la ciudadanía.

⁶ En Castilla la Mancha ha habido gobierno socialistas durante todo la democracia a excepción de la legislatura 2011-2015 donde fue la Junta fue presidida por la dirigente conservadora del Partido Popular, María Dolores de Cospedal. En Aragón, los cambios de gobiernos han sido mas frecuente y caracterizados mayormente por mayorías simples del PP y el PSOE apoyados por partidos regionalistas como el PAR conservador o el CHA, ecosocialista. PSOE (1983-1987;1993-1995,1999-2011;2015-actualidad) PP (1995-1999;2011-2015)

⁷ A partir de las elecciones autonómicas de 2015, la Comunidad Valenciana está gobernada por el partido socialista valenciano junto con el apoyo de Compromis (una coalición de partidos regionalistas, progresistas y ecologistas) y Podemos, partido surgido tras los movimientos de indignados del 15-M.

El agua como factor de identidad regional

El caso de la Región de Murcia, situada en la cuenca del Segura es uno de los más reveladores a este respecto. Esta región se encuentra en una zona semiárida siendo los recursos disponibles en la Cuenca del alrededor de 1.300 Hm^3 a los que hay que añadir un promedio de 330 Hm^3 de un trasvase de agua desde la cuenca alta del Tajo (en servicio desde 1979) en la comunidad de Castilla-La Mancha. Sin embargo, en lugar de resolver el déficit, el trasvase causó el efecto contrario provocando un crecimiento acelerado de la demanda de agua por el aumento de las superficies de regadío y por una fuerte expansión de la urbanización y el turismo en los últimos años. La cuenca todavía está marcada por un déficit estructural medio de 450 Hm^3 año. Esto ha favorecido el desarrollo de un discurso político centrado en la necesidad de aumentar la disponibilidad de agua como soporte del desarrollo regional hasta tal punto que se llega incluso a hablar de un "nacionalismo hídrico" en Murcia. En efecto, la derogación del trasvase por el Gobierno socialista de José Luis Rodríguez Zapatero en 2004 y el intento de suspender el trasvase del Tajo por parte de los socialistas de Castilla-La Mancha durante la reforma del Estatuto de Autonomía (2004-2010) ha fomentado la construcción de una identidad y reivindicación regional en torno al agua. Por esta razón, su presidente, Ramón Luis Valcárcel Conservador (1995-2014), bajo el lema "agua para todos" ha hecho del agua la bandera de su política regional, en un periodo en el que ha obtenido alrededor del 60% de los votos en las últimas tres elecciones regionales (2003, 2007 y 2011).

La necesidad de un enfoque a diferentes escalas

Además, estas rivalidades y poderes políticos, bajo diferentes representaciones sobre el enfoque en la gestión del agua, se ven influidos por las relaciones de poder que van más allá de las fronteras nacionales. El enfoque a múltiples escalas será privilegiado en nuestro estudio con el fin de entender mejor los desafíos internacionales, nacionales y locales a los que se enfrenta nuestra zona de estudio. En este sentido, la cuenca del río Tajo y su articulación con la del Segura, a través del trasvase y en el nuevo marco del cumplimiento de la Directiva marco del agua, constituye uno de los ejemplos más notables de esta superposición de rivalidades de poder hídricas: La cuenca hidrográfica del Tajo (78.467 km^2) es compartida entre España (66%) y Portugal (34%) y se rige por

un tratado internacional (Convenio de la Albufeira) firmado en 1998. Esta es la razón por la cual la aplicación de la Directiva marco del agua, centrada principalmente en la calidad de los recursos hídricos y el compromiso de España de cumplir con un volumen de agua para Portugal, supone una pérdida de soberanía territorial y, por lo tanto, una limitación en la planificación hidrológica nacional. Las negociaciones por el reparto del agua entre las regiones y el Estado están influenciadas por la evolución del derecho internacional y el diseño de las políticas europeas. Esta subordinación de los aspectos ambientales por delante de la disponibilidad hídrica muestra el peso de los países del norte de Europa en la política comunitaria sobre los del sur.

Retos y desafíos para una mejor gobernanza

Llegados a este punto podemos visualizar que la problemática del agua en España responde a múltiples rivalidades de poder entre diversos actores y su articulación con los diferentes niveles de análisis espacial. Así en primer lugar, la cuestión del agua a nivel nacional se ha convertido en uno de los desafíos más notables de la geopolítica interna de España desde los años noventa, motivado principalmente por tres aspectos relevantes: (i) una política de aguas estatal desigual, construida como una representación del desarrollo económico de la nación desde finales del siglo XIX , y como una de las razones del aumento de la escasez de agua en muchas regiones; (ii) una progresiva disensión de la sociedad civil a medida que la democracia se consolidaba, haciendo posible la aparición de nuevos actores organizados y contrarios al modelo hidro-económico dominante. En este sentido, la aplicación de la Directiva Marco del Agua fortalecerá no sólo su posición en el plano jurídico, sino también su creciente influencia en los partidos políticos ; (iii) Tales rivalidades de poder por el control de los recursos están marcadas por la evolución política de España, favoreciendo el surgimiento de una clase política regional, incluso dentro de los principales partidos políticos, que defiende sus intereses aun siendo completamente divergentes a los de la clase política nacional.

En segundo lugar, el caso de la región de Murcia, como territorio de análisis local-regional, representa el ejemplo más notable de esta percepción de falta de agua como representación geopolítica. El hecho de poner un mayor volumen de agua disponible a favor del crecimiento económico ha dado lugar a una creciente presión sobre los

recursos hídricos en Murcia, articulado actualmente a través de una estrategia política de reivindicación constante. Por eso, en una de las comunidades autónomas del Estado español donde la expresión de sentimiento regional se ha desarrollado menos, el agua - contemplada como factor necesario para el desarrollo - se ha convertido en la principal seña de identidad.

Finalmente, desde una perspectiva europea y sus posibles implicaciones en la geopolítica interna de España, se pone de relieve cómo el Derecho comunitario evoluciona de acuerdo a diferentes retos (la contaminación, las inundaciones, la sequía, el cambio climático, etc.) y a los intereses de los Estados miembros, influenciados a su vez por sus respectivos contextos nacionales, así como por poderosos actores internacionales (grupos ecologistas, empresas multinacionales privadas, asociaciones agrícolas, etc.). Aunque España haya sido uno de los primeros países del mundo en haber desarrollado una política de Estado en torno a la planificación y gestión de los recursos hídricos, su objetivo por satisfacer su modelo económico contrasta con los de la Unión Europea, centrados principalmente en aspectos medioambientales y en el uso sostenible del agua. Por esta razón la integración europea, pero también la evolución de las directivas comunitarias determinarán el equilibrio de poder en el reparto de las aguas internacionales entre España (como país aguas arriba) y Portugal (país aguas abajo) así como entre las diferentes comunidades autónomas.

En conclusión, el problema del agua en España no es sólo la consecuencia de factores climáticos o el objeto de diferentes doctrinas, modelos económicos y políticos en cuanto a la gestión y planificación del agua, sino que es el resultado de una situación geopolítica. Por tanto, el enfoque geopolítico nos permite entender las diferentes realidades sobre el agua en España, así como reflexionar sobre cómo los poderes y contrapoderes son capaces de afrontar tales cuestiones y los desafíos futuros como elemento esencial para encontrar un equilibrio entre los diferentes territorios y los actores implicados.