

EL DRET HUMÀ A L'ACCÉS A L'AIGUA POTABLE I AL SANEJAMENT

*Aproximació al marc jurídic del dret humà a l'aigua:
una perspectiva des del dret intern.*

Àlex Peñalver Cabré

Una nova ètica en matèria de gestió d'aigües.

Pedro Arrojo Agudo

*El procés de mercantilització de la gestió de l'aigua.
Fracassos i alternatives.*

Lluís Basteiro i Ana Gris

*La gestió pública amb participació i control social:
cap al dret humà a l'aigua.*

Jaume Delclòs Ayats

*Aigua i Drets Humans:
les bases del dret humà a l'aigua*

Jaume Saura i Estapà



Institut de Drets
Humans de Catalunya

carta de drets humans emergents
carta de dretchubumanos emergentes
emerging humanrights charter
charte des droits de l'homme émergents



Amb la col·laboració de



Enginyeria
Sense Fronteres

I el suport de



**Agència Catalana
de Cooperació
al Desenvolupament**



Generalitat de Catalunya
Departament d'Interior,
Relacions Institucionals i Participació
**Oficina de Promoció de la Pau
i dels Drets Humans**



Generalitat de Catalunya
**Departament d'Acció Social
i Ciutadania**



Generalitat de Catalunya
**Departament de Medi Ambient
i Habitatge**



Ajuntament de Barcelona



INDEX

Presentació.....	3
Aproximació al marc jurídic del dret humà a l'aigua: una perspectiva des del dret intern, <i>Àlex Peñalver</i>	
I. Consideracions prèvies	6
II. El dret humà a l'aigua	7
III. El dret humà al medi ambient	25
Una nova ètica en matèria de gestió d'aigües, <i>Pedro Arrojo</i>	
I. Un nou enfocament ètic de la racionalitat econòmica.....	33
II. Funcions, valors i drets en joc en matèria de gestió d'aigües.....	34
III. Referències bibliogràfiques	51
El procés de mercantilització de la gestió de l'aigua. Fracassos i alternatives, <i>Lluís Basteiro i Ana Gris</i>	
I. Introducció	52
II. La crisi de l'aigua.....	53
III. El procés de mercantilització i privatització de l'aigua.....	58
IV. El fracàs de la privatització de l'aigua per assolir els ODM	65
V. La privatització a l'Àmerica Llatina: el cas de Sudamèrica	69
VI. Alternatives al model de privatització	84
VII. Conclusions	85

La gestió pública amb participació i control social cap al dret humà a l'aigua, *Jaume Delclòs Ayats*

I. Introducció	87
II. La societat civil internacional portadora de somnis, propulsora i veritable motor de canvi	88
III. El naixement de les xarxes socials de l'aigua: cap a l'accés universal de l'aigua	90
IV. La construcció del moviment internacional de l'aigua.....	93
V. Evolució de les propostes i denúncies dels moviments socials de l'aigua en l'àmbit internacional.....	95
VI. La gestió pública de l'aigua amb participació i control social	97
VII. Diferents models de gestió dels serveis bàsics d'aigua i sanejament.....	100
VIII. Conclusions	108

Aigua i drets humans: les bases del dret humà a l'aigua, *Jaume Saura i Estapà*

I. Noció i fonts dels drets humans.....	110
II. Característiques dels drets humans.....	113
III. El problema de l'accés a l'aigua potable	116
IV. L'accés a l'aigua potable com a dret humà internacionalment reconegut.....	117
V. Elements del dret humà a l'aigua i al sanejament.....	120
VI. Una reflexió final	123

Conclusions	125
-------------------	-----

Sèrie Carta de Drets Humans Emergents 4

SEMINARIS PARTICIPATIUS SOBRE LA CARTA DE DRETS HUMANS EMERGENTS – 2007

La present publicació és fruit del Vè seminari participatiu sobre el projecte de Carta de Drets Humans Emergents. Després de l'aprovació del text provisional al Fòrum de les Cultures Barcelona 2004, l'Institut de Drets Humans de Catalunya (IDHC) va organitzar una sèrie de seminaris participatius amb l'objectiu d'abordar alguns dels drets contemplats a la Carta (renda bàsica, drets relacionats amb les biotecnologies, orientació i identitat sexual...) per tal d'obrir el debat sobre aquests *nous* drets a la societat civil i per incloure al text algunes de les conclusions despreses durant aquestes jornades abans de la seva aprovació definitiva al Fòrum de les Cultures de Monterrey 2007, on la Carta va canviar el nom per Declaració Universal de Drets Humans Emergents.

Així doncs, sota el títol "El Dret Humà a l'aigua potable i al sanejament", el 31 d'octubre de 2007, l'IDHC va celebrar una jornada de reflexió sobre aquest dret, ja reconegut en l'article 1 de la Declaració Universal dels Drets Humans Emergents: "El dret a la seguretat vital que suposa el dret de tot ésser humà i tota la comunitat, per la seva supervivència, a l'aigua potable i al sanejament, a disposar d'energia i d'una alimentació bàsica adequada i a no patir situacions de gana. Tota persona té dret a un subministrament electrònic continu i suficient i a l'accés gratuït a l'aigua potable per tal de satisfer les seves necessitats vitals bàsiques".

De fet, el dret humà a l'aigua potable ja s'havia tractat en un seminari previ, celebrat per l'IDHC el 27 de juny de 2003, on es va abordar l'ús de l'aigua des de diferents perspectives. D'una banda, amb la seva presentació com a recurs natural i bé econòmic, i d'una altra, abordant el dret a disposar d'aigua potable com un dret humà susceptible d'ésser reconegut per part del dret internacional. I, malgrat l'èxit de les jornades, l'IDHC va cloure aquest primer seminari amb la sensació d'haver deixat alguns temes d'especial transcendència sobre la taula, com ara la mercantilització d'aquest recurs natural.

Per aquest motiu, la nostra entitat va decidir organitzar un segon seminari, les ponències del qual presentem en aquesta publicació, on es van abordar altres aspectes vinculats al dret humà a l'aigua potable. Així, el professor Pedro Arrojo va parlar sobre "Una nova ètica en matèria de gestió d'aigües"; la ponència d'Àlex Peñalver, professor de dret administratiu a la Universitat de Barcelona i membre del Fons de Defensa Ambiental, va versar sobre "El marc jurídic del dret humà a l'aigua: una perspectiva des del dret intern"; i els tècnics d'Enginyeria Sense Fronteres (ESF), Lluís Basteiro i Jaume Delclòs van abordar "El procés de mercantilització de la gestió de l'aigua" i "La gestió pública amb participació i control social", respectivament.

Durant la jornada, també hi va haver cabuda per la presentació del documental "Aigua, un dret i no una mercaderia", una producció d'Enginyeria Sense Fronteres que abordava explícitament el procés de mercantilització de l'aigua, amb especial incidència sobre les polítiques impulsades per aquells organismes multilaterals que continuen sense garantir-ne l'accés com un element de dignitat per a la vida de les persones i dels pobles.

En síntesi, l'edició d'aquest quart número de la Sèrie Drets Humans Emergents – que inclou també un article del president de l'entitat, Jaume Saura i Estapà, sobre “Les bases del dret humà a l'aigua” – posa de manifest la importància que l'IDHC atorga al dret humà a l'aigua potable, en sintonia amb l'interès que aquest suscita, cada cop més, en la comunitat internacional.

Institut de Drets Humans de Catalunya
Barcelona, agost 2008

APROXIMACIÓ AL MARC JURÍDIC DEL DRET HUMÀ A L'AIGUA: UNA PERSPECTIVA DES DEL DRET INTERN*

I. CONSIDERACIONS PRÈVIES

El dret humà a l'aigua ha tingut un ressò principal en l'àmbit internacional perquè el seu reconeixement pretén combatre una de les principals manifestacions de la pobresa al món com és que 1.100 milions de persones no tinguin accés a aigua potable i que 2.600 milions de persones no en tinguin tampoc a sanejament. En canvi, a l'Estat espanyol, el dret humà a l'aigua no ha despertat un gran interès perquè la immensa part de la població ja disposa d'accés a aigua potable i al sanejament de les aigües residuals¹.

A continuació, plantegem si el dret humà a l'aigua ha estat reconegut en l'ordenament jurídic intern i, en cas afirmatiu, en destacarem els trets més significatius. Sostenim que cal diferenciar el dret a l'aigua i el dret al medi ambient perquè són drets diferents, sense perjudici de les seves imprescindibles interrelacions. I posem de manifest com el reconeixement del dret a l'aigua pot aportar reflexions d'interès per replantejar alguns aspectes del servei públic de subministrament i sanejament d'aigua, a més de reforçar la situació jurídica dels usuaris i consumidors.

* Prof. Dr. Àlex Peñalver i Cabré, professor titular de dret administratiu habilitat i membre del Fons de Defensa Ambiental.

¹ Només recentment el dret humà a l'aigua ha estat objecte d'alguns estudis com EMBID IRUJO, Antonio (dir.), *El derecho al agua*, Thomson Aranzadi, Navarra, 2006; EMBID IRUJO, Antonio, "Derecho al agua", a EMBID IRUJO, Antonio (dir.), *Diccionario de derecho de agua*, pàg. 549-569 i LOPERENA ROTA, Demetrio, "El agua como derecho humano", a *Nuevo Derecho de aguas*, Thomson Aranzadi, Navarra, 2006, pàg. 81-100.

II. EL DRET HUMÀ A L'AIGUA

1. NATURALESA JURÍDICA

A nivell internacional, l'Observació 15(2002) del Comitè de Drets Econòmics, Socials i Culturals del Consell Econòmic i Social de les Nacions Unides (ECOSOC) ha definit el dret humà a l'aigua com "el dret de tots a disposar d'aigua suficient, salubre, acceptable, accessible y assequible per a l'ús personal i domèstic"².

D'aquesta definició podem extreure'n tres característiques del dret a l'aigua que configuren també la seva naturalesa jurídica a nivell intern:

Primer, es tracta d'un *dret individual* perquè fa referència a una situació jurídica subjectiva de caràcter individual i exclusiva (disposar d'aigua per a ús personal i domèstic de cada individu) la titularitat de la qual correspon a cada persona física. És a dir, cadascuna de les persones del planeta ha de rebre aigua suficient per al seu ús personal i domèstic. Per això, l'Informe del relator especial sobre el dret a l'aigua (2005) el qualifica com a "dret individual a l'aigua i al sanejament"³.

² Observació n. 15 (2002) del Comitè de Drets Econòmics, Socials i Culturals de l'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, pàg. 2.

³ Informe del relator especial -El Hadji Guisé-, "La realización del derecho al agua potable y al saneamiento", del Comitè de Drets Econòmics, Socials i Culturals de l'ECOSOC, doc. E/CN.4/Sub. 2/2005/25, de l'11 de juliol de 2005, pàg. 5.

Segon, es tracta d'un *dret de prestació* ja que consisteix en exigir una prestació als poders públics de subministrar aigua potable i de sanejar les aigües residuals. Per tant, el dret humà a l'aigua s'aproximaria als drets humans de segona generació sorgits a partir de finals del segle XIX i que es caracteritzen per exigir prestacions a l'Estat (d'aquí la qualificació també de drets socials o de prestació), la titularitat dels quals no és de tota la col·lectivitat sinó de cada un dels individus i, a més, està basada en la igualtat⁴. Com veurem, una altra qüestió és la configuració d'aquesta activitat prestacional administrativa o de servei públic. Segons les modalitats tradicionals de prestació de serveis públics, aquest servei d'abastament i sanejament d'aigua pot ser prestat directament per l'Administració o per particulars (mitjançant algunes de les formes de gestió indirecta, la més comuna de les quals és la concessió). Però, en funció de la intensitat del procés de liberalització econòmica i de privatització succeïts a cada Estat, aquest servei també podria ser prestat per una empresa privada (sotmesa als poders públics en el que respecta a l'ordenació i el control i amb les mateixes obligacions). Ja avancem que no serà aquest darrer model el seguit per l'ordenament jurídic a l'Estat espanyol sinó el primer (ja sigui en la modalitat de gestió directa o, com és més habitual, indirecta a través d'una concessió).

Tercer, el dret a l'aigua és un *requisit bàsic per la vida i la salut de les persones*. Per això, a manca d'un reconeixement normatiu internacional específic, l'Observació 15(2002) del Comitè de Drets Econòmics, Socials i Culturals de l'ECOSOC fonamenta el dret a

⁴ Sobre aquesta visió històrica dels drets humans, PÉREZ LUÑO, Antonio-Enrique, *Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución*, Tecnos, Madrid, 8ª ed., 2003, pàg. 21-40, 48-51 i 56; BOBBIO, N., *El tiempo de los derechos*, Sistema, Madrid, 1991, pàg. 53-57 i PRIETO SANCHIS, LUIS, *Estudios sobre derechos fundamentales*, Debate, Madrid, 1990, pàg. 26, 44-48

l'aigua com una manifestació dels següents drets reconeguts al Pacte Internacional de Drets Econòmics, Socials i Culturals de 16 de desembre de 1966: el dret a un nivell de vida adequat que inclou, sense cap ànim d'exhaustivitat, l'alimentació, el vestit i l'habitatge adequats (art. 11.1); i el dret al més alt nivell possible de salut (art. 12.1). Correlativament, a nivell intern, aquest dret humà a l'aigua es podria fonamentar en alguns dels principis rectors de la política econòmica, social i cultural reconegut per la Constitució Espanyola (des d'ara, CE) com el dret a la protecció de la salut (art. 43 CE); el dret a gaudir d'un habitatge digne i adequat (art. 47 CE) i la defensa de consumidors i usuaris protegint, mitjançant procediments eficaços, la seguretat, la salut i els legítims interessos econòmics dels mateixos (art. 50 CE).

2. TITULARITAT I OBJECTE

Com ja hem indicat, la titularitat del dret a l'aigua correspon a totes les persones físiques de forma individual i exclusiva. És a dir, cada persona és titular del dret a rebre l'aigua necessària per a les seves exclusives necessitats personals i domèstiques i al seu sanejament.

I, com a contrapartida d'aquest dret de les persones, l'objecte del dret a l'aigua consisteix en l'obligació de l'Estat a fer una prestació (subministrar aigua i sanejar-la). En altres paraules, és important tenir present que estem fent referència a una situació jurídica subjectiva individualitzada i exclusiva de cada individu consistent en un dret subjectiu de la persona a rebre aigua pel seu consum bàsic (i al seu sanejament) i la correlativa obligació de l'Estat a realitzar les prestacions per satisfer-lo.

Tant l'Observació 15(2002) del Comitè de Drets Econòmics, Socials i Culturals de l'ECOSOC com l'Informe del relator (2005) fixen algunes condicions d'aquesta prestació. A la nostra societat, les condicions que poden tenir més incidència són les d'evitar un consum excessiu, realitzar un aprofitament eficaç, fixar un preu assequible o fer possible que la qualitat de les aigües sigui adequada. Ara bé, cap d'aquests documents internacionals determinen quina ha de ser la natura jurídica pública o privada de l'aigua ni tampoc la modalitat pública o privada de la prestació tot essent, per tant, una decisió interna de cada Estat.

3. PROTECCIÓ JURÍDICA

a) Importància dels mecanismes de garanties del dret a l'aigua

La protecció jurídica és un element clau dels drets humans ja que, tal com afirma BOBBIO, el problema dels drets humans no és tant el seu reconeixement o fonament com la seva protecció⁵. Per tant, el reconeixement del dret a l'aigua tindrà poca rellevància si la seva protecció jurídica és inexistent o insuficient. Per això, l'Observació 15 (2002) insisteix en la necessitat de disposar d'instruments per garantir l'aplicació del dret a l'aigua tot esmentant mecanismes efectius de participació pública davant de l'Administració i d'accés a la justícia, entre d'altres, l'assistència jurídica, una major conscienciació judicial, l'accés a la informació o la tutela per institucions no judicials independents.

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

b) Inadequació del dret a l'aigua amb els usos comuns generals de tothom a l'aigua com a bé de domini públic

Podem plantejar-nos si el dret a l'aigua pot ser rebut per la institució administrativa de l'ús comú general del bé de domini públic. L'ús comú general vol dir que lliurement, el pot realitzar qualsevol ciutadà sense que es requereixi una qualificació específica, utilitzant el bé d'acord amb la seva naturalesa i normativa i sense sotmetre's a cap prèvia autorització. I és que l'art. 1.3 del Reial Decret legislatiu 1/2001, del 20 de juliol, pel qual s'aprova el text refós d'aigües (en endavant, TRLA) estableix que les aigües continentals i les subterrànies renovables, integrades ambdues en el cicle hidrològic, constitueixen un recurs unitari que és qualificat de domini públic hidràulic.

Ara bé, la configuració jurídica de l'ús comú general al domini públic hidràulic no s'adiu amb les característiques vistes del dret humà a l'aigua⁶. En primer lloc, perquè l'ús comú general es limita a determinats usos de les aigües superficials com són beure, banyar-se (i altres usos domèstics similars) i abeurar el bestiar (art. 50 TRLA). I, en segon terme, perquè es tracta d'usos directes de les aigües superficials que no precisen de cap prèvia prestació de l'Estat pel que respecta al subministrament d'aigües (amb les corresponents infraestructures hidràuliques).

Més aviat, el dret a l'aigua s'identificaria amb el "consum bàsic" definit per l'art. 2.15 del Decret legislatiu català 3/2003, del 4 de novembre, pel qual s'aprova el Text Refós de la Legislació en matèria d'Aigües de Catalunya (en endavant, TRLAC) com "el volum

⁶ Així ho adverteix EMBID IRUJO, Antonio, "Derecho al agua", pàgs. 33-44.

d'aigua mínim, mesurat en metres cúbics per persona i mes o equivalent, suficient per cobrir les necessitats ordinàries de tipus higiènic i sanitari d'una persona en un context social determinat". A aquests efectes, la disposició addicional primera del TRLAC fixa el consum bàsic en 100 litres per persona i dia. A aquesta noció de consum bàsic també apunta l'art. 111 bis del TRLAC (segons redacció de la Llei 11/2005) quan exigeix que s'estableixin estructures tarifàries per trams de consum amb la finalitat d'atendre'n les "necessitats bàsiques".

c) Dret dels veïns a exigir l'establiment i la prestació dels serveis municipals obligatoris d'abastament d'aigua i de sanejament

En el nostre ordenament jurídic, el dret humà a l'aigua s'ha de reconduir, més aviat, al *dret dels veïns*, reconegut a la legislació local, a "exigir la prestació i, en el seu cas, l'establiment dels serveis públics municipals obligatoris"⁷ ja que un dels serveis que tot municipi ha de prestar als veïns és, precisament, "l'abastament domiciliari d'aigua potable i el clavegueram"⁸. Per tal de garantir l'efectivitat d'aquest dret, l'art. 170.2.b del Reial Decret Legislatiu 2/2004, del 5 de març, del Text Refós de la Llei d'Hisendes Locals permet als veïns recórrer el pressupost de l'ens local quan no

⁷ Art. 18.1.g de la Llei estatal 7/1985, de 2 d'abril, de reguladora de les bases del règim local (en endavant, LBRL), art. 43.1.g del Decret Legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya (en endavant, TRLC) i art.158 del Decret 179/1995, de 13 de juny, Reglament d'Obres, activitats i Serveis dels ens locals (en endavant, ROAS).

⁸ Art. 26.1.a LBRL i 67.a TRLMC. Aquesta perspectiva és tractada per EMBID IRUJO, Antonio, "Derecho al agua", pàgs. 44-51.

contingui crèdit necessari pel compliment de les obligacions exigibles als ens locals en virtut d'un precepte legal o un altre títol.

La jurisprudència s'ha fet ressò d'aquest dret dels veïns en matèria d'aigües com, per exemple, a la STS del 25 d'abril de 1989 (AR. 3233) en reconèixer el dret d'un veí a exigir la prestació del servei municipal preceptiu de clavegueram i tractament d'aigües residuals, tot condemnant al municipi a incloure una partida pressupostària destinada a l'establiment d'aquest servei. O la STS del 3 de febrer de 1999 (AR. 1548) en no admetre la justificació de la manca d'establiment d'aquests serveis municipals obligatoris en base a la manca de cabdal suficient o de capacitat econòmica del municipi.

El contingut i l'abast d'aquests serveis municipals preceptius d'abastament d'aigua i clavegueram vénen completats per les següents competències municipals sobre subministrament i sanejament d'aigües a desenvolupar, amb una gran llibertat, pel legislador sectorial d'aigües⁹:

- **Àmbit material mínim en matèria d'aigües** (art. 25.2.I LBRL i art. 66.3.I TRLMC): la legislació sectorial d'aigües ha d'atorgar competències al municipi en les matèries de subministrament d'aigua, clavegueram i tractament d'aigües residuals. A Catalunya, segons l'Estatut d'Autonomia de Catalunya i el TRLMC, aquestes competències han de ser sempre pròpies, és a dir, no sotmeses a

⁹ Sobre el servei local d'abastament d'aigua, MOLINA JIMÉNEZ, Andrés, *El servicio público de abastecimiento de agua en poblaciones. El contexto liberalizador*, Ed. Tirant lo Blanch, València, 2000, pàgs. 156-201. I amb algunes referències també al sanejament, PERDIGÓ I SOLÀ, Joan, *El servei públic d'abastament d'aigua*, Quaderns Municipals 18/03, Federació de Municipis de Catalunya, Barcelona, 2003.

controls d'oportunitat. Ara bé, hi ha dos factors limitadors d'aquest reconeixement competencial municipal: la gran llibertat del legislador sectorial d'aigües per determinar el contingut concret d'aquestes competències municipals i, sovint, la manca de finançament per exercir-les.

- **Reserva d'activitats o serveis essencials en matèria d'aigües** (art. 86.3 LBRL): l'abastament d'aigua a la població i el sanejament d'aigües residuals són declarats serveis essencials reservats als ens locals tot precisant de l'autorització del govern autonòmic per a l'efectiva prestació en règim de monopoli. Aquest article 86.3 LBRL està estretament relacionat amb el 128.2 CE, el qual preveu que "mitjançant llei es podrà reservar al sector públic recursos i serveis essencials, especialment en el cas de monopoli". No es tracta de fer un estudi profund sobre aquest tema, sinó una aproximació, ja que la seva configuració pot tenir un efecte important en el servei local de subministrament d'aigua i sanejament. Per un sector minoritari de la doctrina, la reserva implica l'exclusió dels privats, és a dir, monopoli, mentre que per la majoria, l'art. 86. 3 té una eficàcia més reduïda ja que no implica el monopoli i ni tan sols obliga a prestar directament el servei sinó tan sols garantir-ne la prestació. Llavors, caldrà tenir molt present la legislació sectorial com a element definidor de les competències municipals i que pot aportar règims jurídics molt diversos en relació a cada sector material subjecte a la reserva de l'art. 86.3 LBRL. Aquesta darrera visió és la que podem trobar al dret comunitari. Així, l'exposició de motius de la Directiva 2000/60, per la qual s'estableix el marc comunitari d'actuació en l'àmbit de la política d'aigües, qualifica els serveis d'abastament d'aigua i sanejament com a serveis d'interès econòmic general que poden ser prestats per l'Administració o per ens privats, ja sigui mitjançant algunes de les modalitats de gestió indirecta de serveis públics o amb la

submissió a unes majors funcions reguladores de l'Administració, tot podent excepcionar les regles de la competència quan estigui justificada per al compliment de la missió encomanada (art. 86.2 TCE). Això no obstant, el model europeu del servei d'abastament d'aigua i sanejament no ha estat el de prestació per privats sota funcions públiques reguladores (només seguit, bàsicament, a Gran Bretanya) sinó el de gestió pública, ja hagi estat mitjançant les modalitats de gestió directes (pel propi ens local) o indirectes (amb la participació del sector privat mitjançant contractació administrativa, essent la concessió la més habitual)¹⁰.

Val a dir que la legislació sectorial estatal d'aigües ignora força els serveis locals d'abastament i sanejament d'aigua ja que està centrada en la protecció de l'aigua com a bé de domini públic hidràulic. Només el Reglament de Domini Públic Hidràulic conté algunes referències com, per exemple, el dret preferent dels municipis en l'atorgament de concessions privatives d'aigua per al servei públic d'abastament a poblacions (art. 125.4).

En canvi els serveis públics d'abastament i sanejament d'aigua sí que són objecte central de la legislació sectorial catalana d'aigües¹¹. Pel que fa a l'abastament d'aigua, la Generalitat de Catalunya ostenta funcions d'ordenació i potestats sobre la gestió i explotació, si bé no la titularitat del servei, que correspon als municipis. El servei de subministrament en baixa (el que té com a destinatari el consumidor) l'ha de prestar el municipi, ja que coincideix amb el servei mínim municipal, sense perjudici dels mecanismes previstos a

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

¹¹ PERDIGÓ I SOLÀ, Joan, *El servei públic (...)*, pàgs. 65-72.

la legislació local en els casos d'incapacitat municipal per prestar-lo com, principalment, la creació d'ens supramunicipals voluntaris (mancomunitats de diversos municipis o consorcis amb altres administracions i entitats sense ànim de lucre) o la dispensa a favor de la comarca. Pel que respecta al servei d'abastament en alta (captació de l'aigua per dur-la fins als punts dels serveis municipals de subministrament en baixa) aquest l'ha de prestar, en principi, el municipi, si bé la insuficiència de les captacions pròpies fa que l'aigua hagi de provenir d'altres indrets mitjançant les "xarxes bàsiques d'abastament", l'explotació de les quals s'atribueix a ens locals supramunicipals i, subsidiàriament, a l'Agència Catalana de l'Aigua (ACA), amb l'excepció del sistema Ter-Llobregat, que és un servei públic de la Generalitat (art. 34 TRLAC).

Amb relació al sanejament, segons la legislació local vista, el sanejament en baixa s'identifica amb el clavegueram, que és un servei municipal obligatori, mentre depuració i sanejament són un servei públic local essencial que, segons la legislació sectorial d'aigües, acostumen a ser de caràcter supramunicipal.

Amb independència del caràcter municipal, supramunicipal o autonòmic; la construcció de les instal·lacions del subministrament en alta i les de depuració i sanejament poden ser finançades fins al 100% per la Generalitat a partir, entre d'altres, del cànon d'aigua.

Pel que fa a les condicions del dret humà a l'aigua en el seu ús domèstic (com evitar-ne un consum excessiu, fer-ne un aprofitament eficaç i taxar-la a un preu assequible), hem de dir que han estat plasmades en la legislació d'aigües. Primer, mitjançant l'art. 111 bis del TRLA, segons redacció de les modificacions de la Llei 62/2003 i 11/2005. L'apartat primer estableix el principi de

recuperació del cost del servei previst a l'art. 9 de la Directiva Marc. Però els apartats posteriors modulen aquest principi exigint que s'incentivi l'ús eficient de l'aigua, se segueixin estructures tarifàries per trams de consum amb la finalitat d'atendre les necessitats bàsiques (o sigui, el contingut del dret humà a l'aigua o, amb la terminologia de la legislació catalana, el consum bàsic) i, finalment, es desincentivin els consums excessius. També, pel que fa a la legislació catalana, l'art. 3 TRLAC estableix el principi de pagament per l'ús de l'aigua i per la seva contaminació (epígraf k) que resulta modulats pel de garantir un preu assequible per als consums domèstics de tipus familiar no sumptuaris.

La concreció d'aquests principis correspondrà al municipi pel que respecta a la prestació dels serveis de subministrament d'aigua, sanejament i clavegueram (mitjançant ordenances municipals o plecs de clàusules administratives dels contractes de gestió indirecta). D'altra banda, seran les Comunitats Autònomes les encarregades d'inserir aquests principis en la determinació dels tributs ambientals sobre l'ús i el sanejament de l'aigua com, per exemple, el cànon de l'aigua de la legislació catalana que veurem en breu.

Per tant, el preu a pagar per l'aigua subministrada està format, bàsicament, per dos conceptes: la contraprestació del servei de subministrament domiciliari d'aigua potable (taxa o tarifa fixada pel municipi) i el cànon de l'aigua (impost de la Generalitat amb finalitat ambiental regulat pels art. 62 a 77 TRLAC).

Per a la determinació de la contraprestació del servei de subministrament domiciliari d'aigua potable, els ens locals solen aplicar una taxa o tarifa binòmia. Això implica que hi ha una

quantitat fixa i que dóna dret a un consum mínim, i una altra quantitat variable que, en funció dels consums superiors, pot ser lineal o progressiva. Igualment correspon als municipis establir les conseqüències jurídiques en cas d'impagament de la contraprestació. Així, la normativa local pot establir o no la prohibició de suspensió del subministrament quan es tracti del consum bàsic i les mesures adients amb la finalitat de garantir-ne aquest (per exemple, ajuts en cas d'incapacitat econòmica). En tot cas, la suspensió del subministrament no pot ser acordada per l'empresa subministradora sinó que ha de ser autoritzada per l'Administració local, tal i com està previst, per exemple, als art. 76 i 77 del Reglament General del Servei Metropolità d'Abastament Domiciliari d'Aigua a l'Àmbit Metropolità aprovat per l'Entitat Metropolitana de Serveis Hidràulics i Tractament de Residus del 2 d'octubre de 2003 (Butlletí Oficial de la Província de Barcelona núm. 249, del 17 d'octubre de 2003).

D'altra banda, en el preu de l'aigua també hi incideix el cànon d'aquesta que, com hem avançat, és un impost amb finalitat ambiental. Pel que fa als usos domèstics de l'aigua, destacar que hi trobem tres trams de consum diferents i que el tipus de gravament que hi aplicarem dependrà del volum d'aigua consumida (per tal de fomentar l'ús eficient de l'aigua i estimular la reducció dels consums sumptuaris)¹².

- El **primer tram** és el previst pel consum bàsic (fins a 100 litres per persona i dia) i que, com hem vist, formaria part del contingut del dret a l'aigua. La finalitat és facilitar l'accés a l'aigua a tots els

¹² Sobre el cànon de l'aigua, podeu veure:

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

ciutadans a un cost més assequible. El tipus impositiu és de 0,3474 €/m³. Per tant, el cànon per m³ costa 0,3474 € x 1.

- El **segon tram** fa referència als consums addicionals de 100 a 200 litres per persona i dia, i té un tipus impositiu de 0,3679 €/m³ on hi apliquem un coeficient (2). Per tant, el cànon per m³ costa 0,3679 € x 2.
- El **tercer tram** correspon als consums superiors als 200 litres per persona i dia. Hi apliquem un coeficient (5) que incrementa el tipus de gravament amb la finalitat de penalitzar aquells consums domèstics més elevats, per intentar modificar el comportament dels usuaris. Per tant, el cànon per m³ costa 0,3679 € x 5.

El cànon de l'aigua s'adequa a la realitat legal i a la realitat social, atès que el nombre mitjà de persones per habitatge a Catalunya s'ha situat estadísticament en 2,7. Per tant, la dotació bàsica del cànon de l'aigua es basa en unitats de convivència de 3 persones (excepte que s'acrediti el contrari). En altres paraules, les unitats familiars de més de 3 persones poden sol·licitar l'ampliació dels trams del cànon de l'aigua per afegir 3m³ mensuals per persona als límits de consum d'aigua.

Així, per una unitat de convivència de fins a 3 persones, el primer tram és de 10m³ mensuals (3m³ per persona/mes, el que equival a 100 litres/persona/dia + 1m³/mes per l'habitatge). El segon tram es fixa per un consum màxim de fins a 18m³ (fins a 200 litres/persona/dia) i, el tercer tram, per un consum superior a 18m³ (a partir de 200 litres/persona/dia). D'aquesta manera, una unitat de convivència de 3 membres que consumeixi 12m³ al mes haurà d'abonar els primers 10m³ d'aigua consumida a l'habitatge al tipus de gravament bàsic (0,3474 €/m³ x 1 = 0,3474 €/m³), i els 2m³ restants els pagarà d'acord amb el tipus del segon tram (0,3679 €/m³ x 2 = 0,7358 €/m³).

d) Mecanismes de protecció jurídica de grups d'afectats per garantir de forma eficaç el dret a l'aigua

En la protecció del dret a l'aigua es constata la necessitat de permetre l'accés a la justícia dels *grups sense personalitat jurídica* per l'exercici col·lectiu d'interessos individuals, com són els drets individuals al subministrament d'aigua potable i al sanejament. D'aquesta manera, no cal que cada persona afectada hagi de presentar accions judicials per defensar el seu dret a l'aigua sinó que és suficient que les presenti una persona en nom de tot el grup d'afectats sense que tots ells s'hi hagin de personar. Aquest mecanisme processal de defensa col·lectiva d'interessos individuals pretén fer efectiva la tutela dels casos de nombrosos afectats en els seus drets i interessos individuals, com pot succeir quan es deixa sense subministrament (o incomplint les condicions de qualitat) a un ampli nombre d'usuaris. El cert és que, en general, es constaten la impossibilitat material (que tots els d'afectats es puguin personar en un procés administratiu o judicial) i l'econòmica (que un afectat s'hi personi quan la quantia a reclamar sigui molt reduïda i el cost del litigi superior).

Aquestes accions col·lectives esdevenen una exigència perquè es tracten d'imperatius socials, polítics i jurídics. Són imperatius socials perquè el dret s'ha d'adaptar a l'evolució social, que es basa en la conflictivitat de les masses (i no únicament en litigis individuals) i on, a més, ben sovint, els grups (i més si són extensos) no es poden configurar amb persones jurídiques. En segon lloc, per motius polítics perquè l'Estat social proclama la igualtat i la justícia dels grups amb independència de la nota de personificació jurídica i la seva necessària tutela jurisdiccional. I, finalment, es tracta

d'imperatius jurídics perquè els grups són reconeguts tant en la CE (art. 9.2) com en la legislació (art. 7.3 LOPJ).

L'accés a la justícia dels grups sense personalitat jurídica planteja la seva capacitat jurídica (aptitud per ser titular de drets i obligacions); la seva correlativa capacitat per ser-ne part (aptitud per ser titular de drets i obligacions processals); així com també el fet de determinar a qui li correspon la capacitat d'obrar (qui pot realitzar eficaçment actes jurídics, és a dir, adquirir i exercitar drets i assumir obligacions) i la seva translació processal de capacitat processal (qui pot realitzar vàlidament actes processals o comparèixer en judici).

Tant la capacitat jurídica com la capacitat per ser-ne part, tradicionalment, han restat condicionades al requisit general de disposar de personalitat jurídica (només les persones físiques i les persones jurídiques) i al concebut no nascut pels efectes favorables, tal com la jurisprudència va derivar de l'art. 2 LEC 1881 i consta a l'art. 6.1-3 LEC. Ara bé, tradicionalment, la jurisprudència ha admès alguns casos excepcionals de reconeixement de capacitat jurídica i de capacitat per ser-ne part a ens sense personalitat jurídica (patrimonis autònoms com l'herència jacent o les masses del concurs i de la fallida; societats irregulars; comunitats de béns i de propietaris i unions sense personalitat). La LEC i la LJCA han reconegut aquests supòsits i hi han afegit també els grups d'afectats (aplicable als casos de multitud d'afectats, si bé només és aplicable a grups de consumidors i usuaris afectats, mentre la resta de casos resta condicionada a un reconeixement legal exprés i específic). Sense cap dubte, les accions col·lectives dels grups d'afectats es podrien exercir mitjançant la protecció del dret dels individus al subministrament d'aigua i al seu sanejament atesa la condició

d'usuaris dels serveis públics de subministrament d'aigua i sanejament.

Ara passarem a veure qui pot ostentar la *capacitat d'obrar i la capacitat processal* en els casos de grups sense personalitat jurídica. Tant els interessos individuals d'exercici col·lectiu com els interessos col·lectius plantegen la necessitat de trobar un representant que pugui fer valer situacions jurídiques que no li pertanyen exclusivament, tant si es tracta de múltiples interessos individuals o d'un únic interès col·lectiu. En el cas dels grups de consumidors i usuaris afectats, la capacitat processal l'ostenten les persones que, de fet o en virtut de pactes de l'entitat, actuen en nom seu davant tercers (art. 7.7 LEC). En canvi en l'àmbit ambiental, no hi ha cap previsió al respecte a causa de la manca d'una regulació legal dels grups d'afectats.

Un referent rellevant per la legislació processal que estableix el règim jurídic de la capacitat dels grups sense personalitat jurídica en el camp ambiental es pot trobar a les *class actions* de l'ordenament jurídic nord-americà pels casos d'exercici col·lectiu d'accions per a la defensa de múltiples interessos individuals (danys i perjudicis a múltiples béns i persones individuals per casos d'afectacions ambientals).

Finalment, assenyalem la incidència de la legislació urbanística en el dret a l'aigua. En primer lloc, el planejament urbanístic general ha de determinar les xarxes de subministrament i de sanejament de l'aigua i ha d'estar ben interrelacionat amb el planejament hidrològic (la qual cosa no sempre succeeix). En segon lloc, l'abastament d'aigua i el sanejament són dos serveis urbanístics bàsics per tal que un terreny tingui la condició de solar i s'hi pugui edificar. I,

finalment, en funció de la classificació urbanística del sòl i del caràcter principal o secundari de les xarxes, s'estableixen unes majors o menors obligacions dels propietaris de costejar les instal·lacions de subministrament d'aigua en baixa i clavegueram.

e) Les possibles manifestacions del dret a l'aigua en alguns drets fonamentals

Per tal de dotar de més protecció al dret a l'aigua es podria plantejar si és una manifestació dels drets fonamentals a la vida i a la integritat física (art. 15 CE) i al dret a la intimitat (art. 18 CE). Es tracta dels drets civils i polítics recollits als art. 1, 3 i 12 de la Declaració Universal de Drets Humans de 1948 i als art. 3 i 8 del Conveni Europeu de Drets Humans de 1950. Segons l'art. 53 CE, aquests drets fonamentals disposen de les majors garanties constitucionals: reserva de llei; la llei ha de respectar el contingut essencial i tutela mitjançant un procediment preferent i sumari i, en últim terme, la possibilitat de presentar un recurs d'empar al Tribunal Constitucional.

La interpretació del contingut d'aquests drets fonamentals d'acord amb el principi constitucional de dignitat de les persones (art. 10.1 CE) justifica que determinades manifestacions del dret a l'aigua formin part d'aquests drets perquè tenen una incidència clara en la dignitat de les persones. No es tracta pas de reconduir totes les afectacions del dret a l'aigua al drets fonamentals a la vida o a la integritat física o intimitat, sinó només aquell mínim que fa identificable els drets a la vida, a la integritat física o a la intimitat. Però, d'altra banda, no es pot fer una lectura només abstencionista d'aquests drets fonamentals, sinó que s'ha de veure també que contenen un vessant prestacional que connecta perfectament amb determinats aspectes del dret a l'aigua.

La vulneració d'aquests drets fonamentals per afectacions greus a la vida, integritat física o intimitat per contaminació acústica en casos d'inactivitat administrativa ja ha estat admesa per la jurisprudència del Tribunal Europeu dels Drets Humans (TEDH) mitjançant dues sentències que han condemnat l'Estat espanyol com són la cabdal STEDH del 9 de desembre de 1994 (cas López Ostra) que fou seguida per la STEDH del 16 de novembre de 2004 (cas López Moreno). Ambdues sentències han tingut una incidència fulminant en la jurisprudència constitucional com a la STC 119/2001, del 24 de maig (seguida per, entre d'altres, la STC 16/2004, del 23 de febrer) en un cas d'inactivitat municipal davant els nivells d'emissió sonora en un habitatge:

- Admet que "quan l'exposició continuada a uns nivells intensos de soroll posi en greu perill la salut de les persones, aquesta situació podrà implicar una vulneració del dret a la integritat física i moral (art. 15 CE)" (FJ 6)
- "Una exposició prolongada a determinats nivells de soroll, que objectivament puguin qualificar-se com evitables i insuportables, ha de comptar amb la protecció dispensada al dret fonamental a la intimitat personal i familiar en l'àmbit domiciliari, en la mesura que aquests impedeixin o dificultin greument el lliure desenvolupament de la personalitat, i sempre que la lesió o el seu menyscabament procedeixi d'actes o omissions dels ens públics als quals sigui imputable la lesió produïda" (FJ 6).

Per tant, s'hauria d'admetre la vulneració dels drets fonamentals a la vida o a la integritat física i a la intimitat personal i familiar (art. 15 i 18 CE) en els casos de subministrament d'aigua amb uns nivells de quantitat i qualitat que posin en greu perill la salut de les persones (per exemple, manca o insuficient subministrament

d'aigua per poder viure o afectacions greus a la salut per la defectuosa qualitat de l'aigua), o també que impedeixin o dificultin greument el lliure desenvolupament de la personalitat (per exemple, no poder fer ús del domicili per manca d'aigua).

III. EL DRET HUMÀ AL MEDI AMBIENT

A continuació, segueixen unes breus consideracions generals sobre el dret humà al medi ambient. En cap cas es tracta d'examinar aquest dret sinó de deixar clares les seves diferències amb el dret humà a l'aigua i la interrelació, necessària, entre ambdós drets.

1. CARACTERÍSTIQUES PRINCIPALS DEL DRET HUMÀ AL MEDI AMBIENT

Des d'un punt de vista històric i estructural dels drets humans, el dret al medi ambient forma part, més aviat, dels drets humans de tercera generació (drets de solidaritat), en els quals estarien immerses les noves necessitats socials universals, com ara les ambientals, sorgides al darrer terç del segle XX. Aquests nous drets humans s'afegeixen als de primera generació (drets civils i polítics) dels inicis del segle XIX i als de segona generació (drets econòmics, socials i culturals) de finals del segle XIX.

La característica principal del dret al medi ambient com a dret humà de tercera generació és el seu caràcter col·lectiu. Això es manifesta en la seva titularitat col·lectiva perquè en són titulars totes les persones (fins i tot les generacions futures). Però no es tracta d'una titularitat exclusiva i individual, sinó compartida amb la resta de la col·lectivitat. Per aquest motiu, té un caràcter dual de dret-deure. El

seu objecte, el medi ambient, és un bé jurídic col·lectiu no susceptible d'apropiació exclusiva i l'aigua n'és un dels seus elements principals.

S'estaria afectant al dret humà al medi ambient quan es produeix la contaminació de les aigües d'un riu o d'un estany com a bé ambiental, és a dir, de la seva funció ecològica. En aquest cas, no hi ha una afectació de cap dret individual i exclusiu de les persones, sinó del medi ambient com a bé jurídic col·lectiu que pertany a tothom de forma col·lectiva i no exclusiva. Des d'aquesta perspectiva, l'aigua és qualificada com a "patrimoni comú" per l'Informe del relator o de "bé social" per l'Observació 15/2002, abans esmentades.

Ara bé, aquesta mateixa contaminació del riu també pot causar perjudicis a altres situacions jurídiques exclusivament individuals d'una persona com, per exemple, lesions produïdes pel consum d'aigua contaminada o també la mort dels peixos d'una piscifactoria. En aquests casos, no s'està afectant a situacions jurídiques col·lectives (el dret humà al medi ambient) sinó a situacions jurídiques individuals (drets humans a la vida, a la integritat personal o a la salut i a la propietat). En aquest cas, quan es causen lesions o danys, hi ha dos supòsits d'afectació dels drets subjectius i interessos legítims individuals i exclusius, en funció del nombre d'afectats: a) només hi ha una persona afectada o un nombre reduït i concret de persones afectades; i b) hi ha una multitud indeterminada o molt difícil de determinar de persones afectades (per exemple, els habitants d'una gran ciutat pel consum d'aigua contaminada) . El primer cas no planteja problemes ni per determinar qui és titular dels drets i interessos ni per la protecció dels mateixos en els procediments administratius o judicials. Però el

segon cas, com ja hem assenyalat anteriorment, sí pot plantejar problemes per determinar els titulars afectats i protegir-los en els procediments administratius i judicials, atès que els mitjans legals existents de participació i de tutela són eminentment individualistes. Per tal de poder superar aquestes dificultats, en aquests casos es reclama la necessitat de cercar mecanismes d'exercici col·lectiu (o participació col·lectiva) per a la defensa dels drets individuals i exclusius de tots els afectats, com que un dels afectats pugui actuar en defensa de tots ells. Però, en cap cas, s'estan protegint situacions jurídiques col·lectives (el medi ambient) sinó múltiples perjudicis individuals, on l'exercici col·lectiu resulta necessari per a la seva protecció jurisdiccional.

2. PROTECCIÓ JURÍDICA: LA PARTICIPACIÓ DELS CIUTADANS I DELS GRUPS PER A LA PROTECCIÓ DEL MEDI AMBIENT COM A BÉ JURÍDIC COL·LECTIU

La protecció que reclamen els drets de tercera generació no es limita a la mera defensa davant l'Estat, com feien els drets de primera generació, ni a l'exigència de prestacions, com feien els de segona: aquests nous drets exigeixen noves formes de legitimació, de participació i de tutela en els poders públics.

L'encara insuficient protecció jurídica internacional i estatal dels drets humans de tercera generació no comporta la manca de consideració d'aquests drets com a drets humans (si es té present la concepció històrica i una de les característiques més importants dels drets humans: la seva força utòpica que fa avançar el dret per adaptar-se a les noves circumstàncies socials). No obstant això, cal destacar el reconeixement cada vegada més gran del dret al medi ambient com a dret humà en diversos textos internacionals.

A nivell internacional, el dret humà al medi ambient ha estat reconegut en el cabdal Conveni internacional sobre l'accés a la informació, la participació pública en la presa de decisions i l'accés a la justícia en matèria ambiental del 25 de juny 1998 (Aarhus)¹³. L'objectiu d'aquest Conveni és protegir el dret-deure de cada persona, de les generacions present i futura, a un medi ambient (art. 1) i estableix tres mitjans (els anomenats pilars) per a la protecció d'aquest dret-deure al medi ambient ja previstos al principi 10 de Río (art. 1): a) accés a la informació (art. 4 i 5); b) participació administrativa (art. 6-8); i c) accés a la justícia (art. 9). Si bé el Conveni no predetermina els mecanismes concrets de participació, sí estableix uns requisits mínims amb la finalitat que la participació sigui efectiva i real. No obstant això, deixa un marge de discrecionalitat considerable als estats. Pel que fa a l'accés a la

¹³ Les versions oficials (anglès, francès i rus) es poden consultar a www.unece.org/env/pp. Aquest Conveni fou signat el 25 de juny de 1998 a Aarhus (Dinamarca) en el marc de la Comissió Econòmica per Europa de les Nacions Unides per 40 estats i la Comunitat Europea (estats europeus, EUA, Canadà, Austràlia i Israel); si bé té una força expansiva a la resta d'estats de l'ONU, preveient-ne l'adhesió (art. 19.3), i a la seva aplicació en les decisions internacionals i a les OI per part de les parts (art. 3.7). Va entrar en vigor el 30 d'octubre de 2001 després d'haver estat ratificat per 17 estats. L'Estat espanyol el va signar el 25 de juny de 1998 i el va ratificar mitjançant acord del Congrés de Diputats de 5 de desembre de 2000 (Boletín Oficial de las Cortes Generales, Sección Cortes Generales, núm. 83, d'11 de desembre de 2000). Finalment, el Govern espanyol va dipositar l'instrument de ratificació el 29 de desembre de 2004 i el va publicar al BOE 40 (16 de febrer de 2005) entrant en vigor a l'Estat espanyol el març de 2005 (pel transcurs dels 90 dies del dipòsit de l'instrument de ratificació). També la Decisió del Consell de la Comunitat Europea 2005/370, del 17 de febrer, va ratificar el Conveni publicant-lo al DOCE L 142 del 17 de maig de 2005.

justícia, l'art. 9 regula els següents tres supòsits d'accés a la justícia:

- **Per a la tutela del dret d'accés a la informació on es preveu la legitimació del públic** (qualsevol persona física o jurídica) de conformitat amb el dret de tothom a accedir a la informació ambiental previst a l'art. 4.1 i on es preveu de forma prèvia al recurs judicial, un procediment de reexamen per part d'una autoritat pública o un òrgan independent i imparcial amb força vinculant.
- **Per a impugnar la legalitat de qualsevol decisió, acció o omissió** respecte l'autorització de les activitats mencionades a l'art. 6 (i si el dret intern ho preveu, també plans, programes, polítiques i reglaments) on s'admet la legitimació del públic interessat (acreditant interès suficient o lesió d'un dret), segons definició del dret intern, si bé estableix que s'ha de fer una interpretació àmplia de l'accés.
- **Per aplicar el dret ambiental** on es preveu la legitimació del públic que reuneixi els eventuais criteris establerts pel dret intern per impugnar les accions o omissions de particulars o autoritats públiques que vulnerin el dret ambiental.

A nivell intern, el dret humà al medi ambient ha estat recollit expressament a l'art. 45.1 CE quan s'admet que "tothom té dret a disposar d'un medi ambient adequat per al desenvolupament de la persona i el deure de conservar-lo". I la legislació l'ha reconegut tant a través de situacions jurídiques subjectives (dret subjectiu o interès legítim col·lectiu ambiental) com objectives (acció popular per a la defensa dels interessos públics o generals ambientals). Des d'una perspectiva subjectiva, la STS 1/2/1997 (Ar. 687) va admetre que el Grup Ecologista del Ter era titular d'un dret o interès legítim

col·lectiu ambiental i que, per tant, estava legitimat per demanar la responsabilitat civil extracontractual per danys, derivada d'un delictes contra el medi ambient i que, a més, era destinatari de les quantitats que s'acreditessin en l'execució de sentència per reparar els danys causats al riu Sorreig (restituir l'estat en què es trobava anteriorment i indemnització per danys i perjudicis). I des d'una perspectiva objectiva, resulta necessari que la legislació sectorial d'aigües reconegui l'acció popular o pública a tota persona, tal i com admet la Llei estatal 22/1988, 28 de juliol, de Costes per a les aigües marítimes (art. 109).

Ara bé, és important que, en qualsevol dels dos casos, s'estableixin mitjans efectius de participació dels ciutadans davant els poders públics per a la protecció del medi ambient. En aquest sentit, Alonso García insisteix que un dels aspectes actuals més importants de la legislació sectorial ambiental és cercar mecanismes de solució o processals per a l'aplicació efectiva, i no tant l'aprovació de més normes ambientals substantives a les moltes ja existents¹⁴.

3. LA INTERDEPENDÈNCIA DELS DRETS HUMANS AL MEDI AMBIENT I A L'AIGUA

Finalment, cal tenir present que el dret humà al medi ambient és un factor condicionant del dret humà a l'aigua ja que la disponibilitat i

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

la qualitat de l'aigua (objecte del dret humà al medi ambient) incideix en la protecció del dret al subministrament d'aigua potable.

A la vegada, el dret humà a l'aigua també incideix en la protecció del dret humà al medi ambient ja que, si no es respecta el dret al sanejament de les aigües residuals, el dret al medi ambient resultarà seriosament afectat. Aquesta interdependència ja ha estat assenyalada a nivell internacional¹⁵ i també a nivell intern¹⁶.

¹⁵ Aquesta interdependència és destacada per ZOHRA KSENTINI: "Els vincles que uneixen el dret al desenvolupament i al medi ambient se sustenten en aquesta noció d'indivisibilitat i interdependència de tots els drets humans, ja siguin civils o polítics, econòmics, socials o culturals" (*Los derechos humanos y el medio ambiente*, Informe final de la relatora especial, Comissió de Drets Humans, ECOSOC, E/CN.4/Sub.2/1994/9, 6 de juliol de 1994, pàg. 17). Aquest informe estableix, en relació al dret a la vida, que "la majoria de danys causats al medi ambient inclouen una degradació de les condicions de vida i constitueixen riscos per la supervivència, tot això quan no van acompanyats de la mort de persones, directa o indirectament ocasionats pels danys causats al medi ambient" (pàg. 50). Sobre el dret a la salut: "Al context medioambiental, el dret a la salut implica una protecció factible contra els perills naturals i l'absència de contaminació, incloent-hi el dret a un sanejament adequat" (pàg. 50).

¹⁶ En aquest sentit, es parla d'"ús eficient de l'aigua" i dels "objectius ambientals perseguits" (art. 11bis TRLA) o d'"ús sostenible de l'aigua" (art. 2.4 TRLAC).

UNA NOVA ÈTICA EN MATÈRIA DE GESTIÓ D'AIGÜES*

*El model de globalització neoliberal vigent ha tendit a marginar els valors socials i ambientals relegant a un segon pla els principis ètics i imposant la simple lògica del mercat. Pel que fa a l'aigua com a recurs natural renovable, aquesta lògica mercantilista i els creixents problemes d'escassetat (en aigües de qualitat) n'afavoreixen la conceptualització com a *bé econòmic*.

Des d'aquest punt de vista, la tradicional lògica de la gestió de recurs, la qual ha presidit l'explotació dels ecosistemes hídrics, tendeix a enfortir-se encara que canviant les estratègies tradicionals d'oferta, basades en una massiva subvenció pública, per noves polítiques de privatització dels serveis que es poden comercialitzar més fàcilment.

Certament, la ineficiència d'aquestes estratègies d'oferta exigeix assumir nous criteris de racionalitat econòmica basats en estratègies de gestió de la demanda que permetin gestionar els problemes d'escassetat que emergeixen. No obstant això, tal i com argumentarem, desenvolupar criteris de racionalitat econòmica no equival necessàriament a assumir la lògica de mercat com a eix d'aquesta racionalitat.

* Prof. Dr. Pedro Arrojo i Agudo, professor del Dptm. d'Anàlisi Econòmica de la Universitat de Saragossa

* Article traduït de l'original en castellà per Núria Hernández

I. UN NOU ENFOCAMENT ÈTIC DE LA RACIONALITAT ECONÒMICA

La ciència econòmica moderna ha anat difuminant dos termes heretats del grec: *economia* i *crematística*. Per a Aristòtil, l'*economia* era l'art d'administrar degudament els béns de la casa, mentre que la *crematística* s'ocupava d'aquells béns que podien intercanviar-se per diners al mercat. Si a la definició aristotèlica d'economia hi substituïssim el terme "casa" per "planeta", obtindríem una bona definició de l'economia ecològica moderna.

Daly raona així:

"Alguns argumenten que el capital fet pels humans i el capital natural són béns substituïbles l'un per l'altre de manera que la idea de factor limitant (per a la producció) és irrellevant. Malgrat això crec que està bastant clar per al sentit comú que el capital fet pels humans i el capital natural són essencialment complementaris i només substitutius marginalment".

En altres paraules, podria dir-se: "només els necis confonen valor i preu".

Concretament, l'enfocament mercantil aplicat a la gestió d'aigües i de serveis bàsics, dels quals en depenen la salut i la vida de les comunitats, s'està evidenciant com un error (Tello: 2005). Tot i que l'aigua és un element ben definit, H₂O, les seves diverses funcions estan relacionades amb categories de valor ben diferents. Algunes d'elles, sens dubte les més importants, no es poden gestionar a través de simples relacions econòmiques de canvi, atès que no són substituïbles de forma consistent per béns de capital. En aquest sentit, és fonamental diferenciar aquestes funcions i les diferents

categories ètiques que s'hi relacionen per tal d'establir prioritats i criteris de gestió adequats.

En suma, assumir el repte de gestionar la biosfera i els recursos bàsics per a la vida des de principis ètics d'equitat i sostenibilitat, exigeix recuperar el sentit holístic que ofereix el concepte aristotèlic d'economia, superant els estrets enfocaments mercantilistes que dominen el model de globalització vigent.

II. FUNCIONS, VALORS I DRETS EN JOC EN MATÈRIA DE GESTIÓ D'AIGÜES

Quan es parla en termes genèrics sobre el valor de l'aigua, correm el risc d'obrir un debat confús on s'acabi abonant el terreny de la demagògia. Si ens referim a un altre recurs natural renovable, com ara la fusta, probablement la qüestió seria més senzilla. Més enllà de clarificar sota quines condicions l'hem d'extreure de la natura per no fer malbé la salut dels boscos, la gestió de la fusta obtinguda no suscita gaire polèmica. És a dir, un cop determinades les restriccions que imposa una gestió forestal sostenible, sembla força raonable que la fusta extreta es gestioni des de les relacions econòmiques usuales que el mercat administra, en principi, de forma acceptable. La clau d'aquesta simplicitat, a diferència de l'aigua, roman en que el valor de la fusta és consistentment substituïble per diners, amb la qual cosa li hem assignat la feina al mercat i aquest funciona raonablement bé. El llenyataire ven els troncs al serrador, el qual ven les taules al fuster, que al seu torn ens ven a nosaltres els mobles. L'aigua és més complexa en les seves funcions de cara a la societat (Arrojo: 2005).

La Declaració europea per a una nova cultura de l'aigua (FNCA: 2005), signada a Madrid per cent científics dels diferents països de la Unió Europea (UE) a principis de l'any 2005, proposa establir quatre categories en les funcions i valors derivats de l'ús i del paper de l'aigua:

- **L'aigua-vida o aigua per a la vida**, en funcions bàsiques de supervivència, tant dels éssers humans com de la resta d'éssers vius a la natura. Aquesta categoria s'hauria de prioritzar de forma que es garanteixi la sustentació dels ecosistemes i l'accés de tots a quotes bàsiques d'aigües de qualitat, com a *dret humà*.
- **L'aigua-ciutadania o aigua per a activitats d'interès general**, en funcions de salut i de cohesió social, com les que ofereixen els serveis de proveïment d'aigua i sanejament, s'hauria de situar en un segon nivell de prioritat, en relació amb els *drets socials de ciutadania*.
- **L'aigua-economia o aigua per al creixement econòmic**, en funcions productives legítimes en relació amb el dret de cada persona a millorar el seu nivell de vida, s'hauria de reconèixer en un tercer nivell de prioritat, essent injustificable èticament que aquests usos qüestionin drets i funcions de les categories anteriors.

Si reflexionem sobre els diferents valors i drets en joc que es deriven de cadascuna d'aquestes categories, entendrem que corresponen a esferes ètiques molt diferents.

Des dels models de gestió vigents, com a màxim, s'estableixen certes prioritats que a la pràctica es relativitzen a l'hora de la veritat. Aquesta manca de prioritat efectiva comporta que en nom del desenvolupament econòmic s'exhaureixin o es contaminin rius i

aqüífers, fent malbé la salut de comunitats senceres i la sostenibilitat dels ecosistemes.

Des dels models promoguts a l'abric dels enfocaments neoliberals dominants, aquestes diferents funcions són considerades, en darrera instància, com a simples utilitats econòmiques a gestionar des de dinàmiques de mercat.

1. L'AIGUA-VIDA

Després de molts intents frustrats, les Nacions Unides van reconèixer el 2002 l'accés a quotes bàsiques d'aigua potable (30-40 litres per persona i dia) com a dret humà. Aquest reconeixement va tenir lloc al Comentari General núm. 15 del Comitè de Drets Econòmics, Socials i Culturals de les Nacions Unides. Amb això es va donar una major consistència a consideracions anteriors que es referien de manera difusa a aquesta qüestió, com ara la Declaració de Dublín sobre aigua i desenvolupament sostenible (1992). Es tracta d'un reconeixement sota protocols de segon rang a les litúrgies de les Nacions Unides que sens dubte trobarà en un futur proper espais més solemnes i compromesos.

a) L' aigua potable com a dret humà

Tal i com reconeixia el darrer informe del PNUD (Programa de les Nacions Unides per al Desenvolupament), s'estimen en més de 1.100 milions les persones que no tenen garantit l'accés a aigües potables, mentre que més de 2.000 milions no disposen de serveis bàsics de sanejament. Com a conseqüència, es calcula que moren al dia més de 20.000 persones, la majoria de les quals són nens, doncs són els més vulnerables. I el pitjor és que la tendència apunta

a més de 4.000 milions les persones sense accés garantit a aigües potables per l'any 2025 si no es reacciona amb decisió.

Des d'una perspectiva general, el model de globalització vigent, basat en la *llei de la selva* que imposa el lliure mercat, està augmentant els desequilibris en el repartiment de la riquesa i accelerant la crisi del mitjà rural a països empobrits. La degradació i destrucció de formes de vida i de producció a comunitats indígenes i tradicionals és, sens dubte, una de les claus de la gana a aquests països en desmembrar teixits rurals i accelerar els moviments migratoris cap a les grans ciutats. En molts casos, aquests fenòmens es veuen agreujats per guerres, després de les quals acostumen a aparèixer interessos inconfessables del món desenvolupat, així com responsabilitats històriques de les potències colonitzadores.

Les pressions desreguladores han anat afavorint pràctiques productives insostenibles als països pobres o en vies de desenvolupament que als països desenvolupats estan proscrietes. És el que es coneix com a *dumping ambiental*. Es generalitzen abocaments industrials i miners tòxics que fan malbé la salut pública, mentre la sobreexplotació de rius i aqüífers arruïna qualsevol perspectiva de sostenibilitat aguditzant els problemes de pobresa i gana (Abramovitz: 1996). En aquest context, més enllà de la influència negativa del model de globalització vigent, cal denunciar la irresponsabilitat i la corrupció de molts governs locals, regionals i nacionals.

Entre tots, cadascú en el seu nivell de responsabilitat, hem aconseguit que l'aigua passi de ser l'element clau de la vida a

transformar-se en *l'arma de destrucció massiva* més letal que ha existit mai.

A mitjà i llarg termini, atacar l'arrel del problema exigeix restaurar el bon estat ecològic dels ecosistemes hídrics. Tanmateix, a curt termini, cal proveir els mitjans adequats per garantir l'accés a quotes bàsiques d'aigua potable a tothom. El principal problema se centra en garantir les inversions necessàries per a construir i modernitzar xarxes bàsiques fiables de proveïment i clavegueram als districtes urbans més pobres i sistemes descentralitzats eficaços a les àrees rurals. Es calcula que aquest esforç financer exigiria un 1% dels pressupostos militars actuals. D'altra banda, 30 litres per persona i dia suposa només l'1,2% del total dels cabals usats actualment per la humanitat. No hi ha excusa ni en l'argument de l'escassetat de recursos hídrics ni en el dels problemes financers (especialment si ens referim a les responsabilitats del Banc Mundial -BM- i dels països més rics).

La revolució de la font pública amb aigua potable i gratuïta a la plaça com a expressió simbòlica del dret humà a l'aigua potable està a l'abast de totes les economies nacionals i, per descomptat, de les capacitats del BM. Es tracta, abans que res, d'un problema de voluntat política.

b) El dret humà de les comunitats a llur territori i a la sostenibilitat de llur entorn

Els països més avançats en matèria d'aigües han començat a crear lleis, com és el cas de la Directiva marc de l'aigua (DMA) de la Unió Europea (UE), que donen prioritat a la recuperació i conservació dels ecosistemes aquàtics.

Malgrat això, és precisament als països menys desenvolupats i més fràgils socialment i sanitàriament, on la vida de les comunitats depèn de forma més directa del bon estat dels ecosistemes aquàtics. Els més de 1.100 milions de persones sense accés a l'aigua potable no són víctimes de l'escassetat física de recursos hídrics, sinó de la crisi per manca de sostenibilitat que hem provocat als nostres ecosistemes aquàtics. Primer moren els peixos i més endavant es posen malaltes i moren les persones de comunitats pobres.

Per això és necessari assumir, en l'àmbit dels drets humans, la garantia dels cabals necessaris, en quantitat i qualitat, per assegurar el bon estat ecològic dels rius. Acceptar que només els pobles rics disposin de rius vius mentre els pobres es vegin condemnats a rius enverinats, suposa justificar l'arrel dels problemes d'accés a l'aigua potable al món.

En aquest punt, hem d'estendre la nostra reflexió ètica al problema del desplaçament forçat de pobles sencers per la construcció de grans preses. El dret dels pobles a llurs ecosistemes s'emmarca en el dret dels pobles a llurs territoris. Territoris que s'han d'entendre, no ja com simples espais físics, sinó com a espais de vida i d'identitat col·lectiva. L'informe final de la Comissió mundial de preses (The World Commission on Dams), presentat i publicat a Londres a finals de l'any 2000 (WCD: 2000), reconeix la seva incapacitat per determinar el nombre de desplaçats per aquest tipus de grans infraestructures hidràuliques, encara que estima que serien entre 40 i 80 milions les persones forçades a abandonar llurs cases i pobles per inundació directa i moltes d'altres per impactes indirectes i pel desmembrament dels territoris circumdants. Precisament la Comissió mundial de preses acaba cridant l'atenció

sobre la transgressió dels drets humans que ha suposat el desallotjament d'aquestes desenes de milions de persones.

En realitat, tant en relació al dret de les comunitats a preservar el bon estat ecològic de llurs ecosistemes com en relació al seu dret a viure a llurs territoris, ens trobem en l'espai del que es coneix com la *tercera generació de drets humans*, a debat als fòrums internacionals, basada en el dret col·lectiu dels pobles a la pau, a llurs territoris i a un medi ambient saludable.

2. L'AIGUA-CIUTADANIA

Quan parlem de l'*aigua-ciutadania*, ens referim, en definitiva, a aquells usos relacionats amb activitats o serveis reconeguts d'interès general del conjunt de la societat.

a) Els serveis domiciliaris d'aigua i sanejament com a dret ciutadà

Entre els seus usos, el referent més clar i emblemàtic, sens dubte, és el dels serveis urbans d'aigua i sanejament. Disposar a la llar de tanta aigua de qualitat com es desitgi va, sens dubte, més enllà de garantir l'accés a 30-40 litres d'aigua potable per persona i dia com a dret humà. De fet, l'ús que fem d'aquest tipus de serveis ens porta a consums domèstics d'entre 100 i 150 litres per persona i dia. Reivindicar aquests serveis com a dret humà seria excessiu. No obstant això, l'accés a aquests serveis ha de considerar-se com a dret ciutadà.

A Espanya (com en d'altres països), la prioritat política de garantir aigües potables i gratuïtes des de fonts públiques accessibles per a

tot el món es va acabar estenent a la provisió de serveis domiciliaris de proveïment i sanejament com a *serveis públics bàsics d'interès general*. Es tracta en definitiva d'assumir objectius d'equitat i cohesió social que han d'estar vinculats als drets de ciutadania.

Des de la forta tradició municipalista europea, consolidada amb el desenvolupament de l'anomenat *Estat del benestar*, l'Estat ha jugat un paper essencial com a garant i gestor d'aquests drets i serveis que, de fet, passen a ser elements de cohesió social i redistribució de la renda. Des d'aquesta perspectiva, es tracta de garantir per sobre de les lleis del mercat, condicions de vida digna per a tothom pel simple fet de ser ciutadans. Ens trobem per tant davant la necessitat de gestionar intangibles, com ara els valors de justícia, d'equitat i de cohesió social, cap als quals el mercat és insensible. Per aquesta raó s'han de gestionar sota la responsabilitat de la funció pública.

b) El debat sobre la privatització dels serveis d'aigua i sanejament

La liberalització de mercats a nivell internacional no només està difuminant les barreres duaneres, sinó que està debilitant el paper de l'Estat en la mesura que els Governos perden el control d'aquest nou marc econòmic internacional, alhora que les grans corporacions transnacionals passen a ostentar un poder que s'escapa de tot control democràtic.

En aquest context, el paper institucional de l'Estat com a regulador econòmic i com a garant dels drets de ciutadania està entrant en crisi. Cada cop resulta més evident la necessitat de definir regles i límits als jocs de mercats i als moviments financers a nivell

internacional, de forma que es puguin garantir els drets de les persones, dels pobles i de les generacions futures en un marc global democràtic. Tal i com exigeix la Carta de la Terra, resulta necessari definir una condició de *ciutadania global* des de les corresponents lleis, regulacions i institucions internacionals.

Malauradament assistim, amb certa impotència, a l'avanç de les polítiques desreguladores i de privatització impulsades pel BM i per l'Organització Mundial del Comerç (OMC). L'imperi dels mercats sobre les fràgils conquestes socials i polítiques de les darreres dècades han anat degradant serveis bàsics i debilitant en molts casos les ja de per sí debilitades democràcies de molts països. Mentrestant, al món més desenvolupat, com és el cas de la UE, les conquestes de *l'Estat del benestar* trontollen davant el sistemàtic xantatge de les fugues financeres i de les deslocalitzacions empresarials.

En aquest conflictiu marc social, polític, econòmic i financer a nivell internacional, s'ha obert un intens debat a nivell mundial sobre la conveniència o no de liberalitzar la gestió dels serveis urbans d'aigua i sanejament. La forta reacció d'oposició davant molts processos de privatització ha impulsat un creixent moviment ciutadà presidit per la reivindicació del *dret humà a l'aigua potable*.

Aquests processos de privatització solen justificar-se des de tres línies argumentals:

- El sector privat pot resoldre els problemes financers de les institucions públiques aportant inversions substantives.
- La lliure competència permet superar la burocratització, l'opacitat i la ineficiència que sovint es constata a la gestió pública.

- El sector privat aportarà la modernització tecnològica exigida per la creixent complexitat del servei en grans ciutats.

No obstant això, existeixen arguments que contradiuen els anteriors i que fonamenten la necessitat de promoure nous models de gestió pública participativa sota control social.

- Existeixen múltiples exemples de gestió pública altament eficients, especialment a països desenvolupats (UE, EUA, etc.), així com d'abundants fracassos de la privatització, especialment a països empobrits.
- El caràcter del servei com un monopoli natural fa que només es competeixi pel contracte (competència *pel mercat* i no *al mercat*), imposant una gestió privada de llarg termini sense competència.
- El domini de molt poques companyies transnacionals al mercat redueix els pretesos beneficis d'aquesta competència que, de fet, gairebé no existeix.
- Paradoxalment, la gestió del servei per part de les grans companyies transnacionals sol reduir el nivell de competència ja que blinden els mercats secundaris (manteniment noves tecnologies), en els quals es genera bona part del negoci.
- L'enorme poder d'aquestes companyies davant la debilitat de les institucions públiques locals afavoreix el fenomen conegut com la *compra del regulador*.
- El dret de confidencialitat que tenen les companyies privades crea opacitat i dificulta el control ciutadà, tot i que compta amb institucions reguladores.
- La contribució financera del sector privat és un mite, ja que els operadors privats no assumeixen inversions de llarg termini, tal i com demostra empíricament Esteban Castro (Prinwass: 2004)

- L'anomenat Partenariat Públic-Privat (PPP), tot i mantenir-se en una majoria pública formal a la propietat, acostuma a cedir el control de la gestió a la companyia privada, la qual cosa, a la pràctica, desemboca en el control efectiu del servei.
- Hi ha moltes companyies públiques a ciutats mitjanes o grans que disposen d'una notable capacitat tecnològica i que operen en economies d'escala que permeten garantir excel·lents serveis. A les zones rurals, que no interessen al sector privat, aquestes capacitats poden adquirir-se des d'entitats comarcals i regionals.
- El lliure mercat no és l'eina adequada per gestionar, ni els valors socials i ambientals ni els principis ètics en joc. En aquest sentit, la privatització tendeix a degradar els drets dels més pobres tant en l'àmbit dels drets humans com dels drets ciutadans.
- Hi ha models tarifaris, eines de *benchmarking* (contrast entre els serveis de diferents ciutats mitjançant un apropiat sistema de comparació –competència a través de la transparència i de la informació) i fins i tot fórmules de mercats públics (bancs d'aigües), que poden ajudar a modernitzar la gestió pública, induint elements de competència, racionalitat i flexibilitat econòmica.

En suma, el repte d'universalitzar drets de *ciudadania global* en matèria de proveïment d'aigües i sanejament no passa per liberalitzar els mercats sinó per enfortir la governabilitat democràtica d'aquests serveis bàsics des de la participació ciutadana en un marc de globalització democràtica (Hall: 2005) (FNCA: 2005).

c) Altres usos d'interès general

A més dels serveis de proveïment i sanejament, altres activitats de caràcter econòmic que requereixen l'ús més o menys massiu d'aigua

poden i s'han de considerar *d'interès general*. Tanmateix, cal reflexionar sobre aquest concepte i actualitzar-ne el sentit des de les prioritats de la societat actual.

A no poques regions del món, l'agricultura tradicional mereix ser protegida i considerada com una activitat *d'interès general*. En el cas de moltes comunitats indígenes o tradicionals, el regatge es vincula a drets d'aigua ancestrals dels quals en depèn la supervivència de la comunitat. Aquests usos s'han de ser protegir com a *d'interès general*.

No obstant això, davant la sistemàtica manipulació que s'ha fet de la declaració *d'interès general* a l'hora de promoure projectes hidràulics, cal reconstruir socialment i políticament aquest concepte amb la finalitat d'adequar-lo als nous reptes de sostenibilitat i als nous objectius que la societat entén actualment com a prioritaris.

Avui, per exemple, no és acceptable subvencionar la producció hidroelèctrica com una activitat *d'interès general* sense valorar els impactes socials i ambientals de les grans preses, i fins i tot, de la instal·lació abusiva de minicentrals (més enllà de l'indubtable valor de la hidroelectricitat com a font renovable d'energia que no emet CO₂). No sembla raonable dedicar subvencions públiques a un negoci que es demostra altament rentable als mercats. En tot cas, s'hauran de carregar impostos i taxes sobre les fonts contaminants o generadores de gasos amb efecte hivernacle.

Anàlogament, no resulta raonable acceptar de forma indiscriminada el regadiu com una activitat *d'interès general*. A Espanya, les aigües superficials de regatge rarament es paguen a més de 0,02 €/m³ quan, en realitat, suposen costos superiors a 0,15 €/m³. L'aplicació

d'aquestes subvencions a l'*agro-business*, que genera greus impactes ambientals i escassa articulació social del mitjà rural, resulta difícilment justificable en nom de l'*interès general*. Una altra bona part del regadiu correspon a propietaris l'activitat principal dels quals se centra en altres camps i que ni tan sols viuen, en molts casos, del mitjà rural. Considerar aquests regadius com d'*interès general* és també difícilment defensable. De fet, menys del 50% del regadiu correspon a explotacions familiars que, si bé tenen una funció important d'articulació social del mitjà rural, tampoc podem oblidar que bona part dels greus problemes de sobreexplotació o contaminació de rius i aqüífers procedeix d'aquest tipus d'explotacions. Per això avui és necessari afegir criteris ambientals (ecocondicionalitat) als de caràcter social a l'hora de reconèixer el regadiu com d'*interès general*.

En qualsevol cas, més enllà d'impulsar un procés de reconstrucció conceptual social i política del concepte d'activitat econòmica d'*interès general*, hem de precisar de quina forma és raonable donar suport a les bones pràctiques productives des de les institucions públiques. La subvenció directa a aquestes pràctiques seria probablement més raonable que la subvenció a l'aigua de regadiu (que en desincentiva l'estalvi i l'ús eficient).

3. L' AIGUA-ECONOMIA

Quan utilitzem el terme *aigua-economia* ens referim a l'aigua que s'usa en activitats productives legítimes i que permet als usuaris obtenir beneficis i millorar el seu nivell de vida. De fet, la major part dels cabdals extrets de rius i aqüífers no cobreixen funcions bàsiques de suport de la vida ni sustenten serveis d'interès general;

més del 70% es dediquen a activitats productives que estan lligades, en general, a interessos privats.

a) La legitimitat dels usos productius de l'aigua

Al llarg de la història, la humanitat ha fet ús dels recursos naturals, començant per la pròpia terra, no tan sols per sobreviure sinó també per millorar el seu nivell de vida, en uns casos, a través de formes de gestió comunals o públiques i, en d'altres molts casos, a través de fórmules privades. Fins i tot quan l'aigua s'utilitza com un bé públic, prenent-la directament del riu de forma gratuïta, se'n privatitza la utilitat per part de qui l'empra. Els drets concessional són, al cap i a la fi, una fórmula jurídica que permet privatitzar la utilitat de l'aigua a través del benefici generat. Ignorar aquesta relació de l'aigua amb l'apropiació individual o col·lectiva de la seva utilitat productiva és, en definitiva, eludir un dels debats essencials a realitzar.

La major part de l'*aigua-economia* es dedica al regadiu, especialment a països àrids o semiàrids. A Espanya, això representa més del 70% dels cabdals usats (més del 90% si ens referim a l'aigua pròpiament consumida) Mentre que el 15% i el 20% es destina a usos industrials. Tot això sense comptar amb l'ús no consumidor d'ingents cabdals turbinats per produir electricitat i sense tenir en compte que bona part dels cabdals urbans es dediquen a activitats comercials o turístiques i no a l'ús domèstic.

Les tecnologies hidràuliques i de bombeig, finançades i subvencionades en molts casos des d'estratègies *d'oferta*, han fet possibles els plans "desenvolupistes" més ambiciosos, transformant en escàs allò que era abundant. Malgrat això, paradoxalment, els

problemes d'escassetat creixen a mesura que augmenta la disponibilitat de cabdals.

b) Les estratègies 'd'oferta' i la subvenció perversa de l'aigua-economia

Una de les claus d'aquest creixement insostenible de demandes radica en el model vigent *d'oferta* que es troba sota una massiva subvenció pública. Un exemple paradigmàtic el tenim a la costa mediterrània espanyola, on els nous regadius intensius i, sobretot, els nous desenvolupaments urbano-turístics creixen a mesura que sorgeixen expectatives de nous cabdals i, el que es més greu, creixen més ràpid que les disponibilitats generades. A la regió de Múrcia, el transvasament Tajo-Segura, amb una projecció de 1000 hm³/any, va preveure, entre d'altres usos, la transformació de 50.000 noves hectàrees de regadiu. Deu anys després, malgrat que els cabdals reals que es podien transvasar s'havien reduït a poc més de 300 hm³/any (un 70% menys del previst), la superfície transformada i legalitzada pel Govern va superar les 80.000 hectàrees (70% més del previst). Atès que, d'altra banda, les hectàrees transformades il·legalment en van ser moltes més, el resultat va ser que el mal anomenat *dèficit* es va multiplicar, motivant nous i més ambiciosos projectes, com el transvasament des de l'Ebre, com sempre sota l'expectativa de finançament i subvenció públiques.

Una mica més cap al sud, a la costa d'Almeria, la zona més seca d'Europa, el descobriment de l'aqüífer de Dalías va motivar fa poques dècades el desenvolupament d'una rica agricultura intensiva sota plàstic. A dia d'avui, la superfície regada és de 27.000 hectàrees, al temps que s'han construït desenes de grans hotels,

campos de golf i milers de xalets amb jardí britànic i piscina, a l'abric de l'especulació urbano-turística. Com a conseqüència de tot això, comptabilitzant tot tipus d'usos, utilitzem de mitjana tres tones d'aigua per habitant i dia. Tot i això, el lema d'"aigua per a tothom!" mou pressions socials i polítiques en pro de nous transvasaments pagats per l'erari públic. Pressions alimentades per un plantejament del problema tan confús com demagògic, que amaga els interessos especulatius de sectors socialment privilegiats per la proclama del *dret humà i ciutadà* a l'aigua.

En molts indrets del món hi ha hagut i hi ha processos similars, generant crisis d'insostenibilitat i problemes d'escassetat que solen recaure sobre els més dèbils. Per això és essencial clarificar quins cabdals destinem a usos productius, com *aigua-economia*, assignant-hi un tercer nivell de prioritat per darrera de l'*aigua-vida* i de l'*aigua-ciutadania*. En cap cas és justificable trencar la sostenibilitat d'un aqüífer o d'un riu o posar en risc la disponibilitat de l'aigua necessària per al proveïment humà sota l'argument de promoure el desenvolupament econòmic.

c) La necessitat de racionalitzar l'ús econòmic de l'aigua

Tal i com hem explicat anteriorment, les funcions de l'aigua-vida les ha de garantir l'Estat de forma eficaç i des de la màxima prioritat. Les funcions de l'aigua-ciutadania s'han d'administrar des de la lògica de l'interès general però arbitrànt polítiques tarifàries des de criteris socials apropiats que afavoreixin la responsabilitat ciutadana i maximitzin l'eficiència econòmico-social a la gestió del servei.

Malgrat això, la clau en la gestió global de l'aigua recau en la tarifació de l'*aigua-economia* en tant que afecta la major part dels

cabdals usats. En aquest cas, cal assumir el criteri de *recuperació íntegra de costos*, incloent-hi costos ambientals i costos d'oportunitat com a eines per promoure una *gestió sostenible de l'escassetat* induïda per la nostra ambició "desenvolupista".

Més enllà de raons ètiques, socials i de sostenibilitat, s'imposa la necessitat de considerar arguments de tipus econòmic. La subvenció sistemàtica de l'aigua per a usos productius ha acabat induint nivells d'ineficiència inacceptables. D'altra banda, s'ha pervertit el concepte de *l'interès general* fins a nivells absurds i antieconòmics. De fet, la immensa majoria dels grans projectes hidràulics aprovats durant les darreres dècades ofereixen balanços cost-benefici negatius (Arrojo: 1999). Potser el cas recent més emblemàtic i polèmic és el del projecte del Transvasament de l'Ebre, afortunadament derogat per l'actual Govern, l'anàlisi cost-benefici del qual, des de càlculs rigorosos, deixava un balanç negatiu de 3.555 milions d'euros (Arrojo: 2003).

Resulta difícil trencar la mitificació productivista de les grans obres hidràuliques si no es clarifica la irracionalitat econòmica induïda per la subvenció sistemàtica d'aquest tipus de projectes. La simple retirada, o almenys la clarificació, d'aquestes subvencions massives faria emergir a la consciència col·lectiva l'absurditat econòmica d'aquest tipus de projectes. En el cas del mencionat Transvasament de l'Ebre, el cost real que hauria suposat portar l'aigua fins a Almeria, a gairebé 800 quilòmetres, era d'1,5 €/m³, mentre que la dessalinització d'aigües de mar per obtenir aigües de qualitat molt superior, a partir de les tecnologies disponibles, costa actualment menys de 0,45 €/m³.

III. REFERÈNCIES BIBLIOGRÀFIQUES

- 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: Paidós
- 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

I. INTRODUCCIÓ

Des dels anys vuitanta, el problema de l'aigua està a les agendes de desenvolupament i, tot i així, avui al món hi ha 1.100 milions de persones no tenen accés a aigua potable i 2.600 milions que no disposen de sistemes de sanejament, fet que causa el 80% de les malalties i la mort de 2,2 milions de persones cada any, la majoria canalla menor de 5 anys. Les dones i les nenes sovint empen més de 5 hores diàries recorrent entre 10 i 15 Km per a recollir aigua, amb els lògics efectes sobre la seva escolarització i, en cada trajecte, transporten entre 15 i 20 litres d'aigua, molt per sota dels 50 litres per persona i dia considerats una dotació mínimament raonable. En definitiva, la manca d'aquests serveis bàsics influeix decisivament en altres processos directament relacionats amb el desenvolupament de les persones i les comunitats.

Però, tot i que les Nacions Unides reconeixen el dret humà a l'aigua com un factor indispensable per viure dignament i com una condició prèvia per a la realització d'altres drets, i els governs s'haguessin compromès a reduir la falta d'accés a l'aigua i al sanejament als Objectius de Desenvolupament del Mil·lenni (ODM); actualment no només no hi ha progressos significatius, sinó que el problema s'agreuja per la manca de voluntat política i, entre d'altres, pel procés de mercantilització de l'aigua.

* Article a càrrec del sr. Lluís Basteiro i la sra. Ana Gris, membres d'Enginyeria Sense Fronteres (ESF).

En aquest treball, es dóna a conèixer el procés de privatització que han impulsat les principals Institucions Financeres Internacionals (IFI) com a solució per a arribar a complir els ODM i com, després de més de 15 anys d'instauració d'aquestes polítiques, avui estem molt lluny de complir-los. Així mateix, s'analitzarà amb més detall el cas de Sudamèrica.

II. LA CRISI DE L'AIGUA

L'últim informe del Programa de les Nacions Unides per al Desenvolupament (PNUD) titulat *Més enllà de l'escassetat: poder, pobresa i la crisi mundial de l'aigua*, torna a recordar la magnitud del problema de la falta d'accés a l'aigua o al sanejament bàsic al món: 1.100 milions de persones no tenen accés a l'aigua potable i 2.600 no gaudeixen del sanejament més elemental. En aquest informe, es destaca una vegada més la importància de disposar d'aigua en quantitat, qualitat i equitat suficients.

D'aquesta població sense aigua ni sanejament, els sectors més afectats són aquells dels països en vies de desenvolupament que viuen en condicions d'extrema pobresa, normalment en zones periurbanes o rurals. Tot i que dos terços viuen a l'Àsia, els percentatges més elevats de població no coberta, sovint amb valors escandalosos, es troben a l'Àfrica Subsahariana (Fig. 1).

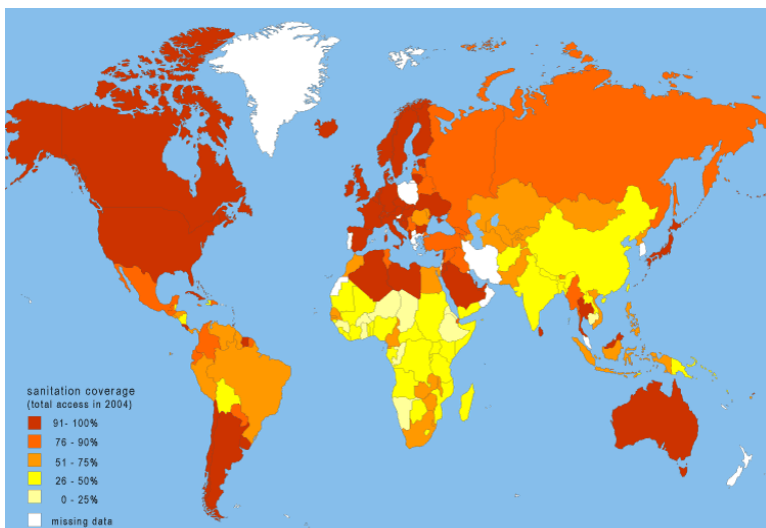
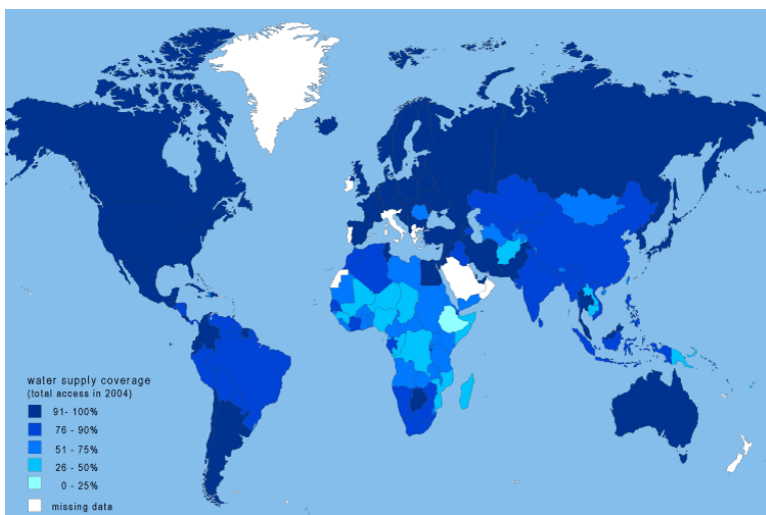


Fig. 1. Cobertures d'abastament i sanejament (Joint Monitoring Program, 2004)

Dins d'aquest context general, resulten rellevants els paràmetres d'Amèrica Llatina, amb un percentatge de població sense accés a l'aigua d'entre el 10 i el 20%, i que s'eleva fins al 40% pel que respecta al sanejament. Més endavant veurem com aquesta regió acabarà sent, al llarg de la dècada dels 90, l'autèntic laboratori de les privatitzacions, arribant a concentrar el gruix de la inversió privada (el 52% d'aquesta), malgrat no presentar una carència tan acusada com l'Àfrica Subsahariana, que va absorbir menys del 1% d'aquesta inversió¹.

Si traslладem aquesta primera visió regional a una anàlisi per països, podrem percebre la sensible diferència entre la situació als països de renda mitjana, objecte del desig de la turbo-privatització, i els de l'Àfrica Subsahariana. De fet, es pot concloure que la relació entre l'accés a l'aigua i, per exemple, els índex de pobresa, mortalitat infantil o esperança de vida són pràcticament proporcionals i que, per tant, també ho són amb l'Índex de Desenvolupament Humà (Fig. 2). Tal i com apunta l'informe del 2006 del PNUD, 2 de cada 3 persones sense accés a l'aigua són pobres; pobres que han de destinar un major percentatge dels seus ingressos a pagar l'aigua², i que paguen aquesta a un valor més alt en termes absoluts.

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 Es considera que destinar més d'un 3% dels ingressos familiars a pagar l'aigua és insostenible; aquest és el percentatge que gasta el 20% de població més pobre de Guatemala a pagar-se aquest recurs, però que a Nicaragua i El Salvador puja, respectivament, al 9% i al 11%.

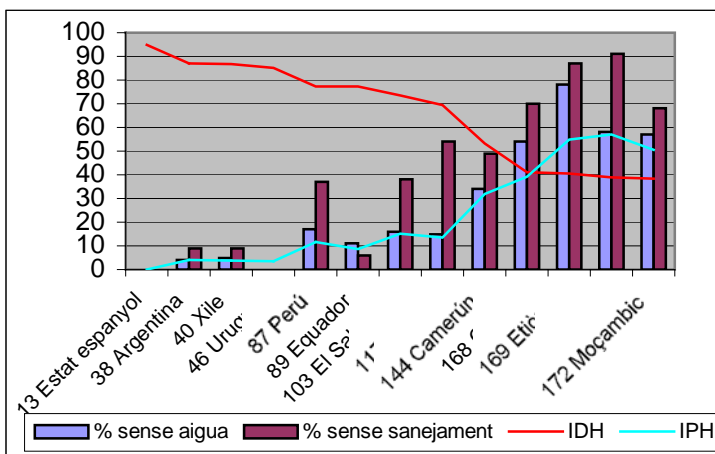


Fig. 2. Accés a l'aigua i al sanejament vs Índex de Desenvolupament Humà (IDH) i Índex de Pobresa Humana (IPH-1) (ESF, a partir de l'informe del PNUD 2007)

Però fins i tot una visió més acurada dins de cada país ens pot permetre detectar una nova i profunda esclletxa: l'accés a l'aigua en els entorns rurals *versus* entorns urbans. Al Txad, la diferència és de 20 punts, però a Moçambic o a Etiòpia passa dels 40 punts³. Per tant, ja ens podem imaginar que, sense abordar de forma decidida el problema de les àrees rurals, no podrem assolir els ODM. Malgrat tot, la privatització de l'aigua no només ha prioritzat els països de renda mitjana sinó que també s'ha decidit exclusivament per la ciutat.

Segons les pròpies Nacions Unides, les raons principals d'aquesta problemàtica són la manca de voluntat política i d'inversions cap al sector. A l'informe del PNUD del 2006 s'estableix que "poques inversions públiques podrien fer més per tal de millorar la seguretat

³ UNICEF, 2006

humana o crear prosperitat com les inversions en aigua i sanejament” i es denuncia que si se segueixen les tendències actuals no serem capaços de complir els ODM (Fig. 3). D'altra banda, aquests objectius no suposen cap compromís econòmic pels estats⁴ que assumeixen, sense vergonya, la possibilitat de deixar sense accés a l'aigua i sanejament, de cara al 2015, al 50% de la població que ja no en tenia l'any 1990, constatant així el fracàs més absolut dels acords de les cimeres de Copenhaguen (1995) i Oslo (1996)⁵, que apostaven per l'accés universal a l'aigua l'any 2000.

⁴ El BM sentència que no s'està arribant ni al 50% de la inversió necessària per assolir els ODM

⁵ En aquestes cimeres s'estableix que l'accés a l'aigua, juntament amb l'educació bàsica i la salut materno-infantil, són serveis bàsics universals i, per tant, que s'hauria de garantir la seva cobertura per l'any 2000. A tal efecte, a Oslo s'acorda la Iniciativa 20/20, que promou que el 20% de l'Ajut Oficial al Desenvolupament de qualitat se centri en aquests, de la mateixa forma que ho farà el 20% del pressupost dels països receptors. Lamentablement, en arribar l'any 2000, la comunitat internacional no va imaginar res millor que rebaixar aquests objectius.

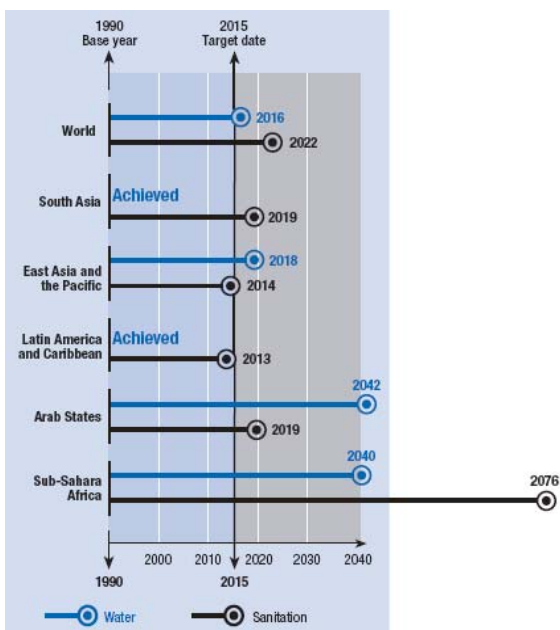


Fig. 3. Evolució dels ODM en aigua i sanejament (Informe PNUD, 2006)

III. EL PROCÉS DE MERCANTILITZACIÓ I PRIVATITZACIÓ DE L'AIGUA⁶

Tradicionalment, tant a l'hemisferi Nord com al Sud, el sector públic ha administrat la major part dels sistemes de subministrament d'aigua del món. Actualment, prop del 95% de la gent que té accés

⁶ El terme *privatització de l'aigua* es refereix al procés pel qual les empreses privades amb finalitat de lucre assumeixen la responsabilitat de la gestió del servei sota diferents formes. En una altra línia, per *mercantilització del recurs* entenem el fet que l'aigua cotitzi pel seu preu al lliure mercat, preu regit per la llei de l'oferta i la demanda i, per tant, on existeix la possibilitat d'especulació.

al servei d'aigua el rep del sector públic i, a més, els recursos financers per a inversions d'aigua i serveis de sanejament s'han aconseguit per mecanismes públics tradicionals de préstecs i imposició fiscal (a més del cobrament de drets dels usuaris).

No és fins la dècada dels 80, en plena implantació d'un Consens de Washington dirigit a reduir la despesa del sector públic, que es comença a gestar la participació del sector privat en els serveis d'aigua i sanejament, assolint un protagonisme notable a partir de 1990. Malgrat tot, aquest protagonisme seria especialment conflictiu als països del Sud, ja que l'actuació de les multinacionals es va realitzar atenent exclusivament als interessos comercials i a la generació de beneficis.

Aquest canvi d'opció del sector públic cap al sector privat es fonamentava, entre d'altres, en els principis concretats a la Conferència Internacional sobre l'Aigua de Dublín (1992) on s'estableix, específicament, que "l'aigua té un valor econòmic aplicable a tots els seus usos i ha de ser reconegut com un bé econòmic". El Banc Mundial (BM), els bancs regionals de desenvolupament, l'Organització Mundial del Comerç (OMC) i el Fons Monetari Internacional (FMI)⁷ van assumir immediatament aquest plantejament, potenciant reformes al sector de l'aigua i impulsant altres polítiques de caire neoliberal que van iniciar el procés de privatització de l'aigua a l'Amèrica Llatina i a l'Àsia.

⁷ Per copsar millor l'impacte del BM, el FMI i l'OMC, consultar Nancy Alexander (2005) *The roles of the IMF, the World Bank and the WTO in liberalization and privatization of the water services sector*, en Citizens Network on Essential Services.

D'aquestes polítiques, convé destacar els Programes d'Ajustament Estructural (PAE) impulsats pel FMI amb l'objectiu de reduir la despesa pública i incrementar-ne els ingressos que es dirigeixen a fer efectiu el cobrament del deute extern. Això, sovint, exigeix la venda dels operadors públics i, per tant, es promou la privatització de l'aigua. Per tal de valorar l'impacte d'aquests PAE, només cal tenir present que el 90% dels països amb més d'un 25% de població sense accés a l'aigua són Països Pobres Altament Endeutats (HIPC, en anglès). De fet, en el 30% dels casos que el FMI s'adreça a un país per fer les seves "recomanacions", inclou condicions dirigides a alguna forma de privatització⁸, encara que sigui de forma subtil, com amb l'exigència d'impulsar reformes a les lleis d'aigua nacionals o forçant una descentralització dels operadors estatals oberta a la intervenció privada.

Però el BM, el principal agent finançador per a la majoria de països de rendes mitges i baixes, tampoc es queda enrere i l'any 2002 va condicionar més del 80% dels seus préstecs en el sector de l'aigua a alguna forma de privatització⁹. O el Banc Interamericà de Desenvolupament (BID) que en el període 1993-2005 va condicionar el 66% dels seus crèdits en el sector aigua a la promoció de la participació privada¹⁰.

Davant de tot això, i en contraposició amb aquesta consideració de l'aigua com un bé econòmic, nombrosos moviments socials van reivindicar l'accés a l'aigua com un dret universal; posició que es va

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*. En Food and Water Watch, 2007

veure reforçada l'any 2002, quan el Consell Econòmic i Social de les Nacions Unides va emetre l'Observació General 15, on s'estableix que "l'aigua és un recurs natural limitat i un bé públic fonamental per a la vida i la salut (...) Se l'ha de tractar com un bé social i cultural, i no pas com un bé fonamentalment econòmic (...) El dret humà a l'aigua és indispensable per a viure dignament i és condició prèvia per a la realització d'altres drets humans". És a dir, "l'aigua és un dret i no una mercaderia".

Tanmateix, tothom coincideix en que l'aigua és un dret i no pas una mercaderia? Entre els que no hi estan d'acord, o com a mínim s'expressen amb matisos, trobem el Fòrum Mundial de l'Aigua¹¹, que manté a l'agenda, de format permanent, el finançament privat per al desenvolupament del sector aigua.

Ja al primer Fòrum Mundial de l'Aigua (Marrakech, 1997), la declaració ministerial resultant deixava ben clar que "l'aigua és una necessitat bàsica", posant-la al mateix nivell que l'accés a l'energia, la comunicació o el transport¹². Però al tercer Fòrum (Kyoto, 2003),

¹¹ Reunions internacionals que se celebren cada 3 anys, destinades a debatre les polítiques relacionades amb l'aigua. Les organitza l'anomenat Consell Mundial de l'Aigua, un organisme en el que estan integrats representants de les principals multinacionals del sector i que té el recolzament explícit del sistema de les Nacions Unides. El seu actual president és Loïc Fuchon, director general d'Aigües de Marsella (propietat de Suez i Veolia-Vivendi). Òbviament, les polítiques que es proposen en aquests fòrums són les que s'adeqüen als interessos d'aquest sector social i empresarial, i des dels moviments socials es denuncia la seva falta de legitimitat.

¹² De fet, el BM aglutina sota una mateixa direcció aigua, energia i transport, i aquesta connotació de "necessitat" i no pas "dret", justifica que no es prioritzi de forma absoluta l'accés a l'aigua dins d'aquest organisme.

la situació encara empitjora quan a la declaració final es defineix l'accés a l'aigua com un "driving force", senzillament, una força motriu.

Però... com va finalitzar aquesta lluita semàntica a Mèxic (2006), seu del 4^{rt} Fòrum? Per començar, la Unió Europea¹³ (UE) es va fer càrrec de l'esborrany de la declaració final, delegant la seva redacció en Gerard Payen, directiu d'Ondeo-Suez i president d'AquaFed¹⁴, un recent grup de pressió del sector de l'aigua, mig lobby, mig think tank, que actua com una mena de patronal de les multinacionals del ram. Amb aquesta perspectiva, difícilment l'esmentat esborrany podria recollir cap definició de l'aigua com a dret bàsic i universal. Bolívia, Cuba, Veneçuela i l'Uruguai van impulsar una esmena dirigida a aquest reconeixement però l'amfitrió Mèxic argumentava, per tancar el debat, que aquesta esmena era una "obvietat" i que, per tant, no calia recollir-la. Tot i que alguns països europeus van fer el gest de donar suport a la iniciativa, com Suècia o Espanya, la UE va tancar files i l'esmena es va aturar. Una batalla perduda per a molts però un punt d'inflexió per uns altres.

Un dels aspectes que s'aborda sistemàticament als Fòrums Mundials de l'Aigua és la qüestió del finançament necessari per a assolir els ODM. Abans de Kyoto (2003), es va encarregar a Michel Camdessus, ex-director del FMI, el corresponent document d'estratègia (*Finançant l'aigua per a tots*). Per a la seva redacció, Camdessus va constituir un equip on, entre d'altres, hi integrava

¹³ L'interés de la UE queda clarament entès pel fet que 9 de les 10 multinacionals més potents del sector són europees.

¹⁴ L'objectiu d'AquaFed, creat el 2005, és "promoure la participació del sector privat a la gestió de l'aigua i el sanejament (...) i representar els operadors privats a nivell internacional".

Gerard Payen i tots els bancs regionals de desenvolupament, fidels seguidors de la doctrina marcada pel BM. En aquest document s'aposta per un protagonisme especial del sector privat plantejant, entre d'altres coses, la conveniència de donar cobertura a les multinacionals per mitjà de diverses mesures destinades a disminuir els riscos que s'han detectat a les inversions del sector aigua als països en desenvolupament¹⁵. En concret, es parla de fixar les taxes de retorn, ancorar les tarifes a monedes estables, garantir la recuperació total de costos, potenciar les descentralitzacions que han de permetre identificar els mercats més rentables¹⁶ i de sacralitzar les noves formes de privatització en un moment en que aquest concepte s'estava veient fortament devaluat pels recents esdeveniments d'Amèrica Llatina, els partenariats públic-privats (PPP), una interessant fórmula de col·laboració on el sector públic posava l'infraestructura i el deute i, els operadors privats, la gestió i el benefici.

Però, a què es deu aquest interès en promoure el sector privat amb afany de lucre dins el sector de l'aigua? Com ja hem esmentat, a inicis dels anys 80 es comença a aplicar, com un corró, la doctrina que neix del Consens de Washington, que en el sector de l'aigua es resumeix perfectament en els següents 4 punts¹⁷:

¹⁵ El capítol 4 d'aquest informe es dedica a concretar propostes i, específicament, les relacionades amb les multinacionals. Una anàlisi d'aquest informe es pot consultar tant a *Financing water for the world – an alternative to guaranteed profits* (2003), com a *Water Finance. A discusión note* (2004), ambdós per David Hall, PSIRU, Universitat de Greenwich.

¹⁶ Per exemple, en el cas dels operadors públics estatals, això vol dir desfer-se del compromís de servir a zones rurals o a zones perirurbanes no rentables.

¹⁷ Esteban Castro, 2005

- Els recursos hídrics s'han d'assignar seguint principis de mercat;
- Tal i com recull la Declaració de Dublín, els serveis d'aigua i sanejament s'han de considerar un bé econòmic;
- Els usuaris d'aquests serveis són consumidors i tenen dret a aquest servei en tant que clients;
- Els serveis d'aigua i sanejament han de ser subministrats per operadors privats, que sempre seran més eficients que els operadors públics: quan menor sigui la regulació, més eficient serà un operador privat.

I, en aquest context, què ens havia d'aportar un operador privat? Suposadament, la introducció d'un espai per a fer negoci amb l'aigua havia de proporcionar tot un seguit de beneficis:

- Una eficiència derivada de la competència, amb millors recursos humans i una gran capacitat tècnica i tecnològica;
- Inversions fresques, que havien de redundar en una ampliació de les xarxes;
- Tarifes molt més ajustades;
- Una reducció de la càrrega sobre les finances públiques, doncs l'Estat ja no hauria de fer-se càrrec d'un servei deficitari;
- Finalment, una gestió eficaç i transparent.

Òbviament, segons aquesta corrent de pensament dominant, els operadors públics no podien oferir el mateix grau de servei, tal i

com descriu perfectament el Public-Private Infrastructure Advisory Facility (PPIAF)¹⁸, doncs presenten els següents problemes:

- Una ineficiència derivada del monopoli, amb recursos humans poc capacitats i una base tecnològica obsoleta;
- Manca d'inversions i manteniments deplorables;
- Polítiques tarifàries dolentes;
- Dèficit econòmic crònic;
- Gestió burocratitzada i corrupció generalitzada.

IV. EL FRACÀS DE LA PRIVATITZACIÓ¹⁹ DE L'AIGUA PER ASSOLIR ELS OBJECTIUS DE DESENVOLUPAMENT DEL MIL·LENI

Les precaucions i garanties proposades pel *Panell Camdessus* no són arbitràries, sinó el resultat de l'experiència internacional adquirida per les multinacionals de l'aigua ja que, tot i que inicialment els riscos es van considerar assumibles, la realitat va demostrar que els beneficis obtinguts no es corresponien amb les expectatives que s'havien generat. Això queda constatat, entre d'altres, per l'evolució de la tipologia dels contractes (de la concessió del sistema a la

¹⁸ Un altre think tank nascut sota el BM i apadrinat per la UE. *New designs for water and sanitation transactions: making private sector participation work for the poor*, PPIAF, 2002.

¹⁹ Les privatitzacions en els països del Nord no han suposat variacions tan traumàtiques per la majoria dels ciutadans, encara que també es podria analitzar críticament que han suposat aquestes privatitzacions ja que, de fet, moltes de les grans multinacionals de l'aigua havien estat empreses públiques en el passat.

gestió, passant per l'arrendament) que s'han dirigit a minimitzar les inversions i, per tant, els riscos.

A partir de l'any 2000, les multinacionals de l'aigua van experimentar una creixent oposició a la seva activitat i van patir la rescissió de diversos contractes, amb casos realment significatius com els de Buenos Aires, Cochabamba, Manila o Jakarta. A l'actualitat, les multinacionals prefereixen centrar la seva activitat a la Xina, a la pròpia UE i als països veïns, així com a l'Orient Mitjà i al nord d'Àfrica, reduint la seva presència als països en vies de desenvolupament i als de rendes baixes i mitges, per tal de limitar les pèrdues i riscos. De fet, avui, la política general de les multinacionals del sector de l'aigua es basa en reduir tant els costos com els nivells d'endeutament (venent els contractes no rentables), limitar les noves inversions al resultat del *cash flow* i reduir dràsticament la inversió en els països empobrits²⁰.

Aquesta circumstància s'ha posat clarament de manifest a nombrosos documents, entre els que es pot citar el de la Comissió de Desenvolupament del Parlament Europeu de 2004 sobre les repercussions de les activitats de préstec de la Comunitat Europea als països en desenvolupament. En aquest document s'afirma que "una posició estricta pel que respecta al desenvolupament de la inversió privada (...) ha resultat ser particularment ineficaç en l'àmbit dels serveis bàsics". El propi Banc Europeu d'Inversions (BEI) ha conclòs que les inversions en l'àmbit de l'aigua i l'electricitat s'han anat retirant paulatinament. D'aquesta forma, s'ha posat de manifest que els ODM només s'assoliran si s'encarrega

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

la seva consecució al sector públic i si a aquest se li proporciona la dotació financera necessària. És evident que aquesta contundent afirmació no es correspon ni amb els plantejaments ni amb les expectatives de l'*Informe Camdessus* pel que fa a la importància del finançament privat per arribar als ODM, però és que això implicaria que, cada dia, entre 2006 y 2015, prop de 270.000 persones haurien d'accedir a fonts segures d'aigua i el sector privat només ha estès aquest servei a 900 persones per dia durant els darrers 9 anys²¹. Potser haguéssim hagut d'escoltar amb més atenció el Director executiu de Saur, la tercera multinacional del ram, quan manifestava que "la possibilitat que el sector privat ofereixi connexions per a tothom (...) és una demanda carent de realisme!". Ara, després de més de 15 anys d'experiències del sector privat com a subministrador d'aigua i sanejament als països en desenvolupament, tenim suficients proves empíriques per afirmar que el procés de privatització ha resultat un fracàs. El que havien de ser tarifes ajustades i inversions fresques, ha acabat esdevenint quelcom molt diferent:

- Els operadors privats amb afany de lucre no han demostrat ser més eficients que els operadors públics, més aviat al contrari²²;
- Les inversions s'han quedat en promeses, molt per sota de les previsions, i sense extensió de xarxes cap a zones no rendibles;
- Les tarifes han estat més elevades²²;

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

²² D. Hall i E. Lobbina efectuen un intens recull d'informes i estudis que confirmen aquesta sentència.

The relative efficiency of public and private water sector, PSIRU, Universitat de Greenwich, 2005

- Les empreses privades d'aigua no han aportat noves fonts de finançament i depenen fortament de les mateixes fonts de les que disposa el sector públic que, sovint, ha actuat com a avalador dels préstecs, en directa aplicació de l'esquema de funcionament dels PPP, generant-se un augment de la càrrega sobre les finances públiques;
- La presència de casos de corrupció, tant en l'adjudicació de contractes com en la gestió dels sistemes. Com es desprès d'un informe del Banc Mundial: les companyies transnacionals són tan propenses a pagar suborns administratius i a tractar de cooptar l'Estat com la resta de companyies; mentre que les companyies transnacionals que tenen seus a l'estranger són més propenses que d'altres a pagar comissions clandestines per a contractar entitats públiques²³.

En definitiva, la privatització de l'aigua no ha proporcionat les inversions promeses i, el pitjor de tot és que, al mateix temps que els donants internacionals han fomentat el paper del sector privat com a inversionista en els serveis de l'aigua, han reduït substancialment les seves pròpies inversions en ells. Paral·lelament, molts països, condicionats per les exigències del FMI a reduir les despeses en el sector públic, han disminuït les inversions en infraestructures, entre elles les de l'aigua. Aquestes reduccions, fetes per donants i estats, han superat en gran mesura les inversions efectives del sector privat.

²² El propi PNUD, al seu informe del 2006, estima que els operadors privats són, de mitjana, vora un 20% més cars que els operadors públics.

²³ Extracte d'un informe del BM. Hellman, Jones i Kaufmann (2000) *Are Foreign Investors and Multinationals Engaging in Corrupt Practices in Transition Economies?*.

El BM va resumir aquest fracàs l'any 2003, indicant que la manca d'inversió a partir de l'any 2000 ha anat acompanyada d'una "reducció de les ambicions dels inversors i (...) un canvi en l'opinió pública, ara contrària al subministrament privat dels serveis d'infraestructura". A més de manifestar que "el sentiment de desil·lusió que regna ara contrasta, mirant enrere, amb les expectatives que van néixer del creixement espectacular de les infraestructures privades als anys noranta"²⁴.

V. LA PRIVATITZACIÓ A L'ÀMERICA LLATINA: EL CAS DE SUDAMÈRICA

1. L'ARRIBADA DE LES MULTINACIONALS

Llatinoamèrica és la zona geogràfica en la que s'han iniciat un major nombre de privatitzacions, de forma que són moltes les ciutats on s'ha concretat o, com a mínim, intentat, la privatització dels serveis d'aigua. Aquesta circumstància està motivada, fonamentalment, per tres factors²⁵ (als quals podríem afegir una component d'afinitat cultural) que no es donen a l'Àsia o a l'Àfrica:

- L'existència d'una voluminosa classe mitjana, prou atractiva per la inversió privada;

²⁴ Harris, C. (2003) Private participation in infrastructure in developing countries: Trends, impacts and policy lessons. C. Harris. Document de treball del BM núm. 5.

²⁵ J. Budds i G. McGranham (2003) *Privatization and the provision of urban water and sanitation in Africa, Asia and Latin America*. International Institute for Environment and Development.

- La presència de nombrosos operadors públics amb pocs recursos i amb importants nivells d'endeutament, que fan que l'alternativa privada sigui fàcilment justificable;
- L'amplíssima aplicació de les polítiques neoliberals, mitjançant els PAE i crèdits condicionats²⁶.

Tanmateix, cal recalcar l'existència d'una opinió pública fortament organitzada, contrària a la privatització dels serveis d'aigua i sanejament i que ha estat l'element clau per a la rescissió de molts contractes, com els de Cochabamba, Buenos Aires, Maldonado o Santa Fe.

Les privatitzacions a l'Amèrica Llatina es van produir en dues grans onades. La primera es va iniciar l'any 1993 a Buenos Aires (Argentina), on es va aplicar la major privatització realitzada fins al moment²⁷ i convertida pel BM i el BID en el *paradigma* a seguir. La segona onada va tenir lloc a finals de la dècada dels noranta, quan les institucions creditícies van vincular tant els seus préstecs a la presència de multinacionals, fins a l'extrem de no poder entendre's l'entrada d'inversors privats sense el finançament de les institucions financeres internacionals (representat tant pel volum dels diners injectats pel BM, el BID i el BEI, com per les condicionalitats imposades pel FMI). Això no obstant, després dels esdeveniments

²⁶ Gairebé totes les concessions privades a l'Amèrica Llatina es van finançar, al menys en part, amb crèdits multilaterals; i, fins i tot en alguns contractes, com els de Buenos Aires o La Paz, les institucions financeres apareixen com a parts interessades.

²⁷ Més de 10 milions d'usuaris van passar a rebre l'aigua de Aguas Argentinas, en mans d'Aigües de Barcelona, Suez, Veolia i Anglian Waters.

de la guerra de l'aigua a Cochabamba (Bolívia)²⁸, es pot concloure que, al nou segle, la sortida de les multinacionals de les diferents regions s'ha produït de manera poc ordenada i més aviat convulsa i que a les protestes socials s'hi han afegit massa sovint demandes de les multinacionals dirigides al Centre Internacional per Arreglar Diferències relatives a Inversions (CIADI)²⁹. De fet, les principals raons d'aquesta sortida són, justament, la forta oposició pública però també el fet de no haver assolit els beneficis esperats. A inicis de l'any 2007, Suez, que va arribar a ser el major operador privat d'Amèrica Llatina, tancava la regió i retirava el seu darrer empleat de Bolívia. Tot i això, aquesta decisió no agafava ningú per sorpresa ja que, 4 anys abans, havia anunciat que la condició per seguir operant a qualsevol país de l'Amèrica Llatina era mantenir una taxa de retorn del 13%.

Així doncs, poques multinacionals van aguantar l'activitat a la regió i d'aquestes (la majoria de les quals són espanyoles) la major part no tenen intenció d'expandir-se i, fins i tot, estan fent moviments per desfer-se les seves participacions.

Tradicionalment, el sector privat de l'aigua a l'Amèrica Llatina, com a la resta del món, ha estat dominat per les franceses Suez i Veolia³⁰ (tot i que amb una presència relativament important a

²⁸ Bechtel, l'espanyola Abengoa i Edison, propietàries de Aguas del Tunari, van ser expulsades de forma virulenta el 2001.

²⁹ El CIADI, organisme del BM amb qui comparteix president, va ser creat l'any 1965.

³⁰ El sector privat de l'aigua està dominat per un petit nombre d'empreses, entre les que destaquen les franceses Suez, Veolia i Saur; i l'anglesa Thames Water; que concentren més del 80% de l'activitat. Tanmateix, la concentració

Sudamèrica d'empreses espanyoles). En aquests moments, són dos els grups que dominen el panorama a la regió. Es tracta d'operadors espanyols però que també compten amb capital francès: Aigües de Barcelona (controlada per la francesa Suez i per La Caixa) i Proactiva (una *joint venture* entre la constructora FCC i la francesa Veolia). Però, fins i tot, aquestes companyies estan abandonant contractes: Agbar ha abandonat els seus al Brasil, l'Uruguai i l'Argentina; mentre que Proactiva els ha perdut a l'Argentina i Veneçuela.³¹ A més, cap de les dues té un pla d'expansió a la regió i no és previsible que accedeixin a cap contracte nou.

Pel que respecta a Agbar, la seva experiència ha estat molt conflictiva, especialment a l'Uruguai³² i a l'Argentina, on totes les seves concessions de Buenos Aires, Santa Fe i Córdoba han acabat amb revoltes socials i demandes davant el CIADI. També ha dilapidat totes les seves concessions a Xile (incloent el 49.9% de la seva participació estrella, Aguas Andinas, a Santiago de Xile) i ha tractat infructuosament de vendre's part del seu negoci a Cartagena de Indias (Colòmbia)³³. D'altra banda, Proactiva només manté

és tal que, fins i tot d'aquest percentatge, Suez i Veolia en controlen més de les dues terceres parts.

³¹ Tot i que manté un contracte de manteniment de xarxes a alguns barris de Caracas.

³² L'any 2004, un referèndum popular va segellar una reforma constitucional dirigida a considerar l'aigua com un dret bàsic universal. Com a conseqüència, Aigües de Barcelona, Aguas de Bilbao i Iberdrola van deixar el país.

³³En aquest contracte s'han detectat incompliments en relació a la inversió en els barris més pobres. Veure *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.

activitat a Colòmbia i a Brasil (tot i que, en aquest darrer, està efectuant gestions per vendre la seva participació a la zona de Paraná).

Aguas Argentinas: el cas de Suez, Aigües de Barcelona i Vivendi a Buenos Aires³⁴.

Aguas Argentinas va ser la pionera en la privatització de l'aigua. L'any 1993 va adjudicar la concessió de la ciutat de Buenos Aires a un consorci format per Suez, Vivendi, Aigües de Barcelona i Anglian Water, tot i que Suez i Aigües de Barcelona en controlaven el 65%. La concessió d'aigua i sanejament va començar el maig de 1993 i beneficiava a 10 milions de persones. El setembre de 2005, els seus accionistes privats van decidir posar fi al conveni, que s'hauria d'haver prolongat per 18 anys més —fins el 2023— ja que, després de la crisi financera que va patir Argentina el desembre del 2001, no es va poder arribar a un acord amb el govern sobre la revisió de les tarifes. En l'actualitat, Agbar té interposada una demanda al CIADI, organisme judicial del BM que vetlla pels interessos de les companyies privades inversores. Alguns punts negres de l'experiència van ser:

- **Incompliment de compromisos contractuals en termes d'inversió.** Del maig de 1993 al desembre de 1998, Aguas Argentinas havia aconseguit només el 54% de les inversions originalment acordades per ampliar la xarxa de subministrament d'aigua. De les inversions originalment acordades per ampliar la

³⁴ Resum extret de *Espejismo en el agua. El fracaso de las inversiones privadas en el servicio de agua de países en desarrollo*. World Development Movement. 2006

xarxa de clavegueram, la companyia va complir amb un 43%. Fins i tot després de diverses renegociacions de les fites d'inversió, Aguas Argentinas va continuar incomplint els seus compromisos. No va realitzar el 39% de les inversions programades per ampliar la xarxa de subministrament d'aigua ni el 60% de les inversions projectades per ampliar la xarxa de clavegueram, un dels motius pels quals el president Kirchner va forçar la rescissió del contracte.

- **Increment desproporcionat de tarifes.** La mitjana de les tarifes d'aigua de Buenos Aires, des del maig de 1993 fins al desembre de 2001, va augmentar un 88%, en comparació amb l'augment del 7% de l'índex de preus del consum.

- **Moviments financers especulatiu o gravosos.** Entre 1994 i 2001, es van detectar tres préstecs del BM i el BID per una suma de 260 M\$ com a moneda de canvi al procés privatitzador. A més, Aguas Argentinas va interposar una demanda al CIADI per 1.700 M\$.

- **Incompliment de la qualitat.** El Govern argentí va demandar l'incompliment del límit de nitrats en l'aigua potable, així com els desperfectes en obra civil, que van causar fuites i falta de pressió sistemàtica a la xarxa. Segons el ministre de Planificació, 43 dels 131 pous d'abastament explotats mostraven nivells de nitrats (indicatiu de contaminació fecal o de la indústria agroalimentària) superiors als permesos.

Tanmateix, hi ha més empreses espanyoles operant a Sudamèrica. Una d'elles és l'elèctrica basca Iberdrola³⁵ que, després de ser expulsada de l'Uruguai, només manté una concessió a Puerto Mont

³⁵ Endesa, una altra elèctrica, i també a Xile, va intentar-ho amb una participació a Valparaíso, però l'any 2000 se la va vendre a Anglian Water, que a la seva vegada va fer el mateix.

(Xile) tot i nombrosos intents de vendre la seva participació a Thames Water o Anglian Water. A més, dos dels principals grups constructors d'Espanya, Sacyr Vallehermoso i ACS, tenen contractes aïllats: el primer, a Brasil, i ACS, de la mà de Dragados, a l'Argentina³⁶.

D'altra banda, resulta curiós el cas de l'empresa pública de Madrid, Canal Isabel II que, inicialment de forma conjunta amb l'empresa privada valenciana TECVASA i sota el paraigües de Canal Extensia, té el control de l'operador colombià AAA. Canal Extensia va començar a operar a Colòmbia a partir de l'antiga concessió d'Agbar a Barranquilla i, en el període 2000-2005, es va estendre a les ciutats de Santa Marta, Soledad, Puerto Colòmbia, Sabanagrande i Santo Tomás, on encara manté els serveis d'aigua i sanejament (idèntics als que també està oferint a l'Equador, amb la concessió de Samborondón), una situació no tan anòmala, doncs ja hi ha el precedent de l'empresa pública Aguas de Bilbao, que va haver de sortir de forma abrupta d'Uruguai i l'Argentina³⁷.

Un altre cas d'empresa pública que opera fora del seu país d'origen com a privada el trobem amb Acea, l'operador semi-privatitzat de

³⁶ El conglomerat ACS-Dragados-Urbaser conserva l'explotació de Aguas de Misiones però pel camí ha deixat un parell de contractes a l'Argentina que han acabat al CIADI després d'una forta pressió ciutadana a Tucumán i a la província de Buenos Aires.

³⁷ Aguas de Bilbao va entrar l'any 1999 a l'Argentina, a través de l'empresa Aguas del Gran Buenos Aires, i juntament amb Dragados i l'italiana Impreglio, i va sortir-ne, amb demanda al CIADI pel mig, l'any 2006.

Roma, que manté, no sense problemes, Aguas de Chillón (al Perú) juntament amb la constructora italiana Impreglio³⁸.

I també resulta interessant constatar com la nord-americana Bechtel i l'italiana Edison, les mateixes constructores que juntament amb l'espanyola Abengoa van constituir la desagradable experiència d'Aguas del Tunari a Cochabamba, mantenen el contracte de Guayaquil (Equador) sota el paraigües d'Interagua, tot i que amb una creixent controvèrsia.

En últim terme, només cal esmentar la presència de Marubeni, un grup japonès, i d'OTPP, un pla de pensions canadenc, a Xile³⁹.

Com a resultat d'aquesta sortida de multinacionals de Sudàmerica, percebem un cert fenomen de proliferació d'empreses privades sud-americanes (Fig. 4). Ja n'hem esmentat alguna, com la colombiana AAA (tot i ser controlada per l'espanyola Canal de Isabel II) però aquestes empreses estan sorgint sobretot a Argentina, Brasil i Xile. En alguns casos, com succeeix amb el Grup Roggio, ja participaven al contracte de Córdoba amb Suez i Aigües de Barcelona, i després de la marxa d'aquestes s'estan mantenint a la ciutat, malgrat la fortíssima pressió popular. Finalment, en comptades ocasions aquestes empreses estan saltant els límits dels seus països i només es té constància de l'argentina Latin Aguas, que opera a Tumbes, Perú, juntament amb la peruana Concisa.

³⁸ Aquesta constructora, juntament amb Aguas de Bilbao i Dragados, va ser expulsada de la concessió de la província de Buenos Aires.

³⁹ Mitjançant concessions comprades a d'altres empreses que també sortien de la regió (Thames Water i Anglian Waters).

Companyia	País	Concessions
Latinaguas / Grupo Chamas	Argentina	Corrientes, Salta i La Rioja
South Water / Grupo Sielecki	Argentina	Clorinda, Santiago del Estero i Mendoza
Grupo Roggio	Argentina	Córdoba
Odebrecht	Brasil	Limeira
Bertin / Equipav	Brasil	Campo Grande, Prolagos i Itu
Grupo Solari	Xile	Aguas Nuevas
Grupo Luksic	Xile	Aguas de Antofagasta
Hidrosan / Icafal / Vecta	Xile	Regions III i XI
Concisa	Perú	Tumbes (amb Latinaguas)

Fig. 4. Empreses privades sud-americanes operant a la regió (Water privatisation and restructuring in Latin America, 2007. D. Hall *et al.* PSIRU).

2. LA SORTIDA DE LES MULTINACIONALS

Actualment, pocs dels contractes privats es mantenen vigents sota la seva forma original. A Colòmbia, l'Equador i Perú s'aprecia certa estabilitat dels operadors privats, mentre a Xile i a Brasil es detecta més la compra-venda de concessions, sobretot de multinacionals a inversors locals o a multinacionals sense implantació al subcontinent. En conclusió, més dels 50% dels contractes privats s'han vist cancel·lats per algun motiu, i d'aquests, el 58% han acabat passant, de nou, sota el control del sector públic (Fig. 5). Totes aquestes xifres són especialment significants si es té en compte que això ha succeït en un període inferior als 10 anys, quan aquests contractes eren, de mitjana, per 30 anys.

País	Total contractes privats	Contractes privats que finalitzen	%	Retorn al sector públic	%
Argentina	9	7	78%	6	86%
Bolívia	2	2	100%	2	100%
Brasil	7	4	57%	0	0%
Xile	12	5	42%	0	0%
Colòmbia	8	2	25%	1	50%
Equador	2	0	0%	-	-
Perú	1	0	0%	-	-
Uruguai	3	3	0%	2	100%
Veneçuela	3	3	100%	3	100%
TOTAL	47	26	55%	15	58%

Fig. 5. Evolució dels contractes privats

Aquest retorn cap al sector públic, que ha recuperat la majoria de les concessions privatitzades, s'ha fet sota diferents fórmules: des del control estatal, provincial i estatal, a la dels propis treballadors o la gestió comunitària (Fig. 6).

País	Concessió	Rescat de...	Propietat (%)		
			Estatal	Municipal	Treballadors
Argentina	Buenos Aires, Aysa	Suez, Aigües de Barcelona, Vivendi/Veolia, Anglian Waters	90		10
	Província de Buenos Aires, Aguas Bonaerenses	Azurix/Nerón, Aguas de Bilbao, Dragados, Impreglio	90		10
	Tucumán, Sapem/OST	Proactiva/FCC//Veolia, Dragados	90		10
	Santa Fe, Aguas Santafesinas	Suez, Aigües de Barcelona	51	39	10
Bolivia	La Paz/El Alto, Epsas	Suez	100		
	Cochabamba, Semapa	Bechtel, Edison, Abengoa		100	

Uruguai	Maldonado, OSE	Aigües de Barcelona, Aguas de Bilbao, Iberdrola	100		
Veneçuela	Hidrolara	Aguas de Valencia	50	50	
	Monagas	Proactiva/FCC/Veolia	49	51	

Fig. 6. Rescat de contractes del sector privat (Water privatisation and restructuring in Latin America, 2007. D. Hall et al. PSIRU).

A l'Argentina, la "renacionalització" de Buenos Aires va restablir el fort rol del govern central al sector de l'aigua, tal i com era abans de la dècada dels 90. En aquest context, val la pena ressaltar el fet que sindicats i treballadors tenen una propietat formal de l'empresa, com si es tractés d'una cooperativa. Això és una herència del temps de les privatitzacions, una pràctica que es va introduir per a disminuir l'oposició tant de treballadors com de sindicats, que teòricament també participaven dels beneficis. A Bolívia, el rescat es va efectuar a través d'operadors estatals i municipals⁴⁰, i a l'Uruguai, el referèndum per revocar la privatització de l'aigua va portar com a resultat que les dues concessions privades passessin a l'operador estatal OSE.

⁴⁰ Per ser justos, si bé el cas de Cochabamba s'ha convertit en una icona sobre el comportament de les multinacionals a tot el món, és obligatori recordar que la seva re-municipalització està sent molt problemàtica.

Al Brasil, on hi ha una barreja d'operadors estatals, municipals, i petits operadors privats, hi trobem un ampli ventall d'iniciatives. L'associació d'operadors municipals, Assemae, ha treballat activament recolzant el desenvolupament d'aquests operadors, sovint a través de la figura de partenariats públic-públic. Però també s'estan donant moviments en l'altre sentit i s'estan produint privatitzacions parcials d'operadors estatals: SABESP (de l'Estat de Sao Paulo) té un 49.7% en mans d'inversors privats, brasilers i nord-americans; i Copasa (Minas Gerais), un 30.2%. Malgrat tot, aquests operadors parcialment privatitzats estan establint col·laboracions amb operadors públics del Perú i el Paraguai.

Finalment, a Colòmbia (on hi trobem presència d'operadors privats locals i multinacionals) hi ha tres operadors municipals que es troben en fase d'expansió: EAAB (Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá), EPM (Empresas Públicas de Medellín) i Aguas de Manizales que, fins i tot, va arribar a un acord per assumir la concessió d'Aigües de Barcelona a Cartagena (proposta que va ser rebutjada pel consell municipal).

3. EL COST DE LA JUGADA

A banda de les càrregues creditícies, aquesta sortida de les multinacionals continua generant un cost molt significatiu als països de Sudamèrica, especialment a l'Argentina i, en menor mesura, a Bolívia. En molts casos, les empreses s'han dirigit al CIADI, reclamant una compensació per la interrupció dels contractes (Fig. 7). Aquests casos resulten sumament costosos, tant per l'import de la reclamació (que ha arribat a un import total de 3.300 milions de dòlars) com per la despesa realitzada per afrontar la demanda. Des de l'any 2007, Veneçuela i Bolívia han sortit del CIADI.

País	Concessió	Demandants	Reclamació	Resolució
Argentina	Tucumán	Aguas del Aconquija (Vivendi)	375M \$	105M \$
	Provincia de Buenos Aires	Azurix	400M \$	165M \$ (apel·lat)
	Mendoza	Saur	300M \$	Pendent
	Mendoza	Azurix		Pendent
	Santa Fe	Aguas Provinciales de Santa Fe (Suez i Aigües de Barcelona)	300M \$	Pendent
	Córdoba	Aguas Cordobesas (Suez i Aigües de Barcelona)	108M \$	Pendent i/o interromput
	Buenos Aires	Aguas Argentinas (Suez, Aigües de Barcelona i Vivendi)	1.700 M \$	Pendent
	Provincia de Buenos Aires	Impreglio	100 M \$	Pendent

Bolívia	Cochabamba	Aguas del Tunari (Bechtel, Abengoa i Edison)	50 M \$	2 bolivians
	La Paz, El Alto	Suez	Amenaça de reclam	

Fig. 7. Rescat de contractes del sector privat (Water privatisation and restructuring in Latin America, 2007. D. Hall *et al.* PSIRU).

Davant d'aquest panorama desolador en els contractes privats d'abastament i sanejament, les multinacionals del sector estan apostant per contractes de construcció i operació de plantes de tractament i sanejament, el que es coneix com contractes BOT (*build-operate-transfer*). Aquest tipus de contractes resulten més atractius per les empreses, doncs acoten més els riscos, garanteixen els retorns i suposen treballar per un únic client (la companyia subministradora). Aquest tipus de relació, per exemple, és l'establerta per Aigües de Barcelona amb Aguas de Cartagena. Malgrat tot, aquests contractes BOT també estan donant problemes a Llatinoamèrica, com els contractes de Suez a Colòmbia o els de Biwater a Xile; on es venen observant els mateixos casos de corrupció en la contractació i es mantenen els elevats preus per als operadors, sovint per sobre del que els operadors facturem als usuaris.

VI. ALTERNATIVES AL MODEL DE PRIVATITZACIÓ

Tenint en compte el que s'ha explicat anteriorment, cada cop hi ha més consciència que els operadors públics d'aigua, responsables de prop del 95% del subministrament d'aigua en tot el món, mereixen tota l'atenció i recolzament. Una de les claus per millorar l'ampliació de les xarxes és començar a treballar a partir de les empreses públiques, millorant el seu funcionament amb ajuda política, tècnica i econòmica, així com amb reformes administratives.

En els països del Sud s'ha posat en marxa un ampli ventall d'enfocaments innovadors per a reformar els sistemes públics de subministrament urbà⁴¹. En molts casos, les reformes parteixen de la participació ciutadana i d'altres formes de democratització. Moltes vegades, l'objectiu és superar la burocràcia, la corrupció i altres problemes que solen trobar-se a l'arrel del fracàs del servei públic, i garantir l'aigua potable i assequible per tots i totes a través d'empreses que siguin veritablement públiques, no només pel que es refereix a la titularitat, sinó també a la participació.

En molts casos, han sortit noves formes de cooperació o d'associacions locals entre operadors públics d'aigua, comunitats, sindicats i altres grups claus. A més, cada cop s'està prestant major atenció a les associacions entre empreses públiques d'aigua. Aquestes associacions han propiciat la trobada entre empreses públiques que funcionen bé i altres amb pitjor rendiment per compartir coneixements i, d'aquesta manera, millorar la qualitat de l'empresa amb més problemes.

⁴¹ Consultar el llibre *Por un modelo público de agua: triunfos, luchas y sueños*. Edición el Topo, 2005.

Les associacions entre organismes públics van guanyant, poc a poc, un recolzament polític d'alt nivell. Així, es va donar una important passa endavant quan la Comissió de les Nacions Unides sobre el Desenvolupament Sostenible (CDS-13), en la seva cimera del 2005, va incloure les associacions entre organismes públics a la llista de mesures que es s'haurien de posar en pràctica.

El gran desafiament consisteix ara en traduir aquest recolzament d'associacions entre organismes públics en compromisos polítics i econòmics concrets per part, per exemple, dels governs donants. Amb aquesta finalitat, la Junta Assessora sobre Aigua i Sanejament de la ONU compta amb un grup de treball sobre associacions públic-públic (el que generalment s'anomena *PuPs*, de l'anglès *public-public-partnership*) que està analitzant les mesures pràctiques per desenvolupar associacions d'aquest tipus com a mètode per a accelerar l'avançament cap als ODM. En aquest context s'ha impulsat la creació de l'Aliança pels Partenariats Públics de l'Aigua, coneguda per les seves sigles en anglès com a WOPs, que penja de l'agència UN-Habitat. Com a primeres experiències, es pot aportar la tasca efectuada per Assemae al Brasil o la col·laboració entre les empreses públiques de Huancayo (Perú) i ABSA, el nou operador públic de la província de Buenos Aires.

VII. CONCLUSIONS

Tal i com s'ha mostrat en aquest estudi, actualment existeixen moltes persones al món sense un accés segur a l'aigua potable i a un sanejament bàsic. Però també hem constatar que aquest problema no es produeix per una manca del recurs sinó de voluntat política, que en l'actualitat hi estan havent retrocessos i que, per

tant, és necessari conèixer quines polítiques han impulsat fins ara els bancs de desenvolupament i quins son els principals organismes encarregats de reformular-les.

És vital que aquest canvi d'enfocament comenci tant per les organitzacions donants com pels governs, que han de deixar de promoure el mite que el sector privat facilitarà les noves connexions necessàries per assolir els ODM ja que la realitat ha estat una altra: d'una banda, no s'ha invertit prou com per arribar a assolir els ODM i, de l'altra, la poca inversió realitzada ha procedit, en la seva majoria, de fons públics i no pas privats.

Les organitzacions donants i els governs han d'invertir la tendència de reducció del finançament de serveis d'aigua i sanejament per tractar de compensar la manca d'inversió que s'ha produït en la última dècada. Es cert que es necessita una quantitat significativament major de fons de donants però també és important que aquests diners es gastin d'una manera apropiada.

Actualment existeixen resultats satisfactoris en els models de gestió pública amb participació ciutadana i és necessari que es focalitzi l'atenció en la millora d'aquestes dinàmiques, ja que l'aigua no és una mercaderia: l'aigua és un dret humà, l'aigua és de tots/es i per a tots/es.

I. INTRODUCCIÓ

Els serveis bàsics d'aigua i sanejament (des d'ara, SBAS) són de vital importància per a l'assoliment d'una vida digna dels pobles i les persones, per a la cohesió social i per a la governabilitat del territori. L'aigua per a les necessitats bàsiques humanes i domèstiques, en qualitat i quantitat suficient, va ser considerada com un *dret humà* pel Consell de Drets Humans de les Nacions Unides. I, l'assoliment d'aquest dret, és el primer pas per a garantir-ne molts d'altres, com el del dret a l'alimentació.

Però la possibilitat d'accedir a aquesta aigua és molt desigual entre la població mundial i les diferències entre els estats són gegantines. Aquest estats amaguen grans desigualtats internes, entre regions rurals i urbanes, i segons ingressos econòmics. La situació s'agreuja cada vegada més a les zones amb pocs ingressos, ja que queden excloses dels programes de cobertura d'aigua i sanejament.

Als territoris on s'ha assolit aquest accés universal a l'aigua, ha estat principalment gràcies a l'esforç del sector públic.

Això no obstant, en aquestes últimes dècades, hem assistit a un seguit d'estratègies per part de les polítiques dominants de les Institucions Financeres Internacionals (IFI). Les IFI han impulsat la participació del sector privat en l'extensió dels serveis bàsics d'aigua amb el pretès propòsit de garantir l'accés universal a l'aigua. Aquesta estratègia política no tan sols ha estat ineficaç (com

* Sr. Jaume Delclòs, membre d'Enginyeria Sense Fronteres (ESF)

proven, entre d'altres, les experiències ja realitzades a l'Argentina, Bolívia o l'Uruguai, on els processos d'adjudicació han estat opacs i les empreses adjudicatàries no han mantingut tots els acords) sinó que, a més, en molts casos, aquestes polítiques han empitjorat l'accés als SBAS per part de la població.

Davant aquesta privatització de la gestió de l'aigua, les xarxes socials per l'aigua s'han mobilitzat per una gestió pública de l'aigua, una gestió que compti amb la participació i el control social. Valorant la importància que tenen els SBAS en la governabilitat del territori, els moviments socials (des d'ara, MS) per l'aigua han apostat per una gestió pública que torni la capacitat de gestió i decisió als usuaris dels serveis. Així doncs, els SBAS han de mantenir-se en l'esfera pública, sense ingerències externes del sector privat amb ànim de lucre. Però com que el sector públic també requereix de mecanismes de control per mantenir i millorar l'eficàcia, proposem la participació i control social dels SBAS.

Al llarg d'aquest article, intentarem desglossar les propostes dels MS per l'aigua i, a més, tractarem d'analitzar, breument, els diferents models de gestió per garantir un accés universal a l'aigua.

II. LA SOCIETAT CIVIL INTERNACIONAL PORTADORA DE SOMNIS, PROPULSORA I VERITABLE MOTOR DE CANVI

Una de les grans fortaleses dels moviments socials ha estat la creació de xarxes estables d'acció i reflexió en les diferents lluites socials, i els MS per l'aigua no n'han estat una excepció. Els darrers 25 anys, la societat civil, mantenint el caràcter de denúncia contra les injustícies, ha generat propostes alternatives al model imperant,

contribuint a la creació d'una nova manera d'entendre el món i potenciant uns nous valors per regir-lo. Des de fa uns anys, l'accés a l'aigua ha tingut certa importància als debats internacional. El Quadre 1 mostra els principals acords de la comunitat internacional.

Quadre 1

Cimera	Acords sobre aigua	Objectiu
Dècada de l'Aigua ('80)		Dotar tots els éssers humans d'aigua neta suficient per 1990
Cimera Mundial sobre Desenvolupament Social de les Nacions Unides (Copenhaguen, 1995 ¹)	S'acorda destinar el 20% de l'Ajuda Oficial al Desenvolupament als serveis bàsics. A més, els països receptors hauran d'invertir el 20% de la inversió pública en aquests	Garantir l'accés universal a l'aigua de cara al 2000
Objectius de Desenvolupament del Mil·lenni (ODM, 2000)		Reduir a la meitat, de cara al 2015, el percentatge de persones sense accés sostenible a l'aigua potable a als serveis bàsics de sanejament

Font: Nacions Unides i Elaboració Pròpia

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

Com s'observa en aquest quadre, els objectius de la cimera pel Desenvolupament Social de les Nacions Unides, no van ser assolits. En l'actualitat, en referència als ODM ja estan sortint moltes opinions i dades oficials que preveuen que aquests objectius no s'assoliran, ja que no s'estan prenent les mesures addicionals necessàries per arribar a aquests mínims.

III. EL NAIXEMENT DE LES XARXES SOCIALS DE L'AIGUA: CAP A L'ACCÉS UNIVERSAL DE L'AIGUA

La comunitat internacional ha optat per debatre mesures que alimenten models obsolets, que han fracassat. Contràriament a aquestes postures, els MS per l'aigua han dut terme una sèrie de lluites, reclamacions i propostes per capgirar la situació de forma real. En aquest darrers anys, els MS per l'aigua, que constitueixen una xarxa molt diversa i enriquidora d'organitzacions, han evolucionat des de la mobilització més frontal i legítima contra la vulneració dels drets més bàsics i fonamentals en temes d'aigua, fins a l'elaboració de propostes alternatives per posar fi a l'actual situació de no-accés a l'aigua.

A continuació, s'exposen les principals mobilitzacions socials, aquelles que han marcat un punt d'inflexió en els MS per l'aigua a nivell internacional. S'anomenen pel seu paper en la lluita contra la vulneració dels drets més bàsics, així com la seva transcendència a l'hora de revocar decisions preses des de les Institucions Financeres Internacionals en convivència amb les elits governants. L'Uruguai és un dels casos més emblemàtics de proposta d'alternatives des de la societat civil, ja que representa el pas de la denúncia a la proposta per part de les xarxes socials. D'altra banda, aquests conflictes són

els exemples més significatius però no els únics. La construcció d'altres models de gestió de l'aigua s'està treballant i estenent arreu del planeta amb la participació de la societat civil cívica.

L'any 1997, el Banc Mundial va condicionar l'ajuda financera d'aigua i sanejament de la ciutat de Cochabamba (Bolívia) a la privatització del seu servei d'aigua. El concurs d'adjudicació va ser ple d'irregularitats i, finalment, l'adjudicació va correspondre a Aguas del Tunari (subsidiària de la transnacional Bechtel, on hi participava l'empresa de l'Estat espanyol Abengoa). Al cap de poc temps, l'empresa va pujar un 200% les tarifes, va tancar totes les fonts públiques i va prohibir recollir aigua de pluja. Aquest fets van provocar un aixecament popular massiu contra la transnacional i que va finalitzar amb unes manifestacions al carrer que van durar més de 90 dies. El 9 d'abril la població de Cochabamba aconseguí la rescissió del contracte per part del govern de Bolívia. Aguas del Tunari va denunciar al govern Bolivià davant el tribunal del CIADI². El procés judicial va finalitzar el 2005 donant la raó a la ciutadania de Cochabamba.³

A l'Argentina, a la província de Buenos Aires, es va dur a terme un procés de privatització que, impulsat pel Fons Monetari Internacional (FMI) i el Banc Mundial (BM), condicionava l'ajuda financera a la participació del sector privat. Hi va haver certa

² El Centre Internacional per Arreglar Diferències relatives a Inversions (CIADI), una instància del Banc Mundial, la institució que va obligar a Cochabamba a privatitzar el seu sistema de aigua com condició per viabilitzar el préstec del 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.

resistència per part d'alguns sectors socials, que van promoure projectes de llei que defensaven una administració pública amb la participació dels treballadors en la direcció administrativa i executiva de l'empresa. Tanmateix, les pressions empresarials argentines i estrangeres van fer que el procés no concloués aquí i Azurix/Enron, l'empresa que teòricament havia de garantir el servei a la població, va començar l'espoliació de la companyia. El 2002, el govern ja era conscient que no podia controlar el descontentament social provocat per la mala gestió del servei per part d'Enron. Això no obstant, amb 2 anys d'inoperància del gestor privat, la cobertura d'accés a l'aigua s'havia reduït del 74% al 68% i, en sanejament, del 47% al 43%. En síntesi, el sector públic va haver d'invertir grans quantitats de fons propis per tal de recuperar el correcte funcionament del servei mentre Azurix/Enron interposava una demanda al Centre internacional de solucions de diferències relatives a inversions (CIADI) contra l'Estat argentí i la província de Buenos Aires (que, a data de l'edició d'aquest article, encara és pendent de resolució).

L'Uruguai va patir un procés de privatització dels SBAS molt similar sota l'argument que el sector privat els gestionaria amb més eficàcia, tot i ser serveis que ja donaven una correcta cobertura i servei. Després d'aquest procés de privatització, que va comportar un augment de les tarifes, l'empitjorament del funcionament i l'incompliment de l'extensió de la cobertura d'aigua; la societat civil uruguaiana, mitjançant la mobilització, va aconseguir reformar la Constitució amb el suport del 64% de la ciutadania: l'aigua passava a ser considerada un dret humà i la gestió dels recursos hídrics, a realitzar-se des del sector públic, amb criteris de participació ciutadana i sostenibilitat.

Aquestes mobilitzacions socials van ser els inicis de la construcció d'alternatives des dels MS per a l'assoliment de l'accés universal a l'aigua.

IV. LA CONSTRUCCIÓ DEL MOVIMENT INTERNACIONAL DE L'AIGUA

Les xarxes socials internacionals de l'aigua han estat dividides durant molt de temps. Per simplificar la realitat, es divideixen de la següent manera: el moviment ecologista d'una banda i el de drets humans i contra la privatització dels serveis d'aigua de l'altre. El 1985 es crea la International Rivers Network que treballa des de la perspectiva ecologista. En el marc de les grans lluites tot just exposades, apareixen altres xarxes internacionals que treballen a favor de la gestió pública de l'aigua, contra la privatització dels SBAS i pel reconeixement del dret humà a l'aigua; i sobre les quals ens centrarem a continuació.

El MS per l'aigua han trobat un dels seus punts de confluència en els "il·legítims" Fòrums Mundials de l'Aigua (FMA), ja que s'organitzen pel Consell Mundial de l'Aigua⁴. La presència dels moviments socials a aquests fòrums s'inicia al 2000, durant el 2n FMA de l'Haia i, amb una acció una mica més coordinada, al 3er FMA celebrat a Kyoto el 2003. L'objectiu dels MS per l'aigua era posar de manifest

⁴ El Consell Mundial de l'Aigua és un organisme que integra representants de les principals multinacionals del sector i que té el recolzament explícit del sistema de les Nacions Unides. Les polítiques que es proposen en aquest fòrums s'adeqüen als interessos de les grans corporacions privades transnacionals de l'aigua. Els MS denuncien la seva falta de legitimitat.

problemàtiques que no eren abordades en els debats i plantejar altres maneres de gestionar els SBAS.

La construcció de propostes i alternatives, així com la denúncia de les injustícies per part dels MS per l'aigua s'han construït en les trobades següents:

Quadre 2

Any	Trobada
2002	I Fòrum Alternatiu Mundial de l'Aigua (Florència)
2003	Accions al Fòrum Mundial de l'Aigua (FMA) (Kyoto)
2004	Fòrum Social Mundial (FSM) (Mumbai)
2005	Fòrum Social Mundial (Porto Alegre) II Fòrum Alternatiu Mundial de l'Aigua (Ginebra)
2006	Fòrum Social Mundial (Caracas) Fòrum Internacional per la Defensa de l'Aigua (Mèxic). Cimera dels MS en el marc del IV FMA. Enlazando Alternativas II. Cimera social de la Unió Europea amb l'Amèrica Llatina i el Carib (coincidint amb la cimera de caps d'Estat i de govern de la UE-ALC)
2007	Fòrum Social Mundial (Nairobi) Assemblea Mundial de l'Aigua de ciutadans i càrrecs electes (Brussel·les)

Font: Elaboració pròpia

Els Fòrums Socials Mundials han estat punts de trobada molt significatius per les xarxes socials de l'aigua ja que aquestes comptaven amb la seva pròpia agenda de reunions.

V. EVOLUCIÓ DE LES PROPOSTES I DENÚNCIES DELS MOVIMENTS SOCIALS DE L'AIGUA EN L'ÀMBIT INTERNACIONAL

A continuació se citen algunes de les declaracions finals de les trobades dels MS per l'aigua. Per poder observar com han evolucionat les propostes i les denúncies de les declaracions consensuades a les trobades, s'han analitzat declaracions del primer Fòrum Alternative Mundial de l'Eau del 2002 (FAME), del Fòrum Internacional per la Defensa de l'Aigua⁵ del 2006 (des d'ara, FIDA) i de l'Assemblea Mundial de l'Aigua de ciutadans i càrrecs electes⁶ del 2007 (des d'ara, AMACCE).

Al FAME es va acordar "promoure el Dret a l'aigua per a tothom i el reconeixement de l'aigua com un bé comú i que, per tant, pertany a tots els éssers vius del planeta" mentre que el darrer FMA es va inaugurar amb la declaració verbal que l'aigua era un dret (tot i que això no va ser recollit en la seva declaració ministerial). Pel que respecta al FIDA, es va exigir "tenir accés a l'aigua amb qualitat i quantitat suficients per satisfer les necessitats bàsiques humanes"; mentre l'AMACCE, després de més de 4 anys sense cap avanç, va reiterar a la seva declaració final que calia reconèixer l'accés a l'aigua com un dret humà universal, indivisible i imprescriptible.

El FAME va reconèixer l'accés a l'aigua com un "dret indivisible" i "imprescriptible" a nivell de tractats i convencions. A més,

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

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

manifestava la seva "oposició a totes les formes de privatització i de mercantilització de l'aigua" a més d'una "oposició frontal" a que els serveis d'aigua apareguessin a la llista de serveis negociables de l'Organització Mundial del Comerç (OMC) i a l'Acord General de Comerç i Serveis (AGCS)." De fet, al llarg d'aquest anys, el FAME ha posat en dubte la legitimitat de la pròpia OMC en el cas del FIDA. Pel que respecta a l'AMACCE, es va proposar "denunciar els governs que volen incloure els serveis hídrics com a objecte de negociació en l'àmbit del l'OMC. L'aigua no és una mercaderia i molt menys ho són els serveis d'aigua i sanejament".

El FIDA va aprofundir molt més en la seva declaració final, on va demanar l'abolició del Centre Internacional per Arreglar Diferències relatives a Inversions (CIADI). Alhora, va exigir a les indústries i les corporacions responsables que reparin els danys ambientals, humans i econòmics causats.

El FAME va declarar que s'havien de promoure "les pràctiques democràtiques i participatives en el sector de l'aigua"; una voluntat que el FIDA va concretar encara més al instar a promoure "la gestió pública, social, comunitària, participativa i integral de l'aigua."

El FIDA va denunciar que les col·laboracions público-privades no són més que una altra forma de privatització del serveis d'aigua i sanejament; mentre l'AMACCE manifestava la seva oposició a la manera d'operar dels poders públics que, en una lògica estretament financera i especulativa, tendeixen a fer dependre massa les inversions en infraestructures i serveis públics a capitals privats.

El reforçament del sector públic en la gestió de l'aigua ha estat incorporat més recentment. L'AMACCE feia una sèrie de propostes en aquest sentit:

- Reforçar el paper de les empreses públiques d'aigua
- Realitzar una gran mobilització a favor dels programes de col·laboracions entre entitats públiques d'aigua (Partenariats Públic-Públic) ja siguin Nord/Sud, Sud/Sud o Nord/Nord.

Atès que el sector de l'aigua afecta a una gran varietat d'actors, el FAME va proposar potenciar les sinèrgies entre organitzacions de la societat civil, ja fossin ambientalistes, ecologistes o promotores de la democràcia i els drets humans. De fet, des de la trobada del FAME, s'ha anat treballant amb aquesta perspectiva a les xarxes socials de l'aigua.

En síntesi, aquestes són les principals denúncies i propostes de les xarxes socials de l'aigua des de l'any 2002 fins el 2007.

VI. LA GESTIÓ PÚBLICA DE L'AIGUA AMB PARTICIPACIÓ I CONTROL SOCIAL

La proposta d'assolir l'accés universal a l'aigua i al sanejament des de la gestió pública sorgeix des de l'anàlisi de com s'havia aconseguit aquest accés en els casos on s'havia assolit). En general, l'accés universal als serveis d'aigua i sanejament s'ha assolit des del sector públic i amb recursos públics i, només en alguns casos, com el francès, amb una petita participació del sector privat. Després de la segona guerra mundial es va generalitzar la idea que hi havia determinats serveis que no podien regir-se per les forces del mercat

i que havien de ser gestionats i controlats des de l'àmbit públic, seguint criteris d'eficàcia i de cobertura universal.⁷

L'aigua és bàsica per a la vida dels éssers vius del planeta (persones, plantes i animals) i el sector públic està obligat a garantir i prioritzar-ne aquests usos.

1. CRITERIS EN LA GESTIÓ PÚBLICA

Des de la societat civil, quan es parla de garantir l'accés universal a l'aigua i al sanejament, es proposa un model que tingui en compte a la ciutadania, desterrant la vella idea que la gestió de l'aigua és cosa d'experts i que la població no pot opinar. La proposta parteix de la base que la participació col·lectiva de la població en la gestió dels SBAS pot introduir idees noves, com una gestió que aposti per un nou tipus de relació entre usuaris, gestors i titulars dels SBAS; en definitiva, una gestió que es faci amb la participació de la població, i no d'esquenes a aquesta.

Els SBAS són monopolis naturals atès que no existeix la lliure competència entre gestors del servei, ja que funciona per concessions de llarga durada entre el titular i l'operador. Així doncs, cal deixar ben clar que, als SBAS, l'únic moment on hi és present la lliure competència és en l'adjudicació de la concessió. A partir d'aquí, ja s'actua en situació de monopoli.

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

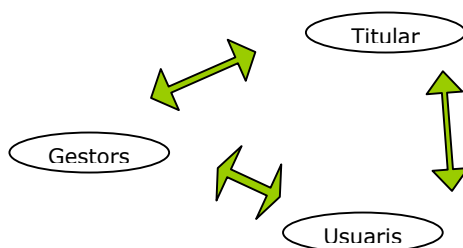
Al nostre parer, els criteris que han de regir els SBAS han ser els següents⁸:

- **Universalitat:** Accés universal a serveis d'aigua i sanejament a tota la població, sense cap tipus d'exclusió.
- **Equitat:** Accés als serveis bàsics d'aigua i sanejament independentment de la raça i/o condicions socioeconòmiques de la població.
- **Integralitat:** Percebre els serveis bàsics d'accés d'aigua i sanejament sota una visió emmarcada dins el cicle integral de l'aigua. Així doncs, dins els SBAS hem d'incorporar-hi el clavegueram, el drenatge pluvial i el control de vectors.
- **Gestió pública:** Els SBAS han de ser garantits per entitats de naturalesa pública, sempre estructurades sota una forma d'organització directa.
- **Participació i control social:** Cal involucrar i apoderar la ciutadania en la gestió de l'aigua. La ciutadania ha d'exercir el control dels SBAS per tal que es pugui dur a terme una gestió eficaç i sostenible des de la perspectiva social, ambiental i econòmica.
- **Intersectorial:** Fer possible el desenvolupament tant de les zones urbanes com de les rurals potenciant una visió ecosistèmica de l'aigua.
- **Qualitat del servei:** Cal garantir regularitat, continuïtat, eficiència, seguretat i qualitat en el subministrament, a més de preus assequibles.
- **Accés amb preus mòdics i justos:** Comptabilització de la política tarifaria d'acord amb el poder adquisitiu dels/les usuaris/ries. (No pot superar el 3% del ingressos familiars⁹).

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

VII. DIFERENTS MODELS DE GESTIÓ DELS SERVEIS BÁSICS D'AIGUA I SANEJAMENT

En els SBAS hi intervenen múltiples actors: govern, gestors, treballadors, consumidors, societat civil i agències externes¹⁰. Tanmateix, sovint, quan analitzem els SBAS i els seus actors més rellevants (titulars, gestors i usuaris) només veiem una petita part del cicle integral de l'aigua. A partir d'aquesta acotació, analitzarem la relació entre aquests 3 agents:



- **Titular del servei:** propietari de la instal·lació i principal responsable davant els usuaris de que aquests obtinguin un servei adequat. S'encarrega també de fer complir els acords de gestió a l'entitat gestora.
- **Gestors:** vetllen pel correcte funcionament del SBAS. Tenen l'obligació i la responsabilitat de fer funcionar el servei d'acord amb les demandes del titular. En aquest apartat podríem incloure-hi els treballadors del servei, un actiu a tenir molt present en la gestió.

⁹ A la Introducció del Comentari General número 15 del Comitè de drets econòmics, socials i culturals de les Nacions Unides.

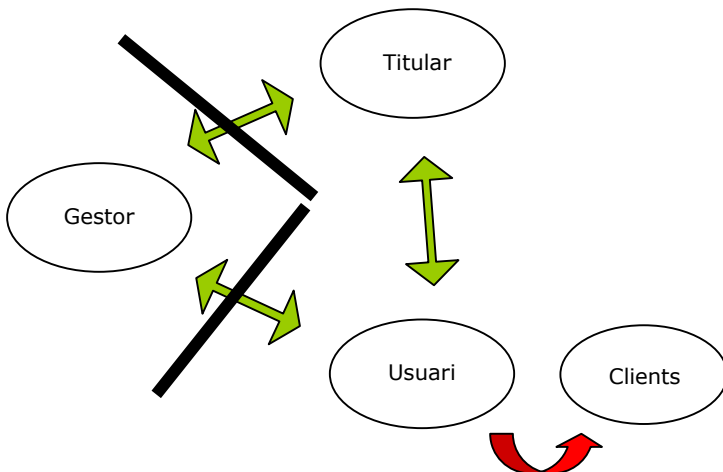
¹⁰http://catalunya.ingenieriasinfronterass.org/NOVA/seminari_aigua07/ponenci.es.htm, a la ponència "Presentación del concepto colaboración público público y que principios éticos los inspiran", a càrrec d'Emanuele Lobina

- **Usuaris:** terme que designa a població que es beneficia d'aquests serveis, amb un drets i deures.

1. MODEL PRIVAT DE GESTIÓ DE L'AIGUA

La gestió privada se centra en la gestió del serveis per part del sector privat i amb ànim de lucre. En una gestoria privada, la relació entre el titular i el gestor és contractual i de llarga durada; mentre que els usuaris passen a ser considerats i tractats com a clients per part del gestor privat. Es tracta doncs, d'una relació única i exclusivament financera.

D'altra banda, la relació entre els usuaris i el titular es veu fortament reduïda, a més de perjudicada quan hi ha incompliments de contracte i la ciutadania exigeix explicacions i solucions al titular.



2. MODEL MIXT: PARTENARIATS PÚBLICS-PRIVATS

Entenem com a partenariats públics-privats (PPP), les col·laboracions entre entitats de naturalesa pública i privada (corporacions privades amb ànim de lucre).

La proposta dels PPP va sorgir després del desastre de la privatització dels serveis d'aigua. Va ser el mateix sector privat qui va proposar la col·laboració amb el sector públic per reduir el risc d'inversió i diluir responsabilitats.

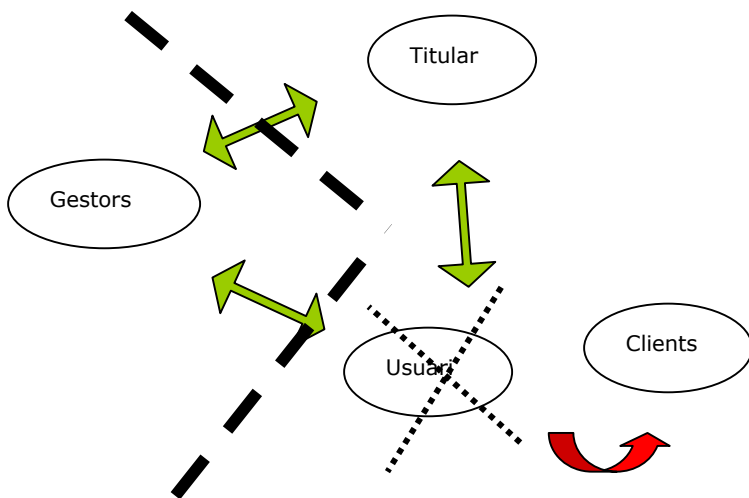
En aquest model de gestió, la titularitat del sistema es reparteix en diferents percentatges entre els dos actors. La norma general és que el sector públic té un percentatge majoritari i, per tant, n'és el màxim responsable però convé matisar que els percentatges varien en funció del cas.

La relació que s'estableix entre els dos actors que gestionen el sistema es fixa contractualment i inclou totes les condicions de l'explotació. Malauradament, molt sovint, el sector públic firma aquests acords contractuals sota un mal assessorament que, ja sigui per deixadesa o per manca de capacitat, té conseqüències sobre el servei (conseqüències que potser no són immediates però que sí veuran la llum a llarg termini, com en el cas de les reclamacions socials).

Els PPP s'han impulsat en estats amb una governabilitat molt feble i, per tant, on s'ha acabat malbaratant l'oportunitat que hagués representar per a la cohesió social i la proximitat amb el ciutadà la construcció d'un servei bàsic d'aigua i sanejament.

Els interlocutors del sector públic haurien de seguir criteris d'accés universal a l'aigua, criteris que no sempre es segueixen. En aquestes situacions, els PPP generen un problema de cara als ciutadans a causa de la manca de control, la dificultat en l'accés a la informació i la participació, i la manca de capacitat de regulació de les tarifes.

De fet, al nostre parer, els PPP no són altra cosa que una privatització encoberta amb el beneplàcit d'un sector públic que no sap massa bé què vol dir actuar *pel* sector públic.



3. MODEL PÚBLIC

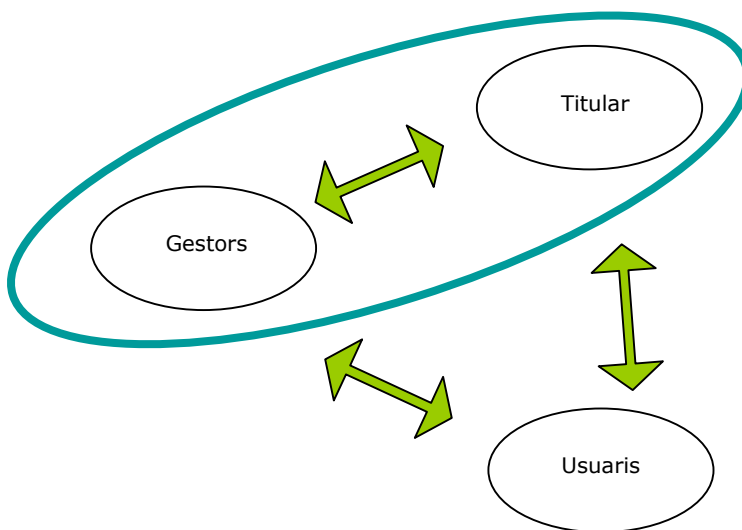
En el model públic, el titular i els gestors del servei són de naturalesa pública. A nivell mundial, més del 90% de la població que té accés a l'aigua el té a través d'un servei públic¹¹.

El model públic manté l'esfera de decisió del servei en l'àmbit públic, sota els principis de gestió d'un bé comú i fora de la lògica del mercat. En aquest cas, la responsabilitat, a tots nivells, és del sector públic. Aquest model ha funcionat (i segueix funcionant) en molts llocs de manera eficaç i sota algun dels criteris abans esmentats. La unitat del sector públic en la gestió del cicle integral de l'aigua no en fragmenta la gestió i es poden establir mecanismes de subsidis entre els diferents serveis que es contempen dins el cicle integral de l'aigua.

Tot i això, cal recordar que, a vegades, el sector públic no ha complert amb eficàcia els objectius de facilitar l'accés universal a l'aigua, no n'ha millorat el servei, ni n'ha augmentat la cobertura. És més, en algunes ocasions, també ha tingut episodis de corrupció. I són precisament aquests casos de mala gestió, juntament amb les mesures adoptades al Consens de Washington (on es va acordar reduir el paper de l'Estat dràsticament) les que van pressuposar certa ineficiència i manca de transparència per part del sector públic en la gestió dels SBAS; arguments que van ser utilitzats pels sectors que volien (i van aconseguir) impulsar la privatització d'aquests serveis.

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

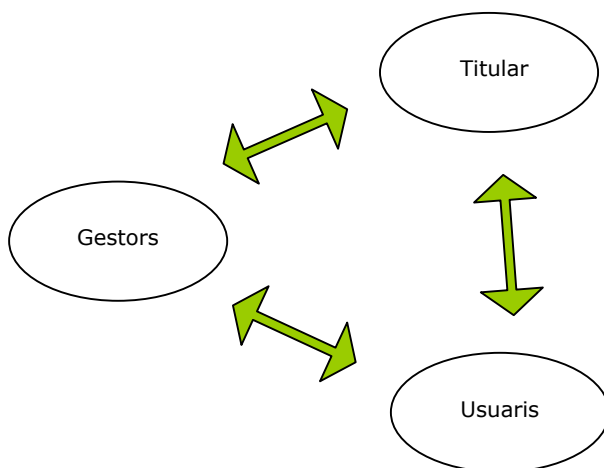
D'altra banda, el fet que tant el titular com els gestors siguin públics ha provocat, en alguns casos, la confusió del primer, que ha acabat utilitzant aquest servei amb finalitats particulars i/o partidistes. Tanmateix, la gestió i la titularitat públiques permeten arribar a un elevat grau de relació amb l'usuari i, entre d'altres, la interlocució directa facilita el traspàs d'informació i un major control sobre les tarifes.



4. GESTIÓ PÚBLICA AMB PARTICIPACIÓ I CONTROL SOCIAL

Tal i com hem explicat en el punt anterior, per tal d'obtenir un model públic més eficaç i mantenir sota la seva esfera el control i la gestió d'un bé comú tant important com és l'aigua, proposem la participació i el control social com a eines per augmentar l'eficàcia i reduir els casos de corrupció.

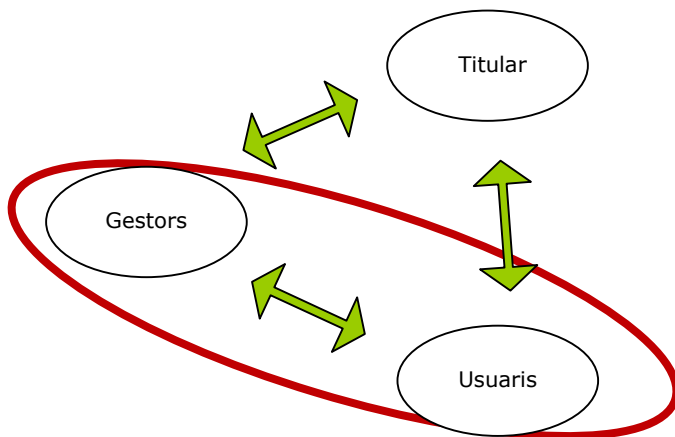
La participació social en la gestió dels SBAS gaudeix dels següents elements d'interès: augmenta el coneixement per part de la població del seu funcionament; permet una relació directa entre usuari, operador i titular; dóna veu a tots els actors que tenen relació amb l'aigua; millora l'accés a la informació i impulsa noves millores en la gestió. D'altra banda, el control social de la gestió de l'aigua permet augmentar la transparència de la gestió de l'aigua i desenvolupar una ciutadania compromesa amb els seus serveis públics.



5. GESTIÓ COMUNITÀRIA

L'Estat no dóna cobertura de servei d'aigua a molts ciutadans, que s'acaben organitzant des de les diferents comunitats per aconseguir els valuosos SBAS. La forma amb què s'organitzen és molt variada i s'ajusta a la seva realitat cultural i social però, en la major part dels casos, trobem un fort coneixement de la complexitat de la gestió de l'aigua i un gradual apoderament social i tècnic per part de la comunitat. Pel que respecta a la titularitat, en molts casos, correspon a aquesta, tot i que podem trobar-hi altres tipus de relacions.

La gestió comunitària es dóna en zones on s'ha produït una absència total de gestió per part de l'Estat i que, a més, no tenen interès pels operadors amb ànim de lucre. Finalment, convé destacar que els sistemes comunitaris d'autogestió tenen una forta implementació a les zones rurals.



VIII. CONCLUSIONS

En els darrers anys, les xarxes socials de l'aigua han crescut molt arreu del planeta, consolidant una forta unitat d'acció i denúncia. El creixement de les xarxes socials de l'aigua es deu, principalment, a la reacció social davant les estratègies de les polítiques dominants impulsades principalment des de les IFI i les agències de cooperació dels estats amb receptes homogènies de privatització dels SBAS o amb l'establiment de partenariats públics-privats, sense tenir en compte les realitats socials i econòmiques dels llocs on intervenen. Aquestes polítiques neoliberals han tingut l'objectiu de reduir el paper del sector públic en molt sectors, fonamentalment en els serveis d'aigua i sanejament, on només han acabat suposant el 0.03% dels nous accessos a l'aigua.

En la construcció de governabilitat dels territoris, els SBAS són de vital importància. Els SBAS contribueixen a enfortir la cohesió social dels territoris i, per tant, són estratègics pel sector públic.

Des dels moviments socials, es creu que el sector públic no pot inhibir la gestió eficaç i eficient dels SBAS i que, per tant, no es pot permetre ni concessionar ni privatitzar-ne la gestió (i menys encara, en entorns amb governabilitats febles, amb poca capacitat de control sobre les corporacions privades).

Pel que respecta als PPP, on el benefici se l'endú el sector privat mentre les despeses i les responsabilitats recauen en el sector públic, la negativa és encara més contundent. Perquè, a més, quan el sector privat participa en països empobrits gairebé sempre ho fa amb crèdit del Banc Mundial (i, per tant, amb fons econòmics públics). Així doncs, el suposat augment de recursos econòmics que, en paraules del Banc Mundial, potenciaria el sector privat és fals,

segons va reconèixer la responsable d'aigua de la mateixa entitat en el darrer IV FMA de Mèxic.

En síntesi, els moviments socials per l'aigua proposen una gestió pública amb participació i control social; una gestió que entengui una nova forma de govern i de relació entre la ciutadania i els poders públics; una gestió que percebi la participació i el control social com a actius en la gestió dels SBAS.

I. NOCIÓ I FONTS DELS DRETS HUMANS*

Antonio Pérez Luño defineix els "drets humans" com el "conjunt de facultats i institucions que, a cada moment històric, concreten les exigències de la dignitat, la llibertat i l'igualtat humanes, les quals han de ser reconegudes positivament pels ordenaments jurídics a nivell nacional i internacional"¹. A partir d'aquesta noció, cal aclarir que:

- Les "facultats" a què es refereixen aquests "drets humans" han de respondre a una pretensió o expectativa justa i, per tant, "generalitzable", i no pas a un "privilegi". Totes les persones, en circumstàncies similars, han de poder gaudir d'aquest dret. Però mentre el dret suposa una expectativa tendencialment generalitzable, incloent i igualitària; un privilegi comporta una pretensió tendencialment restrictiva, excloent i discriminatòria.²
- El titular dels drets és sempre la persona física, l'individu. Però també poden ser-ne titulars els "grups" o "col·lectius". Així, l'autodeterminació colonial es contempla com un dret humà segons els Pactes de 1966 i existeixen declaracions de drets dirigides

* Prof. Dr. Jaume SAURA ESTAPÀ, president de l'Institut de Drets Humans de Catalunya i professor titular de Dret Internacional Públic de la Universitat de Barcelona.

* Article traduït de l'original en castellà per Sílvia Llimos

¹ Vid. Pérez Luño, A.: *Drets humans, estat de dret i constitució*, Tecnos, 8ª edició, Madrid, 2003, p. 48

² Vid. Pisarello, G. – Aparicio, M.: "Els drets humans i les seves garanties: nocions bàsiques", a Sánchez, V. – Bonet, J., *Drets Humans*, UOC, 2006

únicament a minories, pobles indígenes, etc. per no parlar del dret de les "dones" o els "menors" (encara que, en aquests casos, molt sovint, més que de 'drets col·lectius', es tracta de drets d'individus' que pertanyen a aquest grup o col·lectiu, els quals, per la seva especial vulnerabilitat, reben una protecció específica.

- L'obligació de respectar i protegir els drets humans recau sempre de manera directa en la figura de l'Estat sobirà, entès com a poder públic. Així doncs, no només afecta l'administració central sinó també tot el seu aparell legislatiu i judicial, així com els ens territorials descentralitzats. Només indirectament podem referir-nos a una responsabilitat dels altres individus en el respecte dels drets humans. Per exemple, l'obligació de no discriminar pot estendre's als particulars però el garant és, en última instància, el poder públic que ha de legislar en aquest sentit, oferir garanties judicials, etc. De la seva positivització en Dret (intern i/o internacional) depèn en última instància el reconeixement i garantia de cada dret humà concret.

En relació amb l'anterior, el nucli dur dels drets humans es troba recollit en diferents fonts normatives, tant en el plànol estatal com internacional:

- En el plànol nacional, els Estats democràtics acostumen a recollir les declaracions de drets en la seva norma suprema, la Constitució. Es denominen "drets fonamentals" perquè gaudeixen de garanties jurisdiccionals específiques a les quals poden recórrer directament els particulars (ex. recurs d'empar davant del Tribunal Constitucional), a més de les garanties jurisdiccionals ordinàries (com tota legislació, els tribunals ordinaris han de garantir l'efectivitat d'aquests drets).
- En el plànol internacional, comptem amb desenes de tractats internacionals (vinculants només pels estats part que els han

ratificat) a partir del marc general de la Declaració Universal de Drets Humans, adoptada per l'Assemblea General de l'ONU l'any 1948³. Aquests tractats estan dirigits als estats en termes d'obligació de comportament o de resultat, però la responsabilitat s'exigeix (si existeix algun mecanisme) només en el plànol internacional, no pas a escala interna. En qualsevol cas, tenen un important valor homogeneïtzador en la mesura que estableixen els estàndards internacionals de quins són i com han d'interpretar-se els drets humans.

- A més, últimament es vénen imposant les declaracions de drets assumides a nivell subestatal, ja sigui regional (com el Títol I del nou Estatut de Catalunya) o local (com la Carta de Drets i Responsabilitats de Montreal)⁴.

Com a proposta de la societat civil i, per tant, en un plànol no normatiu, últimament també es parla de "drets humans emergents". Es tracta d'aspiracions que no han estat recollides explícitament en instruments jurídics vinculants però que tampoc poden qualificar-se de simples elucubracions més o menys utòpiques. Més aviat, constitueixen una resposta coherent als reptes i necessitats de la societat internacional contemporània, a partir del sòlid fonament dels drets humans positius i del dret internacional vigent. S'entén que la formulació dels drets humans realitzada el 1948 o el 1966, dates emblemàtiques de la Declaració Universal i dels Pactes internacionals de drets humans, no pot romandre estàtica o fossilitzada. Sense pretendre qüestionar la plena vigència i

³ Resolució 217 (III), del 10 de desembre de 1948, de l'Assemblea General de les Nacions Unides.

⁴ A escala local, tot i que amb efectes transnacionals, hauríem de citar també l'experiència de la Carta Europea de Drets Humans a la Ciutat, adoptada a Saint Denis el maig del 2000.

necessitat d'aquells textos, les societats actuals s'enfronten a reptes que llavors eren desconeguts o marginals, com els avanços tecnològics, el subdesenvolupament o la globalització. Es tracta de donar una resposta adequada a aquests fenòmens, des d'una perspectiva de drets, amb una lectura actualitzada dels drets humans tradicionals.⁵ Si els drets humans són la "traducció normativa *històrica d'aspiracions morals* de les persones",⁶ la seva fonamentació amb base a les necessitats humanes i com a experiència històrica⁷ –amb caràcter evolutiu– permet emparar suficientment la noció de drets humans emergents.

II. CARACTERÍSTIQUES DELS DRETS HUMANS

La Conferència Mundial sobre Drets Humans celebrada a Viena el 1993 va afirmar, en la seva Declaració Final, que els drets humans són universals, indivisibles i interdependents⁸.

- La **indivisibilitat** dels drets humans suposa la impossibilitat de separar les diferents categories de drets: civils i polítics; o

⁵ Vid. Pareja, I. – Guillén, A.: "La carta de drets humans emergents: una resposta de la societat civil als reptes del segle XXI", a *Naturalesa i abast dels drets emergents: La carta de drets humans emergents i el dret a la renda bàsica*, IDHC, 2007.

⁶ Vid. Prieto Sanchís, L., *Estudis sobre drets fonamentals*, editorial Debat, Madrid, 1990, p. 19

⁷ Vid. també Luño Peña, *cit. supra*, p. 181 i 559. L'autor cita a autors com Habermas o Bobbio en la seva fonamentació "intersubjectiva" dels drets humans.

⁸ Vid. "Declaració i Programa d'Acció de Viena", doc. A/CONF.157/23, 12 de juliol de 1993.

econòmics, socials i culturals. Tots ells són drets necessaris, que s'han de garantir en la seva totalitat, sense que la preferència per uns sigui excusa per a menyscabar-ne d'altres.

- En la mateixa línia, la **interdependència** dels drets emfatitza que, en el fons, els drets humans són complementaris, que en la seva realització hi ha interaccions contínues i que en el seu exercici tots es reforcen mútuament.
- La **universalitat**, per fi, no implica altra cosa que reconèixer que els drets humans corresponen a tots els éssers humans, ja que estan basats en la dignitat, inherent a tot ser humà.

En definitiva, aquesta triple afirmació constitueix la resposta al doble debat sobre el pretès *ranquing* de drets humans i sobre el *relativisme cultural* com a límit d'aquests. En el context de la proclamació d'un dret humà a l'aigua potable, convé aclarir alguna de les implicacions en relació amb la primera qüestió. Així, se segueix afirmant amb freqüència que només els drets civils i polítics són drets "autèntics" i "exigibles", ja que corresponen a un actitud abstencionista de l'Estat, permissiva, que qualsevol Estat pot assumir doncs no té costos econòmics. Per contra, els drets econòmics, socials i culturals serien intervencionistes, costosos; en definitiva, mers principis programàtics inexigibles en el cas concret.

Es tracta d'una visió dels drets simplista i incompleta que desconeix, abans que res, que hi ha drets civils i polítics que suposen un alt cost econòmic per a l'administració (garantir un judici just o les eleccions periòdiques) i drets socials sense gairebé cap cost (la llibertat de sindicació, el dret a la seguretat i a la no discriminació en el treball, a un salari digne, etc.); i que l'esforç en pro dels drets humans – esforç econòmic però també polític o legislatiu – és perfectament exigible des del plànol internacional per a tots els

drets. Això no impedeix que alguns drets es formulin com a obligacions de resultat (immediat) i altres com a obligacions de comportament (progressiu); però això no significa cap menyscapte en la juridicitat dels uns i dels altres⁹.

Això no obstant, la distinció és rellevant (encara que no fonamental) si la considerem des de la perspectiva de la necessitat, per part de l'Estat, de "prestar" drets que afecten recursos finits, ja siguin econòmics o naturals. Per exemple, el dret a la llibertat d'expressió o la prohibició de la tortura no tenen cap límit material, encara que pugui haver-hi un límit legal (no tot té cabuda en la llibertat d'expressió) o no (la tortura està prohibida amb caràcter absolut). En canvi, garantir el dret a l'aigua o a la Seguretat Social depèn de la disponibilitat dels recursos finits. Això no els fa menys "drets" però sí que obliga a plantejar-se l'abast d'aquest: quanta aigua, quanta protecció social, en quines condicions, etc.

Així mateix, la interdependència dels drets humans suposa, entre d'altres coses, reforçar cada dret mitjançant la garantia de la resta d'ells i, alhora, la impossibilitat de protegir un d'ells si, amb això, vulnerem o deixem de garantir-ne un altre. En aquest sentit, el dret a l'aigua haurà de posar-se en relació amb el millor exercici de drets socials com el dret al treball, l'educació o la salut. I, alhora, no pot menyscar el dret al desenvolupament o al medi ambient.

⁹ Vid. Monereo, C.: "Una teoria dels drets socials és possible", a Pisarello, G.-Valiño, V. (coord.): *Eines per a la defensa dels drets econòmics, socials i culturals*, Observatori DESC, Barcelona, 2007, esp. pàg. 20 et seq.

III. EL PROBLEMA DE L'ACCÉS A L'AIGUA POTABLE

L'aigua dolça constitueix el 2,76% de l'aigua mundial. Però la major part està gelada als pols i només el 0,62% és aigua líquida, de la qual la majoria és inaccessible ja que es troba soterrada. Només el 0,1% de l'aigua mundial és dolça i accessible en llacs i rius. I està mal repartida: existeixen zones amb aigua abundant i n'hi ha d'altres de desèrtiques o amb "estrés hídric" (és a dir, amb menys de mil litres per persona i any). L'aigua és, per tant, un recurs limitat, amb un alt valor ambiental i social, a més d'un indubtable valor vital¹⁰.

Segons l'Organització Mundial de la Salut (OMS), 1.100 milions de persones no tenen accés a l'aigua potable i 2.600 milions no en tenen aigua potable segura (és a dir, a sanejament). L'informe de desenvolupament humà del Programa de les Nacions Unides per al Desenvolupament (PNUD) corresponent a l'any 2006 posa de manifest la relació existent entre l'aigua salubre (i la seva absència) i els objectius del mil·lenni (i el seu incompliment)¹¹. D'altra banda, les dades demostren que, ben gestionada, hi hauria aigua per a tots; i, fins i tot, algunes institucions internacionals, amb el Banc Mundial al capdavant, defensen que la privatització de la gestió és la millor garantia per l'accés universal a l'aigua. Un accés que té uns costos que el mateix Banc Mundial recomana que repercuteixin per complet en el preu que l'usuari paga per l'aigua que consumeix. No

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

¹¹ "Més enllà de l'escassetat: Poder, pobresa i la crisi mundial de l'aigua", *Informe de Desenvolupament Humà*, Programa de les Nacions Unides per al Desenvolupament, 2006, a http://hdr.undp.org/hdr2006/report_sp.cfm

obstant això, "la pràctica demostra que la submissió del preu de l'aigua a les regles del mercat i la consegüent pujada de les tarifes, només ha reflectit els seus efectes en els guanys de les multinacionals de l'aigua"¹², sense garantir l'accés universal a aquest recurs ni reflectir els costos ambientals que comporta la seva explotació. És en aquest context que es fa necessari formular els termes d'un dret humà a l'aigua.

IV. L'ACCÉS A L'AIGUA POTABLE COM A DRET HUMÀ INTERNACIONALMENT RECONEGUT

Una possible formulació del "dret a l'aigua" podria ser la següent: el dret de tots, sense discriminació, a disposar d'aigua suficient, salubre, accessible i assequible per a l'ús personal i domèstic¹³. En realitat, per tant, una expressió més correcta del dret humà que intentem definir seria la del "dret a l'aigua potable i al sanejament".

Una primera qüestió que s'hauria de plantejar és si es pot sostenir la vigència d'aquest dret sobre la base dels textos jurídics internacionals de reconeixement de drets humans tradicionals. No és evident, encara que podríem trobar un possible fonament en:

¹² Garcia, A.: "El dret humà a l'aigua i el dret a l'alimentació", a Pisarello, G.-Valiño, V. (coord.): *Eines per a la defensa dels drets econòmics, socials i culturals*, cit., p. 168-169

¹³ Vid. "El dret a l'aigua (articles 11 i 12 del Pacte Internacional de Drets Econòmics, Socials i Culturals)", doc. I/C.12/2002/11, del 20 de gener de 2003, par. 2. Observació n. 15 del Comitè de Drets Econòmics, Socials i Culturals de l'ECOSOC.

- Dret a la vida (art. 3 de la Declaració Universal dels Drets Humans i art. 6 del Pacte Internacional de Drets Civils i Polítics), en la mesura que un mínim d'aigua potable i salubre és una condició indispensable per a la supervivència.
- Dret a un nivell de vida adequat (art. 11.1 del Pacte Internacional de Drets Econòmics, Socials i Culturals), que inclou explícitament "alimentació, vestit i habitatge adequats". No parla d'aigua però, de nou, podria considerar-se com un element imprescindible per a garantir un nivell digne de vida, a més de sobreentendre's que una part del dret a l'aigua està integrat en el dret a l'alimentació¹⁴.
- A més, hi ha referències explícites a l'"aigua" en textos posteriors relatius a la protecció de col·lectius vulnerables, com a la Convenció sobre l'eliminació de totes les formes de discriminació contra la dona, de 1979 (art. 14.2.h) i a la Convenció sobre els Drets del Nen, de 1989 (art. 24.2.c), entre d'altres.
- Finalment, altres drets relacionats, com abans assenyalàvem, podrien ser el dret a la salut i, com al límit per a la utilització d'aquest recurs, el dret al medi ambient.

En el plànol propositiu, el projecte de *Carta de Drets Humans Emergents*¹⁵ contempla el dret a l'aigua potable, no com a dret autònom sinó a partir del fonament jurídic recent esmentat com un element per una vida digna:

¹⁴ En aquest sentit, el relator especial de la ONU sobre el dret a l'alimentació, Jean Zigler, inclou, des del seu informe del 2002, l'aigua potable en el dret a l'alimentació. Vid. *Informe a la Comissió de Drets Humans del Relator Especial de NNUU sobre el dret a l'alimentació*, doc. I/CN.4/2002/58, de 10 de gener de 2002, par. 130

¹⁵ Adoptada en el marc del Fòrum Mundial de les Cultures – Barcelona 2004. Vid. text a http://www.idhc.org/esp/124_cdhe.asp.

“1.1 El dret a la seguretat vital, que suposa el dret de tot ser humà per a la seva supervivència a disposar d'aigua potable, d'energia i d'una alimentació bàsica adequada, i a no patir situacions de fam”.

Així mateix, seria ressenyable destacar que, en la darrera reunió plenària, la Conferència Europea “Ciutats pels drets humans” va aprovar l'adopció d'una esmena a la Carta Europea de Drets Humans a la Ciutat, abans citada, per tal d'introduir un “dret a l'aigua potable” amb el següent tenor¹⁶:

“1.Tota persona té dret a l'accés a l'aigua potable i al sanejament.

2. Les autoritats locals afavoreixen un accés igual per a tots els ciutadans i ciutadanes a l'aigua potable i als serveis de sanejament, amb independència dels seus recursos o de la situació geogràfica de l'usuari o usuària.

3. Les autoritats locals han de poder escollir lliurement la manera de gestionar els serveis d'aigua potable i de sanejament, en interès únic de la ciutadania i amb la preocupació de la gestió econòmica d'un recurs escàs.

4. Les autoritats locals sol·liciten als seus governs la inclusió en el seu ordenament jurídic d'un article que garanteixi el dret a l'aigua potable; així com la inclusió d'aquest dret en els tractats internacionals pertinents.

5.Les autoritats locals es comprometen a impulsar davant dels seus governs una ajuda al desenvolupament que sigui més coherent amb l'accés a l'aigua potable; i en el marc de la seva

¹⁶Nou article 17bis de la Carta. Vid. conclusions de la V Conferència a: http://www.institutdretshumans.org/index.php?option=com_content&task=view&id=22&Itemid=29. Per a més informació sobre el procés i el contingut de la carta europea, vid. http://www.idhc.org/cat/15_cartaeuro.asp.

cooperació internacional, donen suport als seus socis del Sud en la seva gestió de l'accés a l'aigua i al sanejament”.

Si l'accés a l'aigua potable i al sanejament és, doncs, un dret humà, resulta necessari definir-ne els termes, en línia amb el que ha intentat fer el precepte que acabem de reproduir.

V. ELEMENTS DEL DRET HUMÀ A L'AIGUA I AL SANEJAMENT

La formulació d'un dret a l'aigua requereix precisar al màxim el seu contingut normatiu i en aquest sentit s'ha pronunciat el Comitè de Drets Econòmics, Socials i Culturals en la seva Observació general nº 15 (2002)¹⁷. El Comitè, després d'analitzar el fonament jurídic del dret humà a l'aigua, enuncia tres elements que defineixen el seu contingut normatiu en tota circumstància: disponibilitat, qualitat i accessibilitat¹⁸.

- **Disponibilitat:** el proveïment d'aigua per a cada persona ha de ser continu i suficient per als usos personals i domèstics. Suficient pot significar diferents coses en funció de les circumstàncies geogràfiques, climàtiques, econòmiques, culturals de cada país. Segons l'ONU, un mínim de 40 litres d'aigua per persona i dia. L'últim Informe de Desenvolupament Humà proposa mesures polítiques per a garantir l'accés mínim de 20 litres per persona i dia (a Moçambic, per exemple, la mitjana és de deu litres). En països desenvolupats, el mínim vital pot ser superior. Així, per exemple, la ministra espanyola de Medi ambient vol garantir 60 litres per persona i dia. Contrasti's aquesta dada amb la mitjana espanyola de

¹⁷ Vid. "El dret a l'aigua (articles 11 i 12 del Pacte Internacional de Drets Econòmics, Socials i Culturals)", *cit. supra*.

¹⁸ *Ibíd.*, par. 12

despesa d'aigua, que se situa en els 325 litres per persona i dia. Per no parlar dels EUA (575 litres persona/dia) o d'Austràlia (500), els països que més dilapiden els seus recursos hídrics¹⁹. L'element de la "disponibilitat suficient" de l'aigua potable posa de manifest que aquest és un dret de mínims, dirigit a garantir una subsistència digna. Més enllà d'aquests mínims, el "dret a l'aigua" deixa d'existir, entre altres coses, perquè l'abús d'aquest recurs limitat pot posar en escac altres drets.

- **Qualitat:** l'aigua per a ús personal o domèstic ha de ser salubre i, per tant, no pot estar contaminada (dret al medi ambient) ni ser font de malalties (dret a la salut)²⁰.
- **Accessibilitat**, en quatre dimensions:
 - **Física**, és a dir, a l'abast material de tots els sectors de la població (a la llar, lloc de treball o centre educatiu, centre de salut, etc.).
 - **Econòmica:** els costos i càrrecs directes i indirectes associats al proveïment d'aigua han de ser assequibles i no han de comprometre ni posar en perill l'exercici d'altres drets socials. En aquest sentit, el PNUD proposa que la despesa d'aigua a les llars no superi el 3% dels ingressos de les famílies.
 - **No discriminació:** l'aigua i els serveis i instal·lacions d'aigua han de ser accessibles a tots de fet i de dret. Però, a més, han de preveure's també mesures positives a favor dels més

¹⁹ Vid. "L'ONU alerta que la falta d'aigua és el gran obstacle per al desenvolupament", a El País, divendres 10 de novembre de 2006, p. 45. Vid. també informe del PNUD, *cit. supra*.

²⁰El mateix Comitè, en la seva Observació nº 12 relativa a el "dret a l'alimentació" (doc. I/C.12/1999/5) es refereix a les obligacions de disponibilitat, accessibilitat i "acceptabilitat". Aquest últim requisit té un contingut que ho emparenta amb la "qualitat" que ara fèiem referència, però també una dimensió cultural, de la qual manca el dret a l'aigua.

necessitats. Així doncs, s'entén que, fins i tot en temps de greu escassetat de recursos, cal protegir als membres vulnerables de la societat mitjançant l'adopció de programes específics a un cost relativament baix.

- **Accés a la informació:** comprèn el dret de sol·licitar, rebre i difondre informació sobre les qüestions de l'aigua.

En paral·lel al que succeeix amb els drets humans reconeguts al Pacte de Drets Econòmics, Socials i Culturals, pot afirmar-se que el dret a l'aigua potable i al sanejament és un dret de compliment progressiu. Però, com assenyala el Comitè, això no significa que els Estats no tinguin obligacions jurídiques precises i, en algun cas, immediates. Així, per exemple, és immediata l'obligació d'abstenir-se de tota discriminació i de prendre mesures positives per assolir el dret a l'aigua. A més, tota mesura regressiva (tot retrocés respecte de cotes d'accés a l'aigua ja assolides) estaria expressa i immediatament prohibida²¹.

Així doncs, com a conseqüència del reconeixement del dret humà a l'aigua potable i al sanejament, cal afirmar que *tots els estats tenen l'obligació positiva de garantir l'accés a la quantitat essencial mínima d'aigua que sigui suficient i apta per a l'ús personal i domèstic, i per a la prevenció de malalties*. A més, l'obligació de prendre altres mesures positives implica que:

- Quan els serveis de subministrament d'aigua siguin explotats o estiguin controlats per tercers, els estats han d'impedir-los que menyscabin l'accés físic en condicions d'igualtat i a un cost raonable

²¹ Vid. "El dret a l'aigua...", doc. E/C.12/2002/11, cit.párs.17 a 19

a recursos d'aigua suficients, salubres i acceptables. Per a impedir aquests abusos, han d'establir un sistema regulador eficaç.

- Per tal de garantir que l'aigua sigui assequible, els estats poden utilitzar diferents tècniques, entre les quals destaca una política de preus equitativa, que els consums mínims siguin molt barats o pràcticament gratuïts i que es penalitzi progressivament el consum excessiu d'aigua.

VI. UNA REFLEXIÓ FINAL

La dignitat, la llibertat i l'igualtat humanes, fonaments axiològics als quals es refereix Pérez Luño en la seva concepció dels drets humans, exigeixen avui -en realitat, sempre- que els estats garanteixin per llei el que el dret internacional, si bé sense una formulació precisa i unívoca, ja reconeix: el dret de tots els éssers humans a disposar d'aigua suficient, salubre, accessible i assequible per a l'ús personal i domèstic.

Així mateix, resulta necessari reconèixer que, tal i com hem plantejat en la formulació i el contingut del dret humà a l'aigua, es tracta d'un dret que es troba majoritàriament satisfet a les societats desenvolupades i entre importants capes de població dels països de renda mitjana. Més aviat, és l'abús d'aquest bé per part de les societats opulentes del Nord el que compromet l'exercici d'altres drets i el mateix dret a l'aigua per part d'altres persones. En aquest sentit, el recurs demagògic del "dret a l'aigua" per part de determinades regions pròsperes del Regne d'Espanya, i d'un partit polític concret, en vista a un ús sumptuari d'un bé tan escàs, causa enrogiment i manca de base jurídica.

Convé subratllar, per contra, que el propòsit últim d'aquest dret és universalitzar l'accés a l'aigua salubre que sigui imprescindible per a dur una vida digna entre els 2.600 milions d'éssers humans que en manquen i que es concentren en els països més pobres del planeta. Per tant, és necessari posar el dret a l'aigua i al sanejament en relació amb l'obligació de cooperació internacional que tenen els països desenvolupats cap als menys avançats, també en aquest sector.

CONCLUSIONS

El dret a disposar d'aigua potable i l'accés al sanejament són un bon exemple dels drets humans emergents. És per això que l'IDHC va organitzar, a l'octubre del 2007, un segon seminari sobre el tema, continuació del que havia tingut lloc al juny del 2006. Si bé en el primer seminari es va tractar el tema des d'una perspectiva més local, amb la participació directa de gestors d'aigua; en aquesta segona edició, tal i com ho van plantejar els participants de la primera edició a través del procés participatiu que estàvem duent a terme, es va tractar el dret d'accés a l'aigua des d'un punt de vista més internacionalista.

En aquesta jornada, vam comptar amb la participació del Dr. Àlex Peñalver, professor de dret administratiu de la Universitat de Barcelona i membre del Fons de Defensa Ambiental, qui va tractar el tema del marc jurídic del dret a l'accés a l'aigua potable i al sanejament; del Dr. Pedro Arrojo, professor d'anàlisi econòmica de la Universidad de Zaragoza i president de la Fundación para una Nueva Cultura del Agua i qui, precisament, va parlar de les funcions, els valors i els drets en joc que planteja el "repte ètic" d'aquesta nova cultura de l'aigua; del Sr. Lluís Basteiro, d'Enginyeria Sense Fronteres (ESF) qui va explicar l'actual procés de mercantilització (per aprofundir encara més sobre aquesta qüestió es va projectar el documental "Aigua, un dret i no una mercaderia", produït per ESF); i, finalment, del Sr. Jaume Delclòs, també membre d'ESF i el responsable d'introduir-nos en el tema de la gestió pública amb participació i control social.

A més de la participació dels ponents, el seminari es va veure enriquit amb les aportacions, preguntes i observacions que els vint-

i-cinc participants –procedents de diferents entitats socials, autoritats locals i altres institucions– van fer al llarg de la jornada.

Com a síntesi del seminari, es poden extreure les següents conclusions que recullen tant les intervencions dels ponents com els debats posteriors:

1. La situació de l'aigua com a recurs és preocupant, sobretot als països pobres

L'aigua és un recurs limitat (tan sols el 0,1% de l'aigua mundial és dolça i accessible en llacs i rius) i, a més, està mal repartit (hi ha zones amb aigua abundant i zones que sofreixen situacions d'estrès hídric, és a dir, amb menys de 1.000 litres d'aigua per persona a l'any). En efecte, encara que el dret a l'aigua està majoritàriament satisfet en el món desenvolupat, s'estima, tal i com reconeix l'últim informe del Programa de les Nacions Unides per al Desenvolupament (PNUD), que més de 1.100 milions de persones no tenen garantit el dret a l'aigua, mentre que més de 2.000 milions no en tenen al sanejament. La majoria d'aquestes persones es concentren a l'Àsia (dos terços) i a l'Àfrica Subsahariana (on s'aglutinen els percentatges més elevats de població no coberta), encara que també trobem importants percentatges de persones sense accés a l'aigua i al sanejament a l'Amèrica Llatina. Com a conseqüència d'aquesta situació, s'estima que cada dia moren més de 20.000 persones, en la seva majoria nens i nenes. A més, les tendències apunten que pel 2025 hi haurà més de 4.000 milions de persones sense accés garantit d'aigua potable, amb l'impacte afegit del canvi climàtic.

Per tant, la situació de l'aigua com a recurs, a l'actualitat, és molt preocupant, especialment en els països més pobres. La inexistència o mal estat de les xarxes d'abastiment i clavegueram en els països més pobres, sobretot als entorns rurals, fa que grans capes de població no tinguin accés a aigua en bon estat o que hagin de recórrer diàriament grans distàncies per aconseguir-la. D'altra banda, la degradació i sobreexplotació de rius i aqüífers, fruit de pràctiques com el *dumping ambiental*, està aguditzant els problemes de pobresa i fam; a més, especialment en els països en vies de desenvolupament, les comunitats depenen en forma molt directa del bon estat dels ecosistemes. D'aquesta manera, la falta de serveis bàsics i la contaminació de rius i aqüífers influeix en altres processos directament relacionats amb el desenvolupament de les persones, com es manifesta amb l'alta correlació entre l'accés a l'aigua i els índexs de pobresa, mortalitat infantil o esperança de vida.

En conseqüència, l'accés a l'aigua i el sanejament és un dels problemes més apressants del desenvolupament, com ha reconegut la comunitat internacional al incloure'l dins dels Objectius del Mil·lenni (ODM). Això no obstant, el fet que la inaccessibilitat a l'aigua potable i al sanejament sigui un dels problemes més apressants del desenvolupament, no vol dir que el seu accés estigui garantit als països desenvolupats (encara que, òbviament, els problemes difereixen, ja que les qüestions que es plantegen són fonamentalment de preus i no pas de subministrament o qualitat).

2. El reconeixement internacional de l'accés a l'aigua com a dret humà

Al 2002, l'ONU va reconèixer l'accés a quotes bàsiques d'aigua potable (30-40 litres per persona i dia) com un dret humà. Aquest

reconeixement es va plasmar al Comentari General núm. 15 del Comitè de Drets Econòmics, Socials i Culturals de les Nacions Unides, que va definir aquest dret com "el dret de tots, sense discriminació, a disposar d'aigua suficient, salubre, accessible i assequible per l'ús personal i domèstic".

A partir d'aquesta definició, i tal i com indica Àlex Peñalver al seu article, podem extreure tres característiques d'aquest dret:

1) Es tracta d'un dret de caràcter individual, la titularitat del qual no és de tota la col·lectivitat sinó que correspon a cada persona física i que, a més, ha d'estar basat en la igualtat. Per aquest motiu, tota persona és titular del dret a rebre l'aigua necessària per les seves necessitats personals i domèstiques.

2) És un dret que reclama una prestació i, per tant, l'objecte d'aquest dret és el de demandar la prestació del subministrament d'aigua potable a l'Estat. L'Observació 15 (2002) del Comitè dels DESC fixa algunes de les condicions que aquesta prestació ha de complir: evitar un consum excessiu, realitzar un aprofitament eficaç i fixar un preu assequible, són algunes de les més importants. No obstant això, no s'especifica quina ha de ser la naturalesa jurídica (pública o privada) d'aquesta prestació, de la qual cosa es deriva que aquest servei no ha de ser necessàriament prestat directament per l'Estat sinó que també pot ser ofert indirectament mitjançant concessions. Per tant, la modalitat pública o privada ha de ser decidida per cada Estat. A més, s'ha de deixar ben clar que aquest dret no implica que l'Estat hagi de proveir als ciutadans d'una quantitat il·limitada d'aigua -reivindicar tal servei seria excessiu- sinó d'aigua en quantitat suficient per garantir una correcta alimentació i higiene.

3) És un requisit bàsic per la vida i la salut de les persones; així doncs l'Observació 15 manté que el dret a l'aigua és una

manifestació dels següents drets reconeguts al Pacte Internacional dels Drets Econòmics, Socials i Culturals: el dret a un nivell de vida adequat (art. 11.1.) i el dret al nivell més alt possible de salut (art.12.1).

3. El dret a l'aigua i al sanejament i el dret al medi ambient tenen naturaleses diferents, encara que estan interrelacionats

El dret al medi ambient és dels drets denominats de "tercera generació" o de "solidaritat" que van ser reconeguts a l'últim terç del segle XX. La naturalesa "col·lectiva" d'aquest dret (la seva titularitat correspon a totes les persones, incloses les generacions futures) el dota d'un doble caràcter de "dret-deure"; és a dir, es tracta tan del dret a gaudir del medi ambient com del deure de conservar-lo.

A escala internacional, el dret al medi ambient es troba recollit al Conveni internacional sobre l'accés a la informació, la participació del públic en la presa de decisions i l'accés a la justícia en assumptes ambientals –també conegut com Conveni Aarhus- firmat al 1998 en el si de la Comissió Econòmica per Europa de les Nacions Unides.

L'objectiu d'aquest Conveni és protegir el dret de cada persona, de les generacions presents i de les futures a un medi ambient que permeti garantir la seva salut i benestar. Per aconseguir aquesta fita estableix tres pilars: l'accés a la informació, la participació pública i l'accés a la justícia. La protecció que reclamen els drets de tercera generació no es limita a la mera defensa davant l'Estat sinó que exigeix noves formes de legitimació, participació i tutela dels poders

públics. El Conveni no predetermina els mecanismes concrets de participació, encara que sí que estableix uns requisits mínims amb la finalitat que la participació sigui efectiva i real, malgrat deixar un marge considerable de discrecionalitat als Estats. D'aquesta manera, el Conveni Aarhus deixa clar que la participació de l'Administració i dels ciutadans, l'accés a la informació, així com l'accés a la justícia són fonamentals per garantir aquest dret al medi ambient.

Així doncs, el dret al medi ambient i el dret a l'accés a l'aigua i al sanejament tenen naturaleses diferents ja que aquest últim té un caràcter individual (en contraposició amb el caràcter col·lectiu del dret al medi ambient). Tanmateix, el reconeixement de la seva diferent naturalesa no implica que s'hagin de negar les interrelacions existents.

D'una banda, la qualitat i la disponibilitat de l'aigua es veuran afectades pel respecte que hi hagi al medi ambient; i, de l'altra, el medi ambient només es veurà respectat si hi ha una bona gestió de les aigües que han estat utilitzades, com les aigües residuals.

4. La importància de la garantia del dret humà a l'aigua i al sanejament

Més enllà del reconeixement formal del dret, existeix el problema, habitual en el marc dels drets humans, dels mecanismes de garantia dels drets. Així doncs, com recull Àlex Peñalver a la seva ponència, el reconeixement d'un dret té poca rellevància si la seva protecció jurídica és inexistente o insuficient. I és que, si bé el dret a l'aigua està formulat de forma precisa i unívoca en l'Observació 15 (2002), aquesta no és vinculant per als estats i, a més, a dia d'avui, no hi

ha cap tractat internacional específic que els vinculi jurídicament. Per tant, la millor forma d'assegurar el seu compliment és la seva incorporació als ordenaments jurídics interns. D'aquesta manera, l'Observació 15 (2002) insisteix en la necessitat de disposar d'instruments interns per garantir l'aplicació d'aquest dret, posant en marxa mecanismes efectius de participació pública a l'Administració, accés a la informació i a la justícia.

A més, l'Observació 15 insisteix en què tots els estats tenen l'obligació positiva de garantir l'accés a una quantitat essencial mínima d'aigua, que sigui suficient i apta per a l'ús personal i domèstic a un cost raonable. Òbviament, aquesta obligació dels estats a garantir el dret a l'aigua potable i al sanejament és una obligació de compliment progressiu però, tal i com remarca el Comitè, això no implica que els estats no tinguin obligacions jurídiques precises i, en algun cas immediates, com per exemple a l'hora de garantir l'accés a l'aigua en condicions d'igualtat.

5. El dret a l'aigua en l'ordenament jurídic espanyol

En el cas espanyol, el dret humà a l'aigua es podria fonamentar en alguns dels principis rectors de la política econòmica, social i cultural reconeguts en la Constitució Espanyola, com el dret de protecció de la Salut (art. 43 CE), el dret a gaudir d'un habitatge digne i adequat (art. 47 CE) i la defensa de consumidors i usuaris (art. 50 CE). A més, per dotar el dret a l'aigua d'una major protecció, també es podria presentar com una manifestació dels drets fonamentals a la vida i a la integritat física (art.15 de la CE) o el dret a la intimitat (art. 18 de la CE). Es podria admetre la vulneració d'aquests drets en els casos en els que el subministrament posi en perill la salut de les persones bé per insuficiència o per insalubritat.

En el cas espanyol, el dret a l'aigua s'identifica amb el "consum bàsic" entès com un volum d'aigua mínim suficient per cobrir les necessitats ordinàries de tipus higiènic i sanitari que, en el cas català, ha estat fixat en 100 litres per persona i dia. Una vegada identificat el consum bàsic s'han establert estructures tarifàries per trams de consum amb la finalitat de prioritzar les necessitats bàsiques.

Tant la legislació espanyola com la catalana reflecteixen les condicions anteriorment mencionades: donar preferència als usos domèstics, evitar consums excessius, realitzar-ne un aprofitament eficaç i taxar-la a preus assequibles, també contemplades per la Directiva Marc de la Unió Europea.

6. Una reflexió sobre el concepte "d'interès general"

És important, tal i com assenyala Pedro Arrojo al seu article, reflexionar sobre el concepte d'interès general. Aquest concepte ha estat sistemàticament manipulat com, per exemple, a l'hora de promoure projectes hidràulics. En efecte, és fa necessari reconstruir aquest concepte, social i políticament, per tal d'adequar-lo als nous reptes de la sostenibilitat. Una dada inicial pot il·lustrar aquesta idea: a Espanya més del 70% dels cabdals extrets de rius i aqüífers es dediquen al regadiu (una activitat productiva lligada a interessos privats que, tanmateix, es presenta a l'opinió pública com una activitat d'interès general, sobretot per justificar les subvencions massives que rep). Malgrat això, resulta difícil justificar aquestes subvencions com activitats d'interès general degut a l'impacte ambiental que generen les modalitats intensives d'agricultura i a la seva escassa influència en l'articulació del medi rural. Tanmateix, si la subvenció al regadiu estigués destinada a una comunitat

indígena, sí que seria legítim justificar-la com activitat d'interès general, ja que la supervivència de la comunitat depèn de l'agricultura que, a més a més, acostuma a ser de tipus tradicional i a contribuir a la conservació dels ecosistemes.

A més a més, a Espanya tenim un exemple perfecte de manipulació del concepte d'interès general per promoure projectes hidràulics amb el cas de la polèmica generada per la proposta de transvasament de l'Ebre. Així doncs, per justificar aquest projecte desorbitat s'ha invocat, des de regions pròsperes de la costa mediterrània espanyola, el dret a l'aigua, tot i que les finalitats fossin nous regadius intensius i nous desenvolupaments urbanístics i turístics, inapropiats per una regió seca i que només beneficiarien a una petita part de la població. Es tracta, en definitiva, d'un plantejament confús i demagògic d'un problema que amaga interessos especulatiu de grups socialment privilegiats.

7. De públic a privat: canvis en el tradicional model de gestió de l'aigua i el fracàs del procés de mercantilització

El marc econòmic internacional de tall neoliberal també ha afectat als models de gestió de l'aigua. La influència d'aquesta doctrina econòmica basada en el receptari del denominat "Consens de Washington" es va manifestar en l'onada de privatitzacions sense precedents que es van produir al llarg dels anys 90 en un sector com el de l'aigua, de prestació tradicionalment pública. Aquest procés de "mercantilització de l'aigua" es justificava argumentant que el sector privat era l'únic capaç d'afrontar la modernització tecnològica al sector, aportant les inversions necessàries davant els problemes de finançament de les institucions públiques. A més a

més, la lliure competència permetria abaratir costos i augmentar l'eficiència.

El canvi d'opció de públic a privat es va anar assentant als anys 90 gràcies, entre d'altres factors, a diversos fòrums internacionals que el promovien i que eren recolzats pel Banc Mundial (BM), l'Organització Mundial del Comerç (OMC) i el Fons Monetari Internacional (FMI). El punt de partida d'aquest procés va ser la Declaració de Dublín de 1992, on s'afirmava que l'aigua era un bé econòmic i que, per tant, els recursos hídrics s'havien d'assignar seguint els principis de mercat.

I és que tant el FMI com el BM han jugat un paper fonamental en el procés de mercantilització de l'aigua. El FMI el va difondre a través dels seus Programes d'Ajust Estructural (PAE) que incentivaven la reducció de la despesa pública i el augment dels ingressos de l'Estat per tal de fer efectiu el cobrament del deute extern. En conseqüència, es fomentava la venda d'empreses públiques promovent la seva privatització. També el BM va assumir aquests principis i, de fet, durant el 2002 va condicionar més del 80% dels seus préstecs al sector de l'aigua a algun tipus de privatització.

Des de la seva experiència en el terreny, Lluís Basteiro i Ana Gris exposen, a llur article, com aquest procés s'ha dut a terme durant els últims anys a l'Amèrica Llatina, regió que als anys 90 es va convertir en un autèntic "laboratori de privatitzacions". D'aquesta manera, l'Amèrica Llatina va concentrar als anys 90 el 54% de totes les inversions privades en infraestructures d'accés a l'aigua i al sanejament (l'Àfrica Subsahariana en va rebre menys de l'1%). El procés en aquesta regió va ser especialment conflictiu a causa de l'actuació de les multinacionals que van dur a terme les

privatitzacions atenent als seus propis interessos comercials i descuidant en la major part dels casos la qualitat en la prestació del servei.

Els arguments en contra del procés de privatització de la gestió de l'aigua són diversos. A continuació, es recullen alguns dels més significatius:

- Existeixen nombrosos exemples de gestió pública altament eficients i abundants fracassos de privatitzacions;
- El caràcter monopolista del servei de prestació de l'aigua podria qüestionar el sacrosant principi de competència que s'intensifica, a més a més, pel domini de molt poques companyies al sector; i
- El lliure mercat no és l'eina adequada per gestionar ni els valors socials i ambientals, ni els principis ètics en joc d'un bé tan fonamental per la vida com és l'aigua.

8. La necessitat d'un nou enfocament ètic de racionalitat econòmica

Davant l'evidència del fracàs del procés de mercantilització de l'aigua, es fa necessari un nou enfocament ètic de la racionalitat econòmica, ja que l'augment de l'escassetat d'aigua ha provocat una gran confusió: s'ha confós la necessitat de desenvolupar criteris de racionalitat amb l'assumpció sense més de la lògica de mercat.

L'article d'Arrojo, partint d'una concepció innovadora de l'economia com l'"art d'administrar els béns del planeta", sentència que les diferents funcions de l'aigua estan relacionades amb categories de valors diferents. Així, aquestes funcions es resumeixen en tres: aigua-vida, aigua-ciutadania i aigua-economia.

La primera, aigua-vida, seria la prioritària, la vital, degut a les funcions bàsiques que l'aigua exerceix per la vida tant dels éssers humans com de la resta d'éssers de la natura. Les funcions d'aigua-vida han d'estar garantides per l'Estat de forma eficaç i amb la màxima prioritat. L'aigua-ciutadania se situaria en un segon nivell de prioritat, per la seva importància en l'exercici d'activitats d'interès general, com els serveis de subministrament i sanejament, fonamentals per la bona salut i la cohesió social. En conseqüència, l'aigua-economia se situaria en un tercer nivell de prioritat. La prioritziació de les funcions i usos de l'aigua ha de reflectir-se en els sistemes de gestió vigents, situant la dimensió aigua-vida com a prioritat absoluta.

Per contra, la manca de prioritziació produeix problemes d'escassetat i contaminació que posen en perill la salut de les comunitats i els ecosistemes. Hem de reflexionar sobre el fet que, en nom del desenvolupament econòmic situat en un tercer nivell de prioritat, es justifiquin accions que posen en perill el compliment de les funcions d'aigua-vida, com passa quan s'exploten o contaminen rius i aqüífers.

Així doncs, és necessari afegir criteris ambientals al concepte d'activitat econòmica d'interès general (com el regadiu) i racionalitzar l'ús econòmic de l'aigua. A més a més, si es vol assolir l'eficiència econòmico-social en la gestió del servei, és necessari assumir un criteri de "recuperació íntegra de costos", incloent-hi costos ambientals i d'oportunitat, com a eines per promoure la gestió sostenible de l'escassetat.

9. Solucions per afrontar els problemes d'escassetat i alternatives a la privatització

Els problemes d'escassetat d'aigua tenen, segons l'article de Pedro Arrojo, les següents solucions:

A curt termini: proveir els mitjans adequats per garantir l'accés a quotes bàsiques d'aigua potable per a tothom. La font pública a les places és l'expressió simbòlica del dret humà a l'aigua i està a l'abast de totes les economies nacionals, la qual cosa col·loca l'escassetat d'aigua en un problema, bàsicament, de voluntat política.

A mig/llarg termini:

- Restaurar el bon estat ecològic dels ecosistemes hídrics. En l'àmbit dels drets humans, és necessari reconèixer la garantia dels cabdals necessaris per assegurar el bon estat ecològic dels rius.
- Modernitzar la gestió pública, introduint elements de competència, racionalitat i flexibilitat, sense deixar la gestió d'aquest bé en mans del mercat.
- Universalitzar els drets de ciutadania en matèria de subministrament d'aigua, enfortint la governabilitat democràtica d'aquests serveis bàsics des de la participació ciutadana.

Per la seva part, Jaume Delclòs, al seu article, proposa el model de gestió pública amb participació i control social com una alternativa a la privatització. Partint de la idea que els serveis bàsics són responsabilitat de l'Estat, reflexiona sobre la manera com, després del fracàs de les privatitzacions, es va anar construint des de la societat civil una proposta alternativa de gestió de l'aigua denominada "gestió pública comunitària". Aquesta proposta defensa

tornar al model de gestió pública però augmentant la transparència i l'eficàcia en la prestació del servei mitjançant la participació de la societat en la seva gestió. Aquesta participació es concreta amb l'assoliment d'un major control social (sobretot mitjançant la incorporació de ciutadans i organitzacions no governamentals en la presa de decisions), i amb un augment de la transparència, facilitant als ciutadans l'accés a la informació sobre la prestació dels serveis.

10. Reptes de la comunitat internacional en matèria de dret a l'aigua i al sanejament

Per acabar, a continuació s'exposen alguns dels reptes que afronta la comunitat internacional per tal de garantir l'accés universal a l'aigua.

D'aquesta manera, si el propòsit últim del dret humà a l'aigua és universalitzar el dret a l'aigua potable i al sanejament, és necessari intensificar la cooperació internacional en aquesta matèria. I és que, com planteja Jaume Saura al seu article, és necessari posar en relació el dret a l'aigua i al sanejament amb l'obligació de cooperació que tenen els països més desenvolupats envers els menys desenvolupats. En efecte, un dels camins per universalitzar l'accés a l'aigua, a més de donar l'impuls polític i necessari per complir els ODM, podria ser que des de les Nacions Unides es recolzés la signatura d'un tractat internacional que garantís el dret a l'aigua.

Des de la societat civil, iniciatives com la campanya de l'organització no governamental Creu Verda Internacional, a favor d'un tractat internacional en aquesta línia, poden donar l'impuls necessari en el camí d'universalització d'aquest dret.