



ASM-2929

**VALOR, USO Y PRECIO DEL AGUA :
LA PROTECCIÓN DE LOS
RECURSOS HÍDRICOS Y EL PAPEL
DEL ANÁLISIS ECONÓMICO
EN LA DIRECTIVA 2000**

REALIZADO POR:

FEDERICO AGÜILERA KLINK.

DIRECCION GENERAL DE AGUAS
Centro de Información Recursos Hídricos
Área de Documentación

2000

**VALOR, USO Y PRECIO DEL AGUA:
La protección de los recursos hídricos
y el papel del análisis económico
en la Directiva 2000**

Federico AGUILERA KLINK
Dpto. de Economía Aplicada
Universidad de La Laguna

*El agua no es una mercancía más
sino un patrimonio que tiene que ser protegido,
defendido y considerado como tal.*
Directiva 2000, p.2.

RESUMEN

La aprobación de la Directiva Marco Europea sobre el agua (Directiva 2000) se ha retrasado mucho tiempo. De hecho, la Comisión ha tardado 12 años desde que el Consejo en 1988 le solicitó la presentación de una propuesta para mejorar la calidad ecológica de las aguas de superficie de la Comunidad. Después de todo este tiempo transcurrido y aunque el texto definitivo puede ser útil, no termina, en mi opinión, de abordar de manera clara y decidida la consideración del agua como un patrimonio natural, a pesar de la declaración de intenciones de la primera página citada más arriba. Desde mi punto de vista, la Directiva debe a) ser más clara y explícita en lo que se refiere a la protección de los sistemas hídricos y la salud de las personas sin condicionar estos objetivos prioritarios a los criterios económicos (monetarios), b) eliminar de una vez para siempre la confusión, probablemente no casual, derivada de la incompatibilidad existente entre la aplicación del principio de precaución y el mantenimiento del principio, obsoleto en su concepción y prácticamente nunca aplicado, según el cual el que contamina paga y c) explicitar, crear y potenciar de manera mucho más precisa el papel y los marcos del debate público para profundizar en la democracia cotidiana o democracia deliberativa en relación con los problemas ambientales. Estudiaré los apartados a) y b) conjuntamente puesto que la Directiva los relaciona a ambos para discutir después brevemente el apartado c).

1. LA PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO HÍDRICO Y EL PAPEL DEL ANÁLISIS ECONÓMICO

El primer punto de la exposición de motivos de la Directiva 2000 (la Directiva, en adelante) afirma que "El agua no es una mercancía más sino un patrimonio que tiene que ser protegido, defendido y tratado como tal". Sin embargo, ya sabemos que las exposiciones de motivos tienen muy poco que ver con el contenido, y menos con la aplicación, de las leyes y de las directivas, por eso presumo que dicha afirmación puede convertirse en una declaración retórica al menos por dos razones. La primera es que toda la exposición de motivos está muy bien razonada, documentada y justificada en acuerdos y comunicaciones previos de la Comunidad desde 1988 pero que, desgraciadamente, no se han puesto en práctica. Así, en la exposición de motivos se alterna lo que se puede calificar como declaraciones genéricas sobre la política del agua -por ejemplo, sobre la necesidad de integrar la protección y la gestión sostenible del agua en otras áreas de política de la Comunidad como la energía, el transporte, el turismo,...etc. (15)- con expresiones en las que se afirma simplemente que la Directiva va a contribuir a la progresiva reducción de los vertidos de sustancias peligrosas en el agua (20) o con declaraciones destacadas en las que se señala que el objetivo fundamental es el de conseguir la eliminación de las sustancias peligrosas prioritarias y contribuir a conseguir en el medio marino concentraciones próximas a los valores originales para las sustancias naturales (23). La segunda es que el texto de la Directiva no termina de reflejar con claridad cual es la racionalidad correspondiente a dicha consideración de patrimonio natural. Es cierto que queda bien claro, desde el artículo 1, que el objetivo de la Directiva consiste en el establecimiento de un marco para la protección de las aguas (...) prevenir subsiguientes deterioros (...) promover el uso sostenible del agua (...)

asegurar la progresiva reducción de la contaminación... etc., pero no hay una idea clara de cómo avanzar en el cambio que supone asumir los valores del agua como patrimonio y transformarlos, paulatinamente, en pautas de comportamiento. De hecho, no se menciona en ningún momento la noción de ciclo del agua -algo que considero fundamental para hacer operativa y creíble tanto la idea de patrimonio como la de su protección- ni la de funciones ambientales (Huetting, 1980) o, simplemente, funciones cuantitativas y cualitativas que satisfacen el agua siempre que tenga una calidad determinada y se pueda seguir considerando como un recurso.

En lugar de lo anterior, se definen, Art. 2, los términos de “servicios de agua” y de “uso del agua” como todos los servicios obtenidos por las familias, instituciones públicas y cualquier actividad económica (...) que tengan un impacto significativo sobre el status del agua, señalándose en los artículos 5 y 9, así como en el anexo II, lo que se puede calificar como dimensión económica de la Directiva. Así pues, el Art. 5 establece que cada Estado Miembro se asegurará de realizar un análisis económico del uso del agua para cada Cuenca o parte de una Cuenca de un río internacional, que estará finalizado, como máximo, 4 años después de la entrada en vigor de la Directiva. Esta redacción del artículo 5 no menciona el caso de los acuíferos subterráneos independientes de la cuenca de un río.

Por su parte, el Art. 9 establece que todos los Estados Miembros tendrán en cuenta el principio de recuperación de costes de los servicios del agua, incluyendo los costes ambientales y de recursos naturales, considerando el análisis económico y de acuerdo con el principio el que contamina paga. Este mismo artículo obliga a los Estados Miembros a que aseguren para el año 2010: a) Una política de precios del agua que proporcione incentivos adecuados a los usuarios para usar el agua eficientemente, contribuyendo así a los objetivos ambientales de esta Directiva y b) Una contribución adecuada, por parte de los diferentes usuarios, a la recuperación de los costes de los servicios de agua de acuerdo con el análisis económico.

Lo que la Directiva entiende por análisis económico viene descrito en el Anexo II de la misma que transcribo literalmente. El análisis económico contendrá suficiente información detallada para:

a) Realizar los cálculos relevantes que sean necesarios para tener en cuenta el principio de recuperación de costes de los servicios del agua del Art. 9, teniendo en cuenta las previsiones a largo plazo de la demanda y oferta de agua en la Cuenca y, si fuera necesario:

-las estimaciones del volumen, precios y costos asociados con los servicios del agua
y

-las estimaciones de las inversiones relevantes, incluyendo las previsiones de tales inversiones.

b) Presentar evaluaciones sobre las combinaciones de medidas relacionadas con los usos del agua, que sean más efectivas en relación con su coste, para incluirlas en el programa de medidas del Art. 11 de acuerdo con las estimaciones de los costes potenciales de esas medidas.

Considero que exceptuando el apartado a) del artículo 9 -que el párrafo 4 de dicho artículo permite no aplicar sin que se considere violada la Directiva- la redacción de los artículos citados más arriba es ambigua ya que no termina de dejar clara la preponderancia de las consideraciones ambientales sobre el análisis económico. En primer lugar no está nada claro qué significa exactamente realizar un análisis económico del uso del agua en cada cuenca. Si a lo que se refiere es a las estimaciones de precios y costes, es importante tener claro que “...la singularidad del método económico, al menos tal y como es entendido convencionalmente, reside en el hecho de que el dato «objetivo» del economista no es a fin de cuentas nada más que las valoraciones subjetivas de todos los individuos afectados por un cambio determinado” (Mishan, 1982, 29). Por otro lado, sabemos que los precios dependen de la distribución de la renta aunque a los estudiantes de economía se les explique lo contrario, más concretamente, “Los criterios de Pareto y de coste-beneficio no pueden separarse de las consideraciones básicas de equidad puesto que ambos tienen que basarse en los precios existentes que dependen de la distribución existente de la renta y de la riqueza” (Howe, 1996, 30) y que es preciso definir institucionalmente cuál es la noción de coste con la que se va a trabajar para que las comparaciones sean relevantes, algo que la Directiva deja erróneamente -pero de manera deliberada- en el aire al remitirse al análisis económico como marco de decisión ambiental. Es más,

relacionar el análisis económico con el principio de recuperación de costes de los servicios del agua y las previsiones a largo plazo de la demanda y la oferta es no decir prácticamente nada puesto que en Europa no se puede hablar en términos estrictos de que existan mercados de agua, siendo totalmente erróneo e incorrecto emplear expresiones como oferta y demanda. Existen consumos pero no demandas en un sentido estricto, por lo que hay que trabajar mucho para desarrollar los incentivos adecuados que estimulen cambios tecnológicos relacionados con el ahorro y la depuración del agua en sus diferentes usos para alcanzar buenos resultados ambientales. En cualquier caso, debería estar perfectamente claro que "...apoyar el uso de incentivos o instrumentos económicos no es sinónimo de apoyar «soluciones de mercado». Una solución de mercado que estableciese un mercado de derechos de contaminación, implicaría la propiedad privada del medio ambiente, requeriría una gestión de la información y exigiría incurrir en unos costes de transacción" (Swaney, 1987, 295).

Pero incluso en el caso de que existiesen realmente mercados, esto tampoco garantizaría los resultados automáticos que parece suponer la Directiva. De hecho, en el caso de Chile, donde existen derechos privados de agua, "Los conflictos en dos de las cuencas más importantes, la del río Maule y la del Bío Bío, la negociación privada ha fracasado en la resolución de los conflictos existentes entre los propietarios de derechos consuntivos y los de derechos no consuntivos, es decir, entre regantes y compañías hidroeléctricas porque los derechos privados son tan fuertes, en relación con la capacidad regulatoria de la agencia estatal de agua, que los mayores y más poderosos usuarios de agua poseen un escaso incentivo para negociar. En particular, las compañías eléctricas tienen poco que temer de la DGA o de los pequeños usuarios, mientras que los regantes poseen poco poder negociador porque apenas tienen importancia política y económica, a la vez que se enfrentan a unos costes de transacción elevados para organizarse entre ellos. Más aún, las compañías eléctricas poseen influencia nacional mientras que la influencia de los regantes es local y regional. Ante la incapacidad de resolver las disputas (vía mercado), los conflictos han acabado repetidamente en los tribunales" (Bauer, 1999, 719). Finalmente, no existe en ninguno de los países de la Comunidad, una idea clara del potencial de ahorro del agua que se podría obtener si se aplican planes de gestión de la demanda.

En segundo lugar, la noción de **recuperación de costes** debería ser mucho más claramente explicitada. ¿Qué significa que se incluirán los costes ambientales y de recursos naturales considerando el análisis económico y el principio el que contamina paga? No significa nada. La mayoría de los costes ambientales son prácticamente irreversibles y esto convierte al análisis económico, entendido en este caso como un cálculo monetario de los daños ambientales, en un análisis sencillamente irrelevante al no poder calcular algo que es inconmensurable, de ahí que se puedan encontrar cifras monetarias muy diferentes para los mismos impactos. Una interpretación más malévola de la redacción de la Directiva sugiere que la intención consiste en que quede claro que se puede contaminar siempre que se incluyan los costes ambientales y de recursos naturales considerando el análisis económico, costes cuya evaluación monetaria es más que discutible y siempre será inferior que prevenir el daño mediante inversiones en depuración o en un cambio de procesos tecnológicos. Por eso entiendo que, en lugar de estas consideraciones ambiguas, la Directiva debería dejar bien claro que hay unos principios ecológicos irrenunciables y que hay unos costes ambientales y de recursos que son inaceptables. Es decir, la Directiva tiene la obligación de precisar cuál es la noción de coste con la que se va a trabajar y cuáles son las diferentes dimensiones de ese coste que se van a tener en cuenta, en lugar de aplicar la muletilla de los costes ambientales y de recursos naturales considerando el análisis económico.

Sin embargo ocurre todo lo contrario puesto que afirmaciones como la del párrafo 27 de la declaración de intenciones de la Directiva, desde mi punto de vista, abren la puerta anticipadamente a **escapes** legitimando incluso el no alcanzar los difusos objetivos propuestos. Así, en el citado párrafo se indica que en los casos en los que un cuerpo de agua esté tan afectado por la actividad humana o su condición natural sea tal que no sea factible o que sea **irrazonablemente caro** alcanzar el buen status, se establezcan objetivos ambientales menos exigentes de acuerdo con criterios apropiados, evidentes y transparentes y se den todos los pasos para prevenir subsiguientes deterioros en el status del agua. Sin embargo no se exige el uso de esos criterios apropiados, evidentes y transparentes para demostrar que es irrazonablemente caro alcanzar un buen status. Esto significa que se abre una gran puerta no ya a la **subjetividad** sino, más bien, a la **arbitrariedad** con la excusa de las decisiones irrazonablemente caras. Es más, parece poco serio que una Directiva cuyos objetivos parecen ser ambientales y de incorporación de

nuevos criterios de carácter multidimensional, le conceda tanta importancia a una medida unidimensional y que debe expresarse en términos monetarios. Estos escapes o excusas son bastante notorios y se presentan de diferentes maneras en algunos artículos de la Directiva, al referirse a ampliaciones en los períodos de aplicación de los plazos límite (Art. 4, párrafo 3), a la aceptación de no alcanzar los objetivos ambientales previstos (Art. 4, párrafos 4, 5 y 6) y a no informar sobre los progresos realizados en los objetivos de los planes de cuenca o a no aplicar el ambiguo principio de recuperación de costes (Art.9 párrafos 2 y 4), entre otros.

En tercer lugar, el problema o una parte muy importante de él no se encuentra solo en la idea de **recuperación de los costes** sino en cómo se va a llevar a cabo dicha recuperación. Dicho más claramente, en cómo va a ser **la distribución de esos costes**. Esta cuestión está directamente relacionada con la de la eficiencia y la Directiva tampoco la expresa con claridad. De hecho, cuando el Art. 9 habla de una política de precios del agua que proporcione incentivos adecuados para usar el agua eficientemente contribuyendo así a los objetivos ambientales, da la impresión de que volvemos de nuevo a una idea de eficiencia ambiental, es decir, de que lo que más cuenta son los objetivos ambientales y de que los instrumentos económicos se ponen al servicio de dichos objetivos. Sin embargo, al no quedar claro el tema de la distribución de los costes, es decir, de la eficiencia social, permanece velado, y por lo tanto ignorado, el conflicto existente entre ambos tipos de eficiencia que puede desembocar en un fuerte rechazo social a la consecución del objetivo de la eficiencia ambiental, fundamentalmente por la clara percepción social de la impunidad con la que afrontan las grandes empresas los daños ambientales y de que, en última instancia, el Estado se encuentra a su servicio

Este es un punto muy relevante que me lleva a insistir, siguiendo a Bromley (1996) por enésima vez, en que las leyes no son neutrales y en que existen tres cuestiones que hay que plantearse cuando se intenta comprender el significado de esas leyes o marcos institucionales y, en este caso concreto, el significado de la Directiva: a) ¿Quiénes controlan las reglas de gestión (instituciones) que determinan la tasa de uso de los recursos naturales? En otras palabras, ¿Qué intereses han prevalecido en la elaboración y en la configuración de la Directiva?, b) ¿Quiénes están en posición de recibir los beneficios derivados de una pauta específica de uso? Y c) ¿Quiénes están expuestos a cargar con los costes surgidos del uso de los recursos naturales?

En cuarto lugar, se puede decir que una manera de responder a las cuestiones anteriores se refleja en la importancia que la Directiva le concede al **principio el que contamina paga**, por diferentes razones. Primero porque es un **principio obsoleto e inútil** desde el **punto de vista científico**, segundo porque también lo es desde el punto de vista de su **operatividad** en la protección del medio ambiente y tercero porque sabemos que ese principio, tan mencionado como inaplicado, se ha convertido en el **principio el que paga contamina**, sin que la cuantía del pago esté de ninguna manera relacionada con el daño relacionado. Por ejemplo, la ministra de medio ambiente Isabel Tocino, insistió en numerosas ocasiones en que en el caso del desastre ambiental de la mina de Alnazcóllar se iba aplicar el principio "ecológico" el que contamina paga. La realidad, sin embargo, nos muestra que la mayor parte del dinero pagado para tratar de descontaminar y compensar a los afectados procede de los fondos públicos, como muestra el cuadro 1, sin que se sepa finalmente si la zona afectada va a poder recuperarse. Lo mismo ocurre con los desastres ambientales por derrame de petróleo y con una gran variedad de casos. Esto significa que la importancia que le concede la Directiva al principio el que contamina paga, va a beneficiar directamente a las empresas contaminantes de tres formas. La primera es que no van a aceptar ser responsables de todos los daños generados sin que los gobiernos se atrevan a aplicarles el famoso principio, como muestra el cuadro 1. La segunda es que va a generar un fabuloso volumen de negocio para las industrias que se dedican a fabricar tecnología de "descontaminación". Ese es el auténtico objetivo del principio el que contamina paga. Y la tercera es que ese fabuloso negocio se va a financiar con fondos públicos pero, como es habitual, bajo el discurso de la eficiencia y del mercado, es decir, la Directiva cocinada por las grandes industrias prepara el escenario para la gran farsa de la preocupación por la conservación del agua como patrimonio natural.

CUADRO 1
COSTE DE LOS TRABAJOS DE LIMPIEZA Y RECUPERACIÓN
POR EL DESASTRE DE ALNAZCOLLAR (MILLONES DE PESETAS)

JUNTA DE ANDALUCÍA		
	ABS.	%
LIMPIEZA	8.000	
EXPROPIACIONES	9.000	16,9
DESCONTAMINACIÓN Y RESTAURACIÓN	7.000	19,0
		14,8
TOTAL JUNTA ANDALUCÍA	24.000	50,7
ADMINISTRACIÓN CENTRAL	7.300	15,4
BOLIDEN	16.000	33,8
TOTAL	47.300	

Fuente: El País, 8/10/2000

Por todo lo anterior, acudir al principio el que contamina paga como única opción supone incurrir en un retroceso, en un reduccionismo y en una contradicción inaceptables con los propios objetivos de la Directiva ya que en la exposición de motivos de la Directiva se cita, párrafo (10), al Artículo 174 del Tratado, en el sentido de que "...la política ambiental Comunitaria va a contribuir a la consecución de los objetivos de preservar, proteger y mejorar la calidad del medio ambiente, a una utilización prudente y racional de los recursos naturales y va a estar basada en el principio de precaución y en los principios según los cuales debería decidirse una acción preventiva de manera que, como prioridad, el daño ambiental debería evitarse en origen, y en que el contaminador debería pagar" (la negrita es mía). Así pues, no es llamativo que, en lugar de aplicar con claridad el Art. 174 del Tratado lo que hace la Directiva no es otra cosa que difuminarlo, trastocarlo y, en definitiva, vaciarlo de contenido. Esta trivialización de lo que supone el principio de precaución es muy importante puesto que una adaptación del mismo con todas sus implicaciones sí permitiría que la Directiva fuera un programa de prevención de la contaminación hídrica serio minimizando el negocio de la descontaminación ambiental citado más arriba.

No en vano, el principio de precaución "...desafía al método científico establecido; somete a prueba la aplicación del análisis coste-beneficio en aquellas áreas donde, sin duda, es más débil (esto es, en situaciones donde el deterioro ambiental puede ser irreversible o potencialmente catastrófico) ; exige cambios en los principios y prácticas legales establecidos tales como la responsabilidad, la compensación y el peso de la prueba ; desafía a los políticos a que comiencen a pensar en términos de marcos temporales más largos que el de "cuándo va ser la próxima elección" o recesión económica. La precaución atraviesa fronteras disciplinares y plantea cuestiones sobre la calidad de vida de las futuras generaciones. Es profundamente radical y potencialmente muy impopular. Paradójicamente su éxito radica en su novedad y en su aptitud para diferentes interpretaciones" (O'Riordan y Jordan, 1995, 191). Y es obvio que existe la decisión política de no aplicar este principio, aunque sea mencionado, a manera de una cortina de humo.

Finalmente, un aspecto muy importante que, en mi opinión, deja a la Directiva en el aire, consiste en que no hay gestión del agua sin que exista gestión del territorio y viceversa. Y sin embargo, la Directiva no menciona explícitamente la gestión del territorio sino que centra su actuación en medidas básicas y suplementarias que, según el Art. 11 "tendrán en cuenta los resultados de los análisis requeridos en el Art. 5", es decir, los resultados del análisis económico. Pero lo importante consiste en que las medidas propuestas son, fundamentalmente, medidas de carácter técnico y prohibiciones, algunas de las cuales pueden incluso relajarse, sin que se establezca una conexión clara entre la gestión del agua y la gestión del territorio. Esta manera de enfocar la gestión del agua ignora "...que existe una interdependencia primaria

entre los diferentes flujos de residuos, lo que implica que sea preciso dudar de la clasificación tradicional entre contaminación atmosférica, de las aguas y del suelo como categorías individuales. Algo que es muy importante a efectos de la política de planificación y control” (Ayres y Kneese, 1974, 215). En definitiva, la cuestión que me preocupa es la siguiente ¿Responde realmente la Directiva al conocimiento científico que poseemos sobre la gestión del agua y las interdependencias que existen entre los diferentes ecosistemas? Mi respuesta es que no.

2. HACIA UN MARCO INSTITUCIONALIZADO DE DEBATE PÚBLICO

Desde mi punto de vista, otra de las importantes carencias de la Directiva es la relacionada con la cuestión de la participación y el debate público. No se trata sólo de que la Directiva no contemple adecuadamente este aspecto crucial sino de que, además, constato que la propia Directiva es tan confusa porque es, a su vez, el resultado de un consenso en el que no ha habido participación ni debate públicos. En cualquier caso, hay dos niveles que permiten evaluar la importancia de esta cuestión. El primero es el de la declaración de intenciones de la propia Directiva y el segundo consiste en el articulado de la misma. En el primer nivel se recogen expresiones como la del párrafo 13 en el que se afirma que “El éxito de esta Directiva depende tanto de una estrecha cooperación y de una acción coherente en el ámbito de la Comunidad, de los Estados miembros y en el ámbito local como de la información, la consulta y la participación, incluyendo a los usuarios” y la del párrafo 41 en el que para asegurar la participación del público y de los usuarios del agua “...en la elaboración y actualización de los planes de cuenca de los ríos, es necesario proporcionar información adecuada de las medidas previstas, y de los progresos que se obtendrían con su aplicación, para facilitar la participación del público antes de que se adopten las decisiones definitivas sobre las medidas necesarias”. En el segundo nivel, todo el material disponible consiste en el Art. 14 de la Directiva, subtítulo Información y consulta pública en el que se recoge que: 1. “Los Estados Miembros fomentarán la participación activa de todas las partes interesadas en la aplicación de esta Directiva, especialmente en la elaboración, revisión y actualización de los Planes de Cuenca. Los Estados Miembros asegurarán, para cada Distrito de Cuenca, la publicación y su disposición para ser comentados por el público y los usuarios de la siguiente documentación:

a) Horario y programa de trabajo para la elaboración del plan, incluyendo una declaración sobre las medidas de consulta que se tomarán, al menos tres años antes del comienzo del período al que se refiere el plan,

b) Revisión de las cuestiones más importantes sobre la gestión del agua en la cuenca de estudio, al menos dos años antes del comienzo del período al que se refiere el plan,

c) Copias de los borradores del Plan de Cuenca, al menos un año antes del comienzo del período al que se refiere el plan.

2. Los Estados Miembros dedicarán, al menos, seis meses a comentar los escritos sobre los documentos anteriores para facilitar la participación y la consulta públicas”.

Evidentemente, el Art. 14 no va a facilitar ni la participación ni el debate públicos. No hay nada diferente en ese artículo a lo que eufemísticamente se califica en España de período de información pública y que tampoco permite ni la participación ni el debate. En mi opinión, todo el tema de la participación y del debate público cobra relevancia al relacionarlo con el principio de precaución. Esto es así porque en muchos problemas ambientales, y el agua es uno de ellos como la Directiva reconoce, todos o al menos una gran mayoría de personas somos potenciales afectados a la vez que las características de esos problemas ambientales son tales que dificultan una evaluación clara, como muestra el Cuadro 2.

Por otro lado, carecemos de expertos en problemas complejos – que no es lo mismo que afirmar que no sabemos nada sobre el agua y la planificación hidrológica – de ahí

CUADRO 2
ALGUNAS CARACTERÍSTICAS DE LOS PROBLEMAS AMBIENTALES

MULTIDIMENSIONALIDAD
EFFECTOS SINÉRGICOS A LARGO PLAZO
INCONMENSURABILIDAD O CONMENSURABILIDAD DÉBIL
INCERTIDUMBRE
NÚMERO ELEVADO DE AFECTADOS
LIMITADA PERCEPCIÓN SOCIAL
VIOLACIÓN DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS
CONFLICTO DISTRIBUTIVO INTRA E INTERGENERACIONAL
CONFLICTO ENTRE VALORES DEMOCRÁTICOS E INTERESES MONETARIOS

que el principio de precaución, si nos lo queremos tomar realmente en serio, legitime la apertura y consolidación de marcos efectivos de información, discusión, participación y debate, de manera que sea posible profundizar en la democracia cotidiana a la hora de tomar decisiones que nos pueden afectar y que los que, en principio, están "legitimados" políticamente para tomarlas, no tienen necesariamente mayor capacidad que el resto de las personas, con independencia de que con frecuencia sus decisiones están condicionadas por un conjunto de intereses privados que no es fácilmente visible y que habitualmente no se explicita con claridad.

Así pues, hace falta tomarse la democracia en serio, para poder ejercerla diariamente y no limitarse a votar cada cuatro años, y hace falta que, como ciudadanos, seamos más activos políticamente, no en el sentido de los partidos sino en el de los problemas. No estoy excluyendo a los partidos políticos de lo que yo entiendo por democracia cotidiana puesto que ya se excluyen ellos solos. Lo cierto es que, en la actualidad, reducimos o, más bien, los políticos suelen reducir la cuestión de la democracia al ámbito de las instituciones tradicionales de debate, como el Parlamento, los Ayuntamientos,...etc., cuando no a votar cada cuatro años. En esos ámbitos lo que cuenta no es tanto un debate argumentado y razonado de ideas, es decir la calidad democrática del debate y el contenido de los razonamientos, sino la capacidad de contar con una mayoría para tomar decisiones. Obviamente, la mayoría de votos legitima la toma de decisiones, pero contar con esta mayoría no es nada más que una condición necesaria para la toma "democrática" de las decisiones. Sin embargo, frecuentemente se ignora la condición suficiente que consiste en que esa mayoría de votos adopte decisiones cuyo contenido e implicaciones sean compatibles con los valores democráticos, algo que habitualmente no se cumple.

Es más, con demasiada frecuencia los ciudadanos asistimos impotentes a acuerdos entre diferentes partidos políticos en los que se decide evitar el debate sobre cuestiones que son muy relevantes desde el punto de vista de la democracia pero que los partidos prefieren ignorar o no hacer públicas para que no sean conocidas por los ciudadanos. Es lo que alguien ha calificado como una decisión, formalmente democrática pero realmente carente de toda idea de democracia en la que los políticos deciden saltarse las reglas del juego democrático en su propio beneficio vaciando por completo de contenido a la propia democracia a la que burlan.

Por eso, cada vez es más notoria la necesidad de crear "ámbitos institucionalizados de debate" que abran opciones reales y prácticas de debatir, argumentar, explicar y contrastar las razones que legitiman la toma de decisiones. Estos ámbitos requerirían mucho más que la simple opción de que los ciudadanos puedan acceder a la documentación de la que se trate, como señala la Directiva y realizar comentarios u observaciones. De lo que se trata es de que los políticos y sus asesores estén por ley obligados a: a) participar no ya en los debates parlamentarios o en las demás instituciones sino en debates públicos con los afectados por los planes o con los expertos que los afectados consideren, b) exponer y defender sus argumentos y razonamientos de manera que puedan ser cuestionados. "Lo básico en esta concepción de la democracia no es tanto el hecho de votar como el proceso deliberativo que conduce a ello y en el que los ciudadanos construyen y pulen sus juicios sobre el bien común a través del diálogo entre todos" (Sagoff, 1998, 225). El objetivo, pues, no es otro que facilitar realmente la participación y el debate públicos para

llegar a una comprensión de los problemas en cuestión a través de la expresión de las diferentes perspectivas y razonamientos, incluyendo la consideración de si los citados planes y proyectos son o no compatibles con los valores democráticos en lugar de responder únicamente a una mayoría de votos que esconde un fraude democrático en su contenido. Es más, debería ser el propio gobierno el que dotase con fondos a estos ámbitos institucionalizados de debate para hacerlos operativos y para conseguir que los propios ciudadanos interesados en dar a conocer sus razonamientos pudieran hacerlo o pudiesen contar con expertos, en el caso de que los hubiera para las cuestiones a debatir, como sugiere (Shradet-Frechette,1997).

Estoy hablando, en definitiva y una vez más, de crear "...foros públicos de discusión, con pleno acceso a la información relevante y reglas de juego de argumentaciones contrastadas en igualdad o similitud de condiciones (en lugar de) una discusión en el marco de un proceso administrativo, controlado y predecible o en ámbitos reducidos" (Pérez Díaz y Mezo, 1999, 643. Entiendo que hay muchos casos en los que los "ámbitos institucionalizados de debate" pueden contribuir a aclarar los problemas sobre los que se debate y, fundamentalmente, a profundizar en la práctica cotidiana de la democracia., aspecto fundamental que la Directiva ignora por completo. Uno de los casos más controvertidos y actuales consiste en el del Plan Hidrológico Nacional. Cada día es más evidente la necesidad de un debate razonado y democrático, fuera del ámbito parlamentario, pues cada vez resulta más notoria la falta de legitimidad democrática de un Plan Hidrológico que es presentado por el Ministro de Medio Ambiente en la sede de SEOPAN, es decir, en la sede de la asociación de empresarios constructores de obras públicas, dando la impresión de que el problema en cuestión no es la mayor o menor escasez de agua y su distribución sino el negocio de la construcción pública con fondos públicos que asegura, entre otras cosas, unos márgenes fijos de beneficio privado. Pero es que en la actualidad se vuelve a repetir la misma historia ocurrida con los anteproyectos de PHN de 1993 y 1994, así "El anteproyecto de PHN quedó abocado a un callejón sin salida no sólo porque su contenido tuviera unos u otros defectos, sino también porque el proceso de deliberación pública se guió por patrones inadecuadas para un país donde las exigencias de transparencia, deliberación constante sobre los problemas colectivos y responsabilidad de los gobernantes ante los ciudadanos son cada vez más apremiantes" (Pérez y Mezo, 1999, 643).

Otra perspectiva similar es la planteada por Funtowicz y Ravetz al sugerir que "Cuando los problemas carecen de soluciones claras, cuando destacan los aspectos ambientales y éticos de las cuestiones y cuando todas las técnicas de investigación están abiertas a la crítica metodológica, los debates sobre la calidad no se refuerzan excluyendo a los no expertos. La extensión de la comunidad de evaluadores (incluyendo a los afectados o a los que están preocupados por el problema) no constituye un mero acto político o ético, sino que puede enriquecer el proceso de investigación científica (...) se puede argumentar que los no expertos carecen de conocimientos teóricos, están sesgados y son egoístas pero también se puede argumentar que los expertos carecen de un conocimiento práctico y tienen sus propios sesgos, aunque no sean conscientes de ellos." (Funtowicz y Ravetz, 1993, 752-753).

En otros ámbitos diferentes pero siguiendo una perspectiva similar, se encuentra el planteamiento que hace Romeo Casabona al asumir la incapacidad del Derecho como disciplina para proporcionar respuestas adecuadas que sean válidas para realidades o fenómenos sociales nuevos, como ocurre con el avance en las Ciencias Biomédicas. ¿Qué soluciones propone ? Fundamentalmente dos. Incorporar los nuevos valores éticos y abrir un amplio debate público. Más concretamente, para este autor, "El problema jurídico (o uno de ellos) consiste en detectar los nuevos valores ético-sociales necesarios para asimilar o hacer frente a esa también nueva realidad social, en cómo se integran en el Derecho y, lo que no es menos importante, en cómo se van perfilando o "creando" esos valores ético-sociales" (Romeo Casabona, ABC, 7 de Marzo de 1997), encontrando en la Constitución de 1978 el apoyo suficiente para que los valores que ella consagra permitan el ordenamiento jurídico en relación con los avances biomédicos.

Es más, insiste este autor que en la toma de decisiones sobre este tipo de avances ha de aceptarse como principios irrenunciables una serie de puntos mínimos (de los que resumo y destaco los siguientes) : a) La búsqueda de principios regulativos no corresponde exclusivamente a los investigadores (...) al afectar potencialmente a toda la colectividad, en la discusión deba participar ésta, a través de las personas o de los grupos que, por su preparación, cualificación o interés, puedan crear opinión o sean capaces de aglutinar o encauzar las ya existentes. b) Debe asegurarse el pluralismo ideológico, de creencias o concepciones de

cualquier clase y c) Creación de opinión, fomento del debate en la opinión pública y orientación de las instancias públicas.

Todo esto nos aproxima, en definitiva, a la idea y al ejercicio de una democracia más deliberativa o, cuando menos, a una toma de decisiones a la que las personas pueden contribuir más y comprender mejor. El razonamiento consiste en que si los temas ambientales tienen que ver con bienes públicos o colectivos, se hace necesario un debate público que no se puede confundir con un debate político ni con un debate parlamentario. La creación de "jurados de ciudadanos", configurados de manera aleatoria y a los que se familiariza con las distintas dimensiones del problema sobre el que se les pide que dictaminen, sea o no vinculante dicho dictamen, podría ser una opción (Brown, Peterson y Tonn, 1995). La aplicación del análisis multicriterio, incentivando la participación y el debate público y explicitando los conflictos entre valores e intereses es, sin duda, otra opción interesante. Ambas, en cualquier caso, permiten sacar el problema del ámbito estrecho de los "expertos" y de los intereses que configuran con demasiada frecuencia el debate parlamentario o su ausencia, para enriquecerlo con las aportaciones y perspectivas de aquellos que se sienten afectados en sus derechos como ciudadanos o, sencillamente, como personas directamente interesadas y con las que no se cuenta en calidad de ciudadanos.

Entiendo, en cualquier caso, que los problemas ambientales continuamente están poniendo sobre la mesa cuál es la calidad de la práctica democrática cotidiana a través de: a) la existencia o no de un debate público argumentado y razonado para tomar decisiones, b) cuáles son los valores democráticos que se incorporan o se ignoran a la hora de tomar decisiones supuestamente democráticas y en consecuencia de si los derechos de los ciudadanos actuales y futuros son respetados de manera real o sólo formal. De ahí la preocupación de Saramago según la cual hablar de democracia es una broma de mal gusto.

CONCLUSIONES

1. La Directiva 2000, de acuerdo con el contenido y la redacción actual muestra serias incoherencias que, de manera más que probable, va a impedir la consecución de los objetivos ambientales que supuestamente persigue.

2. No queda expresada con claridad la prioridad de los objetivos ambientales frente a los criterios de un ambiguo y confuso "análisis económico" que incluye, muy confusamente, la noción de recuperación de costes.

3. La Directiva concede prioridad al principio el que contamina paga frente al principio de precaución o de evitar el daño ambiental en origen, lo que va a favorecer a la industria y al negocio mal llamado ambiental, perjudicando seriamente a los sistemas hídricos y a la salud de las personas.

4. Además de esta redacción ambigua, existen demasiadas opciones para dejar de cumplir con las exigencias de la propia Directiva.

5. El papel del debate público y de una democracia más deliberativa en la configuración y aplicación de la Directiva es ignorado y queda reducido a una actuación irrelevante.

6. Por todo lo anterior, considero que la Directiva no es capaz de ni de abordar ni de resolver adecuadamente la gestión del agua como patrimonio natural.

REFERENCIAS

- AYRES R. y KNEESE A.(1969) "Production, Consumption and Externalities", *American Economic Review*, 282-297. Versión en castellano, en *Economía del Medio Ambiente*, Gallego Gredilla J.A., Insituto de Estudios Fiscales, Madrid. 1974.
- BAUER C. , "Slippery property rights: multiple water uses and the neoliberal model in Chile, 1981-1995", pp.697-738, en *El agua a debate desde la Universidad. Hacia una nueva cultura del agua*. Arrojo P. Y Martínez-Gil (Coordinadores). Zaragoza. 1999.
- BROWN T. C., PETERSON G.L., TONN B. E. (1995), "The Values Jury to Aid Natural Resource Decisions", *Land Economics*, 71, 250-260.
- D.W. BROMLEY (1996), "Problemas en la gestión del agua y del suelo: Una perspectiva institucional", pp. 111-138, en *Economía del Agua*, F. AGUILERA, Coordinador. Madrid. MAPA. 2ª Edición.
- FUNTOWICZ S. y RAVETZ J. (1993). *Epistemología política. Ciencia con la gente*. Centro Editor de América Latina. Buenos Aires. HUETING R. *New Scarcity and Economic Growth. More Welfare through less Production ?*. Nort-Holland.New York. 1980.
- HOWE C. W. (1996), "Water Resources Planning in a Federation of States: Equity versus Efficiency", *Natural Resources Journal*, Vol. 36, 29-36.
- O'RIORDAN T. y JORDAN A. (1995), "The Precautionary Principle in Contemporary Environmental Politics", *Environmental Values*, Vol. 4, Nº 3, 191-212.
- PÉREZ DÍAS V., MEZO J. "Política del agua en España: argumentos, conflictos y estilos de deliberación", pp.625-648, en *El agua a debate desde la Universidad. Hacia una nueva cultura del agua*. ARROJO P. y MARTÍNEZ-GIL (Coordinadores). Zaragoza. 1999.
- SAGOFF M., (1998) "Agregation and deliberation in valuing environmental public goods: A look beyond contingent pricing", *Ecological Economics* 24, 213-230.
- SHRADER-FRECHETTE K. (1997), "Amenazas tecnológicas y soluciones democráticas", en *Ciencia, Tecnología y Sociedad*, GONZÁLEZ M., LÓPEZ J. y LUJÁN J. (eds.), pp. 225-236, Ariel. Barcelona. 1997.
- SWANEY J. A. (1987), "Building Instrumental Environmental Control Institutions", *Journal of Economic Issues*, Vol. XXI, Nº 1, 295-308.

CENTRO DE INFORMACION DE RECURSOS HIDRICOS



3 5617 00010 2855

