

LOS CONFLICTOS DEL AGUA EN ESPAÑA

PÁGS.: 126-139

Gaspar Mairal Buil*

En este trabajo se analizan los conflictos producidos en España en los últimos años en torno a la construcción de grandes presas, tratando de mostrar cómo los afectados han forjado una noción compartida de riesgo y cómo ha surgido un movimiento social con un discurso proyectado hacia ámbitos más globales. Estos hechos se sitúan en relación con la política del agua de la nueva Directiva Marco del Agua (2000) de la Unión Europea para mostrar una insuficiencia, ya que ésta no toma en cuenta el significado cultural de los usos del agua.

Palabras clave: política del agua, riesgo, impacto social, movimientos sociales, equidad, minoría.

Neste trabalho são analisados os conflitos produzidos na Espanha nos últimos anos ao redor da construção de grandes represas, tentando mostrar como os afetados construíram uma noção compartilhada de risco e como surgiu um movimento social com um discurso projetado para âmbitos mais globais. Estes fatos relacionam-se com a política da água da nova Diretiva da Água (2000) da União Européia para mostrar que esta é insuficiente por não levar em conta o significado cultural dos usos da água.

Palavras-chave: política da água, risco, impacto social, movimentos sociais, equidade, minoria.

This paper analyzes social conflicts derived from projects for the construction of large dams in Spain and how these projects have brought a shared notion of risk among the affected populations and a social movement with a global discourse. This relates to the European Water Directive (2000) and a critical analyses considering the omission of the culture meaning of water uses.

Key words: water policy, risk, social impact, social movements, equity, minority.

ORIGINAL RECIBIDO: 06-XII-2004 – ACEPTADO: 24-I-2005

* Profesor titular de Antropología Social, Universidad de Zaragoza (España). E-mail: gmairal@unizar.es

En España el desarrollo de las obras hidráulicas y especialmente la construcción de grandes presas experimentó, desde que en 1976 se iniciara la transición democrática, una substancial reducción¹. En Aragón, por ejemplo, donde la historia de las obras hidráulicas españolas tuvo en el siglo XX uno de sus escenarios más importantes, se puede constatar cómo a lo largo de este período, desde el año mencionado por lo menos hasta el día de hoy, no se ha llegado a construir ningún gran embalse².

En estas últimas décadas uno de los proyectos hidráulicos de mayor alcance que se intentó materializar fue la regulación del río Esera³ y para llevarla a cabo se proyectó el embalse de Manuel Lorenzo Pardo⁴, que con una capacidad de 600 hm³ iba a regular las aguas de este río para dotar de nuevas aportaciones al Canal de Aragón y Cataluña y ampliar los regadíos que se extienden a ambos lados de Aragón y Cataluña⁵. Al mismo tiempo las aguas del embalse hubieran inundado tres comunidades que contaban entonces con una población algo superior a los 800 habitantes. El período de información pública concerniente a este plan se abrió en agosto de 1976 y a partir de ese momento nació entre las poblaciones

afectadas una fuerte reacción opositora. Desestimado este proyecto en 1986 se quiso sustituir por otro con el mismo objetivo de regulación del río Esera y denominado Comunet, que suponía la construcción de un embalse de 160 hm³,

una presa en las inmediaciones de la población de Santaliestra y con una capacidad de 80 hm³. También los habitantes de esta localidad, ahora afectados por este nuevo embalse proyectado para la regulación del río Esera, se opusieron a su construcción y acudieron a los tribunales para impugnar todo el proceso administrativo, logrando en el año 2002 una sentencia favorable que disponía su anulación. En el día de hoy todavía no se ha iniciado ninguna obra para regular el río Esera y el actual proyecto de Santaliestra parece descartado por la actual administración socialista que asumió el poder tras las elecciones generales celebradas en España en marzo de 2004. El resumen de toda esta historia es que las sucesivas administraciones responsables, y especialmente la Confederación Hidrográfica del Ebro, han intentado regular el río Esera durante veintiocho años sin conseguirlo.



Buscando oro en el "Río Telembí, Nariño". Colombia inédita, Villegas Editores. Foto: Santiago Harker (detalle)

fuera del cauce del río, desatándose de nuevo un movimiento opositor localizado en algunas otras comunidades ribereñas situadas más al sur. En 1991 el gobierno desechó este proyecto y alternativamente propuso en 1992 la construcción de

Esta situación que acabo de describir y que resulta ser paradigmática para cuanto ha sucedido en España en los últimos tiempos, puede ser explicada mediante un conjunto de razones, aunque, a mi parecer y de entre todas ellas, destaca el hecho de que con el advenimiento de la

democracia y con ella de las posibilidades existentes para la libre expresión y asociación de los movimientos sociales, la construcción de embalses se fue convirtiendo en un problema conflictivo, difícil de resolver para una administración acostumbrada a hacer y deshacer a su antojo. Al análisis de esta cuestión voy a dedicar la primera parte de este artículo.

1. Los conflictos del agua y el riesgo

En mi opinión, reducir la gestión del agua a grandes planes de obras constituye un error, pues supone ignorar las múltiples implicaciones que tiene la gestión y planificación hidrológica. Resulta hoy más que evidente que la reacción de los afectados por grandes obras hidráulicas se fundamenta en parámetros que lejos de ser científicos, tecnológicos, jurídicos o económicos, son básicamente culturales y por ello se inspiran en lo emotivo, afectivo, valorativo y simbólico. Es preciso, primero, comprender estas respuestas y, en segundo lugar, apreciarlas y considerarlas si se desea potenciar una gestión y planificación hidrológica participativa y de corresponsabilidad entre todas las partes. Hasta ahora las cosas no han ido en esta dirección, ni mucho menos, y las consecuencias se pueden ver en un rosario de conflictos⁶ que jalonan la geografía hidráulica española, convirtiendo a muchas obras en auténticos callejones sin salida o en una sucesión de proyectos desechados que no solucionan ningún problema sino que crean muchos más. La demostración de esta postergación a la que se ven sometidas las po-

blaciones afectadas por proyectos u obras, es el hecho de que todavía hoy no sean consideradas por la administración como parte y a pesar de haber desarrollado ya un movimiento asociativo propio, carecen de representación en los Consejos del Agua⁷. Veamos la raíz profunda de dichos conflictos.

Alrededor de cualquier proyecto destinado a la futura realización de una obra hidráulica, ocurre con mucha frecuencia que quienes la impulsan, sea la administración o también los futuros beneficiarios de dicha obra, por una parte y las poblaciones afectadas, apoyadas en muchos casos por sectores importantes de la opinión pública, por otra, entren en confrontación. El análisis de tal situación permite observar de qué modo los códigos de percepción, racionalización y representación del proyecto son substancialmente distintos. Sus impulsores actúan a partir de unos condicionamientos jurídico-políticos, económicos y técnicos determinantes para que la obra tenga una fundamentación legal y una viabilidad técnica y económica. Sobre estos elementos se ha creado un marco posible para la discusión y el debate. Sin embargo, cualquier argumento que no encaje en este marco queda desautorizado por irrelevante o inoportuno.

Lo más importante aquí es comprobar de qué modo la percepción, racionalización y representación que llevan a cabo generalmente las poblaciones que se ven afectadas por el proyecto poseen una naturaleza distinta que da lugar a argumentos que no encajen en este marco, ya que en principio no son jurídicos, económicos

ni tampoco técnicos, sino culturales. Es posible observar en muchos conflictos de qué manera, al constatar los afectados que sus argumentos culturales son ignorados, entran estratégicamente en la argumentación jurídico-técnica-económica de la administración para poder ganar. A esta acción la hemos llamado "giro argumental" (Mairal y Bergua, 1998). Así recurrirán a expertos que simpatizan con sus posiciones, demandando su asesoramiento o ellos mismos aprenderán sobre la marcha; al fin, podrán concurrir ante los tribunales con sus propios argumentos jurídicos, elaborar informes técnicos o económicos divergentes o incluso diseñar proyectos alternativos. Esta estrategia supone dar un giro argumental a su oposición para situar el conflicto en el terreno del "enemigo". Por el contrario y en el interior de las poblaciones o comunidades afectadas, el substrato más profundo en la propia configuración del conflicto seguirá siendo cultural y actuará para sostener emocionalmente las acciones opositoras llevadas a término dentro del marco impuesto por la administración. La argumentación culturalista no saldrá a la luz pública del debate político o la hará de forma limitada, pues en él no hay lugar para tal argumentación. Resulta claro, sin embargo, que para potenciar una gestión del agua mucho más participativa y de corresponsabilidad entre las partes, se debería habilitar un lugar propio para las argumentaciones culturalistas en el marco de debate, discusión y decisión en el que se diseña la política del agua.

Existe hoy una consideración teórica fundamental que es cada vez más influyente en el ámbito de

las ciencias sociales y según la cual la sociedad construye el riesgo desde la cultura. En este caso me interesa hacerla explícita en el contexto de la gestión y planificación del agua y más específicamente ante aquellas situaciones en las que existen conflictos derivados de la construcción de obras hidráulicas.

La construcción de un gran embalse supone la inutilización de una extensión espacial que será inundada por las aguas o en el caso de las superficies colindantes también expropiada. Para la administración el significado que tiene este espacio es contractual ya que se convierte en mercancía intercambiada en términos de expropiación y de acuerdo con la legalidad; es por lo tanto un objeto que se puede comprar y vender. Para las poblaciones afectadas, el espacio no es otra cosa que el substrato de su propia cultura y, más aún, es en sí mismo cultura. De ahí que le otorguen capacidad para evocar sentimientos y emociones, memorias e

identidades, todo lo cual determina una propiedad de arraigo que vincula a la población con sus espacios. La representación del riesgo se origina precisamente en la constatación que lleva a cabo esta población respecto a la posibilidad de que este vínculo o arraigo desaparezca con la futura construcción de un embalse. A partir de aquí se pone en marcha un proceso de recreación cultural para configurar objetos de riesgo. Es a este proceso justamente al que vengo denominando “culturalismo”. La casa y la tierra, con todo lo que éstas significan para el individuo, que desaparecerán bajo las aguas; el pueblo con todas las interdependencias mutuas que dan lugar a la existencia, en su sentido más profundo, de una comunidad y que puede ser inundado o ver limitado su futuro como consecuencia de las expropiaciones; la comarca, cuya viabilidad como espacio de desarrollo se verá comprometida por el impacto de un embalse. El país o territorio más amplio cuya evolución histó-

rica ha estado condicionada por los costes sufridos a consecuencia de una sucesión de obras hidráulicas que ha desequilibrado el territorio. En conjunto todos estos son espacios socioculturales sobre los que recaerá el impacto de un embalse convirtiéndolos en objetos de riesgo, ya que al fin y al cabo la futura construcción de dicho embalse supondrá su desaparición o su deterioro.

Esta recreación cultural en términos de riesgo adquiere una expresividad peculiar en la que el recurso a una retórica agónica es casi constante. Las poblaciones afectadas recurren a múltiples metáforas para caracterizar los acontecimientos, si bien casi todas ellas juegan con la confrontación vida-muerte o salud-enfermedad. Los proyectos van a “matar” la vida, la comunidad va a “enfermar” y frente a esto lo que se opone es una reconstrucción de la identidad y el recurso a la memoria. La propia colectividad es idealizada extrayen-



Selva y río de Barbacoas, Nariño. Colombia inédita, Villegas Editores. Foto: Santiago Harker



*Hacia el Pacífico por el río Mira, en Nariño. Colombia inédita, Villegas Editores.
Foto: Santiago Harker*

do de la propia cultura aquellos elementos que se consideran estimables a la luz de su posible desaparición. Surge así un contraste que hace de la tierra, por ejemplo, un objeto de riesgo, pero a la vez un símbolo de supervivencia idealizando la conexión de la colectividad con dicha tierra en una sucesión de recuerdos. Esto es el culturalismo, es decir, el hecho de recurrir a la propia cultura, reelaborando imaginativamente algunas de sus partes, para construir así símbolos de supervivencia que puedan proteger a los objetos de riesgo.

Así se construye el riesgo y, como se puede observar, dicha

construcción no tiene que ver con su cálculo probabilístico sino que se sitúa en otra dimensión, una dimensión que es ante todo experiencial en el ámbito de la cultura. Comparar ambas versiones del riesgo no tiene sentido ya que son de naturaleza distinta; en lugar de ello lo que sí cabe señalar es que ambas deben ser examinadas y tenidas en cuenta. Si se desea comprender las reacciones colectivas de quienes se consideran afectados por proyectos u obras resulta ineludible conocer la construcción del riesgo, ya que para ellos éste es el riesgo real y en todo caso es el que experimentan. Tampoco tiene sentido considerar que esta construcción del riesgo es

irracional, en la medida en que también existe una concepción local de la racionalidad y respecto a ella no lo es; simplemente se basa en parámetros que no son tecnológicos ni científicos.

Esta representación del riesgo va más allá de lo que es una racionalización cultural del peligro o la amenaza en términos de riesgo y que da lugar a símbolos o metáforas que inspiran argumentos, y se traduce además en un conjunto de consecuencias que vienen a configurar un impacto social. Cuando el riesgo derivado de un proyecto, que puede ser activado en cualquier momento, permanece latente du-

rante largo tiempo acaba convirtiéndose en una sombra que se extiende a lo largo y ancho de un territorio. En todo este tiempo la colectividad que lo experimenta reorganiza su sociabilidad y ve alterada su organización social. Así se definirá el impacto social derivado de un proyecto que exige años de tramitación o retrasos prolongados, traduciendo el riesgo en incertidumbre, desorden y desarticulación social.

Amenazados por la inundación de sus pueblos, los habitantes del territorio afectado se ven sometidos a lo largo de los años a la inseguridad de no saber si podrán mantenerse en sus casas, pueblos y comarca. Así sitúan sus propias vidas en una perspectiva que a medio y largo plazo está determinada por la incertidumbre. Este sentimiento colectivo inhibe el normal desenvolvimiento de la colectividad y frena las inversiones y cualquier opción de desarrollo. Bloquea las expectativas de un cambio generacional e induce a abandonar la comunidad a bastantes jóvenes que no encuentran razones para implicarse en actividades económicas comprometidas en sus expectativas de futuro. Desordena la sociabilidad local, pues dentro de la comunidad crece un malestar que desemboca en ocasiones en situaciones depresivas, agresividad y conflictos personales. Desarticula a las diversas comunidades, ya que en su interior se producen escisiones entre quienes se posicionan en contra de los proyectos sosteniendo con firmeza una respuesta colectiva y quienes resignadamente se aprestan, generalmente con suma discreción, a asumir posiciones conformistas que, guiadas sobre todo

por el pragmatismo, se inclinan a aceptar el proyecto, las expropiaciones y su propio desplazamiento a otros lugares. En múltiples ocasiones las comunidades afectadas entran en conflicto con otras vecinas ya que al sugerir proyectos alternativos, trasladan hacia éstas unos impactos que, si bien son menores, no dejan sin embargo de resultar negativos. Finalmente se puede propiciar un conflicto entre las poblaciones afectadas y las beneficiadas por el proyecto en cuestión. Si es el caso que este proyecto sea desestimado después de bastantes años, este período equivale en la experiencia de los afectados a muchos años perdidos. Cuando ven despejado el riesgo que se cernía sobre ellos, reivindican compensaciones en inversiones y desarrollo por tanto tiempo perdido.

En otro sentido cabe afirmar que la construcción del riesgo tiene otros efectos, como, por ejemplo, un reforzamiento de la solidaridad colectiva, una mayor efectividad en la integración comunitaria, el surgimiento de nuevos liderazgos y el desarrollo de un conocimiento local sobre política hidráulica, ordenación del territorio y políticas de desarrollo. La comunidad como tal puede ganar mucho en conocimiento sobre sí misma.

Los conflictos del agua son la manifestación concreta de un proceso cultural como es la construcción del riesgo. La existencia de un proyecto y su, generalmente, prolongada tramitación determina el surgimiento de una sombra de riesgo (Stoffle R. *et al.*, 1991; Mairal G., 2002) que puede permanecer latente durante bastantes años. En todo este tiempo se va produciendo

un impacto social como consecuencia de la incertidumbre, el desorden y la desorganización social que experimentan las comunidades afectadas, y en momentos más puntuales todo este substrato genera conflictos con la administración u otras instituciones o también con las organizaciones que representan a los futuros beneficiarios de la obra, sean éstos regantes o empresas hidroeléctricas. Esta sería la secuencia teórica de los conflictos que se producen antes de que una obra dé comienzo e incluso antes de que se inicie cualquier procedimiento expropiatorio. Por otra parte, es también el período en el que se debería actuar para, primero, intentar comprender el conflicto y, segundo, para poder dialogar y negociar dentro de un marco en el que se encuentren la argumentación jurídico-política, técnica y económica de la administración y el culturalismo de los afectados. Dentro de este marco deberían haber todas las opciones posibles y entre ellas, por supuesto, la cancelación del proyecto.

He descrito la tipología de conflicto que se ha venido desarrollado a lo largo de varias décadas en torno a una sucesión de proyectos para la construcción de presas en un río del Pirineo español. Este ha venido siendo un caso modélico y por ello he recurrido a él. Pensando que es necesario fundamentar etnográficamente cualquier argumento generalizador me he dirigido a una situación concreta, de riesgo, y lógicamente a un contexto local. Sin embargo, es preciso considerar también otros contextos que apuntan hacia dimensiones nacionales e internacionales.

2. La equidad como argumento

A la hora de analizar los conflictos del agua en España es fundamental destacar de qué modo han evolucionado en los últimos años. En 1996 Víctor Pérez Díaz y Josu Mezo (Pérez, Mezo, y Álvarez-Miranda, 1996) acuñaron el concepto de “comunidad hidráulica tradicional” para referirse al conjunto de agentes que hasta entonces habían protagonizado la Política hidráulica⁸ y entre los cuales destacaban principalmente la Administración, las empresas hidroeléctricas, las grandes empresas constructoras y las comunidades de regantes. Ya por aquel entonces era evidente que esta comunidad hidráulica tradicional había sido desbordada por nuevos agentes que irrumpían con fuerza en el nuevo escenario de las políticas del agua tal como se estaba gestando. Se trataba fundamentalmente del movimiento ecologista y de las asociaciones de afectados. Ciertamente que en los últimos años el papel jugado por estos movimientos sociales no ha hecho sino crecer al incrementar notablemente su presencia pública. Esta nueva presencia y actividad no parece haber sido asimilada por esta “comunidad hidráulica tradicional” que se mueve entre la imposición y el desconcierto.

Creo que en este período lo más interesante ha venido del movimiento social constituido por los afectados, ya que ellos han sido los más activos opositores a muchas de las nuevas obras hidráulicas ahora en construcción o en proyecto. Sin embargo esta acción opositora ha ido más allá del activismo, y sin des-

cuidar las movilizaciones sociales, ha sido capaz de producir un pensamiento singular que se traduce en múltiples documentos y reflexiones colectivas⁹. Mi interés es analizar esta visión del problema, desarrollada al calor de una movilización social sin precedentes en lo que se refiere a la gestión y planificación del agua en España.

Hoy es evidente que estos conflictos han traspasado los límites locales, dentro de los que nacieron inicialmente, y en la actualidad se trata ya de situaciones globales que exigen un debate acerca de cuestiones tan importantes como la equidad, el principio legal del interés general, la crítica al uso del concepto de minoría y, en consecuencia, también sobre la democracia y los derechos humanos.

El concepto de equidad centra actualmente el debate acerca de los impactos sociales derivados de la construcción de grandes presas en todo el mundo. Considerando que estas construcciones han sido acometidas para promover el desarrollo, conviene evaluar tal desarrollo en términos de su equidad para todas las poblaciones afectadas. En su informe final, dado a conocer en noviembre del año 2000 en Londres, la *World Commission on Dams* (World Comisión on Dams, 2000) señalaba que la equidad de las grandes presas se define alrededor de tres ejes fundamentales:

1. Un balance general que compare los beneficios y los costes o perjuicios de una gran presa. La crítica a la construcción de grandes presas indica que hasta ahora en la realización de estos balan-

ces se han ignorado los costes sociales y medioambientales. Los defensores arguyen que, si hacemos el balance a largo plazo, los beneficios siempre superan a los costes.

2. Una evaluación que considere hasta qué punto los perjudicados alcanzan a disfrutar de los beneficios inducidos por la construcción de una gran presa.
3. Una comparación de la manera en que los costes en sí mismos y los beneficios también en sí mismos se distribuyen entre la población, y especialmente para comprobar si dicha distribución atribuye siempre a las mismas poblaciones un papel semejante, sea el de beneficiados o el de perjudicados.

Tomando en cuenta estas tres consideraciones es posible advertir no sólo la relevancia del debate sobre la equidad, sino también de qué manera todas ellas están presentes en los conflictos que se vienen desarrollando en España. Veamos en qué términos se argumentan.

Los afectados ya han asumido una crítica, formulada inicialmente por diversos expertos, que viene a cuestionar la rentabilidad futura de las nuevas presas como consecuencia del futuro de los nuevos regadíos. En el contexto de la política agraria europea, una gran parte de los nuevos regadíos que se pretende poner en marcha sólo contribuiría a ampliar los excedentes de producción que ya mantiene la Unión Europea. Por otra parte, se reclama una política que dé prioridad al ahorro



*Niña del Pacífico,
“descendiente de los
africanos traídos para
el laboreo de las minas
durante la Conquista
y la Colonia”. Colombia
secreta, Villegas Editores.
Foto: Andrés Hurtado*

en el consumo de agua para los regadíos. Ciertamente una gran parte de estos regadíos han quedado tecnológicamente anticuados, sus consumos por hectárea resultan desproporcionados y un volumen muy importante del agua se pierde en el tránsito, puesto que las infraestructuras disponibles, canales y acequias, necesitan ser renovadas. Los afectados reclaman, como mucho más rentable, una verdadera política de modernización de los regadíos actuales para obtener, gracias a una mayor eficiencia y por consiguiente al ahorro en el consumo de agua, unas nuevas disponibilidades que pudieran ser equiparables a aquellas que se quiere obtener mediante la construcción de nuevos embalses. En último término todas estas evaluaciones les llevan direc-

tamente a cuestionar la rentabilidad futura de las nuevas construcciones hidráulicas.

La política hidráulica no ha traído hasta ahora ningún beneficio para las poblaciones afectadas. Este es un argumento incuestionable para los afectados. Es cierto que en el pasado lo único que obtuvieron fueron los justiprecios fijados por ley para las expropiaciones llevadas a cabo, ya que ninguna de las grandes obras ya ejecutadas fue acompañada de plan alguno de restitución y compensación territorial. A partir de aquí los afectados han formalizado una demanda en términos de, lo que ellos llaman, la “deuda histórica”. Consideran que es mucho lo que se les debe, ya que gracias a los costes sociales y medioambientales que

ellos y su territorio pagaron en su día, miles y miles de hectáreas fueron regadas y se han venido generado millones y millones de kilovatios de energía eléctrica.

La dimensión más política de la equidad, tal como es argumentada por los afectados, se relaciona con el tercero de los ejes que he señalado previamente. La política hidráulica ha reiterado a lo largo del siglo XX la misma distribución de costes y beneficios, encarnándola en territorios, para de esta manera convertir a la montaña¹⁰ en un permanente territorio de “servidumbre”. Este hecho les lleva a criticar las prácticas político-administrativas del Estado, a dudar de la naturaleza democrática de sus actuaciones y a entrar en un debate ético y políti-

co en el que se argumenta en torno al “interés general”, al juego de las mayorías y las minorías, y, finalmente, todo les conduce a hablar del significado de la democracia.

El desarrollo posee una vertiente cultural que resulta decisiva para su implementación y es en esta vertiente en la que las comunidades implicadas sitúan su propia concepción acerca de la equidad. Esto es lo que han hecho las poblaciones de los valles pirenaicos aragoneses, argumentar la equidad en términos de lo que significa ser un perjudicado o ser, por el contrario, un beneficiado. La cuestión que finalmente destaca es que si en democracia estas condiciones se deben repartir entre toda la población de una forma aleatoria, de tal modo que el perjudicado de hoy pueda ser perfectamente el beneficiado de mañana, y también, por supuesto, a la inversa; en realidad ellos han sido en el pasado los perjudicados y lo van a seguir siendo también en el futuro si se llevan a cabo todas estas nuevas obras. Hay así una lógica perversa en la práctica de un modelo de desarrollo que se basa en la construcción de grandes embalses con el fin de extender el regadío, ya que convierte a un mismo territorio en perdedor sistemático. Los afectados

han argumentado esta evaluación en unos términos que ellos mismos califican de “servidumbre”, al denominar a sus valles y tierras como un “territorio de servidumbre”. De este modo la falta de equidad de la política hidráulica, tal como se está practicando, reside sobre todo en



*Patio en Cartagena de Indias. Nomenclator cartagenero.
Foto: D. Arango / J.C. Flórez*

el hecho de colocar a unos territorios al servicio de otros.

¿Por qué la construcción de un gran embalse es de interés general? Durante bastante tiempo los afectados no objetaron este principio al ser aplicado a cada embalse en concreto. Es verdad que era posible de-

mostrar que los perjuicios eran mucho menores que los beneficios, si se estimaban en términos de hectáreas de cultivo, ya que siempre eran muchas menos las hectáreas a anegar que las hectáreas a regar. De igual modo y atendiendo a la productividad la comparación resultaba abrumadoramente favorable, ya que las tierras anegadas eran más pobres, estaban muy parceladas y el clima de montaña no resultaba tampoco muy favorable, en tanto que las amplias llanuras que iban a ser regadas, y que disponían de un clima bastante más suave, iban a rendir mucho más. Estaba claro, pues, dónde quedaba el interés general. Sin embargo, las cosas empezaron a cambiar a partir del momento en que la evaluación del impacto de cada embalse dejó paso, primero entre una minoría de afectados y después de un modo mucho más generalizado, a una visión de conjunto, más globalizada, respecto a lo que había supuesto la construcción de embalses

en espacios que poseen unas características territoriales, socioculturales y económicas semejantes, y a lo que supondría la construcción de unos cuantos más. Así empezó a surgir una nueva perspectiva y con ella nuevos argumentos que no se habían manejado hasta entonces. Todo esto empezó a surgir en los

años ochenta y fraguó definitivamente en los noventa, al tiempo que el propio movimiento de oposición a la construcción de nuevos embalses fue madurando en una organización como Coagret¹¹.

3. Agua y ciudadanía europea

En 1999 visitó España una comisión procedente de Chile en representación de la comunidad Pehuenche. Pretendían dar a conocer la situación en la que se encontraban: amenazadas sus tierras por la construcción de varias presas en el río Bío-Bío y ante la perspectiva de su propio desalojo de dicha tierras. Dos años antes el antropólogo norteamericano Ted Downing, encargado por la empresa constructora IFC para realizar un estudio del impacto social derivado de la presa Pangué y del proyecto Ralco, denunciaba ante la American Anthropological Association (AAA) cómo esta misma empresa le había impedido dar a conocer a los afectados, el grupo indígena Pehuenche, en el río Bío-Bío, los resultados de su estudio. La AAA, que agrupa al conjunto de la profesión antropológica norteamericana con más de 11.000 miembros, abrió una investigación en el seno de su Comité de Derechos Humanos y se dirigió al Banco Mundial, institución que participaba en la financiación de estas presas, para darle conocimiento de todo lo sucedido y trasladarle entre otras demandas:

la adopción de un compromiso único y obligatorio para garantizar los derechos humanos de todas las poblaciones impactadas por sus proyectos de desa-

rollo (American Anthropological Association, 1998).

Como es bien sabido, el Banco Mundial ha venido aportando en las últimas décadas una cuantiosa financiación dirigida a sostener la construcción de grandes infraestructuras hidráulicas en los países en vías de desarrollo. Recientemente han sido el propio Banco Mundial y la World Conservation Union los que han creado una comisión internacional, la World Commission on Dams, que durante tres años ha estado evaluando en todo el mundo la política de construcción de grandes embalses. De los documentos que ha producido esta comisión se deduce un criterio general de revisión respecto a esta política de grandes construcciones y junto a múltiples variables, económicas, técnicas, políticas o ecológicas. Destaca igualmente una nueva preocupación por la implicación que existe entre estas construcciones y los derechos humanos. Cada día que pasa nos llegan nuevos testimonios de múltiples situaciones conflictivas que se están produciendo en todo el mundo como consecuencia de la construcción de grandes infraestructuras hidráulicas. Recientemente ha adquirido notoriedad la campaña protagonizada por Arundhati Roy, la más famosa escritora hindú, que ha venido denunciando cómo en la India ya han sido desplazadas más de cincuenta millones de personas como consecuencia de la construcción de grandes embalses¹².

Para quienes, como es mi caso, hemos dedicado tiempo a la investigación de los conflictos que se suscitan en relación con proyectos para la construcción de grandes pre-

sas, resulta más que evidente que tras las reacciones de quienes se consideran afectados hay un complejo mundo de ideas, valores, sentimientos y emociones, cargado de expresividad simbólica, que alude primordialmente a la defensa de un territorio que consideran propio. Los Pehuenche chilenos vinieron a España para lanzar aquí un mensaje semejante. Pero también en España, y desde hace bastantes años, hay un buen número de poblaciones, amenazadas por la posible construcción de grandes embalses, que vienen manifestándose en términos muy semejantes. En España tenemos el ejemplo del *Libro blanco del agua*¹³, y las pocas líneas que dedica a esta cuestión reflejan un conjunto de prejuicios que son propios de la tecnocracia. Para los redactores de este documento el otorgar un valor social y simbólico al agua es cosa de “indígenas”, algo “atávico”, y poseer un valor territorial en cuanto al uso del agua parece algo “tribal”. Todas éstas son expresiones que se deslizan en el *Libro blanco del agua* para componer implícitamente un diagnóstico excluyente respecto a aquellas manifestaciones, más o menos organizadas, que aluden a un mundo simbólico y valorativo propio. De este modo cualquier representación cultural del agua, expresada por una comunidad que se ha vinculado históricamente a un territorio que dispone de este recurso, es expulsada hacia el terreno de lo “pintoresco”.

Vale la pena detenernos en estos hechos, ya que los afectados, especialmente en el Pirineo aragonés, han vinculado su situación a la de otras comunidades de afectados en otros lugares del mundo y

especialmente al caso Pehuenche, ya que además la empresa multinacional que está detrás de la construcción de estas nuevas presas en Chile es española. En España, en algunas ocasiones, el movimiento de afectados se ha representado a sí mismo como los “indígenas” del Pirineo, encontrando que su situación presenta semejanzas con aquellas que protagonizan comunidades como los Pehuenche y por esta razón han llegado a destinar un pequeño porcentaje de sus exiguos presupuestos para ayudar a estas comunidades. En este mismo *Manifiesto*, ya citado anteriormente, se indica lo siguiente:

Al estar conviviendo con nuestros propios problemas, no solemos darnos cuenta de que el debate sobre las afecciones de determinadas obras es ya un movimiento internacional en varios continentes. Aunque parezca que cada uno vamos a lo nuestro, formamos parte, queramos o no, de una nueva cultura del agua que reclama los derechos de las minorías de las zonas de montaña y el fluir de los ríos por su territorio como valor para el desarrollo, en todo el mundo.

Los afectados también aprecian que existen legislaciones y cartas internacionales que protegen a las minorías que poseen una identidad étnica y cuya preservación, por esta misma razón, puede ser favorecida. Argumentar a partir de una representación cuasi étnica o como habitantes de una reserva, no deja de ser, por su parte, una ironía que pretende poner de manifiesto cómo un Estado, que es miembro de la Unión Europea, ignora el valor singular que unas poblaciones le otorgan a su territorio y a la continuidad de la vida en él.

No me parece que estas argumentaciones resulten ser banales, sino que, por el contrario, ponen el dedo en la llaga con relación a un problema verdaderamente significativo para el futuro de la vida rural, especialmente en áreas de montaña en Europa. El 23 de octubre de 2000 fue aprobada por el Parlamento Europeo la *Nueva directiva marco del agua* cuyo objetivo es adecuar las políticas del agua de todos los estados miembros de la Unión Europea.

El principal objetivo de esta nueva directiva es asegurar la calidad medioambiental de los usos del agua en el futuro. Sin embargo, destaca la prioridad que se otorga a la defensa de un tipo de usuario del agua que es concebido primordialmente como un consumidor. La tipología que prevalece corresponde sobre todo a la de un ciudadano europeo que desea consumir agua de calidad y gozar de un medio ambiente cuya preservación quede garantizada. Es cierto que los objetivos de esta nueva directiva son fundamentales y muy valiosos, pero falta en ella una visión acerca del valor social y cultural del agua en relación con el territorio. En este sentido llama la atención la noción de medio ambiente que reiteradamente se maneja en esta directiva y que, a mi modo de ver, es abrumadoramente biológica, y creo que ésta es una visión unilateral del medio ambiente ya que apenas se reconoce su dimensión sociocultural. La noción ecosistémica del medio ambiente debería tener su contrapartida en la noción territorial, pues ésta incluye a la sociedad y a la cultura.

Los usos y aprovechamientos del agua activan la cultura, porque

los habitantes de un territorio se han vinculado a dichos usos a través de la tradición y de la historia. El agua es un elemento esencial del territorio y como tal constituye una pieza fundamental en interacción con la tierra y la población. Desde esta perspectiva el concepto de “calidad medioambiental de las aguas”, que es fundamental para esta nueva directiva, no puede ser definido exclusivamente a partir de parámetros ecológicos y bioquímicos, sino también culturales. Comprender que el agua y sus usos contribuyen a construir la identidad de unas poblaciones, generalmente rurales, debería haber sido parte de esta nueva directiva. Sin embargo no parece que se le haya dado importancia a esta cuestión. Prevalece entonces una concepción exclusiva de la ciudadanía europea en la que el agua es un objeto para ser consumido con las mayores garantías de calidad.

La representación del agua como símbolo de identidad no es objeto de consideración por parte de la nueva política europea del agua. Por esta razón cuando los habitantes del Pirineo aragonés se han definido, con un punto de ironía, como los “indígenas” del Pirineo, sentían que esta era la única manera de existir como comunidad que enfatiza, ante una situación de riesgo, su vínculo fundamental con un territorio propio. Cabe preguntarse entonces si la construcción de la ciudadanía en el seno de la Unión Europea es capaz de asimilar identidades fijadas al suelo sin tener que recurrir a la etnicidad, a un tipo de definición como minoría peculiar o a tener que atrincherarse en una reserva. En muchos lugares las poblaciones rurales europeas han con-

vertido a su territorio, el espacio-soporte en el que han vivido durante generaciones, en un objeto de representación que les identifica, y es en este contexto global en el que la lucha de los habitantes del Pirineo aragonés contra la construcción de nuevas presas se sitúa, ya que no es ésta una acción particular sino expresión de una cultura que comparten millones de europeos.

4. Conclusiones

He pretendido mostrar una de las tensiones fundamentales que caracteriza a los conflictos del agua que se localizaban primero en un entorno local. En cuanto que toda controversia implica a diversas partes, aquí podemos observar cómo una de estas partes, aquella que se considera afectada y perjudicada, trata de sacar el conflicto fuera de los límites locales dentro de los que se gestó y a su vez la otra parte en conflicto, y dentro de ella el Estado y la administración, persiguen bloquear dicho conflicto manteniéndolo dentro de estos mismos márgenes locales para neutralizarlo.

En el centro de esta controversia se encuentra el concepto de “minoría” y por supuesto su definición. Los afectados se mueven entre dos tipos de argumentaciones, ya que por un lado reclaman el res-

peto a las minorías, lo cual significa considerarse una minoría, pero por otro lado y cada vez más argumentan no ser una minoría. Esta última afirmación ha sido posible a partir de una conciencia territorial en auge que les ha llevado a

soporte para la vida. La noción de supervivencia comienza a estar presente en las voces de los afectados:

Considerando que las generaciones futuras de habitantes de la Montaña tendrán graves problemas para subsistir en tiempos cambiantes sin el territorio útil para la vida humana; y que las generaciones actuales, además de afectados directos o indirectos, somos los que podemos defenderlo; y considerando que el hecho de ser mayoría no da el derecho de doblegar a la minoría, pudiendo encontrar mejores alternativas para todos; suscribimos este Manifiesto por la Dignidad de la Montaña.

Como se puede ver en el denominado *Manifiesto por la dignidad de la Montaña*, argumentar a favor de la supervivencia del territorio conduce a la definición de lo que los afectados consideran, sin lugar a dudas, un “interés general”, y es este el punto en el que se sienten capaces de objetar el “interés general” del Estado, ya que éste se define con relación al bienestar de unos territorios ajenos, los que han sido y van a

ser regados. A partir de aquí y mediante una simple comparación se preguntan si acaso su territorio vale menos que el de los “otros” a la hora de favorecer el desarrollo. La controversia acerca de la naturaleza de una minoría sale a la luz a partir de esta evaluación.



Patio con árboles y fuente del claustro de la Compañía (San Pedro Claver). Cartagena. Nomenclator Cartagenero. Foto: D. Arango / J.C. Flórez

globalizar su situación, cuando han visto que los impactos sociales y ambientales de las obras hidráulicas ya construidas y el de las que están por construir deterioraban intensamente su “interés general”, el mantenimiento del territorio como

Creo que en el fondo hay un discurso subyacente que tiene que ver con los fundamentos de la democracia y que se relaciona con el juego de las mayorías y las minorías. El interés general se ha definido hasta ahora a partir de evaluaciones numéricas que calculan las proporciones de lo que es mayoritario y minoritario con respecto a un “interés” que se convertirá en “general” en función del resultado de dicho cálculo. Frente a esto lo que nos están proponiendo en el fondo los afectados por la construcción de grandes presas, especialmente en el Pirineo aragonés, no es otra cosa que la consideración de criterios cualitativos a la hora de definir el interés general de aquellas obras que pretenden favorecer el desarrollo. Estos criterios cualitativos son presentados incluso como un derecho humano y a ello no es ajeno el conocimiento de lo que sucede a nivel internacional, que alude a la preservación del territorio propio como soporte imprescindible para la vida. Este vínculo tan fundamental no puede ser cercenado en aras de un supuesto interés general. Desde este punto de vista no puede haber ni mayorías ni minorías, sino equidad, y este era el sentido más profundo de la afirmación contenida en el *Manifiesto por la dignidad de la Montaña*:

En realidad la minoría que todos somos en alguna ocasión, no debería estar frente a nada, sino recordar a la mayoría de cada momento, el derecho al desarrollo de cada cual sin que esto implique la posibilidad de machacar al vecino.

Es posible interpretar estas palabras en el sentido de que la minoría no es una condición natural

de las personas o de las colectividades, sino una circunstancia que depende de múltiples factores. Los hechos que hemos presentado aquí contribuyen a mostrar que las poblaciones afectadas por la construcción de embalses han sido convertidas en una minoría por una política que ellos objetan. En este sentido son una minoría “inventada”.

Citas

- 1 Es preciso recordar que la construcción de grandes obras hidráulicas fue uno de los elementos propagandísticos que utilizó con mayor frecuencia el régimen franquista.
- 2 Entre 1939 y 1975, período de vigencia en España de la dictadura de Franco, en Aragón se construyeron 17 grandes embalses que totalizaban una capacidad de almacenamiento de 1.865 hm³. A partir de 1976 y hasta el día de hoy se han construido 4 embalses que totalizan una capacidad de almacenamiento de sólo 171 hm³.
- 3 Este río nace en las cumbres más altas de los Pirineos.
- 4 Manuel Lorenzo Pardo fue uno de los ingenieros que más contribuyó a la definición de la política hidráulica en España a lo largo del siglo XX.
- 5 Se trata de un gran sistema de regadíos que se empezó a desarrollar en la década de los veinte del siglo pasado y que para entonces (1976) ya había alcanzado las 90.000 has transformadas en regadío.
- 6 Conflictos como los de Riaño (Castilla-León), Itoiz (Navarra), Santaliestra, Jánovas, Biscarrués y Yesa (Aragón), han tenido gran repercusión. Finalmente la polémica desatada a partir de 2001 por el Plan Hidrológico Nacional impulsado por el gobierno de Aznar y que contemplaba el transvase de 1.000 hm³ anuales desde el río Ebro a las regiones mediterráneas, desató una intensa polémica con grandes manifestaciones de oposición y también de apoyo. Finalmente y tras el reciente cambio de gobierno (2004), el actual de José Luis R. Zapatero ha derogado este Plan y anulado el propio transvase. A la luz de estos acontecimientos se puede apreciar fácilmente que España

ha atravesado un período de intensa conflictividad en torno a la gestión del agua.

- 7 En España la gestión del agua se lleva a cabo a través de organismos de cuenca llamados Confederaciones Hidrográficas. Cada una de estas confederaciones tiene un Consejo del Agua, de carácter consultivo, donde deben estar representados, además de la administración y los expertos, todos los intereses que confluyen en los usos y la gestión del agua. Además existe un Consejo Nacional del Agua que abarca al conjunto de la nación.
- 8 A finales del siglo XIX y principios del XX el término Política hidráulica fue usado reiteradamente por Joaquín Costa, gran ideólogo del desarrollo de la nación mediante la construcción de grandes infraestructuras hidráulicas capaces de transformar la pobre agricultura de secano de la mayor parte de España en una moderna agricultura de regadío. Por eso en ese país se ha hablado tanto de Política hidráulica como modelo para una política del agua. En términos generales podríamos decir que la Política hidráulica es un modelo de gestión del agua que pone el acento en las grandes construcciones. Por las mismas fechas en los Estados Unidos John W. Powell proponía la irrigación de las regiones áridas del oeste y la construcción de presas capaces de almacenar el agua y disponer de ella para un intenso uso agrícola y colonizador.
- 9 Entre los diversos documentos producido por este movimiento destaca el llamado *Manifiesto por la dignidad de la montaña*, hecho público en 1998 tras una asamblea realizada en esta localidad pirenaica aragonesa. A este documento me voy a referir y también transcribiré una pequeña parte de su contenido.
- 10 La confrontación entre territorios es una dimensión fundamental del conflicto tal como se produce en España. En este caso podemos observar la disensión entre los habitantes de los valles del Pirineo, territorio montañoso en el que se embalsa y por tanto donde hay afectados, y las llanuras del valle del Ebro, donde se transforman las tierras de secano en regadío y donde existen beneficiarios. De este modo el conflicto no se desenvuelve sólo como conflicto con el Estado y la administración sino que también se representa como un conflicto de intereses entre dos territorios: la “montaña” y el “llano”.
- 11 El movimiento opositor a la construcción de nuevos embalses nació y se desa-

rolló en entornos locales que correspondían a los lugares afectados por la ubicación de una presa y del vaso de un pantano, junto con los territorios circundantes. Posteriormente, con el aumento en intensidad de la actividad de estos grupos, se unieron en la década de los noventa del siglo pasado en la llamada Coordinadora de afectados por grandes embalses y trasvases (Coagret).

- 12 Lógicamente en España nos encontramos muy lejos de cifras como ésta o la que correspondería a los desplazados por la construcción en China de la presa de las Tres Gargantas. No existiendo datos completos que resulten fiables, a veces se ha mencionado la cantidad aproximativa de 60.000 personas desplazadas en España por la construcción de grandes obras hidráulicas a lo largo del siglo XX.
- 13 Este documento, *Libro blanco del agua*, fue publicado en 1998 por el Ministerio de Medio Ambiente de España y pretendía recoger en más de mil páginas la doctrina fundamental de la Política del Agua en España.

Bibliografía

AMERICAN ANTHROPOLOGICAL ASSOCIATION, *The Pehuenche, The World Bank Group and Endesa S.A. Violations of Human Rights in the Pangue and Ralco Dam Projects on the Bío-Bío River, Chile*, p. 18 (<http://www.ameranthassn.org/pehuenc.htm>), 1998.

ARROJO Agudo, Pedro (ed.), *El Plan Hidrológico Nacional a debate*, Bilbao, Bakeaz y Fundación Nueva Cultura del Agua, 2001.

BOHOLM, Åsa (ed.), *National Objectives-Local Objections. Railroad Modernization in Sweden*, Gothemburg, Göteborg University, 2000.

BOHOLM, A. & Löfstedt, R., *Facility Siting. Risk, Power and Identity in Land Use Planning*, London, Earthscan Publications Limited, 2004.

CAMACHO, David E. (ed.), *Environmental Injustices, Political Struggles: Race, Class and the Environment*, Duke University Press, 1998.

CERNEA, Michael (ed.), *Putting People First*, New York, Oxford University Press, 1991.

CERNEA, Michael & Guggenheim, Scott (eds.), *Anthropological Approaches to Resettlement. Policy, Practice and Theory*, Boulder, Westview Press, 1993.

DONAHUE, John M. & Johnston, Barbara (eds.), *Water, Culture, & Power. Local Struggles in a Global Context*, Washington, Island Press, 1998.

GOTTLIEB, R., *A Life of its Own: The Politics and Power of Water*, New York, Harcour Brace Jovanovich, 1988.

MAIRAL, G., "A Risk Shadow in Spain", in: *Ethnos. Journal of Anthropology*, London, Routledge, Vol. 68, No. 2, 2003.

MAIRAL, Gaspar; Bergua, José Angel & Puyal, Esther, *Agua, tierra, riesgo y supervivencia*, Zaragoza, Prensas Universitarias de Zaragoza, 1997.

MAIRAL, G. & Bergua, J. A., "From Economism to Culturalism: the Social and Cultural Construction of Risk in the River Esera", in: Abram, S. & Waldren, J. (eds.), *Anthropological Perspectives on Local Development. Knowledge and Sentiments in conflict*, London, Routledge EASA series, 1998.

MAIRAL, G. y Bergua, J. A., *De Joaquín Costa al Pacto del Agua. Los aragoneses y el agua* Zaragoza, Egido Editorial, 2000.

PÉREZ Díaz, V., Mezo, J. y Álvarez-Miranda, B., *Política y economía del agua en España*, Madrid, Círculo de Empresarios, 1996.

ROY, Arundathi, *El álgebra de la justicia infinita*, Barcelona, Anagrama, 2001.

STOFFLE W. R., and others, "Risk Perception Mapping. Using Ethnography to Define the Locally Affected Population for a Low-Level radioactive Waste Storage Facility in Michigan", in: *American Anthropologist*, Volumen 93, Number 3, 1991, pp. 611-635.

WORLD COMMISSION ON DAMS, *Dams and Development and New Framework. The Report of the World Commission on Dams*. London, Earthscan Publications Ltd., 2000.

