

I. El derecho al agua



La cooperación para el desarrollo de la Unión Europea y el derecho al agua

MERCEDES GUINEA LLORENTE

Profesora de Relaciones Internacionales, Universidad Complutense de Madrid

La Unión Europea, como es bien sabido, es uno de los actores más relevantes de la cooperación internacional, responsable como agregado político del 56% de la ayuda directa al desarrollo¹. Esta realidad no hace más que aplicar el mandato del Tratado de Lisboa, que le sirve de fundamento jurídico y que establece entre los propios objetivos de la acción exterior europea "apoyar el desarrollo sostenible en los planos económico, social y medioambiental de los países en desarrollo, con el objetivo fundamental de erradicar la pobreza"².

La organización supranacional europea lleva desplegado desde hace décadas un activismo destacable en la fijación de la agenda internacional en materia de desarrollo directamente o a través de sus Estados miembros, lo que ocurrió en la Cumbre del Milenio que fijó los Objetivos de

adoptaría unas Directrices sobre el agua que habían de aplicarse a toda la cooperación europea⁷. Las Directrices definen una estrategia de planificación y gestión de las actividades relacionadas con los recursos hídricos desde la elaboración de las políticas nacionales hasta la explotación de los servicios, incluyendo la ejecución de los proyectos y programas especializados.

En el año 2002, la Comisión Europea adoptó una Comunicación relativa a la gestión integrada del agua en los países en desarrollo, que seguía la filosofía de las Directrices⁸. Esta Comunicación recoge las orientaciones y prioridades europeas en materia de gestión del agua en los países en desarrollo con el objeto de garantizar un acceso sostenible y equitativo a recursos hídricos saludables y a saneamientos adecuados e higiénicos para todos los seres humanos. La Comunicación toma los resultados de la Cumbre de Bonn sobre Agua dulce, incorporando por tanto los objetivos del debate internacional⁹. Pretende un concepto estratégico y global de la gestión y utilización de agua y subraya el carácter transversal de esta cuestión ya que desempeña un papel fundamental en todos los ámbitos del desarrollo. Igualmente defiende la importancia de la cooperación regional, dado el carácter comparativo de los recursos hídricos entre varios países.

hídricos en el nivel nacional y en las cuencas fluviales internacionales de los ACP.

El consenso europeo y cooperación geográfica y las perspectivas financieras 2007-2013

En el año 2006, la política de desarrollo europea experimenta una de sus reformas más importantes con la adopción del Consenso Europeo que supone la incorporación de los ODM a la política europea¹². El "Consenso" es un documento pactado entre las instituciones europeas y los Estados miembros, que sirve de marco político para la cooperación europea y para la coordinación de las políticas de desarrollo de los Estados miembros con la Comisión.

También, en la primera mitad de los 2000, la cooperación específica en materia de agua va a recibir financiación propia y exclusiva, complementando los recursos destinados al Programa Horizontal Medio Ambiente. Habiéndose detectado que la mayor parte de la población que se encuentra en situación extrema en relación al acceso al agua potable y a servicios de saneamiento básicos se halla en África¹⁰, la Comisión Europea propuso en 2003 incrementar la dotación del 9º FED destinada a actividades ligadas a la mejora de estos aspectos creándose en el año 2004 el Fondo para el Agua de los Países ACP¹¹. Este Fondo, con una dotación de 500 millones de euros, busca constituir un catalizador para desarrollar y/o reformar las políticas de estos países en la materia. La ayuda persigue el refuerzo institucional y la reforma del sector, la participación de todos los agentes concernidos, la innovación y flexibilidad, así como una gestión integral de los recursos de desarrollo, desde 2007 a

2013, que afecta a la cooperación con los países de Asia, América Latina y Oriente Medio fundamentalmente¹⁵. Este instrumento reitera el carácter horizontal del desarrollo sostenible que ha de inspirar todas las actuaciones europeas y que ha de integrarse en esos programas geográficos¹⁶.

En materia de agua, el nuevo Reglamento sostiene que los Programas Geográficos han de perseguir "el apoyo de la gestión integrada de los recursos hídricos, con especial hincapié en el acceso universal a agua potable inocua y a sistemas de alcantarillado seguros en consonancia con los ODM, a un uso sostenible y eficiente de los recursos hídricos, incluidos los destinados a la agricultura y la industria"¹⁷. A continuación, por cada una de las áreas geográficas se fija la cooperación en distintos temas relativos al agua.

De los otros instrumentos financieros para la cooperación sólo el Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación que posibilita la ambiciosa Política de Vecindad destinada a los países limítrofes del Este de Europa, el Cáucaso Sur y el Norte del Mediterráneo incluye la cooperación en materia de agua como parte de la gestión sostenible de los recursos naturales¹⁸.

Por su parte, los Programas Temáticos añaden valor a los geográficos y tratan de impulsar objetivos que no pueden lograrse adecuadamente sólo

con los Geográficos. Serán aplicados o por organizaciones intermediarias o por iniciativas multilaterales. Se incluyen aquí las iniciativas mundiales de apoyo a los ODM como la Iniciativa Europea sobre el Agua. El Reglamento del Instrumento para la Cooperación al Desarrollo recoge en su artículo 13 el Programa Temático "Medio Ambiente y gestión sostenible de los recursos naturales, entre ellos el agua y la energía", para el cual se destina un total de 840 millones de euros para el periodo 2007-2013.

El objetivo de este Programa Temático es integrar la protección medioambiental en la cooperación europea y fomentar las políticas medioambientales y de energía europeas en el exterior. Los ámbitos en los cuales se actúa son los siguientes:

- a) Ayudar a conseguir los ODM en materia medioambiental, sobre todo a través de la creación de estructuras políticas y sociales.
- b) Fomentar la aplicación de las iniciativas comunitarias y acuerdos internacionales de carácter transfronterizo.
- c) Integrar mejor los objetivos medioambientales fomentando el conocimiento técnico.
- d) Fortalecer la gestión medioambiental internacional e impulsar la definición de políticas en el plano internacional.

e) Apoyar las opciones de energía sostenible en los países socios.

En conclusión, los ODM en materia de agua han ido por delante sobre los demás ODM en su incorporación a la política de desarrollo europea. La política europea ha experimentado un fuerte desarrollo en lo que atañe a los nuevos instrumentos de programación y de concepción de las políticas de desarrollo de agua. Se va a analizar a continuación el instrumento específico de la Iniciativa de la UE sobre el Agua.

La Iniciativa europea sobre el agua de 2002

En el año 2002, la Unión Europea puso en marcha la llamada Iniciativa de la Unión Europea para el Agua como aportación a la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible. La Iniciativa es un marco multilateral que persigue el objetivo de contribuir a la realización de los Objetivos de Desarrollo del Milenio relativos al agua potable y al saneamiento, tratando de hacer converger en una misma dirección la contribución a la planificación, las inversiones y actuaciones tanto de las instituciones comunitarias como de los Estados miembros, otros Estados y organizaciones internacionales, la sociedad civil, las instituciones financieras, expertos e, incluso, la industria del agua europea.

La Iniciativa, por tanto, es un

ejemplo de la exigencia de coordinación de la política de desarrollo europea tanto con las acciones en esta materia de sus Estados miembros, como con otras organizaciones internacionales.

La Iniciativa trata de actuar de catalizador y base sobre la cual poder trabajar para conseguir los ODM desde una perspectiva integral de la gestión de los recursos hídricos. Además de estar dirigida a conseguir los ODM, su otro objetivo es el añadido en Johannesburgo: establecer planes nacionales de gestión y aprovechamiento de recursos hídricos. Persigue, por tanto, un planteamiento integrado de la gestión de los recursos hídricos, desde las cuencas fluviales hasta cuestiones de saneamiento, contaminación, depuración, institucionalización, gobernanza democrática, etc.

La Iniciativa se propuso cinco objetivos específicos para alcanzar hasta 2015:

- Reforzar el compromiso político hacia la acción y la innovación sobre la base del partenariado.
- La promoción de una mejor gobernanza de los recursos hídricos, la institucionalidad y la conciencia.
- Una gestión más eficaz y eficiente de los recursos hídricos a través del diálogo y la participación de todos los implicados.
- Una cooperación reforzada a través de fomentar

un enfoque integrado para la cuencas fluviales nacionales y las aguas transfronterizas.

- La identificación de recursos financieros adicionales y mecanismos para garantizar una financiación sostenible.

Como balance provisional, puede decirse que el planteamiento de la Iniciativa europea en materia de agua resulta positivo y constructivo aunque hasta el momento ha presentado resultados desiguales. Es innovador el planteamiento multilateral basado en el partenariado, su carácter dialogado y consensual; pero desde la misma iniciativa se reconoce que la falta de implicación de todos los socios es uno de los problemas que hoy enfrenta la gobernanza del agua²⁰. En los años de trabajo, aunque con carácter desigual, puede constatar la puesta en marcha de procesos de cooperación y firma de acuerdos internacionales en los foros regionales y la promoción de programas y diálogos nacionales para la gobernanza del agua. Otra característica positiva es su institucionalización y la asociación de políticos, técnicos y sociedad civil, de forma que pueda sumarse el conocimiento técnico a las posibilidades políticas de una forma participativa. También es reseñable su contribución al avance del conocimiento científico en la materia del agua. Sin embargo, es preciso subrayar que aún son muy bajas las inversiones aportadas en su desarrollo. Aún respondiendo a una programación política muy positiva, apoyada en el partenaria-

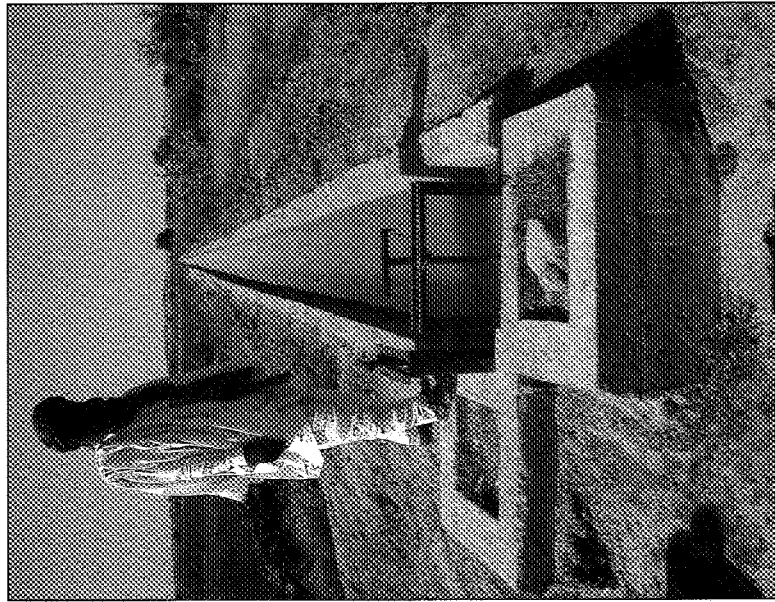


Foto: Archivo MPDL

do, es preciso aumentar la cuantía de las inversiones en materia de agua para que tengan un impacto real.

Ambiciones, recursos y resultados de la cooperación para el desarrollo en materia de agua

Si en los textos programáticos de la cooperación europea, el agua y el saneamiento ocupan un lugar central como modo de cooperar para el lo-

gro del ODM 7, el verdadero compromiso se detecta en los recursos realmente destinados y los resultados alcanzados. Es preciso exponer también la realidad de la ayuda, los recursos destinados y la eficacia de la misma para la consecución de los ODM y de los objetivos propios planteados por la propia Unión Europea.

Resulta muy difícil poder contabilizar los recursos exactos de la Unión Europea destinados a actuaciones de coo-

peración en materia de agua, como consecuencia de la transversalidad de este objetivo. Esta cooperación se desarrolla a través de cauces muy diversos. Así la cooperación cubre proyectos clásicos a través de fondos destinados específicamente al agua, pero también se desarrolla a través del apoyo a la política gubernamental en los programas geográficos y, normalmente, en coordinación con otros gobernantes. Esta cooperación se articula también a través de la ayuda humanitaria, del Instrumento ACP ya mencionado, de la aportación a la Iniciativa multilateral del agua, etc.

La UE en cuanto que agregado político –esto es, la cooperación financiada con cargo al presupuesto comunitario junto a la bilateral de la totalidad de sus Estados miembros– gasta unos 1.500 millones de euros al año en proyectos de agua. La Comisión Europea ha destinado a infraestructura social en el año 2005, 2.120 millones de euros en créditos de pago, de los cuales 210 millones han sido directamente destinados a suministro de agua y saneamiento²¹. En el año 2006, esas cifras ascendieron a un total de 2.630 millones de euros en infraestructuras sociales y, concretamente, 310 millones de euros en acciones directas en materia de agua. Desde 2002 la ayuda humanitaria en materia de agua se mantiene en una media de 400 millones de euros anuales.

les. Por su parte, se está destinando al Instrumento ACP 500 millones de euros con carácter anual desde 2004.

Estas cifras absolutas han de ser matizadas con las relativas, a través de las cuales se ve que la financiación de proyectos concretos en materia de infraestructuras de agua, no ofrece un panorama tan positivo: no supera el 10% del total de la AOD de la Unión Europea²². Examinando en concreto la Iniciativa, la Comisión detectó en un informe parcial que no iban a poder cumplirse los ODM si no se aportaban más fondos, por lo que se hace un llamamiento a que la Iniciativa pueda movilizar más recursos provenientes de instituciones financieras internacionales y del sector privado²³. Desde la propia Comisión Europea se reconoce que en 2010 la consecución de los ODM en materia de agua e instalaciones sanitarias ha sido irregular. Mientras que se puede mantenerse un progreso sólido y sostenido en materia de acceso a agua potable, en cambio las perspectivas de extensión de instalaciones sanitarias resultan considerablemente sombrías²⁴.

La cooperación europea en materia de agua resulta limitada en relación a los recursos disponibles en materia de AOD. En cualquier caso, ha de ser recordada la dificultad de utilizar estos datos como únicos indicadores de coo-

peración en materia de agua, por la dispersión de actuaciones que señalábamos al principio. A la falta de recursos debe añadirse también la incapacidad de la Iniciativa para el Agua de conseguir uno de sus objetivos fundamentales, la movilización de inversiones públicas y privadas para financiar sus proyectos y la implicación total de todos los implicados en la gobernanza del agua.

Notas

¹ En el año 2009, los Veintisiete más la Comisión Europea desembolsaron un total de 48.200 millones de euros. No obstante, la crisis económica se está haciendo notar ya que la aportación global del agregado político se está situando por debajo del 0,56 % del PIB que los Estados miembros se habían comprometido a alcanzar en 2010, llegando solamente a un 0,42%. La Comisión Europea por sí misma ha llegado a desembolsar un total de 10.000 millones de euros. Vid. EUROPEAN COOPERATION OFFICE, *Annual report 2010 on the European Union's development and external assistance policies and their implementation in 2009*, Luxembourg, OPOCE, 2010.

² Artículo 21 del Tratado de la Unión Europea, modificado por el Tratado de Lisboa.

³ ALLIANCE 2015 TOWARDS THE ERRADICATION OF POVERTY, 2015 Watch, Report nº 6, 2010, p. 9.

⁴ Véase en este sentido: Mercedes GUINEA LLORENTE, "Agua y desarrollo: la cooperación europea", en: Cesáreo GUTIÉRREZ ESPADA *et alia* (Coords.), *El agua como factor de cooperación y conflicto en las relaciones inter-*

nacionales contemporáneas, Murcia, Instituto Euromediterráneo del Agua, 2009, pp. 271-281.

⁵ El Programa Horizontal "Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente" se pone en marcha a raíz de la Resolución del Consejo sobre medio ambiente y desarrollo de 1984 (Vid. Resolución del Consejo y de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros de los Estados Europeos, reunidos en el seno del Consejo de 3 de octubre de 1984, sobre la relación entre el medio ambiente y el desarrollo (DOCE C 272 de 12.10.1984, p. 1/2). Ese Programa Horizontal se aprobó por Resolución del Consejo y de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros de los Estados Europeos, reunidos en el seno del Consejo de 1 de febrero de 1993, relativa al Programa comunitario de política ambiental y desarrollo sostenible «Hacia un desarrollo sostenible».

⁶ COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, *Commission Staff Working Document "Improving environmental cooperation in development cooperation"*, Brussels, 21.04.2009, (SEC(2009) 555 final).

⁷ COMISIÓN EUROPEA, *Directrices de la cooperación para el desarrollo de los recursos hídricos. Hacia una gestión sostenible planteamiento estratégico*, 1998.

⁸ COMISIÓN EUROPEA, *Comunicación de la Comisión al Consejo y el Parlamento Europeo. Política de gestión del agua en los países en desarrollo y prioridades de la cooperación de la Unión Europea al desarrollo*, Bruselas, 12 de marzo de 2002, COM(2002) 132 final.

⁹ Véanse las Conclusiones de la Conferencia Internacional sobre el Agua Dulce, celebrada en

Bonn, del 3 al 7 de diciembre de 2001.

¹⁰ En África, cerca del 40% de la población no tiene acceso al agua potable y un porcentaje aún mayor no dispone de saneamientos. Existe un buen número de recursos hídricos transfronterizos y compartidos, recursos que son vulnerables al cambio climático y que sufren de sobreexplotación y de contaminación.

¹¹ COMISIÓN EUROPEA, *Comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo sobre el futuro desarrollo de la Iniciativa de la UE para el agua y las modalidades de creación de un Fondo para el agua para los países ACP*, Bruselas, 26 de enero de 2004, COM (2004) 43 final.

¹² Declaración conjunta del Consejo, y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, del Parlamento Europeo y de la Comisión sobre la política de desarrollo de la Unión Europea, "El consenso europeo sobre desarrollo", 20 de diciembre de 2005, DO C46, de 24.2.2006.

¹³ Declaración conjunta del Consejo..., "El consenso europeo sobre desarrollo", op. cit., puntos 80 y 81.

¹⁴ CONSEJO EUROPEO, *Conclusiones de la Presidencia*, Bruselas, 15 y 16 de diciembre de 2005, pto 7.

¹⁵ Reglamento (CE) nº 1905/2006 del Parlamento Europeo y de la Comisión de 18 de di-

ciembre de 2006 por el que se establece un Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo, DO L378, de 27.12.2006, p. 41.

¹⁶ En materia de agua, sostiene que los Programas Geográficos han de perseguir el apoyo de la gestión integrada de los recursos hídricos, con especial hincapié en el acceso universal a un agua potable inocua y a sistemas de alcantarillado seguros en consonancia con los ODM, a un uso sostenible y eficiente de los recursos hídricos, incluidos los destinados a la agricultura y la industria". Artículo 5 s) del Reglamento 1095/2006.

¹⁷ Artículo 5 s) del Reglamento 1095/2006.

¹⁸ Reglamento (CE) nº 1638/2006 del Parlamento Europeo y de la Comisión de 24 de octubre de 2006 por el que se establecen las disposiciones generales relativas a la creación de un Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación, DO L378, de 9.11.2006, p. 1, art. 2.2 g).

¹⁹ En los años 2002-2003 se puso en marcha el diseño expuesto; en 2004, la estructura administrativa y se lanzó la página web para lograr su difusión. En 2005 se discutió y desarrolló la estrategia de funcionamiento y la metodología de evaluación. Se aportó 2.2 millones de euros por la Comisión y los Estados miembros para su funcionamiento. EUWI, *Annual Report 2006*.

²⁰ EUWI, *Annual Report 2010*, p. 2.

²¹ EUROPAID, *Environmental Integration Handbook for EC Development Co-operation*, Brussels, European Communities, 2007, pp. 167-207.

²² En este sentido, un informe del CAD sobre la AOD de la Comunidad Europea muestra la falta de congruencia en que las asignaciones a servicios sociales básicos sólo suponen un 10% del total de la AOD de la Comunidad Europea. Véase al respecto: CAD, *European Community Development Aid*, 2002.

²³ La Comisión estima que habrá unos 42.000 millones de euros más con carácter anual para la realización de los ODM en materia de equipamientos sanitarios y de acceso al agua potable. Véase: COMISIÓN EUROPEA, *Comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo sobre el futuro desarrollo de la Iniciativa de la UE para el agua y las modalidades de creación de un Fondo para el agua para los países ACP*, Bruselas, 26 de enero de 2004, COM (2004) 43 final.

²⁴ EUROPEAN COMMISSION, *Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions "A twelve-point EU action plan in support of the Millennium Development Goals"*, Brussels, 21 April 2010, (COM(2010) 159 final).

I. El derecho al agua

Todas las constituciones democráticas deberían recoger el derecho humano al agua

JAIME MORELL SASTRE

Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos

Secretario General de AEOPAS

Asociación Estatal de Operadores Públicos de Abastecimiento y Saneamiento

La mercantilización del agua agrava la brecha entre países desarrollados y empobrecidos, sobre todo en el marco coyuntural económico actual.

Alrededor de 900 millones de personas no disponen de infraestructuras básicas de acceso a agua potable segura y 2.500 millones carecen de sistemas de saneamiento, cifra que supone el 40% del total de habitantes del planeta. Estas cifras, de auténtico vértigo y actualidad, son lamentablemente recurrentes pero, contradictoriamente, dejan de ser noticia.

Cada día 10.000 personas pierden la vida por carecer de agua segura, entre las que se cuentan 5.000 niños afectados también por graves enfermedades que impiden una normal escolarización. Al mis-

mo tiempo, millones de personas de países en desarrollo, niñas en edad escolar y mujeres, deben cubrir largas distancias para literalmente coger agua de una fuente, pozo o río, con que cubrir las necesidades básicas. Todo ello incrementa brechas tan importantes como la desigualdad de género y afecta de forma transversal a la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

Lejos del pensamiento de cooperación al desarrollo basado en la construcción de mega proyectos de infraestructura, que habitualmente fracasan en estos países por falta de mantenimiento o desconocimiento del entorno tecnológico que las mantiene, es importante continuar avanzando en las acciones básicas de sensibilización. Según la Organización Mun-

dial de la Salud (OMS) se podrían evitar hasta el 47% de las diarreas con conductas como lavarse las manos con agua y jabón. Son campañas de concienciación, de información en definitiva, que han de mantenerse e incluso intensificarse en el seno de las acciones que se realizan como cooperación al desarrollo, tan eficaces en el momento actual como la construcción de macro infraestructuras.

En esto influye directamente el marco institucional del lugar objetivo y la seguridad jurídica, fundamental incluso para que se puedan emprender los proyectos de cooperación. Realizar estas acciones es muy importante puesto que el resultado de los proyectos de cooperación depende de la aceptación de las personas a las que beneficia. La forma-