

Las paradojas de la política del agua en España

GASPAR MAIRAL BUIL*

RESUMEN

En este artículo se profundiza en la relación entre ideas, valores y símbolos construidos en torno al agua, por una parte, y medidas de “política del agua” (en España, durante mucho tiempo básicamente “política hidráulica”), por otra. Se muestra así cómo a la política del agua, basada supuestamente en conocimientos técnicos y saberes muy especializados, subyace todo un imaginario que comenzó a construirse a finales del siglo XIX. La notable continuidad de la política hidráulica a lo largo de los tres primeros cuartos del siglo se quebró con la transición democrática, si bien a principios del siglo XXI se aprecia una reactivación del regeneracionismo hidráulico, fundamentalmente en el discurso de las elites políticas.

teorías e intereses y es ejercida mediante la concurrencia de distintas partes que pueden relacionarse de muy diversas formas, desde la guerra abierta y la imposición de una parte sobre otras a la competencia regulada. En este último caso se acepta que la política la ejercen los ciudadanos a través de partidos políticos que compiten libremente para acceder al poder y dirigir desde allí los asuntos públicos. Ésta sería indudablemente la acepción más habitual del término “política” en nuestros días.

Ahora bien, la palabra “política” también se refiere a una actividad organizada para gestionar aspectos concretos y relevantes de la vida pública que son competencia de aquellas personas, grupos y organizaciones que disponen de poder y que convocan en su discusión a diversas colectividades y grupos sociales. La política, más bien partidista, ha existido desde siempre, pero la política vinculada a la gestión de una actividad esencial es históricamente mucho más reciente. Hubo que esperar a que, en el marco del despliegue de los Estados y mediante la acción de sus gobiernos, se establecieran por primera vez, gracias al conocimiento experto, campos especializados cuya definición, primero, y gestión, después, debía corresponder a un pensamiento crecientemente científico.

Fue en el siglo XVIII, con la Ilustración, cuando nació el primero de estos campos especializados, la economía, y con ella el surgimiento posterior de la primera política, la política económica. Sólo después, y en cuanto que nuevas ciencias fueron consolidando campos especializados, surgieron otras políticas para completar un panorama cada vez más complejo y especializado a la hora de definir la acción de gobierno en las sociedades contemporáneas. El surgimiento de nuevas “políticas”

1. INTRODUCCIÓN

El término “política” en nuestra lengua posee un extenso campo semántico que se amplía con nuevos significados al compás de los tiempos. En este artículo voy a considerar dos acepciones del término¹ que procederé a comparar para, de este modo, mostrar el carácter “paradójico” de la política del agua en España, tanto durante el siglo XX como en el momento presente.

Se suele considerar que “política” es toda actividad vinculada al acceso al poder y a su mantenimiento. La política incorpora ideas, doctrinas,

* Profesor Titular de Antropología Social de la Universidad de Zaragoza (gmairal@unizar.es).

¹ Esta ambivalencia no existe en inglés donde sí distinguen bien entre “politics” y “policy”, términos que quedan cubiertos en español con la palabra “política”.

ha sido consecuencia de los cambios socio-económicos, y especialmente del desarrollo de las ciencias. En el siglo XIX nació la sociología, y después la política social, que se consolidó a la par que el Estado del bienestar. En el ámbito de las ciencias médicas, la epidemiología tuvo un gran desarrollo en el siglo XIX, del cual derivó el concepto de salud pública y las políticas de salud. En el siglo XX, el uso creciente del concepto científico de ecología, desarrollado primero por Haeckel hacia 1866 en el campo de la biología, inspiró más tarde un movimiento social y político que defendía la conservación de los ecosistemas y, en un ámbito global, la consideración del medio ambiente como un parámetro esencial para el desarrollo humano.

A partir de aquí, y ya desde la década de 1960, las políticas de medio ambiente se han convertido en una pieza esencial en el desenvolvimiento de los asuntos públicos. En España, la propia organización de la Administración del Estado refleja a la perfección estos cambios, y las fechas en las que se crean nuevos ministerios no sólo evidencian la oportunidad de su nacimiento, sino también una necesidad que probablemente ya existiera antes. Ministerios como los de Sanidad, Asuntos Sociales o Medio Ambiente, constituyen ejemplos significativos.

La política del agua es una de estas políticas, pero que en España singularmente tiene una gran tradición, si bien con la denominación de política hidráulica². El uso del término "política del agua" es reciente y tampoco está muy extendido todavía. Pretende reflejar un cambio relevante, como es la estimación crecientemente global y multidisciplinar de esta política frente a la concepción tradicional para la cual ésta se basa ante todo en la realización de grandes obras de ingeniería hidráulica. Sería un error pensar que "las políticas" funcionan al margen de "la política", y que esta concepción ideal, la despolitización de las políticas para hacer prevalecer en ellas el conocimiento experto, se haya alcanzado. Nada más lejos de la realidad y, como trataré de mostrar en este artículo, la implicación mutua entre la política, en su primera acepción (es decir, como "lucha por el poder político"), y la política del agua, es y ha sido tan intensa como para convertirse en una gran paradoja.

² El *Libro Blanco del Agua* (Ministerio de Medio Ambiente 1998: 701) define la política hidráulica de esta manera: "la política hidráulica se ha expresado mediante planes de obras, en una asociación tan estrecha que ambos conceptos han llegado a parecer equivalentes. El propio término 'hidráulica' alude a almacenamientos y conducciones por las que circulan fluidos, y transmite una visión mecanicista, física, del problema".

En España importa mucho reflexionar de nuevo sobre la forma en que vino a nacer la política hidráulica a comienzos del siglo XX, bajo la influencia poderosa de Joaquín Costa y de su pensamiento hidráulico y regeneracionista. Precisamente los avatares más recientes de la política del agua en España, antes y después de la derogación en 2004 del Plan Hidrológico Nacional por el Gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero, muestran una reactivación del regeneracionismo hidráulico. Este hecho viene a constituir, a mi modo de ver, una paradoja, ya que convierte a una política como la del agua, para la que hoy existe un conocimiento experto muy abundante y sofisticado, y tras el cual hay además una dilatada experiencia, en una cuestión política de carácter partidista que convoca a la movilización social tras viejas banderas y al son de antiguos tambores. A esto es a lo que llamo "la gran paradoja de la política del agua en España". Analizar el surgimiento y desarrollo durante el siglo XX de una política del agua en España parece fundamental para contemplar y entender el presente. Por esta razón, una parte de este artículo está dedicada a "hacer historia", poniendo especial interés en que ésta resulte reveladora.

2. EL REGENERACIONISMO HIDRÁULICO O EL AGUA, EL PAISAJE Y LA NACIÓN

Podríamos decir que el acta de nacimiento de la política del agua en España se firma en 1902, cuando las Cortes aprueban el primer Plan Nacional de Obras Hidráulicas, también llamado "Plan Gasset", que contemplaba un total de 296 actuaciones hidráulicas para regar un millón y medio de nuevas hectáreas³. Vale la pena detenerse en la figura del promotor de este plan y en su trayectoria, ambas muy significativas. Ministro de Fomento, Gasset había sido promovido a este puesto por

³ Para esta revisión histórica resulta fundamental el libro de Díaz-Marta, publicado en 1984 y en el que este gran ingeniero español ha recogido su dilatada experiencia como actor y espectador de primera fila en la política hidráulica española durante el siglo XX.

Es indudable que todo acontecimiento histórico de magnitud, y la política hidráulica lo es, tiene antecedentes históricos y precursores. Podríamos remontarnos a los romanos o a los árabes y, de una manera ya más precisa, a la Ilustración y a obras tan importantes como los canales de Castilla o el Canal Imperial de Aragón. En una dirección aún más compleja, la obra de Wittfogel *Despotismo Oriental* ya es un clásico en el estudio de las políticas hidráulicas de la Antigüedad, entre ellas las de Mesopotamia.

Francisco Silvela. Ser director de "El Imparcial", uno de los periódicos fundamentales en la historia del periodismo español, que se había destacado por la gran campaña realizada a favor del desarrollo de los regadíos como gran proyecto nacional, lo catapultó directamente al ministerio. Ya se vislumbra aquí cómo la movilización popular gracias al uso de los medios masivos de difusión se encuentra en la base del nacimiento de la política hidráulica. Ahora bien, la gran figura y quien concibe y propaga los fundamentos ideológicos de esta política es indudablemente Joaquín Costa. Ya en 1880 Costa había pronunciado un importante discurso en un Congreso de Agricultores celebrado en Madrid donde afirmaba rotundamente:

"La condición fundamental del progreso agrícola y social en España, en su estado presente, estriba en los alumbramientos y depósitos de aguas corrientes y pluviales. Estos alumbramientos deben ser obra de la Nación, y el Congreso agrícola debe dirigirse a las Cortes y al Gobierno reclamándolos con urgencia, como el supremo *desideratum* de la agricultura española (Costa 1911: 4)".

Costa entendía que el futuro de la agricultura en territorios áridos dependía de la construcción de grandes embalses, capaces de almacenar el agua que discurría por los ríos de tal manera que estuviera disponible para el riego durante el período más seco, que correspondía al de la maduración de las cosechas. Este es el principio básico de la política hidráulica⁴. Sin embargo, la política hidráulica moderna vino a ser un programa de desarrollo nacional capaz de actuar sobre el conjunto de la agricultura, la economía, el Estado, la cultura y la sociedad. Concibió a la naturaleza para ser transformada y aprovechada productivamente y hasta el máximo, gracias a las nuevas capacidades tecnológicas y económicas de las sociedades industriales.

⁴ De todas formas, este principio ya era conocido desde la Antigüedad, tal como mostró Wittfogel. En España, por ejemplo, tanto los romanos como los árabes lo habían puesto en práctica mediante la retención y el almacenamiento de agua gracias a la construcción de presas. También llegó hasta América esta vieja tradición, y los españoles contribuyeron a mejorar las técnicas de riego de los indios o las aplicaron en México o California. Sin embargo, la política hidráulica va más allá del hecho de conocer y aplicar ciertas técnicas y conocimientos hidráulicos e implica el manejo de nuevas coordenadas, como la ciencia (geología, hidrología, biología, etc.) y la técnica, la economía, el derecho, la política, la sociedad y la cultura, de tal modo que todas estas vertientes se interrelacionan para producir una "gran" política con capacidad para transformar una sociedad en su conjunto.

Sólo así se entiende cabalmente el pronóstico hidráulico acerca de la necesidad de regular en el futuro la totalidad de los caudales de los ríos y considerar que el agua que llega al mar es agua "perdida"⁵. A partir de esta creencia se explica el gigantismo de algunas de las construcciones hidráulicas que, con el tiempo, se acometerán en todo el mundo y también en España: enormes presas y grandes trasvases. En cualquier caso, empresas de esta naturaleza sólo pueden ser acometidas por el Estado, y esto es algo que Costa expresó con una claridad meridiana al considerarlas como "empresa de la Nación". Es bien cierto que el Estado y el regadío han ido muy unidos en otras épocas históricas, pero por aquel entonces, en el tránsito entre el siglo XIX y XX, la política hidráulica fue concebida en España no tanto como una política, sino como la "gran política", la única capaz de regenerar la nación. Esta es una definición para la política hidráulica salida de la misma pluma de Joaquín Costa: "Política Hidráulica es la locución tópica, especie de sinécdoque que expresa en cifra toda la política que cumple seguir a la Nación para redimirse."

A lo largo de 1892 y 1893 Costa se lanzó a una campaña política repleta de mítines, escritos en la prensa y múltiples actividades en las que desplegó su vigorosa retórica en pro de los Riegos del Alto Aragón. Todo su ideario hidráulico y regeneracionista quedó plasmado con enorme fuerza en sus discursos, que no eran improvisados, sino el resultado de una compleja escritura que incluía un notable despliegue conceptual, bastante erudición, un aporte relevante de descripciones, datos y análisis, y todo ello ensamblado con una gran destreza literaria. En 1892, en un discurso pronunciado en Tamarite de Litera (Huesca) en favor de la construcción del canal de la Litera para aprovechar las aguas del río Ésera, Costa afirmó lo siguiente:

"Ese río lo creará todo en medio de vosotros: gobierno, policía, orden, libertad, industria, comercio, agricultura, ferrocarriles, carreteras, templos, hospitales, escuelas, fábricas, teatros. ¿Os acordáis del maná que Dios hacía llover sobre los hijos de Israel acaudillados por Moisés en el desierto? No ofrecía un sabor

⁵ Esta idea se ha reactivado en la actualidad cuando la pugna por el Trasvase del Ebro ha conducido a que muchos políticos y agentes implicados en la polémica reclamaran esta gran obra aduciendo que el río Ebro suelta todos los años al mar un volumen de agua "desaprovechado". Hoy, circunstancias como ésta tornan paradójica a la política del agua en España que va y viene desde un presente en el que la ciencia y la técnica pesan con gran fuerza, a un pasado en el que el mito se reactiva al compás de las vicisitudes políticas.

determinado al sentido del gusto: sabía a lo que quería que supiese cada uno de los que lo comían. Así el agua de vuestro río creador: para vosotros, conservadores, será orden; para vosotros, liberales y republicanos, será independencia y libertad; para los pobres, riqueza; para los ricos, opulencia; para el municipio, ingresos holgados, fuentes públicas, alcantarillado, paseos, alumbrado; para los sacerdotes, piedad y dulzura de costumbres; para los maestros, consideración y respeto; para el usurero, ruina; para los carceleros, huelga, para los artesanos, taller transformado en fábrica, para los emigrantes, camino por donde regresen a los despoblados hogares; para los deudores, alzamiento de embargo; para el soltero, casa; para la carretera, carriles de acero y locomotora; caseríos para los suburbios; pueblos y aldeas para los despoblados; humedad y nubes para la atmósfera; árboles donde colgar las aves sus nidos; ázoe y hierro para la sangre; higiene y limpieza para la piel; alegría y expansión para el alma, y fuerza y riqueza y resurrección para esta pobre patria española, que nunca más será grande ni volverá a ocupar un puesto en el cónclave de las naciones ni se dilatará por el planeta ni tomará activa parte en la formación de la historia contemporánea, mientras sea como ahora una patria de secano...⁶.

Este largo fragmento es revelador porque contiene los más importantes elementos de la doctrina hidráulica de Costa. El agua, el paisaje y la nación articulan el discurso original de la política hidráulica en España. La Europa "verde" fue para Costa una visión y, a la vez, la quimera a la que entregó su discurso para desencadenar un pensamiento nacional o, lo que es lo mismo, una ideología volcada en una imprescindible renovación de la nación, y en este caso de una nación postrada. Transformar el desierto en vergel ha venido a ser el sueño de todos quienes han hecho de la política hidráulica un ideal: convertir a España en un país europeo a partir de la transformación de su paisaje. La europeización de España fue la gran propuesta regeneracionista a partir de la gran crisis de 1898, y para ello se teorizó bastante; ahora bien, Costa fue el único que, aplicando su imaginación y su capacidad retórica, llegó a elaborar un discurso repleto de imágenes (tal como muestra la cita transcrita) que dibujaban ante su audiencia un paisaje, y prácticamente un paisaje impresionista: vacas pastando en verdes praderas, campos amarillentos repletos de mies, pequeños bosques como manchas salpicando el territorio, riachuelos de aguas limpias discurriendo apaciblemente por cauces retorcidos, canales donde circulan pequeñas barcazas de transporte y, siempre al fondo, la puntiaguda torre de la iglesia de un pueblo recordada en el horizonte. También el paisaje incluye carre-

⁶ Este y los demás fragmentos que he entresacado provienen de un discurso pronunciado por Costa en Tamarite de Litera el 29 de octubre de 1892, incluido en Costa (2005).

teras, ferrocarriles e incluso fábricas. Esta era la visión profética de Costa⁷, una visión que él mismo transformó en mito gracias a su discurso, pero que había prendido en él en el curso de su estancia en Francia, y en París concretamente, donde en su juventud trabajó como albañil pensionado con motivo de la exposición universal de 1876. El paisaje francés o centroeuropeo llegó a convertirse en la gran quimera de la política hidráulica y lo ha seguido siendo en España hasta el día de hoy.

Hay que hacer notar que, desde esta visión, Costa conducía a su audiencia hacia algunas ideas y principios básicos al considerar que, junto con la transformación de la agricultura y el paisaje, surgirían, entre otras cosas, nuevos mercados, crédito, industria y libertad personal. Para ello creó, gracias a su enorme capacidad retórica, imágenes que llevarían a su audiencia a "ver" semejante transformación. Esta fue su gran virtud y lo que explica su enorme arraigo. En cualquier caso, la entrada en este mundo ficticio, pura imaginación, la conseguía con el violento contraste de las tierras de secano que se extendían por casi toda España y en las que entonces anidaba la pobreza y la opresión, con una tierra ya "redimida" por el agua. Así construyó la "gran idea" que luego inspiraría a otros una elaboración mítica en la que el propio Costa se convertía en una especie de nuevo Moisés.

3. INGENIEROS PARA LA GRAN IDEA

Costa había esparcido las semillas para la "idea", pero harían falta ingenieros con conocimientos para diseñar la técnica necesaria y llevar a cabo esta gran empresa. El cuerpo de Ingenieros de

⁷ El agua, el paisaje y la nación vinieron a constituir también el fundamento de una nueva política del agua en los Estados Unidos a finales del siglo XIX. El "Edén Jeffersoniano", o veinte acres de tierra fértil para que cada granjero libre pudiera cultivar el "jardín de Dios", venía a constituir la visión de John W. Powell, quien también propuso en esta misma época una nueva política hidráulica para el Oeste americano. Estas visiones, el paisaje centroeuropeo y el "Edén Jeffersoniano", formaban parte de una ideología nacional, pues fueron concebidas para la renovación de ambas naciones. En el caso de los Estados Unidos esta renovación venía determinada por la reciente integración de enormes extensiones de nuevos territorios áridos en el Oeste, y en España por el desafío de tener que superar una profunda decadencia. Los Estados Unidos, y esta era una idea básica para Powell, debían aplicar los ideales de la revolución americana en la colonización del Oeste; España, por su parte, tenía el reto de su "europeización", algo tan profundamente sentido por los regeneracionistas.

Caminos, creado en 1835, alcanzó un gran protagonismo en la política hidráulica hasta el punto de convertirse en el verdadero impulsor de sus grandes obras. Situados en los organismos de administración hidráulica en posiciones muy relevantes, los ingenieros de caminos actuaban con gran poder y autonomía. Por supuesto también era preciso un Estado dispuesto a financiar esta ingente obra, y gobernantes que asumieran la empresa como algo propio.

Cabe destacar el maridaje entre las ideas que sientan las bases de una nueva política, la política hidráulica, y el conocimiento experto que la configura; maridaje paradójico, pero habitual en el desarrollo de la política hidráulica en el siglo XX. El mito sustenta y orienta a una política que se irá definiendo por grandes desafíos técnicos y por el uso de cuantiosos recursos humanos y económicos. ¿Cómo se ha desarrollado esta paradoja? Un ejemplo de enorme importancia y que no se ha venido considerando demasiado hasta ahora, fue el de la Unión Soviética, donde el mito socialista del “hombre nuevo” inspiró a partir de la época estalinista una política hidráulica de dimensiones gigantescas⁸, hasta que la *perestroika* primero, y el propio hundimiento de la Unión Soviética después, dieron al traste con ella. Resulta muy recomendable el libro de Westerman, *Ingenieros del alma*, y especialmente su referencia a la *perebroška* o política de grandes trasvases. Todavía en el año 2001 Westerman tuvo ocasión de hablar con Alexandr Velikanov, ingeniero del Instituto de Asuntos Hidráulicos de Moscú, quien se quejaba amargamente de que esta política hubiera sido postergada en la nueva Rusia post-soviética. Así le hablaba Velikanov:

“Si salvamos grandes distancias transportando petróleo y gas, ¿por qué no íbamos a ser capaces de trasvasar agua de un río a otro? También lo hacen los estadounidenses. *Inter-basin watertransfer*. No es ninguna novedad. Llevan ya muchos años haciéndolo. ¿No ha oído hablar usted del río Colorado? ¿O del Tajo en España? La única diferencia es que nuestro proyecto se situaba en otra escala. Sus dimensiones infundían respeto. Y, en ocasiones, incluso temor” (Westerman 2005: 294).

En 1977 Brezhnev ordenó el comienzo de las obras para trasvasar cinco ríos de la Rusia europea y Siberia en el marco del plan “Estrategia Meridio-

⁸ No se debería olvidar que la organización del GULAG soviético fue iniciada por Stalin a comienzos de la década de 1930 con el objetivo de construir en tiempo récord el Canal del Mar Blanco. También en España y durante el franquismo se usaron presos políticos en diversas construcciones hidráulicas.

nal”, diseñado para transportar hasta 60.000 hm³ de agua al año (o, lo que es lo mismo, 60 trasvases del Ebro, tal como este último era contemplado en el fenecido Plan Hidrológico Nacional de España del año 2001). No olvidemos que, tal como Velikanov recuerda, para esas fechas y en España, las obras del trasvase Tajo-Segura estaban a punto de finalizar.

Los Estados Unidos, la Unión Soviética y España representan buenos ejemplos de cómo la ideología, la técnica y el poder, se han venido combinando para desarrollar una política del agua, basada en la realización de grandes construcciones hidráulicas, auténticos desafíos para la ciencia y la técnica, con la movilización de ingentes recursos económicos; y todo ello inspirado y dirigido, a veces incluso cohesionado, por mitos de origen bíblico como la “tierra prometida” que hay que colonizar, la transformación de desierto en vergel o la construcción del “hombre nuevo” en la patria socialista.

En España ha sido habitual relacionar las grandes obras hidráulicas con las dictaduras, primero la de Primo de Rivera y después la de Franco. Este último utilizó mucho para su propaganda la inauguración de pantanos, canales y pueblos de colonización, que él mismo llevaba a cabo periódicamente. Sin embargo, fue la Segunda República el régimen político que más hizo para diseñar y planificar esta política hidráulica, y no es menos cierto que el franquismo aprovechó los mismos planes que habían diseñado los ingenieros para los gobiernos republicanos llevando muchos de ellos a la práctica. Así pues, independientemente de los cambios de régimen político entre 1900 y 1975 –la restauración monárquica, la dictadura de Primo de Rivera, la Segunda República y la dictadura de Franco– la política hidráulica fue una de las pocas cosas que aún mantuvo una cierta continuidad, y ello a pesar de las guerras, crisis económicas y convulsiones sociales que tanto proliferaron en este período y que produjeron largas interrupciones en las grandes obras que se habían empezado a acometer a partir de 1911, año de la promulgación de la Ley de Construcciones Hidráulicas.

El mejor ejemplo viene dado por la Ley del Plan de Riegos del Alto Aragón, aprobada por las Cortes el 7 de enero de 1915. Este ejemplo resulta particularmente oportuno por la conexión directa que hay entre la “predica” de Joaquín Costa y esta ley, que venía a satisfacer las reivindicaciones fundamentales del discurso costista⁹ en el territorio

⁹ Joaquín Costa había muerto unos años antes, en 1911.

sobre el que éste había sido difundido con mayor intensidad. Fueron dos ingenieros, José Nicolau y Félix de los Ríos, quienes redactaron este proyecto diseñando un plan de construcciones hidráulicas muy ambicioso que ya preveía poner en riego 300.000 hectáreas o el 25 por cien de la superficie total de los regadíos que había por entonces en España. La prolongación de este plan en el tiempo ha sido extraordinaria, ya que si las primeras obras comenzaron el 29 de marzo de 1915 con un plazo de finalización de 25 años, en realidad su conclusión final todavía no ha llegado¹⁰.

Este proyecto de ley incluía en su redacción juicios en los que la propia naturaleza era objeto de una valoración moral, pues el secano aparecía como algo “mezquino”. Vale la pena transcribir un fragmento para mostrar esta retórica que alude al significado del plan como instrumento de transformación de la agricultura y de la sociedad.

“Ello equivale, pues, a una verdadera rectificación geográfica que ha de trocar en un gran oasis ubérrimo los mezquinos secanos donde la agricultura es ahora imposible que salga de la condición mísera a que la condena un clima generalmente seco que sólo consiente cosechas invernales de rendimientos harto mezquinos e inseguros. La estepa aragonesa se convertirá en vergel”¹¹.

Que la “estepa” aragonesa se acabe convirtiendo en un “vergel” vendrá a constituir la “promesa del agua” o la transmutación de la Tierra Prometida del relato bíblico en el discurso hidráulico y el fundamento mítico de la política hidráulica¹². La organización técnica y administrativa de esta nueva política se plasmó en la creación de las Confederaciones Hidrográficas que definieron la cuenca hidrográfica como la unidad administrativa para la gestión del agua, una auténtica novedad en el desarrollo de la política del agua a nivel mundial. La primera de todas estas confederaciones fue la del Ebro, creada en 1926. Su impulsor y primer organizador fue un brillante ingeniero, Manuel

¹⁰ Las 300.000 hectáreas de 1915 fueron redimensionadas, por necesidades económicas y técnicas que obligaron a introducir criterios de calidad para las tierras susceptibles de transformación, a 172.000 en 1956. En la actualidad, y dentro del ámbito geográfico del Plan de Riegos del Alto Aragón, se han llegado a transformar alrededor de 110.000 hectáreas.

¹¹ Proyecto de Riegos del Alto Aragón (1913), publicado en el Anuario de la Exportación (Barcelona), pág. 24.

¹² De la relación retórica entre el relato bíblico y el mito del nuevo Moisés con el discurso y la figura de Costa me he ocupado en Mairal y Bergua (2000) y Mairal (2001).

Lorenzo Pardo, quien ya había proyectado la gran obra de regulación del Ebro, el pantano de Reinosa (Santander), que alcanzaba una capacidad de 480 hm³ y que fue aprobado en 1921¹³. Tras ocupar diversos puestos, Lorenzo Pardo desempeñó durante la Segunda República la jefatura del nuevo Centro de Estudios Hidrográficos y después la Dirección General de Obras Hidráulicas. Desde aquí realizó la primera gran planificación hidráulica de la historia de España con la redacción del primer Plan Nacional de Obras Hidráulicas, antecedente del más reciente Plan Hidrológico Nacional (2001), en el cual ya se anticipaba un hipotético trasvase desde las cabeceras del Tajo y del Guadiana hacia el Segura. Tras la Guerra Civil, que dio al traste con toda esta planificación impulsada por Indalecio Prieto desde el Ministerio de Obras Públicas, Lorenzo Pardo, republicano conservador, pasó con éxito un expediente de depuración y se reintegró a la administración hidráulica, pero sin alcanzar ya las posiciones tan relevantes que había tenido antes de la Guerra Civil. Fallecido en 1953, su figura es una de las que mejor encarna el papel de los ingenieros que se pusieron activamente al servicio de la “gran idea” y que parecían compartir también una retórica de carácter, cuando menos, redentorista que bebía en la fuente del discurso costista. Como escribe Díaz-Marta (1997: 51):

“En esta zona había nacido Joaquín Costa y sus ideas y predicaciones habían hecho mella en otros hombres que fueron paladines de las obras de riego y de la solidaridad de la regiones de la cuenca para la gran empresa del aprovechamiento integrado de sus recursos hídricos (...). Lorenzo Pardo recogió todos estos anhelos y experiencias para dar forma a la Confederación Hidrográfica del Ebro, organismo en el que, por vez primera, se planeaban, estudiaban y ejecutaban las obras hidráulicas dentro de la idea de «subordinación de todas las iniciativas a un plan metódico de máximo rendimiento»”.

También Díaz-Marta (1997: 51) transcribe unas palabras del propio Lorenzo Pardo en las que éste es bien explícito:

“...en su región, situada al pie del mayor colector de aguas (el Pirineo) de la península a la que el Ebro da su nombre, existen extensos terrenos que las esperan de antiguo y las utilizarán con éxito redentor, verdaderas estepas castigadas con sequía implacable (...) (L)a labor de los precursores y el verbo de los apóstoles de la redención económica por el agua habían despertado los espíritus al convencimiento y la esperanza, facilitando los caminos de la acción”.

¹³ Este embalse entró finalmente en servicio en 1945.

En estos textos transcritos se encuentran algunos elementos que forman parte de una narrativa que recorre la historia de la política hidráulica española durante gran parte del siglo XX: el “desierto maldito”, el “castigo”, la “antigüedad”, la “redención”, el “oasis”, el “vergel”, el “verbo” la “predicación”, la “profecía”, el “apóstol”, los “espíritus”, la “promesa”, la “esperanza”. ¿Por qué la técnica y la economía van acompañadas de tanta retórica religiosa? En cualquier caso, también hay ejemplos de esta combinación en otras partes del mundo:

“... los mormones se abrieron camino en el desierto, lo inundaron, trastocando su terrible indiferencia –lo moralizaron– hasta hacer de él una Mesopotamia americana entre los valles del río Green y del Snake medio. Cincuenta y seis años después de la primera transformación en regadío en City Creek, los mormones habían transformado en regadío total o parcialmente seis millones de acres¹⁴ en diversos estados. Ese mismo año –1902– el Gobierno de los Estados Unidos puso en marcha su primer plan de regadíos, basado en la experiencia mormona, inspirado en leyes mormonas y mayoritariamente dirigido por mormones” (Reisner 1986: 2).

No es, por tanto, tan extraña esta predilección religiosa a la hora de formular los principios de la “gran idea”. En los Estados Unidos fueron precisamente los mormones los primeros en regar los desiertos del gran Oeste en Utah, y con la firme convicción de que estaban transformando la “tierra prometida” para hacer de ella un vergel. Como escribe Reisner (1986), regar el desierto se había convertido en una suerte de “ideal cristiano”.

4. EL VALOR “POLÍTICO” DE LA POLÍTICA HIDRÁULICA

Joaquín Costa fue considerado muchas veces como el gran fracasado, y ese “no legisló” que culmina el epitafio que adorna su mausoleo en el cementerio de Torrero en Zaragoza vendría a esculpir en piedra la exaltación de su propio fracaso¹⁵. Costa murió en 1911 y no pudo ver, por muy pocos años, cómo su ideario hidráulico se ponía en mar-

¹⁴ Equivalen a 2.424.000 hectáreas.

¹⁵ Este epitafio reza así: “ARAGÓN a Joaquín Costa nuevo Moisés de una España en éxodo. Con la vara de su verbo inflamado alumbró la fuente de las aguas vivas en el desierto estéril. Concibió leyes para conducir su pueblo a la tierra prometida. No legisló.”

cha. Sin embargo, este “no legisló” o dicho de otra manera, el no llegar a ver lo que había profetizado, más que un fracaso, resultó ser una forma retórica de convertir a Costa en una figura mítica que reaparecerá una y otra vez a lo largo de todos los avatares, incluidos los más recientes, que ha sufrido la política hidráulica española durante el siglo XX. El valor político del mito de Moisés fue estudiado por el sociólogo estadounidense Aaron Wildavsky en su gran obra *The Nursing Father*, en la que analizó la figura mítica de Moisés y su importancia en la construcción del liderazgo político. En todo este análisis destaca un aspecto crucial: el líder, como Moisés, desaparece en el libro que Dios le ha entregado para su pueblo. El discurso es el lugar donde queda para siempre el líder que, a través de su palabra, ha transmitido la “gran promesa”¹⁶, tierra de promisión para los judíos, nuevas tierras en el Oeste para los mormones o un gran vergel en el que transformar los secanos en España. La política hidráulica ha estado vinculada, allí donde ha existido (tanto en los Estados Unidos, como en la Unión Soviética y España) a mitos básicos que resultaron útiles para propagarla como ideal, ya que de otro modo habría resultado imposible encontrar justificación para una transformación del territorio de proporciones tan enormes y con un coste económico y humano tan elevado. Había que acudir al revulsivo del mensaje trascendente, como hizo Costa entre nosotros, que se inspiraba tanto en el ideal cristiano como en el revolucionario.

La política hidráulica en España ha sido terreno propicio para la formulación de liderazgos políticos en distintos momentos y contextos. Primo de Rivera, por ejemplo, jugó a ser el “cirujano de hierro” y promovió las construcciones hidráulicas a través de su ministro de Fomento, Rafael Benjumea, ingeniero que había propuesto y construido grandes obras en el río Guadalorce (lo que le valió el título de Conde de Guadalorce con el que ha sido conocido desde entonces). Los gobernantes habían empezado a descubrir el valor político de la política hidráulica, y esta praxis política ha perdurado hasta nuestros días.

La Segunda República imprimió un gran desarrollo a la política hidráulica, tanto desde el

¹⁶ El famoso discurso en el que Martín Luther King prometió un futuro de igualdad para los miles de seguidores negros que le escuchaban en Washington se forjó a partir de una visión profética que formuló como un sueño. “*I have a dream*” repitió King –un pastor evangélico, no lo olvidemos– para transmitir con fuerza a sus oyentes que él no llegaría a ver ese futuro de igualdad. Poco tiempo después era asesinado; a partir de entonces esta frase le convirtió en un mito.

punto de vista de la producción teórica, con la elaboración del I Plan Nacional de Obras Hidráulicas, como desde el punto de vista constructivo. Gracias a la gestión ministerial de Indalecio Prieto como a la actividad de ingenieros como Manuel Lorenzo Pardo y Fernando de los Ríos, el período republicano fue brillante en materia hidráulica, hasta el punto de que el régimen franquista no hizo sino dar continuidad a esta misma política. Entre 1922 y 1930, durante la dictadura de Primo de Rivera, se construyeron embalses con una capacidad de 514,5 hm³; entre 1931 y 1935, durante el período republicano, fueron 2.522; y entre 1939 y 1966 se finalizaron 21.364 hm³ (Díaz-Marta 1987: 67). Por tanto, a pesar de las grandes convulsiones que experimentó la sociedad española a lo largo de estos casi cincuenta años, la actividad constructiva que definió a la política hidráulica no decayó, (exceptuando los años de contienda civil) moviéndose en línea ascendente hasta las postrimerías del franquismo. Parece, pues, que la política hidráulica tenía la capacidad de sobrepasar las profundas fracturas de la sociedad española, toda vez que aludía a un mito, la “tierra prometida”, que servía tanto a derechas como a izquierdas, ya que redimía tanto al pecador como al oprimido prometiendo la salvación. La propia figura de Costa, como profeta de la redención por los regadíos, formará parte del panteón de personajes insignes tanto para los republicanos, incluidos los cenetistas¹⁷, como para los franquistas que le honrarán con monumentos, calles y edificios con su nombre.

Fue Franco quien pudo utilizar con mayor intencionalidad la política hidráulica como un recurso propagandístico para afianzar su dictadura. Ya en abril de 1939, apenas concluida la Guerra Civil, promulgó un Plan General de Obras Hidráulicas que daba continuidad a los planteamientos hidráulicos de Lorenzo Pardo, tal como se habían plasmado en su Plan de 1933. Entre 1940 y 1970 la capacidad de los embalses españoles pasó de 3.600 hm³ a 42.000 (Fernández 2000). La superficie regada creció desde 1,4 millones de hectáreas en 1940 a unos 2,2 millones. Como escribe Tortella (1994: 239):

“...la capacidad de construcción de un Estado autoritario, que tuvo en la aplicación de los principios de la política hidráulica desarrollados en la etapa anterior quizá su mayor acierto económico y las mayores posibilidades de inversión en capital social fijo deri-

¹⁷ El mito cristiano de la redención parece haber formado parte de la ideología de la izquierda española desde muy pronto. Quizás fueron los anarquistas quienes exhibieron esta característica con mayor claridad.

vado del crecimiento de la renta nacional, permitieron llevar a cabo este importante programa de obras de infraestructura.”

En cualquier caso, la política hidráulica del franquismo revistió una novedad singular en lo referido al desarrollo intenso del ideal redentor: la colonización. La Ley de Riegos del Alto Aragón fue reactivada con fuerza y a ella se sumó después el llamado Plan Badajoz, quizás los ejemplos más significativos de la “nueva”, si así podía llamarse, política hidráulica del régimen franquista. La singularidad de esta nueva política consistía en la integración, en un mismo plan o programa, de la construcción de las grandes infraestructuras hidráulicas (tales como embalses, acueductos y canales), la reordenación de tierras y su transformación mediante infraestructuras de riego (como las acequias), concentraciones parcelarias, nivelaciones, electrificación, construcción de caminos y carreteras y, al final, la edificación de nuevas viviendas agrupadas en los pueblos llamados “de colonización”. Como indica Pérez Rubio (1995), en 1970 había 43.434 personas (el 3,7 por cien de la población extremeña) en 63 pueblos de colonización en Extremadura. En toda España se llegaron a construir 300 de estos pueblos.

El regeneracionismo hidráulico, que representó una parte significativa de la propaganda franquista, ha resultado ser una ideología persistente durante gran parte del siglo XX en España. Es verdad que por esta misma razón sufrió a partir de la transición democrática la consiguiente deslegitimación de todo aquello que había llegado a formar parte destacada del franquismo. Sin embargo, hay algo injusto en esta desvalorización, toda vez que esta política, que debe mucho a socialistas y republicanos que la habían impulsado tanto o más que el propio Franco, y a pesar de sus errores, abusos y excesos, contribuyó significativamente al desarrollo de la agricultura española.

Como antropólogo dedicado al análisis interpretativo de la cultura, propongo una lectura histórico-cultural de la política hidráulica española durante el siglo XX. Que esta misma política haya dirigido la acción de regímenes políticos tan distintos es lo que, a mi juicio, podría resultar paradójico si no tuviéramos en cuenta su dimensión mítica y el valor de su retórica como instrumento capaz de hacer visible este mito como un horizonte de promesa. Aquí es donde cobra valor el mito de la “promesa del agua” por su capacidad, como Wildavsky muestra, de producir y reproducir el liderazgo en una sociedad tradicional que pugnaba

por su modernización y europeización, y en la que su pasado religioso seguía pesando mucho. Fueron las elites españolas¹⁸ las que, bien con un proyecto nacional para España, bien con proyectos regionalistas, como por ejemplo para Aragón, hicieron de la política hidráulica un instrumento para la consecución y gestión del poder en una sociedad en la que la propaganda a través de los medios masivos de comunicación ha ido incrementando su eco hasta el día de hoy. Precisamente esto es lo que hoy define el debate hidráulico en España: la paradoja de la política hidráulica se ha reactivado y renacen de nuevo los mitos y las grandes promesas.

5. LA DEMOCRACIA Y LA POLÍTICA HIDRÁULICA

El período de la transición democrática introdujo una atonía y casi paralización de la política hidráulica, pues sólo se llegaron a culminar, y no sin enormes dificultades, algunos proyectos cuyas obras ya estaban en marcha durante el franquismo. El descrédito cayó sobre la política hidráulica al ser directamente asociada con el franquismo y con la figura de Franco inaugurando pantanos. Hay, sin embargo, una continuidad destacable que protagonizaron los ingenieros de caminos al servicio de la Administración, quienes, situados preferentemente en las confederaciones hidrográficas y en las altas esferas ministeriales, intentaron dar continuidad, si bien dentro de una creciente polémica, a los fundamentos de esta misma política hidráulica¹⁹.

En 1987 la conclusión del embalse de Riaño en la provincia de León, cuyas obras habían comenzado en tiempos de la Segunda República, concentró el interés de la opinión pública siendo éste el primer caso en el que el impacto social de una gran obra hidráulica llegó a convertirse en un destacado asunto público a nivel nacional. El malestar y la resistencia de una parte de la población de Mequinenza (Zaragoza) por su traslado a una nue-

¹⁸ En gran medida, el cuerpo de ingenieros de caminos, y especialmente aquellos que, ocupando lugares destacados en la Administración del Estado y en las grandes empresas de construcción y manteniendo siempre un pie en la política y otro en la ingeniería, han venido a ser una parte fundamental de esas elites.

¹⁹ Resultan reveladores los artículos de prensa que publicaba por entonces el escritor e ingeniero de caminos Juan Benet, saliendo en defensa de la ingeniería hidráulica y de las construcciones en las que él mismo participaba en su quehacer profesional, frente a las crecientes críticas y descalificaciones.

va población a causa de la inundación de este pueblo por las aguas embalsadas con una presa construida en el río Ebro entre 1957 y 1964, apenas si habían trascendido al público y sólo algún periódico regional se hizo eco tímidamente de estos sucesos²⁰. En 1976 el proyecto para la regulación del río Esera (Huesca), destinado a la ampliación de los regadíos dependientes del canal de Aragón y Cataluña mediante la construcción de un gran embalse de 600 hm³ de capacidad y que iba a ser bautizado con el nombre de Manuel Lorenzo Pardo, desató el primer movimiento de oposición que pudo desarrollarse en las nuevas circunstancias que proporcionaba una democracia incipiente. Este hecho puso de relieve las dificultades que iba a afrontar la política hidráulica tradicional para ser desarrollada en una democracia moderna que se iba afianzando poco a poco en España (Mairal, Bergua y Puyal 1997). Los casos posteriores de Itoiz en Navarra a partir de 1985, y de Jánovas, Santaliestra, Yesa o Biscarrués en Huesca en la década de 1990, aún llegaron a obtener una mayor notoriedad pública como ejemplos de la confrontación social y política que los proyectos o las obras de nuevas construcciones hidráulicas estaban produciendo.

La discontinuidad que se produce en el esfuerzo constructivo de la política hidráulica tras el franquismo queda patente en el cuadro 1. El ejemplo es Aragón, una de las comunidades autónomas españolas más relevantes por lo que hace al desarrollo de la política hidráulica. Todavía en el año 2003, y en lo que se refiere a los embalses en construcción, la situación no era más halagüeña.

Comprender y explicar el frenazo en la construcción de grandes embalses exige un análisis complejo en el que se deben conjugar diversas variables. Pero de todo ello merece la pena destacar la crisis del modelo de la política hidráulica en relación a la sociedad y a la nueva configuración de ésta en los términos de una democracia parlamentaria moderna. Un ejemplo verdaderamente relevante es el llamado "Pacto del Agua de Aragón", que no es otra cosa que un acuerdo tomado por unanimidad el 30 de junio de 1992 por la Cortes de Aragón y en el que, entre otras cuestiones, se estableció el catálogo de las grandes obras hidráulicas pendientes de realizar en esta comunidad, algunas de las cuales ya habían sido propuestas durante el franquismo. A partir de este momento, una creciente conflictividad se extendió en relación a la mayor parte

²⁰ Fue Jesús Moncada nacido en Mequinenza quien dio entidad novelística a todos estos acontecimientos en su gran novela *Camí de Sirga* de 1988.

CUADRO 1

EMBALSES CONSTRUIDOS Y EN CONSTRUCCIÓN EN ARAGÓN DESDE 1931

<i>Régimen político</i>	<i>Número de embalses</i>	<i>Capacidad en hm³</i>
República 1931-36	3	152
Franquismo 1939-75	17	1.865
Democracia 1975-	4	171
En construcción 2003	3	181,35

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Confederación Hidrográfica del Ebro (2003).

de los más grandes proyectos, emergiendo posteriormente una confrontación entre una gran parte de la población de los valles pirenaicos, donde se pretendía construir estos nuevos embalses, y las organizaciones de regantes apoyadas por las autoridades y la mayor parte de los partidos políticos.

Transcurridos quince años desde la aprobación de este plan, las más importantes obras, de todas aquellas que se contemplaban, están paralizadas o no han comenzado a ser construidas (recrecimiento de Yesa y Biscarrués), mientras que otras han sido finalmente descartadas (Jánovas, Santaliestra) tras el rechazo de los territorios afectados por su construcción. El proceso que va definiendo a una gran construcción hidráulica desde que se ofrece a información pública como proyecto se ha ido haciendo cada vez más complejo y dificultoso. La legalidad que rodea a todo este proceso requiere de una gran actividad y ofrece además posibilidades, cada vez mayores, para la actuación ante los tribunales de quienes se constituyen como parte afectada. Estamos ahora ante la judicialización efectiva de las grandes obras hidráulicas que llegan en ocasiones a quedar paralizadas largo tiempo como consecuencia de sentencias judiciales. El embalse de Itoiz en Navarra debió esperar varios años a poder ser llenado hasta la cota prevista como consecuencia de una sentencia del Tribunal Supremo. Del mismo modo, el proyecto de embalse en Santaliestra vio cómo los tribunales anulaban todo el procedimiento administrativo llevado a cabo para su construcción, lo que supuso que finalmente ésta quedara descartada. Por otra parte, el proyecto de embalse de Jánovas fue desechado al no pasar la preceptiva evaluación de impacto ambiental.

Todos estos casos ponen de manifiesto que la política hidráulica tradicional, que tenía sobre la mesa un compendio de proyectos hidráulicos en

toda España, cuando en 1975 se muere Franco y comienza la transición democrática, se enfrentó a nuevos desafíos derivados de la necesidad de adaptarse a las nuevas condiciones de la democracia. Las obras hidráulicas suscitaban cada vez más oposición y la democracia ha ofrecido vías de expresión y movilización a los insatisfechos. Será la administración hidráulica, aposentada firmemente en las confederaciones hidrográficas, la que tarde más tiempo en comprender el cambio que se estaba produciendo y mantenga, hasta nuestros días, las inercias del pasado. Ciertamente, la reforma de dichas confederaciones constituye hoy un objetivo sobre el que existe un amplio acuerdo, pero cuya realización todavía no se ha acometido.

A mediados de los años noventa, Pérez Díaz, Mezo y Álvarez-Miranda (1996: 41) acuñaron el concepto de "comunidad de política hidráulica tradicional" para referirse al conjunto de "políticos, administradores, economistas e ingenieros al servicio de la administración, agricultores regantes y empresas de construcción" que habían protagonizado la política hidráulica en España. Para entonces, esta comunidad había sido desbordada por nuevos agentes que irrumpían con fuerza en el escenario. Cobraba presencia, por una parte, el movimiento ecologista, que, sin embargo, todavía no demostraba una gran capacidad para actuar en el campo hidráulico, puesto que hasta entonces se había movido sobre todo en los ámbitos de lo anti-nuclear y el conservacionismo. Con más fuerza, las asociaciones de afectados por las grandes construcciones hidráulicas fueron capaces de constituir un movimiento social y un tejido asociativo que ha llegado a producir un pensamiento propio²¹. Pero, además, y en el terreno académico-científico se fue

²¹ Me he ocupado específicamente de esta cuestión en Mairal (2003).

configurando un movimiento constituido por expertos en múltiples campos vinculados a la gestión del agua que llegó a situar en la escena pública un pensamiento crítico del que se iría desprendiendo un movimiento que, combinando el conocimiento experto y el activismo, ha llegado a formular a partir del año 2000 un modelo alternativo de política del agua: la "nueva cultura del agua". Es cierto que en este nuevo escenario siguen actuando con fuerza los agentes tradicionales y otros renovados, pero menos visibles, como las grandes promotoras urbanísticas. Otro hecho político de enorme relevancia ha residido en el surgimiento de las comunidades autónomas y la asunción de algunas competencias en materia de gestión de aguas, la reivindicación de otras competencias, e incluso la conversión de una política nacional en regional o "nacional", según los casos, para promover "guerras" del agua entre unas y otras comunidades autónomas (Aragón, Cataluña, Valencia, Murcia, Castilla-La Mancha).

6. EL PLAN HIDROLÓGICO NACIONAL DE 2001

El momento de inflexión en la atonía postfranquista de la política hidráulica es la Ley de Aguas de 1985, aprobada durante el primer Gobierno del Partido Socialista Obrero Español (PSOE). Dicha norma confirió una gran importancia a la planificación hidrológica con la definición de dos instrumentos fundamentales: los Planes Hidrológicos de Cuenca y el Plan Hidrológico Nacional. Esta última figura resultaba decisiva por su voluntad de transformar la tradicional política hidráulica en una "política del agua" moderna, definida por su amplitud, por la diversidad de variables que incorpora, por el carácter multidisciplinar del conocimiento experto en el que se basa y por su proyección hacia la sociedad gracias a la participación ciudadana. Este era el objetivo que podía vislumbrarse a partir de la nueva planificación hidrológica que se proponía en la Ley de Aguas de 1985. Sin embargo, los acontecimientos posteriores han resultado ser muy controvertidos y, si por una parte han situado al agua como uno de los temas políticos más relevantes hoy en España, por otra han reforzado de nuevo el gran peso que tradicionalmente ha tenido "la política" en "la política del agua", pues esta última deviene un instrumento de primer orden para movilizar a la población, obtener poder y conservarlo. Conviene ahora relacionar los acontecimientos que se han ido produciendo en las dos últimas décadas.

En 1993 el ministro socialista de Obras Públicas José Borrell promovió un anteproyecto de Plan Hidrológico Nacional en el que las grandes obras hidráulicas adquirirían el protagonismo principal. De ellas fueron los trasvases desde los ríos del norte de la Península hacia el sur y el Levante los que acapararon el interés público de la planificación. Por esta razón ya aparecieron formulados en este plan los primeros juicios hidrológicos que se iban a convertir en la clave de todos los debates posteriores. En España, se afirmaba, hay cuencas excedentarias cuyos ríos "tiran" agua al mar, y cuencas deficitarias. De ahí que la planificación hidrológica deba procurar ante todo la corrección de estos desequilibrios a través de trasvases o transferencias desde las cuencas "excedentarias" a las "deficitarias"²². El Plan Borrell contemplaba la interconexión de las principales cuencas y grandes trasvases con aguas del Duero y del Ebro para llevarlo a cabo. No hubo ocasión para iniciar los trámites de ninguna obra, pues este plan no llegó a formalizarse como tal ante la debilidad política del Gobierno socialista en este período, ya que no llegó a reunir una mayoría parlamentaria suficiente como para sacarlo adelante. Este hecho es ya ahora, y lo será mucho más en el futuro, trascendental. De alguna manera se ha convertido en la clave de la política del agua en nuestra sociedad. En definitiva, la política del agua adquiere una importancia estructural de tanta magnitud, y más en un país en su mayor parte árido como España, que su viabilidad depende directamente de la amplitud del consenso político que es capaz de reunir tras de sí. Los acontecimientos que se suceden posteriormente se comprenden en esta clave.

La llegada al poder del Partido Popular (PP), con José María Aznar a la cabeza, supuso una revisión de todo lo existente en materia de aguas y se plasmó en un *Libro Blanco del Agua*, 855 páginas de texto denso y que es seguramente el documento teórico y doctrinal sobre política del agua más importante que se ha realizado en España por parte de la Administración. Ahora bien, la situación política de debilidad parlamentaria del Gobierno popular no le permitió proponer ningún plan en toda esta legislatura. Todo cambió a partir de la victoria del PP en las elecciones del año 2000, tras las cuales, con el respaldo de una mayoría absoluta en las Cortes, el Gobierno acometió una acción de tanta envergadura como un nuevo Plan Hidrológico Nacional, con un recorrido mucho mayor que los

²² Ciertamente, en todo este tiempo la crítica a estos principios se ha convertido en un punto de debate fundamental en la política del agua en España.

anteriores. Este plan, aprobado como ley en el año 2001, comenzó enseguida su puesta en marcha y aplicación.

A pesar de todo, y como los hechos que se desarrollarán posteriormente ya se han encargado de demostrar, la planificación hidrológica en una democracia avanzada sólo es posible hoy en relación a marcos de consenso, puesto que la capacidad para introducir cambios estructurales o desarrollar leyes con un horizonte a largo plazo con el fin de procurar dichos cambios depende del alcance del consenso que se haya podido generar a su alrededor. El Plan Hidrológico Nacional de 2001 no se planteó con esta voluntad, sino desde una situación de mayoría absoluta en el Congreso que resultó ser finalmente efímera, lo cual condujo a su propio fracaso. Por otra parte, tampoco este mismo plan contemplaba como dimensión técnica o científica el análisis de los marcos de consenso posibles en torno a un hipotético Plan Hidrológico Nacional. En lugar de construir escenarios de consenso en relación al diseño de múltiples alternativas, el Plan Hidrológico Nacional, que no carecía de elementos positivos, concentró su mayor peso en el proyecto de trasvase de 1.000 hm³ anuales desde la cuenca del Ebro a Cataluña, Valencia, Murcia y Almería, generando así una enorme contestación social en Aragón y Cataluña. El trasvase era una parte, aunque fundamental, del Plan Hidrológico Nacional, pero concentró todo el interés de políticos, expertos y opinión pública e hizo que el agua se convirtiera en una cuestión de interés público nacional, y el debate hidrológico español en uno de los más intensos del mundo.

Como ya resulta conocido y tras su victoria en las elecciones de 2004, Rodríguez Zapatero tomó la decisión de derogar este Plan Hidrológico Nacional entre sus primeras acciones de gobierno. El trasvase del Ebro se paralizó inmediatamente, y para tratar de contentar a los políticos y a la opinión pública del Levante se propuso la construcción de un buen número de desaladoras que sustituyeran a los caudales previstos con el trasvase del Ebro²³. En cualquier caso, la confrontación entre los dos partidos políticos mayoritarios hace hoy prácticamente impensable un futuro consenso hidráulico, más necesario que nunca por otra parte.

²³ Se ha criticado el programa AGUA del actual Gobierno socialista por haber sustituido la política de oferta en el Levante mediante el Traspase del Ebro por otra basada en la construcción de un gran número de desaladoras, sin llegar a revisar justamente esta clásica política de oferta.

7. POLÍTICA HIDRÁULICA Y POLÍTICA DEL AGUA, O LA PARADOJA FINAL

Si bien la política hidráulica ha predominado tradicionalmente como modelo de política del agua, desde hace ya unos cuantos años estamos asistiendo en todo el mundo a la definición de una nueva política cuyo objetivo es la gestión compleja y multidisciplinar del agua, y para la cual las construcciones hidráulicas constituyen sólo una parte más dentro un amplio abanico de parámetros que definen la complejidad de cualquier gestión del agua desde el funcionamiento de los ecosistemas acuáticos a la participación ciudadana²⁴. La *World Commission on Dams* ya advertía en 1997 del surgimiento de este nuevo paradigma:

“En los últimos años ha comenzado a surgir un nuevo paradigma. Cualquier proceso de desarrollo debería basarse en el análisis de múltiples criterios, incluyendo la alimentación, el agua, la energía, las divisas, la salud, el empleo, los derechos humanos, la equidad, el uso sostenible de los recursos humanos, y la conservación de los ecosistemas naturales y de sus fondos genéticos. El análisis debería implicar consideraciones a largo plazo y valores cuantitativos y cualitativos. La toma de decisiones debería ser más transparente y responsable y llevarse a cabo mediante la consulta con múltiples grupos de interés, incluyendo comunidades locales, numerosas autoridades y departamentos del gobierno, la industria y las ONGs” (*World Commission on Dams* 1997: 11).

En el año 2000 la Directiva Marco del Agua de la Unión Europea se convirtió en el instrumento fundamental para la definición de esa nueva política. Sin embargo, el estado de la política del agua en España es justamente el de un tránsito, que está resultando muy problemático y costoso, desde el modelo de la política hidráulica que ha llenado el siglo XX a este nuevo modelo complejo y multidisciplinar que todavía no ha alcanzado la misma implantación y codificación que ya tuvo en su día la política hidráulica²⁵. Múltiples actuaciones

²⁴ Un ejemplo muy importante es el informe final de la *World Commission on Dams*, auspiciada por el Banco Mundial.

²⁵ Hay sobre la mesa una propuesta de codificación, la llamada “Nueva Cultura del Agua”, impulsada por la fundación del mismo nombre. Ésta es, sin duda, una propuesta de nueva política del agua cada vez más influyente y a la que no parece insensible el propio Ministerio de Medio Ambiente. Habrá que ver qué sucede en el futuro inmediato, en el que probablemente la situación tendrá que ir decantándose hacia una mayor definición.

concretas y, en general, la gestión que se lleva actualmente desde el Ministerio de Medio Ambiente son precisamente el mejor exponente de este proceso de tránsito tan dificultoso y comprometido, en el que a veces parece que se da un paso adelante sólo a costa de dar otro atrás. Nos hallamos de nuevo ante lo paradójico de la política hidráulica, que ha renacido en torno al trasvase del Ebro, monotema que ha llegado a ocultar toda la complejidad y diversidad que requiere una nueva política del agua para el futuro en España.

La política hidráulica, tanto o más que una política del agua, ha sido en España una manera de hacer política con tanto predicamento que se ha asentado entre nosotros. De nuevo reaparece como forma o estilo de llegar al poder y gestionarlo con provecho, tal como se ha puesto de manifiesto en comunidades autónomas como Aragón, Valencia, Murcia o Castilla-La Mancha y para el aprovechamiento de líderes como Iglesias, Camps, Valcárcel y Barreda. Este camino lo inició en el año 2000 Marcelino Iglesias en Aragón, quien, con el apoyo de otras fuerzas políticas y una base social muy importante entre la población, capitalizó la oposición aragonesa al trasvase del Ebro. Muchos de los recursos retóricos del regeneracionismo tradicional reaparecieron y se mezclaron con otros de nuevo cuño, como la apelación a la "nueva cultura del agua". El agua fue presentada no como un recurso, un bien público o una riqueza medioambiental, sino como un sentimiento de agravio vinculado a la identidad de una población que espera ver cumplida una gran promesa. Toda la retórica tradicional que acompañaba a la vieja política hidráulica fue, como se dice ahora, "revisitada" por los líderes políticos aragoneses, con la obvia excepción de los populares, respaldados por el entonces Gobierno central. En septiembre de 2000 tuvo lugar en Zaragoza una gran manifestación en la que todas las emociones se concentraron tras una corte de líderes políticos que presidieron una marcha encabezada por el lema que venía a resumir toda esta gran campaña: "Aragón, agua y futuro". La carga retórica de este enunciado era manifiesta; en el contexto en el que se utilizaba, venía a señalar la dependencia de Aragón, a vida o muerte, del agua.

Ciertamente Aragón depende del agua, pero igual que cualquier otra sociedad o territorio dependen de un recurso tan vital como éste. Esta gran movilización, que en Aragón hundió políticamente al PP y encumbró a otros políticos, sirvió de modelo para cuando cambiaron las tornas de forma sorpresiva tras las elecciones del 13 de marzo de 2004. Como se ha dicho antes, el Gobierno de

Rodríguez Zapatero derogó la Ley del Plan Hidrológico Nacional de 2001 y especialmente la parte de ella, el trasvase del Ebro, que verdaderamente había concitado la oposición de unos, el apoyo de otros y la polémica en general. Desde entonces, el discurso reivindicativo y la utilización del agua, y en este caso del trasvase para movilizar a la población, han procedido de aquellas comunidades autónomas gobernadas por el PP (Valencia y Murcia) cuyos presidentes correspondientes desempeñan un papel parecido al del presidente de Aragón antes de esta derogación. Reiteradamente sus discursos también aluden a la sed de sus territorios, a su futuro comprometido, presentándolo como una situación dramática. La denuncia de la insolidaridad de quienes tienen un recurso que les sobra fundamenta el lema repetido sin cesar de "Agua para todos".

En todos estos casos, el agua deja de tener una entidad física que sirve a múltiples usos, que es retenida y distribuida, que cumple funciones medioambientales o incluso recreativas, para ser una entidad simbólica que procura anhelos, concentra sentimientos y desata intensas emociones (Mairal 2003). Cuando este mundo valorativo y simbólico irrumpe en la planificación hidrológica y forma parte de las políticas del agua, tal como se instrumentalizan o se ponen en práctica, emerge ante nosotros de nuevo la gran paradoja de que el agua no es sólo agua, sino otras muchas cosas que sirven a otros muchos intereses.

El último ejemplo de este uso mítico del agua se encuentra en la introducción en los recientes Estatutos de Autonomía reformados de Valencia y Aragón de sendos artículos en los que en un caso, Valencia, se reconoce el derecho al uso de aguas "sobrantes" de otras cuencas, y en el otro, Aragón, la reserva para usos propios de 6.500 hm³ de la cuenca del Ebro. ¿Qué es lo que vendría a justificar estas medidas de política del agua contenidas en sendos Estatutos de Autonomía sino el uso político de la política del agua?

El tránsito en España de la política hidráulica a la política del agua, que parece hoy tan necesario, está siendo atravesado permanentemente por el regeneracionismo hidráulico, que usan, sobre todo, los políticos autonómicos en el contexto de la lucha por el poder en sus respectivas autonomías, pero también el Gobierno central en el manejo de estos poderes en el marco de la lucha partidista. El reto que hoy tenemos es liberar, cuanto sea posible y cuanto antes, a la política del agua de estas inercias históricas que, desgraciadamente, han sido reactivadas recientemente.

BIBLIOGRAFÍA

COSTA, J. (2005), *Política hidráulica: misión social de los riegos en España*, Pamplona, Analecta.

DE LOS RÍOS ROMERO, F. (1984), *El agua en la cuenca del Ebro*, Zaragoza, Institución Fernando el Católico

DÍAZ-MARTA, M. (1997), *Las obras hidráulicas en España*, Aranjuez, Ediciones Doce Calles.

FERNÁNDEZ CLEMENTE, E. (2000), *De la utopía de Joaquín Costa a la intervención del Estado: un siglo de obras hidráulicas en España* (Cuadernos de Escuela y Despensa, n.º 11), Zaragoza, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales.

GERMAN ZUBERO, L. (1999), *Obras Públicas e ingenieros en Aragón durante el primer tercio del siglo XX*, Zaragoza, Institución Fernando el Católico.

MAIRAL, G. (2001), "Joaquín Costa y sus mundos" en: DEL CAMPO, S. (ed.), *Historia de la Sociología española*, Barcelona, Ariel.

– (2003), "Discursos de riesgo y agonía", en: LISÓN TOLOSANA, C. (ed.), *Antropología: horizontes emotivos*, Granada, Universidad de Granada.

– (2004), "The Invention of a «Minority». A case study from the Aragonese Pyrenees", en: BOHOLM, Å. y R. LÖFSTEDT (eds.), *Facility Siting. Risk, Power and Identity in Land Use Planning*, Londres, Earthscan Publications: 144-160.

MAIRAL, G.; BERGUA, J. A. y E. PUYAL (1997), *Agua, tierra, riesgo y supervivencia*, Zaragoza, Prensas Universitarias de Zaragoza.

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

MAIRAL, G.; BERGUA, J. A. (1998), "From Economism to culturalism. The Social and Cultural Construction of Risk in the River Esera", en: ABRAM, S. y J. WALDREN (eds.), *Anthropological Perspectives on Local Development*, Londres, Routledge: 75-95.

MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE (1998), *Libro Blanco del Agua*, Madrid.

PÉREZ DÍAZ, V.; MEZO, J. y B. ÁLVAREZ-MIRANDA (1996), *Política y economía del agua en España*, Madrid, Círculo de Empresarios.

PÉREZ RUBIO, J. A. (1995), *Yunteros, braceros y colonos. La política agraria en Extremadura (1940-1975)*, Madrid, MAPA.

REISNER, M. (1986), *Cadillac Desert. The America West and its Disappearing Water*, Nueva York, Penguin Books.

SWYNGEDOWN, E. (1999), "Modernity and Hybridity. Nature, «Regeneracionismo» and the Production of the Spanish Waterscape, 1890-1930", *Annals of the Association of American Geographers* (septiembre).

TORTELLA, G. (1994), *El desarrollo de la España contemporánea. Historia económica de los siglos XIX y XX*, Madrid, Alianza.

WESTERMAN, F. (2005), *Ingenieros del alma*, Madrid, Siruela.

WORLD COMMISSION ON DAMS (2000), *Dams and Development: a New Framework for Decision-Making*, Londres, Earthscan Publications Ltd.