

AGUA, DEMOCRACIA Y LA CONSTRUCCIÓN DE LA CIUDADANÍA:

Líneas para un análisis socio-jurídico complejo¹

José Irialdo Alves de Oliveira Silva

Doutor em ciências sociais. Professor permanente do mestrado e doutorado em recursos naturais. Professor permanente do mestrado profissional em administração pública. Membro do grupo de estudos complexidade ambiental. Doutorando em direito e desenvolvimento. Membro da organização internacional waterlat. Email: irivaldos@gmail.com

Belinda Pereira da Cunha

Coordenadora do PPGCJ/UFPB; Integra comissão de avaliação QUALIS Livros CAPES para o quadriênio; Colaboradora do PRODEMA - Mestrado e Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento; Coordenadora do Grupo de Pesquisa CNPq "Saberes Ambientais - Homenagem a Enrique Leff: Sustentabilidade, Impacto, Gestão e Direitos". Pós-doutorado CAPES Universidade Autónoma do México, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM. Autora de Livros, artigos, palestrante, consultora e assessora científica. Lançou em co-autoria com Leff outros, EBOOK divulgado em ACADEMICS.EDU "Ohar Jurídico em saberes Ambientais"; lançou Coleção "Direito Agrário Ambiental" pela UFRPE, 2016. Organizadora da obra "CRISE AMBIENTAL". Integra conselhos editoriais e científicas nos temas do Direito, Desenvolvimento e Meio Ambiente. Orientadora de Mestrado e Doutorado. Email: belindacunha@hotmail.com

RESUMEN

El presente ensayo tiene como objetivo discutir una de las crisis más graves en el mundo hoy, la crisis hídrica, y ponerla en el centro del Estado a partir de la discusión sobre ciudadanía y democracia, considerando que el acceso al agua es un derecho humano, y su ausencia puede indicar fragilidad en las democracias contemporáneas y, por consiguiente, precariedad en el ejercicio pleno de la ciudadanía. De esta forma, el objetivo central fue poner en análisis el acceso al agua, como derecho fundamental, frente al concepto de ciudadanía. La metodología fue desarrollada a partir del acceso a datos secundarios e investigación bibliográfica. De este modo, se puede afirmar que el Estado Democrático de Derecho contemporáneo no ha sido capaz de universalizar el acceso al agua, aunque se han formulado e implementado instrumentos jurídicos y políticas públicas, presentando un cuadro de injusticia que impone a las capas más vulnerables la falta de

¹ La investigación desarrollada en el marco del proyecto "DESARROLLO Y REDENCIÓN": la modernización ecológica del semiárido brasileño, aprobado por el Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (Edital MC-TI / CNPQ / Universal 14/2014), así como parte de investigación de Doctorado en Derecho y Desarrollo por la UFPB.

agua, el suministro intermitente, la calidad dudosa del agua, así como la ausencia de saneamiento básico.

Palabras clave: agua, desarrollo, derechos fundamentales, democracia.

***WATER, DEMOCRACY AND THE CONSTRUCTION OF
CITIZENSHIP:***

Lines for a complex socio-juridical analysis

ABSTRACT

This essay aimed at discussing one of the most serious crises experienced in the world today, the water crisis, and placing it at the center of the State from the discussion about citizenship and democracy, considering that access to water is a human right, and its absence may indicate fragility in contemporary democracies and, therefore, precariousness in the full exercise of citizenship. Thus, the central objective was to analyze the access to water, as a fundamental right, in the face of the concept of citizenship. The methodology was developed from access to secondary data and bibliographic research. Thus, it can be affirmed that the contemporary Democratic State of Law has not been able to universalize access to water, although legal instruments and public policies have been formulated and implemented, presenting a framework of injustice that imposes on the most vulnerable the lack of water supply, intermittent supply, poor water quality, and lack of basic sanitation.

Key words: *water, development, fundamental rights, democracy.*

INTRODUCCIÓN

El presente artículo pretende trazar la relación entre agua, democracia y ciudadanía en un enfoque socio-jurídico, comprendiendo que esos elementos son los puntos de inflexión en la sociedad actual para el entendimiento, o al menos la problematización, de algunas cuestiones acerca de la falta de concreción de derechos, del no acceso a los servicios básicos, de negación de los servicios básicos, como el suministro de agua, algo basilar y ya consagrado como derecho humano, pues estamos hablando de supervivencia.

Esto tiene relación con el proyecto de Estado moderno que fue urdido por grupos dominantes a lo largo de la historia. Nos queda saber si ese proyecto ha tenido éxito. Creemos que comprender esta crisis de acceso al agua en el mundo y, especialmente, en América Latina puede ayudarnos a responder a esta cuestión, y otras incluso, sirviendo de “lente de interpretación” de una realidad atroz de no acceso a lo básico para sobrevivir, sea por mala gestión del poder público, sea por daños a la naturaleza.

Como si no bastase estamos viviendo un mundo envuelto en crisis, sí crisis, o sea, no estamos presenciando apenas una crisis, sino una cantidad abrumadora de crisis y que parecen estar interconectadas en algún momento y en otro parecen que no poseen ninguna relación aparente. ¿Será que el proyecto de ciudadanía del Estado moderno, constitucional, se derrumbó?

Otro enfoque que se utilizará aquí será observar el fenómeno a partir del conflicto, de los actores involucrados, de la relación de poder, esa muchas veces externalizada a través del ordenamiento jurídico y sus dispositivos legales que, no siempre, se presentan de la forma más justa, especialmente en relación con los grupos determinados que tienen más o menos acceso a bienes en la sociedad.

La escasez de agua por factores climáticos o, como se puede verificar, también por factores políticos, que interfieren en la distribución y en el consiguiente acceso, o sea, no todos tienen acceso al agua, así como en virtud de un proceso claro de mercantilización de esa agua en todo el mundo, lo que lleva a reflexionar sobre el interés común que emana del derecho humano al agua; todo ello compone un escenario de crisis que se dibuja no sólo por ausencia de lluvias, sino por una ecología política del agua, teniendo el conflicto como factor explicativo de esa cuestión.

De esta forma, se tiene como objetivo general en ese artículo el análisis de la crisis hídrica a partir de los elementos teóricos que caracterizan la ciudadanía en un contexto de complejidad de los tiempos actuales. Como objetivos específicos demarcar el marco teórico en la Teoría Crítica de la Ciudadanía que pueda presentar claves de inflexión en la crisis hídrica; verificar si es posible trazar una relación entre Agua y Ciudadanía; y mapear, mínimamente, si hay procesos de luchas sociales por el agua y cuál ha sido el papel del derecho en esas dinámicas.

El estudio sobre el agua puede apuntar mucho más que sólo la existencia o escasez de un líquido precioso, pero puede servir de “lente” de análisis para problemas sociales, de regulación, e incluso de injusticia en la gestión de ese elemento. El derecho a la vida implica que se tendrán las condiciones mínimas para la supervivencia, entre ellas el acceso al agua. Además, el derecho al agua se ha convertido en un derecho humano de gran repercusión, pero lo que parece es que el acceso a este bien esencial ha sido financieramente, a lo largo del tiempo, y ha vuelto muy escaso, principalmente, para las capas menos acomodadas sociedad, sin hablar del problema de la gestión del recurso que aún existe, siendo tal vez la aplicación el mayor problema en la concreción de ese acceso.

Por lo tanto, el presente artículo se ubicará en una parte inicial de localización teórica de una discusión sobre ciudadanía, en un segundo punto se rescatarán concepciones sobre desarrollo remitiéndose su conexión con la concreción de la ciudadanía, después se discutirá la relación entre desarrollo, agua y ciudadanía y finalizando con el proceso de mercantilización del agua como una realidad presente en la sociedad.

1 LA CIUDADANÍA Y SU CONSTRUCCIÓN

La ciudadanía tiene su origen esencialmente vinculado a la participación política (BELLAMY, 2008), con el fenómeno de participar o no del proceso político de naciones, comunidades, en fin, lo que se ha trasmutado a lo largo de la historia para la necesidad de ampliación de la noción de ciudadanía tomando en consideración la multiculturalidad del mundo, las relaciones identitarias, y según Santoro (2011) tomando en consideración la significación de pueblo como un conjunto de particularismos, diversidades culturales, comunidades, etnias, religiones, un escenario de tensiones incrementado por una segmentación nunca antes vista y por flujos migratorios cada vez mayores.

La democracia tiene conexión íntima con el proceso de avance o no de la ciudadanía en el mundo, considerándola como un intento de inclusión, terminología más moderna, de los intereses de aquellos que no tendrían normalmente más participación en los destinos de naciones y comunidades. La gran dificultad de las democracias siempre ha sido la de mejorar la vida de los ciudadanos de la comunidad nacional. Hoy esta dificultad aumentó sobremanera, en la medida en que se tiene que tomar en consideración el fenómeno de la globalización y del multiculturalismo como procesos que impactan en la comprensión de lo que viene a ser ciudadanía (BELLAMY, 2008).

La inserción de multivisiones e intereses en la comprensión de lo que significa ciudadanía gana un contorno problematizador cuando se piensa en la actualidad en el texto de Marshall (1967), que relaciona el concepto de participación integral, para él ciudadanía, y que no se despliega de las desigualdades que diferencian los niveles económicos de la sociedad, lo que lleva a pensar que relacionar ciudadanía y clase social importa sobre todo, principalmente cuando se percibe quién realmente participa en las decisiones en una democracia, como deciden los que representan al pueblo, o su conducta, en fin, lo que parece es que la participación acaba restringiéndose al voto, que es una etapa relevante en sí, sin embargo, no se trata de una etapa exclusiva de esa ciudadanía.

Este proceso de inclusión y exclusión que orienta el campo de actuación de la ciudadanía está marcado por una selectividad en los Estados Democráticos de Derecho, como Brasil, lo que puede ser constatado más estrictamente cuando se piensa en igualdad y desigualdad a partir del desarrollo, considerado principalmente como crecimiento, pero que ha avanzado hacia un desarrollo humano, o como ha adoptado Amartya Sen (2000) un desarrollo como libertad, en el cual el desarrollo es tanto mayor cuanto mayor es el nivel de libertad, reconociendo que un proceso de aproximación de la igualdad o eculización de derechos queda muy difícil si hay un proceso de ciudadanía amplio, indistinto, esparcido por la sociedad.

El enfoque de Marshall (1967) es bien aclaradora cuando se piensa en las modalidades en que él dividió su análisis sobre ciudadanía, cuáles sean, civil, política y social. Según lo que consta en Marshall (1967, p. 63):

- 1) civil - es compuesta de los derechos necesarios a la libertad individual - la libertad de ir y venir, libertad de prensa, pensamiento y fe, el derecho a la propiedad y concluir contratos válidos y el derecho de justicia;
- 2) política - se entiende como el derecho de participar en el ejercicio del

poder político, como un miembro de la institución o como elector del mandatario;

3) social - se refiere a todo lo que va desde el derecho a un mínimo bienestar económico y seguridad al derecho de participar en la herencia social y llevar la vida de un ser civilizado de acuerdo con los patrones que prevalecen en la sociedad.

A pesar de todas las dificultades y cuestionamientos vivenciados hoy, en cuanto a una crisis de las instituciones y de representatividad política, se entiende que en el ítem 1 y 2 se han avanzado, sin embargo, se necesita considerar que esas crisis son cíclicas y que pueden impactar directamente en las libertades civiles y en la ciudadanía política. Por supuesto, la ciudadanía social sigue al gusto de los ideales de gobiernos y sus prioridades, lo que hace verificar a los países que invierten más en ese bienestar y otros que invierten menos en el mismo. Sin embargo, aquí merece una explicación en cuanto a los citados “avances” a partir del texto de Marshall (1967), en el que describe el proceso histórico de la construcción de la ciudadanía, puesto que ya se han existido momentos históricos en que la participación política pasaba por una cuestión de género, la mujer no votaba, o censitaria, el voto dependía de la renta, o de cuán noble sería el ciudadano. Se ve que el “molde” de la ciudadanía era, y aún es, dado por el formato de Estado de Derecho que es dibujado y legitimado por alguien o por grupos, pudiendo ampliar o restringir la actuación de la comprensión de ciudadanía, la pregunta es: ¿quién son los ciudadanos? ¿Quién puede ser llamado ciudadano?

Según Marshall (1967, p. 76), la ciudadanía es un status concedido a aquellos que son miembros integrales de una comunidad, siendo los poseedores de ese status igual con los derechos y obligaciones. Para Bellamy (2008, p. 13) la ciudadanía *implies the capacity to participate in both the political and the socio-economic life of the community*. En ambas definiciones el elemento de la participación está presente, sin embargo, se cree que es insuficiente para evaluar la extensión, o amplitud, de la ciudadanía sobre la sociedad. Como contrapunto, se puede vincular esa concepción de participación con lo que Zolo (2006) aborda acerca de la necesidad de apropiarse de una Teoría del Estado de Derecho, pues el recorte de la ciudadanía depende de cómo las inflexiones y tensiones fueron consideradas a la hora de insertar en esos estados hasta dónde va la extensión de la ciudadanía.

Mucho se piensa en el “sentido común” que ser clasificado como

un Estado de Derecho implica un conjunto de derechos de ciudadanía automáticamente. Sin embargo, Zolo (2006) desconstruye esa concepción, afirmando la necesidad de encarar la expresión “Estado de Derecho” como aquella que encierra en sí una incertidumbre atroz, ya que el propio con-vivió con la esclavitud, como el prejuicio racial, el nazismo, entre tantos otros fenómenos históricos que significaron la no concesión de derechos, restricción en el ejercicio de esos derechos. A continuación se extraen dos fragmentos de la publicación de Zolo (2006: 8-9), que atestiguan esta im-precisión conceptual y los riesgos que esto puede traer en la comprensión de la ciudadanía en ese contexto:

Obviamente sería grave ingenuidad ponerse la búsqueda de una definición semánticamente unívoca e ideológicamente neutra de Estado de Derecho. (...) una coherente interpretación teórica del Estado de Derecho deberá empeñarse, más que en una minuciosa documentación histórica y filológica de los hechos particulares y de su relativa literatura, en un intento de identificar las referencias de valor, las modalidades normativas y las formas institucionales que acercan a las diversas experiencias que se refirieron -o se menciona- a la noción de Estado de Derecho.

En el caso de que el Estado de Derecho, como un proyecto liberal urdido sobre una base capitalista en un contexto de división de clases (MARSHALL, 1967), en realizar derechos, en garantizar derechos, así como afirma Zolo (2006) que hay una crisis de ese modelo de Estado de Derecho, basada en una crisis de la capacidad reguladora de la ley y en una inflación del derecho. Parece que se camina, o ya se está, insertos en estados que están mucho más preocupados en conferir “sensación de ciudadanía” que efectividad, denunciando la incapacidad de esos “aparatos” en la implementación. Esta crisis es pertinente a una estructura garantista y su funcionamiento, como la que se propone en Estados como Brasil, cuya Constitución Federal tiene ese sesgo, dibuja un Estado de Derecho en una acepción bien amplia, de modo bien programático, centrada en modelo de protección de los derechos del hombre, considerando una creciente complejidad social y un proceso de globalización con altos y bajos, hoy en crisis, en la medida en que diversas naciones se están cerrando en una visión nacionalista, de moderada a extremada, lo que impacta directamente en la amplitud de aplicabilidad o de destino del término ciudadanía.

Santoro (2005) dice que el Estado de Derecho falló en una de sus principales promesas: la de la certeza. No ha garantizado la certeza, pero

tiene que lidiar con el desafío de la incertidumbre y parece que la fórmula sería en el Estado de Derecho, para garantizar la ciudadanía, articular libertad y disciplina, considerado todavía la comunidad de intérpretes de derecho como teniendo fuerza en las decisiones. La globalización todavía viene a traer elementos que exigen una re-significación de la ciudadanía, saliendo de un plano local, para esferas regionales e internacionales, generando la necesidad de una supuesta “nueva” categoría: ciudadanos globales (ZOLO, 2010). Sería el intento de universalización de derechos, en la estela de reglas humanitarias que encuentra barreras culturales, identitarias, económicas y sociales. Hoy, lo que se ve, el Reino Unido aprobando la separación de la Unión Europea, el Mercosur fracasando, nuevo Presidente de Estados Unidos predicando el nacionalismo extremado (“americanos primeros”), en fin, aquella crisis cíclica acentuada por los refugiados que se esparcen por el mundo.

Otra cuestión que es pertinente en esta construcción de la ciudadanía, es considerarla en un contexto de pluralidad de identidades, ya que en un Estado que se dice democrático la mayoría tiene sus intereses prevalecientes en detrimento de la minoría, lo que trae un problema para las llamadas minoría (SANTORO, 2011) que esperan convertirse en mayoría, o tienen la garantía de su ciudadanía a través del ordenamiento jurídico. En Brasil, ese proceso no fue diferente, no es tan diferente, ante las idas y venidas en relación al acceso de individuos a los derechos más fundamentales, el proceso de ampliación de la ciudadanía en Brasil, en lo que se refiere a los derechos más fundamentales, de la institucionalización de intereses en el ordenamiento jurídico, y que aún se hereda un trato confuso entre lo público y lo privado (CARVALHO, 2002), que perdura hasta hoy. Una variable en Brasil, y también en el mundo moderno y postmoderno, que puede ser considerado como “termómetro” o indicador de concreción de la ciudadanía, es el derecho al desarrollo, respaldado en el proyecto de nación fundado en el desarrollo para todos, que será problematizado a continuación, junto con la cuestión hídrica, a partir del acceso y lucha por el agua, como factor de construcción de la ciudadanía también.

2 DESARROLLO, AGUA Y CIUDADANÍA

Los autores arriba defienden un modelo de desarrollo que efectivamente contribuya en la formación y transformación de la sociedad, con la presen-

cia activa del Estado como necesidad de desarrollo para la formación de la ciudadanía. Se podría afirmar que la ciudadanía plena incluye el desarrollo como elemento formativo para forjar un discurso desarrollista. Un elemento interesante para pensar la ciudadanía teórica y empíricamente es el agua como un derecho humano, un derecho fundamental, problematizándose el acceso a ella.

Es relevante pensar que hay una crisis hídrica propalada a los cuatro rincones en Brasil y en el mundo que impide o obstaculiza el proyecto de desarrollo, pero que tal vez el problema no sea la escasez de agua, sino la distribución de ella, como afirma Bolsan y Haone t(2016, p. 234):

(...) hay en Brasil una situación paradójica: aunque exista una gran disponibilidad de agua dulce, miles de personas no tienen acceso al agua potable, pasan sed y hambre al borde de un oasis de abundancia hídrica! Esta afirmación no es mera frase de retórica, pues la vulnerabilidad hídrica de determinadas regiones -el semiárido brasileño- está atestada por varios estudios ya realizados por la Agencia Nacional de Aguas - ANA -, universidades y ONGs.

De ese modo, ¿se puede hablar de ciudadanía desolada de la concepción de desarrollo? ¿Habría ciudadanía plena sin acceso al agua? ¿El acceso al agua tiene relación con la política democrática? Se defiende aquí que el desarrollo y el agua están imbricados con la concepción de ciudadanía. Una autora seminal en ese debate sobre crisis hídrica, sus causas políticas, sociológicas y jurídicas es la Vandana Shiva (2007), cuando ella argumenta que la gran crisis de la modernidad, o postmodernidad, es la escasez de agua y/o el acceso a ella, lo que causaría sacudones tanto en la salud como en el desarrollo económico. Está aumentando considerablemente el número de habitantes de naciones que poseen poca agua potable disponible para la población (SHIVA, 2007), y la tendencia es aumentar aún más. La ONU (Organización de las Naciones Unidas) - Agua, se estima que mil millones de personas carecen de acceso a un abastecimiento de agua suficiente, definido como una fuente que pueda suministrar 20 litros por persona al día a una distancia no superior a mil metros. Estas fuentes incluyen conexiones domésticas, fuentes públicas, fosos, pozos y manantiales protegidos y la recolección de aguas pluviales (ONU, 2017).

La cuestión parece ser técnica, sin embargo, exige una solución que pasa por la política, así como la formación ciudadana de los individuos. La Declaración del Agua de la ONU expone claramente la extensión del

problema y cuánto puede afectar la gobernanza en el planeta:

Clean, safe, and adequate freshwater is vital to the survival of all living organisms and the functioning of ecosystems, communities, and economies. But the quality of the world's water is increasingly threatened as human populations grow, industrial and agricultural activities expand, and as climate change threatens to alter the global hydrologic cycle. There is an urgent need for the global community—both public and private sectors—to join together to take on the challenge of protecting and improving the quality of water in our rivers, lakes, aquifers, and taps. To do so we must commit to preventing future water pollution, treating waters that are already contaminated – including purification for human consumption, and restoring the quality and health of rivers, lakes, aquifers, and aquatic ecosystems. These actions will be felt all the way from the headwaters of our watersheds to the oceans, fisheries, and marine environments that together help sustain humanity (ONU, 2010, p. 1).

Shiva (2007) a partir del análisis de su país, India, presenta una fuerte causalidad entre escasez de agua potable y modelo de desarrollo adoptado, lo que significa decir que hay una intensiva industrialización, utilización de agrotóxicos en las plantaciones, contaminación, entre otros factores.

Sin embargo, para que se tenga un marco protector, o que haya una relevancia jurídica, ya que la relevancia social ya estaba patente, sólo en 2010 el derecho al agua fue votado en la Asamblea General de la ONU como derecho humano, lo que se presenta como un “gran retraso, como está de acuerdo Bulto (2015).

La cuestión del agua ganó ámbito y la ONU la colocó como el sexto Objetivo del Desarrollo Sostenible (ODS), que está tan escrito: “Asegurar la disponibilidad y gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos” (BRASIL, 2016, p.15). A partir de ese objetivo que expone un gran desafío que se posee mundialmente, con más de 2.500 millones de personas que no poseen baños, y el 70% de toda el agua se utiliza para irrigación (ONU, 2015), es interesante llamar la atención una de las grandes dificultades de concreción de ese derecho humano y objetivo del desarrollo sostenible, apuntada por Castro (2016) en relación a la paradoja entre universalizar el agua y el saneamiento en un mundo en que el agua ya se consolida como mercancía.

Además de una escasez de agua, causada por lluvias irregulares, falta de inversión pública, mala distribución hídrica, se suma el proceso a

gran escala de mercantilización del agua (CASTRO, 2016), implicando en la transformación del agua de un bien común, que todos podían gozar sin restricción, para un bien claramente económico. Esto incluso se encuentra debidamente institucionalizado, en el caso de Brasil, en la Política Nacional de Recursos Hídricos²:

Art. 1º La Política Nacional de Recursos Hídricos se basa en los siguientes fundamentos:

I - el agua es un bien de dominio público;

II - el agua es un recurso natural limitado, dotado de valor económico;

De esta forma, en Brasil, el agua tanto es de “dominio público” como está dotada de “valor económico”. Es necesario recordar, también, que la Constitución Federal de 1988 coloca como bien de la Unión, lo que significa que es bien público, los cuerpos de agua, ríos, lagos, agua subterránea, mar. Además de esa discusión jurídica, formal, hay que prestar atención al hecho de que el agua podrá proporcionar un panorama de la amplitud de la ciudadanía en territorios, países, regiones, estados, a partir del acceso a ese bien esencial, su distribución y gestión.

Se puede afirmar que el agua es un elemento esencial para el proyecto (s) de desarrollo en Brasil, dentro de una perspectiva de crecimiento económico, estando inserta en la política nacional de desarrollo, sea en la expansión del sistema, o red de distribución de agua de saneamiento básico, o el suministro de agua para la industria. El escenario, sin embargo, en América Latina, todavía es de gran desigualdad (CASTRO, 2016b), y es en él que el acceso al agua es elemento cada vez más esencial. Es necesario demarcar que, como analizado arriba, al inicio de ese ensayo, el concepto de ciudadanía está en disputa, lo que hace pensar en su alcance, así como refleja que todos los que están en una misma comunidad son ciudadanos, conforme a la noción dictada por Marshall (1967). Es interesante retomar el concepto de ciudadanía a partir de lo que Castro (2016b, p 104) menciona:

En la definición laxa que uso para iniciar la discusión, “ciudadanía”, se refiere al conjunto de derechos y obligaciones que determinan el carácter de las relaciones entre los individuos de una determinada comunidad política.

² Ley n. 9.433/1997.

De ahí viene una cuestión relevante: todos los que están insertos en una comunidad tienen acceso a todos esos derechos? Y ahí se incluye, por obvio, el acceso al agua. Ver, se tiene una dimensión formal que hace pertenecer a una comunidad, como para ser americano, brasileño, participante de la Unión Europea. Sin embargo, son condiciones meramente formales, pero sería importante, o más relevante, una dimensión sustancial que daría cuenta de factores más concretos acerca de tener derechos o no. Se quiere decir aquí que el hecho de formalmente pertenecer a una comunidad no garantiza acceso igualitario a ciertos derechos, como el agua, hay, ciertamente, distanciamientos a partir de las clases, del género y de la etnicidad. Por otra parte, la noción de ciudadanía ha sufrido una ampliación en cuanto a su ámbito ante las demandas de la tecnología y del medio ambiente, por ejemplo (FRANKENFELD, 1992; STEENBERGEN, 1994). Incluso la visión universalizante de los derechos humanos que convergen hacia esa ampliación en dirección a una “ciudadanía global”.

Un punto de inflexión interesante para el análisis es justamente la paradoja entre principios de la democracia liberal, como la igualdad, la isonomía, y el capitalismo, que produce desigualdades (MARSHALL, 1967; CASTRO, 2016a, CASTRO, 2016b). Sin adentrar en la vieja dicotomía socialismo versus el capitalismo, la superestructura del capital acaba estableciendo límites materiales para el ejercicio de la ciudadanía plena, de forma sustancial. Parece que los movimientos sociales han presionado para la expansión del alcance de la ciudadanía, con el surgimiento de nuevos derechos. En el caso de América Latina, la cuestión del alcance de la ciudadanía ha sido entrecortada por la inestabilidad política regional conocida ampliamente. A continuación se presenta un cuadro que representa bien la relación entre ciudadanía y agua.

CUADRO 1 - relación entre los derechos de ciudadanía y el agua

| DERECHOS DE CIUDADANÍA | VÍNCULO CON EL AGUA |
|--|---|
| Derechos civiles (propiedad, justicia) | Derechos de agua, igualdad y justicia en el acceso |
| Derechos políticos (ejercicio democrático del poder) | Gobernabilidad democrática del agua y de sus servicios derivados, participación |
| Derechos sociales (bienestar) | Acceso universal a los volúmenes y servicios de agua esenciales para la vida |

Fuente: CASTRO, 2016a.

El cuadro 1 es ilustrativo de la relación entre los derechos de ciudadanía convencionales, en la que se entiende que los derechos civiles también incluyen los derechos inherentes al agua, principalmente en relación con su acceso, ya los derechos políticos llaman la atención sobre la calidad de la participación de la población en el proceso de gobernabilidad, llevando a pensar cuál es el modelo de gobernanza adoptado por los gobiernos en relación al agua, y los derechos sociales son sensibles a las necesidades básicas de la población, primando por un carácter imperativo de acceder a cantidades mínimas de agua para supervivencia y que ese acceso sea universalizado.

Tal vez una de las principales cuestiones en relación a la gestión está en relación a la transparencia del sistema, es decir, no se tiene claridad, principalmente, en un momento de crisis, si todas las capas de la población y del mercado están sometidas a las mismas reglas de acceso al agua. En una situación de sequía severa como se está viviendo en ese período, esencialmente en el semiárido brasileño, aunque se han producido períodos de sequía en São Paulo y Rio Grande do Sul, se presenta un sistema de distribución de agua totalmente anacrónica, sin planificación, la población no tiene información, o casi ningún acceso a la información sobre la procedencia del agua, que está siendo distribuida por las autoridades o agentes públicos.

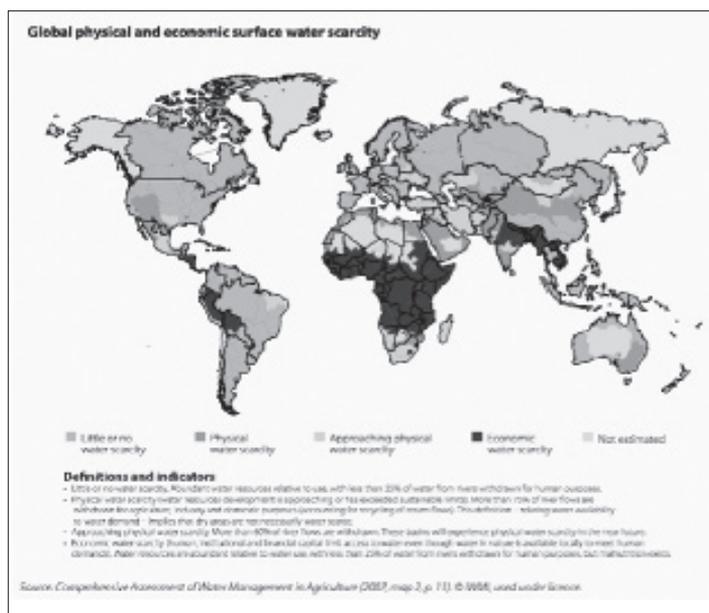
2.1 AGUA: ENTRE EL PÚBLICO Y EL PRIVADO Y LOS ENTRAVES PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LA CIUDADANÍA POR EL AGUA

Una discusión que parece poco trabada en las instituciones en general relacionadas con el agua, pero que los movimientos sociales acaban por reavivar, es la cuestión de la propiedad del agua, o sea, ¿a quién pertenece el agua? ¿Se trata de una propiedad privada o comunitaria? ¿Qué tipo de derecho posee o debería poseer el pueblo en relación al uso del agua? ¿Cuáles son los derechos del Estado? ¿Cuáles son los derechos de las corporaciones y los intereses comerciales? Según Shiva (2007) la economía globalizada está cambiando la comprensión de lo que significa agua, pasando de un bien común a un bien privado que puede ser comercializado. El orden económico global exige la retirada de los límites y reglamentos sobre el uso del agua y la consiguiente creación de mercados de agua. Es

interesante notar la esencia del derecho al agua como parte de los derechos naturales de la humanidad, en la medida en que forma parte del ecosistema de la vida, siendo esencial para la supervivencia de la humanidad. El pueblo tiene derecho a la vida y a los recursos que la sostienen, en el caso del agua.

El agua, que debería ser un bien común, y el Estado debería garantizar el acceso a ella, sin embargo, lo que se está viendo en diversas ciudades del semiárido es justamente la perforación indiscriminada de pozos en casas y la venta de esa agua, que no es de propiedad de nadie, o la formación de un gran comercio de agua que se alimenta de la sequía en los depósitos, sin ninguna fiscalización. Además, se sabe que la transposición del río São Francisco es una gran obra movida por el proyecto de desarrollo económico que necesita del agua, y que ha sido acelerada en virtud del colapso de abastecimiento en las medianas y grandes ciudades en el nordeste semiárido. En la Figura 1 se puede visualizar la distribución del agua en el mundo, según informe de las naciones unidas.

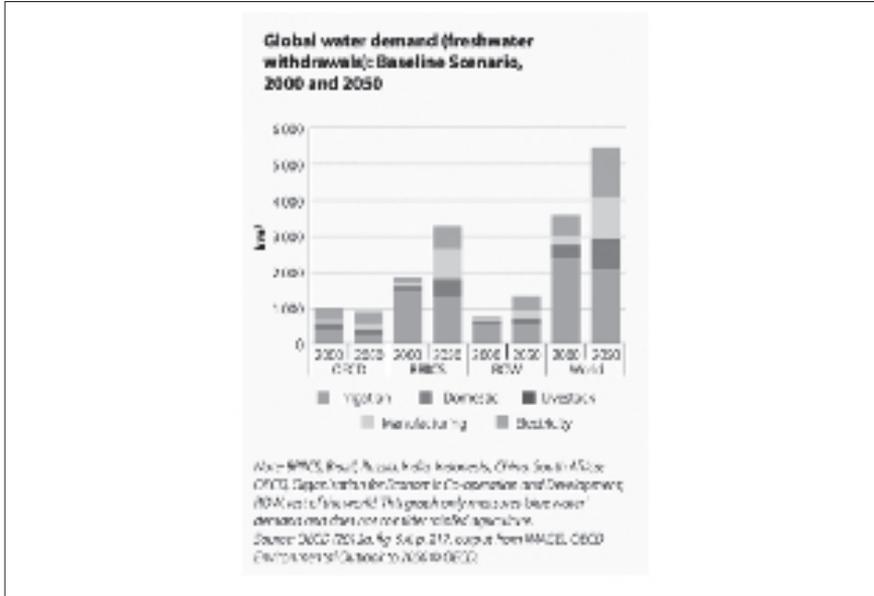
Figura 1 - mapa de la distribución de agua por el Planeta.



Fuente: ONU, 2014.

El mapa anterior demuestra claramente que el agua disponible, en realidad, poco llega a la población directamente, buena parte de ella se utiliza para la agricultura y la industria. En la Figura 2, esta asertiva queda más clara:

Figura 2 - distribución del agua potable



Fuente: ONU, 2014

La Figura 2 demuestra cabalmente que el mayor gasto en agua está relacionado con la actividad económica y no con el consumo humano. Además, es relevante tener ciencia que el agua es ampliamente utilizada en los procesos productivos en general, llamada “agua virtual”. Esta agua virtual es justamente el agua utilizada en diversos procesos productivos, sea para los alimentos que se venden interna y externamente, sea para los bienes de alto valor como coches, motores, etc. Según Carmo *et al* (2007) el mayor volumen de agua gastado está en los sectores productivos de la industria y la agricultura, y el menor porcentaje es doméstico. Según los mismos autores, hay un perjuicio relevante en las exportaciones de productos, *commodities* brasileños, teniendo en vista que el agua utilizada no es contabilizada, lo que se agrava cada vez más en una situación de crisis, de escasez de agua. Brasil es el quinto mayor exportador de agua virtual en el mundo

(FREITAS, 2015), lo que se debe principalmente a su actividad de gran exportador de alimentos, considerando que Europa es gran consumidora de esa agua virtual, muchos países tienen insuficiencia de recursos hídricos, siendo mucho más barato comprar fuera.

El cercenamiento de ese derecho de ciudadanía de acceso al agua se vuelve cada vez más real con el movimiento de mercantilización del agua. Rodrigues (2016), llama la atención sobre un proceso cada vez mayor de transformación del agua en una gran *commodity*³, en una mercancía que podrá, incluso, ser negociada en bolsa de valores. Para ello, el autor cita la guerra de Irak como siendo un teatro en torno al agua de Oriente Medio, que, en realidad, el conflicto fue para proteger el agua existente y procesarla para la venta. Otro conflicto de Oriente es entre Israel y Palestino, el primero capta agua del Jordán para irrigar sus plantaciones, pasando al mundo la imagen de eficiencia en la agricultura, dejando a los palestinos en una gran sequía, existiendo un verdadero *apartheid* del agua, donde más de la mitad de los palestinos no tienen acceso al agua (MORIN, 2013). Esta restricción al acceso al agua acaba por crear una selectividad en torno a un bien que debería ser común, afrontando ese derecho de ciudadanía fundamental para cualquier ciudadano.

Morin (2013), que trae un dato importante, revela esa cara de perjuicio a la ciudadanía a partir del no acceso al agua, citando el ejemplo de Sudáfrica, donde 600 mil agricultores blancos consumen el 60% de los recursos hídricos del país en la irrigación, mientras que 15 millones de ciudadanos negros no tienen acceso al agua potable. Además, cuanto más desarrollado es el país mayor el consumo de agua per cápita, en los países en desarrollo cerca de 20 litros, en Italia, 213 litros, en Estados Unidos, 600 litros, sólo en California llega a 4.100 litros MORIN, 2013). En el caso de Brasil, posee el 11% de los recursos de agua dulce del planeta y aún 45 millones de habitantes no tienen acceso. Debajo de la compilación de algunos datos problematizadores:

3 cualquier bien en estado bruto, ger. de origen agropecuario o de extracción mineral o vegetal, producido a gran escala mundial y con características físicas homogéneas, sea cual sea su origen, ger. destinado al comercio exterior.

◦ Cada uno de los productos primarios (por ejemplo, café, azúcar, soja, trigo, petróleo, oro, diversos minerales, etc.), cuyo precio está determinado por la oferta y la demanda internacional. ◦Cualquier producto producido en masa.

CUADRO 2 - Datos de la crisis hídrica

| |
|---|
| 1,5 mil millones de personas no tienen acceso al agua potable |
| 2,4 mil millones de personas viven sin acceso al saneamiento básico |
| 40% del agua utilizada para irrigación se pierde por evaporación |
| La pérdida en los acueductos llega de 30% a 50% |
| En el año 2000 empresas privadas de suministro de agua e saneamiento pasaron a atender cerca de 400 mil millones de personas. |
| Suiza es uno de los únicos países cuya pérdida de agua llegan a 9%, En Francia ese nivel puede llegar a 35% |

Fuente: MORIN, 2013.

Una cuestión que viene a la superficie, principalmente cuando “vientos” neoliberalizantes se agudizan de vez en cuando en la nación “Brazuca”, es la privatización del agua, como ya siendo una realidad, principalmente, constatada por la ausencia de fiscalización, ocasionando, muchas veces, el uso indiscriminado de la capa freática, de los azudes, canales, ríos, mares, entre otras fuentes de agua. Ya se constata la presencia de compañías de agua, empresas que negocian el agua, en diversas partes del mundo. Sin embargo, una pregunta que tiene relación directa con la formación de la ciudadanía en torno al derecho de acceso al agua es: ¿privatizar mejora el servicio de abastecimiento de agua y saneamiento?

La privatización termina siendo una causa para no concretar un derecho fundamental de ciudadanía como el acceso al agua. Sin embargo, estudios han apuntado a una (re)estatización o remoción de los servicios de distribución de agua y saneamiento básico. Un estudio elaborado por la Unidad Internacional de Investigación de Servicios Públicos (PSIRU), el Instituto Transnacional (TNI) y el Observatorio Multinacional, apuntó que las iniciativas de (re)estatización ocurrieron como respuesta a las falsas promesas de los operadores privados y su incapacidad de priorizar la atención a las comunidades en detrimento del lucro, además de falta de transparencia y dificultad de monitoreo de sus actividades por el poder público. El siguiente mapa muestra la situación de devolución del patrimonio privado antes del público de nuevo.

Actualmente en Brasil, se está experimentando una crisis hídrica, especialmente en la región semiárida, pero que recientemente hubo escasez en la ciudad de São Paulo, bastante severa. Cuando esto ocurre, se percibe el afieccionado del Estado, la segregación de clase existente en la sociedad, la baja democracia expresada en la falta de transparencia y participación de la población en las decisiones sobre el acceso al agua, distribución y saneamiento.

El acceso al agua a menudo representa el modelo de sociedad que se tiene dividida en que el agua no llega en algunos sectores de las ciudades, donde el contingente de personas de bajos ingresos es mayor, el saneamiento tampoco llega, se puede citar el problema de la ciudad de Recife (FERREIRA *et al*, 2015). Además, actualmente, durante la sequía, los gobiernos municipales están teniendo que instalar puntos de distribución de agua en las comunidades, muchos de ellos abastecidos por pozos, como ilustra la foto abajo.



Foto 1 y Foto 2 - abastecimiento en la ciudad de Sumé, en colapso en el suministro de agua

Las clases más acomodadas de esas regiones adquieren agua que se vende en camiones, así como perforan irregularmente pozos artesianos en sus propiedades, llegando incluso a vender agua, un agua que no es suya. La parte de la población que tiene condiciones logra alternativas de abastecimiento. Además, prácticamente no existe abastecimiento por medio de tuberías a las comunidades rurales, y éstas, en el caso del semiárido en Brasil, son abastecidas por camiones con tanque de agua, o, algunos, todavía poseen agua en las cisternas de placa, la prioridad es el espacio urbano.

Estos sistemas presentados en las fotos anteriores representan formas públicas y privadas de abastecimiento de agua que poseen poca o casi ninguna fiscalización del Estado, principalmente en lo que se refiere a la calidad del agua ya la distribución de la misma. En lo que se refiere a la privatización del agua, se puede decir que las empresas serán atraídas hacia los nichos de mercado más interesantes para inversiones, estratificando la calidad de abastecimiento, o sea, será tanto mejor cuando más refinado sea el local, así como cuanto más se paga, no contribuyendo a la universalización del agua (HUBNER, 2015).

CONSIDERACIONES FINALES

El presente ensayo presentó la íntima relación entre acceso al agua, democracia y ciudadanía, siendo el primero un indicador interesante para verificar el grado de concreción de los otros dos, aunque una democracia consolidada, o en vías de consolidarse, cuida para que los ciudadanos tengan acceso a los bienes más básicos para la supervivencia. Sin embargo, es importante percibir que se está tratando del agua como bien público, aunque que en el mundo está habiendo aún un movimiento de privatización del suministro de agua y del saneamiento acompañado de una retracción y retorno al dominio público del control del agua.

El acceso público al agua puede ser uno de los indicadores para presentar una mayor o menor consolidación de la ciudadanía. De esta forma, el artículo sirve para llamar la atención sobre la relevancia de tener en cuenta los conceptos de desarrollo como esenciales para comprender los intereses involucrados en las dinámicas sociales en torno al agua, comprendiendo que no se trata sólo de una cuestión técnica, sino que implica diversos campos del saber tal como la política, la sociología, la antropología, el derecho, la educación, la ingeniería, entre otros.

Frente a todo avance de las leyes, tratados y convenciones humanitarias, existen personas que no tienen acceso al agua, a pesar de ser un elemento básico, las políticas públicas diseñadas por los estados, en el contexto del Estado Democrático de Derecho, no son capaces de universalizar el acceso al agua, teniendo todavía un cuadro de injusticia que impone a las capas más pobres, más desprovistas de bienes y de información falta de agua, abastecimiento intermitente, calidad dudosa de agua, así como alcantarillado a cielo abierto y mayor susceptibilidad a las enfermedades causadas por mosquitos como la dengue y zika. Lo que parece es que toda-

vía existe una especie de (sub)ciudadanía cuando se piensa en distribución de agua, acceso al agua y saneamiento básico, lo que obliga a la población a convivir en un contexto en que no hay transparencia en los sistemas de abastecimiento, tan poca confianza.

REFERENCIAS

BELLAMY, Richard. *Citizenship: a very short introduction*. Oxford: Oxford, 2008.

BRASIL. Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Disponível em: <<http://www.br.undp.org/content/dam/brazil/docs/agenda2030/undp-br-Agenda2030-completo-pt-br-2016.pdf>> Acesso em: 15 de Janeiro de 2017.

CARVALHO, JoséMurilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2002.

CASTRO, Jose Esteban. *Água e democracia na América Latina* [Livro Eletrônico]. Campina Grande: EDUEPB, 2016a.

_____. O acesso universal à água é uma questão de democracia. In *Boletim Regional, Urbano e Ambiental* nº15, Julho/Dezembro 2016b.

FERREIRA, Hermelinda Maria Rocha et al. A política de racionamento de água na cidade do Recife, Brasil: impactos e desigualdades nos assentamentos precários. In CASTRO, J. E. *O direito à água como política pública na América Latina : uma exploração teórica e empírica*. Brasília: IPEA, 2015.

MARSHALL, Thomas Humphrey. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MORIN, Edgar. *A via: para o futuro da humanidade*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Wastewater untapped re-*

source. França: Unesco, 2017. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002471/247153e.pdf>>. Acesso em: 12 de dezembro de 2016.

UN - Water Statement on Water Quality. Disponível em: <http://pacinst.org/wp-content/uploads/2013/02/UN_Water_Statement.pdf>. Acesso em: 10 de Janeiro de 2017.

Conheça os novos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/conheca-os-novos-17-objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel-da-onu/>>. Acesso em: 20 de Janeiro de 2017.

Water and Energy. Volume 1. França: Unesco, 2014. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002257/225741E.pdf>>. Acesso em: 25 de Janeiro de 2017.

PSIRU, Food & Water Watch, Corporate Accountability International, Remunicipalisation Tracker. Veio para ficar: a remunicipalização da água como uma tendência global. In Unidade Internacional de Pesquisa de Serviços Públicos Editado por: Madeleine Bélanger Dumontier (PSIRU), Instituto Transnacional (TNI) e Observatório Multinacional. Disponível em: <https://www.tni.org/files/download/heretostay-pt.pdf>, acessado em 20 de Janeiro de 2017.

RODRIGUES, Lúcia. A nova Commodity: o papel estratégico da água no século 21. In: Caros Amigos, out., n. 82, 2016.

SACHS, Ignacy. Caminhos para o desenvolvimento sustentável. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

Desenvolvimento: incluyente, sustentável, sustentado. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

SANTORO, Emilio. A democracia é ainda adaptável às sociedades multiculturais? In: FREITAS, J.; TEIXEIRA, Anderson Vichinkeski. Direito à democracia: ensaios transdisciplinares. São Paulo: Conceito, 2011.

SEN, Amartya Kumar. Desenvolvimento como liberdade. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SHIVA, Vandana. Las guerras del agua: privatización, contaminación y lucro: Mexico: Siglo XXI editores, 2007.

ZOLO, Danilo. Globalização: um mapa dos problemas. Rio de Janeiro: Conceito Editorial, 2010.

Artigo recebido em: 11/07/2017.

Artigo aceito em: 21/11/2017.

Como citar este artigo (ABNT):

SILVA, J. I. A. O.; CUNHA, Belinda Pereira da. ÁGUA, DEMOCRACIA E A CONSTRUÇÃO DA CIDADANIA: linhas para uma análise sociojurídica complexa. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 14, n. 30, p. 269-291, set./dez. 2017. Disponível em: <<http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/1114>>. Acesso em: dia mês. ano