

Menos pesimista es el actual Gobernador del Distrito Federal, Cristovam Buarque, ex Rector de la Universidad y miembro del PT (Partido de los Trabajadores), quien, al formular el plan de acción hasta el año 2000, sostuvo: «Nuestro compromiso es de reinaugurar Brasilia. Reinaugarla en el sentido de crear una respuesta al desafío de nuestro tiempo, como lo hiciera entonces Juscelino Kubitshek. En aquella época el grande desafío era la integración nacional y Juscelino creó Brasilia. Hoy, nuestro grande desafío es combatir la segregación social y crear el proceso de integración social para alcanzar un desarrollo sustentable y solidario». Ante la primacía de los problemas comunitarios, la complejidad de la vida ha tomado la delantera sobre la simplicidad de la forma. Federico de Holanda, estudioso de la problemática urbana, ha resumido algunos de los puntos que presiden las futuras acciones

en el centro y la periferia. Por una parte, mejorar las precarias condiciones de vida y de trabajo de los 1,4 millones de habitantes que residen en las ciudades satélites; por otra, reformular los principios del diseño incontaminado de Lucio Costa y Oscar Niemeyer para el Plano Piloto y superar los errores detectados en la cotidianidad de 35 años de práctica comunitaria: reorganizar el sistema circulatorio y crear los inexistentes elementos direccionales de ordenación del espacio urbano; fortalecer los precarios sitios de encuentro de la vida social; densificar las áreas habitacionales; ocupar las «tierras de nadie» y los terrenos vacíos, revertiendo las enormes deseconomías de la dispersión. Así, las dos Brasilias, la modernista y la postmodernista lograrían puntos de encuentro, encaminados a lograr una articulación que refleje toda la complejidad de la vida social en las estructuras urbanas del futuro.

EE.UU.

Thomas F. GLICK

Departamento de Historia. Universidad de Boston (EE.UU.).

ESTADOS UNIDOS: AGUA Y PLANIFICACIÓN REGIONAL

Entre las múltiples facetas de la, compleja y controvertida, relación entre el agua y la planificación regional en Estados Unidos en el siglo XX, son tres las que quiero comentar aquí:

1. Los principios de planificación hidráulica a nivel nacional.
2. La valle del Tennessee, como ensayo señalado.
3. El problema idiosincrático del agua en el suroeste estadounidense.

En 1933 la administración del presidente Roosevelt creaba un organismo para asesorar y coordinar el uso de los recursos naturales.

Se llamó la Junta para Planificación de Recursos Naturales (*National Resources Planning Board*), una de cuyas dependencias era un Comité de Aguas que preparaba el informe conteniendo una serie de recomendaciones, que incluían un plan de experimentación selectiva en planificación regional de las aguas en proyectos determinados y una llamada para una política nacional de aguas. Los informes preparados por el Comité en 1934 llenaban alrededor de seis mil páginas. Dos años más tarde la Junta publicó una síntesis en 540 páginas titulada: «*Drainage Basin Problems and Programs*» (Problemas y programas de las cuencas). El

Comité de Aguas hizo un aporte fundamental a la planificación del uso del agua en Estados Unidos: definía con mucha precisión las necesidades estadísticas en la planificación hidráulica, desarrollaba unos conceptos del desarrollo coordinado y para usos múltiples para toda una cuenca determinada (una visión sistemática que muy pronto jugaría un papel importante); reunía un enorme banco de datos para todas las cuencas fluviales del país, iniciaba una mejor coordinación entre las agencias federales que intervenían en el desarrollo hidráulico; insistía en el establecimiento de prioridades para proyectos hidráulicos en curso de planificación y promovía, en este contexto, la aplicabilidad del análisis coste/beneficio en tales proyectos.

La Junta dejó de existir en 1943, pero antes, en 1933, el gobierno Roosevelt había puesto en movimiento un gran experimento en la planificación regional, la Tennessee Valley Authority (Autoridad del valle del Tennessee). Esta agencia federal estaba destinada a desarrollar el río de Tennessee y sus afluentes, una cuenca de 104.000 kilómetros cuadrados extendida a lo largo de siete estados distintos. Este proyecto, cuya escala es reminiscente de los proyectos hidráulicos de los grandes imperios de la Antigüedad, ha constituido un experimento en la planificación regional cuyo concepto clave era los objetivos múltiples en el desarrollo de los ríos. Las tareas principales de la Autoridad han incluido el control de las inundaciones, la navegación fluvial, y, sobre todo, el desarrollo de la potencia hidroeléctrica. Como se trata de una región con un superávit de agua, el riego no entraba en los planes. Para lograr sus objetivos, la Autoridad tenía que comprobar la validez de toda una serie de conceptos y problemas: cómo implementar unas normas administrativas descentralizadas (conforme con la estructura política federal vigente) dentro de una Autoridad fuertemente centralizada; cómo lograr la integración de tan diversas actividades; o bien, cómo utilizar la educación para movilizar a los beneficiarios de sus distintos programas.

Además de sus objetivos técnicos (y en cierta medida subyacente a ellos) había unos objetivos sociales y culturales. Como el mismo Roosevelt explicaba en 1934, la producción de

electricidad a bajo coste no era, en su visión, el objetivo principal de la Autoridad: «Estamos poniendo en práctica un experimento social», dijo. «Hemos tomado una cuenca con alrededor de tres millones y medio de habitantes, casi todos ellos gente rural, y estamos intentando hacer de ellos un nuevo tipo de ciudadanos». El programa, que sigue funcionando, ha cumplido en gran parte sus objetivos técnicos y además ha sido un poderoso motor en la modernización de una región históricamente pobre. Hecho a base de unos conceptos hidráulicos-hidrológicos de forma concreta en base a distintas hipótesis (e.g., las de Hegel, Marx, o Wittfogel) sobre las interrelaciones entre el control del agua y la distribución (más bien que centralización) del poder político.

En cuanto al agua, la planificación regional en el suroeste, es decir, la antigua región española, que abraza los estados de Tejas, Nuevo México, Nevada, Arizona y las partes sureñas de Colorado y California, se complicaba por unos conflictos monumentales sobre el derecho de aguas. En el Este del país, Nueva Inglaterra, por ejemplo, donde el agua abunda, se adoptaba el derecho ribereño inglés (*riparian right*): el ribereño tiene derecho a sacar agua del río para su uso, y luego devolver la parte restante al río. En el Oeste, región semi-árida, tal régimen no funcionaba, en parte porque los mejores campos para la agricultura distaban de los ríos. Allí se implantaba otro derecho, el de apropiación prioritaria (*prior appropriation*), que se reduce al lema («Primero en tiempo, primero en derecho»).

En el siglo XX, cuando el incremento demográfico se sentía en la demanda de agua, acontecían una serie de pleitos importantes que volvían sobre la naturaleza de los derechos implantados originariamente por los pobladores españoles. Dichos pleitos se conocen genéricamente como «Derechos Españoles». En esta serie, hay muchos interesantes, pero cuatro de ellos en particular, merecen comentario. En el primero, *Mott vs. Boyd* (1926), se estableció, en base a una interpretación errónea del derecho español de aguas, que el uso del agua del Río Grande (Tejas) se reservaba a los ribereños, a pesar de que éstos no podían sacarla por dificultad debido a la topografía de esta cuenca. De hecho, el derecho español de

aguas no es ribereño ni apropiativo, sino más administrativo: el estado se reserva el derecho de intervenir en contiendas hidráulicas locales y promover pactos entre los usuarios (históricamente en la forma de «repartimientos de aguas»). Dicho punto se estableció en un litigio monumental, *State of Texas vs. Valmont Plantations* (1959), que rebatía la teoría ribereña y reconocía una apreciación más precisa del derecho español de aguas tal cual está.

El siguiente litigio, *Los Angeles vs. San Fernando* (1975), se concentraba en el conflicto perenne entre usos domésticos y usos agrícolas del agua. Los Angeles reclamaba los llamados «derechos del pueblo» (*pueblo rights*), basados en fuentes españolas controvertidas, según las cuales, un pueblo legítimamente y oficialmente establecido por el estado (español, se entendía) tenía un derecho al agua que se amplía automáticamente con el crecimiento de la población. El Tribunal Supremo del estado de California, hallaba (correctamente, en mi opinión) que tal derecho creciente no existía en el derecho español. Por lo que la ciudad se vio perjudicada en el acceso al agua mientras los intereses agrícolas del valle de San Fernando habrían de beneficiarse. Se ve claramente aquí que conceptos jurídicos, ostensiblemente basados en derechos históricos conferidos por la administración colonial española, han tenido potentes implicaciones para la planificación regional, ya que en ciertas instancias un fallo jurídico puede estimular vastos proyectos para el trasvase de agua, como es evidente. En este caso, no obstante, Los Angeles por fin ganaba otro fallo reafirmando sus derechos a las aguas del río de Los Angeles y ciertas aguas subsolares adyacentes. Los agricultores terminaban pagando más por su agua.

El litigio más reciente, *New México vs. Aamodt* (1978-84), se basaba en semejantes consideraciones pero por primera vez todos los litigantes se aprovechaban del asesoramiento de historiadores profesionales. El gobierno federal intervenía al lado de los reclamantes indios, afirmando que según la doctrina de los *pueblo rights*, los regantes indios tenían un derecho creciente al agua, mientras los «anglos» solo disponen de los derechos asignados. El caso es interesante por el juego entre litigantes «anglos», hispanos, e indios. Sirve para explicar

los impedimentos legales subyacentes a cualquier intento de resolver problemas regionales hidráulicos en esta región.

El problema de derechos ha sido importante porque los grandes proyectos hidráulicos montados por el gobierno federal los últimos 60 años, la TVA aparte, se montaban en el oeste o suroeste. En la cuenca del río Colorado, estado de Nuevo Méjico, el gobierno federal se adueñaba del suministro de nuevas aguas, pero el proceso de su alocación tenía lugar a nivel local; sólo el gobierno federal podía coordinar los grandes proyectos que generalmente cruzaban las fronteras jurisdiccionales de dos o más estados. Este tipo de juego será completamente comprensible a los lectores españoles que están al tanto de los problemas recientes y ahora vigentes con respecto a los trasvases de agua de una cuenca a otra.

Los intereses locales, mientras buscaban apoyo federal, dominaban la mayoría de las decisiones políticas referentes a proyectos hidráulicos. Aunque el gobierno federal dispone de reglas y normas para la distribución del agua para el riego, normalmente éstas se suspendían a favor de costumbres o valores locales. En la arena política, los conflictos de intereses eran protagonizados por los diputados de los lugares afectados.

Aunque es difícil resumir una problemática de tanta diversidad, puede concluirse que la planificación regional se ha desarrollado con respecto al agua según dos vertientes políticas distintas. Dada la fragmentación de jurisdicciones inherente a un sistema constitucional de tipo federal, el gobierno federal ha jugado el papel preeminente en los grandes proyectos. En segundo lugar, y algo paradójicamente, la dirección federal ha estimulado una afirmación en todas las regiones afectadas, de tradiciones del control local sobre las aguas. El tipo que se detecta en los pleitos sobre el agua es el contrapunto entre intereses locales, es decir, los que comparten las aguas de una cuenca. El gobierno federal interviene con distintos motivos, técnicos generalmente, y, en el caso de la TVA, sociales. Pero su éxito depende, como es lógico, en su capacidad de ajustarse a los valores locales.