

Gobernanza del agua en la región mediterránea e implicación ciudadana

Anthi Dionissia Brouma

Doctoranda en Política Hídrica
School of Oriental and African Studies (SOAS),
Universidad de Londres
Responsable de Programa
Asociación Mundial del Agua – Mediterráneo, GWP-Med

Michael J. Scoullos

Profesor de Química Ambiental
Director
Laboratorio de Química Ambiental, Universidad de Atenas
Presidente
Oficina Mediterránea de Información para el Medio Ambiente, la Cultura y el Desarrollo Sostenible (MIO-ECSDE)
Presidente
Asociación Mundial del Agua – Mediterráneo, GWP-Med, Atenas

El presente documento se ha elaborado con una doble finalidad. Por un lado, exponer de un modo sucinto la trayectoria de la gobernanza del agua y la implicación/participación pública en la región mediterránea, y presentar al mismo tiempo la relación que existe entre ambos términos; por otro lado, ofrecer una visión general de los avances que se han realizado recientemente en este ámbito a través del trabajo de dos organizaciones regionales y proponer maneras de potenciar aún más dicha interacción.

El agua ocupa un lugar importante en los distintos programas del Mediterráneo, debido a la escasez de agua que padece la región. Además de contar con agua distribuida de manera desigual en el espacio y el tiempo, tanto en el plano regional como en el de los países, la situación se agrava aún más como consecuencia de intensos cambios demográficos (crecimiento de la población y tendencias de la urbanización) y un uso no organizado de los recursos

disponibles tanto en la superficie como en capas subterráneas (lo que conduce a la sobreexplotación del recurso y al abuso), a lo que hay que añadir la diversidad de particularidades geopolíticas de la región. Para hacer la situación aún más compleja, las consecuencias del cambio climático, que se anuncian particularmente severas en el Mediterráneo, exigen un cambio urgente de las políticas hacia medidas de adaptación y mitigación que permitan tratar de resolver estos corolarios.

Tras haber descrito una imagen poco alentadora, también resulta fundamental reconocer dos hechos: i) los esfuerzos (desde la década de 1960) de científicos pioneros, las personalidades (consultar Jain Caistean, Elisabeth Wann Borgese, Aurelio Pechei y Doxiades, etc.) y los grupos civiles por concienciar a la ciudadanía sobre los problemas relacionados con la contaminación y la degradación de los recursos naturales en la región y sus futuras consecuencias; ii) la relativamente temprana implicación de los países en el plano regional (desde 1975), nacional y subnacional para hacer frente a los retos que presentan el medio ambiente y el agua a escala global en una región que presenta dificultades inherentes en las relaciones internacionales/transnacionales, lo que indica un deseo auténtico de afrontar los problemas ambientales sin pasar por alto el compromiso de lograr los objetivos establecidos a escala internacional respecto al agua y el saneamiento (los Objetivos de Desarrollo del Milenio [ODM] y los Objetivos de Johannesburgo, por ejemplo). Dentro de este marco, se ha llevado a cabo en la región una labor de concienciación respecto a la idea de que la gestión de los recursos hídricos es principalmente un problema de gobernanza y, como tal, requiere, por una parte, compromiso político y, por otra, una amplia participación de las partes interesadas.

Debate sobre gobernanza y gobernanza del agua

Gobernanza

Gobernanza es un término que se utiliza con frecuencia para englobar una serie de significados; se ha convertido en una palabra clave con la que se denominan funciones tan diversas como la de facilitar el desarrollo y fomentar el crecimiento económico, supervisar el cumplimiento de condiciones socioeconómicas de tipo occidental en el mundo en desarrollo y utilizar herramientas y métodos de gestión en el sector público que denoten una tendencia hacia la transferencia de competencias y la participación del sector privado.

A pesar de su aparente convergencia con la palabra «gobierno», la gobernanza es un concepto más amplio e inclusivo que abarca la relación entre una sociedad y su Gobierno, y cubre un amplio espectro de actividades políticas. Consiste en llevar a cabo de una manera socialmente aceptable la adjudicación de recursos, el poder y la regulación y es, por tanto, un concepto sumamente político. Este rasgo se ve más acentuado en el plano regional por la soberanía nacional, los valores sociales, la ideología y los sistemas políticos que tienden a repercutir sobre los intentos de cambiar los planes de gobernanza en todos los sectores, y en el sector del agua en particular. Un importante cambio que conlleva la gobernanza para el modo de pensar es que ahora el desarrollo se contempla cada vez más como una labor que implica a la sociedad como un todo y no como el dominio exclusivo del Gobierno o de los inversores.

A pesar de su aparente convergencia con la palabra «gobierno», la gobernanza es un concepto más amplio e inclusivo que abarca la relación entre una sociedad y su Gobierno

En la región mediterránea en particular, en la que las estructuras de Gobierno tienden a ser estáticas, rígidas y resistentes al cambio y a albergar todas las políticas, es importante que el concepto más global de gobernanza vaya ganando terreno lentamente pero con seguridad, también a través del fomento de

los foros regionales e internacionales (órganos de las Naciones Unidas; organismos de la Unión Europea; Asociación Mundial del Agua – Mediterráneo, GWP-Med; comunidad de donantes), otras iniciativas y procesos (Estrategia Mediterránea de Desarrollo Sostenible, EMDS; Componente Mediterránea de la Iniciativa de la Unión Europea para el Agua, MED-EUWI), sin olvidar el trabajo pionero de la sociedad civil (ONG que actúan de manera individual o que trabajan sistemáticamente en redes, como la Oficina Mediterránea de Información para el Medio Ambiente, la Cultura y el Desarrollo Sostenible, MIO-ECSDE).

Fundamentalmente, la gobernanza consiste en permitir la participación e interacción de todas las partes interesadas, ya sean públicas o privadas, para tratar problemas de interés común, como la distribución y el reparto de recursos hídricos escasos. Dicha participación se basa en disposiciones legislativas e institucionales que tienen carácter inclusivo e integrador. Tal y como concluyó la Cumbre Mundial de Johannesburgo de 2002, la gobernanza engloba «...instituciones democráticas sólidas sensibles a las necesidades de los ciudadanos» y «el Estado de derecho» (Informe sobre la Cumbre Mundial, 2002).

En un intento de definirla, la gobernanza se podría considerar como «...el ejercicio de autoridad económica, política y administrativa para gestionar la situación de un país en todos los niveles... comprende los mecanismos, procesos e instituciones mediante los que los ciudadanos y grupos expresan sus intereses, ejercen sus derechos legales, cumplen sus obligaciones y resuelven sus diferencias» (Water Governance Programme, PNUD, www.undp.org/water/about_us.html).

Gobernanza del agua

En relación con la «gobernanza del agua», el concepto empezó a ganar terreno en el panorama internacional en la década de 1990; en 2000, el Segundo Foro Mundial del Agua concluyó que «la crisis mundial del agua es una crisis de gobernanza, no de escasez, y la buena gobernanza del agua es uno de los principales retos a los que se enfrentan los gobiernos para lograr la seguridad del agua» (Declaración Ministerial, 2000). Ahondando aún más en esta postura, la GWP-Med reafirmó que la crisis del agua es una crisis de gobernanza y que «...se trata cada vez más de cómo, en nuestra condición de individuos y miembros de una sociedad colectiva, gobernamos el acceso al agua y controlamos los recursos hídricos y los beneficios que éstos aportan» (GWP, 2002: 2). En la misma direc-

ción, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) proclamó que la clave para poder desarrollar y gestionar los recursos hídricos de una manera integrada y sostenible es resolver los retos que plantea la gobernanza (Informe de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos en el Mundo, ONU-WWDR, 2003).

Por último, en el informe de Camdessus del Tercer Foro Mundial del Agua se describe de manera sucinta la importancia que tiene la gobernanza para la sostenibilidad financiera del sector del agua, un tema que ha despertado especial interés en los últimos años con vistas a cumplir los objetivos de desarrollo relacionados con el agua establecidos a escala internacional. El informe afirma que «...la gobernanza del sector global del agua presenta fallos graves que dificultan su capacidad para generar y atraer financiación» (Camdessus, 2003:9).

Una definición de la gobernanza del agua debería apuntar al «...rango de sistemas políticos, sociales, económicos y administrativos que se han creado para desarrollar y gestionar los recursos hídricos y el suministro de servicios relacionados con el agua en diferentes niveles de la sociedad» (GWP, 2002). Desde una perspectiva similar, se considera que el término engloba «...los procesos e instituciones políticos, económicos y sociales mediante los que los gobiernos, la sociedad civil y el sector privado toman decisiones sobre la mejor manera de utilizar, desarrollar y gestionar los recursos hídricos» (PNUD, 2004:17) y «todas las organizaciones e instituciones sociales, políticas y económicas, y sus relaciones en la medida en que tienen que ver con el desarrollo y la gestión del agua» (ONU-WWDR, 2003:372). Estas apreciaciones reflejan el compromiso de adoptar enfoques holísticos e integrados y la amplia participación de las partes interesadas en lo que respecta al tratamiento de la gestión de los recursos hídricos (Scoullon y Tomassini, 2004:68-69).

Sobre la participación e implicación pública

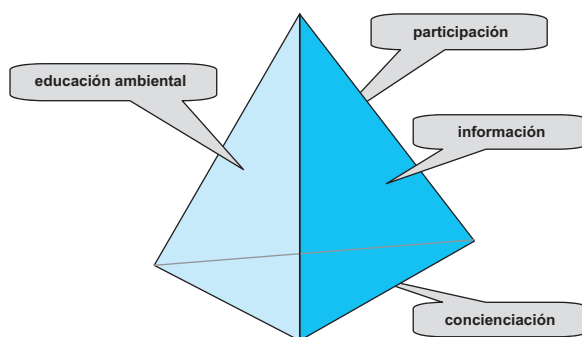
El debate sobre la gobernanza y la gobernanza del agua ha revelado con elocuencia el vínculo que existe entre ambos conceptos y la participación de las partes interesadas. Para evitar la confusión terminológica, tal vez sea necesario mencionar que la implicación de la ciudadanía, la participación de las partes interesadas y la de la sociedad civil no tienen el mismo significado, pero que a los efectos del presente

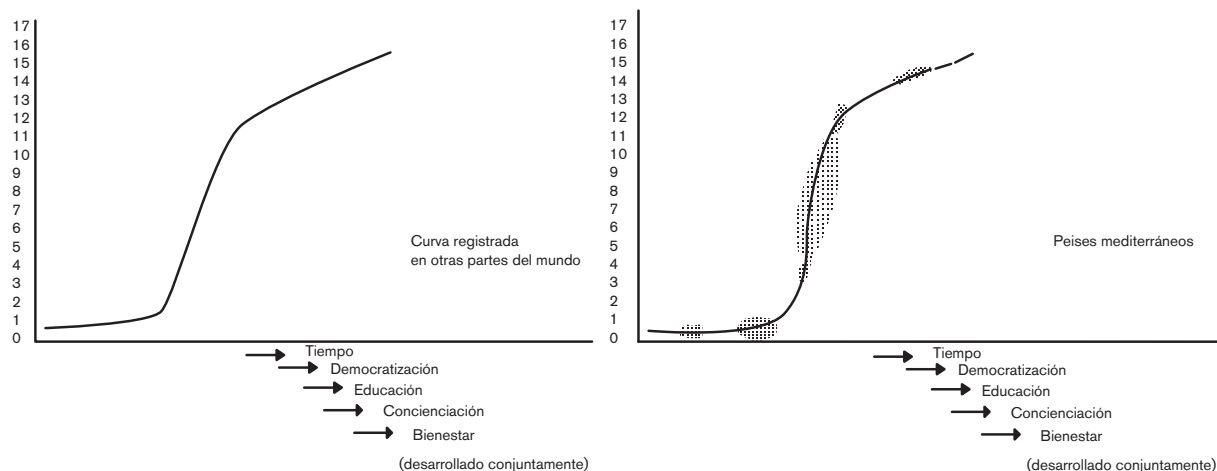
artículo los términos se podrán utilizar de manera intercambiable al centrarse el debate en temas relacionados con el agua y el medio ambiente.

La participación pública no es un objetivo en sí. Se trata de un proceso dinámico, que evoluciona y que resulta fundamental para las políticas orientadas al desarrollo sostenible, ya que asegura que la toma de decisiones se lleve a cabo de manera que prime la información, que sea lo más participativa posible y, en cualquier caso, democrática y sostenible. Esto hace pensar que las decisiones se basan firmemente en pruebas aportadas libremente de un modo pasivo y activo, y que en ellas influyen los puntos de vista y la experiencia de las personas a las que afectan, y que, al mismo tiempo, se tienen en cuenta opciones innovadoras y creativas/alternativas y se asegura que las nuevas disposiciones son viables, ahora y en el futuro, y que la ciudadanía las acepta.

En esta línea de pensamiento, el proceso participativo está formado por distintos componentes. Se ha reconocido que el acceso a la información es su elemento clave, como punto de partida y como resultado deseado en todas las etapas del proceso. En el debate sobre la participación también está presente el papel que desempeñan la conciencia y la concienciación en cómo las personas comienzan a familiarizarse con la situación y a solicitar más participación. Resulta inevitable que la conciencia esté vinculada a la educación (y en particular a la educación sobre medio ambiente y la educación para el desarrollo sostenible), lo que probablemente sea el medio más básico para fomentar la concienciación. La siguiente pirámide (Scoullon *et al*, 2002:11) es un intento de representar la interdependencia y el inseparable desarrollo de la participación, la información, la educación y la conciencia:

GRÁFICO 12 Interdependencia y desarrollo de la participación, la información, la educación ambiental y la toma de conciencia





Las cuatro facetas están unidas entre sí por vínculos muy estrechos y, en virtud de las circunstancias locales, cada una puede actuar como la base sobre la que se construyen las demás, algo que se puede producir como una secuencia cuando cada faceta actúa como base/sopORTE del resto durante un período de tiempo. En la mayor parte de los casos, es la concienciación pública y ambiental la que desempeña este papel, mientras que la provisión de información pasiva es normalmente la herramienta política inicial que abre las puertas a la oportunidad de una mayor participación, que en todos los casos presenta el menor desarrollo en toda la región mediterránea.

En este punto se debería analizar en mayor profundidad la participación pública desde dos niveles de relevancia política fundamentalmente diferentes: la participación pública, que incluye una leve interacción, *no vinculante* en ningún caso para las autoridades y que nunca incluye más que *consultas*, y la participación activa que conduce a formas de *codecisión* y *autodeterminación*. En algunos casos, como en el de las disposiciones de la Directiva Marco del Agua de la Unión Europea (DMA), la provisión de información y la consulta se consideran etapas obligatorias para la aplicación de la Directiva en los países de la UE, mientras que el tercer nivel más avanzado de participación pública está altamente recomendado, pero es opcional.

La naturaleza evolutiva de la participación se comprende mejor al considerar las distintas etapas del proceso: se empieza proporcionando información de un modo pasivo, a lo que le sigue un intercambio de información bajo demanda, la concienciación de la ciudadanía a través de los medios de comunicación y de reuniones, la educación sobre aspectos relaciona-

dos con la conservación, que deriva gradualmente en educación sobre los problemas de raíz y la sostenibilidad, el acceso a la justicia y a créditos para cada ciudadano, grupos civiles y ONG con fines ambientales, y la institucionalización de asociaciones sólidas con los gobiernos y otros aliados socioeconómicos en una nueva era de responsabilidad y gobernanza compartidos. Así pues, el vínculo entre la gobernanza y la implicación pública se acentúa aún más.

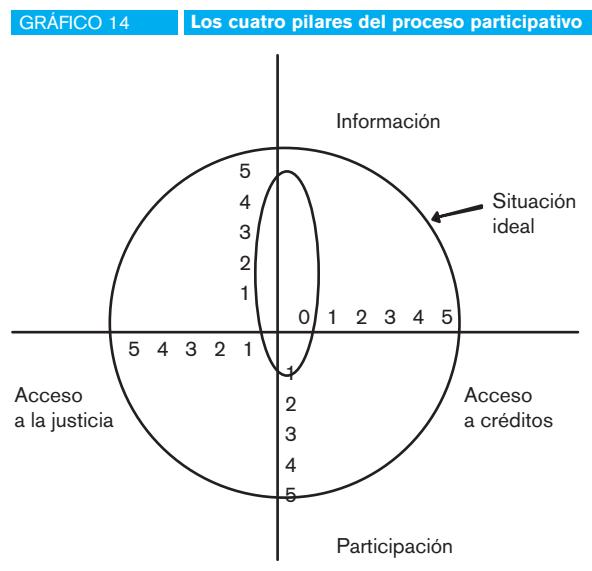
Evolución del proceso participativo

La mayor parte de los países, incluidos los países mediterráneos, atraviesa las distintas etapas del proceso de participación como una *curva ascendente*, estrechamente vinculada con la ampliación y profundización del proceso democrático, la educación y la sensibilización del público general respecto a temas relacionados con el medio ambiente, el desarrollo y la cultura. Este proceso se representa con más claridad en el siguiente esquema (Scoullou *et al*, 2002:25 y 37).

El eje vertical de los diagramas se refiere a diferentes niveles de participación (se ha incluido la lista completa al final del artículo), que varían desde las prácticas que no son en absoluto participativas (número 0) a asociaciones completas en un sistema de gobernanza equilibrado con un apoyo total a las ONG, las autoridades locales y la ciudadanía (número 17). En el Mediterráneo, el conjunto de los países se sitúa en algún lugar del centro del eje, con actividades que abarcan desde la provisión de ayuda financiera para participar en campañas de información y determinados proyectos de ONG, hasta consultas y

diálogos ad hoc, la prestación de ayuda y la participación pública en procesos de evaluación del impacto ambiental o el acceso del público a bases de datos estatales o nacionales que contienen información sobre el medio ambiente y el desarrollo.

Un esquema más sencillo incluiría cuatro *pilares* o *ejes* del proceso participativo: i) acceso a la base de información sobre aspectos relacionados con el medio ambiente e importantes para el desarrollo; ii) participación en consultas, toma de decisiones y supervisión de la aplicación de los acuerdos; iii) acceso total a la justicia; y iv) acceso a fondos de apoyo y créditos. Cabe destacar que esta última es de hecho la dimensión propuesta (por uno de los autores) más avanzada, si bien aún no ha sido aceptada o no se ha incorporado por completo a los convenios internacionales y los textos legales pertinentes. De un modo esquemático, de la combinación de los cuatro pilares se obtendría el gráfico 14 :



Dado que los cuatro pilares resultan, en opinión de los autores, igualmente indispensables para el proceso participativo, un círculo mayor y más regular denota un proceso más avanzado, mientras que una figura de menor tamaño y más irregular refleja condiciones de participación más distorsionadas. La situación de la participación pública en el Mediterráneo está representada por la figura elíptica del gráfico 14, que surge como consecuencia de la falta de institucionalización del proceso participativo, la financiación inadecuada y la falta de acceso a créditos. En este punto, sería útil hacer hincapié una vez más en el vínculo que existe entre la gobernanza y la par-

ticipación pública, dado que los cuatro pilares del proceso participativo también se consideran elementos clave del proceso de gobernanza (y de la gobernanza del agua) y, por lo tanto, el apoyo a estos componentes da como resultado el fortalecimiento simultáneo de ambos procesos.

También cabe destacar que el pilar de la información es bastante prominente en la figura elíptica del Mediterráneo, lo que indica que el proceso global está en movimiento, pero con una acuciada necesidad a) de apoyar a los otros tres componentes y b) de reforzar la dimensión *activa* de la provisión de información.

El problema fundamental es la aplicación inadecuada de procesos participativos y democráticos. Entre los problemas más específicos que impiden el avance de la participación en el Mediterráneo se han identificado los siguientes:

- Un marco institucional deficiente o inadecuado que facilite la participación pública (incluido el acceso a información, a la toma de decisiones y a la justicia);
- Infraestructuras administrativas deficientes unidas a recursos técnicos limitados con los que atender las solicitudes de la ciudadanía;
- Falta de coordinación entre los distintos sectores administrativos y los organismos públicos, lo que dificulta su capacidad para ser eficientes y participar en la recepción de información, incluso de otros departamentos u otros organismos;
- Fragmentación de iniciativas de ONG y de la sociedad civil junto con estructuras débiles, en particular en el plano nacional, en el que se toma la mayor parte de las decisiones ambientales más importantes;
- Autoridades reacias a proporcionar información a la ciudadanía, a pesar de que sea posible desde el punto de vista técnico y legal, debido principalmente a un reconocimiento o una aceptación limitada (en la práctica) de los grupos civiles y las ONG como socios legítimos en la toma de decisiones. En numerosos países mediterráneos, los representantes de estos grupos y organizaciones no gozan aún del tipo de respeto y crédito que deberían recibir de las autoridades, a pesar de las generosas afirmaciones y declaraciones de buenas intenciones que expresan muchos gobiernos y líderes políticos.

En resumen, la expansión y el fortalecimiento de los procesos participativos se topan en el Mediterráneo con la predominante centralización de las autoridades y las

estructuras gubernamentales, con un proceso operativo débil y con la falta de entendimiento y reconocimiento del más puro concepto de gobernanza y asociación entre los órganos electos o designados y otras formas de representación civil a través de grupos locales o de intereses y, principalmente, a través de ONG orientadas al medio ambiente, a los consumidores y al desarrollo. Como ya se ha mencionado, resulta necesario reforzar los distintos componentes del proceso participativo, algo que, además, contribuirá a superar los obstáculos descritos más arriba. Este apoyo ha sido brindado por una serie de marcos institucionales establecidos en la región mediterránea. Por otro lado, MIO-ECSDE y la GWP-Med promocionan directa e indirectamente la participación pública en los países y la gobernanza del agua en la región.

Marcos de participación pública en el Mediterráneo

En el Mediterráneo, se han desarrollado en las últimas décadas la función y la implicación de la sociedad civil principalmente en ámbitos de interés global, como la protección del medio ambiente, los derechos humanos, la paz, etc. Se ha reconocido en general el derecho de la ciudadanía, y en particular el de las partes interesadas afectadas, a participar en las decisiones que les conciernen, pero su aplicación práctica aún está por llegar. Esta situación es aún menos prominente en el ámbito del agua.

En este sentido, entre los marcos globales o regionales aplicados globalmente en el Mediterráneo se encuentran:

- *El Convenio de Barcelona de 1976 para la protección del mar Mediterráneo contra la contaminación (y el Convenio para la protección del medio*

marino y de la región costera del Mediterráneo, adoptado en 1995 y que enmendaba el de 1976). El Convenio y sus seis protocolos, junto con el Plan de Acción del Mediterráneo (PAM), forman parte del Programa de Mares Regionales del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) (www.unep.org/regionalseas/Programmes/UNEP_Administered_Programmes/Mediterranean_Region/default.asp). La Comisión Mediterránea para el Desarrollo Sostenible (CMDS) actúa en el mismo contexto, ya que se creó dentro de este marco. El principal objetivo del Convenio es reducir la contaminación en el mar Mediterráneo y proteger y mejorar el medio marino en la zona, con lo que se contribuye a su desarrollo sostenible; por otro lado, entre los compromisos adquiridos por los socios se encuentra el acuerdo para «facilitar el acceso a la información y la participación pública».

- *El Convenio de Aarhus sobre el «Acceso a la información, la participación pública en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos ambientales», firmado en junio de 1998 durante la 4ª Conferencia Ministerial titulada «Un medio ambiente para Europa». El Convenio de Aarhus es un acuerdo ambiental que vincula el medio ambiente con los derechos humanos y la responsabilidad del Gobierno con la protección del medio ambiente, y se centra en las interacciones entre la ciudadanía y las autoridades públicas en un contexto de transparencia y democracia. Reconoce también que el desarrollo sostenible sólo se puede lograr a través de la implicación activa y responsable de todas las partes interesadas. El Convenio fue acordado en el marco de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (CEPE-ONU) y, a pesar de que está abierto a países de otras regiones, no ha sido firmado ni ratificado por países que no son miembros de la CEPE-*

TABLA 24 Ejemplos de diferentes aspectos de participación ciudadana en diversos países mediterráneos

Medidas vigentes destinadas a promover la información sobre el medio ambiente:
Chipre, Croacia, Francia, Grecia, Malta, Túnez y otros países de manera menos evidente.

Legislación para el acceso a la información:
Bosnia y Herzegovina, Chipre, España, Grecia, Italia y Portugal.

Instituciones ambientales que fomentan la información, la educación y las actividades que promueven la concienciación:
Argelia, Egipto, Grecia, Marruecos y otros países de manera menos evidente.

Legislación nacional para la implicación ciudadana en el proceso de toma de decisiones:
Albania, Bosnia y Herzegovina, España e Israel.

Implicación ciudadana en el proceso de toma de decisiones:
Croacia, Francia (a escala local), el Líbano (no a escala local), Malta, Siria (a través del proceso de evaluación del impacto ambiental, EIA), Túnez (principalmente a través de ONG y autoridades locales).

Respaldo de ONG: se manifiesta de varias maneras en diferentes países.

Cooperación de ONG con instituciones nacionales:
En varios grados y con diferentes modelos en muchos países.

- ONU (los de Oriente Medio y Norte de África).
- *El acervo comunitario de la UE*, relacionado con la implicación ciudadana y que afecta únicamente a los países euromediterráneos y, hasta cierto punto, a los países en proceso de adhesión o candidatos. Incluye la Directiva de la UE relativa al acceso del público a información sobre el medio ambiente y la DMA. Además, las disposiciones del Partenariado Euromediterráneo (PEM) incluyen compromisos no vinculantes. El marco de la PEM incluye el Programa de acciones prioritarias a corto y medio plazo de medio ambiente (SMAP), el Comité de Seguimiento, el Foro Civil Euromed (a través de la plataforma no gubernamental creada en 2003) y la iniciativa Horizonte 2020 que pretende descontaminar el Mediterráneo de aquí al año 2020.

En el Mediterráneo, se han desarrollado en las últimas décadas la función y la implicación de la sociedad civil principalmente en ámbitos de interés global, como la protección del medio ambiente, los derechos humanos, la paz, etc

La tabla 24 recoge, a modo indicativo, algunos ejemplos de diferentes aspectos de participación pública en varios países mediterráneos (información obtenida de *Strategic Review for Sustainable Development in the Mediterranean Region*, CMDS – PNUMA/PAM, Atenas, 2001).

La participación ciudadana y el agua en el marco de la UE (Directiva 2000/60/EC)

La tendencia a integrar a las partes interesadas en la gestión de los recursos hídricos nacionales e internacionales refleja el amplio reconocimiento del derecho fundamental del público a participar en los procesos de toma de decisiones sobre el medio ambiente. Este reconocimiento, estipulado claramente en la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992 y los principios de Dublín, se ha incorporado a las disposiciones de la DMA adoptada en 2000. La DMA establece disposiciones legales globales sobre la participación ciudadana en la gestión de

las cuencas hidrográficas en todos los estados miembros de la UE. Se mencionan tres niveles de participación en el artículo 14, que es la disposición principal de la Directiva respecto a la participación ciudadana: información, consulta e implicación activa (inspirado en los dos primeros pilares del Convenio de Aarhus). La Directiva concede a los estados miembros una flexibilidad considerable para el diseño de esfuerzos de participación por parte de la ciudadanía, especialmente en lo que concierne a la implicación activa de las partes interesadas.

Según el documento guía n.º 8 de la Estrategia común de aplicación de la DMA *Participación ciudadana en la Directiva Marco del Agua*, los estados miembros deberán asegurar la consulta, y se les anima a fomentar la implicación activa. Esta Estrategia común también declara que «...en principio, cualquier nivel de participación ciudadana puede organizarse a cualquier escala, incluso a la correspondiente a una demarcación hidrográfica internacional. La cuestión principal es encontrar para cada tema de la Directiva la combinación adecuada de escala, agentes interesados, métodos y niveles de participación ciudadana». Fomentar la participación en el desarrollo y la aplicación de planes de gestión del agua (las partes interesadas participan activamente en el proceso de planificación al intervenir en debates sobre los problemas y contribuir a su solución) se puede considerar el requisito principal de la Directiva respecto a la implicación activa. Unos niveles de participación más elevados incluyen también la toma de decisiones compartida y la autodeterminación. A pesar de que estos dos últimos no son requisitos concretos de la Directiva, se suelen considerar mejores prácticas y, por lo tanto, se fomentan explícitamente.

No obstante, y a pesar de las disposiciones de la DMA, la palabra final sobre el resultado de la aplicación de la Directiva es de las autoridades competentes designadas. Ellas deciden hasta qué punto compartirán el poder con el resto de partes interesadas y, por consiguiente, son ellas las que determinan en primer lugar si el proceso es o ha sido satisfactorio.

El papel de la DMA en el Mediterráneo

La fuerza y la influencia de la DMA en el Mediterráneo son más que notables. En el norte, los estados miembros de la UE que limitan con el Mediterráneo han cumplido los requisitos de la Directiva y se encuentran en el proceso de aplicación de sus diversas disposiciones. Los países del sudeste de Europa que

no forman parte de la UE han firmado acuerdos de asociación y estabilización con la UE y todos han acordado voluntariamente cumplir los requisitos de la DMA en la gestión de sus recursos hídricos.

Los países del este del Mediterráneo, con independencia de sus legislaciones nacionales y sus marcos institucionales, también han declarado su intención de cumplir, en diferentes grados, los requisitos de la DMA (en particular, en referencia a la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (GIRH) y a su inserción en la legislación nacional mediante la redacción de planes de GIRH, como en el caso de Israel, Jordania, el Líbano, Palestina y Siria).

Por último, los países de África del Norte, a pesar de no incorporar directamente la DMA, toman medidas para la gestión de sus recursos hídricos que son acordes con la Directiva. Algunos ejemplos son la codificación de la legislación sobre el agua (la mayor parte de los países ya lo han hecho); el diseño y la aplicación de planes de GIRH (todos los países se encuentran en este proceso, pero en diferentes etapas, con Egipto a la cabeza); los esfuerzos por crear Consejos Nacionales del Agua haciéndose eco de la disposición de la DMA sobre una Autoridad Central del Agua (como en el caso de Libia y Marruecos); y las medidas y los planes de gestión de las cuencas hidrográficas (como en el caso de Argelia, Marruecos y Túnez).

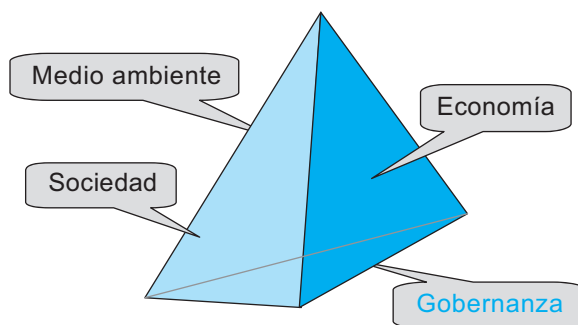
Hace poco, se llevó a cabo un interesante proyecto piloto en Marruecos con el apoyo del Programa MEDA-Agua de la Iniciativa de la Unión Europea para el Agua (EUWI) sobre la aplicación de la metodología propuesta por la DMA. Más concretamente, el proyecto se ocupaba de la función y la importancia de los enfoques económicos en la gestión integrada de los recursos hídricos, para lo que se utilizó un caso práctico de la cuenca del río Sebou; los resultados se destinaron a un análisis económico de la gestión del agua a escala nacional en Marruecos. Para los países mediterráneos que no son miembros de la UE hay otro punto de atención concreto relacionado con el problema de la gestión de los recursos hídricos transfronterizos (de superficie y subterráneos). La DMA, que toma la cuenca hidrográfica como unidad de acción, se ocupa del problema de las aguas compartidas y aporta un marco para la cooperación a través de la participación conjunta de las partes interesadas. A pesar de que la coordinación total de las partes interesadas como medio para una eficaz participación ciudadana (y, por lo tanto, para la aplicación de la DMA) en las cuencas fluviales compartidas no es un requisito previo, está altamente recomendada. La experiencia

adquirida en Europa (por ejemplo, en el Danubio y en el Rin) y en el exterior (por ejemplo, en el Orange y en el Okavango) ha demostrado que la coordinación y el compromiso de las partes interesadas de los países ribereños han dado como resultado una gestión más eficiente de las aguas transfronterizas.

Unir más la gobernanza (del agua) y la participación ciudadana

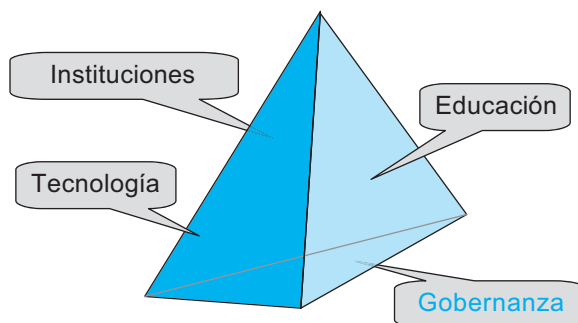
En la siguiente pirámide, que representa la estructura de soporte del desarrollo sostenible, Scoullos (Scoullos y Malotidi, 2004:21-24) ha propuesto la gobernanza como base de la pirámide:

GRÁFICO 15 Estructura de soporte del desarrollo sostenible



Scoullos también ha analizado en mayor profundidad los componentes de la gobernanza con el fin de identificar los ámbitos en los que se deberían realizar cambios para lograr el desarrollo sostenible:

GRÁFICO 16 Componentes de la gobernanza que deberían cambiar para lograr el desarrollo sostenible



Al vincular ambas pirámides se podría defender que lograr el desarrollo sostenible requiere cohesión social y bienestar, una economía responsable, protección ambiental, instituciones efectivas, la aplicación

de una tecnología innovadora y adecuada y educación en desarrollo sostenible. Los últimos tres componentes se identificaron anteriormente (gráfico 12) como las tres facetas de la pirámide de participación ciudadana.

La participación ciudadana está relacionada directamente con la educación y también con el desarrollo y el funcionamiento de las instituciones. Lo que resulta menos obvio es el uso y la transmisión aceptable de tecnología

Es obvio que la participación ciudadana está relacionada directamente con la educación y también con el desarrollo y el funcionamiento de las instituciones. Lo que resulta menos obvio, y menos desarrollado hasta el momento en la implicación ciudadana, es el uso y la transmisión aceptable de tecnología, un área de gran importancia para el futuro (al igual que la biodiversidad, la nanotecnología, la química, etc.). Por otro lado, si falta concienciación las instituciones seguirán presentando un funcionamiento inferior al óptimo, mientras que sin información los frutos de la tecnología no llegarán al público general. Del mismo modo, es una gran ayuda a la concienciación el pleno apoyo de instituciones *concienciadas* y la información se ve enriquecida por una tecnología incipiente.

Promover con acciones el nexo entre gobernanza y participación

Una ventaja de la representación esquemática de conceptos es que hace que resulte más fácil visualizar los componentes y reconocer las acciones necesarias para reforzarlos. Las distintas partes interesadas contribuyen de diferentes maneras a este esfuerzo en todo el Mediterráneo. Aquí, se analiza en particular la acción de dos organizaciones en relación con las pirámides y sus componentes: la Oficina Mediterránea de Información para el Medio Ambiente, la Cultura y el Desarrollo Sostenible (MIO-ECSDE) (www.mio-ecsde.org), ONG cuya actividad se extiende por todo el Mediterráneo, y la Asociación Mundial del Agua – Mediterráneo (GWP-Med)

(www.gwpmed.org), organización internacional que actúa concretamente en la región. Ambas organizaciones trabajan en ocasiones en estrecha colaboración en una amplia gama de actividades. Su intención principal es crear una plataforma de diálogo entre las distintas partes interesadas del Mediterráneo para que lleguen a ser más conscientes del medio ambiente y estén más motivadas a participar en acciones de interés común.

MEdIES

Con vistas a reforzar el papel que desempeña la educación en el ámbito del medio ambiente y el desarrollo sostenible, MIO-ECSDE puso en marcha en 2002 una Iniciativa para la Educación en el Mediterráneo sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo Sostenible (MEdIES). Esta iniciativa en curso pretende hacer llegar su aportación a la comunidad educativa (tanto a los educadores como a los estudiantes) para lograr una vía sistemática y concreta de aplicación de la Agenda 21 y los ODM, así como de la Década de la Educación para el Desarrollo Sostenible instituida por la ONU (2005-2014), a través de la aplicación satisfactoria de programas educativos innovadores en países de la cuenca del Mediterráneo. El resultado de este intercambio de información y colaboración entre países del norte y el sur de la región permite el desarrollo de un marco metodológico y un diálogo intercultural que se puede evaluar y aplicar posteriormente en otras regiones.

DIÁLOGO SOBRE LA GOBERNANZA EFECTIVA DEL AGUA

La GWP-Med brindó la oportunidad de debatir este tema a través del Mediterranean Dialogue on Effective Water Governance (DEWG), que forma parte del diálogo global en el que participan la GWP, el PNUD y el Consejo Internacional de Iniciativas Ambientales Locales (ICLEI). El diálogo contribuyó a identificar las lagunas y los problemas, acordar objetivos compartidos además de posibles soluciones y vías prácticas para superar los obstáculos, formalizar el proceso de interacción entre los actores más importantes y ampliar sus obligaciones y competencias. El proceso, que se puso en marcha en diciembre de 2001, aún está activo y uno de sus principales logros fue la creación del Círculo Mediterráneo de Parlamentarios para el Desarrollo Sostenible (COMP-SUD) (ver más abajo).

COMJESD

En el ámbito de la información, una actividad fundamental llevada a cabo por ambas organizaciones es el Circle of Mediterranean Journalists for Environment and Sustainable Development (COMJESD). En él participan periodistas procedentes de todos los países de la región y su objetivo es crear un foro activo para el intercambio regular de información y puntos de vista sobre temas cruciales relacionados con el medio ambiente y el desarrollo sostenible del Mediterráneo, la promoción de la capacitación de profesionales de los medios de comunicación y la organización de acciones conjuntas coordinadas. A través de estas actividades, los expertos en información y comunicación ven reforzada su capacidad para sensibilizar e informar a las sociedades mediterráneas, mejorar los procesos democráticos y participativos, y dirigir con mayor eficiencia el flujo de información producida por científicos, ONG, etc., a los responsables de la toma de decisiones. El manual *Elementary Manual on Freshwater Journalism in the Mediterranean* (Alawneh et al, 2003) se redactó para facilitar el trabajo de este grupo.

COMPSUD

Del mismo modo también se creó en 2002 el Círculo de Parlamentarios Mediterráneos para el Desarrollo Sostenible (COMPSUD) con el apoyo conjunto de las dos organizaciones. Su objetivo era promover mecanismos sostenibles para secundar el diálogo entre miembros de distintos parlamentos (de países mediterráneos miembros y no miembros de la UE), políticos y otras partes interesadas sobre la protección del medio ambiente mediterráneo y las condiciones socioeconómicas necesarias para el desarrollo sostenible de la región. Se trata de una estructura abierta, flexible y ligera que reúne con regularidad a sus miembros y cuya importancia es notable, debido a la naturaleza altamente política del foro.

DIÁLOGOS DE POLÍTICA NACIONAL SOBRE EL AGUA (MED EUWI)

A través de su capacidad como Secretaría de la Componente Mediterránea de la Iniciativa de la Unión Europea para el Agua (MED EUWI), la GWP-Med se ocupa de la naturaleza política de la gobernanza del agua y desarrolla Diálogos Nacionales sobre las políticas del agua con el propósito general de ayudar a los países a

alcanzar los ODM y los objetivos relacionados con el agua establecidos en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible. Para ello, formula a través de valoraciones y diálogos sobre las políticas i) estrategias de financiación y/o hojas de ruta para el suministro y saneamiento del agua (como en el caso del Diálogo Nacional de Egipto) y ii) estrategias nacionales para el agua y planes de GIRH (como en el Diálogo Nacional del Líbano), además de definir y establecer prioridades para las intervenciones necesarias en cuanto a proyectos, acciones y financiación. Entre los resultados que se espera obtener se encuentra el aumento de la coordinación de los donantes. Los Diálogos Nacionales son procesos en los que participan numerosas partes interesadas, están orientados por la demanda y se llevan a cabo en los propios países con la participación de un amplio espectro de actores nacionales del ámbito del agua. Las acciones de apoyo destinadas a poner en marcha los procesos de los Diálogos Nacionales también se han aplicado en Libia, Palestina y Siria.

La gobernanza es el principal motivo de preocupación en cuanto a la gestión sostenible de los recursos hídricos

EL PROCESO DE RABAT

Puesto en marcha en Rabat, Marruecos, en enero de 2006, este proceso regional se basa en la Declaración de Rabat sobre Cooperación Regional para la Planificación Nacional de la GIRH en los países de África del Norte y Mauritania. Además de valorar y evaluar la situación de la planificación nacional de la GIRH en esos países, tiene por objetivo facilitar el diálogo público sobre la planificación de la GIRH dentro de y entre los países mencionados y otras partes interesadas. También se han organizado actividades de seguimiento en Argelia, Libia, Marruecos y Túnez junto con actividades de la MED EUWI; mientras tanto, la cooperación en Mauritania sigue en curso.

CÍRCULO DE MUJERES EN EL MEDITERRÁNEO Y GEWAMED

Con el objeto de tratar y potenciar el papel del género en el Mediterráneo en el ámbito del desarrollo sostenible (con un programa en el que los problemas y la gobernanza del agua ocupan un lugar destacado), am-

bas instituciones pondrán en funcionamiento en breve un nuevo Círculo de Mujeres en el Mediterráneo. El trabajo del Círculo estará complementado por el del proyecto GEWAMED (Mainstreaming Gender Dimensions into Water Resources Development and Management in the Mediterranean Region) que ya está activo. GEWAMED está financiado por el Programa INCO (Programa específico de investigación, desarrollo tecnológico y demostración en el sector de la cooperación con terceros países y organizaciones internacionales) dentro del sexto Programa Marco de Investigación de la Comisión Europea y va dirigido a los países de la región mediterránea. El proyecto hace hincapié en la creación de redes y la coordinación de las actividades de investigación que se lleven a cabo y en él participa un total de 18 instituciones de 14 países mediterráneos.

REACH, NANOCAP y Jóvenes por el Cambio

Para responder al problema de la tecnología como la faceta menos desarrollada de la pirámide de la gobernanza (gráfico 16) y con el propósito de reforzar la participación ciudadana en este tema, MIO-ECSDE lleva a cabo tres proyectos: uno sobre la gestión sostenible de productos químicos, denominado REACH (Reaching Sustainable Management of Chemicals in the Euro-Mediterranean Region); otro proyecto sobre nanotecnología, llamado NANOCAP; y otro sobre modelos de consumo responsable, para lo que se ha traducido un manual de educación de UNESCO/PNUMA conocido como *Jóvenes por el Cambio* (YXC): *Por un consumo sostenible*.

La gobernanza del agua también depende en gran medida de una modificación sustancial del comportamiento humano respecto a la gestión de los recursos hídricos

En el marco de todas estas actividades, se organizaron diversos acontecimientos durante 2007 en el plano local, nacional y regional. La finalidad era dar una oportunidad a distintas partes interesadas del Mediterráneo para reunirse al amparo de plataformas neutrales con el fin de recibir información, comprometerse y participar en aspectos relacionados con el medio

ambiente y, concretamente, con el agua. Es importante destacar que las actividades no se han llevado ni se llevan a cabo independientemente de otras iniciativas, procesos o marcos mediterráneos; una de las principales inquietudes ha sido la identificación de posibles sinergias. Además de evitar la duplicación, con las sinergias aumenta el impacto de los esfuerzos conjuntos, se hace un mejor uso de los recursos disponibles y se intenta por todos los medios dar continuidad a las acciones.

Conclusiones

Dado que se reconoce que la gobernanza es el principal motivo de preocupación en cuanto a la gestión sostenible de los recursos hídricos, y teniendo en cuenta que el vínculo que existe entre gobernanza y participación es más que evidente, es imprescindible buscar acciones que respondan a ambas simultáneamente. Esta tarea viene facilitada por los elementos comunes que presentan los componentes fundamentales de ambos conceptos, así como por marcos y redes formales e informales que actúan en el Mediterráneo para velar por la participación y la gobernanza del agua. No obstante, no se puede considerar que la participación de las partes interesadas en la gobernanza del agua sea algo repentino, sino un proceso que requiere tiempo, continuidad y perseverancia. También depende en gran medida de las características concretas del entorno local, tanto en lo que respecta a los recursos como a los valores, la ideología y la *madurez* democrática de los sistemas políticos. Y de una modificación sustancial del comportamiento humano respecto a la gestión de los recursos hídricos, ya que, de lo contrario, nunca se podrán materializar ni las soluciones previstas por una gobernanza eficiente ni por la participación activa, y los objetivos pregonados podrían resultar estériles, sin resultados substanciosos para conseguir el progreso necesario.

Referencias

- ALAWNEH, Z., TOMASSINI, B. Y SCULLOS M. *Elementary Manual on Freshwater Journalism in the Mediterranean*. Atenas: GWP-Med y MIO-ECSDE, 2003.
- CAMDESSUS, M. *Financing Water for all*. Informe del Panel Mundial sobre Financiación de la

GUÍA SOBRE LA NUMERACIÓN DEL EJE VERTICAL DEL GRÁFICO 13

0. Ningún tipo de práctica participativa.
1. Provisión pasiva de información poco sistemática y arbitraria sobre problemas ambientales por parte de las autoridades al público. Desarrollo ad hoc de proyectos educativos sobre medio ambiente pasivos y faltos de coordinación.
2. Aceptación de la necesidad de un flujo de información sobre medio ambiente producido por las autoridades.
3. Participación de ONG en campañas de información sobre conservación y restauración.
4. Información activa: respuesta a las peticiones ciudadanas. Diversas vías de acceso a información sobre medio ambiente y desarrollo facilitadas por las autoridades.
5. Ayuda financiera para participar en campañas de información y proyectos de determinadas ONG. Presentación de proyectos sobre educación ambiental en centros de enseñanza o grupos determinados. Campañas sistemáticas de concienciación de gran escala.
6. Consultas y diálogo ad hoc entre grupos de ciudadanos, ONG, autoridades locales y el Estado sin un seguimiento asegurado. Formación ambiental en el currículo y/o redes y programas coordinados.
7. Facilitación y defensa por parte de las autoridades del acceso de grupos civiles independientes y ONG a fondos internacionales destinados a proyectos o de su funcionamiento sin condicionantes.
8. Mecanismos que faciliten la participación ciudadana en procesos de evaluación de impacto ambiental (EIA, por sus siglas en inglés).
9. Participación ciudadana activa en la redacción de programas para la sostenibilidad a través de mecanismos transparentes (Agenda 21 local, etc.).
10. Acceso del público sin restricciones a la base de información del Estado sobre medio ambiente y desarrollo.
11. Grupos que participan en la supervisión de la aplicación y gestión de planes de sostenibilidad.
12. Institucionalización del punto n.º. 7.
13. Financiación de proyectos y planes destinados a valoraciones independientes (contravaloraciones) o evaluaciones del impacto ambiental paralelas en proyectos polémicos.
14. Institucionalización del punto n.º. 10.
15. Acceso de grupos de ciudadanos a la justicia, incluidos casos de responsabilidad y compensaciones por daños ambientales.
16. Acceso de grupos de ciudadanos a fondos de ayuda y a créditos destinados a actividades y proyectos de fuentes nacionales e internacionales sin condicionantes.
17. Asociación total en una gobernanza equilibrada que preste un apoyo total a ONG, a las autoridades locales y al público para una participación equiparable.

Infraestructura Hídrica. III Foro Mundial del Agua. Kyoto: 16/23 de marzo de 2003. (www.worldwatercouncil.org)

INFORME MUNDIAL SOBRE EL DESARROLLO DE LOS RECURSOS HÍDRICOS DE LAS NACIONES UNIDAS (UN-WWDR), *Water for People, Water for Life*. Edición en inglés publicada en marzo de 2003. Disponible en www.unesco.org/water/wwap/wwdr/index.shtml

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD). *Water Governance for Poverty Reduction*. 2004. Disponible en

www.undp.org/water/pdfs/241456%20UNDP_Guide_Pages.pdf

ROGERS, P. Y HALL, A.W. *Effective Water Governance*. Suecia: Asociación Mundial del Agua (GWP), 2003.

SCULLOS, M., RONIOTES, A. Y MALOTIDI, V. *Public Participation, Environmental Information & Awareness in the Mediterranean*. Atenas: MIO-ECSDE, 2002.

SCULLOS, M. Y TOMASSINI B. *Handbook on Freshwater in the Mediterranean*. Atenas: GWP-Med y MIO-ECSDE, 2003.