

¿Hacia una estrategia euromediterránea del agua?

Iván Martín

Instituto Complutense de Estudios Internacionales, Madrid

Un vistazo al mapamundi (ver mapa A7 de los anexos) de disponibilidades de agua dulce pone de manifiesto una característica común a los países del sur y del este del Mediterráneo: todos ellos, desde Marruecos a Palestina, se encuentran entre los países con menos de 1.000 m³ por habitante y año de disponibilidades de agua, los niveles más bajos del mundo y muy por debajo del umbral de 1.700 m³ de agua renovable establecido por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) como el mínimo necesario para cubrir las necesidades básicas de la población. La mitad de la población mundial que padece este tipo de «pobreza hídrica» se encuentra en el Mediterráneo. En esta situación de «estrés hídrico», el acceso al agua potable se ha convertido ya en uno de los principales factores de inestabilidad social –en algunos casos, como Argelia, se han producido ya las primeras *revueltas del agua* (por ejemplo, en noviembre de 2007 en el municipio de Reghaïa, en la periferia de Argel), y en una fuente recurrente de conflictos en la región¹.

Las cifras son elocuentes: 30 millones de habitantes de los países asociados mediterráneos no tienen acceso a agua potable, y 35 millones no tienen acceso a saneamiento, y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ya anticipa que los países árabes no alcanzarán el Objetivo de Desarrollo del Milenio consistente en «reducir a la mitad para el año 2015 el porcentaje de personas sin acceso sostenible a agua potable y al saneamiento básico». Por lo demás, el reparto de los recursos hídricos entre el nor-

te y el sur del Mediterráneo es tan desigual como el de la renta: el norte dispone del 75% del total de los recursos renovables de agua de la cuenca mediterránea, el este del 13% y sólo del 10% el sur del Mediterráneo, el norte de África, donde más del 80% de las tierras son desérticas. La demanda de agua en los países del sur y del este del Mediterráneo, tras aumentar un 60% en los últimos 25 años, seguirá creciendo, y la escasez de agua en el sur sólo puede agravarse en las próximas décadas como consecuencia sobre todo del crecimiento demográfico (de los 270 millones de habitantes actuales se pasará a 370 en 2030) y la creciente urbanización, pero también del incremento de la producción agrícola (la FAO calcula que las tierras de regadío aumentarán en un 38% en el sur y un 58% en el este del Mediterráneo de aquí a 2030) y del cambio climático y la desertificación de parte de sus tierras: según cálculos de Population Action International, las disponibilidades per cápita de agua se mantendrán en niveles estables entre 1995 y 2025 en el norte del Mediterráneo, mientras que se reducirán en un 40% en el sur y el este del Mediterráneo.

Así pues, la cuestión del agua debe dejar de tratarse, como hasta ahora, como un simple problema ambiental: es un factor esencial del desarrollo económico (en relación con la agricultura sobre todo, que consume entre el 70% y el 85% del agua dulce disponible, pero también con el turismo y la industria), pero también una cuestión social de primera magnitud (no debe olvidarse que el acceso al agua potable es, ante todo, un derecho humano), central en las estrategias de lucha contra la pobreza en la región, además de un problema geopolítico cada vez más acuciante. Pero todo ello no debe hacernos olvidar que la cuestión del agua es, ante todo, una cuestión de eficiencia en la gestión de los recursos disponi-

¹ *Agua y conflicto en el mundo árabe*, Notas del Foro Socioeconómico de Casa Árabe, n° 04/2008, enero de 2008. http://publicaciones.casaarabe-ieam.es/foro/notas/notas_4_agua.pdf.

bles: entre el 40% y el 50% del agua se pierde en las fugas de los sistemas de distribución (ver el artículo de Mohammed Blinda), y que la gestión de la demanda será la clave del futuro del sector.

La cooperación política sobre el tema del agua en el Mediterráneo es antigua, pues es uno de los ejes de acción tanto del Plan Bleu (Plan de Acción para el Mediterráneo), lanzado en 1976 para la elaboración de análisis de prospectiva, estudios globales y un sistema de indicadores para la Estrategia Mediterránea de Desarrollo Sostenible, como de la Comisión Mediterránea para el Desarrollo Sostenible (CMDSD) creada en el marco del Convenio de Barcelona. En la Declaración de Argel adoptada en la primera Conferencia Mediterránea del Agua de mayo de 1990, ya se afirmó la importancia de una estrategia común de gestión del agua, y el proceso culminó con la adopción de la Carta Mediterránea del Agua en Roma en 1992, en la que 12 países mediterráneos se comprometían a aplicar medidas comunes de planificación y gestión del agua y cooperación regional, así como a la creación de la Red Mediterránea del Agua, aunque la dimensión operativa y los recursos movilizados han sido bastante escasos durante estos 30 años. Hay que reconocer que, hasta ahora, el agua tampoco ha sido un ámbito de actuación prioritario en el marco de la Asociación Euromediterránea, a pesar de que ya el Programa de Trabajo de la Declaración de Barcelona mencionaba el agua como uno de los ámbitos de cooperación económica, con los modestos objetivos de «hacer un balance de la situación [...] definir modos de reforzar la cooperación regional, presentar propuestas para racionalizar la planificación y gestión de los recursos hídricos, conjuntamente cuando proceda, y contribuir a la creación de nuevos recursos hídricos». Pero lo cierto es que durante mucho tiempo la cuestión del agua se ha tratado más como una cuestión técnica y ambiental que como una prioridad económica, social y política.

Aún así, la conciencia de los máximos responsables políticos sobre la importancia del agua en el contexto euromediterráneo y la necesidad de abordarla a escala regional siempre ha existido y ha ido en aumento, aunque con altibajos, tal como ponen de manifiesto las conclusiones de las sucesivas Conferencias Euromediterráneas de Ministros de Asuntos Exteriores, especialmente en Stuttgart en 1999 y en Lisboa en 2007. Ya en noviembre de 1996 se celebró en Marsella una de las primeras Conferencias Ministeriales Euromediterráneas sobre el tema del agua, y en octubre de 1999 hubo otra en Turín sobre la gestión local del agua en

la que se adoptó un «Plan de Acción» con seis prioridades que dio lugar a dos pequeños proyectos regionales, aunque desde entonces los ministros del ramo no se han vuelto a reunir en el contexto euromediterráneo. Uno de esos proyectos regionales es el Sistema Euromediterráneo de Información sobre el Agua (SEMIDE). SEMIDE cuenta con un presupuesto de 3,3 millones de euros (2 millones del Programa MEDA y el resto aportado por Italia, Francia y España) para 2004-2008, y además de la recopilación y difusión de información, pretende impulsar los programas de cooperación entre las Direcciones nacionales competentes en materia de agua. El Proyecto MEDA Water (Programa Regional Euromediterráneo para la Gestión Local del Agua www.medawater-rmsu.org) por su parte, está dotado con 40 millones de euros para el período 2003-2008, y se ha centrado en nueve proyectos piloto considerados prioritarios, además de la financiación de actividades relacionadas con el agua de autoridades públicas y ONG. Sin embargo, en la práctica dichos proyectos no han pasado aún de la fase de estudio, y no parece que vayan a dar lugar a la articulación de un verdadero proyecto regional. Los propios gestores de estos programas reconocen que los resultados no están a la altura de las expectativas, de su importancia ni de las necesidades, y que no han conseguido abordar la cuestión del agua de forma integrada, aunque ese era uno de los ejes del Plan de Acción de Turín. Se ha privilegiado un enfoque estrictamente local que ha dado lugar a una proliferación de iniciativas sin sinergias entre ellas.

Gestión integrada

En la discusión del proyecto de Unión por el Mediterráneo, a lo largo de 2007 y 2008, ha vuelto a resurgir la cuestión del agua como prioridad política. En la Declaración de la Cumbre por el Mediterráneo de París de 13 de julio de 2008 se reconoce la importancia del agua y parece haberse dado por fin un salto cualitativo en la forma de abordar este tema, pues se dirige a la Conferencia Ministerial Euromediterránea del Agua prevista para octubre de 2008 en Ammán (será la tercera, nueve años después de la de Turín), el mandato de definir una «estrategia mediterránea del agua» que promueva la conservación de los recursos hídricos, la diversificación de las fuentes de suministro de agua y un uso eficiente y sostenible del agua. Según los expertos que participaron en el taller sobre el agua celebrado en el marco de los Encuentros del

LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y LA AYUDA AL DESARROLLO EN EL SECTOR DEL AGUA EN EL MEDITERRÁNEO

Presentado en el marco del taller regional sobre el agua y el desarrollo sostenible en el Mediterráneo, el estudio de Georges Corm es un análisis detallado de la Ayuda Pública al Desarrollo concedida a los países mediterráneos por los distintos organismos de financiación. Este detallado análisis cuantitativo se basa en los datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) respecto de la ayuda prestada por los países del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), la Comunidad Europea (CE) y los organismos y agencias de financiación de las Naciones Unidas durante el período 1973-2004, y por tanto permite analizar las grandes tendencias de la ayuda en este sector.

El agua no es un tema nuevo de la cooperación internacional, ya que la primera gran conferencia relativa al sector del agua tuvo lugar en 1977: se trata de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua celebrada en Mar del Plata en Argentina, que planteó como fundamento la «necesidad de que todos los seres humanos tengan acceso a agua potable de calidad y en cantidad suficiente».

Este principio sigue siendo la base de los convenios y conferencias internacionales que en los últimos 30 años han intentado definir las prioridades de la cooperación, y también se incluye en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) anunciados en 2000.

La región mediterránea está en el centro del problema, y el importante déficit hídrico que conocen los países de la cuenca es la causa de que sea la región con el porcentaje más elevado de ayuda pública dedicada al agua. En el sector de la cooperación regional, el agua también se define como una prioridad; desde la firma del tratado de Barcelona en 1995, constituye una de las seis prioridades para la cooperación económica y financiera del Partenariado Euromediterráneo. Desde entonces, se han establecido diferentes programas ambientales en la Cuenca en el marco del Proceso de Barcelona, pero también por iniciativa de organismos árabes regionales de financiación, como el Fondo Árabe de Desarrollo o el Banco Africano.

Sin embargo, la situación de los recursos hídricos y su uso ineficiente siguen siendo muy preocupantes en la región. Ante esta constatación, cabe preguntarse si la financiación proporcionada por la cooperación internacional se adapta a las necesidades de estos países, y si sigue efectivamente las recomendaciones expresadas en las múltiples cumbres mundiales y programas de acción.

Efectivamente, el análisis de datos globales de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) publicado por la OCDE pone de manifiesto carencias en la política de cooperación del sector del agua en la cuenca mediterránea.

Ante todo, es muy inquietante observar que a pesar de la creciente atención de la comunidad internacional, la tendencia general de los compromisos de financiación va a la baja. Las décadas de 1980 y de 1990, constituyen los dos períodos de abundancia en lo que respecta a la AOD dedicada al agua, que alcanzó hasta 1.539 millones de dólares constantes en 1996, un nivel igualado desde entonces y en continuo retroceso. No obstante, los importes comprometidos ascienden a partir de 2002, pero sin llegar a alcanzar la media anual del sector durante el período 1973-2004. Incluso la parte del sector del agua en el total de la AOD concedida a los países mediterráneos ha disminuido estos últimos años y, por consiguiente, ha sido inferior durante el período 2000-2004 (6,9%) a la cifra alcanzada durante todo el período 1973-2004 (8,8%), lo que indica claramente la menor importancia concedida al sector del agua, a pesar de todas las recomendaciones formuladas.

Más difícil resulta el análisis de los importes efectivamente concedidos, puesto que la base de datos de los desembolsos de la OCDE no se inició hasta 1990. No obstante, se observa un aumento de estos desembolsos a

partir de 2000, aunque resulta inquietante comprobar que los nuevos compromisos anuales son inferiores a los desembolsos anuales.

Asimismo, esta financiación está muy concentrada, tanto en el número restringido de países como en el número limitado de proyectos. De 2.039 proyectos registrados en la clasificación de Corm entre 1973 y 2004, las 229 operaciones más costosas, a saber el 11,1% de la financiación, absorbieron un 76% de los recursos de la AOD en el sector del agua; por el contrario, 922 operaciones inferiores a 500.000 dólares, a saber el 45% de la financiación, solo se beneficiaron del 0,08% del importe total de la AOD.

Los proyectos más importantes en términos de financiación (de más de 100 millones de dólares) se destinaron a proyectos de grandes infraestructuras de alimentación y eliminación de aguas residuales en las grandes ciudades. Estos proyectos afectan únicamente a cuatro países: Egipto, Marruecos, Túnez y Turquía, a los que se atribuye el 81,83% de la ayuda. Sin embargo, si se analiza la AOD concedida por habitante, los pequeños países como Albania o Túnez superan a los grandes países. Los Territorios Palestinos van a la cabeza con 47,1 dólares por habitante.

La concentración de países donantes también es sorprendente, ya que los tres más importantes (Alemania, Estados Unidos y Japón) representan el 67,5% del total de la AOD concedida a los países mediterráneos.

La ayuda de estos países se concentra en redes de alcantarillado, alimentación, riego y construcción de presas.

Se observan aquí las recomendaciones de los ODM, ya que los grandes proyectos de infraestructuras pretenden garantizar a todo el mundo el abastecimiento y el acceso al agua potable, la preservación de los recursos y la gestión integrada del sector. Con ello, los grandes donantes reflejan claramente las prioridades de la agenda internacional. Sin duda alguna, estas medidas son necesarias, aunque insuficientes.

En efecto, toman poco en cuenta la reorientación de la ayuda que se espera de diversas instancias e iniciativas regionales, como el Plan de Acción del Mediterráneo (PAM/PNUMA), que desde hace unos años pretende recalcar las políticas de gestión de la demanda de agua, para alcanzar una racionalización de la gestión del sector, una mejor delimitación de la oferta y la reducción de pérdidas y malos usos.

En las políticas de los donantes figuran medidas destinadas a la gestión de la demanda (desperdicio cero, ahorro del agua, etc.), que se enmarcan en la noción más general de «gestión integrada del agua». Sin embargo, la gestión de la demanda solo se resalta de forma accesorio allí donde debería ser una prioridad para responder a los problemas específicos de la región mediterránea. Esta reorientación tomará tiempo, ya que las políticas que actúan sobre la demanda son más complejas de poner en práctica que las referidas a la oferta, y chocan con la lógica del sector privado, al que los estados han otorgado gran parte de la gestión del sector.

Evidentemente, la cooperación no conseguirá por sí misma resolver los problemas del sector del agua que ahora ya son estructurales en los países del sur y el este del Mediterráneo. Es fundamental una movilización más energética de los estados y las comunidades locales para gestionar y renovar el sector en relación con los problemas identificados en otros sectores como la industria, la agricultura o el turismo, para que los progresos sean sostenibles.

G. Corm, *Le secteur de l'eau dans la politique de coopération avec les pays méditerranéens*, Estudio regional realizado para el taller sobre el agua y el desarrollo sostenible en el Mediterráneo, Zaragoza, 19-21 de marzo de 2007.

Mediterráneo organizados por el Instituto Europeo del Mediterráneo (IEMed) en Barcelona los días 12 y 13 de junio de 2008, una estrategia euromediterránea del agua debería abordar la problemática del agua de forma integrada, desde la fase de captación y disponibilidad de recursos hídricos (incluida su generación mediante desalación) hasta la de descontaminación y protección del litoral, pasando por la distribución, racionalización de su uso, especialmente agrícola, y saneamiento, lo que no siempre ha sido el caso hasta ahora, pese a que la gestión integrada figuraba ya como una de las cinco prioridades del Programa Prioritario de Acción a Corto y Medio Plazo en Materia de Medio Ambiente (SMAP) adoptado en la Conferencia Ministerial Euromediterránea de Helsinki de noviembre de 1997. También pasa por resolver los problemas de gobernanza que plantea el agua (multiplicidad de operadores y dispersión de competencias entre un excesivo número de organismos, incluido el hecho de que a menudo el ministerio responsable del agua no sea competente en todo lo relacionado con la agricultura). De hecho, uno de los retos que sin duda planteará la puesta en práctica de dicha estrategia será el de la implicación de las autoridades y compañías locales que gestionan la distribución de agua y el saneamiento, y muchas veces también la captación.

La gestión integrada de los recursos hídricos vincula la gestión del agua dulce con la descontaminación del Mediterráneo, aunque es evidente que los países del norte tienden a dar prioridad al enfoque ambiental, mientras que los países del sur consideran más importante, social y políticamente, el acceso al agua potable. En este sentido, es importante complementar la realización del proyecto Horizonte 2020 de descontaminación del Mediterráneo adoptado como uno de los proyectos iniciales del Proceso de Barcelona: Unión por el Mediterráneo en la Cumbre de París, con una serie de iniciativas que aborden la cuestión del acceso al agua, y la estrategia mediterránea del agua podría ser el instrumento idóneo para hacerlo si no se queda en un nivel meramente declaratorio.

En definitiva, los tres elementos fundamentales de una estrategia euromediterránea del agua deberían ser, según los expertos: una racionalización institucional;

una política coherente de inversiones en infraestructuras de desalinización, distribución y saneamiento, así como de regadío (con los consiguientes recursos, que en su mayor parte han de ser públicos); y una política de gestión integrada del agua que incluyera un proceso de planificación e información compartidas. Para ser eficaz, esta estrategia mediterránea del agua debería establecer objetivos específicos comunes (siempre que sea posible, cuantificados) y calendarios concretos, con unas orientaciones comunes sobre cómo alcanzarlos, un sistema de indicadores para evaluar los avances y las políticas e instrumentos aplicados y un conjunto de recursos para apoyar su cumplimiento. El modelo de la Directiva Marco del Agua europea, que establece un sistema común de planificación e información en un contexto de falta de competencias comunitarias en la materia (la cuestión del agua sigue siendo de competencia nacional), puede servir de modelo. De todos modos, los expertos coinciden en que, en el contexto euromediterráneo, la clave está en los recursos financieros: «la cuestión de la financiación de las inversiones para el suministro de agua potable y el saneamiento (al sur y al este del Mediterráneo), así como la del recurso a los instrumentos económicos –subvenciones, tarificación, etc.– para optimizar la asignación óptima de los recursos disponibles resultan centrales para el futuro»².

Si los ministros responsables del agua están a la altura del mandato que han recibido, la Asociación Euromediterránea podría situarse en el centro de las políticas para hacer frente a uno de los retos económicos, sociales y ambientales que más afectan a la vida cotidiana de los ciudadanos mediterráneos. Nada mejor para impulsar su visibilidad y su apropiación por parte de los ciudadanos, y un excelente tubo de ensayo para combinar el enfoque de proyectos adoptado en el marco del Proceso de Barcelona: Unión por el Mediterráneo con la estrategia política que se desprende de la Asociación Euro-mediterránea y la involucración de actores no gubernamentales como la sociedad civil (cuya participación es fundamental para la gestión local del agua), las autoridades locales y las empresas.

² «Faire face aux crises et pénuries d'eau en Méditerranée», *Les Notes du Plan Bleu* n° 4, octubre de 2006.