


## **Guvernarea Eficientă a Apei**

PETER ROGERS și ALAN W. HALL

Parteneriatul Global al Apei  
Comitetul Tehnic Consultativ (TAC)

An abstract graphic consisting of a thick, dark blue brushstroke that curves from the bottom left towards the right, ending in a splatter. Several smaller, lighter blue and green circular spots are scattered in the upper right area of the page.

**Parteneriatul Global al Apei (GWP)**, fondat în 1996, este o rețea internațională deschisă tuturor organizațiilor implicate în managementul resurselor de apă: instituții guvernamentale din țări dezvoltate și în curs de dezvoltare, agenții ale Națiunilor Unite, bănci de dezvoltare bi- și multilaterale, organizații non-guvernamentale și organizații din sectorul privat. GWP a fost creat în scopul stimulării Managementului Integrat al Resurselor de Apa (IWRM), care caută să asigure o dezvoltare și o gospodărire coordonată a apei, terenului și a resurselor adiacente, pentru consolidarea bunăstării sociale și economice, fără compromiterea durabilității sistemelor vitale ale mediului înconjurător.

GWP promovează IWRM prin crearea de forumuri la nivel național, regional și global, destinate sprijinirii acțiunilor în activitatea practică de implementare a IWRM. Conducerea parteneriatului cuprinde Comitetul Tehnic Consultativ (TAC), un grup format din 12 profesioniști și specialiști, recunoscuși la scară internațională, din diferite domenii ale gospodăririi apei. Acest comitet, ai cărui membri provin din diferite regiuni ale lumii, furnizează sprijin tehnic și consultativ către alte segmente de conducere și către Parteneriat, ca întreg. Comitetul Tehnic Consultativ a fost însărcinat cu dezvoltarea unui cadru analitic al sectorului apei și cu propunerea de acțiuni care să promoveze o gospodărire durabilă a resurselor de apă. TAC păstrează o legătură deschisă cu comitetele similare – Comitetele Tehnice Consultative Regionale ale GWP (RTACs) din lumea întreagă, în scopul facilitării aplicării IWRM la nivel regional și național. Președinții acestor comitete regionale participă la activitatea TAC.

Adoptarea și aplicarea IWRM la scară mondială necesită schimbarea modului în care este condusă activitatea de către comunitatea internațională a resurselor de apă, în special schimbarea modului în care sunt efectuate investițiile. În scopul eficientizării acestor schimbări de natură și dimensiune, sunt necesare noi căi de abordare a aspectelor și planurilor globale, regionale și conceptuale, de implementare a acțiunilor.

Această serie, publicată de către Secretariatul GWP din Stockholm, a fost creată în vederea distribuirii documentelor create și mandatate de către TAC, pentru formarea planurilor conceptuale. În aceste documente se regăsesc subiecte generale, precum și din cele subordonate acestora, cum ar fi înțelegerea și definirea IWRM, apa necesară asigurării hranei, parteneriate între sectorul public și cel privat, apa privită ca bun economic.

## ***Guvernarea eficientă a apei***

©GLOBAL WATER PARTNERSHIP (GWP)  
Hantverkargatan 5, House 6 (2<sup>nd</sup> floor) SE-112 21 Stockholm, Sweden  
Tel: +46 8 562 51 900/922 Fax: +46 8 562  
51 901  
e-mail: [gwp@gwpforum.org](mailto:gwp@gwpforum.org) Website: <http://www.gwpforum.org>

GWP-CEE - TAC  
VITUKI 1095 Budapest, Kvassa iut 1  
Hungary tel/fax: +36.1.2156047, e-mail:  
[gwpceetac@vituki.hu](mailto:gwpceetac@vituki.hu)

Prezentul material nu poate fi folosit pentru revândare sau în alte scopuri comerciale fără permisiunea producătorilor;  
Parteneriatul Global al Apei (GWP) – Grupul Tehnic de Avizare al țărilor Central și Est Europene (CEE-TAC).  
Porțiuni din acest text pot fi reproduse cu permisiunea și cu menționarea autorului GWP-/SIDA. Ideile, interpretările și concluziile exprimate în această publicație sunt în întregime ale autorilor și nu trebuie să fie atribuite sub nici o formă organizației GWP în ansamblul ei și nici considerate ca poziție oficială a Comitetului Tehnic de Avizare al GWP.

Membru în CEE-TAC din România,  
Ing. *Liviu N. Popescu*  
ICIM – Splaiul Independenței 294, sect.6,  
11103-București,  
Tel: +40 21 2219226  
Fax: +40 21 2215770  
Email: [lipopesc@b.astral.ro](mailto:lipopesc@b.astral.ro)

## ***Guvernarea eficientă a apei***

Peter Rogers și Alan W. Hall



Publicat de Parteneriatul Global al Apei

## **Recunoaștere**

Această lucrare se bazează pe activitatea desfășurată de GWP alături de Banca de Dezvoltare Inter-American și de Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare. Pentru creionarea acestei lucrări, s-a primit ajutor din partea a numeroși specialiști, dar o contribuție deosebită au avut Margaret Catley-Carlson, Miguel Solanes, Ivan Cheret și Laura Priz. Dorim, de asemenea, să mulțumim tuturor membrilor Comitetului Tehnic al GWP și, pentru comentariile aduse, lui Tony Allan, Luis Garcia, Nighisty Ghezze, Meike van Ginneken, Ben Lamoree, Peter Lzdon, Jerrz Priscolli, Chiranjeevi Shrestha și Hakan Tropp, printre alții. Cu toate acestea, responsabilitatea pentru conținutul acestei lucrări aparține autorilor.

## CUPRINS

PREFAȚĂ .....	6
1. CE ESTE GUVERNAREA? .....	9
Guvernarea este un mecanism de intrare în vigoare (execuție) .....	10
Cine se află, de fapt, la conducere: modele de sisteme de guvernământ.....	10
Buna guvernare contează .....	11
Statul și societatea .....	12
Adevăratul frâu al puterii – de la ierarhie la degenerare .....	13
Crearea sistemelor de guvernare modernă.....	15
2. GUVERNAREA APEI.....	17
La ce se referă guvernarea? .....	18
Principiile guvernării apei și bazele legale.....	19
Legea apei variază la scară largă .....	19
Legea apei se referă la drepturile de proprietate .....	20
Rețele de informații privind apa, consultație și reforme politice .....	21
Noi forme de guvernare a apei .....	23
Mai puține utilizări ale apei, nivele mai coborâte de conflict .....	24
Eșecurile de guvernare.....	25
Guvernarea externă sectorului apei .....	26
3. REALIZAREA GUVERNĂRII EFICIENTE A APEI .....	27
Noi idei privind guvernarea apei .....	28
Principii pentru guvernarea eficientă a apei .....	29
Performanță și funcționare .....	30
Folosirea instrumentelor Gospodăririi Integrate a Resurselor de Apă (IWRM) .....	31
Guvernarea și reforma instituțională în Chile .....	32
Descentralizarea în Mexic .....	32
Guvernarea și apele comune .....	33
Guvernarea și utilitățile apei .....	34
4. CÂTEVA OBSERVAȚII FINALE .....	36
Acțiuni pentru îmbunătățirea guvernării apei.....	38
REFERINȚE:.....	46

## PREFAȚĂ

Guvernarea se referă la implementarea eficientă a alocării și reglementării acceptabile din punct de vedere social și, prin aceasta, este profund politică. Guvernarea este un concept mai cuprinzător decât guvernul în sine; ea cuprinde relația dintre o societate și guvernul său. În general, guvernarea implică un regim intermediar, prin intermediul valorilor, normelor și, acolo unde este posibil, al legilor. Desigur, conceptul de guvernare conține legi, regulamente și instituții, dar se raportează, de asemenea, la politici și acțiuni guvernamentale, activități cu caracter intern și la rețele de influență, incluzând forțe de piață internaționale, sectorul privat și societatea civilă. Acestea, la rândul lor, sunt influențate de sistemele politice în cadrul cărora funcționează. Suveranitatea națională, valorile sociale sau ideologia politică pot avea un puternic impact asupra încercărilor de schimbare a reglementărilor guvernamentale din domeniul apei, cum ar fi, de exemplu, drepturile de proprietate a pământului și apei sau corupția.

Scopul acestei lucrări este de a prezenta o discuție coerentă asupra guvernării apei și de a arăta cum se leagă aceasta de gospodărirea și dezvoltarea apei. În ultimii ani, conceptul de gospodărire integrată a resurselor de apă (IWRM) a fost acceptat ca mijloc de asigurare a unei gospodării echitabile, solide din punct de vedere economic și durabile din punct de vedere al mediului înconjurător, a resurselor de apă și a furnizării de servicii în domeniul apei. GWP definește astfel această abordare: un proces ce promovează o dezvoltare și o gospodărire coordonată a apei, a uscatului și a resurselor adiacente, în vederea optimizării într-un mod echitabil a bunăstării economice și sociale rezultante, fără compromiterea durabilității ecosistemelor vitale (GWP, 2000). IWRM reclamă un nou cadru, în care s-ar putea să fie nevoie de schimbări semnificative în interacțiunile existente dintre politici, legi, reglementări, instituții și societatea civilă. Prin urmare, capacitatea de a efectua aceste schimbări depinde de schimbările de guvernare.

Această lucrare a fost elaborată de către GWP, ca parte a Dialogului asupra Guvernării Eficiente a Apei. Ea se adresează profesioniștilor din domeniul apei care au o nevoie crescândă de a se familiariza cu aspectele guvernării atunci când se confruntă cu activități din afara domeniului apei. Guvernarea este mult dezbătută, dar probabil că nu este familiară comunității apei; astfel, în Secțiunea 1, lucrarea expune gândirea actuală asupra guvernării. Ea schițează opinia prezentă



conform lui Kooiman (1993), Keohane și Ostrom (1995), Pierre (2000) și alții, dar nu se declară în mod deschis a fi o analiză exhaustivă și nu are ca obiect zone mai largi ale „bunei guvernări”, cum ar fi democrația, sisteme electorale și suveranitatea. În Secțiunea 2 sunt prezentate aspecte particulare ale guvernării apei, iar acestea cuprind atât gospodărirea apei ca resursă naturală, cât și utilizarea ei în scopuri sociale și productive. Secțiunea 3 oferă câteva idei despre realizarea guvernării eficiente a apei, luând în considerare guvernarea atât în interiorul domeniului apei cât și în afara acestuia. Lucrarea nu se pretinde a fi completă; mai mult decât atât, unul din obiectivele acesteia este de a stimula idei și soluții mai practice. În final, Secțiunea 4 cuprinde câteva observații asupra guvernării apei care trebuie avute în vedere atunci când sistemele sunt supuse reformei și pune la dispoziție unele exemple de acțiuni aflate acum în derulare.



## 1. CE ESTE GUVERNAREA?

*Guvernarea este exercitarea autorității economice, politice și administrative în dirijarea afacerilor unei țări la toate nivelele... ea cuprinde mecanismele, procesele și instituțiile prin intermediul cărora cetățeni sau grupuri își exprimă interesele, își exercită drepturile lor legale, își îndeplinesc obligațiile și își mediază diferendele. (Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare 2001)*

Guvernarea apei se referă la ansamblul de sisteme politice, sociale, economice și administrative care se află în funcție pentru a dezvolta și gospodări resursele de apă, furnizarea de servicii în domeniul apei, la diferitele nivele ale societății. (Parteneriatul Global al Apei, 2002)

Guvernarea se asociază cu sistemul social cuprinzător de guvernare, care include dar nu se rezumă la perspectiva mai îngustă a *guvernului*, ca principală entitate politică ce are putere de decizie. Nu există o singură definiție a guvernării și pot fi urmărite diferite abordări. Unii pot privi guvernarea ca preocupată în principal de probleme ale eficienței financiar-contabile și administrative. Alții se pot axa pe aspecte mai largi ale politicii, legate de democrație, drepturile omului și procese participative. De asemenea, există și cei care privesc guvernarea punând accentul pe potrivirea sau nepotrivirea între sistemul politico-administrativ și sistemul ecologic sau în termenii funcționării și gospodării serviciilor. Guvernarea este deja practică în toate țările, iar scopul este de a o face mai eficientă. Pentru a realiza o guvernare a apei mai eficientă este necesar să se creeze un mediu înfăptuitor, care să faciliteze inițiativele eficiente private și publice și implicarea acționarilor în exprimarea nevoilor.

Guvernarea cuprinde modul în care este exercitată politica de alocare și reglementare în gospodărirea resurselor (naturale, economice și sociale) și, în sens cuprinzător, cuprinde instituțiile<sup>1</sup> oficiale și neoficiale prin care este exercitată autoritatea. Noul termen de discuție pentru această combinație dintre instituțiile oficiale și neoficiale este *guvernarea distribuită* (Kooiman, 1993), care este prezentată ulterior. Este un element profund legat de politică, ce implică echilibrul între interese diferite și se confruntă cu realitățile politice.

---

<sup>1</sup> Aici, instituțiile sunt privite ca incluzând atât pe cele oficiale (statutare și legal adoptate) cât și pe cele neoficiale (tradiționale, agreate pe plan local și non-statutare)

Deși poate politica este cea care stabilește programul, prioritățile și viziunea, oamenii au nevoie de sisteme de guvernare care să dea credibilitate viziunii politice și drept de proprietate. În final, trebuie stabilite structurile de gospodărire care să îndeplinească sarcinile de zi cu zi.

### **Guvernarea este un mecanism de punere în vigoare**

Nevoia de acțiuni colective și organizarea guvernului derivă din realizarea faptului că, fără intrarea în vigoare a instituțiilor colective cum ar fi dreptul de proprietate, anarhia, care este pe cale să apară, ar fi cea care ar lăsa viața umană la îndemâna lipsei de politețe, brutalității și, în cele din urmă, a insuficienței. Într-o lume locuită de oameni imperfecti, organizarea colectivă este necesară pentru a echilibra aspectele pozitive și negative și pentru a preveni ca oamenii „răi” să facă rău în aceeași măsură ca a-i împuternici pe cei „buni” să facă bine (observați, desigur, că cei „răi” și cei „buni” pot fi aceiași oameni la momente de timp diferite). Cu toate acestea, existența guvernului nu este suficientă prin ea însăși. Dacă se presupune că jucătorii „jocului politic” sunt identici cu semenii lor, în termeni de carierism și oportunism, sunt necesare constrângeri (fie electorale, constituționale legale sau altele) pentru a asigura faptul că procesul politic nu este folosit în scopul exploatării.

### **Cine se află, de fapt, la conducere: modele de sisteme de guvernământ**

Guvernarea poate îmbrăca numeroase forme diferite, în funcție de normele tradiționale politice, economice, sociale și culturale ale unei țări și de atitudinea legislaturii și al legislatorilor. În unele țări, politicienii și birocrăția cad la învoială cu legislația, cu accentul tipic, la nivelul ramurii executive, cu legislația aleasă abia prezentă în imagine. În alte țări, atitudinea parlamentarilor este critică, cu accent pe corpul ales. A înțelege atitudinea politică democratică înseamnă a înțelege că parlamentarii sunt „căutători deschiși pentru re-alegere”. Scopurile lor sunt acelea de a ridica bunăstarea alegătorilor lor în cel mai scurt posibil cadru de timp pentru a-și asigura realegerea. Acest lucru subliniază necesitatea pentru sisteme de guvernare puternice care să atragă beneficiile și să evite pericolele unor asemenea interese pe termen scurt. Legislatorii pot deține numai informații limitate și le dețin prin specializare într-un anumit domeniu, limitat; în alte domenii, ei își iau date din alte surse de informare (agenții, asociații, rețele, rapoarte ale comisiilor etc) în care au învățat să aibă încredere.

Unul din elementele cheie ale guvernării este crearea unui cadru (instituțional și administrativ) în interiorul căruia cei din afară sau cei

având diferite interese să poată discuta în mod pașnic și să poată consimți să coopereze și să-și coordoneze propriile acțiuni. În vederea soluționării diferendelor ireconciliabile, sunt necesare unele forme de arbitraj cu caracter obligatoriu, iar acest lucru, în ultimă instanță, ține de guvern și de sistemul juridic sau de acordurile multilaterale la nivel internațional din cadrul Națiunilor Unite.

### **Buna guvernare contează**

Guvernarea înseamnă o puternică preocupare pentru efecte economice, sociale și de mediu înconjurător. Pentru o bună guvernare sunt necesare câteva condiții: caracterul atotcuprinzător, responsabilitate, participare, transparență, predictibilitate și receptivitate. Când sistemul de guvernare nu îndeplinește aceste condiții, atunci vorbim în termeni de *guvernare slabă*. Guvernarea slabă duce la creșterea riscului politic și social, rigiditate și eșec instituțional și deteriorarea capacității de a învinge problemele comune. Desigur că sistemele de guvernare trebuie să faciliteze acțiunea și nu să creeze un obstacol pentru dezvoltare. Găsirea balanței potrivite constituie o sursă pentru o constantă dezbateră și pentru un proces progresiv care se va schimba continuu în timp.

Analizii sociali au arătat că există o puternică relație cauzală între o guvernare mai bună și efecte mai bune ale dezvoltării, cum ar fi venituri mai mari pe cap de locuitor, mortalitate infantilă mai scăzută și un grad mai înalt de instruire (Kaufmann et al., 1999). Reducerea sărăciei este sporită de o ordine socială justă și stabilă, fondată pe reguli instituționale clare și eficiente și de piețe echitabile. Astfel, guvernarea eficientă este esențială pentru reducerea sărăciei și îi poate sprijini pe cei săraci să se ajute singuri. Slaba guvernare este o barieră pentru dezvoltare și dăunează celor săraci atât prin căi economice, cât și neeconomice, făcându-i pe aceștia mai vulnerabili și incapabili să se adapteze la schimbări. Ca rezultat, piețele vor fi slabe și deformate, acest fapt stăvilind creșterea și posibilitățile de angajare. Sunt necesare reforme instituționale și structurale pentru a transforma slaba guvernare într-una mai eficientă, inclusiv măsuri cum ar fi crearea contabilizării în administrarea fondurilor publice, crearea capacității naționale pentru formularea și implementarea unei politici mai bune și mecanisme de consolidare. Se includ, de asemenea, transformarea luării deciziilor și a implementării în procese mai cuprinzătoare, în care societatea civilă și sectorul privat să aibă roluri clare, cu responsabilități comune, pe baza parteneriatelor de tip public-privat. Diviziunea muncii între diferiții participanți și responsabilitățile comune și echilibrarea relațiilor de putere constituie toate părți ale aceluiași proces, acela al definirii sistemului de guvernare.

## Statul și societatea<sup>2</sup>

Timp de mulți ani a existat întrebarea: „*poate Statul să conducă societatea?*” În trecut, guvernarea a tratat modul în care Statul a condus societatea și economia prin intermediul comisioanelor politice (adesea determinate de puterea economică), definirii obiectivelor, măsurilor fiscale, stabilirii priorităților etc. În țările în curs de dezvoltare, caracterizate de o societate puternică și un Stat slab, acesta este modelul dominant, crescând riscul unei greșite gospodării a resurselor și a unei slabe practici financiare.

Întrebarea care se pune acum este „*poate societatea să se coordoneze și să se gospodărească ea însăși?*” Aceasta este esența *guvernării distribuite*. Ea ia în considerare coordonarea și diferite forme, oficiale și neoficiale, ale tipurilor de interacțiuni Stat/societate și rolul societății civile<sup>3</sup> și al rețelelor politice. Aceasta este o societate mai mult centralizată și mai puțin „Statală”, cu sisteme de guvernare care asigură echilibrul puterii, recunoscând, desigur, faptul că puterea politică derivă, în principal, din resursele și instrumentele economice. Totuși, astăzi, în numeroase țări dezvoltate, guvernul nu mai exercită monopol asupra orchestrării guvernării.

Astfel, la începutul sec. 21, suntem în căutarea coerenței și a responsabilității în labirintul organizațiilor din cadrul sistemelor politice naționale (și internaționale). Totuși, multe din instituțiile și sistemele guvernamentale de astăzi au fost create în sec. 19, în vederea supravegherii Statelor cu funcții mult mai limitate decât astăzi. Țările dezvoltate se confruntă cu probleme speciale, din cauza faptului că ele dețin nivele de sisteme – unele autohtone și altele importate. Nu se așteaptă faptul că țările în curs de dezvoltare pot sau chiar ar trebui să adopte aceleași sisteme cu ale țărilor industrializate, dar există principii fundamentale pentru o guvernare eficientă pe care ele trebuie să le adopte în propriul lor mod. Este posibil ca Statul să fie nevoit să acționeze rapid pentru a crea infrastructura esențială pentru dezvoltare și nu poate aștepta să fie stabilite sistemele de guvernare „ideale”. Cu toate

---

<sup>2</sup> Această secțiune se bazează, în mare parte, pe J. Pierre, ed, *Dezbaterea Guvernării*, OUP, 2000.

<sup>3</sup> Societatea civilă poate fi considerată ca fiind compusă din organizațiile non-guvernamentale de toate tipurile, cum ar fi societăți profesionale, sindicate, grupuri de interese, grupuri de afaceri, partide politice și alte asociații și cluburi liber constituite. Desigur, grupurile de interese cu scop definit sunt, de asemenea, parte a societății civile. În studiul guvernării apei, trebuie utilizată cea mai cuprinzătoare definiție a societății civile.

acestea, orice dezvoltare trebuie să aibă loc în colaborare cu reforme de guvernare care să sprijine durabilitatea dezvoltării. Totuși, trebuie avut grijă a nu se slăbi și mai mult un Stat deja slăbit.

### **Adevăratul frâu al puterii – de la ierarhie la degenerare**

Contextul istoric al guvernării variază în timp și spațiu. De exemplu, în Europa și în America de Nord, industria și investițiile de capital susținute de un Stat puternic au fost forțele de bază dominante care au format sistemele de guvernare. Totuși, în ultimii 20 de ani și ceva, au fost erodate bazele tradiționale ale puterii politice și puterea instituțională a Statului a fost pusă la încercare. Unele schimbări recente din societate au facilitat slăbirea Statului central. Unele din aceste schimbări includ:

- crize fiscale în interiorul Statului (limitări ale creșterii taxelor);
- progresele tehnologice care facilitează lucrul în rețea și subsidiaritatea;
- procesul de globalizare, incluzând dereglarea piețelor financiare și volatilizarea capitalului, ceea ce restricționează capacitatea Statului de guvernare/control asupra economiei;
- o democrație sub-națională mai dominantă în orașe sau regiuni semi-autonome;
- sarcini de muncă și responsabilități excesive asupra birocrățiilor guvernamentale mai mici; și
- concentrări mari de populație și putere politică în zonele urbane.

Guvernarea ierarhică: modernizare parțială, este, în general privită ca fiind evoluția sistemelor politice de sus în jos, de la sistemele guvernamentale ierarhice, cu structuri instituționale centralizate la forme administrative mai descentralizate. Nu există nici o dovadă că sistemele mai descentralizate sunt, în mod obligatoriu, mai eficiente decât cele centralizate. De fapt, testul real este: „ce funcționează într-o situație specială?”. Totuși, este percepută o diferență în continuă creștere între țările care au reușit să se îndrepte în direcția subsidiarității și țările care au rămas centralizate și stagnante. Forțele de schimbare menționate anterior au un impact și mai mare în țările mai sărace, pe măsură ce cresc așteptările pentru o mai bună calitate a vieții.

Există o insatisfacție crescândă față de mecanismul ineficient dar costisitor al Statului, lipsa de viziune sau conducere, disciplină financiară slabă și comenzile politice care paralizează funcțiile administrative. În ceea ce privește guvernarea distribuită, țările bogate și sărace se dezvoltă, în general, diferit. În țările dezvoltate, există mai multe mecanisme care să stabilească noile sisteme de guvernare necesare decât este cazul în majoritatea țărilor mai puțin dezvoltate. Pentru aceste

țări, este o mare urgență să-și creeze propriile sisteme de guvernare învățând și nu imitând modelele necorespunzătoare ale țărilor mai bogate, cu condiții istorice și culturale diferite.

*Guvernarea condusă de piață:* odată cu sfârșitul Războiului Rece, în ultimele decenii ale sec. 20, în țările occidentale, au fost numeroși cei care au propus piața ca soluție pentru creșterea economică, echitatea socială și problemele mediului înconjurător. Acest lucru a dus la un dezechilibru, la o mai mare implicare a sectorului privat și la un alt rol pentru sistemul civil și societatea civilă. Această restructurare instituțională a Statului a avut ca scop înlocuirea funcțiilor de comandă și control ale guvernului cu mai mult individualism (mai puține soluții colective) și cu *întreprinderi private și piață de desfacere*, ca mecanisme superioare de alocare a resurselor. Acest model de guvernare condusă de piață este cel mai direct fundal pe care acum examinăm guvernarea care se referă la domeniul gospodăririi resurselor de apă și la furnizarea de servicii în domeniul apei.

În prezent, perioada favorabilă în care relațiile de piață aveau la bază neamestecul politicului în relațiile de piață s-a încheiat și din această cauză întrebările devin din ce în ce mai dure. Mulți îl consideră prea simplist (se poate ca ierarhiile să nu funcționeze bine, dar piețele nu funcționează obligatoriu bine în nici o situație) și nereprezentativ pentru valorile societății la scară mai largă. Numeroși oameni studiază acum ce noi instrumente și noi forme de schimb între Stat și societate pot fi create pentru a asigura controlul politic și sprijinul societății. În vederea acestui studiu, au fost elaborate propuneri de management în parteneriat, co-management și co-guvernare și guvernarea distribuită.

*Guvernarea distribuită:* La începutul noului mileniu, rolul Statului de a „*direcționa*” sau „*conduce*” societatea este supus întrecerii de către rețelele locale (societatea civilă, sectorul privat) aflate în strânsă legătură cu cele globale (organizații internaționale și ONG-uri), aceste entități sprijinind, de asemenea, Statul pentru obiectivul său, acela de dezvoltare a societății. Acest lucru determină o relație dinamică între diferitele forțe sociale. Numeroși politicieni (mai ales din Vest) consideră Statul, din ce în ce mai mult, ca fiind mai degrabă parte a problemei decât soluția problemei. Există mai multe solicitări pentru întoarcerea la forme de guvernare mai mici, pentru revenirea la ideologia de după cel de-al doilea război mondial, aceea a unei ierarhii a unui Stat central care se îngrijește de cetățenii săi. Statul nu mai crede că poate rezolva problemele societății acționând singur, în special în problemele sociale și cele ale mediului înconjurător, iar sectorul privat nu poate soluționa singur problemele sărăciei și ale mediului înconjurător. Modelul de *comandă și control sau modelul ierarhic*, ca și modelul de guvernare *condusă de piață* sunt, astfel, mult slăbite.



Evident că guvernarea modernă privește autoritatea oficială ca fiind completată de un suport crescând al autorității neoficiale, de exemplu, prin intermediul coordonării și cooperării autentice între sectorul public și cel privat, în beneficiul ambelor, precum și al clientului/cetățeanului (Organizații cum ar fi PGA/GWP și ONG-uri internaționale, cum ar fi Transparency International constituie exemple pentru astfel de rețele de cooperare). Astfel, Statul trebuie să se adapteze la o nouă situație, iar guvernarea distribuită este un răspuns instituțional la mediul schimbat. Guvernarea distribuită este manifestarea empirică a adaptării Statului la mediul său extern. Este reprezentarea conceptuală a coordonării sistemelor sociale și, în special, a rolului Statului în acest proces.

### Crearea sistemelor de guvernare modernă

Guvernarea modernă poate să însemne modul în care se poate menține o oarecare capacitate de „*directionare*” într-o lume plină de independențe externe (și interne) ale societății. Crearea reglementărilor legale naționale (regulile jocului) devine din ce în ce mai complexă, pe măsură ce societatea devine plină de instituții *neoficiale*. Acest lucru duce la o proliferare a regulilor ce poate submina rolul legii ca rezultat al mărimii, complexității și costului sistemului legal însuși și la incapacitatea acestuia de a aplica legile. În multe țări dezvoltate, activitățile neoficiale *extra-legale* înfloresc ca unică alternativă la minimalizarea birocrăției Statului.

Combaterea corupției este, desigur, un important aspect al guvernării. Până de curând lipsa de informații și de voință politică a făcut să fie dificilă discuția deschisă a acestei probleme, răspândită în întreaga lume și valabilă deopotrivă sectorului public și celui privat. De exemplu, legea poate soluționa problema corupției, dar este un instrument greu și costisitor, o măsură extremă, după cum este dificil și costisitor aducerea oamenilor în fața justiției. Prin intermediul guvernării distribuite, problema corupției poate fi rezolvată printr-o competiție mai deschisă, administrații publice mai responsabile și procese mai transparente. Există numeroase măsuri ce pot fi folosite fără a se recurge la lege, incluzând intervenția redusă a sectorului public în economie, reforma administrației publice, liberalizarea și reducerea birocrăției și o plată justă pentru lucrători. Toate aceste măsuri pot sprijini reducerea tentației de corupție. Reglementatori și paznici, cum ar fi unele ONG-uri, o mass-media puternic independentă și o auto-guvernare pot produce sancțiuni sociale (de exemplu, responsabilitate socială colectivă, coduri de conduită, etc.) care îi pot împiedica de la corupție pe majoritatea celor necinstiți.

Similar, a avut loc o proliferare a organizațiilor non-guvernamentale și a celor fără răspundere financiară din societatea civilă care cheamă la acțiune de pe o platformă îngustă, dar care nu au nici o responsabilitate

pentru consecințele acțiunilor propuse. Vidul de guvernare creat de slăbiciunea autorităților locale legitime a fost umplut de către organizațiile adesea bine intenționate, dar neresponsabile.

Guvernele sunt deseori absorbite de roluri contradictorii, fiind în același timp furnizori de servicii și responsabili pentru aceste servicii. Adesea, autoritatea locală este absentă sau slabă, iar organizațiile societății civile nu au o bază legală. Astfel, un element cheie al guvernării eficiente este reforma instituțională (aplicată atât Statului, cât și instituțiilor sociale), în scopul de a transfera cât mai multe funcții posibile de la Stat către societate și de a democratiza pe cât posibil mai multe organizații ale societății civile. Acest lucru ar însemna o mișcare către o societate cu un guvern mai limitat, dar puternic și o societate civilă politizată (și cu inițiativă proprie); acest lucru înseamnă mișcarea de sus în jos, de la birocrație către asociații de auto-guvernare, democratic și constituțional organizate. Principiile de la Dublin<sup>4</sup> reflectă în mod evident acest concept al guvernării distribuite.

Sistemele de guvernare trebuie stabilite astfel încât să depășească problemele de legitimitate și responsabilitate ale mecanismelor de piață. Acest lucru poate fi realizat prin crearea de reguli și rețele de auto-guvernare care să permită existența unor verificări și balanțe independente. Totuși, sistemul de guvernare occidental este adesea fundamentat pe o împărțire echitabilă a produsului social și pe niște paznici puternici, trăsături care nu pot fi imediat transferate în țările în curs de dezvoltare. Sistemele de guvernare echilibrează puterea și prioritățile. Guvernele pot „hotărî” cum să structureze societatea prin intermediul stimulentei (de exemplu, bugete care folosesc banii ca motivație). Dar ele trebuie să ia în considerare presiunile interne și externe, forțele economice, inclusiv prioritățile și aspirațiile societății civile, convențiile sau declarațiile agreeate la nivel internațional, descentralizarea și cooperarea regională, ca și prioritățile de sprijin (pentru țările mai sărace), macro-politica (finanțare și planificare) și prioritățile politice pe termen scurt.

---

<sup>4</sup> Principiile de la Dublin din 1992 care orientează abordarea IWRM sunt:

- Apa dulce este o resursă finită și vulnerabilă, esențială pentru menținerea vieții, a dezvoltării și a mediului înconjurător.
- Dezvoltarea și gospodărirea apei trebuie să se bazeze pe o abordare participativă, care să implice utilizatorii, planificatorii și factorii de decizie de la toate nivelele.
- Femeile joacă un rol central în furnizarea, gospodărirea și protecția apei.
- Apa are valoare economică în toate utilizările sale competitive și trebuie recunoscută ca un bun economic.

Crearea sistemelor guvernării eficiente a constituit timp de mulți ani un aspect cheie al dezvoltării cooperării, iar toți finanțatorii majori și toate băncile de dezvoltare, ca și investitorii particulari din ce în ce mai mult iau în considerare guvernarea atunci când evaluează eficiența și capacitatea de eficientizare a investițiilor lor. Faptul că investitorii particulari sunt pregătiți să plătească companii (de exemplu, The Economist Intelligence Unit) pentru informații privind guvernarea ilustrează importanța guvernării în luarea deciziilor. Totuși, procesul este lent și poate duce la animozități în ceea ce privește interferența în suveranitatea națională, pentru că de obicei, acestea sunt localizate la cel mai înalt nivel politic. Prin axarea problemelor de guvernare în mod specific la nivelul sectorului apei, este posibilă găsirea de soluții mai practice și mai gestionabile.

## 2. GUVERNAREA APEI

**D**e la conferința de la Dublin din 1992, au fost stabilite semnificative obiective internaționale care se referă la guvernarea apei. La Forumul Mondial al Apei în 2000 de la Haga, Cadrul de Acțiune al GWP (GWP, 2000) a declarat că, *adesea, criza apei este o criză a guvernării* și a identificat eficientizarea guvernării apei ca fiind una dintre cele mai înalte priorități de acțiune. Declarația Ministerială de la Haga din 2000 a întărit acest punct de vedere și a chemat la *o guvernare înțeleaptă a apei în vederea asigurării unei bune guvernări a apei, astfel încât în gospodărirea resurselor de apă să fie incluse implicarea publicului și interesele acționarilor*.

În 2001, la Conferința Apei dulci de la Bonn, miniștrii au recomandat o acțiune în trei direcții, guvernarea apei fiind cea mai importantă. Ei au propus ca *fiecare țară să aibă în vigoare reglementări aplicabile de guvernare a afacerilor din domeniul apei la toate nivelele și, acolo unde este adecvat, să accelereze reformele din sectorul apei*. În 2000, Națiunile Unite, prin *Millennium Assembly* a evidențiat administrarea și conservarea în vederea protecției mediului înconjurător comun, în special pentru *oprirea exploatării nedurabile a resurselor de apă, prin dezvoltarea de strategii de gospodărire a apei la nivel local, național și regional, care să promoveze accesul echitabil și alimentările corespunzătoare*. Acest lucru a fost confirmat la Forumul Mondial al Dezvoltării Durabile din 2002, unde Șefii de State au stabilit de comun acord ca obiectiv specific *pregătirea planurilor IWRM și ale eficienței din domeniul apei, până în anul 2005*. Pentru a fi relevante, aceste planuri trebuie să ia la cunoștință

sistemele anterioare de guvernare și să permită adoptarea reformelor necesare.

### **La ce se referă guvernarea?**

Pentru că s-ar putea să nu fie cu ușurință înțeleasă, trebuie să fie cu atenție definită expresia „guvernarea apei”. Este, de asemenea, important să fie identificate caracteristicile care fac ca guvernarea să fie „eficientă”. Parteneriatul Global al Apei definește guvernarea apei după cum urmează: *Guvernarea apei se referă la ansamblul de sisteme politice, sociale și economice care sunt în vigoare pentru a dezvolta și a gospodări resursele de apă și la furnizarea de servicii în domeniul apei, la diferite nivele ale societății.*

Noțiunea de guvernare a apei include capacitatea de proiectare a politicilor publice și a cadrelor instituționale care să fie acceptate la nivel social și care să mobilizeze resursele sociale în vederea sprijinirii acestora. Politica din domeniul apei, *ca și procesul formulării acesteia*, trebuie să aibă ca obiectiv dezvoltarea durabilă a resurselor de apă și, în vederea implementării eficiente a acestei politici, trebuie să implice în proces actorii cheie. Aspectele guvernării se suprapun parțial cu aspecte tehnice și economice ale apei, dar guvernarea ne marchează elementele politice și administrative de rezolvare a problemei și de utilizare la maxim a unei ocazii. Guvernarea apei reprezintă un segment al unui ansamblu mai general, acela al creării infrastructurii fizice și instituționale a unei națiuni și încă al unuia și mai general, al cooperării sociale.

Guvernarea apei are în vedere acele organizații și instituții politice, sociale și economice (și relațiile dintre ele) care prezintă importanță în dezvoltarea și gospodărirea apei. Dată fiind complexitatea utilizării apei în cadrul societății, dezvoltarea, alocarea și gospodărirea ei în mod echitabil și eficient, precum și asigurarea durabilității mediului înconjurător este nevoie să se facă auzite vocile disparate și să fie respectate în procesul de luare a deciziilor privind apa comună și utilizarea resurselor reduse, umane și financiare. Guvernarea apei se referă la funcțiile, echilibrele și structurile interne din sectorul apei (*guvernarea internă*). Ea include încadrarea acordurilor sociale asupra drepturilor de proprietate și structura necesară pentru a le pune în funcțiune și aplica sub numele de lege. De asemenea, se fac simțite influențe din partea societății civile și a guvernării „curente”, dar acestea sunt considerate părți ale *guvernării externe* a apei și vor fi aduse în discuție ulterior. Deși asupra guvernării apei pot apare influențe din sfera economică și tehnică, în majoritatea țărilor forța motrice este *politică*. Guvernarea eficientă a resurselor de apă și a furnizării serviciilor din domeniul apei va necesita angajamentul combinat al guvernului și al diferitelor grupuri din societatea civilă, în

special la nivel local/comunitar, precum și al diferitelor grupuri din sectorul privat.

### **Principiile guvernării apei și bazele legale**

Principiile Apei de la Dublin aduc cu fermitate resursele de apă sub incidența funcției Statului de purificare și menținere a unui sistem de drepturi de proprietate și, prin intermediul principiului gospodării participative, subliniază relevanța unei descentralizări semnificative la cel mai de jos nivel posibil. Există o presiune crescândă de recunoaștere și oficializare a drepturilor asupra apei și acest lucru se întâmplă acum în numeroase țări. Oficializarea acestor drepturi ridică întrebări complexe privind pluralitatea revendicărilor și echilibrarea distribuirii beneficiilor între grupurile sociale. De asemenea, ea impune responsabilități, în special aceea a prevenirii poluării și a sprijinului financiar. Procesul de oficializare este adesea înclinat în favoarea celor bogați și puternici care pot abuza de sistem și pot captura drepturile. Drepturile neoficiale, definite ca fiind acelea ale localnicilor, cu regulile și principiile lor istorice, prezintă o la fel de mare importanță, iar o oficializare necorespunzătoare poate duce la conflicte între oficial și tradițional. Se poate ca oficializarea drepturilor să nu fie necesară sau să fie insuficientă pentru a asigura accesul la resursele de apă. Fie că aceste drepturi sunt sau nu oficiale, pentru a le face relevante este esențială capacitatea de a le apăra împotriva solicitanților competitori. Este importantă clarificarea unui aspect: în ce măsură procesele de revenire a drepturilor asupra apei servesc segmente de populație sau populația ca întreg.

### **Legea apei variază la scară largă**

Bazele teoretice ale guvernării apei reprezintă o parte din teoriile privind atitudinea colectivă. Din păcate, nici o teorie simplă nu este valabilă în orice situație. Adesea, există o diferență însemnată între abordările filozofice din Europa Continentală și America Latină și școala de gândire pragmatică americano-anglo-saxonă. O demarcație inițială relativ clară a drepturilor de proprietate și exercitarea acestora în timp a dus Statele Unite la abordări flexibile ale guvernării apei. Această abordare permite ajustări atunci când se schimbă condițiile economice și sociale, pentru că ea nu aspiră să creeze instituții care să acopere toate cazurile posibile. De asemenea, există sisteme care constituie abordări hibride dintre Dreptul Civil (filozofic, derivat din Dreptul Roman) și Dreptul Comun (pragmatic, din Anglia), precum și sisteme cu alte rădăcini străvechi, cum ar fi cele din Americile pre-Columbiene, India și țările islamice.

De asemenea, există sisteme de drepturi și responsabilități sociale care rămân tradiționale și nelegiferate și nu sunt în mod obligatoriu mai puțin puternice, pentru că ele se manifestă mai degrabă în așteptări culturale decât în reguli scrise. Pentru guvernare, este importantă o percepție socială a împărțirii echitabile. Totuși, noțiunea de flexibilitate și împărțire echitabilă este străină multor țări ale căror sisteme de guvernare sunt rigide și nu permit „*rezonabilitate*”. Adesea, este absentă capacitatea de adaptare și fără sancțiuni executorii, sunt favorizate sistemele slabe de guvernare în detrimentul celor puternice. Acest lucru face foarte dificilă sau chiar periculoasă transpunerea practicilor de guvernare a mediului bazate pe flexibilitate și pragmatism, din numeroase țări în curs de dezvoltare, *cu excepția cazului în care sistemele sociale predominante pot pune la dispoziție sancțiuni corespunzătoare împotriva infractorilor* (Solanes, 2000).

### **Legea apei se referă la drepturile de proprietate**

Statul deține un important rol prin exercitarea funcției sale principale de definire a proprietății și de folosire a drepturilor și responsabilităților. În societățile democratice pluraliste moderne, fondarea Statului se bazează pe publicizarea<sup>5</sup> (termenul de trecere din sfera privată în cea publică) monitoringului și supravegherii costisitoare necesare protecției bunurilor productive împotriva distribuirii către solicitanți intruși. Fără această supraveghere numită lege, sistemele de proprietate n-ar fi avansat niciodată dincolo de atitudinea de însușire susținută de forță. Discuțiile asupra drepturilor apei de obicei se axează pe deținătorul drepturilor de proprietate și ignoră responsabilitățile conjugate pe care deținătorul le are față de ceilalți din societate, care nu dețin drepturi. Este necesar ca aceste obligații să fie subliniate în orice discuție despre guvernare. De asemenea, orice dezbateră asupra drepturilor asupra apei trebuie să ia în considerare utilizarea terenului și dreptul de proprietate asupra terenului, pentru că adesea ele sunt strâns legate, uneori formal, prin drepturi riverane, iar proprietarii de teren pot afecta apa prin modificări ale utilizării terenului, cum ar fi împădurirea.

Ca exemple de diferite regimuri ale drepturilor de proprietate, cu drepturile și obligațiile aferente, se pot da următoarele:

- *Liber Acces*

Accesul liber este un regim în care nu se definește un anumit grup de utilizatori sau proprietari, iar beneficiile sunt la dispoziția oricui. Oamenii

---

<sup>5</sup> În unele țări numită și naționalizare

au privilegiul (capacitatea de a acționa fără să acorde atenție intereselor altora) și nu au nici un drept (incapacitatea de a influența acțiunile altora) cu privire la folosirea și întreținerea bunului.

- **Proprietate Comună**

Se definește un grup de gospodărire care are dreptul de a exclude non-membrii și de a defini regulile de însușire. Non-membrii au datoria de a se supune regulilor. Membrii individuali ai grupului de gospodărire au atât drepturi cât și îndatoriri cu privire la folosirea și întreținerea proprietății, deținând astfel drepturi de gospodărire a resursei.

- **Proprietate Privată**

Indivizii dețin resursa și au dreptul de excludere a altora și de transfer al drepturilor. Ei au datoria de a se abține de la utilizări ale apei inacceptabile din punct de vedere social. Alții (nedeținătorii) au datoria de a respecta deciziile luate de proprietari și se așteaptă să existe numai utilizări acceptabile social.

- **Proprietatea de Stat**

Apa este proprietatea Statului – acționând pentru cetățeni – indivizii au datoria de a respecta utilizarea și regulile de acces stabilite de către agenția de control a Statului.

Resursele de apă pot începe prin a aparține unui regim de liber acces, dar adesea sunt însușite de către un grup și devin resurse în *proprietate comună*. Când indivizi sau grupuri de indivizi împart resursele de apă sub forma unor resurse în *proprietate comună*, oamenii sunt legați într-un sens socio-politic, economic și ecologic (Ostrom, 1999). Într-un fond comun, acțiunile îi influențează pe cei care împart resursa, fără a se ține cont de regimul de proprietate sub care este deținută resursa și, din acest punct de vedere, guvernarea este distribuită.

Pentru a controla resursa, Statul are tendința de a-și însuși majoritatea drepturilor grupului de proprietate comună în vederea creării *proprietății de Stat*, cu un conținut mai mic aflat în proprietate privată. Atunci, Statul este confruntat cu responsabilitatea modului în care va desfășura resursa în avantajul național. La începutul secolului 21, un element cheie al guvernării apei este felul în care, prin intermediul politicii, Statul poate realiza acest lucru în mod cinstit și echitabil, fără a reduce stimulentele pentru o utilizare eficientă a resursei.

### **Rețele de informații privind apa, consultație și reforme politice**

Așa cum s-a menționat anterior, una din sarcinile cheie ale guvernării este crearea unui cadru (instituțional și administrativ) în interiorul căruia cei din afară sau oameni cu interese diferite să poată discuta pașnic și să cadă de acord asupra cooperării și coordonării acțiunilor lor. De

asemenea, acest cadru trebuie să reducă costurile de tranzacție ale urmării politicii de gospodărire eficiente a apei. De aceea, sunt importante rețelele de informații (sau parteneriate), iar ele pot funcționa în condiții în care alte structuri de guvernare n-o pot face. Rețelele de informații funcționează cel mai bine atunci când se aplică și se combină următoarele condiții (Pierre, 2000):

- Participanții au nevoie de informații de încredere;
- Este dificil de definit și măsurat calitatea;
- Este dificil de tarifat obiectele de uz curent;
- Responsabilitatea și experiența profesională sunt valori esențiale;
- Este necesară flexibilitate în a satisface cerințele privind servicii locale și variate;
- Sunt necesare cooperarea și producția multi agențiilor inter-sectoriale;
- Cooperarea se confruntă cu culturi organizaționale disparate;
- Participanții percep valoarea strategiilor de cooperare;
- Sunt necesare relații pe termen lung pentru a reduce incertitudinea;
- Evaluarea și monitoringul atrag după sine costuri ridicate politice și administrative și
- Implementarea implică negociere.

Apei i se potrivesc aproape toate aceste condiții și constituie un bun exemplu al modului în care rețele umane ale grupurilor interesate (de exemplu, guvern, sector privat și societate civilă) pot lucra mai bine decât fie ierarhiile, fie piețele singure. Piețele reprezintă o importantă rețea puternic dependentă de informație.

Atunci când se propun schimbări în sistemele de guvernare a apei, este important a înțelege și a face distincția între diferitele nivele funcționale ale gospodăririi apei: operațional, organizațional și constituțional. Primul nivel se axează pe utilizarea sau controlul apei în scopuri specifice, pentru a îndeplini cerințe specifice. Există întotdeauna o abundență de întreprinderi operaționale care acoperă alimentarea cu apă menajeră, epurarea apei uzate, hidrocentrale, irigații, gospodărirea mediului înconjurător, turismul, etc. care pot fi în proprietate publică sau privată. Nivelul organizațional coordonează și reduce conflictele între aceste întreprinderi aflate în competiție, administrează regulile și supraveghează utilizarea apei și utilizatorii dintr-un sistem de apă. Această funcție aparține sectorului public – și include, de exemplu, autoritățile bazinului hidrografic și corpurile de reglementare – dar cea de-a doua trebuie să fie autonomă (în cadrul limitelor constituționale) dacă vor să acționeze în mod imparțial. În final, funcția constituțională creează un mediu înconjurător împlinitor în cadrul căruia operează alte funcții. Ea stabilește politica și legislația, luând în considerare guvernarea externă și



imperativele politice. În numeroase țări, astfel de funcții sunt neclare și adesea guvernele pot fi incapabile sau nu doresc să-și exercite responsabilitățile. În acest caz, deseori sunt stabilite acorduri ad hoc la nivelul comunității sau autorității locale. Acestea sunt vulnerabile, pentru că le lipsește orice bază oficială și pot fi în mod ostil afectate de către persoanele investite cu drepturi sau de către politica și legile guvernamentale. Când se aplică reforme în sistemele de guvernare a apei, în vederea consolidării autorității locale, o abordare participativă și consultativă poate fi de ajutor, poate aduce în sistemul oficial aspecte pozitive ale unor astfel de reglementări și poate reduce vulnerabilitatea.

### **Noi forme de guvernare a apei**

Granițele hidro-geografice – bazinul hidrografic - adesea pun la dispoziție oportunități pentru rețele de guvernare modernă. Un bazin este o regiune închisă în care oamenii beneficiază de stimulente în vederea realizării unui acord asupra sistemelor de guvernare a apei, având apa ca punct central. Deși, bazinele trec peste granițele jurisdicționale oficiale, și astfel autorităților locale și altor entități guvernamentale care nu lucrează în mod obligatoriu împreună li se poate cere s-o facă de către societatea bazinală (o agenție sau o comisie bazinală). Astfel, societatea bazinală poate avea capacități și cerințe specifice de guvernare. Acționând singure, guvernele naționale nu pot aloca și reglementa cu ușurință apa dintr-un bazin hidrografic, pentru că este puțin probabil ca ele să evalueze interesele sau prioritățile locale. Totuși, guvernul trebuie să pună la dispoziție regulile și reglementările și să stabilească un cadru de întâlnire pentru localnici (de exemplu, comunitatea bazinală deține un marcaj spațial cum ar fi acela din Agențiile de Gospodărire Bazinală din Africa de Sud și din Agențiile Bazinale din Franța). Reglementările din cadrul unui bazin trebuie să rezolve probleme de calitate a apei, precum și să aloce cantitativ apă utilizatorilor. Reglementarea altor utilizări sectoriale ale apei, cum ar fi agricultura și industria, este foarte slabă. Din ce în ce mai importantă devine prevenirea poluării cauzată de folosirea apei în agricultură (salinitate, nitrați în apa subterană) și în industrie, cum ar fi tăbăcirea și mineritul. În Pakistan, ordonanța de gospodărire a apei recent apărută în monitorul Sindh recunoaște necesitatea de reglementare a agriculturii irigate. Planificarea și gospodărirea bazinului hidrografic, combinând utilizarea terenului și a apei, este un mijloc de reglementare la nivel de bazin, dar până astăzi aceste instrumente nu au fost cu promptitudine disponibile pentru introducerea în practică. În acest moment, acest lucru începe să fie încorporat prin noi abordări, așa cum se găsesc de exemplu în Directiva Cadru a Apei din Uniunea Europeană și în Strategii de Reducere a Cursului (de Apă) din Africa de Sud.

Legile din domeniul apei și reglementările privind utilizările apei sunt instrumente cheie care au fost detaliat discutate și care pun la dispoziție numeroase exemple de guvernare slabă. Introducerea legilor și implementarea acestora este un proces politic care se leagă de polarizarea politică a societății. Instrumentele bune, legale și instituționale dintr-o țară pot să nu funcționeze în alte țări, ca rezultat al unui sistem slab sau necorespunzător de guvernare externă. De exemplu, abordarea uzuală, pragmatică din Statele Unite ale Americii nu se potrivește cu mediul cultural din majoritatea țărilor aflate în curs de dezvoltare. O problemă des întâlnită este aceea a slabei reglementări a furnizorilor de servicii. De exemplu, când proprietari privați puternici, de servicii din domeniul apei, periclitează beneficiile către public (cum ar fi venituri garantate extravagante, rate de schimb și dobânzi fixe, etc.), acest lucru poate duce la eșecuri în ceea ce privește implicarea sectorului privat în serviciile de alimentare. Similar, proprietarii publici de servicii sunt adesea manipulați de către autorități, pot fi refugiu de locuri de muncă sau surse de bani, rămânând slabi și fără fonduri de capital, cu slabe servicii către public. De aceea, este esențială o puternică reglementare atât a serviciilor publice, cât și a celor private, cu o definiție clară a respectivelor îndatoriri ale reglementatorului și ale operatorului.

### **Mai puține utilizări ale apei, nivele mai coborâte de conflict**

Este evident că, crizele de apă sunt cauzate de o creștere a cerinței de apă, iar reducerea acestei cerințe va fi de un mare ajutor, chiar dacă vor exista încă probleme cu conflictele privind resursa de apă la nivelele existente și degradarea mediului înconjurător. Cerința de apă poate fi redusă în mod voluntar prin utilizarea diferitelor instrumente tehnice, sociale și economice. În esență, acest lucru înseamnă că utilizatorul își va schimba preferințele de consum. De asemenea, cerința de apă poate fi redusă și prin instrumente de reglementare care să implice permise, restricții și alocări către diferiți utilizatori și utilizări. De exemplu, cerința totală de apă din Statele Unite ale Americii a scăzut de la un maxim din 1980, în pofida creșterilor accentuate în bogăție și populație. Acest lucru înseamnă că întreținerea calității mediului înconjurător devine, în mod progresiv, mai ușoară. În acest caz, politica de tarificare directă a apei nu a determinat această scădere. Se pare că ea se datorează în mare parte factorilor externi, cum ar fi costurile mai mari ale energiei, îmbunătățirile în eficiența energiei destinate utilizărilor comerciale și casnice ale apei și scăderii valorii culturilor irigate. De asemenea, un impact semnificativ pentru menținerea ecosistemului, l-au avut măsurile aparținând politicii specifice din domeniul apei, cum ar fi limitarea descărcării efluenților de apă uzată și intrarea în vigoare a cerințelor privind cursurile de apă federale. Merită reținut cât de bine a acționat presiunea exercitată de un public bine informat, ca o forță motrice pentru schimbarea politicii și

pentru inovații tehnologice, în vederea realizării economiilor de apă. Fiecare persoană și-a redus consumul său de apă și, la nivel global, acest lucru a dus la o mare diferență în potențialul de apă disponibil la nivelul SUA.

Un aspect important este gradul în care procesele de publicizare și de cedare a drepturilor asupra apei servesc segmente de populație sau populația în totalitatea ei. Chestiunea Participării Sectorului Privat (PSP) la serviciile din domeniul apei a devenit recent o problemă de litigiu. Totuși, din punctul de vedere al guvernării, natura furnizorului de servicii este mai puțin relevantă decât natura protecției consumatorului. Atât furnizorii din sectorul privat cât și cei din sectorul public, prin intermediul mandatelor proprii, al politicilor de tarificare și normelor de alimentare pot fie să includă, fie să excludă segmentul de populație mai săracă. De exemplu, dacă este utilizată judicios, subvenția-încrucișată este un instrument folositor întrebuințat în mod comun la scară mondială în vederea aducerii de beneficii în sprijinul celor săraci, fără impacturi adverse asupra altora sau asupra economiei.

Politica de guvernare a apei se leagă în mod caracteristic de factorii sociologici și economici (structuri, instituții, etc.) care se află în afara furnizării de apă și reflectă politica mai generală de structurare a țării, aceea de creare a instituțiilor. Pentru un manager al resurselor de apă sau un furnizor de servicii din sectorul apei, cu siguranță că politica face parte din domeniul său de guvernare, dar nu este considerată a fi direct relevantă pentru acțiunile sale.

### **Eșecurile de guvernare**

O temă care stă la baza literaturii privind știința socială este aceea conform căreia toate structurile de guvernare „eșuează” iar toate piețele și ierarhiile își au limitările lor și „eșuează”, de asemenea. Trebuie ca sistemele și regimurile unei guvernări mai eficiente să fie proiectate sau create astfel încât să depășească *eșecul guvernării*, *eșecul pieței* și *al sistemului* sau o combinație a acestora. De exemplu, apa nu este un simplu bun economic; uneori este un bun public, alteori un bun privat și adesea se află undeva între aceste două situații. Dezvoltarea sa poate duce la monopoluri naturale și prezintă externalități sau majore efecte secundare economice și fizice.

Eșecurile de guvernare sunt prezentate în Tabelul 1. Ele sunt inerente în majoritatea țărilor și trebuie soluționate. Parteneriatul Global al Apei a pregătit un Pachet de Instrumente pentru IWRM (GWP, 2001) care include un ansamblu de instrumente care pot fi utilizate în vederea soluționării eșecurilor de guvernare. Se pare că cele mai dificile sunt golurile instituționale și cele de comunicare. Dacă se dorește obținerea

unei guvernări eficiente, pentru fiecare structurare anume este necesară o examinare empirică a modului în care să se depășească problemele cauzate de eșecurile de piață, de guvernare și ale sistemului. Există eșecuri care nu pot fi cu ușurință soluționate de către profesioniștii din sectorul apei, pentru că ele se află în afara acestuia: de exemplu, structuri instituționale naționale care opun rezistență viziunii politice, slabe mecanisme de dialog inter-sectorial, confruntarea cu bunuri netarifate și publice, cum ar fi controlul inundațiilor și gestiunea secetei. Cu toate acestea, comunitatea apei trebuie să înțeleagă asemenea constrângeri ale guvernării externe și să se implice alături de alte organizații din afara domeniului apei în procesul de căutare de soluții.

### **Guvernarea externă sectorului apei**

Guvernarea apei trebuie să se inspire din forța structurilor de guvernare existente în alte sectoare din țară, cum ar fi din consolidarea drepturilor de proprietate, a regulilor și legilor cu caracter cuprinzător. De exemplu, o lege definită mai general a Statului California a ajutat la crearea bazinelor de apă subterană din California. Sfârșitul politicii de apartheid din Africa de Sud a facilitat schimbări semnificative ale legilor din domeniul apei și aderarea țărilor din estul Europei la Uniunea Europeană a constituit un impuls pentru îmbunătățirea guvernării apei. Pe de altă parte, dacă furnizorul de servicii are succes, se poate astfel confirma și consolida politica ce a făcut posibilă această reușită. Există câteva exemple ale guvernării apei care influențează guvernarea externă. Poate că cel mai cunoscut dintre aceste exemple este dezvoltarea în cooperare a apei în Olanda, în prima parte a secolului 20, care a constituit o importantă parte a construirii națiunii în vederea bunăstării statului olandez modern.

Nu este surprinzător faptul că furnizorii de servicii din sectorul apei simt impactul guvernării externe asupra propriei lor guvernări interne. Astfel, nu este neobișnuit ca unele servicii să fie paralizate de către un conflict și/sau o interferență politică. Într-adevăr, guvernarea externă poate împiedica apariția unor noi forme de furnizare de servicii, fie prin necunoaștere sau ignoranță, fie prin persoane interesate sau drepturi de proprietate. În condiții extreme, acest lucru a fost extins chiar până la implicarea crimei organizate în subminarea furnizorilor din alimentarea publică cu apă. Numeroase intervenții din partea guvernării externe pot acționa drept constrângeri, dar altele pot fi de ajutor, integrative și utile pe termen lung. Această perspectivă asupra guvernării descrie faptul conform căruia capitalul politic creat în totalitate în afara sectorului apei poate fi adus în sprijinul afacerilor din domeniul apei, pentru binele sau în detrimentul furnizorului de servicii sau a administratorului resursei. De aceea, pentru succesul furnizorului de servicii din domeniul apei este esențială o influență externă favorabilă sau cel puțin neutră.

Governarea apei începe în mod caracteristic de la politica socială și economică stabilită de către guvern. Cu toate acestea, odată cu liberalizarea crescândă a comerțului, serviciile de apă devin din ce în ce mai mult influențate de acordurile internaționale de comerț. Adesea, asemenea acorduri comerciale sunt negociate de către oficialii din Ministerul Comerțului care cunosc foarte puțin din sectorul apei și care nu-i consultă în mod obligatoriu pe oficialii din acest sector. O recentă preocupare a fost exprimată de unele ONG-uri privind introducerea serviciilor de apă în Acordul General de Comerț și Servicii (GATS) (World Development Movement, 2000). În timp ce liberalizarea unor astfel de servicii poate fi benefică pentru creșterea investițiilor străine directe, este necesar ca țările să acorde atenție în negocierile regulilor din cadrul GATS. Negociatorii guvernamentali pot plasa limitări asupra angajamentelor care se fac într-un sector anume, restricționând astfel aplicarea regulilor GATS, dar acest lucru este un aspect complex și, adesea, negociatorii din țările în curs de dezvoltare se află într-o poziție inferioară în astfel de negocieri. Conflictul dintre promovarea comerțului și protecția drepturilor de reglementare ale guvernului național prezintă o importanță aparte. Este acceptat de toți faptul că, pentru furnizarea eficientă de servicii de apă fie din domeniul public, fie privat, este esențială abilitatea guvernului de a reglementa furnizarea acestor servicii, dar dreptul de reglementare al guvernului poate fi restricționat în cadrul GATS. În afară de GATS, și alte acorduri comerciale, cum ar fi NAFTA, pot afecta apa. De exemplu, negocierile recent demarate la Runda Doha privind liberalizarea comerțului agricol ar putea afecta utilizarea apei pentru producerea hranei. Similar, acordurile de plată a datoriilor și HIPC (Țările Sărace Puternic Datoare) pot distorsiona abilitatea unui guvern de a aloca părți de la buget pentru serviciile de apă.

### 3. REALIZAREA GUVERNĂRII EFICIENTE A APEI

**J**udith Tendler (1997) a afirmat că știm mai mult despre ceea ce constituie *guvernarea slabă* decât despre realizarea unei *guvernări bune*. Studiile sale de caz au tendința de a pune problema unor remedii și idei preconceptuate convenționale privind modul în care trebui să fie guvernarea și care ne forțează către o analiză funcțională apropiată de fiecare caz în parte. Keohane și Ostrom (1995) oferă exemple empirice de guvernare a apei din Statele Unite ale Americii, Indonezia, Nepal, Mexic, Peru, Filipine și Sri Lanka. Maass și Anderson (1978) pun la dispoziție analize detaliate ale guvernării sistemelor de irigație începând cu secolul 15 în Valencia,

Murcia și Alicante, în Spania. În studiul tuturor acestor exemple empirice, autorii au găsit o dovadă puternică în sprijinul afirmației că în pofida unui larg spectru de regimuri ale drepturilor de proprietate, s-au putut forma grupuri de utilizatori pentru o lungă perioadă de timp (secole, în cazul sistemelor comune de drepturi de proprietate asupra irigațiilor în Spania). În esență, pentru a realiza guvernarea eficientă, există o posibilitate de identificare a unui nivel de centralizare și descentralizare și de reglementare. În timp ce dovezile empirice sugerează că nu pot exista soluții dogmatice, ar fi util de stabilit unele proprietăți universale care să facă guvernarea eficientă în practică.

### **Noi idei privind guvernarea apei**

Există o percepție crescândă a faptului că guvernarea resurselor de apă și a serviciilor din domeniul apei funcționează mai eficient cu o structură socială deschisă, care face posibilă participarea la un nivel mai larg a societății civile, a întreprinderilor private și a mijloacelor media, toate rețelele sprijinind și influențând guvernarea. Mai mult decât atât, examinarea rolului rețelelor sau a guvernării distribuite ajută la depășirea dezbaterii sterile privind furnizarea de servicii de apă din sursă privată față de cele din sursă publică și rolul comunității. Obiectivul creării unui sistem corespunzător de guvernare conferă dezbaterii un accent mai practic. Pe măsură ce reglementările guvernamentale facilitează auto-guvernarea, devine mai clar rolul societății civile și al ONG-urilor în gospodărirea apei și în furnizarea de servicii în acest domeniu.

În proiectarea sistemelor guvernării eficiente, este important ca și costurile de tranzacționare să nu crească necorespunzător, iar acțiunea să nu fie înăbușită. Vor exista întotdeauna schimburi în contra-partidă și este mai important de a găsi echilibrul potrivit fiecărei situații decât de a căuta sistemul ideal. În nordul dezvoltat, sistemele de guvernare sunt adesea greoaie și pot frustra dezvoltarea, dar caracterul matur al societății necesită acest nivel de guvernare. În țările mai sărace, nu trebuie ca sistemele de guvernare să impună prea multe restricții asupra acțiunii, altfel vor fi stânjenite creșterea economică și satisfacerea nevoilor de bază ale celor săraci. Prea adesea, cerințele bine intenționate pentru o îmbunătățire a guvernării pot constitui o frână în calea dezvoltării. Costurile de tranzacție economice și sociale pot fi destul de mari, de aceea trebuie acordată grijă pentru asigurarea faptului că ele se află în limite rezonabile și trebuie să fie monitorizate cu atenție.

Nu există un model singular al unei guvernări eficiente a apei; pentru a fi cu adevărat eficiente, sistemele de guvernare trebuie să fie adecvate particularităților sociale, economice și culturale ale fiecărei țări. Cu toate

acestea, există câteva principii și proprietăți fundamentale care sunt considerate a fi esențiale pentru guvernarea eficientă a apei:

## Principii pentru guvernarea eficientă a apei

### Abordări

- **Deschidere și transparență:** Instituțiile trebuie să lucreze într-un mod deschis. Ele trebuie să folosească un limbaj care să fie accesibil și inteligibil pentru publicul larg, în vederea creșterii gradului de încredere în instituțiile complexe. În plus față de caracterul deschis, o bună guvernare cere ca toate deciziile politice să fie transparente, astfel încât atât cei din interior cât și cei din exterior să urmeze cu ușurință pașii făcuți în formularea politicii. Acest lucru este important mai ales în ceea ce privește tranzacțiile financiare.
- **Includere și comunicare:** Calitatea, relevanța și eficiența politicii de guvernare depind de asigurarea largii participări de-a lungul lanțului politic – de la concepere până la implementare. O participare îmbunătățită presupune crearea unui grad mai mare de încredere în rezultatul final și în instituțiile care formulează politicile. Participarea depinde în mod crucial de faptul ca toate nivelele de guvernare să urmeze o abordare de includere atunci când elaborează și implementează politici. Participarea la scară largă este construită pe mobilizarea socială, pe libertatea de asociere și libertatea cuvântului, ca și pe capacitățile de a participa constructiv. Transparența și responsabilitatea financiară sunt formate pe baza liberului flux al informației. Este necesar ca sistemele și instituțiile guvernamentale să asigure comunicarea în moduri foarte directe între participanți și acționari. Efectuat corect, acest lucru va face ca societatea civilă să fie socializată în cadrul guvernării asupra unui larg spectru de probleme.
- **Coerență și integrare:** Trebuie ca politica și acțiunea să fie coerente. Necesitatea de armonizare și coerență crește pe măsură ce ansamblul de sarcini s-a mărit și a devenit mai divers. Provocări, cum ar fi schimbarea climatică și demografică, trec peste granițele politicilor sectoriale pe care s-a construit guvernarea. Pentru a asigura o abordare solidă în cadrul unui sistem complex, coerența necesită o conducere politică și o puternică responsabilitate din partea instituțiilor de la diferite nivele. Guvernarea apei trebuie să intensifice eficiența Gospodăririi Integrate a Resurselor de Apă (IWRM). Instituțiile trebuie să ia în considerare toate utilizările și utilizatorii din

cadrul sectorului tradițional al apei, precum și interconexiunile cu și impacturile asupra tuturor celorlalți utilizatori și domenii potențiale.

- **Echitabilitate și etică:** Toți oamenii trebuie să aibă posibilitatea de a-și îmbunătăți sau menține propria bunăstare. În cadrul procesului de elaborare și implementare a politicii, trebuie urmărite cu atenție nevoile și echitatea între două sau mai multe grupuri diferite de interese, acționari și consumatori cu drept de vot. Este necesar ca penalizările pentru abuzuri sau infracțiuni să fie privite și aplicate în mod echitabil. Mai presus de toate, guvernarea apei trebuie să fie puternic bazată pe principiile etice ale societății în care aceasta funcționează și pe litera legii. Acest lucru se exprimă cel mai puternic pe el însuși în problema justiției, al utilizării drepturilor de proprietate pentru utilizare, acces și deținere a apei. Cadrul legal și de reglementare trebuie să fie corect și imparțial aplicat.

### Performanță și funcționare

- **Responsabilitate financiară:** Trebuie ca rolurile din cadrul proceselor legislative și executive să fie clare. Este necesar ca fiecare instituție să-și explice și să-și asume responsabilitatea pentru ceea ce face. Dar, de asemenea, există necesitatea unei mai mari clarități și responsabilități din partea tuturor celor implicați în elaborarea și implementarea politicii la orice nivel. Trebuie ca „regulile jocului”, ca și consecințele încălcării acestora să fie clar explicate și trebuie ca ele să conțină mecanisme de arbitraj aplicabile, în vederea asigurării faptului că se pot găsi totuși soluții satisfăcătoare pentru conflicte aparent ireconciliabile între acționari. Factorii de decizie de la nivel guvernamental, organizațiile din sectorul privat și din societatea civilă sunt responsabile financiar față de public, ca și față de acționarii instituționali. Această responsabilitate financiară diferă, depinzând de organizație și de faptul dacă decizia este internă sau externă față o organizație.
- **Eficiență:** Teoria economică clasică pretinde eficiență în termeni de eficiență economică, dar există, de asemenea, concepte de eficiență politică, socială și de mediu înconjurător, concepte ce trebuie echilibrate față de simpla eficiență economică. Este la fel de important ca sistemele de guvernare să nu pună piedici acțiunii, de exemplu, micșorarea costurilor de tranzacție vor avea de parcurs un drum lung către eficiența economică și politică.



- **Receptivitate și durabilitate:** politica trebuie să pună la dispoziție ceea ce este necesar pe baza cerinței, a obiectivelor exprimate clar, a evaluării impactului viitor și, acolo unde este posibil, pe baza experienței din trecut. De asemenea, receptivitatea necesită ca politica să fie implementată într-o manieră armonioasă, iar deciziile să fie luate la cel mai adecvat nivel. Și, cel mai important, este că politica trebuie să se bazeze pe principiul stimulării. Acest lucru constituie siguranța faptului că există un câștig economic sau social clar, care să fie realizat urmând respectiva politică. De asemenea, instituțiile trebuie să fie create astfel încât să fie acordată atenție durabilității pe termen lung. Guvernarea apei trebuie să servească atât utilizatorilor de servicii de apă din prezent, cât și celor din viitor.

### **Folosirea instrumentelor Gospodăririi Integrate a Resurselor de Apă (IWRM)**

Gospodărirea Integrată a Resurselor de Apă evită politica și abordarea tradițională fragmentată și sectorială a apei și face o distincție clară între funcțiile gospodăririi resurselor și cele ale furnizării serviciilor de apă. Trebuie avut în vedere, totuși, faptul că IWRM este prin ea însăși un proces politic, pentru că se ocupă cu realocarea apei, alocarea resurselor financiare și implementarea obiectivelor de mediu înconjurător. În comunitatea apei există un acord general în ceea ce privește faptul că IWRM pune la dispoziție singura cale viabilă către utilizarea și gospodărirea durabilă a apei – cu toate că nu există soluții sau planuri universale și că există o largă dezbateră privind modul în care procesul urmează să fie aplicat în practică. Mai mult decât atât, IWRM nu este aplicat în vid, iar imaginea mai largă, așa cum este descrisă de către guvernare, furnizează contextul în care poate fi aplicată abordarea IWRM. Totuși, contextul politic influențează voința politică și, de asemenea, fezabilitatea politică. A mai rămas multă muncă de efectuat pentru a crea regimurile de guvernare eficiente a apei care să facă IWRM capabilă de aplicare. Acest lucru aparține atât gospodăririi apei cât și furnizării serviciilor de apă.

Așa cum este descris într-un mare număr de lucrări din literatura de specialitate, există un ansamblu de instrumente care se află la dispoziția specialiștilor și a celor care iau decizii politice, în vederea stabilirii sistemelor de guvernare a apei și de punere în practică a IWRM. *Pachetul de Instrumente al Parteneriatului Global al Apei (GWP) pentru Gospodărirea Integrată a Resurselor de Apă* (GWP, 2001) aduce laolaltă o serie de mai mult de cincizeci de referiri și instrumente ce pot fi folosite de specialiști pentru a depăși eșecurile de guvernare (vezi Tabelul 1), serie susținută de exemple adunate din lumea întreagă. Trebuie ca

diferitele țări să identifice care instrumente și unelte de gospodărire sunt cele mai potrivite și importante în condițiile specifice fiecărei țări. În cele ce urmează sunt sintetizate trei studii de caz în care probleme ale guvernării apei au fost soluționate de către mai sus-menționatul Pachet de Instrumente.

### **Guvernarea și reforma instituțională în Chile**

Instrumentelor cărora li s-a acordat cea mai mare atenție în America Latină, de exemplu, sunt cele care s-au referit la eșecul de piață. În reformele privind apa din Chile, s-a pus un accent major pe stabilirea corectă a prețului resursei de apă, care să reflecte posibilitățile/oportunitățile de cost peste și sub tarif. Încercări similare sunt pe cale să se producă în Costa Rica și Ecuador, unde utilizatorii din aval plătesc proprietarilor și managerilor bazinului hidrografic pentru serviciile din cadrul bazinului. Chile (Caseta 1) a constituit un lider mondial în guvernarea apei, punând astfel la dispoziție câteva exemple care să fie urmate. Guvernarea externă, așa cum reiese din experiența chiliană, este instructivă, pentru că a existat un angajament serios pentru o dezvoltare bazată pe o economie deschisă, orientată spre export. Nu trebuia decât ca apa să urmeze această direcție. Dar în graba creării de piețe de apă eficiente, au fost făcute numeroase greșeli în ceea ce privește deschiderea, transparența, participarea și grija pentru mediul înconjurător. Totuși, sistemul este adaptiv și în momentul actual aceste aspecte sunt soluționate la douăzeci de ani după promulgarea legilor inițiale. Pentru politica și guvernarea apei, douăzeci de ani este o durată de timp foarte mică; Statelor Unite ale Americii le-au trebuit aproape două sute de ani pentru a include definitiv în guvernarea apei participarea și grija pentru ecosistem.

### **Descentralizarea în Mexic**

În numeroase țări, agricultura rămâne cel mai mare utilizator de apă și puține au fost încercările de reformă care să facă mai eficientă utilizarea apei, pentru că numeroși fermieri (în societatea civilă) își fac foarte evidente propriile nevoi sociale și de existență. Atât în țările dezvoltate, cât și în cele în curs de dezvoltare, sub-sectorul apei are persoane interesate și sisteme slabe de guvernare. În mod tipic, guvernele nu au fie voința, fie resursele de a se opune imperativelor politice rurale, iar consecințele acestui fapt asupra sectorului apei sunt serioase. Este mult depășită o încercare hotărâtă de a soluționa numeroase probleme legate de guvernare. Studiul de caz mexican (Caseta 2) arată cum, în trecut, o agenție guvernamentală axată pe irigații, strict ierarhizată, poate descentraliza procesul de luare a deciziilor și să transfere

responsabilitățile la nivelul grupurilor de fermieri cu drepturi asupra apei și gospodărirea sistemelor de irigație deținute de public pe aproape 3 milioane ha către Organizația Utilizatorilor de Apă (WUO). Deși aceasta reprezintă numai o parte din suprafața irigată – și cea mai complicată suprafață – constituie un pas important pe calea descentralizării. Adoptând o abordare pur sectorială, au fost scăpate din vedere unele posibilități de creștere a eficienței utilizărilor apei. Totuși, acest lucru este un punct de sprijin pentru o reformă mai puternică. Așa cum am afirmat deja, elaborarea sistemelor de guvernare eficientă a apei este un proces iterativ pe termen lung.

### **Guvernarea și apele comune**

Un bun exemplu de utilizare a Pachetului de Instrumente al IWRM în gospodărirea apelor transfrontieră este Lacul Peipsi (Caseta 3), deținut în comun de către Rusia și Estonia, exemplu ce arată modul în care voința politică și abordările de cooperare pot duce la o gospodărire durabilă a resurselor de apă. Demonstrează, de asemenea, dificultatea implicării societății civile locale în sensibilul discurs politic. Prima și cea mai clară lecție este aceea că este posibil ca Statele și guvernele să intre în serioase dificultăți politice și sociale, dacă ignoră ideile de participare și deschidere. Este ilustrată valoarea guvernării distribuite, deși în numeroase țări barierele în calea schimbării indică faptul că aceasta va evolua lent pe parcursul mai multor ani.

De asemenea, Lacul Peipsi subliniază aspectul specific la guvernării apei în ceea ce privește utilizarea apelor deținute în comun de către două state. Acest lucru ridică probleme speciale de guvernare ce nu pot fi acoperite corespunzător aici și prea adesea s-a întâmplat ca forța să fie aceea care dictează acțiunile și deciziile. Există, totuși și exemple din ce în ce mai numeroase în care apa este un factor catalizator pentru cooperarea regională prin intermediul negocierii apelor comune, negociere bazată pe beneficiul tuturor părților ce poate spori din orice acord. Constituie un astfel de exemplu recentul Acord privind râurile Incomati și Maputo din sudul Africii. Progresul privind Inițiativa Apelor Nilului este un alt exemplu de dialog răbdător al guvernării, unde catalizatorul pentru negociere a fost beneficiul creșterii securității, stabilității și consecințele dezvoltării economice, beneficiu pentru toți cei implicați față de utilizarea apei ca atare.

Deși marea parte a negocierilor au o bază bilaterală, există legi internaționale și acorduri regionale legate de utilizarea apelor și gospodărirea resurselor comune. O importantă convenție regională este cea pentru Protecția și Utilizarea Cursurilor de Apă Transfrontieră și a Lacurilor Internaționale (Convenția Apei), elaborată în 1992 de către

Comisia Economică pentru Europa a Națiunilor Unite. Se intenționează astfel să se întărească măsurile naționale pentru protecția și gospodărirea din punct de vedere ecologic a apelor de suprafață și subterane transfrontiere și obligă părțile să prevină, să controleze și să reducă poluarea apei cauzată de surse difuze și punctiforme. Convenția Națiunilor Unite privind Legea pentru Neutilizarea în Scop de Navigație a Cursurilor de Apă Internaționale este, totuși, singurul cadru internațional cuprinzător pentru tratarea conflictelor apelor transfrontieră. Convenția constă într-un set de linii directe, de încurajare a coordonării bilaterale și multilaterale, fără sancțiuni. Până acum, a fost ratificată de numai șaisprezece țări și, de aceea, nu este complet operațională. Potențialul de conflict asupra apei este în creștere și este nevoie de eforturi internaționale sporite în vederea rezolvării conflictelor pentru apa transfrontieră.

### **Guvernarea și utilitățile apei**

Peste 90% din serviciile de apă menajeră și apă uzată la nivel mondial sunt furnizate de către sectorul public și se pare că situația se menține astfel. Adesea, serviciile puse la dispoziție sunt corespunzătoare, dar sunt și cazuri în care acestea sunt slabe și nu există capital financiar adecvat care să asigure din partea sectorului public o bună calitate a serviciilor. O atenție considerabilă a fost acordată de către unele ONG-uri, uniuni ale sectorului public și alții introducerii unor companii private de utilități care să furnizeze servicii de apă menajeră. Prea adesea, dezbaterile sunt ideologice, lipsind esența. Toate părțile acceptă faptul că afacerile nu trebuie să dețină și să controleze apa dulce (WBCSD, 2002), dar, cu toate acestea, afacerile pot prelua responsabilitatea managementului serviciilor și chiar să construiască și să dețină infrastructura, sub supraveghere și reglementare guvernamentală – discuția privind „privatizarea apei” este astfel prost condusă și poate fi dăunătoare. În câteva orașe mari din țări dezvoltate și în curs de dezvoltare, sectorul privat a preluat responsabilitatea de gospodărire a serviciilor de la sectorul public, slab și puțin susținut financiar. Rezultatele au fost amestecate, dar de obicei au arătat efecte economice bune și o îmbunătățire în distribuția către un grup mai larg de cetățeni. Un lucru este clar, totuși: fără cadrul guvernamental necesar pentru reglementare, utilitățile apei, furnizate fie de sectorul public, fie de cel privat, vor rămâne ineficiente. Prea adesea, performanța operatorului utilității este pusă în umbră de către structurile slabei guvernări care există în societate. În special operatorii din sectorul public trebuie să lucreze într-o manieră mai transparentă, în beneficiul consumatorilor și nu al lucrătorilor sau al birocrăției. Procesul înființării operatorilor privați trebuie să fie transparent și este necesar ca autoritățile să primească sprijinul utilizatorului-consumator.

În America Latină, implicarea sectorului privat a dus la rezultate eterogene, cu câteva succese clare în extinderea ariei de acoperire a serviciilor și în calitate (Rogers, 2002). Totuși, există dificultăți care trebuie depășite. De exemplu, în Cochabamba, Bolivia (Finnegan, 2002), obiectivele nerealiste, consultările necorespunzătoare, corupția, contractele slabe și lipsa transparenței au dus la un fiasco ce a dat înapoi furnizarea de servicii în domeniul apei și probabil că i-a condamnat pe localnici la o istorie continuă a serviciilor neadecvate, posibil timp de decenii. Acesta este un eșec de guvernare și se întâlnesc eșecuri similare în întreaga lume în curs de dezvoltare, indiferent dacă furnizorul de servicii este public sau privat. Introducerea operatorilor privați trebuie efectuată luând în considerare caracteristicile guvernării eficiente a apei (menționate anterior). Printre principiile generale ale unei bune guvernări a utilităților, se numără:

- Dezbaterea parlamentară și socială la nivel extensiv, în vederea atingerii consensului privind participarea sectorului privat;
- Proiectarea unui sistem adecvat de subsidii care să asigure că sunt satisfăcute nevoile celor săraci;
- Evaluarea economică a capacității pe termen lung a serviciilor din sectorul privat, inclusiv a impacturilor pe care le-ar avea în cele din urmă orice garanții guvernamentale, cum ar fi ratele de schimb, asupra eficienței furnizorilor și deficitelor publice;
- Încorporarea, în măsura posibilităților, a competiției eficiente;
- Proiectarea în vederea obținerii de avantaje maxime din economiile de proporții și de viitor
- Asigurarea de prețuri și profituri rezonabile, transferând câștigurile de eficiență asupra consumatorilor;
- Controlul modificărilor de preț;
- Furnizarea promptă de informații corespunzătoare către consumatori și reglementatori, inclusiv a celor mai avansate date privind reglementarea responsabilității financiare;
- Punerea la dispoziție de posibilități de participare semnificativă și oportună a utilizatorilor;
- Crearea de corpuri de reglementare capabile și independente;
- Proiectarea de mecanisme de soluționare a conflictelor, care să asigure faptul că factorii economici, sociali și de mediu înconjurător relevanți pentru guvernare sunt luați corespunzător în considerare când se adjudecă conflictele.

De asemenea, este esențial ca înainte de a avea în vedere operatori străini ai sectorului privat, autoritățile să țină cont de oricare acorduri de comerț internaționale care ar putea afecta relațiile contractuale dintre părți (vezi secțiunea 2).

## 4. CÂTEVA OBSERVAȚII FINALE



Înainte de a elabora unele principii și de a examina unele cazuri, am început prin a trece în revistă fundamentările empirice și conceptuale ale guvernării eficiente a apei. Am aflat că în timp ce există numeroase școli diferite de gândire teoretică, practica va varia în funcție de condițiile externe, țările dezvoltate îndreptându-se către flexibilitate și sisteme de guvernare distribuită, pe când țările în curs de dezvoltare sunt caracterizate de rigiditate și sisteme ierarhice, slabe. Am observat că atât guvernarea externă cât și cea internă sunt esențiale pentru gospodărirea și dezvoltarea resurselor de apă, iar IWRM nu poate fi eficient aplicată dacă nu sunt favorabile sistemele de guvernare politică și externă. În cele ce urmează sunt prezentate câteva observații generale privind guvernarea eficientă a apei, observații extrase din lucrarea de față:

- **Condiții externe:** guvernarea depinde într-o mare măsură de condițiile politice și culturale fundamentale, ca și de factorii economici și nu există nici o abordare prestabilită a guvernării care să funcționeze în toate cazurile. Pentru succesul guvernării apei în cadrul acestui sector, este esențial rolul mecanismelor de guvernare din afara sectorului. Trebuie înțeleasă importanța acordurilor internaționale, în special a celor comerciale, iar oficialii trebuie să se angajeze activ cu partenerii lor comerciali.
- **Parteneriate:** în timp ce sunt promovate guvernarea distribuită și necesitatea implicării societății civile și a sectorului privat, este recunoscut a fi esențial rolul cheie al autorităților și al lucrătorilor din sectorul public pentru o administrare corespunzătoare a apei, ca resursă-rezervă comună. Pentru obținerea de bune rezultate, poate fi fundamental rolul guvernului de sponsorizare a societății civile. Baza de negociere privind apa deținută în comun trebuie să fie constituită din costurile și beneficiile comune tuturor părților.
- **Presiuni:** în țările dezvoltate, elaborarea guvernării apei a fost în mod caracteristic condusă de forțe interne (economie, populație, scăderea resurselor, presiuni politice). Lumea în curs de dezvoltare se confruntă cu presiuni externe din partea donatorilor, iar ONG-ile se confruntă, în plus, și cu aceleași presiuni interne ca și țările dezvoltate.

- **Sucesiune în timp:** instituțiile, legile și sistemele de gospodărire se dezvoltă lent și se adaptează la dese și rapide schimbări ale condițiilor de mediu. Este important ca țările să atace mai întâi aspectele critice și să adopte o abordare pragmatică, acceptând ceea ce este politic fezabil, mai degrabă decât cea mai bună soluție teoretică.
- **Simultaneitate:** ritmul actual rapid cu care se produc schimbări economice, sociale și de mediu amenință să copleșească capacitatea țărilor în curs de dezvoltare de a elabora legi, instituții, etc. într-un ritm mai controlat;
- **Durabilitate:** din cauza simultaneității presiunilor diferitelor aspecte ale dezvoltării, trebuie ca statele să reziste în fața tentației de a urma succesiunea în timp a intereselor, așa cum s-a întâmplat, istoric, în Nord. În condițiile actuale, durabilitatea și dezvoltarea economică sunt aspecte ce nu pot fi privite separat.

Autoritățile se confruntă cu serioase *presiuni* exercitate de greutatea problemelor critice ale apei. Este important ca autoritățile să înțeleagă că, acționând singure, nu pot rezolva aceste probleme. Singura cale de progres este desfășurarea activității alături de societatea civilă și de piață (în special sectorul privat local), chiar dacă sunt mai puțin ordonate și structurate. Sistemele de guvernare trebuie să le permită tuturor acționarilor să se angajeze activ în rezolvarea problemelor crescânde ale apei.

Numeroase țări în curs de dezvoltare care duc lipsă de apă se confruntă, simultan, cu multe aspecte presante ale dezvoltării. Criza de apă le cere statelor să acționeze acum pentru a-și pune în ordine sistemele de guvernare. Ele nu-și pot permite să amâne obiectivele durabilității sau să urmeze o succesiune în timp graduală a problemelor, ca aceea existentă în trecutul istoric din Statele Unite sau Europa. În condițiile actuale, dezvoltarea și durabilitatea nu pot fi separat luate în considerare. Excepționând severitatea crizei cu care se confruntă numeroase țări, cel mai potrivit moment de construire a durabilității unui sistem al apei îl reprezintă stadiile incipiente ale planificării și proiectării acestuia. Simultaneitatea problemelor nu le permite autorităților să rămână îngropate în vechile sisteme ierarhice de guvernare. Așa cum se cere de către Planul de Implementare al WSSD, trebuie ca fiecare țară să-și elaboreze planuri și strategii de Gospodărire Integrată a Resurselor de Apă (IWRM) care să stabilească succesiunea de schimbări necesare pentru soluționarea presiunilor. Este de datoria managerilor experimentați din cercul internațional al sectorului apei să furnizeze sprijin practic acelor care se confruntă puternic cu situații presante, prin formularea și

adoptarea principiilor IWRM, astfel încât gospodărirea judicioasă pe termen lung să devină cu adevărat realizabilă în condițiile actuale.

Odată cu rolul central mai puternic în cadrul IWRM, este necesară o descentralizare mai accentuată în guvernarea apei. Acest lucru trebuie să fie însoțit de dezvoltarea resurselor financiare și a capacității resurselor umane la nivel local. Trebuie înțeleasă și agreată, de către toate părțile, atât din interiorul cât și din afara guvernării, o clară demarcație între rolurile și responsabilitățile la diferite nivele. Pentru a depăși conflictele locale privind dezvoltarea, mediul înconjurător, drepturile de proprietate, aspectele de echitate și instruire, este importantă în special implicarea comunității de la nivel local. Deseori, autoritatea locală și nivelele municipale ale acesteia dețin cunoștințe profunde ale problemelor locale, dar ele sunt slabe și pot fi ocolite de către autoritățile centrale sau elitele puternice. Prioritățile clare sunt implicarea participanților netradiționali – prin consolidarea asociațiilor din domeniul apei, a gospodăririi publice eficiente și efective a resurselor de apă și prin crearea capacității acționarilor – și asigurarea de condiții atractive de muncă care să-i facă pe angajați să rămână în sectorul apei și în țară.

Încurajarea societății civile pentru orientarea spre apă constituie o cale de a încuraja conservarea benevolă a apei și răspunsuri inteligente la instrumentele clasice economice și de reglementare. Crearea de astfel de „*societăți bazinale*” duce, de asemenea, la crearea de paznici locali care pot fie supraveghea și sprijini acțiunile și politica guvernamentală, fie pot ajuta la adaptarea reglementărilor public-privat, pentru a depăși unele dintre slăbiciunile instituționale menționate în această lucrare. Similar, implicarea, într-o manieră constructivă, a societății civile face ca soluționarea conflictelor să se supună mai ușor arbitrajului și stabilirii finale.

### **Acțiuni pentru îmbunătățirea guvernării apei**

Pentru a realiza o guvernare mai eficientă a apei, este necesar să se creeze un mediu care împuternicește, care să faciliteze inițiativele eficiente ale sectoarelor privat și public. Aceasta necesită un cadru legal coerent, cu un regim de reglementare puternic și autonom. Este necesar, de asemenea, să existe tranzacții clare între acționari, într-un climat de încredere, cu responsabilități împărțite, pentru a proteja resursele de apă a căror gospodărire afectează numeroși oameni, dar de care nimeni nu este responsabil în momentul de față. Printre acțiunile care fac mai eficientă guvernarea apei, se pot menționa (GWP, 2000):

- Creșterea voinței politice, pentru a depăși obstacolele din fața schimbării;



- Aplicarea în practică a Gospodăririi Integrate a Resurselor de Apă (IWRM);
- Reformă și dezvoltare pentru instituțiile din domeniul apei;
- Realinierea practicilor financiare și economice.

Chiar și atunci când este suficientă voința politică, numeroși oficiali sunt nesiguri în privința modului de reacție în fața crizei de apă și este necesară creșterea gradului de încredere între diferiți acționari și politicieni, la diferite nivele de autoritate. În decursul anului 2002, Parteneriatul Global al Apei (GWP), în asociere cu Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare (UNDP) și cu Consiliul Internațional pentru Inițiative Locale de Mediu (ICLEI), a creat un „Dialog asupra Guvernării Eficiente a Apei”, care a fost lansat la Summit-ul Mondial al Națiunilor Unite privind Dezvoltarea Durabilă, sub forma unui parteneriat de implementare de Tip II. Dialogul are ca obiectiv facilitarea dialogurilor la nivel național și local, pentru a sprijini construirea sistemelor de guvernare distribuită, prin adăugarea de valori la procesele deja existente.

În prezent, Consiliul Mondial al Apei pregătește un Raport de Acțiune pentru Apa Mondială, pentru a cataloga acțiunile care au fost întreprinse de la Cel de-al Doilea Forum Mondial al Apei, de la Haga, în vederea îndeplinirii diferitelor chemări internaționale la acțiune. Multe dintre aceste acțiuni sunt îndreptate către o mai eficientă guvernare a apei: de exemplu, legi revizuite, reforme instituționale, introducerea instrumentelor economice și a reformelor sociale, cum ar fi clasificarea principalelor cursuri de apă și descentralizarea. Inițiativa creării Parteneriatelor pentru Dezvoltare (BPD) aduce laolaltă membrii societății civile, ale sectoarelor public și privat, pentru a ajuta comunitățile să implementeze propriile lor acțiuni de dezvoltare și de exemplu, a examinat aspectele de reglementare ale fiecărui partener. Parteneriatul GWP al Americii Centrale a purtat discuții asupra guvernării cu Adunarea Generală Legislativă Națională din Costa Rica și acest lucru a dus la un proces de implicare a multi-acționarilor în proiectarea noilor legi ale apei. Parteneriatul Global al Apei din Europa Centrală și de Est cercetează aspectele de guvernare legate de legislația apei, în perspectiva aderării la Uniunea Europeană.

În final, este cunoscut faptul că în țările mai sărace, dezvoltarea este dependentă de infrastructură și de dezvoltarea tehnologică inovatoare. Realizarea guvernării eficiente a apei este complementară acestui lucru și pune la dispoziție condițiile de asigurare a faptului că investirea în egală măsură în munca fizică este potrivită, de lungă durată și eficientă. Este, de asemenea, recunoscut că guvernarea reclamă schimbare, căreia deseori i se opune rezistență și care, prin natura ei, implică

dezbateri politice. Atingerea guvernării eficiente a apei nu poate fi realizată în grabă, folosind tipare de oriunde; ea cere să fie elaborată în concordanță cu condițiile locale și cu beneficiul lecțiilor învățate din lumea întreagă.

**Tabelul 1: INSTRUMENTELE IWRM PENTRU SOLUȚIONAREA EȘECURILOR DE GUVERNARE**

<b>Eșecuri de guvernare</b>	<b>Instrumente IWRM</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eșec de corectare a distorsiunilor pieței</li> <li>• Reglementarea necorespunzătoare a prețurilor</li> <li>• Subsidii false către utilizatorii resursei</li> </ul>	<p>Politici</p> <p>Instrumente economice</p> <p>Structuri de finanțare și stimulare pentru poluatori</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Stimulente pentru taxe și credite necorespunzătoare</li> <li>• Existența externalităților amonte aval (economice, sociale și de mediu înconjurător)</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Supra-reglementarea sau sub-reglementarea</li> <li>• Regimuri de reglementare în conflict</li> <li>• Nu există independență și imparțialitate pentru organismele de reglementare</li> <li>• Serviciile de furnizare a apei sunt monopoluri naturale</li> </ul>	<p>Instrumente de reglementare</p> <p>Crearea capacității instituționale</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sisteme de reflectare imprecisă a preferințelor consumatorilor</li> <li>• Lipsă de clarviziune</li> <li>• Ignorarea și informarea imprecisă a votanților</li> <li>• Efecte ale intereselor speciale, incluzând slăbiciunile politice și persoanele interesate</li> </ul>	<p>Managementul informației</p> <p>Creșterea gradului de înțelegere și a numărului de campanii având apa ca subiect</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Slabe stimulente către întreprinzători, pentru eficiența internă</li> </ul>	<p>Rolul sectorului privat</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incapacitatea guvernului de a controla și reglementa utilizarea durabilă a apei</li> <li>• Neplata serviciilor legate de apă</li> <li>• Obstacole sau inerție birocratică</li> <li>• Lipsa unei autorități responsabile la nivel general</li> </ul>	<p>Roluri instituționale</p> <p>Instrumente de schimb social</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lipsa de cunoștințe eficiente despre resursă, cerințele impuse resursei și utilizările curente ale acesteia</li> </ul>	<p>Evaluarea resursei de apă</p> <p>Planuri pentru IWRM</p>

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Drepturi de proprietate prost definite, deținere neclară în proprietate</li> <li>• Absența legislației sau existența uneia necorespunzătoare</li> <li>• Deținere neclară a drepturilor de proprietate</li> </ul>	<p>Legislație</p> <p>Drepturi asupra apei</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ignoranță și incertitudine privind piețele de apă, secetele, inundațiile, etc., ducând la incapacitatea de a stabili corect prețurile</li> </ul>	<p>Evaluarea și gestiunea riscului asupra resursei de apă</p>
<p><i>Notă: instrumentele și referințele IWRM sunt extrase din Pachetul de Instrumente al IWRM, 2001 – vă rugăm luați notă că în 2003 va apare o versiune revizuită a acestui Pachet și poate exista o ușoară diferență față de instrumentele mai sus menționate</i></p>	

**CASETA 1: REFORME PENTRU GOSPODĂRIREA RESURSELOR DE APĂ DIN CHILE**

Abordarea chiliană a dezvoltării și gospodăririi resurselor de apă și baza pentru cea mai mare parte din binecunoscutul program de reforme chilian este subliniată în Codul Apei din 1981. Acesta recunoaște că apa este un factor de producție în multe sectoare și trebuie să fie transferabil, ca orice alt element de intrare economic; recunoaște, de asemenea, caracterul neadecvat al legăturii care se face între o resursă mobilă, curgătoare (apa) și una fixă (terenul), precum și importanța separării drepturilor de proprietate asupra apei de cele asupra terenului. Se tratează aici drepturile asupra apei ca oricare alte drepturi de proprietate, permițând închirierea și vânzarea între doritorii cumpărători și vânzători. Directoratele Apei, al irigațiilor și al planificării din cadrul Ministerului Lucrărilor Publice formulează politica de gospodărire a apei, atribuie drepturile asupra apei, realizează studii hidrologice și supraveghează și construiesc infrastructura majoră din irigații.

Reformele au fost efectuate în contextul abordării de succes, aceea a pieței orientate spre export, al dezvoltării economice pe care Chile o urmează din anii 1970. De asemenea, rolul deținut de către sectorul privat în producerea energiei hidroelectrice a avut un impact puternic asupra politicii din domeniul apei. În general, programul de reforme a fost considerat un succes, dar există încă probleme semnificative ale gospodăririi resurselor de apă, pe care guvernul chilian le recunoaște și a căror soluționare a demarat-o. Printre conflicte s-au numărat utilizările epuizante și neepuizante care nu au fost anticipate în distribuția inițială a drepturilor, probleme de mediu înconjurător care nu sunt corespunzător rezolvate de către sistemul actual. Lipsa de apă devine mai răspândită și există necesitatea pentru reglementarea și oficializarea drepturilor asupra apei, pentru acordarea de atenție mărită gospodăririi economice a utilizării combinate a apei subterane și de suprafață și pentru îmbunătățirea sistemului administrativ și juridic de tratare a disputelor asupra apei. Experiența chiliană demonstrează că IWRM este un proces dinamic și iterativ care necesită perfecționare constantă.

**CASETA 2: REFORMA IRIGAȚIILOR ÎN MEXIC**

Această reformă a fost descrisă de către politica elaborată în cadrul Planului Național de Dezvoltare (1989 -1994). Planul Național al Apei (1975) a pus la dispoziție o bază legală pentru gospodărirea și dezvoltarea resurselor de apă, iar în 1992 a fost stabilită o nouă Lege Națională a Apei care a înlocuit Legea Federală a Apei din 1972. În 1989, a fost creată o Comisie Națională a Apei (CAN) ca un corp anex responsabil pentru administrarea apei din cadrul bazinelor hidrografice și pentru furnizarea de suport tehnic către 32 de birouri statale. Au fost create unități „hidro-sociale”, numite *módulos*, iar fermierii dornici să se organizeze în vederea funcționării, a întreținerii și administrării modulului au trebuit să formeze o organizație non-profit (Asociación Civil). Astfel, modulele sunt Organizații ale Utilizatorilor de Apă (WUO), legal constituite și sunt împuternicite să colecteze și să gestioneze taxele pe apă primite de la utilizatori. La nivel de district, WUOs pot forma o organizație (Sociedad de Responsabilidad Limitada de Interés Público – SRL) care să administreze și să întrețină principalele canale, șosele, marile canale de scurgere, etc.

Reformele au fost dirijate de către factorii guvernării externe, incluzând parteneriatul NAFTA care a forțat ca îmbunătățirile eficiente din agricultura irigată să intre în competiție cu produsele agricole din Statele Unite și Canada. De asemenea, acest lucru a coincis cu o perioadă de schimbări sociale și economice rapide în Mexic, cu prefaceri politice majore în partidul tradițional de guvernământ. Astăzi, rezultatele sunt pozitive, cu taxe pentru apă plătite de către utilizatori, care au crescut de la 18% (în 1988) la 80% din costurile de operare și întreținere (O&M). Eficiența distribuției apei a crescut de la 8% la 65%. S-a realizat o reducere generală a costurilor O&M cu transfer datorat unei mai bune utilizări a echipamentului și a mașinilor și unei reduceri de personal de peste 50%. Aproximativ 80% din fermierii chestionați în patru districte irigate au declarat că transferul a îmbunătățit gospodărirea apei. 45% au pretins că taxele sunt ridicate, dar majoritatea utilizatorilor au fost de părere că între acționari a existat o comunicare acceptabilă. Deși unele WUOs suportă dificultăți de tipul lipsei de apă sau precipitații abundente, multe dintre ele au atins stadiul de autonomie financiară. Deși este prea devreme a face o evaluare precisă a reformelor și încă există numeroase dificultăți, este demonstrat faptul că chiar un transfer complex în cadrul unui sistem inițial puternic centralizat, aflat în proprietatea statului poate fi realizat într-un interval de timp relativ scurt, de aproximativ zece ani.

### CASETA 3: GOSPODĂRIREA APELOR COMUNE ÎN BAZINUL LACULUI PEIPSI / CHUDSKOE

Ca urmare a destrămării Uniunii Sovietice, Lacul Peipsi a devenit un corp de apă comun, pentru a cărui gospodărire au fost necesare noi mecanisme. În ultimii cincizeci de ani, calitatea Lacului Peipsi s-a deteriorat. Schimbările politice și nevoia de cooperare economică a lacului (pentru pescuit, transport, etc.) au stimulat cooperarea transfrontieră, urmând principiile IWRM. Lacul Peipsi/Chudskoe este situat la granița dintre Estonia și Rusia. Bazinul său este comun Rusiei, Estoniei și Letoniei. Lacul Peipsi are caracteristici naturale unice – este îngust, eutrofic și productiv biologic, cu resurse considerabile de pește și zone umede de importanță internațională (zona Ramsar). Aproape un milion de oameni locuiesc în bazinul acestui lac. În 1997, la cinci ani de la restabilirea graniței dintre Estonia și Rusia, guvernele riverane au semnat *Acord privind Protecția și Utilizarea Durabilă a Corpurilor de Apă Transfrontieră*. Pentru coordonarea implementării acestui acord, a fost creată o comisie interguvernamentală. Odată cu existența cadrului oficial de cooperare în regiunea Lacului Peipsi, apare o rețea de autorități locale și regionale, universități, ONG-uri și agenții de afaceri, formând o bază corespunzătoare pentru implementarea principiilor IWRM în această regiune. Experiența Lacului Peipsi/Chudskoe ilustrează importanța țărilor riverane care au voința politică de implementare a schimbărilor, precum și importanța creării cadrului oficial de cooperare în vederea politicii legate de resursele de apă.

Reiese, de asemenea, importanța suportului tehnic și financiar internațional pentru implementarea politicii naționale care tratează resursele de apă, ca și a acordurilor inter-guvernamentale privind apele transfrontieră; un rol esențial îl au proiectele de instruire și cercetare pentru formarea bazei de cunoștințe asupra apei și a creării capacității.

În practică, implicarea efectivă a societății civile s-a dovedit a fi dificilă. Chiar dacă au fost create mecanisme oficiale de dezvoltare a cooperării între acționari, numai câteva ONG-uri naționale sunt implicate în activitatea Comisiei pentru Apa Transfrontieră. Capacitatea majorității ONG-urilor și a grupurilor de acționari este slabă și este necesar sprijin financiar extern pentru îmbunătățirea acestei situații.

Aspectele concrete (se lucrează în limbi diferite și cu norme diferite) care constituie obstacole în calea activităților conjugate pentru cooperarea în Lacul Peipsi demonstrează modul în care pot fi aplicate instrumentele gospodăririi integrate a resurselor de apă la apele transfrontieră deținute în comun de către țări în tranziție. Ele ilustrează felul în care trebuie folosit un ansamblu de instrumente pentru a încorpora principiile IWRM în gospodărirea apelor transfrontiere din Bazinul Lacului Peipsi. În plus, se arată că, dezvoltând abordări de cooperare în gospodărirea apei, este posibilă utilizarea durabilă a resurselor naturale din punct de vedere ecologic și se îmbunătățesc condițiile economice și sociale, precum și calitatea vieții oamenilor din regiune. Apare un sistem de guvernare distributivă, ceea ce constituie o bază corespunzătoare pentru implementarea în bazinul lacului a principiilor gospodăririi integrate a resurselor de apă.

## REFERINȚE:

Bruns, B., R. and R.S. Meinzen-Dick, *Negotiating Water Rights*, IFPRI, Vistaar Publications, Delhi, 2000.

De Soto, H., *The Mystery of Capital*, Bantam Press, 2000.

Finnegan, W., *Letter from Bolivia: Leasing the Rain*, New Yorker, April 8, 2002, pp. 43-53.

Garcia, L. E., *Institutional Framework for IWRM in Latin America: Some Experiences from the Inter-American Development Bank*, IWRA, Proceedings of the IWRA Policy and Institutions Workshop, Salvador Bahía, Brazil, September 3-7, 2000.

Global Water Partnership, *Towards Water Security: A Framework for Action*, GWP, March 2000.

Global Water Partnership, *ToolBox for IWRM*, GWP, December 2001.

Global Water Partnership, *Introducing Effective Water Governance*, Mimeo, April 2002.

Kaufmann, D., A. Kraay and P. Zoido-Lobaton, *Governance Matters*, Policy paper 2196, World Bank Institute, October 1999.

Keohane, R. and E. Ostrom, (editors), *Local Commons and Global Interdependence: Heterogeneity and Co-operation in Two Domains*, Sage Press, 1995.

Kooiman, J., (editor), *Modern Governance: New Government-Society Interactions*, Sage publications, 1993.

Kooiman, J. and J. Warner, *Three is a crowd? Reintroducing civil society in water governance*, abstract prepared for the Fourth International Research Symposium on Public Management (IRSPM IV), Erasmus University, Rotterdam, 10-11 April 2001.

Maass, A. and R. L. Anderson, *...and the Desert Shall Rejoice*, MIT Press, 1978.

Ostrom, E. et al, *Revisiting the Commons: Local Lessons, Global Challenges*, Science, Vol. 284, pp. 278-282, April 9, 1999.

Pierre, J., (editor), *Debating Governance, Authority, Steering and Democracy*, Oxford University Press, 2000.

Rogers, P., *Water Governance in Latin America and the Caribbean*, IADB, 2002.

Solanes, M., *Water: Rights, Flexibility and Governance: A Balance that Matters*, ECLAC, paper for the Natural Resources Law Centre Conference, Boulder, Colorado, USA, 2002.



Tendler, J., *Good Government in the Tropics*, John Hopkins Press, 1997.

WBCSD, *Water for the Poor*, World Business Council for Sustainable Development, August 2002. ([www.wbcsd.org](http://www.wbcsd.org))

World Development Movement, *Out of Service – the development dangers of GATS*, March 2002.

Lucrări anterioare publicate de către TAC în seria Lucrărilor Fundamentale:

- Nr. 1: “Reglementarea și Participarea Privată în Domeniul Apei și al Sectorului Saniatației” – Judith A. Rees (1998).
- Nr. 2: “Apa ca Bun Economic și Social: cum se aplică principiile în practică” – Peter Rogers, Ramesh Bhatia și Annette Huber (1998).
- Nr. 3: “Principiile de la Dublin pentru apă, reflectate într-o evaluare comparativă a reglementărilor legale și instituționale pentru Managementul Integrat al Resurselor de Apă” – Miguel Solanes și Fernando Gonzales-Villarreal (1999).
- Nr.4: “Gospodărirea Integrată a Resurselor de Apă” - Comitetul Tehnic Consultativ al GWP (2000).
- Nr. 5: “Scrisoare Către Ministrul Meu” – Ivan Chéret (2000).
- Nr. 6 : Riscul și Gospodărirea Integrată a Resurselor de Apă - Judith A. Rees (2002)



## Global Water Partnership

*Global Water Partnership Secretariat:* Hantverkargatan 5, House 6 (2<sup>nd</sup> floor), SE-112 21 Stockholm, Sweden

Tel: +46 8 562 51 900/922, Fax: +46 8 562 51 901; e-mail: [gwp@gwpforum.org](mailto:gwp@gwpforum.org) Website: <http://www.gwpforum.org>

*GWP - CEE SECRETARIAT – SHMI SK,* - Jeseniova 17, 833 15, Bratislava, Slovakia

*GWP-ROMANIA – Asociatia Parteneriatul Global al Apei din Romania,* Aleea Fizicienilor 4, Ap.16, Sector 3, cod 032113

Tel: +40 21 348.09.47, b-mail : [lipopesc@b.astral.ro](mailto:lipopesc@b.astral.ro) Website: [www.gwp-romania.ro](http://www.gwp-romania.ro)