

*Echitatea Socială și Managementul  
Integrat al Resurselor de Apă*

By Humberto Peña

**Global Water Partnership  
Technical Committee (TEC)**



## Seriile Documentelor Informative ale Comitetului Tehnic:

- Nr. 1: „Reglementarea și participarea sectorului privat în Sectorul Apei și Sanitației” – de Judith A. Rees (1998)
- Nr. 2: „Apa ca un bun social și economic: cum să pui principiul în practică” – de Peter Rogers, Ramesh Bhatia și Annette Huber (1998)
- Nr. 3: „Principiile Dublin pentru Apă ca o reflecție într-o apreciere comparativă a Aranjamentelor Instituționale și Legale pentru Managementul Integrat al Resurselor de Apă” – de Miguel Solanes și Fernando Gonzales Villarreal (1999)
- Nr. 4: „Managementul Integrat al Resurselor de Apă” – de Comitetul Tehnic Consultativ al GWP (2000)
- Nr. 5: „Scrisoare către Ministerul meu” – de Ivan Chéret (2000)
- Nr. 6: „Riscul și Managementul Integrat al Resurselor de Apă” – de Judith A. Rees (2002)
- Nr. 7: „Guvernarea eficientă a apei” – de Peter Rogers și Alan W Hall (2003)
- Nr. 8: „Reducerea sărăciei și IWRM” (2003)
- Nr. 9: „Managementul apei și Ecosistemele: Trăind cu schimbarea” – de Malin Falkenmark (2003)
- Nr. 10: „Managementul Integrat al Resurselor de Apă (IWRM) și Planurile de eficiență a apei pentru 2005 – De ce, ce și cum?” – de Torkil Jønch-Clausen (2004)
- Nr. 11: „Serviciile Urbane pentru Apă și Sanitație, o Abordare IWRM” de Judith A. Rees (2006)
- Nr. 12: „Finanțarea și Gospodărirea Apei” de Judith A. Rees, James Winpenny și Alan W Hall (2008)
- Nr. 13: „Gospodărirea unui alt aspect al ciclului de apă: Transformarea apei uzate într-un bun cu valoare” de Akiça Bahri (2009)
- Nr. 14: „Gospodărirea Apelor, Securitatea Apelor și Adaptarea la Schimbările Climatice: Efecte Neîntârziate și Măsurile Esențiale” de Claudia Sadoff și Mike Muller (2010)
- Nr. 15: „Echitatea Socială și Managementul Integrat al Resurselor de Apă” de Humberto Peña (2011)



Această lucrare este printată pe o hârtie marcată cu o lebedă.

Eticheta lebedei nordice îndrumă consumatorii către produsele cele mai prietenoase mediului. Pentru a obține simbolul lebedei, producătorii trebuie să adere la ghidurile îndrumătoare care sunt în proces de revizuire. Această lucrare a fost elaborată conform acestor ghiduri.

**Echitatea Socială și Managementul  
Integrat al Resurselor de Apă**

© Parteneriatul Global al Apei

Toate drepturile sunt rezevate.  
Printat de Elanders 2011.

Această publicație este proprietatea Parteneriatului Global al Apei (GWP) și este protejată prin legile de proprietate intelectuală. Fragmente din acest text pot fi reproduse în scopuri educaționale sau non-comerciale fără permisiunea prealabilă a GWP, cu condiția ca sursa să fie recunoscută, cu precizarea numelui complet al raportului, și cu condiția ca fragmentele să nu fie utilizate în context derutant. Utilizarea acestei publicații nu este permisă în scopul revinderii sau altor scopuri comerciale. Rezultatele, interpretările și concluziile exprimate în această publicație sunt în întregime ale autorului/autorilor și nu pot fi atribuite Parteneriatului Global al Apei.

ISSN: 1652-5396

ISBN: 978-91-85321-84-1

*Echitatea Socială și Managementul  
Integrat al Resurselor de Apă*

---

**De Umberto Peña**

Iulie 2011

**Tradus si Publicat in Limba Roamna de Asociatia Parteneriatul  
Global al Apei din Roamnia (GWP- Romania)**  
[www.gwp-romania.ro](http://www.gwp-romania.ro)

## ***PREFAȚĂ***

Echitatea socială este unul din obiectivele declarate ale managementului integrat al resurselor de apă (IWRM), alături de eficiența economică și durabilitatea mediului. Dar ce înseamnă echitate socială în contextul gospodăririi apelor? și care sunt factorii care sunt necesari de luat în considerare în urmărirea acestor obiective? Humberto Peña oferă îndrumări cu privire la aceste întrebări în această lucrare importantă.

Ca Director Național al Resurselor de Apă din Chile (1994-2006), Humberto a luptat cu aceste probleme în procesul de dezvoltare și reformă a politicii naționale privind apa din țara sa. Printre responsabilitățile sale principale a fost și aceea de a conduce la aplicarea sistemului juridic privind apa. El a fost membru al Comitetului Tehnic al GWP din 2005 și a publicat mai mult de 100 de studii privind politicile de apă, hidrologie și resursele de apă. În plus față de propriile sale expertize considerabile și ale colegilor săi Membri ai Comitetului Tehnic, Humberto se inspiră din cunoștințe din domeniile de filozofie, economie, legislație, psihologie socială și analiza sistemului pentru a da un concept care are până în prezent un ideal vag precizat.

În *Echitatea Socială și Managementul Integrat al Resurselor de Apă*, el oferă un cadru analitic pe care factorii de decizie și profesioniștii de apă îl pot utiliza pentru a aduce o mai multă claritate asupra problemelor legate de echitatea socială în contextul lor local. Speranța este aceea că această lucrare va susține o mai bună elaborare a politicilor și va încuraja o reflecție mai bună și discuții privind echitatea socială în sectorul apei și dincolo de acesta.

Unul din mesajele cheie ale lucrării este acela că echitatea socială în gospodărirea apei se referă în primul rând la oameni, și nu la apă. Apa poate fi alocată echitabil, distribuită echitabil și chiar accesată echitabil, dar dacă populația este incapabilă să primească beneficiile oferite de apă, rezultatul final nu este echitate socială. Astfel, nu este suficient să iei în considerare doar politicile și procesele din cadrul sectorului de apă, ci și efectele combinate ale acestora cu alte politici din alte sectoare și politici naționale de dezvoltare și economice. În cele din urmă,

echitatea socială ar trebui să fie judecată în funcție de situația finală a populației și de distribuția totalității beneficiilor oferite de apă, atât direct cât și indirect.

Analiza lui Humberto aduce acasă necesitatea unei abordări integrate a managementului resurselor de apă – una care consideră managementul apei ca un mijloc de a avansa obiectivele unei echități sociale și nu un scop în sine. Un alt mesaj important al lucrării este acela că, deși sunt uneori necesare transferurile între obiectivele echității sociale și eficienței economice, politicile bine concepute care privesc în mod holistic beneficiile și costurile, mai degrabă decât în sectoarele fracționate, pot oferi avantaje pentru ambele obiective.

Astfel aș dori să ofer mulțumiri speciale lui Humberto Peña și altor membri ai Comitetului Tehnic al GWP pentru urmărirea înțelegerii noastre pentru acest subiect complex.

Dr. Mohamed AIT KADI

*Președinte, Comitetul Tehnic al GWP*

**CUPRINS**

Prefață	
1. Introducere	7
2. Cadru general	9
2.1. Echitatea socială în IWRM: O sarcină pentru societate ca întreg, nu doar pentru sectorul apei	9
2.2. Sistemele resurselor de apă: Beneficii și Beneficiari	12
3. Problema echității sociale și managementul apei: O abordare conceptuală	24
3.1. Criteriile echității în gospodărirea apelor	24
3.2. Echitatea și drepturile omului	34
4. Echitatea socială în gospodărirea apelor: Echitatea în procesele de luare a deciziilor	38
4.1. Absența nominală sau practică a unui cadru normativ	38
4.2. Probleme de asimetrie	39
4.3. Corupția și lipsa transparenței în proceduri	41
4.4. Discriminarea	42
4.5. Probleme de acțiuni colective și agenție	44
5. Echitatea în practica gospodării resurselor de apă	47
5.1. Asigurarea nevoilor de bază și a cerințelor minime	48
5.2. Alocarea inițială a apei între diferite sectoare și utilizatori	55
5.3. Distribuția beneficiilor în spațiul geografic	69
5.4. Realocarea între diferiți utilizatori și sectoare diferite	73
6. Echitatea și serviciile legate de apă: Obținerea beneficiilor oferite de apă	76
6.1. Serviciile pentru furnizarea bunurilor publice legate de apă	76
6.2. Echitatea în serviciile de furnizare a apei potabile și sanitației	82
6.3. Echitatea în serviciile de irigare	93
7. Observații finale	105



## 1. INTRODUCERE

---



echitatea socială constituie unul din cei trei piloni ai Managementului Integrat al Resurselor de Apă (IWRM) – alături de eficiența economică și durabilitatea mediului - și este în mod normal printre obiectivele declarate ale politicilor publice de apă. În mod frecvent echitatea socială caracterizează argumentele celor care promovează reformele din cadrul sectorului de apă și ale celor care se opun reformelor. Totuși, în ciuda referințelor repetate la echitatea socială în retorica exploatării și gospodăririi resurselor de apă, de obicei rămâne un concept exprimat vag cu puțin efort sau deloc în vederea clarificării scopului și conținutului acestuia. Documentele și rapoartele academice și politice, inclusiv cele elaborate pentru forurile internaționale importante, demonstrează aceeași imprecizie când vine vorba despre acest subiect.

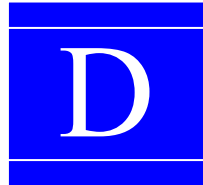
Astfel, ca modalitate de a da un sens concret scopului echității sociale, precum și de a încuraja un consens mai larg în cadrul dezbaterii politice privind apa, această lucrare detaliază acest concept în contextul apei. Problema echității sociale are multe dimensiuni. Domenii diferite – precum filozofia, economia, legislația, psihologia socială și analiza sistemelor – au ceva de spus despre echitate și toate au metode diferite de definire a scopului. Această lucrare se inspiră din aceste cunoștințe precum și din experiența practică în dezvoltarea și implementarea politicii de apă. Scopul acestei lucrări este acela de a-i ajuta pe cei implicați în domeniul politicii de apă prin furnizarea unui cadru analitic care va clarifica relația dintre apă și echitatea socială dintr-un mediu local real. Această lucrare nu promovează politici particulare sau soluții specifice pentru problemele de echitate, din moment ce, în cele din urmă, atât identificarea problemelor cât și a soluțiilor lor depinde de context. În această lucrare nu este tratat cazul bazinelor râurilor și acviferelor transfrontaliere, când beneficiile sunt distribuite între spațiile geografice care nu au jurisdicție comună.

Lucrarea începe cu contextul general și cu conceptele care aduc la cunoștință despre dezbaterile privind apa și echitatea socială (Capitolele 2 și 3). În Capitolul 4 noi analizăm problema echității sociale în procesele de luare a deciziilor referitoare la apă, în special componenta justiției procedurale. Atunci, noi examinăm echitatea în contextul gospodăririi resurselor de apă (Capitolul 6) – cu înțelegerea că ambele aspecte trebuie să fie adresate pentru atingerea echității sociale. Această lucrare se termină cu concluziile importante ale acestei analize.

## 2. CADRU GENERAL

---

### 2.1. Echitatea socială în IWRM: O sarcină pentru societate ca întreg, nu doar pentru sectorul apei



e-a lungul ultimelor câteva decenii, echitatea socială a constituit un obiectiv de dezvoltare care devine din ce în ce mai mult un subiect de îngrijorare serioasă în societățile moderne. Prin urmare, este un obiectiv care este mereu menționat în conferințele internaționale și în contextul Națiunilor Unite. De exemplu, poate fi văzut în:

- modelarea Obiectivelor de Dezvoltare ale Mileniului (MDG)<sup>1</sup>;
- Raportul de Dezvoltare Umană, elaborat anual de Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare (PNUD) pentru documentul referitor la progresul înregistrat de țările care depășesc condițiile de echitate – condiții care împiedică dezvoltarea potențialului uman în marea parte a populației umane; și
- abordarea drepturilor omului, care caută promovarea unor standarde mai ridicate de dezvoltare umane pentru toți și care devine din ce în ce mai comună în propunerile politicii publice, inclusiv în sectorul apei<sup>2</sup>.

Cercetarea privind echitatea socială în sectoarele specifice, precum sectorul apei, trebuie să fie înțeleasă în contextul echității pentru societate ca un întreg. Aceasta înseamnă că obiectivul de echitate socială în gospodărirea apelor se adresează populației în toate dimensiunile ei, nu doar ca utilizatori de apă. Altfel spus, semnificația apei pentru echitate în societate ar trebui să fie evaluată luând în considerare toate modurile prin care afectează bunăstarea populației și dezvoltarea

<sup>1</sup> GWP/TEC (2003). *Reducerea Sărăciei și IWRM*. TEC – Documente Informativ Nr. 8.

<sup>2</sup> Rezoluția Națiunilor Unite 64/292 din Iulie 2010, adoptată de Adunarea Generală a ONU, a recunoscut dreptul la apă potabilă sigură și curată și la sanitație ca un drept al omului.

întregului lor potențial ca ființe umane, fie direct fie indirect. Această considerație este importantă în mod special pentru sectorul apei având în vedere multitudinea de moduri în care activitățile legate de apă afectează sistemele umane și pe cele naturale.

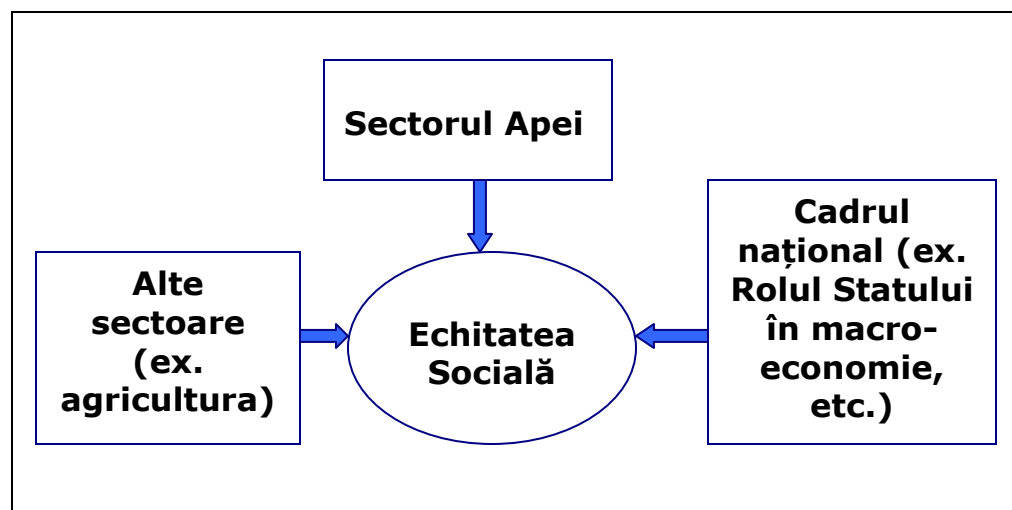
Această abordare holistă a echității este în concordanță cu abordarea IWRM, care promovează atacarea fiecărei provocări legate de managementul apei în contextul relațiilor sale apropiate cu modul în care funcționează restul structurii sociale.

Întrucât factorii determinanți precum și rezultatele echității sociale se extind mult în afara sectorului de apă, noi trebuie să luăm în considerare nu doar politicile și instituțiile de sector ci și politicile și instituțiile conexe – sau care influențează – gospodărirea apelor. Din această perspectivă, există interesul de a puncta faptul că activitățile legate de apă se desfășoară în trei spații de administrare și instituționale care, chiar dacă sunt diferite, sunt legate între ele (vezi Figura 1).

- i. Activități care se desfășoară într-un scop instituțional specific managementului apei și care generează beneficii care sunt relativ independente de alte sectoare. De exemplu, programele pentru îmbunătățirea sistemelor rurale de apă potabilă, care oferă avantaje directe pentru sănătatea populației, sunt inițiative care nu solicită în mod necesar acțiuni care sunt înafara scopului sectorului de apă, pentru a afecta bunăstarea populației. Astfel, aspectul echității sociale a unor asemenea inițiative este determinat în mare măsură în cadrul sectorului.
- ii. Activități ale căror rezultate depind de sistemele, politicile, planurile și programele instituționale din afara sectorului de apă, dar care sunt încă legate direct de resursele de apă. În aceste activități, avantajele depind de alți factori productivi – diferența critică dintre această categorie și cea de sus. Astfel, echitatea rezultatelor legate de apă poate depinde de politicile care se extind în afara sectorului de apă. Acesta este cazul, pentru început, în proiectele pentru irigații, care sunt parte din politicile de agricultură.

Factorii externi care afectează gospodărirea resurselor de apă vor influența de asemenea echitatea socială a rezultatelor, de exemplu determinarea beneficiarilor unei game a unor asemenea acțiuni, precum disponibilitatea de capital, accesul la piață, capacitatea tehnologică, politici macroeconomice și așa mai departe. Această categorie a activităților este mult îndepărtată de prima și astfel necesită un cadru mai complex în care să ia în considerare echitatea socială.

- iii. Cadruri sociale și economice generale care constituie sectorul apei și care afectează managementul apei precum și amploarea și distribuția beneficiilor acestuia. Această categorie direcționează analiza către un context mai larg și cuprinde luarea în considerare a unei game de obiective la nivel mai mare pe care guvernul național caută să le atingă pentru societățile lor în general – exemplu strategiile de reducere a sărăciei unui stat, politicile privind corupția, programe de educare și susținere pentru un sistem juridic eficient. Aceste obiective naționale și cei care le urmăresc vor avea un impact asupra managementului resurselor de apă și vor afecta rezultatele echității sociale. Astfel, noi trebuie de asemenea să luăm în considerare acest context mai larg când analizăm echitatea.



*Figura 1. Zonele politice care influențează rezultatele echității sociale de la managementul apei*

Aceasta înseamnă că nu ar exista nicio modalitate de a concepe echitatea în domeniul de aplicare a managementului apei dacă a fost desprinsă din grupul condițiilor care fac o societate specifică mai echitabilă sau mai puțin echitabilă. În acest fel, echitatea socială în domeniul de aplicare a managementului apei nu este suficientă pentru a garanta rezultatele echitabile din punct de vedere social. Ar fi nerealist să gândim că echitatea în managementul resurselor de apă va rezolva situațiile privind echitatea, care își au rădăcinile în diferite aspecte și niveluri ale societății. Altfel spus, nivelurile echității vor fi condiționate de nivelurile și obiectivele echității care sunt în mod general dominante în societate și din care sectorul apei este doar o parte.

Această lucrare pretinde că obiectivul realist al echității în sectorul apei ar trebui să fie pentru gospodărirea apei nu pentru a constitui o barieră pentru echitate, ba mai mult dimpotrivă; ar putea fi un stimul și ar putea contribui la avansarea echității în societate ca un întreg. În acest sens, în cadrul acestei lucrări gospodărirea apei este înțeleasă ca un mijloc de a ajunge la o echitate socială mai mare, și când vorbim de echitate în gospodărirea apei ne gândim la o formă de management care contribuie la obiectivele mai generale ale echității. În acest fel, de exemplu, chiar dacă problemele nedreptății și sărăciei observate în mediile rurale ale multor țări nu pot fi rezolvate prin politicile legate de apă, managementul apei ar putea să evite să contribuie la acele probleme. Și managementul corespunzător al resurselor de apă poate și ar trebui să fie unul din instrumentele pentru adresarea dimensiunilor sărăciei, așa cum observăm în diferite documente legate de îndeplinirea Obiectivelor de Dezvoltare ale Mileniului<sup>3</sup>.

## **2.2. Sistemele resurselor de apă: Beneficii și Beneficiari**

Pentru a realiza echitatea socială în gospodărirea apelor se solicită, pe lângă alți factori, recunoașterea prin intermediul sistemelor instituționale a beneficiilor

<sup>3</sup> GWP/TEC (2006). *Cum va contribui IWRM la îndeplinirea MDG*. Policy Brief Nr. 4.

și/sau costurilor asociate cu acestea, și a oamenilor sau grupurilor care pot beneficia și/sau pot fi afectați negativ de acest management.

La această întrebare legată de beneficii – care în alte sectoare poate avea un răspuns simplu – este extrem de greu de răspuns pentru un caz particular al sistemelor resurselor de apă, cel puțin dacă ceea ce se așteaptă este un răspuns cantitativ relativ precis. Această dificultate își găsește originile în numeroasele roluri pe care apa le joacă în activitățile umane și în natură, precum și în diferite mijloace în care apa se manifestă în natură și în relațiile complexe dintre componentele diferite ale sistemelor de apă.

După cum se știe, apa – ca parte a mediului fizic natural – constituie principalul suport pentru biotă și este fundamentală pentru dezvoltarea întregii vieți, precum și activităților umane. Resursele de apă oferă societății numeroase bunuri și servicii specifice, precum rezerve de apă pentru băut, irigații, minerit, șeptel, industrii și alte utilizări pentru care apa este extrasă direct din acvifere și variate corpuri naturale de apă. De asemenea, resursele de apă furnizează multe servicii de mediu care susțin biodiversitatea și ecosistemele, precum și beneficii umane prin utilizarea resurselor de mediu, precum pescuitul sau delectarea cu un peisaj frumos unde apa este un element fundamental în peisaj.

În plus față de beneficiile la scară mare asociate cu resursele de apă, există de asemenea și pagube serioase aduse populației și instituțiilor ei asociate cu incapacitatea noastră de a prevedea și controla fluxurile de apă, așa cum se întâmplă în cazul inundațiilor și secetelor.

În eforturile noastre de a beneficia de resursele de apă alterăm mediul natural, și astfel producem efecte care nu sunt uneori evidente și sunt în general greu de cuantificat. De exemplu, un dig construit cu scopul de a îmbunătăți rezervele de apă pentru diferiți utilizatori poate interfera cu pescuitul, bilanțul sedimentar al cursului de apă și valoarea turistică a anumitor zone, printre alte impacte; sau

ținând seama că irigațiile din zonă, care ar putea genera beneficii productive directe pentru fermieri, pot contribui simultan la creșterea masei de apă conducând astfel la inundarea zonelor joase, salinizarea solului, poluarea acviferelor și alte impacte negative.

Apa dobândește valoare prin beneficiile pe care ni le oferă, fie în forma produselor sau serviciilor, fie în termenii valorilor simbolice sau culturale. Valoarea înăscută a apei a fost subiectul analizelor dintr-o perspectivă economică amplă care ia în considerare beneficiile nereflectate pe piață. Toate beneficiile sunt incluse în conceptul Valorii Economice Totale a Apei, care face acest concept de interes ca o abordare posibilă pentru analiza echității sociale.

Valoarea Economică Totală<sup>4,5</sup> cuprinde în general mai multe valori.

- Valoarea utilizării directe, care provine din utilizarea directă a apei pentru a satisface o nevoie sau pentru a obține un beneficiu – fie economic fie social. Acest tip de utilizare poate fi sau nu distrugător în funcție de cum sunt utilizate resursele de apă. Este distrugător dacă apa este transformată, ex. prin consum ca apă potabilă, evapotranspirația recoltelor, încorporarea în produse industriale, astfel încât nu poate fi reutilizată imediat. Utilizarea este considerată nedistrugătoare dacă apa este încă disponibilă pentru alte utilizări, ex. generare de hidroenergie, transport și pescuit.
- Valoarea utilizării indirecte, care corespunde beneficiilor nete provenite în afara celor din utilizarea directă; de exemplu apa care susține ecosistemele, care la rândul său aduce beneficii unor persoane sau grupuri.
- Valoarea utilizării dată de obiective sociale, care caută să reflecte contribuția apei la îndeplinirea obiectivelor sociale definite. Un exemplu

<sup>4</sup> GWP/TAC (2000). *Managementul Integrat al Resurselor de Apă*. TAC – Documente Informativ Nr. 4.

<sup>5</sup> K. Janusz (1998). *Valoarea Economică a Apei. În: Apa: o Criză la Orizont? Procedeele Conferinței Internaționale privind Resursele Mondiale le Apei la Începutul Secolului al 21-lea*. IHP-UNESCO.



ar putea fi îndeplinirea MDG-urilor, securității hranei, protecția biodiversității, etc.

- Valoarea utilizării opționale, care reflectă interesele celor care nu doresc să utilizeze resurse în prezent, dar cu toate acestea această valoare economisește resursele pentru utilizările viitoare. Această valoare este recunoscută, de exemplu, în rezervarea drepturilor la apă pentru proiectele sau nevoile viitoare.
- Valoarea neutilizării, care consideră valoarea pe care resursele de apă existente o reprezintă pentru unele persoane, fie în prezent (valoare actuală) fie pentru generațiile viitoare (valoare moștenită). Această valoare ia în considerare faptul că dispariția apei ar putea constitui pierderea bunăstării. În această categorie găsim valoarea simbolică care poate fi dată apei în unele societăți în care apa face parte din patrimoniul cultural sau identitatea religioasă. În acest caz, valoarea atribuită apei este intrinsecă și de ordin superior și nu ca o simplă comoditate.

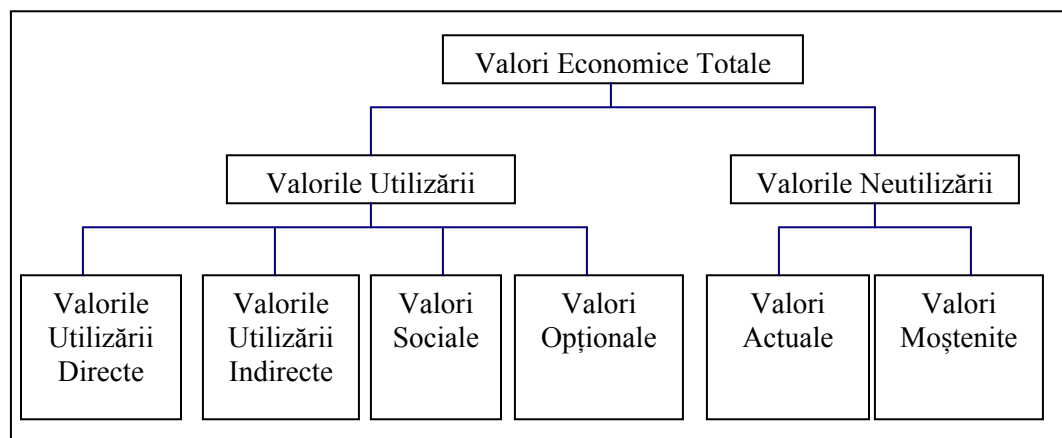


Figura 2. Tipologia valorilor

Figura 2 prezintă tipologia valorilor descrise mai sus.

Accesul la beneficii este un alt aspect al echității sociale în gospodărirea resurselor de apă. În acest sens, este util să facem distincție între bunurile publice și cele private și resursele comune/common-pool<sup>6</sup>.

Bunurile publice au, din punct de vedere economic, două caracteristici importante: non-excluderea (orice persoană poate accesa bunul și oricine care nu plătește pentru servicii sau bunuri nu este exclus) și non-rivalitate în consum (care înseamnă că utilizarea unui bun de către o persoană nu afectează șansele altora pentru utilizarea aceluiași bun). Bunurile care au aceste trăsături pot fi: utilizarea recreațională a unui râu, protejarea serviciilor împotriva inundațiilor sau extracția apei din râu sau acvifer în stadiile sale inițiale când cererea este mult mai mică decât disponibilitatea și nu a fost necesar să se stabilească restricții de acces. Pe de altă parte, bunurile private nu sunt accesate în mod gratuit și de asemenea prezintă rivalitate de consum.

În realitate, bunurile publice care nu prezintă rivalitate sunt rare; așa cum este cazul resurselor comune/commom-pool. În gospodărirea resurselor de apă, bunurile mixte care conduc la rivalitate, dar care sunt de asemenea bunuri comune (din care întreaga comunitate poate pretinde dreptul de proprietate) sunt frecvente. Aceste bunuri pot avea ocazional un regim de acces restricționat prin anumite reguli, asta pentru a menține echilibrul dintre utilizare și disponibilitate și pentru a garanta durabilitatea exploatării pe termen lung. Sau bunurile pot cădea sub incidența unui sistem de acces gratuit, dar în aceste cazuri nivelurile de exploatare pot fi în cele din urmă suficient de mari pentru ca acolo să existe rivalitate de consum, așa cum se întâmplă în cazul extracției libere a apelor subterane dintr-un sistem acvatic supraexploatat.

---

<sup>6</sup> E. Ostrom (2009). *Dincolo de Piețe și State: Guvernarea Policentrică a Conferinței de Premieră pentru Sistemele Economice Complexe*, 8 Decembrie, 2009. În Workshop-ul privind Analiza Teoriei Politice și a Politicii, Universitatea Indiana, Bloomington, IN 47408 și Centrul pentru Studiul Diversității Instituționale, Universitatea Statului Arizona, Tempe, AZ, U.S.A.

Un alt tip de bunuri care este de importanță mare cu privire la gospodărirea apelor este așa numitul bun de calitate – societatea consideră că aceste bunuri ar trebui să fie primite de oameni în orice circumstanțe, indiferent de consimțirea de plată. În multe societăți, accesul fundamental la apă și sanitație cade în această categorie.

Dacă cineva dorește să identifice beneficiarii sistemului resurselor de apă și, utilizând această informație, pentru a analiza implicațiile sale pentru subiectul echității sociale, nu este suficient să se ia în considerare actorii care sunt direct legați de apă - cei care utilizează apa în activitățile lor productive, care se bucură de apă în diferite moduri sau care primesc impactul externalităților legate de gospodărirea apei – deoarece sistemul uman care administrează și beneficiază, direct sau indirect, de resursele de apă, este complex. Beneficiile managementului apei sunt transmise mult dincolo de scopul utilizatorilor direcți de apă prin mecanisme economice sofisticate, care sunt deseori dificil de identificat, precum comerțul, investiții publice, taxe, subvenții, etc. În final, problema echității sociale nu este doar despre distribuirea beneficiilor printre entități abstracte sau printre diferite sectoare de utilizatori, ci este, de asemenea, și despre bunăstarea finală obținută de la apă de către oamenii dintr-o societate. În acest sens, devine necesară recunoașterea rolului fluxurilor economice care cuprinde următoarele:

- Taxe sau alte contribuții atât la guvernul central cât și la cel local care sunt plătite pentru activitățile productive asociate cu apa. Gradul la care aceste costuri redistribuie beneficiile producției depinde de destinația finală a banilor și de eficiența de administrare a statului.
- Impacte de la producția de bunuri și servicii asociate cu apa care contribuie la economia de galvanizare prin lanțuri de producție cu alte zone economice și contribuția la veniturile familiei și ocuparea forței de muncă.
- Impactele activităților legate de gospodărirea apei în avansarea obiectivelor sociale, precum combaterea sărăciei, intensificarea securității alimentelor, reducerea migrării din mediul rural în mediul urban, etc.

În acest fel, raportul oamenilor, care beneficiază de activități asociate cu gospodărirea apei și care primesc diferite beneficii, devine considerabil mai mare, și în cele mai multe cazuri include societatea ca un întreg.

Luând în considerare transferul beneficiilor prin intermediul sistemului economic, putem identifica o gamă vastă de beneficiari posibili ai sistemelor resurselor de apă. Aceștia pot fi împărțiți în șapte categorii cheie:

- i. **Grupuri sau persoane care beneficiază direct** de utilizarea resurselor de apă, care le pot accesa într-o manieră privată prin concesiuni făcute de autoritatea publică sau prin mecanisme de piață. În această categorie se găsesc de obicei utilizatorii de apă pentru irigații, persoanele care au acces la apa potabilă și la sanitație, companiile care generează energie hidroelectrică și cei implicați în activități industriale de minerit, care folosesc resurse de apă și mulți alții.
- ii. **Grupuri sau persoane care beneficiază sau sunt afectați de impactele externalităților** în gospodărirea resurselor de apă. De exemplu, acesta este cazul utilizatorilor de refluxuri generate din irigații sau persoanelor afectate de poluarea de la apa de canalizare netratată.
- iii. **Sectoare sau persoane care beneficiază de bunuri publice**, care sunt de acces universal. Aceste bunuri sau servicii pot fi destul de variate, precum valoarea de agrement a apei, protecția împotriva inundațiilor, conservarea ecosistemelor și mediului și utilizarea sistemelor fluviale pentru transport și alte beneficii chiar mai difuze, precum avantajele vieții într-o societate cu mai puțină sărăcie, valoarea intrinsecă a apei asociată cu un sens simbolic, etc. În orice caz, doar pentru că bunurile și serviciile pot fi accesate în mod universal nu înseamnă că ele sunt evaluate egal de către toate grupurile, deoarece utilizarea lor poate fi condiționată de cauze

obiective, precum limitări economice care ar putea împiedica unele sectoare să le utilizeze eficient sau preferințe subiective.

- iv. **Persoane sau grupuri care beneficiază de acțiunile sau serviciile statului care sunt finanțate din resurse obținute din activități economice legate de apă.** Aceste sectoare pot fi locale sau naționale, în funcție de caracteristicile sistemului politico-administrativ al țării, precum și de natura resurselor financiare care sunt obținute. De exemplu, în statele unde există provincii sau regiuni cărora li s-a acordat un anumit grad de suveranitate, acțiunea de reîmpărțire a statului poate fi limitată din acest scop. În același mod, pot exista taxe de care sunt menite să beneficieze zonele locale, de exemplu, unde legislația solicită că resursele trebuie să fie reinvestite parțial în bazinul în care au fost generate. Pe de altă parte, beneficiarii acestor tipuri de activități și programe pot să nu aibă o legătură directă cu bazinul din care au provenit resursele originale. De asemenea, în această categorie sunt beneficiarii de bunuri de calitate acordate direct de stat, precum apa potabilă de bază și sanitația, accesate în mod gratuit. Felul în care înțelegem importanța acestor bunuri și serviciilor oferite de stat depinde de criteriile privind echitatea, care predomină în orice societate, și în special depinde de rolul pe care statul îl joacă în asigurarea echității și oportunității statului de a-și îndeplini sarcinile.
- v. **Persoane sau grupuri care beneficiază indirect de utilizarea resurselor de apă,** datorită participării lor la procesul de producție care utilizează acele resurse sau datorită impactului pe care îl are utilizarea apei asupra altor activități economice. Acesta este cazul avantajelor legate de crearea de locuri de muncă, plata remunerației sau lanțuri de producție cu alte sectoare.

Fiecare grup social sau persoană poate beneficia în mod diferit de fiecare din aceste cinci categorii. De exemplu, o populație locală poate beneficia simultan de sistemul resurselor de apă prin obținerea apei pentru băut și pentru activități de producție; prin accesul la oportunitățile de agrement oferite de cursurile de apă naturale; prin efectul „galvanizării” pe care îl are apa asupra activităților comerciale ale zonei și prin programele statului finanțate din taxele legate de apă, de care pot beneficia unele grupuri din afara bazinului.

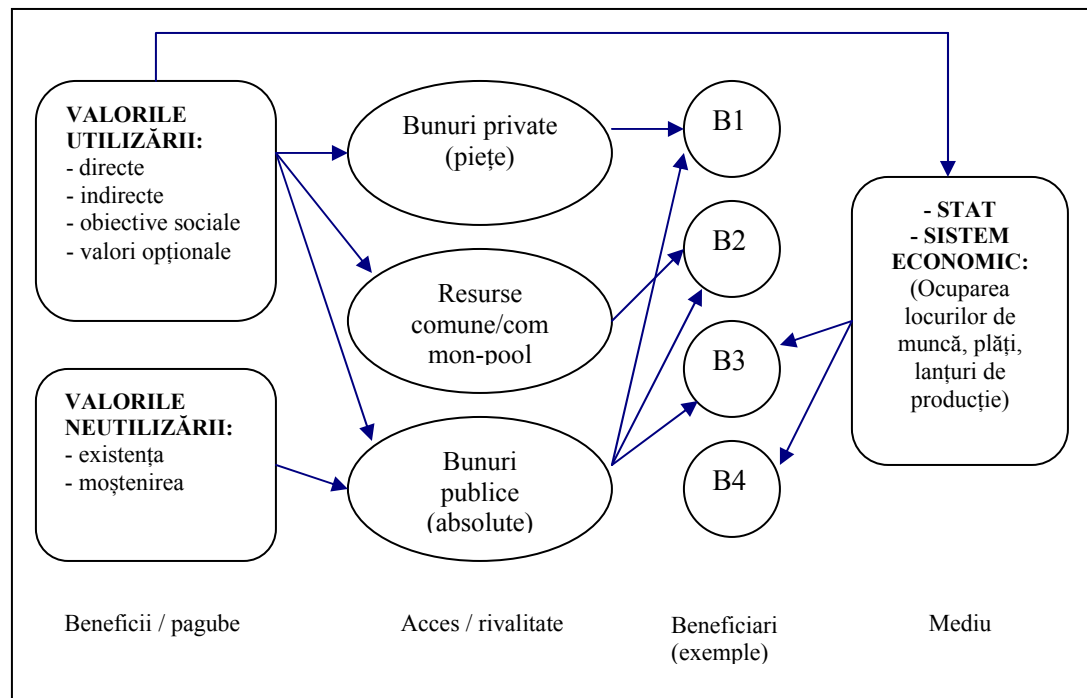


Figura 3. Fluxul beneficiilor în sistemele resurselor de apă

Figura 3 prezintă o reprezentare simplificată a fluxurilor beneficiilor sistemului resurselor de apă – inclusiv diferite tipuri de beneficii și forme de acces.

După cum arată figura de mai sus, determinarea beneficiilor și beneficiarilor sistemului resurselor de apă solicită în mod necesar o abordare holistă – una capabilă de identificarea interacțiunilor și externalităților, atât în mediul natural cât și în mediul uman, care afectează decisiv dimensiunea și destinația beneficiilor directe ale sistemului și altor tipuri de beneficii. Frecvent, beneficiile directe și beneficiarii reflectă doar o mică parte a rezultatelor reale ale managementului apei

și aceasta doar prin cartografierea fluxului beneficiilor indirecte pe care le vedem în imagine.

În acest fel, când vorbim despre echitate socială în distribuirea beneficiarilor asociați cu sistemul resurselor de apă, vorbim despre echitate în acest univers al beneficiilor și beneficiarilor. Totuși, datorită limitelor practice, deseori este necesar să se pună accentul pe beneficiarii direcți. Pericolul unei astfel de analize limitate este acela că valoarea reală a sistemului este subapreciată.

### **Căsuța 1: Beneficiari și beneficii în Bazinul inferior al fluviului Mekong**

Bazinul Inferior Mekong (LMB) cu aproximativ 60 milioane locuitori depinde economic și social la un nivel ridicat de resursele fluviului Mekong și are un mare potențial de dezvoltare. Beneficiile variate provenite de la fluviu sunt mai degrabă diferite în impactele lor directe și indirecte asupra indivizilor și societății în general. De asemenea, există o variație considerabilă între patru țări membre: Cambogia, Lao PDR, Thailanda și Viet Nam. În plus, China și Myanmar, de asemenea, țările riverane aferente fluviului Mekong, nu sunt membre ale Comisiei Bazinului Mekong (MRC) dar sunt considerate parteneri de dialog și distribuie informații.

Principalele beneficii și impactele lor asupra grupurilor țintă pot fi prezentate sumar după cum urmează:

1. **Pescuitul:** Captura anuală de aproape două milioane tone de pește contribuie semnificativ la consumul de proteine. În Cambogia 92% din proteinele animale consumate provin de la animale acvatice, 72% din pește. Comunitățile mai sărace depind foarte mult de pește față de comunitățile mai înstărite. Situația este similară în Lao PDR (rural), dar mai puțin pronunțată, deși încă semnificativă în Thailanda și Viet Nam. Beneficiile pescuitului din râuri și lanurile de orez sunt predominant locale și individuale; acvacultura privată este îndeosebi pentru consumul regional și export. Prin urmare, toate inițiativele de dezvoltare a pescuitului tradițional sunt cu profit imediat pentru populația locală (mai săracă) și pornind de aici, aceste inițiative îmbunătățesc echitatea.
2. **Energia hidroelectrică:** Potențialul imens din punct de vedere

economic și tehnic al hidroenergiei de aproximativ 30 000 MW în LMB este în prezent exploatat doar într-o mică măsură (11 scheme cu un total de 1 600 MW). Toate instalațiile existente sunt pe afluenți, nu pe cursul de apă principal. De departe cel mai mare potențial se află în Lao PDR unde de asemenea funcționează majoritatea instalațiilor existente. În Lao PDR cantitatea de energie generată este exportată și constituie cea mai mare sursă de venituri în valută pentru țară. Totuși, un număr mare de diguri pe afluenți (aproximativ 35 instalații) și pe cursul de apă principal (12 instalații, în plus de șase instalații mai îndepărtate în amonte în China) sunt puse în discuție. Beneficiile de la energia hidroelectrică sunt predominant regionale (LMB) și în afara bazinului, și anume pentru export pentru Thailanda și Viet Nam și înafara regiunii.

3. **Agricultura:** Agricultura este sursa principală de hrană din cadrul bazinului, justificând 70-80% din locurile de muncă pentru majoritatea populației rurale din LMB. Cea mai mare parte din agricultură este alimentată cu apă de ploaie sau irigată cu pompe din râuri sau din apele subterane. Doar în zonele semiaride din Thailanda există cantități semnificative de rezervoare pentru irigații. În Delta Mekong din Viet Nam, agricultura depinde în mare parte de apa eliminată din Lacul Tonle Sap, care acționează ca un rezervor natural. Beneficiile din agricultură sunt predominant locale și regionale, cu excepția producției de orez din deltă, care servește de asemenea și zonele din afara LMB și pentru export.

4. **Navigația:** Din punct de vedere istoric, navigația joacă un rol major în accesul la zonă. Totuși navigația continuă dinspre zonele gurii de vărsare spre zonele din amonte este întreruptă de căderi mari de apă, cum ar fi Cascada Khone de la granița dintre Cambogia și Lao PDR. Prin urmare de la aceasta, navigația este împărțită în două întinderi independente: întinderea din aval de la Marea Chinei de Sud la cascada Khone cu nave până la 10 000 dwt care navighează până la Phnom Penh, și întinderea din amonte cu nave mai mici de aproximativ 10-20 dwt. Beneficiile din navigație sunt locale și regionale pentru întinderea din amonte și locale și naționale pentru întinderea din aval.

Ca și în cazul beneficiilor descrise mai sus, impactele potențiale negative ale dezvoltării rămân în special locale pentru toate sectoarele, cu excepția energiei hidroelectrice, în special potențialul hidroenergetic asupra cursului principal. În plus, problemele echității



vor fi în general mai importante decât zona mai mare de impact. Prin urmare, este esențial să verificăm exploatarea privind energia hidroelectrică pe cursul de apă principal în raport cu impactul său asupra echității. De cele mai multe ori beneficiarii nu sunt aceeași cu cei care sunt afectați de impacturile negative cauzate de asemenea exploatarea. Recent a fost realizată o Evaluare Strategică de Mediu (SEA) pentru 12 hidrocentrale de pe cursul de apă principal. S-au utilizat câțiva indicatori sociali pentru problemele specifice fără un „indicator al echității” dedicat, iar evaluatorii au ajuns la concluzia că implementarea digurilor pe cursul de apă principal ar:

- duce probabil la o creștere economică la nivel local prin activități de construire și la nivel național prin exportul energiei în Cambogia și Lao PDR, țări unde proiectele ar fi localizate;
- îmbunătăți condițiile de navigare pentru vasele mai mari, dar
- avea impacturi net negative semnificative asupra pescuitului și agriculturii, sectoare care pot doar să fie parțial reduse;
- contribui la o dezvoltare inegală a țărilor din LMB deoarece beneficiile ar spori consumatorii de energie utilizând rețeaua națională (chiar în afara LMB) unde costurile ar fi suportate de comunitățile riverane sărace și vulnerabile; și
- reduce pe termen scurt și mediu sărăcia în zonele riverane sărace urbane și rurale.

SEA recomandă ca și concluzie ca deciziile privind barajele pe cursurile de apă principale să fie suspendate pentru o perioadă de zece ani cu revizuri la fiecare trei ani pentru a se asigura că activitățile esențiale perioadei de amânare sunt conduse eficient – în special pentru a îmbunătăți linia de jos/bottom line privind echitatea și egalitatea.

**Autor: Hartmut Bruehl**

### 3. PROBLEMA ECHITĂȚII SOCIALE ȘI MANAGEMENTUL APEI: O ABORDARE CONCEPTUALĂ

---

#### 3.1. Criteriile echității în gospodărirea apelor

**E**

ficiența economică, durabilitatea mediului și echitatea socială sunt trei obiective ale abordării IWRM<sup>7</sup>. Obiectivul echității social al IWRM a fost prezentat după cum urmează:

„asigurarea accesului echitabil la apă și la beneficiile utilizării apei, dintre femei și bărbați, persoane bogate și sărace, diferite grupuri sociale și economice atât din țară sau peste țări, care atrage după sine probleme de salarizare, acces și control”.<sup>8</sup> Totuși, când urmează să fie considerat echitabil accesul la apă și la beneficiile apei? Această întrebare este complicată prin spectrul larg de beneficii asociate cu resursele de apă și interacțiunile complexe care determină cine beneficiază și cum.

Alte întrebări critice sunt: Ce înseamnă echitate socială la nivelul unei întregi societăți? Cum este situația echității din cadrul sistemului instituțional de apă legat de echitate în societate? Este accesul la apă relevant pentru echitate la acest nivel? Sau mai degrabă există doar beneficii de acces care sunt importante? Putem identifica noi criteriile pentru un management echitabil al apei? Luând în considerare natura variată a beneficiilor, cum pot fi ele comparate din perspectiva distribuției echitabile? Este obiectivul echității sociale cel propus pentru managementul apei analog cu abordarea bazată pe drepturile omului pentru dezvoltare? Domeniile de psihologie, economie, sociologie, legislație, ingineria sistemelor și psihologia socială, toate au contribuții la a da răspunsuri la aceste întrebări. Și deoarece această lucrare este direcționată pe aplicațiile practice ale

<sup>7</sup> GWP/TAC (2000). *Managementul Integrat al Resurselor de Apă*. TAC-Documente Informative Nr. 4.

<sup>8</sup> R. Lenton și M. Muller (2009). *Managementul Integrat al Resurselor de Apă în Practică. Un Management al Apei Mai Bun pentru Dezvoltare*. GWP/Earthscan.

conceptului de echitate în politicile publice și nu pe analiză specializată a aspectelor particulare ale echității ca un subiect, am sintetizat contribuțiile făcute din diferite puncte de vedere și domenii în următoarea analiză.

Justiția a fost totdeauna un subiect popular pentru reflecția științelor sociale, în special în ultimii 200 de ani – de la propunerile utilitare asociate cu economia clasică în secolele al 18-le și al 19-lea prin teoriile justiției și prosperității propuse în ultimele câteva decenii.

Printre aceste teorii, viziunea utilitară și contribuțiile recente ale lui Rawl și Sen<sup>9,10</sup> sunt de interes special pentru a înțelege echitatea. Utilitarismul postulează existența unei funcții utilitare publice care reflectă fiecare nivel de satisfacție individuală. Conform poziției utilitare tradiționale, societatea ar trebui să urmărească maximizarea sumei utilităților individuale. În această versiune simplă, această abordare este indiferentă față de distribuția utilităților printre membrii societății, deși în alte versiuni, funcțiile utilității individuale sunt unite diferit, urmărind unele criterii normative, care pot favoriza o distribuție mai egalitară.

Conform analizei economice clasice, acest punct de vedere, orientat spre maximizarea utilităților individuale, ne-ar conduce la un punct al eficienței economice. Rawls se opune ideii că bunăstarea socială depinde direct și doar de nivelurile de satisfacere sau nesatisfacere a individului. În special, el se opune posibilității comparării și agregării utilităților individuale, lipsa atenției față de distribuția beneficiilor în cadrul societății și reducerea conceptului de justiție etică pentru utilitate.

Critica lui Rawl privind utilitarismul îl conduce la a propune o idee de dreptate care se bazează pe un acord deținut de indivizi raționali, care ignoră poziția lor în societate („vălul ignoranței”), astfel încât nu ar exista nici denaturare cu privire la

<sup>9</sup> J. Rawls (2001). *Dreptatea ca Echitate*. Universitatea Harvard.

<sup>10</sup> A. Sen (1979). *Egalitatea a Ce? Conferința Tanner privind Valorile Umane*, predată la Universitatea Standford.

interesele personale ale fiecărui individ în parte. În acest fel, pentru Rawls, „problema echității apare atunci când oamenii liberi, care nu dispun de autoritate asupra altora încep o activitate comună și stabilesc sau recunosc între ei reguli care definesc această activitate și care determină distribuirile de beneficii și responsabilități. O practică va părea echitabilă pentru toate părțile dacă niciuna dintre ele nu consideră că, prin participarea la practică, una din părți sau alta profită sau este forțată să dea în cererile pe care el le consideră nelegitime”. Conform acestei percepții, o practică ar fi cinstită sau echitabilă atunci când satisface principiile recunoscute de toți cei care iau parte la practică.

Rawls propune ca în viitor să existe un acord privind următoarele două principii:

- i. Fiecare persoană are un drept egal la anumite privilegii de bază.
- ii. Inegalitățile sociale și economice pot fi justificate doar dacă acestea răspund pozițiilor care sunt deschise pentru toți, în condiții de egalitate de șanse și dacă acest lucru este în beneficiul sectoarelor mai puțin avantajate (această abordare este cunoscută ca Principiul Diferenței<sup>11</sup>). Variabila care ar trebui să fie luată în considerare la definirea echității, conform lui Rawls, este un indicator al bunurilor primare care includ bunuri precum libertatea, oportunitățile, veniturile, averea și bazele respectului de sine.

Astfel, Principiul Diferenței conduce în general la un beneficiu total sub condițiile optime pe care le-ar oferi o abordare utilitară clasică, deoarece procesele de redistribuire modifică structura stimulentei cu care funcționează o piață perfectă, și prin urmare nu sunt neutre în ceea ce privește eficacitatea. Cu toate acestea, beneficiul total este mai mare decât distribuția egalitaristă, deoarece se

---

<sup>11</sup> Principiul Diferenței corespunde unui criteriu de distribuție tip Leximin, care constă în organizarea statelor de economie, maximizând bunăstarea indivizilor și în cazul în care există state care îndeplinesc această condiție, conform cu principiul “second-worst situated individual” și așa mai departe.

acceptă inechitate atunci când există beneficii împărțite și justifică pierderea eficienței doar dacă are drept rezultat beneficii pentru sectoarele cele mai sărace.

Sen își concentrează atenția asupra legăturii dintre bunurile deținute de o parte și satisfacția finală sau utilitatea care este generată de consumul de bunuri, punând accentul pe rolul jucat de capacitățile fiecărei persoane. Aceste capacități constituie o parte importantă a libertății individuale reale a persoanei și depind de caracteristicile personale și factorii sociali. Prin urmare, el propune ca echitatea în societate să garanteze anumite libertăți reale, astfel încât individul să aibă posibilitatea să-și realizeze propria dezvoltare<sup>12</sup>.

Psihologia socială oferă o abordare diferită subiectului referitor la echitate. În loc de a analiza cel mai dezirabil model de distribuire, ea investighează cum percep diferite grupuri sociale echitabilitatea sau cinstea.

Conform literaturii de specialitate, percepția echității este asociată cu doi factori: „proportionalitatea” – prin care distribuția bunurilor recunoaște eforturile pe care fiecare le-a pus în obținerea de rezultate - și „egalitatea” - prin care toate părțile sunt tratate în aceeași manieră. Importanța relativă a acestor doi factori depinde de subiect și de fiecare persoană.

În ceea ce privește alocarea de apă, cercetările au constatat că grupurile sociale pot acorda importanță echității în procesele de luare a deciziilor sau în justiția procedurală, care merg dincolo de rezultatele concrete ale acestor proceduri sau ale justiției distributive<sup>13,14</sup>. Percepția echității în luarea deciziilor este determinată de: posibilitatea participării și exprimării opiniei, imparțialitatea și credibilitatea autorităților care trebuie să ia decizii, informarea corespunzătoare,

<sup>12</sup> A. Sen (1979). *Egalitatea a Ce? Conferința Tanner privind Valorile Umane*, predată la Universitatea Stanford.

<sup>13</sup> G. J. Syme, B. E. Nancarrow și J. A. McCreddin (1999). Definirea componentelor obiectivității în alocarea apei pentru folosințe umane și de mediu”. *Jurnalul Managementul Mediului* 57:51-70.

<sup>14</sup> C. Gross (2008). “O măsură a obiectivității: un cadru de investigare pentru a explora percepțiile obiectivității și justiției într-un conflict social din viața reală”. *Revista Ecologiei Umane* 15 (2).

capacitatea de a răspunde la orice subiect care apare, tratarea cu respect. În plus, cercetările psihologiei sociale arată că participanții sociali nu acționează exclusiv din propriul interes, cum se crede de obicei, ci sunt conduși deseori de motivații sociale.

În ceea ce privește criteriile aplicate politicii publice asupra alocării bunurilor în numele statului, sunt frecvent întâlnite două paradigme diferite de justiție distributivă, în special în țările în curs de dezvoltare. Prima pledează pentru o distribuție egalitaristă și răspunde la etica drepturilor, sub care toți oamenii sunt înțeleși ca egali, care merită să fie tratați în mod egal. A doua paradigmă răspunde eticii drepturilor și recunoaște faptul că indivizii sunt diferiți unul față de celălalt și că pentru a reduce inegalitățile aceștia trebuie să primească un tratament diferențiat.

Modelul egalitarist are drept rezultat politicile publice care sunt universale, deoarece sunt aplicate egal tuturor indivizilor. Pe de altă parte, modelul echității pledează pentru orientarea selectivă care se concentrează pe acordarea de ajutor celor care sunt cei mai nevoiași pentru a crește posibilitățile lor la nivelul restului populației.

Așa cum am văzut, în căutarea unor criterii pentru definirea managementului echitabil al apei, multe domenii diferite – de la economie la psihologie socială – au avut ceva de completat. Și când vine vorba de uniunea politicilor publice și instituțiilor, intuițiile și perspectivele lor combinate sunt mult mai folositoare decât „privirile înguste” oferite de orice alt domeniu sau teorie.

În gospodărirea apei, putem distinge multe zone particulare în care sunt văzute diferite tipuri de echitate, și de aceea este posibil să se accepte diferite criterii în fiecare caz<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> K. Wegerich (2007). “O revizuire critică a conceptului de echitate pentru susținerea alimentării cu apă la scări diferite în bazinul Amu Darya”. *Sisteme de Irigare și Drenare* 21:185-195.

În cele din urmă trebuie să ținem cont de faptul că criteriile echității care sunt aplicabile în fiecare caz depind semnificativ de condițiile culturale, sociale, economice și politice pentru fiecare țară sau regiune.

Luând toate acestea în considerare, această lucrare propune șase principii generale care pot constitui un cadru conceptual pentru echitatea în gospodărirea apei.

a) **Echitatea socială se referă la nevoile și drepturile persoanelor:**

Echitatea socială nu se concentrează pe lucruri (ex. dotări legate de apă sau numărul de hectare irigate), ci pe satisfacerea nevoilor și drepturilor persoanelor. În cazul gospodării apei, dimensiunea subiectivă este puternică datorită implicațiilor pe care apa le are asupra supraviețuirii oamenilor și modului lor de viață în general; datorită preferințelor diferite fiecare persoană poate avea o părere referitoare la utilizarea apei; și datorită posibilităților diferite utilizatorii obțin beneficii de la resursele de apă, în funcție de capacitățile lor. Aceasta înseamnă că în cadrul unui proiect de exploatare a resurselor de apă trebuie recunoscută existența unor anumite nevoi de bază ale oamenilor, precum și diferitele capacități ale oamenilor de a beneficia de apă și diferite valori pe care oamenii le atașează bunurilor și serviciilor asociate cu apa. De exemplu, unele persoane pot evalua rolul apei în frumusețea naturală sau oportunitățile de recreere peste utilizările de producție.

Punând oamenii ca centru de interes înseamnă că gospodărirea apei trebuie să fie înțeleasă ca un mod de avansare a obiectivelor de echitate socială. Astfel, analiza gospodării apei considerată într-o manieră izolată nu este întotdeauna suficientă pentru evaluarea performanței. Gospodărirea apei va fi înțeleasă a fi echitabilă atunci când va contribui în a face mai echitabilă situația persoanelor din cadrul societății.

De asemenea, acest accent pe situația finală a persoanelor înseamnă că politicile publice trebuie să fie evaluate ca un întreg. Astfel, va fi necesar

să se ia în considerare efectul cumulativ al politicilor gospodăririi resurselor de apă, precum și serviciile legate de apă și politicile din afara sectorului, inclusiv politicile generale care pot determina impacte finale asupra echității sociale.

- b) **Totalitatea beneficiilor trebuie să fie luată în considerare:** Așa cum s-a discutat anterior, beneficiile furnizate de apă sunt de tipuri diferite și fiecare persoană sau grup le poate accesa în diferite moduri. Astfel, la analiza echității unei situații, trebuie să fie luate în considerare toate beneficiile generate sau pagubele pentru participanții diferiți – inclusiv beneficii indirecte și externalitățile de mediu sau alte externalități. Pe de altă parte, natura diferită a bunurilor și serviciilor care sunt asociate cu gospodărirea apei, precum și valorile diferite atribuite de beneficiari, face extrem de complexă definirea cu exactitate a ceea ce urmează să fie împărțit echitabil. În sistemul resurselor de apă există de obicei unele bunuri care sunt supuse valorii de piață, unele care nu sunt dar pot fi încă evaluate din punct de vedere economic și altele care sunt complet rezistente la evaluarea economică. De asemenea, este frecvent cazul în care valoarea atribuită beneficiilor și costurilor este legată de calitățile care sunt dificil de măsurat. De exemplu, într-un sistem al resurselor de apă, oamenii pot câștiga simultan o varietate de beneficii: securitate mai mare în furnizarea diferitelor cerințe, modificările calității apei, modificări în nivelurile apelor subterane, exploatarea posibilităților pentru sectoarele cele mai sărace, riscurile la inundații, modificările condițiilor naturale și posibilităților pentru recreere, modificări ale ecosistemelor și multe altele. Această diversitate a bunurilor și serviciilor face dificilă, dacă nu imposibilă, măsurarea comună pentru evaluarea echității unei anumite alternative de management. În ciuda dificultăților, pentru evaluarea echității sociale unei politici specifice sau sistem instituțional, trebuie luate în considerare toate beneficiile și costurile asociate. Acest lucru trebuie să includă, de asemenea, luarea în



considerare a impactelor asupra integrității resurselor de apă, care trebuie să fie protejate.

- c) **Oportunitățile egale, menținerea corectitudinii și justiția procedurală în general, sunt componente fundamentale ale echității sociale:** În sectorul apei, acest lucru înseamnă acordarea de atenție aspectelor „delicate” ale gospodăririi apei, precum și mecanismelor de participare și soluționare a conflictelor, capacității de construire a utilizatorilor de apă și acordului cu privire la regulile care determină ceea ce este corect. Astfel, nu trebuie doar idealuri pentru a realiza ca echitatea socială să fie declarată și stabilită, ele trebuie să fie executorii, iar legea joacă un rol important din acest punct de vedere – în asigurarea atât a parametrilor fundamentali cât și a celor procedurali pentru realizarea echității în practică.
- d) **Nevoile și principiile etice care sunt recunoscute ca bază de societate trebuie să fie prioritizate:** Există anumite principii care au fost prezentate de societăți, de exemplu non-discriminare, accesul la anumite nevoi de bază. În general aceste cerințe au fost incluse în cadrul conceptului de drepturi ale omului și sunt indispensabile pentru crearea unei situații echitabile.
- e) **Situația actuală a echității trebuie să fie analizată în cadrul proceselor istorice care au condus la aceasta și a dinamicilor sale actuale:** Distribuția actuală a beneficiilor care provin de la apă într-o anumită societate este determinată de numeroși factori culturali, economici, sociali și politici care au influențat dezvoltarea ei istorică. Este posibil pentru aceleași principii originale să se mențină validitatea lor în timp din perspectiva echității, dând legitimitate socială pentru distribuția existentă a beneficiilor. Sau ar putea fi necesară modificarea

lor totală sau parțială așa cum valorile predominante se dezvoltă sau noi provocări apar ca rezultat al dezvoltării.

- f) **Deși politicile sunt adesea capabile să avanseze obiectivele eficienței economice și echității sociale în mod simultan (vezi secțiunea 5.2), în unele cazuri realizarea echității sociale poate solicita transferul cu eficiența economică:** Volumul total al beneficiilor este afectat de distribuția care este adoptată. Așa cum a fost punctat mai sus, o distribuție egalitaristă completă a beneficiilor nu maximizează totalul beneficiilor obținute, deoarece distorsionează sau elimină anumite stimulente. În acest context, trebuie să ne întrebăm ce nivel al inegalității ar trebui să fie acceptat.

Așa cum s-a arătat până acum, nivelul echității sociale încorporată în sistemul instituțional și politicile de apă depind de fiecare societate și de valorile etice pe care le dețin în acel moment în dezvoltarea sa. Astfel, abordările adoptate de diferite societăți pot varia de la Principiul Diferenței al lui Rawls, conform căruia sunt acceptate doar acele inegalități care implică beneficii pentru cel mai vulnerabil sector, pentru propunerea utilitaristă clasică care caută doar maximizarea beneficiilor, indiferent de distribuția lor sau de echitatea socială.

De asemenea, este important să reținem, așa cum s-a arătat mai sus la punctul (a) (Echitatea socială se referă la nevoile și drepturile persoanelor), că în analiza beneficiilor trebuie să luăm în considerare anumiți factori. Aceștia includ efectul cumulativ al politicilor gospodăririi resurselor de apă, precum și acele politici care sunt implicate în serviciile legate de apă și statul și politicile generale, inclusiv instrumentele de distribuție implementate de societăți pentru a compensa sărăcia – precum sistemele de impozitare și subvenționare.

Figura 4 descrie cum diferite combinații de politici de alocare a apei, politici de deservire a apei și politici generale dau randament cu diferite nivele relative ale echității sociale și eficienței economice. În această figură se observă două traiectorii diferite ale politicii. Traectoria OA arată rezultatul politicilor sectorului de apă care sunt orientate către o alocare echitabilă originală combinate cu alte politici care tind către eficiență economică; cum ar fi cazul politicilor care susțin fermierii săraci pentru îmbunătățirea productivității lor agricole. În traiectoria OB se observă rezultatele activităților care încearcă să genereze o echitate mai mare în distribuirea beneficiilor prin aplicarea politicilor redistributive generale (de exemplu, prin impozitare) la activitățile foarte eficiente din punct de vedere al economiei de apă (de exemplu, generarea energiei hidroelectrice sau activități miniere).

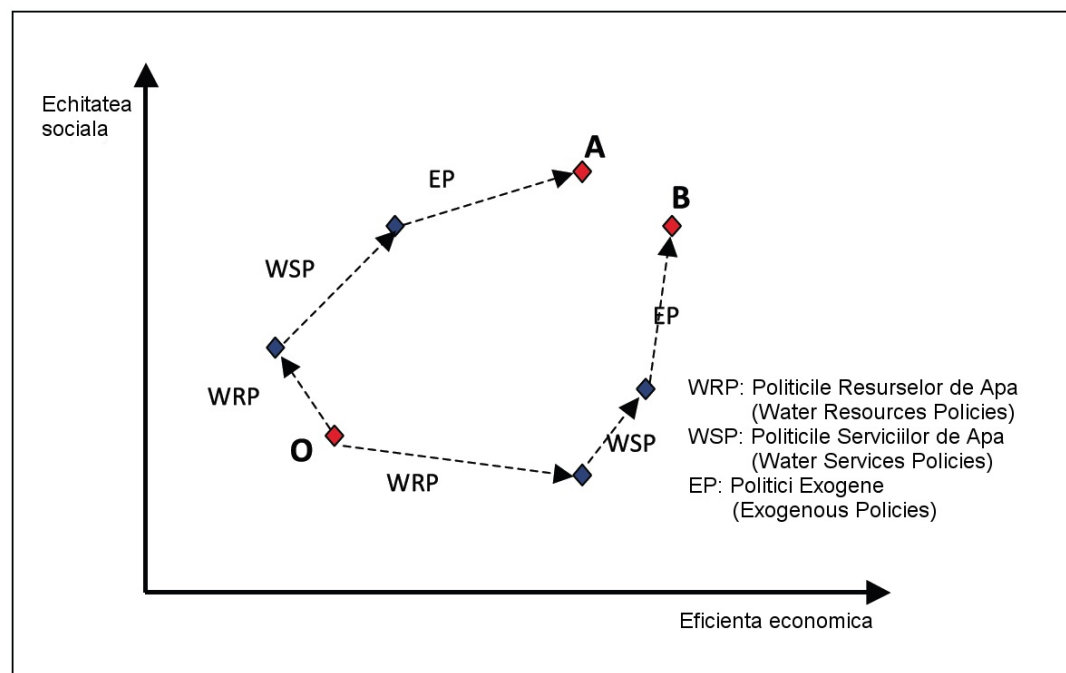


Figura 4. Efectele combinate ale diferitelor politici asupra rezultatelor echității și eficienței

În diagramă, punctul O reprezintă situația inițială. Săgețile la cele două puncte de pe poziția a doua ilustrează rezultatele eficienței echitate-economie de la două abordări diferite pentru procesul de alocare. Punctele de pe poziția a treia arată situația care rezultă din adăugarea politicilor serviciilor legate de apă și, în cele

din urmă, punctele de pe poziția a patra arată situația finală, odată ce au fost luate în considerare efectele politicilor generale. În concordanță cu analiza de mai sus, această situație finală ar trebui să fie într-un spațiu dintre criteriile utilitariste și principiul diferenței al lui Rawls.

### **3.2. Echitatea și drepturile omului**

Distribuirea echitabilă a beneficiilor asociate cu apa implică prioritate pentru un grup de nevoi de bază și un standard minim de servicii legate de apă pentru a îndeplini acele nevoi. O societate trebuie să convină asupra nevoilor ce urmează să fie prioritizate și asupra standardelor, iar o distribuție care nu oferă standardul minim menționat nu poate fi considerată echitabilă.

Din necesarul de bază în ceea ce privește apa există unele nevoi care nu sunt incluse în conceptul drepturilor omului. În ceea ce privește acest subiect, Înaltul Comisar al Națiunilor Unite pentru Drepturile Omului a definit „Abordarea Bazată pe Drepturile Omului” – un cadru conceptual pentru procesul dezvoltării umane care este, din punct de vedere al actelor normative, bazat pe standardele drepturilor omului, iar din punct de vedere operațional, direcționat către promovarea și protejarea drepturilor omului. În esență, această abordare a integrat normele standard și principiile din sistemul internațional al drepturilor omului în planuri, politici și procese de dezvoltare.

O trăsătură principală a acestei abordări este aceea că cerințele minime definite ca drepturi ale omului nu sunt opționale și nu sunt o dispoziție legală de voluntariat adoptată sau abandonată în funcție de dispoziția fiecărui guvern. Astfel, această abordare stabilește o relație între aplicanți, cei care sunt considerați deținătorii legali ai drepturilor, și stat sau alți actori, care au obligații corelate și care sunt considerați responsabili pentru obligația de a urma aceste cerințe.

În ceea ce privește apa, Comentariul General 15 al Comitetului pentru Drepturile Economice, Sociale și Culturale ale Consiliului Economic și Social al Națiunilor

Unite a stabilit dreptul omului pentru „apă într-o cantitate care este suficientă, sigură, acceptabilă și accesibilă fizic și economic, pentru folosință personală și casnică”<sup>16</sup>. Ca și în cazul altor drepturi, îndeplinirea acestor drepturi este o responsabilitate a statelor sub principiul „îndeplinirii progresive”. Acest lucru a fost elaborat în continuare în Rezoluția ONU adoptată recent privind Dreptul Omului la Apă și Sanitație<sup>17</sup>. Rezoluția ONU dclară că „dreptul la apă potabilă sigură și curată și la sanitație ca un drept al omului care este esențial pentru respectarea deplină a vieții și tuturor drepturilor omului”.

De asemenea, trebuie să luăm în considerare drepturile mai generale conectate cu gospodărirea resurselor de apă, precum și acelea legate de sănătate, casă, hrană, viață și demnitate, care sunt de asemenea legate implicit de apă. Dreptul la un mediu sănătos sau pentru un mediu în sine este un alt drept cu implicații clare asupra apei, și deși acordul internațional nu a atins acest aspect, preocupările legate de mediu au fost încorporate în legislația națională pentru apă în unele țări.

Dacă facem explicite cerințele legate de apă, necesare pentru susținerea altor drepturi ale omului, abordarea bazată pe drepturile omului implică drepturi la apă care merg dincolo de folosirea în scop personal sau casnic. Această abordare propune includerea următoarelor cerințe:

- apa pentru nevoile umane de bază;
- apa pentru populația indigenă;
- apa pentru securitatea alimentelor și producția altor alimente la nivel de familie;
- apa pentru producție la un nivel al economiei comunitare/naționale;
- gospodărirea apei pentru susținerea unui mediu uman sănătos;

<sup>16</sup> Comitetul privind Drepturile Economice, Sociale și Culturale. Comentariul General Nr. 15 (2002). Dreptul la apă (art. 11 și 12 ale Acordului Internațional privind Drepturile Economice, Sociale și Culturale). Sesiunea Douăzeci și nouă. Geneva, 11-29 Noiembrie 2002.

<sup>17</sup> Rezoluția ONU A/RES/64/292. Rezoluție adoptată de Adunarea generală 64/292. Dreptul omului la apă și sanitație. Sesiunea Șaizeci și patru. 3 August 2010.

- apa pentru mediu (pentru biodiversitate precum și pentru mijloacele de existență bazate pe resursele mediului).

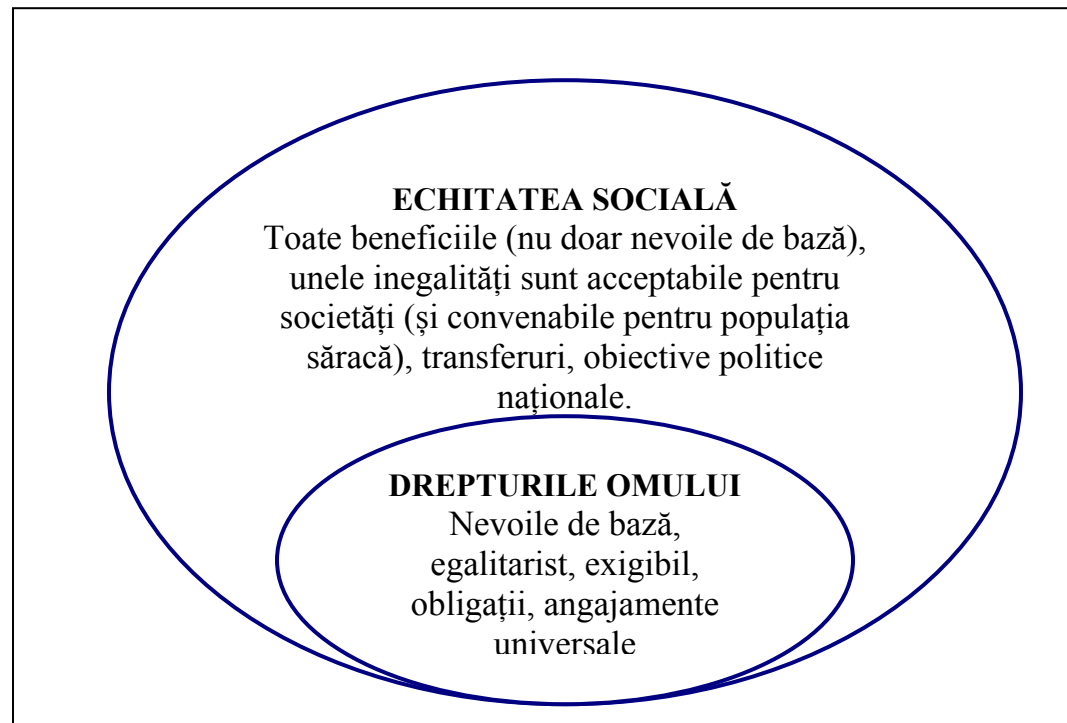
Conținutul specific al acestor cerințe este analizat în secțiunea 5.1.

Comparând abordarea bazată pe drepturile omului cu forma echității sociale propusă ca un obiectiv al IWRM (Figura 5) se scot în evidență următoarele observații.

- Nu există nicio îndoială pentru faptul că o distribuire de beneficii ce urmează a fi considerată echitabilă, aceasta trebuie să fie înclinată către nevoile de bază ale oamenilor, indiferent dacă acele nevoi fac parte sau nu din standardele care sunt recunoscute ca drepturi ale omului. În acest sens, obiectivul echității sociale este substanțial mai necesar decât ceea ce se numește o abordare bazată pe drepturile omului, deoarece echitatea se referă la spectrumul complet al beneficiilor și costurilor asociate cu sistemele resurselor de apă și nu doar la cerințele minime care pot fi incluse într-o definiție a nevoilor de bază. Totuși, când aceste cerințe minime sunt recunoscute ca drepturi ale omului, ele sunt exigibile, iar furnizarea lor este o obligație, sub principiul „îndeplinirii progresive”.
- Multe beneficii care sunt peste scopul nevoilor de bază sunt, cu toate acestea, supuse obiectivelor justiției sociale pe care o anumită societate le are sau aspiră la ele. Obiectivele politice ale societății cu privire la condițiile vieții membrilor săi, nu doar în raport cu apa, reflectă factori multipli care sunt prezenți în dezvoltarea lor istorică și în situația actuală. În acest mod, obiectivele unei justiții sociale mai mari care sunt prezente în lupta împotriva sărăciei nu implică în mod necesar existența drepturilor omului pentru protecție (chiar acest lucru ar putea fi unul din scopurile lor).
- Pe de altă parte, tratarea acestor beneficii ca cerințe minime și echivalarea lor cu drepturile omului obligatorii și exigibile, chiar și atunci când acestea

sunt obiective sociale mai degrabă decât nevoi de bază, poate fi periculoasă pentru exercitarea unei echități mai mari în societate. Există inegalități care sunt acceptabile pentru societăți și care pot contribui la îmbunătățirea condițiilor mai slabe ale sectoarelor. Mai precis, de exemplu, există cerința propusă de Rawls în „principiul diferenței” astfel încât să considere o distribuire determinată a beneficiilor ca acceptabilă din perspectiva echității.

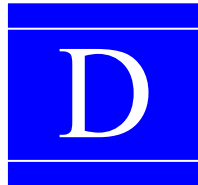
În consecință, conceptul echității sociale inclus în abordarea IWRM nu ar trebui să fie confundat cu protecția unică a drepturilor omului.



*Figura 5. Relația dintre abordările echității sociale și drepturile omului*

## 4. ECHITATEA SOCIALĂ ÎN GOSPODĂRIREA APELOR: ECHITATEA ÎN PROCESELE DE LUARE A DECIZIILOR

---



in perspectiva echității sociale, abordarea pentru procesul de luare a deciziilor poate fi la fel de importantă ca rezultatele procesului. Așa cum s-a discutat în secțiunea 3.1, elementele justiției procedurale – precum imparțialitatea și credibilitatea autorităților decizionale; abilitatea de a participa la proces, exprimarea opiniilor și expunerea problemelor; accesul la informații corespunzătoare; și fiind tratate cu respect – contribuie, precum și conținutul de fond al regulilor, pentru percepția echității.

De asemenea, caracteristicile sistemelor resurselor de apă, care solicită interacțiunea numeroșilor utilizatori în diferite faze ale gospodăririi apelor, dau o relevanță specială participării publice și studiului social<sup>18</sup> în guvernarea sectorului.

Privind la istoria gospodăririi apelor, aceasta ne arată că există anumite probleme frecvente care compromit echitatea proceselor decizionale și declanșează plângeri din partea utilizatorilor de apă. Următoarele secțiuni oferă o descriere succintă a acestor probleme.

### 4.1. Absența nominală sau practică a unui cadru normativ

Un sistem instituțional care reglementează eficient accesul la diferite beneficii oferite de resursele de apă, fie el formal sau obișnuit în caracter, este o condiție indispensabilă pentru echitatea socială în gospodărire a apelor. O singură excepție de la această regulă este acolo unde nu există competiția resurselor, de exemplu în zonele unde resursele de apă sunt abundente iar cerințele sunt relativ mici. Cu

---

<sup>18</sup> K. H. Bowmer (2007). “Soluționarea Conflictului în Distribuirea Regională a Apei: Oportunități pentru Studiul Social”, Conferința ABARE, Canberra.



toate acestea, în cele mai multe cazuri utilizarea resurselor de apă este dezvoltată într-un context al rivalității și suficiente externalități sunt generate pentru întrebuintarea regulilor ce urmează a fi indispensabile. În aceste cazuri, experiența arată că absența instituțiilor corespunzătoare este avantajoasă pentru membrii mai puternici ai societății și în detrimentul membrilor mai slabi. De exemplu, în cazul acviferelor supraexploatare nu există controale efective asupra extracției, reducerea progresivă a nivelurilor apelor subterane înseamnă că aceia care sunt incapabili să-și permită costuri de exploatare din ce în ce mai mari nu mai sunt capabili să acceseze apele subterane mult timp. Un alt exemplu comun este descărcarea necontrolată de produși contaminanți în cursurile de apă care dăunează sănătății, în special a oamenilor cei mai săraci, care depind de apa poluată pentru apa potabilă și pentru mijloacele de trai. Astfel, noi vedem importanța sistemelor instituționale eficiente în realizarea echității sociale; anarhia nu favorizează echitatea.

#### **4.2. Probleme de asimetrie**

Deciziile care trebuie luate în sistemul instituțional care reglementează accesul sunt deseori complexe din punct de vedere tehnic și implică interese diferite (individuale, de grup, de companii, etc.). Din perspectiva echității, acestea creează următoarele provocări.

##### **a) Comunicarea**

Comunicarea naturii deciziilor care sunt luate și informațiile care au o influență asupra acelor decizii este o cerință minimă a unui proces echitabil de luare a deciziilor. Dacă toții actorii implicați nu au acces la aceeași informație, procesul nu poate fi echitabil. Din acest motiv, de obicei este impusă obligația de a publica astfel de informații prin diferite mijloace media și proceduri – în funcție de condițiile locale. De exemplu, în Chile, noi revendicări pentru drepturile la apă sau pentru modificări în alocările existente trebuie să fie publicate de lege, în ziarele din țară privind anumite date și cu anumite formalități. Această procedură a trebuit să fie extinsă pentru a include radio deoarece ziarele s-au dovedit a fi o

formă ineficientă de comunicare în zonele rurale. În orice caz, eforturile depuse pentru comunicare sunt în general insuficiente în informarea factorilor implicați deoarece problema acestor decizii – deși ar putea fi foarte importantă – este marginală în raport cu preocupările zilnice ale majorității oamenilor. În fiecare sistem larg, reprezentarea indirectă a intereselor unui grup și o atitudine proactivă a statului către informarea grupurilor afectate potențial sunt cele mai obișnuite soluții a acestei provocări.

**b) Instruirea factorilor interesați privind utilizarea corespunzătoare a sistemului legal și instituțional și garanțiile lor**

În locurile unde sistemul instituțional nu se bazează pe practici ancestrale, cunoștințele actelor normative sunt deseori dificil de înțeles și utilizat pentru cei care nu sunt specialiști. Acest fapt produce o asimetrie mare între aceia (de exemplu companiile mari) care își pot permite expertize relevante și masă mare de părți potențiale care pot avea un interes asupra subiectului. Această asimetrie a informațiilor permite unor grupuri sau utilizatori să obțină avantaje care sunt în detrimentul majorității. Din acest motiv, statul trebuie să acționeze pozitiv prin programe care sunt specifice pentru diseminarea informațiilor adecvate și pentru instruire sau să intervină din oficiu pentru a proteja interesele celor slabi.

Pentru a putea să se angajeze într-o participare eficientă și durabilă, toate părțile trebuie să aibă capacitatea de a organiza și negocia. Astfel, capitalul social al organizațiilor utilizatoare de apă și a altor corpuri ale societății civile joacă un rol decisiv în calitatea negocierilor din cadrul sectorului de apă și în nivelul de echitate atins de sistem. În acest context, de o importanță mare sunt studiile sociale din ce în ce mai multe realizate de sectoarele cele mai slabe, consolidarea încrederii în sine și construirea capacității lor pentru a participa la dezbateri și a forma alianțe pentru interesele lor viitoare<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> IUCN (2010). “*Negocierea. Acoperirea sectorului de apă de către acord*”.

### c) Cunoștințe tehnice specializate

Complexitatea sistemelor resurselor de apă înseamnă că procesul decizional trebuie să se bazeze deseori pe un transfer mare de informații tehnice și instrumente sofisticate de management – prin urmare sunt necesare planuri de monitorizare, de cercetare și date disponibile publicului. Cu toate acestea, variabilitatea inerentă în sistemele hidrologice, progresul și natura cu efect întârziat a impactelor intervențiilor în sistem și informațiile imperfecte pot masca adevărata situație a resurselor de apă. Acest eșec al informațiilor tinde să aibă repercursiuni mai mari asupra utilizatorilor din aval, care sunt mai vulnerabili la lipsuri și la supraexploatarea din amonte<sup>20</sup>. De asemenea, cunoștințele imperfecte despre încărcarea acviferelor și nivelurile de exploatare, împreună cu tărăgănarea sistemului în a răspunde solicitărilor, are drept rezultat supraexploatarea care este recunoscută prea târziu de factorii interesați. Un alt domeniu în care deficiențele cunoașterii științifice și metodologice sunt deseori critice este determinarea cerințelor de mediu<sup>21</sup>. Astfel, echitatea în decizii se află în mod fundamental în durabilitatea tehnică și integritatea acțiunii statului, deoarece este foarte puțin probabil pentru ca sectoarele mai slabe să fie capabile să investească într-un corespondent tehnic pentru a proteja interesele lor.

### 4.3. Corupția și lipsa transparenței în proceduri

O mare amenințare a echității în gospodărirea apei este corupția entităților care sunt responsabile cu stabilirea și aplicarea normelor, precum și a factorilor interesați. Riscul de corupție depinde în general direct de nivelurile de corupție prezente la nivelul statului și în societatea dintr-o anumită țară. În cazul gospodării apei, acest risc este alcătuit din complexitatea sistemelor resurselor de apă, care face dificil pentru public și pentru stat a controla corupția.

<sup>20</sup> P. van der Zaag (2007). “Asimetrie și echitate în managementul resurselor de apă; probleme instituționale critice pentru Africa de Sud”. *Managementul Resurselor de Apă* 21: 1993-2004.

<sup>21</sup> N. Schofield, A. Burt și D. Connell (2003). *Alocarea de apă pentru mediu: principii, practici, politici, progres și perspective*. Pământ&Apă Australia: Canberra.

Apa a fost identificată ca un sector cu grad mare de risc pentru corupție, în special pentru că responsabilitatea este dificil de menținută când responsabilitățile din cadrul gospodăririi apei sunt deseori distribuite între mai multe agenții și nivele sau sunt concentrate în cadrul unor grupuri mici cu transparență și participare insuficientă din partea cetățenilor. De asemenea, responsabilitatea este dificil de menținut când natura tehnică a obiectului îl face inaccesibil pentru cetățeanul obișnuit. De asemenea, caracterul neoficial care există în unele sisteme de distribuire a apei pentru sectoarele sărace poate îngădui corupție și poate lăsa utilizatorii de apă fără drept de apel. În plus de aceasta, proiectele pentru resursele de apă implică deseori niveluri mari de investiții – făcând mize mari.

În conformitate cu o gamă largă de rapoarte, cele mai frecvente domenii pentru corupție implică atribuirea autorizațiilor de apă și de distribuire, controlul poluării și protecția mediului, performanța și operarea sistemelor pentru alimentarea cu apă, lucrări de construcții, precum sisteme extinse de irigații sau hidrocentrale. Grupuri puternice pot influența luarea deciziilor, publice sau private, prin plăți sau prin „capturarea” proceselor decizionale. Aceste probleme de corupție sunt văzute efectiv în toate țările atât în decizii de la nivel ridicat, precum contractul de construcție pentru un dig mare, cât și în decizii de nivel mic, precum devierea unui curs mic de apă pentru beneficiul unui utilizator<sup>22, 23, 24</sup>.

#### 4.4. Discriminarea

Conceptul echității include ideea că niciun individ nu poate fi favorizat sau păgubit în deciziile luate de autorități în acțiuni sau în ceea ce privește drepturile lui sau ei datorită genului, statutului social, convingerile religioase sau politice

<sup>22</sup> H. Elshort și D. O’Leary (2005). *Corupția în Sectorul Apei: Oportunități pentru Abordarea unei Probleme Globale, în Pot Fi Îndeplinite Țintele Internaționale privind Apa Fără Lupta Împotriva Corupției?* Seminarul Săptămâna Mondială a Apei de la Stockholm.

<sup>23</sup> Transparența Internațională (2008). *Raportul Corupției Globale din 2008, Corupția în sectorul apei.*

<sup>24</sup> H. Tropp și P. Stalgren (2005). *Dinamica Corupției: Punerea de limite pentru exploatarea apei, în Pot Fi Îndeplinite Țintele Internaționale privind Apa Fără Lupta Împotriva Corupției?* Seminarul Săptămâna Mondială a Apei de la Stockholm.

sau oricare altă caracteristică. Cea mai obișnuită formă de discriminare are legătură cu genul, totuși există exemple cu privire la diferențele sociale, rasiale sau politice.

Formele în care diferite societăți exprimă discriminarea împotriva femeilor în domeniul de aplicare a gospodăririi apelor au fost documentate în numeroase studii<sup>25,26,27</sup>.

În analiza discriminării este important să se ia în considerare faptul că bărbații și femeile joacă de obicei roluri diferite în ceea ce privește apa, roluri care sunt structurate în jurul considerațiilor de natură socio-culturală, legală și religioasă. De asemenea ei au nevoi diferite și au acces diferit la resurse.

Rolurile diferite ale bărbaților și femeilor sunt observate în problemele legate de apă și sanitație, precum și în irigații. În ceea ce privește primul punct, este de notorietate faptul că femeile sunt frecvent responsabile de pregătirea hranei, alimentarea cu apă în casă, spălarea rufelor, curățenie și menținerea igienei și educarea copiilor în habitatele lor, pe lângă alte sarcini.

Nevoile de apă și cerințele de sanitație ale bărbaților și ale femeilor sunt diferite, așa cum sunt preferințele și preocupările lor în acest sens. Cercetările arată o legătură între deficiența sistemelor privind accesul la apă și sanitație și niveluri mai joase de școlarizare a femeilor. În plus, expunerea și vulnerabilitatea la poluare, secetă și inundații este de obicei mai mare pentru femei, așa cum sunt și costurile pe care ele trebuie să și le asume în viața personală când ele nu pot conta pe accesul la apă.

---

<sup>25</sup> *De ce și cum se face Integrarea Genului în Managementul Resurselor de Apă*. Document Informativ pentru Procesul Viziune Mondială din 2000.

<sup>26</sup> *Raport din 2003 privind Genul și Exploatarea Apei: Perspectivile Genului asupra Politicilor în Sectorul Apei*. Alianța Gen și Apă din 2003.

<sup>27</sup> CAP-NET, GWA (2006). *De ce sunt importante aspectele legate de gen: Tutorial pentru manageri și managerii de apă*. Multimedia și broșura CD. PAC-NET pentru Dezvoltarea Capacităților de Rețea în Managementul Integrat al Resurselor de Apă, Delft.

În unele comunități, femeile sunt prezentate cu restricții care afectează viața lor economică și socială și care afectează echitatea în utilizarea resurselor de apă, de exemplu, ca o consecință a limitărilor în accesul la proprietate sau la credit. În același mod, dezavantajele legate de situația lor educațională le restricționează abilitatea lor de a participa la administrarea interselor comune. În astfel de cazuri, crearea pur și simplu a unui management al apei neutru din punct de vedere al genului nu va fi suficientă pentru reducerea inegalității.

Acest context general al asimetriei dintre genuri cu privire la gospodărirea apei poate conduce la situații foarte remarcabile de inegalitate. Deoarece aceste asimetrii sunt bazate pe concepții profund culturale, ele sunt deseori percepute ca „naturale” de către cei implicați. Aceste asimetrii trebuie să fie luate în considerare în proiectarea instituțiilor pentru a asigura echitatea de gen.

Trebuie să fie luate în considerare următoarele întrebări:

- Dacă prioritățile de acțiune sunt organizate luând în considerare în mod special prioritățile ambelor sexe, recunoscând faptului că prioritățile sunt deseori înclinate în favoarea bărbaților.
- Dacă în proiectarea soluțiilor au fost abordate nevoile și preferințele ambelor genuri.
- Dacă au fost analizate costurile și beneficiile alternativelor diferite, luând în considerare impactele diferite asupra bărbaților și asupra femeilor.
- Dacă femeile sunt dezavantajate în abilitatea lor de a participa în luarea deciziilor colective, din motive culturale și/sau educaționale.

#### **4.5. Probleme de acțiuni colective și agenție**

În general, gospodărirea apei și utilizarea apei necesită acorduri și eforturi colective, care conduc în mod natural la forme diferite de asociere între utilizatorii de apă și alte părți interesate. În practică, aceste asociații constituie instrumentul principal pentru participarea populației la gospodărirea apei.

Astfel de asociații ale utilizatorilor de apă, în care guvernul poate participa într-o măsură mai mare sau mai mică, reprezintă interesele comune ale membrilor individuali, precum și ale autorităților publice sau părților terțe. În unele cazuri, astfel de asociații pot avea responsabilitatea principală pentru guvernarea sistemului resurselor de apă. Deoarece aceste organizații au deseori numeroși membri, trebuie să dezvolte un sistem organizațional intern cu reprezentanți care pot acționa în numele grupului.

Multe din aceste asociații au o istorie lungă. Ele au persistat în ciuda modificărilor în mediul cultural, economic și social, iar permanența lor arată natura fundamentală a rolului lor.

Chiar dacă aceste organizații sunt pentru utilizatori o cale de a participa în activitatea de gospodărire a apei, nu înseamnă că experiența lor garantează echitatea socială. Ca și în multe organizații democratice, aceasta este o provocare pentru a asigura că deciziile echitabile reflectă interesele membrilor și că drepturile tuturor, în special a acelor fără putere, sunt respectate.

De asemenea, așa cum s-a menționat deja, datorită complexității managementului apei, este obișnuită existența asimetriei informației între reprezentanții organizației și membrii ei și că permite conducătorilor să acționeze cu un grad relativ de autonomie. Această situație este în continuare împuternicită de procentul mare de membri care deseori nu sunt la curent cu deciziile care îi afectează și care nu participă activ în organizație. În plus, este obișnuit pentru interesele utilizatorilor de a avea păreri diferite în funcție de zonele geografice, capacitățile economice, caracteristicile de producție, etc., și pentru acestea să constituie un stimulent pentru reprezentanți de a acționa în special pentru propriile interese sau interesele unui anumit grup.

Heterogenitatea utilizatorilor în sensul puterii economice, nivelurilor educaționale, capacităților tehnice, diferențelor culturale și influenței politice,

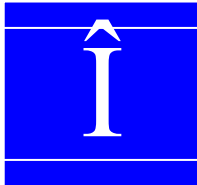
sporește riscul la asemenea probleme. Astfel, este necesar să evaluezi echitatea sistemului instituțional care împuternicește autoguvernarea organizației.

Formele de organizare care tind către o recompensă mai echitabilă a membrilor pot fi foarte diferite, în funcție de condițiile lor specifice. Dar există unele probleme care merită o atenție specială, precum sunt următoarele:

- Criteriile pentru determinarea nivelului de influență în deciziile colective: Există criterii strict egalitariste, unde toți utilizatorii au greutate similară, sau forme mai mult sau mai puțin complexe de compensare a influenței relative a membrilor care iau în considerare, de exemplu, drepturile la apă, proprietatea terenului, tipurile de utilizare, sectoarele geografice sau altele. În orice caz, modalitatea cea mai adecvată va fi una care garantează cooperarea și drepturile oricărei persoane.
- Regulile pentru aprobarea deciziilor colective: Mai ales atunci când este vorba despre decizii de mare importanță pentru organizație sau care afectează drepturile membrilor, sunt necesare controale suplimentare dincolo de majoritatea regulilor simple.
- Alocarea funcțiilor în cadrul organizației: În special alocările care evită o concentrare excesivă a puterii, ex. prin separarea funcției de rezolvare a conflictelor de cea de luare a deciziilor și crearea a forumurilor neutre, deseori, externe pentru apel.
- Mecanisme de responsabilitate: Acestea reprezintă o componentă esențială în structura organizației. Astfel de mecanisme sunt deosebit de importante, dar, de asemenea, dificile pentru proiectare când problemele fiind decise sunt foarte complexe, într-o asemenea măsură încât doar câțiva membrii (de obicei cei din control) sunt capabili să le înțeleagă.



## 5. ECHITATEA ÎN PRACTICA GOSPODĂRII RESURSELOR DE APĂ



În acest capitol luăm în considerare echitatea în activitățile care constituie managementul resurselor de apă, în special activități care reglementează următoarele decizii fundamentale:

- Extracția apei din cursurile naturale de apă, acvifere sau lacuri, pentru apă potabilă sau în scopuri de producție.
- Descărcările în cursurile naturale de apă, care înseamnă în mod frecvent risc de poluare, și în general acele activități orientate către managementul calității în apele naturale.
- Utilizarea apei în mediu natural sau ecosisteme asociate, de exemplu pentru navigație, agrement, pescuit, turism, etc.
- Conservarea capitalului natural prin reglementarea fluxurilor minime ale cursurilor de apă, nivelurilor apei subterane și altele.
- Acțiuni care modifică cursurile de apă și funcționarea lor sau care modifică regimul de apă al debitului, prin lucrări de control, lucrări de protecție a băncii, infrastructură de întreținere, poduri, etc.

Toate aceste activități implică un sistem instituțional care poate reflecta legi, norme și instituții definite oficial sau practici uzual acceptate. De asemenea, așa cum s-a discutat în Capitolul 2, în fiecare caz regimul privind accesul poate fi acela al unui bun public, fără nicio restricție, sau reglementat.

Din perspectiva echității sociale, acest sistem trebuie să rezolve diferitele provocări, pentru care există diferite soluții instituționale. Următoarele secțiuni descriu unele provocări comune și probleme relatate și posibile soluții.

## 5.1 Asigurarea nevoilor de bază și a cerințelor minime

Există cerințe diferite pentru bunuri și servicii pentru care societățile stabilesc un standard minim acceptabil.

Multe din acelea care sunt bunuri și servicii indispensabile sunt discutate în contextul drepturilor umane, precum: apa pentru nevoile umane de bază; pentru conservarea valorilor culturale și religioase, în special pentru populația indigenă; pentru securitatea hranei la nivel de familie, comunitate sau național; pentru conservarea unui mediu uman sănătos; pentru conservarea moștenirii capitalului natural și biodiversității; și pentru mijloacele de trai ale populației locale care se bazează pe resursele mediului.

Pentru aceste cerințe ce urmează să fie protejate, ele trebuie să fie recunoscute, iar criteriile și standardele trebuie să fie definite.

În unele țări, fluxurile de rezervă sunt stabilite pentru a îndeplini cerințele minime pentru nevoile umane de bază, utilizări uzuale și cerințe de mediu.

### a) Nevoile umane de bază

„Nevoile umane de bază” conțin rezervele de apă pentru folosințe personale și casnice (Comentariul General Nr. 15 din 2002 al Comitetului Drepturilor Economice, Sociale și Culturale ale Consiliului Economic al ONU). Acestea includ apa potabilă, sanitația personală, spălarea rufelor, pregătirea hranei și igiena personală și gospodăriei. Îndeplinirea acestor nevoi solicită între 25 și 100 litri de apă pe persoană pe zi conform estimărilor numeroșilor experți<sup>28</sup>. În Convenția ONU privind Protecția și Utilizarea Cursurilor de Apă Transfrontaliere și Lacurilor Internaționale<sup>29</sup>, este inclusă, de asemenea, apa pentru producția hranei, cel puțin suficientă pentru prevenirea foametei (vezi Căsuța 2).

<sup>28</sup> P. K. Wouters, S.I. Vinogradov, A. Allan, P. Jones și A. Rieu Clarke (2005). *Distribuirea Apelor Transfrontaliere O Evaluare Integrată a Drepturilor Echitabile: Documentele Tehnice IHP-VI pentru Modelul de Evaluare Juridică în Hidrologie Nr. 74*. UNESCO, Paris.

<sup>29</sup> 1997 Convenția ONU privind Legea Neutilizării pentru Navigație a Cursurilor de Apă Internaționale.

Apa necesară pentru îndeplinirea nevoilor umane de bază poate varia semnificativ de la o zonă la alta, în funcție de factori precum climatul, tipul solului, culturi cultivate, tehnologii disponibile. Condițiile de viață ale populației afectează de asemenea apa. De exemplu, în zonele aride unde oamenii depind de agricultura irigată pentru hrană, necesarul de apă va fi mai mare decât în zonele cu precipitații mai multe și un mod de viață pastoral.

În majoritatea actelor normative, nevoile personale de apă sunt prioritizate sau sunt considerate folosințe minime fără a fi necesară autorizare specifică, chiar dacă, în majoritatea cazurilor, nu sunt recunoscute explicit ca un drept. Pe de altă parte, extracțiile minime pentru supraviețuire nu sunt în general definite legislativ, astfel protecția lor, prin programe specifice și criterii de alocare, depinde de obiectivele echității fiecărei societăți.

#### **b) Utilizări uzuale**

Gradul la care utilizările uzuale de către comunitățile indigene sunt recunoscute legislativ, variază de la țară la țară. În unele cazuri, istoria colonială a țării a cauzat contradicții între legislația națională și practicile obișnuite. Există țări cu comunități indigene puternice care au depline drepturi tradiționale active și țări cu comunități indigene minoritare care sunt integrate la scară largă în cadrul unei societăți moderne și care nu au drepturi speciale.

O revizuire recentă a legislației în șapte țări din Asia a relevat faptul că doar două țări au recunoscut în mod expres drepturile tradiționale<sup>30</sup>.

În Africa, există zone vaste guvernate de reguli tradiționale. În Zambia, de exemplu, 70% din teritoriu este organizat în această manieră, astfel tradiția este,

---

<sup>30</sup> J. Bird, W.L. Ariens și D. Von Custodio (2008). *Drepturile la Apă și Alocarea Apei: Probleme și Provocări pentru Regiunea Asiatică. Rețeaua pentru Organizațiile Bazinelor Hidrografice ale Râurilor Asiatică*. Notă Tehnică a Băncii de Dezvoltare Asiatică RSDD.

în multe cazuri, mai importantă decât legile oficiale<sup>31</sup>. Pe alte continente interesele și drepturile comunităților indigene sunt protejate de lege. Astfel de exemple sunt cazurile din SUA, Canada și Noua Zeelandă, unde drepturile tradiționale sunt puternic recunoscute<sup>32</sup>. În America Latină, în ultimele decade, legislația a fost dezvoltată într-o măsură care protejează folosințele și tradițiile comunităților indigene.

Acolo unde coexistă ambele sisteme, cel modern și cel tradițional, legislația modernă poate fi fie în tensiune cu drepturile tradiționale fie în concordanță cu acestea. Această coexistență dă naștere unor întrebări, și anume când trebuie ca anumite utilizări și tradiții să fie recunoscute ca atare? Ce tipuri de utilizări trebuie să fie luate în considerare? Care este scopul acestei recunoașteri?

În ceea ce privește problema legată de ce tradiții ar trebui să fie recunoscute, Comisia Africană privind Drepturile Omului propune recunoașterea doar a acelor care sunt imemorabile, rezonabile, care au continuat fără întrerupere de la originile lor imemorabile și care au un anumit conținut clar<sup>33</sup>.

Când se iau în considerare tipurile utilizărilor care ar trebui să fie protejate, ar trebui să se recunoască faptul că culturile indigene au frecvent un concept al apei care trece dincolo de dimensiunea de producție și care atribuie apei un rol simbolic și social care este relevant pentru perspectiva lor mondială. De asemenea, cu toate că în multe societăți agricole irigația reprezintă folosința cea mai mare de apă, există diverse alte utilizări care sunt de mare interes pentru comunități, precum pescuitul sau scăldatul în lacuri și râuri, pășunatul vitelor și

<sup>31</sup> P. Chileshe, J. Trottier și L. Wilson (2005). Transferul drepturilor la apă și managementului apei din Africa în Zambia. Workshop Internațional privind Legea Apei a Africii: Multiple Cadre Legislative pentru Managementul Rural al Apei în Africa, Johannesburg, Africa de Sud.

<sup>32</sup> I. Gentes (2001). *Derecho de Agua y Derecho Indígena. Hacia un reconocimiento estructural de la gestión indígena del agua en las legislaciones nacionales de los Países Andinos*. Documento Conceptual para el Programa WALIR, Legea Apei și Drepturile Indigene. Către recunoașterea structurală a drepturilor indigene și regulilor managementului apei în legislația națională, Universidad de Wageningen, Países Bajos, y las Naciones Unidas-CEPAL, Santiago de Chile.

<sup>33</sup> Carta Africană (1998). Comisia africană privind drepturile omului.

vânătoarea în zonele umede sau utilizarea ecosistemelor acvatice și ripariene ca parte a mijloacelor de existență și condițiilor de viață a anumitor persoane. Pentru a proteja aceste utilizări poate fi necesară nu doar conservarea anumitor fluxuri în sensul cantității, ci de asemenea și luarea în considerare a calității și integrității habitatului și biotei.

Recunoașterea legală a folosințelor locale și tradițiilor poate veni să contrazică reglementările și drepturile stabilite de legislația națională. Nivelul tensiunii care se generează depinde de scopul dat recunoașterii. Există două opțiuni principale pentru delimitarea scopului: prin utilizarea apei sau prin zona geografică. De exemplu, unele țări au recunoscut anumite concesiuni pentru utilizarea resurselor de apă care sunt manageriate conform legislației tradiționale, dar mereu în cadrul contextului legislației naționale. Alte țări au recunoscut domeniul de pe lângă un teritoriu prin comunitatea indigenă, inclusiv resursele sale naturale, precum apa.

Alegerea unei opțiuni sau alteia sau unei opțiuni intermediare, este influențată de factori istorici, sociali și economici și de gradul relativ de utilizări indigene sau străine. Pentru a soluționa această tensiune dintre diferite sisteme, comunitatea internațională a propus stabilirea mecanismelor obligatorii pentru a asigura faptul că sunt consultate și comunitățile potențial afectate de decizii, iar în anumite cazuri necesitatea faptului că trebuie să fie obținut consimțământul lor, așa cum este precizat, de exemplu, în Articolul 19 din Declarația Națiunilor Unite a Drepturilor pentru Populația Indigenă (UNDRIP) și în Convenția a 169-a a Organizației Internaționale pentru Muncă (OIT).

În unele cazuri, nu toate utilizările și obiceiurile au o prioritate similară din perspectiva echității, iar existența dreptului cutumiar nu protejează în mod necesar comunitățile indigene de situații inechitabile. Astfel, nevoile umane de bază ar trebui să fie considerate obiective prioritare pentru gospodărirea apei, împreună cu păstrarea valorilor simbolice și modurile de viață indigenă. În special în cazul resurselor de apă asociate cu domeniul geografic al unei comunități indigene,

obiectivul gospodăririi apei trebuie să fie analizat din perspectiva echității și valorilor, luând în considerare diferitele utilizări și diferenții utilizatori (din care unii nu pot face parte din comunitatea indigenă) și în raport cu criteriile adoptate de acea societate pentru a defini o situație echitabilă. Această considerație este deosebit de oportună în societățile în care sectoarele indigene și străine sunt active, în care ele împart teritoriul și în care există, de asemenea, procese de schimbare culturală și integrarea comunităților indigene. În cazul Chile, unele comunități administrează apa conform normelor tradiționale, în timp ce altele – mai integrate cu dinamica socială și economică urbană – au adoptat reguli generale naționale.

### c) Cerințe minime de mediu

Conservarea și protecția capitalului natural, ca un obiectiv al gospodăririi apei, se află într-o relație clară cu modul de abordare propus de societate pentru echitatea socială. Cele două aspecte sunt conectate în mai multe privințe:

- Abilitatea generațiilor viitoare de a beneficia de resursele de apă depinde de utilizarea durabilă din prezent.
- Ecosistemele dependente de apă, precum zonele umede, sunt o resursă importantă, în special pentru populațiile mai sărace.
- Există, de asemenea, numeroase externalități negative care afectează bunurile publice și alți beneficiari ai resurselor de apă.

Din aceste motive, în ultimele câteva decenii, multe țări au introdus, în diferite grade, preocupările referitoare la mediu în legislația resurselor de apă, iar aceasta este o tendință în expansiune.<sup>34,35</sup> În unele legislații, resursele de apă necesare pentru mediu sunt percepute ca fiind justificate, pe când în cadrul altora necesitățile de mediu trebuie să facă față competiției cu alte întrebări ale apei. În legislația Africii de Sud, procesul alocării resurselor de apă face diferența

<sup>34</sup> S.M.A. Salman și D. Bradlow (2006). *Cadrul de Reglementare pentru Managementul Resurselor de Apă. Un Studiu Comparativ: Drept, Justiție și Seriile de Dezvoltare*. Banca Mondială.

<sup>35</sup> ESCWA (2003). *Politicile sectoriale de alocare a apei în țările membre ESCWA: O evaluare a impactului economic, social și cel legat de secetă*.

dintre „Rezervă”, alocată pentru a satisface nevoile fundamentale și cerințele minime de mediu și care este prioritară, și restul resurselor, care sunt distribuite conform criteriilor generale de echitate.

Cererea de apă pentru mediu este înțeleasă la modul general drept cantitatea de apă și calitatea apei necesare pentru a menține un anumit specific ecologic în zonele umede și în corpurile de apă în ansamblu, adică drept combinația componentelor, proceselor și beneficiilor/serviciilor ecosistemului ce caracterizează zonele umede la un moment dat. Printre aceste procese și beneficii/servicii se numără regularizarea resurselor de apă, transportul, turismul, producția, generarea habitatului și elementele de importanță culturală.

Astfel, managementul resurselor de apă trebuie să ia în considerare patru tipuri de cerințe<sup>36</sup>:

- i. Deversările în râuri și estuare, nivelurile stagnante ale apei și nivelurile freatice pentru apele subterane.
- ii. Calitatea apei, inclusiv parametri fizici, chimici și biologici.
- iii. Integritatea habitatului, care ia în considerare o serie de aspecte precum structura morfologică a râurilor și vegetația riverană.
- iv. Integritatea biotică, inclusiv sistemul de sănătate, structura comunității și distribuția diversității biologice.

Satisfacerea nevoilor de mediu reprezintă o provocare nu doar în scop normativ – formularea normelor, a regulilor și a legilor – și în sensul încheierii unor acorduri sociale pentru a susține procesul de luare a deciziilor, ci și în termeni tehnici. A

---

<sup>36</sup> RAMSAR (2007) Manuale de utilizare eficientă a zonelor umede. *Managementul și alocarea apei. Ghid pentru alocarea și managementul apei pentru menținerea funcțiilor ecologice ale zonelor umede.*

fost dezvoltată o gamă diversificată de metode pentru a susține necesitățile de mediu și a propune forme ale managementului apei care să fie acceptabile din perspectiva problemelor de mediu. Printre acestea se numără proceduri foarte simple bazate pe variabilele hidrologice, metode hidraulice de caracterizare fizică a habitatelor, metode mai complexe de stimulare a habitatelor pentru anumite specii relevante și metode holistice pentru evaluarea ecosistemului.

În ciuda acestui progres tehnic, persistă încă o serie de lipsuri semnificative la nivelul cunoașterii și înțelegerii de care dăm dovadă în ceea ce privește relațiile dintre mediu și resursele de apă. Astfel, evaluarea impactului managementului apei presupune adesea incertitudini majore.<sup>37</sup>

În unele țări dezvoltate, lipsa cunoașterii mediului fundamentată pe cercetare și lipsa bazelor de date specializate limitează întrebuințarea noilor echipamente tehnice și a instrumentelor de management. Astfel, în ultimii ani, a fost propusă folosirea unor metode de abordare mai flexibile și mai ușor adaptabile pentru a căuta să se depășească deficiențele de cunoaștere printr-un proces de învățare care operează cu managementul apei într-o manieră integrată.

***Observație generală asupra definiției necesităților fundamentale și a cerințelor minime***

Pentru a îndeplini sarcinile protejării necesităților umane fundamentale și a securizării întrebuințărilor curente și a cerințelor minime de mediu, diferitele țări au nevoie de instituții care să asigure participarea efectivă a tuturor grupurilor interesate. Participarea este importantă pentru definirea standardelor, criteriilor și valorilor minim acceptabile. Oricum ar fi, acest proces impune, de asemenea, cunoașterea tuturor trăsăturilor și capacităților mediului local și a sistemului de factori umani care i se asociază – cu alte cuvinte, o cunoaștere avizată.

---

<sup>37</sup> N. Schofield, A. Burt și D. Connell (2003). *Alocarea apei din mediu: principii, practici, progres și prospecte*. Pământ și Apă, Australia.



În general, gospodărirea apei prezintă un impact și beneficii semnificative care nu fac subiectul unor schimbări sau al unor salturi comportamentale, cu excepția cazurilor când se înregistrează situații extreme. Astfel, a stabili o alocare „minimă” constituie rezultatul unei convenții tehnice și sociale bazate pe ceea ce se consideră a fi indispensabil. Aceste standarde evoluează în funcție de schimbările din contextul social. Dincolo de acest prag „minim” există un spațiu în care se fac compromisuri între obiectivele echității sociale, protecția mediului și eficiența economică. În acest context, provocarea o constituie faptul de a ajunge la niște acorduri echitabile pentru toate părțile implicate. Standardele sau alocările stabilite vor varia și vor depinde de rezultatele obținute în protecția bunurilor, valorilor etc., de salturile în cunoaștere, de nivelul de trai și de valorile sociale. În orice caz, eșecul asigurării unor cerințe minime poate avea consecințe foarte grave pentru populație și ecosistem.

Stabilirea cerințelor minime reprezintă o activitate care se desfășoară în sectorul public, între entități care pot avea un caracter mai mult sau mai puțin local și o reprezentare mai mică sau mai mare la nivelul factorilor implicați. Mecanismele economice, cum ar fi cele ale pieței, nu ne sunt de folos aici, de vreme ce protecția anumitor bunuri și servicii se bazează pe judecăți de valoare morală, așa cum sunt ele adoptate de societate, și nicidecum nu are loc în virtutea logicii economice.

## **5.2 Alocarea inițială a apei între diferitele sectoare și utilizatori**

Odată ce sunt întrunite nevoile fundamentale și cerințele minime, următoarea întrebare din punctul de vedere al echității este cum sunt distribuite beneficiile rămase ale sistemului resurselor de apă. Pentru ca distribuția să fie considerată echitabilă, trebuie ca ea să corespundă solicitărilor venind din partea moralei publice acceptate de societate (oportunități egale etc.) și să nu se uite că procesul urmărit pentru a determina distribuția beneficiilor este la fel de important ca respectiva distribuție în sine, așa cum s-a arătat în Capitolul 4.

Oricum ar fi, nu trebuie să uităm că echitatea socială este un obiectiv care influențează și este influențat de societate și de activitățile sale ca întreg. Este determinat de factori mai complecși decât apa luată în sine. Gospodărirea apei poate contribui la obținerea echității sociale în cadrul unei societăți sau poate fi un obstacol în această direcție. Este, de asemenea, adevărat că diferitele culturi pot manifesta idei diferite despre ceea ce constituie echitatea în gospodărirea apei. În cultura tradițională a Anzilor, de exemplu, se consideră că fiecare familie care este o parte a societății și care își îndeplinește obligațiile colective are dreptul la apă. În orice caz, criteriul de distribuție trebuie să varieze de la o comunitate la alta, la fel ca și proporționalizarea cererii, calitatea pentru fiecare familie, contribuția la activitatea comună, considerațiile sociale (cum ar fi, de exemplu, statutul privilegiat al populației în vârstă în unele culturi), tipul de recoltă, numărul de membri din fiecare familie, poziționarea în cadrul sistemului de irigații și altele.<sup>38</sup>

Dincolo de aceste diferențe culturale, în cazul autorizării pentru extragerea apei pentru uzul privat au fost identificate următoarele sisteme de bază de alocare a apei:

- i. Drepturile riverane: în cadrul acestui sistem, proprietarii terenului riveran au dreptul de a extrage apa de la izvor pentru o utilizare rezonabilă; astfel, consumatorii riverani își împart resursele de apă. Acest sistem le este comun țărilor care și-au dezvoltat sistemele hidraulice sub influență britanică, cum este cazul zonei de est a SUA.
- ii. Împroprietărirea anterioară: bazat pe principiul „primul care folosește, primul care are dreptul”, acest sistem, care a fost utilizat frecvent în vestul SUA, recunoaște dreptul de extragere a resurselor de apă în funcție de

---

<sup>38</sup> R. Boelens (1998). *Gestión Colectiva y construcción social de sistemas de riego campesino. Una introducción conceptual*. En Buscado la Equidad. Conspiciones sobre justicia y equidad en el riego campesino. Editado por R Boelens y G Dávila. Van Gorcum.

ordinea cronologică de folosire a lor, indiferent de proprietatea asupra terenului.

- iii. Alocarea publică: acest sistem atribuie unei autorități publice sarcina alocării resurselor de apă prin concesiile făcute utilizării. Principiul aflat la bază este că resursele de apă sunt proprietatea întregii națiuni. Are o tradiție îndelungată în multe țări, printre care se numără Franța, Spania, Portugalia și zonele acestora de influență. Sistemele de alocare publică le permit, de asemenea, consumatorilor înșiși să determine alocările cu caracter local.

Aceste scheme fundamentale de alocare au evoluat treptat către sisteme mai complexe care permit coexistența elementelor din diferite doctrine în funcție de factori cum ar fi coeficientul de debit, tipul sursei de apă, contextul istoric etc. În plus, importanța crescândă a resurselor de apă în procesul de dezvoltare a societății, perspectivele etice și religioase asupra apei, bunurile publice implicate și complexitatea relațiilor dintre aceste sisteme au dus, toate, la o mai mare implicare a statului în problema gospodăririi apei și la o mai mare influență a sa asupra acesteia. Viziunea curentă în general acceptată este că resursele de apă – atât cele de suprafață, cât și cele subterane – trebuie să intre sub incidența statului și că statul trebuie să fie responsabil de controlul, reglementarea și alocarea resurselor de apă.<sup>39</sup>

Pe de altă parte, în ultimele decenii deficitul crescând de apă și nevoia implicită de îmbunătățire a eficienței au dus la înglobarea unor criterii economice, inclusiv a mecanismelor de reglare a prețului și a mecanismelor de piață, în procesele de luare a unor decizii privind alocarea resurselor de apă.<sup>40</sup>

<sup>39</sup> S.M.A. Salma și D. Bradlow (2006). *Cadrul de Reglementare pentru Managementul Resurselor de Apă. Un Studiu Comparativ: Drept, Justiție și Seriile de Dezvoltare*. Banca Mondială.

<sup>40</sup> Ibid.

În orice caz, estimarea eficienței economice a diferitelor sisteme de alocare poate trece dincolo de criteriile economice stricte cum ar fi valoarea unitară a producției și costul oportunităților, pentru a include criterii precum flexibilitatea, siguranța legislativă, previzibilitatea, echitatea, acceptarea publică, politica, eficiența și fezabilitatea administrativă. Folosind aceste criterii, Dinar și al. (1997) au venit cu diverse exemple pentru toate cele patru sisteme de alocare: stabilirea costurilor marginale, alocarea publică, alocarea reglată de consumatori și piețele de apă. Au ajuns la concluzia că nu există un singur tip de sistem de alocare care să funcționeze perfect în toate contextele și că fiecare mecanism de alocare prezintă avantaje și dezavantaje.<sup>41</sup> Un studiu comparativ privind sistemele de alocare din Asia de Est a ajuns la o concluzie asemănătoare.<sup>42</sup>

Tisdell (2003) a dedus criteriile de alocare a apei din drepturile riverane, drepturile de anterioritate și alocarea publică din perspectiva diverselor doctrine despre dreptatea socială, mai ales cea dezvoltată de utilitarism, Rawls și Nozick. Analiza sa ajunge la concluzia că obiectivele echității pot fi atinse prin alocare publică, dar că, în timp, abordările precum drepturile riverane și drepturile preferențiale – care prezintă limitări din perspectiva dreptății sociale – au evoluat, de asemenea, până la a îngloba principiile echității și dreptății sociale.<sup>43</sup>

În cele din urmă, echitatea sistemului de management al resurselor de apă depinde în totalitate de contextul în care se aplică și, în general, sistemele curente sunt rezultatul unui proces de condiționare configurat de obiectivele de echitate pe care societatea și le-a impus.

---

<sup>41</sup> A. Dinar, M.W. Rosegrant și R. Meinzen-Dick (1997). *Principii și Exemple de Mecanisme de Alocare a Apei*, Lucrarea 1779 de Cercetare Politică, Banca Mondială și Institutul Internațional de Cercetare a Politicii Alimentelor.

<sup>42</sup> ESCWA (2003). *Politicile sectoriale de alocare a apei în țările membre ESCWA: O evaluare a impactului economic, social și cel legat de secetă*.

<sup>43</sup> J.G. Tisdell (2003). "Echitatea și Dreptatea Socială în Doctrinile Apei". *Cercetări privind Dreptatea Socială* 16(4).

Pentru a estima echitatea politicii publice este necesară o abordare pragmatică care ia în considerare, într-un context amplu, rezultatele sistemului ca întreg, inclusiv efectul politicilor și instrumentelor din afara sectorului apei.

Multe sisteme actuale de alocare se bazează pe regulile care au fost recunoscute inițial; drepturile de proprietate, drepturile de moștenire, regulile de consum și alte dispoziții tradiționale care funcționează ca principii fundamentale, fără o analiză socială semnificativă. În celelalte cazuri, situația originală și-a pierdut legitimitatea (fie treptat, fie brusc) din perspectiva echității și s-au luat inițiative de modificare a ei, cum a fost cazul reformei apei în Africa de Sud la sfârșitul perioadei apartheid sau al redistribuirii teritoriilor și a apei în Chile în timpul reformelor agricole din perioada 1967–1973, care au pus capăt regimului marilor proprietari, ce funcționa încă din perioada colonială.

Situațiile și percepțiile se schimbă, desigur, dar se intenționează ca principiile fundamentale ale dreptății acceptate de societate să fie stabile și de durată; în caz contrar, s-ar încălca premisele egalității care se află la baza modului de funcționare a oricărei comunități. De aici putem deduce că, dacă regulile care sunt acceptate de societate dau naștere la inegalități, atunci acele inegalități trebuie să fie de asemenea acceptabile din punct de vedere social, astfel încât să fie protejate de toți, indiferent de poziția pe care o ocupă fiecare individ în parte.

Deși nu este posibil să funcționeze un criteriu simplu de determinare a faptului dacă într-un anumit caz gospodărirea apei contribuie la dezvoltarea echitabilă sau este un obstacol în calea acesteia, trebuie stabilite anumite elemente care ar trebui să fie prezente în cadrul unui anumit sistem instituțional pentru ca acesta să fie eficient.

- a) **Analiza integrată:** analiza beneficiilor din sistemul resurselor de apă din perspectiva echității trebuie să se concentreze în mod sistematic asupra echilibrului dintre beneficii și costuri – directe sau indirecte – obținute ca

rezultat al interacțiunilor și feedback-ului dintre sistemele naturale și umane, așa cum au fost descrise în detaliu în Capitolul 2. Dacă sistemul de management nu include mecanisme de luare în considerare a tuturor intereselor aflate în joc, plus efectele indirecte și externalitățile ce pot fi prezente, acesta nu va produce rezultate echitabile.

- b) **Obiectivele pentru un consum rațional și benefic:** în situații de deficit, o alocare care îi privează pe unii și nu o face în beneficiul celorlalți nu poate fi considerată echitabilă. Sau, cu alte cuvinte, nu este acceptabilă o alocare suplimentară al cărei beneficiu marginal lipsește. Legislația multor țări și cea aferentă acordurilor internaționale cum ar fi convenția Națiunilor Unite privind apele transfrontaliere stipulează consumul benefic drept o condiție a consumului legitim. Astfel, echitatea între diferiții beneficiari este înțeleasă ca având loc în cadrul utilizărilor benefice și raționale. În acest context, prin consum benefic se înțelege „un consum care este recunoscut în general ca fiind justificat din punct de vedere economic și social”, dar care „nu trebuie să fie cea mai productivă utilizare posibilă a apei, nici cea mai eficientă metodă care să asigure că se aplică o exploatare la maxim” și care exclude risipa inutilă.<sup>44</sup> Consumul rațional include o serie de criterii, cum ar fi evitarea practicilor care ar putea avea efecte nedorite, evitarea dezvoltării nesuținute a resurselor de apă și evitarea risipirii resurselor de apă acolo unde acest lucru este fezabil din punct de vedere tehnic și economic. În unele țări, consumul rațional poate presupune și criterii care favorizează utilizările multiple ale resurselor, dar și alte criterii de interes general.<sup>45</sup> Aplicarea acestor criterii nu necesită impunerea unui proces de optimizare, dar implică responsabilitatea de a respecta apa ca pe o resursă valoroasă care nu trebuie risipită și faptul de a

<sup>44</sup> P.K. Wouters, S. Vinogradov, A. Allan, P. Jones și A. Rieu-Clarke (2005). *Distribuirea Apelor Transfrontaliere, O Evaluare Integrată a drepturilor Salariale Echitabile: Modelul de Evaluare Juridică*. Documente Tehnice în Hidrologie IHP-VI Nr. 4 UNESCO, Paris.

<sup>45</sup> S.M.A. Salman și . Bradlow (2006). *Cadrul de Reglementare pentru Managementul Resurselor de Apă. Un Studiu Comparativ: Drept, Justiție și Seriile de Dezvoltare*. Banca Mondială.

profita de posibilitățile tehnologice de îmbunătățire aflate la îndemâna consumatorilor.

- c) **Relații de schimb între echitatea socială și eficiența economică:** trebuie luate în considerare beneficiile și costurile în orice soluție care caută să ajungă la un compromis între obiectivele echității sociale și eficiența economică.

În orice caz, înainte de a lua în considerare relațiile de schimb, există două categorii de întrebări care se impun atenției, prima deoarece ar trebui ca apa să fie întotdeauna disponibilă pentru a răspunde nevoilor, iar a doua pentru că apa nu ar trebui să satisfacă niciodată nevoile. Aceste categorii sunt descrise în cele ce urmează.

- Acele întrebări asociate nevoilor umane fundamentale și cerințelor minimale, așa cum sunt prezentate în secțiunea 5.1. Acestea trebuie satisfăcute neapărat și sunt deja incluse în legislația multor țări. De exemplu, în cazul Africii de Sud, există o definiție expresă a acestei categorii cuprinse sub denumirea de Rezervă (vezi Căsuța 2).
- Întrebările dăunătoare descrise mai sus la punctul (b), dat fiind că acestea reprezintă pierderi. Într-un fel, criteriul întrebării benefice presupune o eficiență economică minimă, compatibilă cu practicile locale comune.

După ce sunt satisfăcute aceste categorii de întrebări, resursele de apă rămase trebuie evaluate în termenii beneficiilor și ai impactului asupra echității / inegalității. Nu toate vor fi acceptabile. Acceptabilitatea trebuie determinată luând în considerare următoarele perspective, care sunt analizate mai în detaliu în cadrul abordării conceptuale prezentate în Capitolul 3.

- i. Distribuirea beneficiilor și utilitatea în ansamblu a sistemului resurselor de apă sunt subiecte intercorelate, de vreme ce o distribuire egală între anumite limite introduce constrângeri și ineficiențe. Astfel, fiecare societate trebuie să determine care este nivelul acceptabil de inegalitate, mai ales în cazul membrilor mai slabi.
- ii. Dintr-o perspectivă utilitaristă, care este orientată către maximizarea economică a beneficiilor totale, este nejustificată o situație de inegalitate care nu contribuie la sporirea beneficiului economic. Cu alte cuvinte, există un grup de întrebuițări care nu este justificat din punct de vedere economic, ca să nu mai vorbim de punctul de vedere al echității sociale, și, prin urmare, acestea nu se supun relațiilor de schimb dintre cele două obiective.
- iii. Dintr-o perspectivă contrară, în contextul unei viziuni puternic egalitariste (Principiul Diferenței al lui Rawl), sunt acceptabile numai acele inegalități care presupun un beneficiu mai mare pentru cele mai defavorizate sectoare. Astfel, potrivit acestui criteriu, putem justifica alocarea de resurse care contribuie la sporirea beneficiilor pentru anumite grupuri sau sectoare ale societății atâta timp cât generăm simultan beneficii pentru cele defavorizate. Acest raționament stabilește un prag de beneficii mai mari pentru categoriile defavorizate care corespunde, de asemenea, unui nivel maxim al egalității acceptabile potrivit criteriului menționat mai sus.

Între perspectiva care folosește eficiența economică drept criteriu primar (așa cum este descris la punctul ii) și cea care acordă mai multă importanță beneficiilor pentru cei dezavantajați (situație prezentată la punctul iii) există un spațiu de soluționare unde câștigurile în planul egalității presupun pierderi la nivelul eficienței economice, și invers. Acesta este spațiul relațiilor de schimb între cele două obiective. Pe de altă parte, dincolo de această sferă, există o gamă largă de întrebuițări alternative care nu sunt de dorit nici din perspectiva echității sociale,



nici din cea a eficienței economice. Cu alte cuvinte, acestea reprezintă pierderi pentru ambele părți. Astfel, nevoia unor relații de schimb se manifestă doar în spațiul care permite alternative de tipul câștig-pierdere.

Pentru a ajunge la o combinație acceptabilă a obiectivelor echității și eficienței în distribuția costurilor și beneficiilor, există două tipuri fundamentale de instrumente care pot fi folosite. Este vorba despre instrumente tehnice, care sunt orientate spre evaluarea și maximizarea/minimizarea beneficiilor/costurilor, și despre instrumente instituționale, care încearcă să garanteze participarea adecvată a diferiților factori implicați pentru a se ajunge la soluții echitabile și acceptabile.

În categoria instrumentelor tehnice intră o gamă largă de metode de inginerie economică orientate către evaluarea proiectelor și alocarea optimă a resurselor. Acestea sunt folosite pe scară largă în procesul de planificare și evaluare a proiectelor de amploare. Printre cele mai folosite metode se numără modelele de simulare și optimizare, cum ar fi tehnicile de programare vizând obiective multiple. De asemenea, cadrele de luare a unor decizii bazate pe mai multe criterii prezintă un interes deosebit în contextul echității deoarece ele permit atribuirea unor grade diferite de importanță diverselor tipuri de beneficii care derivă din gospodărirea apei.<sup>46,47</sup>

De asemenea, în ultimii ani, Teoria Jocului a fost aplicată alocării apei în încercarea de a înțelege mai bine diferitele opțiuni deschise consumatorilor în cadrul sistemelor de gospodărire a apei.<sup>48</sup> Trebuie precizat și că, prin diferiți algoritmi matematici, este posibilă optimizarea alocării resurselor de apă aplicând regulile de distribuție beneficiilor rezultate, cum ar fi regula Leximin, care corespunde criteriului de alocare descris la punctul iii de mai sus.

<sup>46</sup> L. Wang (2005). *Alocarea Cooperativă a Resurselor de Apă printre Utilizatorii aflați în Competiție*, Universitatea Waterloo, Canada.

<sup>47</sup> P.K. Wouters., S. Vinogradov, A. Allan, P. Jones și A. Rieu-Clarke (2005). *Distribuția Apelor Transfrontaliere*.

<sup>48</sup> L.Z. Wang, L. Fang și K. W. Hipel (2003). "Alocarea Resurselor de Apă: Un Joc de Cooperare, O Abordare Teoretică". *Revista Informației Mediului* 2(2):11-22.

În ciuda acestor dezvoltări, nu există nicio tehnică de măsurare care poate fi folosită pentru a compara toate efectele managementului apei, care diferă în mare parte, iar asta va fi în egală măsură de acceptabil pentru toți factorii implicați. Sarcina de măsurare se complică din cauza faptului că există anumite beneficii, mai ales cele asociate cu producția, care pot fi evaluate în mod direct, și altele a căror valoare este greu de estimat, cum ar fi cele asociate cu calitatea îmbunătățită a mediului, diminuarea nesiguranței hidrologice, obiectivele echității promovate de societate și valoarea intrinsecă a apei. În plus, diferitele bunuri și servicii asociate apei sunt valorizate în mod diferit de diferiți indivizi și de diverse grupuri umane. De exemplu, unii pot acorda mai multă importanță frumuseții peisajului și relaxării decât întrebunțării de producție. Astfel, există chiar exemple de negocieri privind alocarea apei în cadrul cărora sectoarele interesate au căzut de acord să lase deoparte luarea în considerare a beneficiilor economice.<sup>49</sup>

Trebuie făcute eforturi mai consistente pentru a dezvolta abordări cuprinzătoare care să exprime în termeni cantitativi impactul diferitelor alternative de management cu scopul de a susține procesele de negociere între factorii implicați.

Așa cum am arătat în Capitolul 4, calitatea participării și a negocierii este esențială pentru a ajunge la soluții care să fie acceptabile și de durată din punct de vedere al echității sociale și al eficienței economice. Pentru deciziile regionale și locale, procesele de negociere se pot desfășura în contextul organizațiilor de consum. Pentru a determina „regulile jocului” mai ample și a defini sistemele instituționale, este nevoie de organisme naționale sau statale.

În practica gospodăririi apei, problema echilibrului dintre echitate și eficiență poate fi critică când întrebunțarea apei are ca rezultat diferite niveluri de productivitate care depind de sectorul economic, de tipul și eficiența întrebunțării și de dotarea altor factori ai productivității. În asemenea cazuri, o anumită dotare

---

<sup>49</sup> J. Jordan (2006). *Negocierea Alocării Apei Utilizând un Studiu Comprehensiv: “Războiul Apei între Trei State”* Economia Agricolă și Aplicată, Universitatea din Georgia.

cu resurse de apă conferită diferiților consumatori poate genera beneficii foarte inegale. Din acest motiv, aplicarea criteriilor de alocare orientate exclusiv către maximizarea producției (de exemplu, eficientizarea producției la hectar) poate duce la concentrarea resurselor în acele sectoare care sunt mai productive sau în grupuri care-și pot permite să recurgă la tehnologii productive sau comerciale mai eficiente.

Totuși, relațiile de schimb între echitate și eficiență pot fi minimizate prin acțiunea statului de diminuare a decalajului productiv dintre diferitele sectoare prin programe de instruire, suport tehnologic etc. Scopul anumitor politici poate fi acela de a corecta problemele de echitate în paralel cu evitarea deficitului economic, dând naștere astfel unor scenarii care favorizează progresul atât al echității, cât și al eficienței (situație în care ambele părți sunt în câștig).

Astfel, din perspectiva echității, avem trei opțiuni de politică publică:

- i. Acceptarea unei pierderi la nivelul eficienței economice pentru a crea o situație mai echitabilă pentru sectoarele mai slabe ale societății, luând în considerare oportunitățile pe care apa le oferă dezvoltării lor economice și sociale. Pentru ca această politică să fie rezonabilă, nu ar trebui să treacă dincolo de punctul în care beneficiile pentru sectoarele anterior menționate încep să se diminueze ca rezultat al diminuării eficienței economice.
- ii. Dezvoltarea unor programe de creștere a productivității economice în sectoarele cele mai slabe, îmbunătățind astfel modul de întrebuințare a unui bun de valoare, apa, în contextul unei mai mari echități. Această strategie poate fi exemplificată prin programele de guvernare care susțin dezvoltarea infrastructurii de irigații și care stimulează transformările tehnologice și îmbunătățirile agricole.

- iii. Folosirea instrumentelor publice pentru redistribuirea veniturilor, cum ar fi sistemele tarifare, taxele și subvențiile, cu scopul de a transfera beneficiile către sectoarele mai slabe fără diminuarea productivității economice a resurselor de apă.

Secțiunea 3.1 și Figura 4 descriu procesul care configurează relațiile de schimb dintre obiectivele echității sociale și eficiența economică.

În orice caz, este esențial să ținem minte că aceste procese de schimb trebuie să se adapteze dinamicii economice și sociale. Acest aspect este analizat în secțiunea 5.4.

În Căsuța 2 vă prezentăm experiența Africii de Sud în demersul de stabilire a echității în alocarea resurselor de apă.

#### **Căsuța 2: Echitatea alocării în Africa de Sud**

*Africa de Sud este una dintre țările cu cel mai mare deficit de apă din lume, cu numai 1110 m<sup>3</sup> de persoană în 2005.<sup>50</sup> Cantitatea de precipitații sub formă de ploaie din Africa de Sud este extrem de variabilă, accentuând impactul deficitului și al intensității consumului. În aceste condiții, este de așteptat ca alocarea apei să aibă un caracter litigios în ceea ce privește competiția dintre diferitele sectoare și diverșii utilizatori. Care sunt aspectele în discuție și cum abordează Africa de Sud problema echității?*

*Africa de Sud acordă deja prioritate de consum nevoilor umane fundamentale „rezervând” în acest scop o cantitate mică (25 de litri pe cap de locuitor pe zi) de resurse disponibile de apă din fiecare râu. O provizie asemănătoare de „rezerve” de apă făcută în vederea protejării mediului este stabilită în funcție de prioritatea și condițiile de mediu ale fiecărui curs de apă. O problemă socio-economică complexă, însă, în Africa de Sud o constituie inegalitatea pronunțată între diferitele grupuri rasiale din țară. Un obiectiv general al sistemului de guvernare constă astfel în diminuarea acestei inechități. Asta se reflectă în sectorul apei prin Actul Național al*

<sup>50</sup> WWAP (2005). Raportul nr. 2 privind Exploatarea Mondială a Apei.

*Apei din Africa de Sud care face provizii specifice de acțiune „pentru a redresa rezultatele discriminărilor rasiale și de gen din trecut”<sup>51</sup> odată cu eliberarea licențelor de apă. Totuși, acest ghid orientativ nu specifică mecanisme de alocare ușor de aplicat pentru a asigura echitatea, iar aceasta prezintă diferite dimensiuni și depinde de granițele în interiorul cărora trebuie să se realizeze. Printre dimensiunile respective se numără:*

- *echitatea accesului la dreptul folosirii resurselor de apă;*
- *echitatea la nivelul beneficiilor rezultate din folosirea apei, inclusiv:*
  - *beneficii financiare pentru economie;*
  - *beneficii la nivelul posibilităților de ocupare a forței de muncă, ce derivă*

*direct*

*din întrebuințarea apei;*

- *beneficii sociale care derivă din cota-parte care-i revine guvernului din beneficiile economice.*

*Linia principală de demarcație este între comunitatea riverană și celelalte comunități naționale. Unele aspecte ale acestei probleme au fost cercetate în detaliu în cazul frecvent invocat al râului Olifants din nord-estul țării, folosind coeficientul GINI, metodologia economică tradițională de estimare a inegalității în cadrul unei societăți.<sup>52</sup> Cercetătorii au luat în calcul două dimensiuni. Când au stabilit numărul consumatorilor de apă înregistrați și volumul de apă alocat acestora, au descoperit niveluri foarte ridicate de inegalitate în ceea ce privește accesul fizic la apă (GINI = 0,96). În orice caz, au recunoscut că acest lucru nu este foarte relevant, deoarece termenul de „consumatori” se referea la municipalități întregi, în care apa pentru consumul uman se extrage de către populații numeroase și de industrie, care lucrează cu un număr mare de oameni.*

*Când au luat în considerare numărul de oameni angajați pentru fiecare întrebuințare a apei ca împuternicire pentru beneficiile întrebuințării apei din mediul rural, situația a fost foarte diferită. Coeficientul „GINI de ocupare a forței de muncă” de 0,64 a evidențiat faptul că beneficiile erau împărțite pe o scară mult mai largă decât apa fizică în sine. Cu toate acestea, cercetarea nu a luat în calcul beneficiile economice în termenii valorilor de producție în afara bazinului hidrografic unde beneficii*

<sup>51</sup> Republica Africii de Sud, Actul Național al Apei nr. 36 din 1998 S27.

<sup>52</sup> J. Cullis și B. van Koppen (2007). *Aplicarea coeficientului GINI pentru măsurarea inegalității utilizării apei în Zona de Management a Apei pentru Râul Olifants*, Africa de Sud. Colombo, Sri Lanka: Institutul Internațional pentru Gospodărirea Apei. Raport de Cercetare 113.

**substanțiale se obțin atât prin activitatea economică directă, dar și prin sistemul de taxe, pentru sectorul public. Această perspectivă dezvăluie o imagine complet diferită.**

La nivel național, estimările valorii apei în dimensiunile i) contribuției la PIB, ii) contribuției la ocuparea forței de muncă și iii) beneficiului economic în special pentru gospodăriile cu venituri mici, arată că utilizatorii urbani și industriali au contribuit cu mult mai mult la toate cele trei dimensiuni pe unitate de apă decât agricultura comercială și silvicultura, în timp ce agricultura de subsistență a obținut valoarea cea mai scăzută pe unitate de apă, așa cum reiese din tabelul de mai jos.

<b>Sectorul</b>	<b>Produsul domestic brut (Randament/m<sup>3</sup>)</b>	<b>Cifra de ocupare a forței de muncă (milion pe m<sup>3</sup>)</b>	<b>Gospodăriile cu venituri mici (Randament/m<sup>3</sup>)</b>
Sectorul urban: consumatori comerciali și industriali	R498,83	1745,73	R158,47
Agricultura rurală de subsistență	R0,89	21,64	R0,17
Irigarea comercială	R2,80	133,79	R0,70
Silvicultura comercială	R1,96	57,02	R0,31

*Sursa: Departamentul Afacerilor Apei, Apa pentru Creștere și Dezvoltare în Africa de Sud Versiunea 7, Pretoria, 2009.*

Acest exemplu arată că este prea puțin probabil ca măsurile simple de echitate în ceea ce privește accesul la apă să fie niște indicatori optimi ai beneficiile sociale în ansamblu. Doar dacă se adoptă o perspectivă forțat limitată prin restrângerea luării în considerare a consumatorilor rurali (în opoziție cu utilizatorii urbani și industriali), de exemplu, există un oarecare dubiu cu privire la cea mai echitabilă întrebuintare socială a unei resurse limitate.

Date fiind aceste considerații, s-a recunoscut faptul că echitatea, ca obiectiv explicit, nu poate surclasa în mod util celelalte obiective, și în s.27 din Actul Național al Apei din Africa de Sud se arată că „nevoia de a redresa rezultatele discriminării rasiale și de gen din trecut” reprezintă doar unul dintre cei 11 factori care trebuie avuți în vedere când se ia o decizie care să garanteze o licență a unei noi ordini a apei.

*Autor: Mike Muller*

### **5.3 Distribuirea beneficiilor în spațiul geografic**

Deoarece apa influențează multe planuri diferite – local, regional, național și chiar internațional – este important să se ia în considerare aspectul distribuției beneficiilor în interiorul unui anumit areal geografic.

Această chestiune este reglementat în general de către forma politică de organizare a țării, care recunoaște că apa din mediul înconjurător este proprietate comună și aparține statului, regiunilor, altor organisme locale sau direct utilizatorilor în funcție de anumite reguli. În felul acesta, aceste definițiile – exterioare sectorului apei – determină spațiul geografic în care se aplică criteriile echității. Lucrarea de față nu se ocupă de cazul bazinelor hidrografice transfrontaliere și acviferilor, atunci când beneficiile sunt distribuite între areale geografice care nu au o jurisdicție comună.

Întrebuințările apei ale căror beneficii nu se resimt în plan local, la sursa apei, ci în plan național sau în locații îndepărtate tind să dea naștere la controverse, mai ales în cazul în care comunitățile locale sau riverane suportă un impact negativ din partea acestor întrebuințări. Exemplele care se pot da în acest sens includ transferul resurselor de apă între bazinele de apă, întrebuințările hidroelectrice și unele întrebuințări miniere.

În cazul întrebuințării hidroelectrice, dificultățile care planează în jurul distribuirii costurilor/beneficiilor sunt foarte problematice. Generarea energiei hidroelectrice este parte componentă a planificării naționale a energiei, iar de pe urma distribuirii electricității are de câștigat întreaga națiune. Dar această întrebuințare poate diminua fluxurile disponibile pentru alte întrebuințări care generează beneficii locale sau poate influența negativ relieful din jurul râului, valoarea sa de mediu sau recreativă. Situația este și mai complicată atunci când implică și

lucrările de infrastructură care afectează direct populația locală, cum ar fi construirea de baraje care necesită relocarea unui număr mare de oameni.

În asemenea situații, căutarea unei soluții echitabile necesită un proces de negociere în care toate părțile implicate trebuie să fie adecvat reprezentate și o susținere tehnică în stare să identifice și să estimeze beneficiile și pagubele aferente tuturor sectoarelor. Rezultatele unui asemenea proces ar trebui să asigure faptul că toate comunitățile locale sunt recompensate pentru pagubele suferite și că primesc o parte din beneficii.

În Argentina, guvernul național a creat multe controverse atunci când a trecut la privatizarea centralelor hidroelectrice ale țării, care folosesc resursele de apă alocate pentru provincii. Soluția adoptată, ca rezultat al diferitelor negocieri între guvernul Federal și provincii, a fost aceea de a împărți cu regiunile implicate un anumit procent din beneficiile obținute din generarea electricității, plus alte forme de compensare.

În cazul mineritului la scară largă, consumul de apă poate genera beneficii locale semnificative prin crearea unor noi locuri de muncă și prin impactul său asupra comerțului și industriei regionale. În orice caz, principalele beneficii se obțin prin intermediul companiilor care funcționează în afara spațiului regional și care plătesc taxe la stat. În asemenea cazuri, trebuie să existe o serie de instrumente care să garanteze faptul că unele dintre aceste beneficii sunt orientate către perimetrele regionale.

Transferul resurselor de apă de la un bazin la altul naște frecvent multe controverse – controverse ce au dus la eșuarea multor proiecte. Oricum, uneori acest gen de inițiativă s-a bucurat de mult succes și a facilitat dezvoltarea economică și bunăstarea socială în ambele bazine. Pentru a ajunge la o soluție acceptabilă pentru toate părțile implicate, trebuie luate în considerare posibilele pagube la nivelul valorii de consum și de ne-consum în bazinul original, dar și



beneficiile din bazinul-țintă. În cele din urmă, negocierile presupun în general investiții și diferite grade de implicare din partea statului, care caută să compenseze pagubele și să distribuie beneficiile. Procesul de dezbatere și aprobare a Planului Hidrologic Național al Spaniei ne oferă un exemplu extrem de interesant, care ilustrează caracterul economic, social și politic al acestor conflicte, ca și dificultățile de a ajunge la o serie de alternative considerate a fi juste pentru toți consumatorii (vezi Căsuța 3).

### **Căsuța 3: Planificarea apei, transferurile între bazine și problemele echității în Spania**

*Planul Hidrologic Național al Spaniei a fost elaborat ca o structură-cadru pentru coordonarea eficientă a planurilor legate de bazinele de apă și a gospodăririi resurselor de apă potrivit principiului „solidarității colective” (Articolul 45.2 din Constituție), luând în considerare natura precară a apei și distribuția regională neuniformă la nivelul țării. Transferul din bazinul Ebro (din nord-estul Spaniei) către bazinul de sud-est a constituit principalul proiect elaborat în cadrul Planului. Propunerea era aceea de a rezolva problema degradării majore a bazinelor de sud-est Jucar, Segura și Sur prin transferul a 8200 hm<sup>3</sup> din Ebro în zone situate la o distanță de 750 km, dar și trimiterea unei cantități suplimentare de apă de 200 hm<sup>3</sup> către Barcelona, aflată la 180 km distanță în nord. Acest transfer a fost considerat a fi „[soluția] cea mai eficientă, după luarea în calcul a tuturor alterativelor și după efectuarea unei analize riguroase de tip costuri-beneficii a transferurilor de apă, punând în valoare variabilele de mediu, socio-economice și tehnice și supunând analiza unei dezbateri sociale la scară largă.” Transferul a fost conceput inițial plecând de la principiile recuperării costurilor și s-a stabilit o taxă de mediu (tarif de transfer) (Articolul 22, Legea 10/2001)<sup>53</sup> pentru a compensa pagubele la nivelul ecosistemului din bazinul Ebro.*

*Ce a fost, atunci, atât de controversat în privința acestui transfer? Ce aspecte ale echității au fost periclitare?*

*Argumentul principal (formal) împotriva transferului a fost acela că guvernul ar trebui să-și concentreze eforturile asupra diminuării cererii de apă, mai degrabă*

<sup>53</sup> Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional (B.O.E. núm. 161)

*decât să caute soluții de suplimentare. Albiac et al. (2006)<sup>54</sup> au analizat atât costurile alternativelor, cât și răspunsul cererii la prețurile apei, subliniind faptul că autoritatea spaniolă a apei a ignorat aceste aspecte critice. Și într-adevăr, instrumentele politice au fost lăsate deoparte fără o luare în considerare adecvată a lor, cum ar fi costul apei (bazat pe principiile „recuperării totale a costurilor”), limitele extragerii atât a apei de suprafață, cât și a celei subterane, piețele de apă, revizuirea concesiunii apelor, măsuri de îmbunătățire a calității (așa-numitul „statut ecologic bun” al organismelor de apă urmând precizările Directivei UE Cadru a Apei din 2000) sau chiar resursele alternative (desalinizarea, reciclarea apei etc.).*

*În plus, s-au manifestat mai multe neînțelegeri metodologice în estimarea costurilor și a beneficiilor proiectului, inclusiv eșecul de a lua în calcul incertitudinea în ceea ce privește estimarea costurilor și beneficiilor viitoare. Aceste neînțelegeri au avut efecte asupra echității deoarece au dus la supraestimarea beneficiilor apei pentru fermierii din bazinele-țintă și la subestimarea beneficiilor apei pentru fermierii din bazinul Ebro. Preocupările de mediu, incluzându-se aici costurile cu energia și conservarea debitelor de apă pentru a susține serviciile de ecosistem din delta Ebro, nu s-au bucurat nici ele de suficientă atenție în cadrul acestei propuneri.*

*Adeptii transferului inter-bazine Ebro au susținut că acesta va contribui la coeziunea socială teritorială, prin ridicarea gradului de bunăstare din sud-estul Spaniei. Din nou, din perspectiva eficienței, un proiect poate fi considerat optim în cazul în care cei favorizați de transfer nu prosperă în dauna celor defavorizați de acesta, indiferent cine pierde și cine câștigă. Din perspectiva echității, statul ar fi trebuit să aibă în vedere cine a pierdut și cine a câștigat de pe urma transferului și să folosească parametri de distribuție pentru a spori profitabilitatea propunerii.*

*Descentralizarea, care a avut câteva rezultate benefice, a generat și ea confuzie în termenii discuției despre echitate. Este o convingere larg răspândită că echitatea trebuie înțeleasă în termenii competențelor legale (guvernele locale au jucat un rol foarte semnificativ, deși nu întotdeauna au pus în lumină, în dezbaterile publice privind transferul Ebro). Cu toate acestea, trebuie să fie clar că echitatea ar trebui analizată în termenii drepturilor civice, indiferent cine deține competența legală în privința gospodăririi resurselor de apă.*

---

<sup>54</sup> J. Albiac, M. Hanemann, J. Calatrava, J. Uche și J. Tapia (2006). “Creșterea și căderea transferului de apă a Ebro”. *Jurnalul Resurselor Naturale* 46(3).

*Propunerea privind transferul Ebro inter-bazine a fost anulată după schimbarea guvernului în 2004. Amendamentul legal (11/2005, de pe 22 iunie) a fost aprobat în 2005 după dezbateri publice și participări foarte intense. Noul guvern a abordat problema deficitului de apă din sud-estul Spaniei prin proiectul AGUA, al cărui obiectiv principal este acela de a crește rezervele de apă prin desalinizarea apei. Deficiențele la nivelul evaluării sociale a proiectului încă persistă, deși au avut loc îmbunătățiri semnificative datorită procesului de adoptare a Directivei UE a Apei.*

*Motivațiile oficiale ale anulării transferului au fost supraestimarea beneficiilor și subestimarea costurilor, explicarea și analizarea inadecvată a problemei prețului, proasta estimare a elasticității de preț la cererii, amenințările la adresa conservării debitului ecologic în Ebro, amenințarea ecologică a expansiunii unor specii invazive, lipsa analizei rezervelor de energie, lipsa de rigoare în estimarea surplusului de apă ce urma a fi transferat și opoziția ulterioară a autorităților Comisiei Europene care ar fi condiționat finanțarea proiectului.*

*Dincolo de recunoașterea explicită a hotărârii publice de a contribui la dezvoltarea echilibrată spațial atât a nord-estului, cât și a sud-estului Spaniei, principiile de echitate nu au fost luate în considerare într-un mod foarte riguros. Pe de altă parte, aspectele referitoare la echitate au fost clar în joc în dezbaterile publice. Directiva UE Cadru a Apei (2000) menționează în mod explicit scopul de a lua în considerare „dezvoltarea echilibrată a regiunilor [UE]”. Asta se leagă de conceptul „costurilor disproporționate” (Articolele 5 și 7), cu rol-cheie în cadrul Directivei. Articolul 7.d susține că „obiectivele benefice favorizate de acele modificări sau alterări ale cursului de apă nu pot fi atinse, din motive de fezabilitate tehnică sau costuri disproporționate, prin alte mijloace, ceea ce constituie o opțiune de mediu semnificativ mai bună.”*

*Autor: Gonzalo Delacámara.*

#### **5.4 Realocarea între diferiți utilizatori și sectoare diferite**

Sistemul instituțional de acces la apă și la beneficiile acesteia trebuie neapărat să acorde o importanță deosebită stabilității și permanenței autorizațiilor sale. Asta se întâmplă din cauza amplitudinii resurselor și investițiilor implicate în consumul de apă și deoarece utilizarea apei permite existența și dezvoltarea unor comunități

întregi și dă naștere la stiluri de viață diferite, astfel încât nu ar trebui să fie posibilă reducerea sau eliminarea alocărilor de apă fără un motiv foarte întemeiat.

Există mai multe modalități de abordare a acestei nevoi de stabilitate. Astfel, de exemplu, autorizațiile pentru extragerea apei din cursurile naturale au o perioadă de valabilitate variată, în funcție de țara în care se aplică. Acestea pot varia de la zece ani până la cazurile în care sunt valabile în permanență. Alte autorizații, cum ar fi cele asociate solicitărilor de mediu sau construirii de infrastructură, pot prezenta condiții de stabilitate similare sau chiar mai mari.

Pe de altă parte, sistemul instituțional trebuie, de asemenea, să aibă flexibilitatea de a:

- adapta deciziile inițiale la schimbările survenite în condiții hidrologice, de mediu, sociale și economice și de a
- face față noilor solicitări, cum ar fi realizarea de provizii pentru noi cerințe, conservarea mediului sau construirea de infrastructură.

Există două abordări fundamentale de satisfacere a acestei nevoi. În cazul primei abordări, instituțiilor statului li se acordă funcția de revizuire a deciziilor anterioare și de ajustare a lor la noile realități. În cazul celei de-a doua, mecanismele de piață permit raporturi directe de negociere între deținătorii curenți ai drepturilor și cei cu noi cerințe privind apa. Aceste două moduri de abordare pot fi folosite și în combinație.

În cadrul primei abordări, autoritățile responsabile coordonează un sistem al revizuirii periodice. Din perspectiva echității sociale, caracterul benign al acestei soluții depinde integral de calitatea sistemului instituțional, atât din punct de vedere teoretic, cât și în punerea sa în practică. Normele pot fi corecte, dar acestea pot să nu fie aplicate echitabil dacă instituțiile responsabile se caracterizează prin niveluri scăzute de transparență, printr-o capacitate tehnică scăzută, corupție sau captarea elitelor. Când deficitul de apă îngreunează satisfacerea noilor nevoi, cea

mai comună reacție pentru instituțiile statului este aceea de a crea programe de finanțare publică pentru a amplifica valabilitatea resurselor sau a îmbunătăți eficiența, astfel încât satisfacerea noilor nevoi să nu dăuneze activităților mai vechilor consumatori. Uneori, aceste programe includ un sistem de compensații pentru posibilele pagube.

Abordarea alternativă, bazată pe piață, care este aplicată în mod curent în câteva țări,<sup>55,56</sup> prezintă avantajul stimulării transferului de resurse voluntare de la consumatorii mai puțin productivi la cei cu o productivitate mai mare, în timp ce generează, simultan, prin sistemul de plăți, compensarea directă a părților afectate. Datorită caracterului său voluntar, această abordare diminuează de asemenea posibilitatea conflictului. Pe de altă parte, pentru ca soluția la care se ajunge să fie una echitabilă, sunt necesare mecanisme care permit controlul numeroaselor externalități asociate cu acest tip de tranzacție, dar și alte condiții care sunt indispensabile pentru operațiunile de piață nedistorsionate (informare, transparență, ofertanți și cumpărători suficienți, costurile scăzute ale tranzacțiilor etc.).

Indiferent pentru ce mod de abordare se optează, realocarea apei pentru satisfacerea noilor nevoi este o problemă foarte complexă din punct de vedere tehnic, ecologic, economic și social. Aceasta prezintă, de asemenea, un caracter foarte conflictual din punctul de vedere al echității sociale datorită impactului său asupra consumatorilor direcți și datorită externalităților pe care le generează, care afectează alți consumatori și chiar alte sectoare din interiorul societății.<sup>57,58</sup>

---

<sup>55</sup> S.M.A. Salman și D. Bradlow (2006). *Cadrul de reglementare pentru managementul resurselor de apă: un studiu comparativ*. Banca Internațională pentru Reconstrucție și Dezvoltare. Banca Mondială.

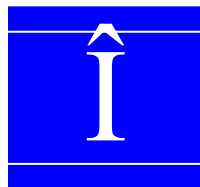
<sup>56</sup> J. Bird, W.L. Arriens și D. Custodio, (2008). *Drepturile la Apă și Alocarea Apei: Aspecte și Provocări pentru Regiunea Asiatică*. Rețeaua Organizațiilor Asiatice privind Bazinele Hidrografice. Banca de Dezvoltare Asiatică RSDD.

<sup>57</sup> R. Freeman (2005). *Poate Răscumpăra Alocarea Apei Schemele pentru a Fi Echitabile pentru Comunitățile Afectate?* Workshop-ul OECD privind Agricultura și Apa: Sustenabilitate, Piețe și Politici. Australia de Sud.

<sup>58</sup> N. Schofield, A. Burt și D. Connell (2003). *Alocarea apei din mediu: principii, practici, progres și prospecte*. Pământ și Apă, Australia.

## 6. ECHITATEA ȘI SERVICIILE LEGATE DE APĂ: OBȚINEREA BENEFICIILOR OFERITE DE APĂ

---



În ultimul capitol am urmărit echitatea în alocările de apă. În acest capitol vom examina factorii care influențează și modul în care populația este capabilă să beneficieze de aceste alocări. Așa cum este argumentat în Capitolul 3, echitatea socială este determinată de suma totală a beneficiilor oferite de resursele de apă și distribuirea lor, și nu prin echitate în aspectele parțiale ale gospodăririi apei.

Politicile publice și instituțiile specifice utilizator-sector (municipalități și agenții responsabile de alimentarea cu apă și sanitație, irigații, energie, reducerea dezastrelor naturale, etc.) influențează direct accesul la beneficiile pentru apă. Astfel, pentru a avansa echitatea socială și obiectivele eficienței economice, țările trebuie să promoveze politici corespunzătoare de sector care în același timp completează politicile resurselor de apă și politicile economice și sociale generale. Secțiunea 3.1 f și Figura 4 descrie interrelațiile dintre aceste trei componente: politicile de sector legate de apă, politicile de apă și politicile economice și sociale generale.

Pentru a analiza echitatea politicilor care influențează utilizarea resurselor de apă (sau controlul impactelor lor negative), ne vom concentra asupra a trei zone:

- servicii pentru furnizarea bunurilor publice legate de apă,
- servicii pentru apa potabilă și sanitație, și
- servicii pentru irigații și agricultură.

## 6.1 Servicii pentru furnizarea bunurilor publice legate de apă

Managementul resurselor de apă generează un grup de bunuri publice care are impact asupra vieții de zi cu zi a majorității oamenilor. Acestea cuprind printre altele: protecția împotriva inundațiilor; accesul la cursurile de apă nepoluante, lacuri și acvifere pentru utilizări pitorești și de agrement; utilizarea serviciilor oferite de ecosisteme; și navigație. Aceste bunuri sunt în special acelea care sunt în raza de acțiune a cetățenilor, fără posibilitatea de a exclude pe cineva de la utilizarea sa sau de la bucuria de a le folosi. De asemenea, în utilizarea acestor bunuri sau plăcerea de a le folosi nu reduce în general posibilitatea utilizării sau plăcerii de a le folosi ale altor persoane (dacă nu există suprapopulare). Statisticile mondiale privind dezastrelor arată că dezastrelor hidrologice (inundații, secete sau alunecări de teren) și dezastrelor meteorologice sunt cele mai comune, însumând 76,8% din totalul dezastrelor efective din 2000-2008. În această perioadă, numărul mediu de victime pe an din dezastrelor hidrologice a fost estimat a fi 99,2 milioane<sup>59</sup>.

De asemenea, poluarea corpurilor de apă este direct legată de o listă lungă a dezastrelor care afectează sănătatea umană. Astfel, de exemplu, WHO estimează că în fiecare an mor 1,8 milioane de oameni de diaree infecțioasă, 160 milioane sunt infectați de schistosomiasis și 133 milioane suferă de infecții intestinale cauzate de viermii intestinali.

De asemenea, ecosistemele, care sunt direct dependente de apă pentru funcționarea lor, precum zonele umede din unele arii, constituie o sursă importantă de hrană, combustibil și fibre la nivel local și național și ajută la susținerea culturii și tradiției.

Așa cum de bunurile publice beneficiază comunitatea și nu beneficiarii individuali, noi tindem să le privim ca furnizate de stat – așa cum poate fi văzut

<sup>59</sup> F. Vos, J. Rodrigues, R. Below și D. Guha-Sapir (2010). *Revizuirea Statistică Anuală a Dezastrelor 2009: Numere și Tendințe*. Brussels: Centrul pentru Cercetare privind Epidemiologia Dezastrelor (CRED), Universitatea Catolică din Louvain.

atât în formularea și implementarea politicilor și programelor cât și în funcționarea inițiativelor de a furniza astfel de bunuri - și să ingnorăm rolul pe care îl poate juca angajamentul comunității. Acest lucru nu sugerează faptul că toate inițiativele ar trebui să fie dezvoltate cu finanțe publice, deoarece există modele pentru implicarea sectorului privat în finanțare. Un exemplu este aplicarea principiului „poluatorul plătește”, unde cei care generează poluare trebuie să plătească costuri de întreținere a mediului. Un alt exemplu se referă la taxele percepute proprietarilor care construiesc pe terenuri inundabile. De asemenea, în unele cazuri specifice, subvențiile încrucișate sunt stabilite de serviciile asociate care sunt profitabile și care generează venituri<sup>60</sup>.

Este un paradox faptul că, în cazul bunurilor publice pentru care toate grupurile au acces gratuit, alocarea apei și altor resurse pentru bunurile publice are consecințe importante pentru echitatea socială. Raportul după raport a subliniat importanța bunurilor publice pentru atingerea Obiectivelor de Dezvoltare ale Mileniului și pentru depășirea sărăciei în general<sup>61</sup>. Întrucât, în teorie, de bunurile publice beneficiază toți în mod egal, în practică beneficiile oferite de acestea – în special protecția împotriva răului – sunt mult mai importante pentru anumite grupuri sociale decât altele.

De exemplu, mediile rurale sărace sunt afectate în mod special de inundații așa cum au arătat multe analize diferite. În multe regiuni, oamenii săraci din oarșe tind de asemenea să se stabilească în zone predispuse inundațiilor. În plus, săracii sunt mai puțin capabili să se recupereze în urma unei inundații datorită condițiilor lor precare materiale și economice<sup>62,63</sup>.

<sup>60</sup> J. Ress, J. Winpenney și A. Hall (2008). *Finanțarea și Gospodărirea Apei*. Documente Informative TEC Nr. 12, GWP.

<sup>61</sup> Parteneriatul Sărăcie-Mediu (PEP) (2005). *Legătura dintre reducerea sărăciei și gospodărirea apei*.

<sup>62</sup> I. B. Fox (2003). *Inundațiile și Reducerea Sărăciei. Vulnerabilitatea Săracilor la Impactele Negative ale Inundațiilor. Apa pentru Toți*. Seria Nr. 11. Banca de Dezvoltare din Asia.

<sup>63</sup> SAMTAC/GWP *Viziunea Apei în America de Sud* (2000). Pregătită pentru Al Doilea Forum Mondial al Apei. Haga.



În mod similar, poluarea este o problemă care afectează disproporțional segmentele mai sărace ale societății. Membrii societății care o duc mai bine sunt acoperiți de facilitățile pentru apă potabilă și sanitație, de asemenea ei se bucură de condiții mai bune în sensul sănătății, nutriției și altor factori care îi fac mai puțin vulnerabili la efectele poluării.

Distribuirea beneficiilor obținute din investițiile statului în bunurile publice este, de asemenea, important de luat în considerare. De exemplu, beneficiile de la protecția împotriva inundațiilor pot merge către sectoarele puternice riverane care răpesc din nou valoarea adăugată generată.<sup>64</sup>

Pentru a realiza echitatea în alocarea bunurilor publice se solicită ca numeroase probleme să fie discutate:

- a) Atenția adecvată este acordată bunurilor publice din contextul politicilor economice și sociale ale statului. De exemplu, dacă nu există politici care să pună în discuție controlul inundațiilor, echitatea referitoare la impactele inundațiilor este controversată.
- b) Recunoașterea tuturor beneficiilor/costurilor asociate, din punct de vedere holistic.
- c) Recunoașterea și luarea în considerare a inegalității inițiale a diferitelor grupuri sociale și, prin urmare a diferitelor niveluri de beneficii și acces la beneficii. În unele cazuri, aceasta poate însemna aplicarea de subvenții pentru sănătate pentru sectoarele mai sărace.

În continuare vom analiza pe scurt fiecare din aceste condiții.

---

<sup>64</sup> În Chile, acest tip de situație a condus la primele instanțe dintre Stat și utilizatorii privați.

**a) Atenția corespunzătoare acordată bunurilor publice în contextul politicilor economico-sociale ale statului**

Furnizarea bunurilor publice depinde de acțiunea statului prin instituțiile sale, politicile și resursele economice. De asemenea, performanța scăzută a sectorului public afectează direct posibii beneficiari ai bunurilor publice, inclusiv printre aceste segmente cele mai sărace ale societății.

Două condiții sunt relevante pentru rezultatele echitabile:

- Planificarea și implementarea integrată. Distribuția eficientă a bunurilor publice legate de apă implică sectoare și instituții bazate pe sectoare (mediu, planificare teritorială, sanitație, dezvoltare urbană, transport, etc.), deseori cu propriile lor tipuri de legi și norme. Astfel, echitatea depinde de capacitatea pentru planificarea integrată, pe termen lung care se adresează multor dimensiuni ale problemelor, precum controlul inundațiilor și poluarea, iar abilitatea diverselor entități implicate ale statului de a implementa planuri într-o manieră coordonată cu comunitățile este critică.
- Resursele economice puse la dispoziție de stat pentru a răspunde la nevoile societății. În orice decizie privind finanțarea din fonduri publice există un cost de oportunitate care poate afecta abilitatea statului de a răspunde și altor nevoi, precum infrastructura de transport, alimentarea cu apă, sanitația sau sănătatea. Transferul implicat poate avea de asemenea o componentă socială importantă. În acest context, încorporarea problemelor de echitate în agenda guvernului depinde de criteriile sub care sunt înțelese deciziile de finanțare și cheltuielile publice de alocare. De asemenea, există parte a proceselor fiecărei proceduri de luare a deciziilor politice ale societății, care a fost analizată în Capitolul 4. Planurile coerente sunt necesare cu beneficiile clar identificabile, în special acelea care afectează segmentele mai sărace ale societății. Mecanismele care asigură participarea acestora și

### **b) Recunoașterea beneficiilor și pierderilor asociate cu intervențiile și impactul lor asupra echității sociale**

Beneficiile care sunt generate de investițiile în bunurile publice sunt în mod obișnuit greu de evaluat din punct de vedere economic. În particular, beneficiile/costurile indirecte trebuie să fie identificate și discutate. Lipsa unei viziuni holiste în proiecte/investiții poate conduce la identificarea inexactă a costurilor și beneficiilor, și eventual aceasta poate afecta segmentele dezavantajate ale societății, care în general lipsesc de la procesele decizionale. Exemplele sunt proiectele pentru controlul inundațiilor, care pur și simplu transferă riscurile în aval sau care nu iau în considerare beneficiile obținute din inundații, cum ar fi pescuitul, îmbogățirea solului sau irigații.

Există de asemenea pericolul analizei care nu include corespunzător obiectivele echității. De exemplu, metodele tradiționale cost-beneficiu utilizate pentru evaluarea proiectelor de protecție împotriva inundațiilor tind să prioritizeze sectoarele mai înstărite deoarece bunurile lor sunt mai valoroase și astfel ei s-ar putea confrunta cu pierderi economice mai mari în urma pagubelor cauzate de inundații. Prin urmare, pentru a considera corespunzător echitatea este necesară o viziune integrată care să ia în calcul toate tipurile de impacte și beneficii (nu doar cele financiare) în cadrul proceselor decizionale. De asemenea, mai este necesară evaluarea instrumentelor care încorporează în mod explicit echitatea și obiectivele de reducere a sărăciei, cum sunt modelele multicriteriale.

### **c) Echitatea în distribuția sarcinilor financiare**

În cazul bunurilor publice unde există beneficiari direcți care pot împărți fezabil costurile de finanțare, politicile care se concentrează pe subvențiile acelor care au nevoie de ele cel mai mult vor avea rezultate mai echitabile decât acele politici care includ subvențiile universale. Exemplele se referă la dezvoltarea sistemelor de siguranță pentru protecția împotriva inundațiilor, care includ subvențiile de stat pentru cei care nu-și pot permite premii, aplicarea principiului poluatorul plătește pentru sectoarele mai înstărite și subvenționarea serviciilor urbane de sanitație pentru segmentele mai sărace ale societății.

Căsuța 4 oferă un exemplu de recomandări politice care încorporează interesele echității sociale în deciziile legate de managementul inundațiilor.

## **6.2 Echitatea în serviciile de furnizare a apei potabile și sanitației**

Așa cum sunt considerate nevoile de bază<sup>65</sup>, serviciile de furnizare a apei potabile și sanitației sunt deseori în centrul interesului public atunci când vine vorba despre echitatea legată de apă. În ciuda acestui interes, peste un miliard de oameni încă nu au acces sigur la apă potabilă curată și două miliarde de oameni nu au sanitație de bază. Ținta Obiectivului de Dezvoltare a Mileniului de a reduce numărul acelor fără acces la alimentarea cu apă și sanitație din 2015 ajută la grăbirea procesului, dar multe din țările în curs de dezvoltare sunt departe de a atinge această țintă.

Cererea de apă menajeră se bucură în general de statutul de prioritate din cadrul alocării resurselor de apă așa cum s-a discutat în Capitolul 4. Faptul că un procent semnificativ din omenire suferă de lipsa accesului la serviciile de apă și sanitație nu este legat de „deficitul fizic” al resurselor de apă. Mai degrabă este legat de „deficitul apei economice”, altfel spus, de capacitatea materială de a furniza infrastructură, instituții și investiții în curs de desfășurare necesare pentru stabilirea și menținerea acestor servicii.

---

<sup>65</sup> Vezi, de exemplu, Comisia Organizației Națiunilor Unite pentru Drepturile Omului, Observațiile Generale 15, așa cum s-a discutat în Capitolul 3 al acestei lucrări.

#### Căsuța 4: Principiile de îndrumare a Băncii de Dezvoltare din Asia pentru managementul eficient al inundațiilor

- *Conservarea vieții și protecția bunăstării gospodăriilor ar trebui să i se acorde prioritatea cea mai mare în proiectarea lucrărilor de construcție împotriva inundațiilor; controlul inundațiilor și măsurile de evacuare de urgență ar trebui să însoțească toate intervențiile structurale.*
- *Toți factorii interesați, inclusiv atât administratorii cât și populația, care beneficiază din punct de vedere economic, social și cultural de resursele de apă ale bazinelor hidrografice, trebuie să aibă un cuvânt de spus despre modul în care aceste resurse urmează să fie folosite și conservate. Ambele categorii de factori interesați trebuie, de asemenea, să aibă un cuvânt de spus despre modul în care inundațiile ar trebui să fie manageriate pentru a minimiza impactele lor adverse în timp ce se maximizează impactele lor benefice.*
- *Managementul eficient al inundațiilor necesită o abordare comprehensivă care echilibrează reducerea inundațiilor, conservarea capitalului natural și utilizarea resurselor disponibile de apă pentru beneficiul tuturor oamenilor națiunii.*
- *Concepția și proiectarea protecției împotriva inundațiilor ar trebui să fie bazată pe analiza atentă a riscului, astfel încât coridorul inundațiilor **greater-than-design** poate fi manageriat într-un mod predictibil și în condiții de siguranță.*
- *Capacitatea de construire a organizațiilor responsabile pentru managerierea bazinelor hidrografice și creșterea conștientizării publice printr-o educare mai bună urmează să fie încorporate ca mijloace eficiente de reducere a riscurilor și pierderilor de vieți în urma inundațiilor.*
- *Izolarea inundațiilor pentru un standard ridicat de protecție este recomandat pentru zonele urbane și pentru alte zone dens populate unde potențialul pentru pierderile tot mai mari este în curs de creștere datorită creșterii populației și investițiilor mari în infrastructură și serviciile comunității.*
- *Pentru a proteja împotriva eșecurilor catastrofale ale digurilor de apărare pentru controlul inundațiilor, atenția specială este acordată calității construcției și mentenanței, iar „cartușurile de siguranță” și alte mijloace ar*

*trebui să fie incluse pentru a elimina excesul de apă înaintea apariției nivelurilor periculoase ale inundațiilor.*

- *Multe comunități au dezvoltat mijloace tradiționale de a face față inundațiilor frecvente, de joasă intensitate; iar proiectele de reducere a inundațiilor implementate de guvern ar trebui să încorporeze aceste mijloace tradiționale acolo unde este posibilă minimizarea impactelor adverse ale inundațiilor.*
- *În multe părți din Asia există scopul de a face case mai puțin vulnerabile la inundații, de a furniza paravane împotriva mareelor de furtuni și inundațiilor puternice neobișnuite și de a stabili o rețea de drumuri de evacuare pentru oameni și animale. Similar, în unele părți din Asia, există scopul de a utiliza prognoza inundațiilor și sistemelor de avertizare. Acolo unde este corespunzător, ar trebui să fie adoptate astfel de măsuri de reducere a inundațiilor cu costuri reduse și impacte reduse.*
- *În multe părți din Asia există de asemenea potențialul de a dezvolta asigurarea eficientă și accesibilă a pagubelor cauzate de inundații pentru recolte și proprietăți, iar acesta ar trebui utilizat acolo unde există condiții geografice și socio-economice ca un mijloc de descurajare a investițiilor excesive în zonele inundabile și ca mijloc de protecție a bunurilor și mijloacelor de trai ale persoanelor care locuiesc în aceste zone.*

*Sursa: I. B. Fox (2003). Inundațiile și Săracii. Reducerea Vulnerabilității Oamenilor Săraci la Impactele Negative ale Inundațiilor. Apa pentru Toți. Seria Nr. 11. Banca de Dezvoltare Asiatică.*

Diverse forumuri naționale, regionale și mondiale au oferit diferite diagnoze ale lipsei progresului și propunerilor de politici pentru a adresa mai bine diversele dimensiuni de furnizare a serviciilor – instituționale, financiare, administrative și tehnice. În paragrafele următoare vă oferim o analiză a factorilor, care sunt puternic legați unul de altul, care au influența cea mai mare asupra accesului echitabil la servicii. Aceștia sunt:

- a) **Împuternicirea gestionarii mediului** în care este dezvoltat sectorul de alimentare cu apă și sanitație - prioritatea acordată de societate acestei

probleme, sistemul instituțional, guvernarea sectorului și resursele (umane, financiare) alocate pentru acest sector.

- b) **Eficiența economică a sectorului** (în special în situațiile deficitului economic) – nivelul eficienței în utilizarea resurselor alocate pentru realizarea obiectivelor de acoperire a serviciilor.
- c) **Politici referitoare la subvenții** - distribuirea resurselor publice și resurselor din surse externe care susțin sectorul.
- d) **Sistemul de reglementare** – în special mecanismele procedurale, inclusiv legi și procese judiciare și stimulente economice, proiectate pentru încurajarea unui nivel acceptabil de eficiență economică și realizarea obiectivelor de echitate.

În secțiunile următoare analizăm în detaliu fiecare din acești factori.

#### **a) Împuternicirea gestionării mediului**

Există un nivel de creștere a conștiinței sociale cu privire la lipsa acoperirii universale pentru serviciile de apă și sanitație, care constituie în sine o inegalitate imensă la scară globală, națională și locală. Realitatea este că acoperirea este încă determinată în cea mai mare parte de nivelul veniturilor gospodăriilor și, prin urmare, sectoarele sărace sunt deseori excluse.

Dintr-o perspectivă globală, numeroase rapoarte arată că există o corelație directă dintre venitul pe cap de locuitor dintr-o țară și nivelul lor de acoperire. Venitul pe cap de locuitor nu este singurul factor, deși țările cu economii bine organizate și niveluri acceptabile de guvernare oferă a împuternicire mai bună a mediului pentru dezvoltarea serviciilor<sup>66</sup>.

<sup>66</sup> M. Solanes și G. Delacamara (2010). *Politici, structură și reglementare în serviciile de apă și sanitație*. În L. Haller (ed.) *Sanitația de Bază, Sănătatea Mediului și Politicile Publice: Noi*

În urmărirea echității mai mari, rolul statului este de neînlocuit, în special în țările în curs de dezvoltare, din următoarele motive:

- Aprovizionarea populației cu niveluri acceptabile de apă potabilă și sanitație solicită resurse financiare și organizaționale – resurse pentru care o mare parte din populație nu-și permite să contribuie.
- Alocarea acestor servicii în condiții eficiente din punct de vedere economic generează monopoluri naturale, deoarece în orașe nu este fezabil din punct de vedere economic pentru multipli furnizori să ofere serviciile pentru apă potabilă, care trebuie să fie reglementate.
- Furnizarea unor asemenea servicii generează externalități pozitive importante pentru populație ca un întreg, care trebuie să fie luate în considerare la nivel de stat.

Prioritatea acordată de stat pentru furnizarea serviciilor de apă și sanitație, referitoare la alți competitori pentru resursele statului, este prin urmare critică. În acest sens, operarea sistemului politic, inclusiv capacitatea sa (și bunăvoința) de a lua în considerare prioritățile segmentelor cele mai slabe ale societății, și percepția sa asupra beneficiilor furnizării serviciilor de apă și sanitație, afectează direct scopul echității mai mari.

Fără a ține seama de motivele sociale care justifică investițiile din fonduri publice în extinderea serviciilor de apă și sanitație pentru cei mai săraci, următorii factori economici și politici afectează de asemenea prioritizarea:

- **Importanța capitalului care trebuie să fie investit în infrastructură cu o rată scăzută de returnare.** Investiția inițială este foarte mare, iar beneficiile sunt primite pe parcursul unei perioade lungi. De exemplu,

---

*Paradigme pentru America Latină și Caraibe, Organizația Pan-Americană pentru Sănătate (urmează).*



în SUA, costurile de capital justifică 90% din costurile generale pentru furnizarea serviciilor de apă.

- **Deoarece oricine are acces la apă, beneficiile vin din investițiile în calitatea și nivelul de accesibilitate, mai degrabă decât accesul la apă ca atare**<sup>67</sup>. Beneficiile economice și de producție pentru societate ca un întreg se obțin, de exemplu, de la o forță de muncă sănătoasă (de calitate îmbunătățită) și de la un timp mai mare pe care femeile și-l dedică activităților generatoare de venituri datorită răspunderii reduse în ceea ce privește aducerea apei și grija pentru cei bolnavi. În plus, alimentarea cu apă îmbunătățită este corelată cu creșterea nivelului de educație, mai ales pentru fete. Totuși, multe din aceste beneficii legate de calitatea îmbunătățită și accesibilitate sunt directe, sunt distribuite printre diferite tipuri de beneficiari și nu sunt exprimate în termeni financiari<sup>68</sup>. Deoarece apa este furnizată la niciun cost plătit față de mediu, iar beneficiile sunt difuze și dificil de cuantificat, dorința utilizatorilor de a plăti pentru alimentarea cu apă și sanitație este deseori mică și de cele mai multe ori utilizatorii nu plătesc costurile reale<sup>69</sup>.
- **Orizonturi pe termen lung care nu corespund ciclurilor politice.** Politicile care determină planificarea și implementarea alimentării cu apă și resursele disponibile pentru astfel de activități, trebuie să fie luate pe o perspectivă pe termen lung și să treacă peste guvernele specifice astfel încât acestea să poată fi menținute în mod coerent de-a lungul timpului. Pe de altă parte, prioritățile sunt deseori determinate de exigențe pe termen scurt<sup>70</sup>.

---

<sup>67</sup> Ibid.

<sup>68</sup> G. Hutton, L. Haller și J. Bartram (2007). Analiza globală cost-beneficiu a alimentării cu apă și intervențiilor privind sanitația”. *Jurnalul Apei și Sănătății* 05.4. WHO.

<sup>69</sup> M. Hanemann (2009). *Provocarea privind Apa: Acces, Durabilitate, Competitivitate. Conferința privind Competitivitatea și Sectorul Apei*, Orașul Mexic, 2-4 Septembrie 2009. IMTA-USAID.

<sup>70</sup> M. Solanes și G. Delacamara (2010). *Politici, structură și reglementare în serviciile de apă și sanitație*. În L. Haller (ed.) *Sanitația de Bază, Sănătatea Mediului și Politicile Publice: Noi Paradigme pentru America Latină și Caraibe*, Organizația Pan-Americană pentru Sănătate (urmează).

### **b) Îmbunătățirea eficienței economice a sectorului**

În contextul deficitului de resurse financiare care afectează sectorul de alimentare cu apă și de sanitație din multe țări, utilizarea eficientă din punct de vedere economic a resurselor alocate este o condiție indispensabilă pentru echitatea socială a sectorului, deoarece afectează direct gradul de acoperire și calitatea serviciilor. Consecința oricărei ineficiențe cade până la urmă asupra celor mai slabi utilizatori, care vor trebui să plătească mai mult direct comercianților neoficiali sau indirect prin consacrarea orelor de lucru pentru aducerea apei.

Eficiența economică a sectorului este legată de:

- structura de stimulare sub care operează furnizorii (urmează să fie discutată în detaliu mai jos în secțiunea d)),
- modul în care economiile de scară și de scop sunt angajate în cadrul sectorului,
- caracteristicile cerințelor locale, și
- opțiunile tehnice.

În furnizarea foarte descentralizată a sanitației unde nu există economii de scară și de scop, costul pe unitate crește semnificativ când numărul de conexiuni într-un sistem este prea mic. La altă extremă, furnizarea centralizată a serviciilor printr-o organizație națională care le furnizează direct a arătat frecvent rezultate proaste, ca o consecință a lipsei responsabilității și „birocrăției” sistemelor.

În America Latină, unele țări au plasat în mod tradițional responsabilitatea serviciilor pentru apă și sanitație către municipalități. În anii 1980 multe țări, precum Argentina, Columbia și Peru, au instituit transferuri masive ale responsabilității de la guvernele centrale la cele municipale. În general, acestea nu au condus la o eficiență mai mare, ci mai degrabă au generat o serie de

probleme<sup>71</sup>. Multe țări africane se află sub un proces similar de descentralizare și se confruntă cu multe din aceleași capcane, precum eșecul de a construi capacitatea necesară sau transferul resurselor necesare pentru municipalități de a furniza serviciile de apă și sanitație.

În ultimul rând, pentru a realiza o furnizare eficientă a serviciilor se solicită luarea în considerare a scării corespunzătoare pentru a potrivi nivelul de cerințe<sup>72</sup>, caracteristicile locale, existența personalului calificat, etc. În Brazilia și Bolivia au existat inițiative pentru a inversa fragmentarea excesivă cauzată de descentralizare și pentru a coordona serviciile la nivel municipalitate-grup (mai multe municipalități împreună). În Chile s-a dezvoltat un sistem bazat pe companii regionale.

Un alt factor care afectează eficiența serviciilor are a face cu considerarea condițiilor locale, deoarece soluțiile nu sunt în mod necesar aceleași în orașele mari și în zonele rurale. Alternativele de furnizare a serviciilor pot varia de la sistemele de canalizare centralizate comune din orașele moderne la soluțiile descentralizate cu costuri mici gestionate de organizațiile comunității locale. Chiar în două localități cu caracteristici similare, costurile de furnizare a serviciilor pot varia mult din motive tehnice<sup>73</sup>.

### **c) Asigurarea unei utilizări mai bune a subvențiilor**

Așa cum s-a discutat anterior, furnizarea serviciilor de apă și sanitație este deseori imposibil de finanțat doar de beneficiarii direcți, astfel trebuie să fie finanțată cu intrări de resurse publice sau de alți beneficiari prin subvenții încrucișate.

<sup>71</sup> A. Jouravlev (2004). Alimentarea cu apă potabilă și serviciile de sanitație în secolul al XXI-lea. Serie Recursos Naturales e Infraestructura No. 74. CEPAL. Naciones Unidas. Santiago de Chile

<sup>72</sup> În America Latină s-a estimat că scara minimă care este eficientă din punct de vedere economic pentru o companie de furnizare a apei este de 100 000 locuitori.

<sup>73</sup> De exemplu, în fiecare caz al țării, cum este Chile, valorile dintre orașele similare pot diferi de până la cinci ori (*Raport privind Managementul Sistemului Sanitar*; SISS, 2009)

Subvențiile încrucișate în sectorul apei și sanitației pot lua diferite forme. Clienții cu venituri mai mari pot finanța indirect furnizarea serviciilor pentru clienții mai săraci, de exemplu prin stabilirea ratelor preferențiale pentru consum sub un anumit prag. O altă formă de subvenție încrucișată este atunci când zonele cu costuri mai mici pentru furnizarea serviciilor contribuie la finanțarea acelor care au costuri de furnizare mai mari, de exemplu, considerând un regim de rată unică pentru ambele zone. O structură instituțională cu furnizori la un nivel regional și nu la un nivel municipal, oferă posibilități mai mari pentru utilizarea subvențiilor încrucișate ca instrument pentru încorporarea în sistem a echității mai mari.

Cu toate acestea, subvențiile finanțate cu resurse publice sunt deseori indisponibile în situațiile în care un procent mare de utilizatori au capacitate limitată de a plăti, cum este cazul în multe țări în curs de dezvoltare. În acest sens, este de maximă importanță faptul că intrările publice sunt folosite rațional și eficient și că acestea sunt orientate efectiv către extinderea și îmbunătățirea calității serviciilor în sectoarele sărace, spre deosebire de cele capturate de alte grupuri sociale.

Politicile orientate către subvenționarea ofertei serviciilor au fost frecvent criticate ca ineficiente din punct de vedere social deoarece de ele beneficiază consumul sectoarelor cu venituri mari. Totuși, există exemple de subvenții proiectate pentru utilizatori țintă exclusivi care au nevoie de suport economic, așa cum s-a stabilit prin unele criterii obiective. Pentru a garanta acest tip de alocare planificată de subvenții se solicită suport instituțional adecvat și un grad mare de eficiență din partea sectorului public<sup>74</sup>. În orice caz, este fundamental să analizăm riguros proiectarea sistemelor de subvenționare și evaluare a eficacității lor din punct de vedere al echității. În același mod, procedurile ar trebui să fie clare și transparente pentru a verifica faptul că subvențiile sunt primite de cei pentru care sunt concepute.

<sup>74</sup> Exemple de acest tip de subvenții în unele țări în curs de dezvoltare pot fi văzute în Columbia și Chile.

Pentru a reduce sărăcia, una din cele mai mari provocări este de a reduce decalajul dintre gradul de acoperire urbană și rurală. De exemplu, în America Latină gradul de acoperire urbană a fost de 50% mai mare decât gradul de acoperire rurală la începutul anilor 2000. Politicile statului și utilizarea fondurilor publice sunt necesare pentru a micșora decalajul și îmbunătăți echitatea generală prin asigurarea serviciilor pentru cei aflați în condiții mai nefavorabile, cum sunt clienții din zonele izolate. Pentru a asigura o utilizare eficientă a resurselor, politicile cu acest obiectiv trebuie să includă proiectarea instituțiilor, formelor de participare pentru comunitățile locale, planurilor tehnologice și soluțiilor care vor fi adaptate pentru condițiile locale.

#### **d) Dezvoltarea unui sistem eficient de reglementare**

Nevoia de a avea autonomie mai mare în management și pentru a stabili o responsabilitate mai bună, inclusiv verificările și bilanțurile împotriva inegalităților și nedreptății, a determinat multe țări să separe funcția de furnizare a serviciilor de funcția de reglementare. În plus față de acoperirea necesară pentru o funcționare a sistemului juridic, au fost adăugate de asemenea reforme sectoriale pentru dimensiunea echității sociale a gospodăririi resurselor de apă. Astfel, de exemplu, reformele sectoriale realizate în anii 1990 în America Latină au fost cunoscute sub numele de: „de la furnizarea publică centralizată nereglementată la furnizare publică descentralizată reglementată”<sup>75</sup>.

Caracteristicile drept exclusive ale furnizorului de servicii, indiferent dacă este public sau privat, solicită un sistem de reglementare care oferă stimulente pentru un management eficient, în sensul costurilor și calității serviciilor și care previne nedreptățile care pot apărea în urma controlului monopolist asupra unor astfel de resurse prețioase.

---

<sup>75</sup> V. Foster (2005). *Zece Ani de Reformă a Serviciilor de Apă în America Latină: Către un Model Anglo-Francez*. Discuții Generale privind Alimentarea cu Apă și Sanitația, Seria Nr. 3. Banca Mondială.

Din perspectiva obiectivelor echității sociale, cadrul de reglementare ar trebui să încorporeze reguli care asigură transparență, competitivitate, accesibilitate, extinderea serviciilor la noi utilizatori, indiferent de nivelurile lor de consum, precum structura ratei eșalonate (sistem de tarificare) astfel încât utilizatorii plătesc mai mult pentru niveluri mai mari de consum.

Pe de altă parte, sistemul ar trebui să fie proiectat astfel încât, acolo unde nu există mecanisme de piață, există încă stimulente care încurajează eficiența economică. Stimulentele interne menționate mai înainte pot fi întărite cu stimulente externe precum cerințe legale, inclusiv obligații privind raportarea de reglementare, procese de referință și comunicarea rezultatelor publicului pentru îmbunătățirea responsabilității și transparenței.

De asemenea, organismul de reglementare are o serie de provocări, indiferent dacă acesta este o agenție publică sau privată<sup>76</sup>:

- Asigurarea faptului că beneficiile eficienței crescute sunt transferate (conform regulilor stabilite) consumatorilor.
- Asigurarea faptului că este ajustată calitatea serviciilor pentru a atinge standardele acceptate.
- Prevenirea costurilor legate de ineficiență ce urmează a fi transferate guvernului sau utilizatorilor.
- Verificarea caracterului realist al costurilor pentru a evita distorsiunea beneficiilor operaționale.
- Costul întreg al ciclului de viață, care include costuri pentru susținerea post-construcție, operare, întreținere și cheltuieli de capital, în același timp evitându-se investițiile excesive.
- Asigurarea transparenței, reducerea corupției și ingradirea afacerilor oneroase.

---

<sup>76</sup> M. Solanes și G. Delacamara (2010). *Politici, structură și reglementare în serviciile de apă și sanitație*. În L. Haller (ed.) *Sanitația de Bază, Sănătatea Mediului și Politicile Publice: Noi Paradigme pentru America Latină și Caraibe, Organizația Pan-Americană pentru Sănătate* (urmează).

Aceste sarcini implică funcționarea instituțiilor de reglementare care au capacități profesionale și tehnice necesare, precum și resurse pentru a proteja interesul publicului. Acest obiectiv nu poate fi îndeplinit fără un puternic angajament politic de a configura entități de reglementare, plus timp suficient pentru dezvoltarea lor.

Pentru asigurarea protecției adecvate pentru interesele utilizatorilor, este necesară, de asemenea, dezvoltarea mecanismelor de participare. Cu toate acestea, în multe țări instrumentele necesare pentru participarea efectivă, precum mecanismele pentru informarea/educarea utilizatorilor și asigurarea participării celor cu puțină putere, sunt foarte limitate, iar interesele consumatorului nu sunt bine reprezentate<sup>77</sup>.

### 6.3 Echitatea în serviciile de irigare

Agricultura irigată, cu 70% din toate extracțiile de apă, constituie utilizarea principală a rezervelor de apă dulce. Alocarea și regularizarea extracțiilor de apă pentru irigații a fost discutată în Capitolul 5. În această secțiune vom urmări transmiterea și distribuirea apei pentru irigare, activități care conduc la adunarea apei pentru plante și producții agricole și de comercializare în general, toate din care se formează un grup de servicii care contribuie la obținerea de beneficii oferite de apă.

Micii fermieri alcătuiesc cea mai mare parte din populația cea mai săracă din lume și aproximativ jumătate din subnutriți. Există o corelație demonstrată între reducerea sărăciei și accesul la apă pentru irigare. De asemenea, cercetările au arătat că dezvoltarea agriculturii este principalul motiv pentru declinul sărăciei în numeroase țări în curs de dezvoltare, iar impactul asupra sărăciei este mai mare decât al altor sectoare ale economiei.<sup>78,79</sup> Astfel, în Chile, de exemplu, extinderea

<sup>77</sup> Ibid.

<sup>78</sup> J. Mellor (2001). *Irigare, Agricultură și Reducerea Sărăciei: Relații Generale și Nevoi Specifice. Gospodărirea Apei pentru Săraci*. IWRM, Colombo, Sri Lanka.

<sup>79</sup> Creșterea producției agricole prezintă un impact asupra reducerii sărăciei rurale variabile, în funcție de caracteristicile economice și sociale pe care le prezintă fiecare țară. Astfel, de exemplu, elasticitatea sărăciei comparată cu productivitatea medie a sectorului agroforestier în China este de

sectorului agricol a avut un impact substanțial de mare asupra reducerii săraciei decât expansiunea altor sectoare.<sup>80</sup>

Pe măsură ce zonele irigate sunt responsabile pentru 40% din rezervele de hrană ale lumii, disponibilitatea apei pentru irigații are, de asemenea, un impact indirect asupra nivelurilor de aprovizionare și asupra prețurilor alimentelor la un nivel global.

Luând în considerare faptul că productivitatea terenului irigat este mai mare decât dublu față de zonele bogate în precipitații, multe țări au început inițiative de dezvoltare la începutul anilor 1900 pentru extinderea zonelor irigate ca un mod de îmbunătățire a dezvoltării economice și combaterii săraciei. Rezultatul este că în ultimii 50 de ani zonele irigate din întreaga lume s-au dublat. Această tendință se așteaptă să continue, deoarece pentru a atinge securitatea hranei în întreaga lume va fi necesară extinderea zonei irigate, deși ratele de expansiune sunt susceptibile a fi mult mai mici decât în trecut.<sup>81</sup>

Zonele irigate sunt importante pentru obiectivul de depășire a săraciei nu doar din perspectiva consumatorilor de alimente, ci de asemenea și din perspectivele celor care trăiesc în regiunile de producere a alimentelor. Există numeroase rapoarte care susțin concluzia că irigațiile au în general un impact pozitiv asupra procesului de depășire a săraciei și realizării echității sociale.<sup>82</sup> De exemplu,

---

șase ori mai mare decât în America Latină. (A. Betancor, 2008). *Pobreza rural en Chile: Evolucion y determinantes*. RIMISP.

<sup>80</sup> R.López and G. Anríquez. (2005). *Pobreza y Crecimiento Agrícola. En: Externalidades de la Agricultura Chilena*. Universidad Católica – FAO.

<sup>81</sup> M. W. Rosegran, C. Ringler și T. Zhi (2009). *Apa pentru Agricultură: Menținerea Securității Hranei sub Creșterea Deficitului*. Institutul Internațional de Cercetare pentru Politica Hranei, Divizia Mediu și Tehnologia de Producție. Revista Anuală a Resurselor de Mediu.

<sup>82</sup> “Evaluarea Comprehensivă a Managementului Apei în Agricultură 2007”. *Apa pentru Hrană, Apa pentru Viață: O Evaluare Comprehensivă a Managementului Apei în Agricultură*. Londra: Earthscan, Colombo: Institutul Internațional de Gospodărire a Apei.



Figura 6 prezintă relațiile solide dintre zonele irigate și venitul pe cap de locuitor în diferite districte ale Indiei.<sup>83</sup>

Totuși, modurile în care agricultura irigată contribuie la echitatea socială sunt mai ales complexe și greu de cuantificat. Pentru scopul acestui raport vom analiza unele elemente centrale pe care le credem a fi o condiție a impactelor echității sociale a unei anumite politici de irigare.

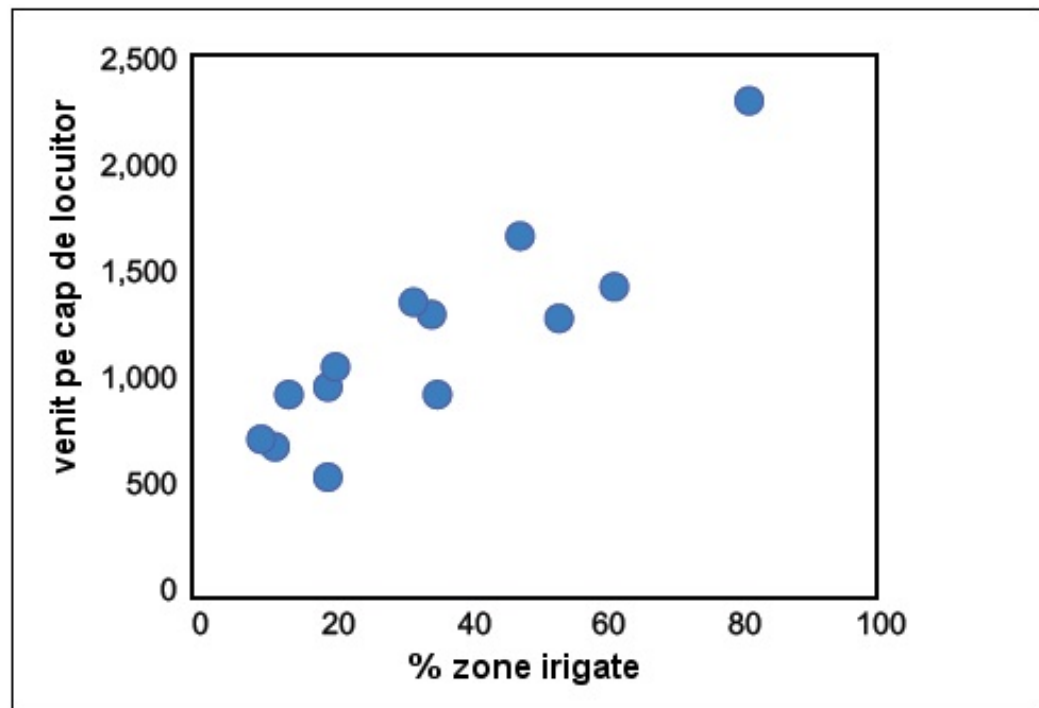


Figura 6. Nivelurile medii de venit & intensitatea irigației în India. Sursa: Banca Mondială (2005). *Resursele de Apă, Creștere și Dezvoltare, un Document de Lucru pentru Discuție Pregătit de Banca Mondială pentru Panelul Miniștrilor de Finanțe, Comisia ONU privind Dezvoltarea Durabilă, 18 Aprilie 2005.*

Următoarele condiții sunt critice pentru activitățile de irigare pentru a avea un impact pozitiv asupra echității sociale:

<sup>83</sup> Banca Mondială, *Resursele de Apă, Creștere și Dezvoltare*. Un Document de Lucru pentru Discuție, Pregătit de Banca Mondială pentru Panelul Miniștrilor de Finanțe. Comisia ONU privind Dezvoltarea Durabilă, 18 Aprilie 2005.

- a) Proiectele și programele pentru irigare trebuie să fie benefice din punct de vedere economic și social.
- b) Programele trebuie să fie proiectate pentru a promova o echitate socială mai mare.
- c) Managementul sistemelor de irigații trebuie să fie echitabil.

În continuare, vom extinde fiecare din aceste subiecte.

**a) Proiectele și programele pentru irigații trebuie să fie benefice din punct de vedere economic și social**

Accesul sau lipsa accesului la irigații este o sursă de inechitate în sine.

Numeroase studii au arătat că zonele irigate au mai puțină sărăcie decât zonele neirigate. Productivitatea agricolă este mai mare în general în zonele irigate – adăugarea apei pentru irigații poate crește randamentul de mai multe ori – chiar dacă tipul de climă și de sol joacă de asemenea un rol. În plus, fermierii sunt capabili să crească culturi de valoare mai mare, cum ar fi fructe și legume, care solicită o rezervă de apă mai sigură. Totuși, venitul obținut din irigații depinde de asemenea de accesul la piețe și furnizări.

Multe guverne au investit în dezvoltarea proiectelor de irigare la scară mare atât din motive economice cât și din motive sociale. Deși, în general aceste proiecte au avut succes,<sup>84</sup> unele proiecte ambițioase și costisitoare au sfârșit prin a da rezultate departe de ceea ce se aștepta.<sup>85</sup> Beneficiile și costurile pentru inițiativele de irigare trebuie să fie evaluate atent, astfel încât să asigure că există o contribuție eficientă pentru obiectivele de dezvoltare și echitate.

<sup>84</sup> Este estimat faptul că aproximativ 67% din proiectele de irigații au fost finanțate de Banca Mondială în perioada 1961-1987

<sup>85</sup> De exemplu, din experiența Africii s-au constatat unele succese dar și multe eșecuri, iar investițiile au sfârșit în general prin a fi nejustificabile în punct de vedere economic. Cleaver K. "Strategii de dezvoltare rurală pentru reducerea sărăciei și pentru protecția mediului în Africa". *Din bunăstarea rurală: De la viziune la acțiune*. Acțiuni de dezvoltare durabilă Socială și de Mediu, Seria 15. Banca Mondială, 1996.

Indiferent dacă din perspectiva reducerii sărăciei există motive serioase de a investi în irigații, s-a stipulat că proiectele sunt justificabile din punct de vedere social, economic și de mediu. Conform Băncii Mondiale, fiecare loc de muncă în sectorul irigațiilor are un cost mediu între 5 000 \$ USA și 6 000 \$ USA, care se compară favorabil cu 44 000 \$ USA, care este costul mediu pentru crearea unui loc de muncă în alte sectoare.<sup>86</sup> În Africa și America Latină posibilitățile pentru extinderea zonelor irigate sunt relativ mari.<sup>87</sup>

### ***Evaluarea corespunzătoare a tuturor costurilor***

Din perspectiva costurilor, evaluarea adecvată implică printre alte aspecte, o anticipare realistă a amplitudinii costurilor de infrastructură și programelor conexe și timpul necesar pentru furnizarea beneficiilor. Acestea au fost frecvent subevaluate în proiecte mari, așa cum au fost asociate dificultățile cu complexitatea acestui tip de intervenție.<sup>88</sup>

De asemenea este necesar să luăm în considerare corect componentele din spatele irigațiilor care sunt necesare pentru ca beneficiile să fie realizate eficient, precum instruirea, dezvoltarea infrastructurii complementare, cum sunt străzile, încorporarea tehnologiei, servicii financiare, etc. În plus, costurile sociale și de mediu asociate cu activitatea de irigare trebuie să fie luate în considerare și reduse, așa cum este necesară și mutarea populației, salinizarea solului, inundarea zonelor situate inferior cauzate de creșterea nivelurilor apelor subterane și impactele negative asupra ecosistemelor din aval, de care oamenii pot depinde

---

<sup>86</sup> D. Molden și Ch. de Fraiture (2004). *Investiții cu privire la Apa pentru Hrană, Ecosisteme și Mijloace de Existență. Evaluarea Comprehensivă a Managementului Apei în Agricultură*. Lucrarea Albastră. Rezumatul Discuțiilor. Stockholm.

<sup>87</sup> În Africa s-a punctat faptul că cu un cost de 6 000 \$ USA pe hectar pentru zone noi de irigații, proiectele sunt profitabile cu un index de profitabilitate peste investiția de 10% sau mai mult. In Beyond more Crop per Drop. F. Rijsberman și N. Manning. Al 4-lea Forum Mondial al Apei. 2006. Mexic.

<sup>88</sup> Comisia Mondială privind Digurile. (2000). *Digurile și Dezvoltarea. Un Nou Cadru pentru Luarea Deciziilor*. Raportul privind Comisia Mondială privind Digurile.

pentru existența lor, datorită retragerilor apei și contaminării cu chimicale folosite pentru agricultură.<sup>89</sup>

### ***Evaluarea corespunzătoare a tuturor beneficiilor și tuturor beneficiarilor***

Din perspectiva beneficiilor este important să se pună presiune pe faptul că pe lângă beneficiile directe din productivitatea crescută, dezvoltarea irigațiilor aduce o serie largă de beneficii indirecte, care sunt de obicei de multe ori mai mari decât cele directe.

Din acest punct de vedere, este important să se recunoască faptul că agricultura este o parte integrală a economiei rurale și are un impact imens asupra sectorului rural nedestinat agriculturii. De exemplu, în Chile PIB-ul sectorului agricol crește de 2,5 ori dacă considerăm lanțurile de producție – atât înainte cât și înapoi – ale agriculturii irigate care sunt asociate cu comerțul, serviciile și industria agricolă.<sup>90</sup> În America Latină în anii 1990, venitul rural din sectorul nedestinat agriculturii a fost estimat a fi în jur de 40% din totalul venitul rural.<sup>91</sup> De asemenea, este necesar să se ia în considerare faptul că sectorul rural nedestinat agriculturii este foarte dinamic și sensibil la transformarea agriculturii.<sup>92</sup> Aceasta înseamnă că efectele productive ale irigațiilor sunt crescute considerabil. Cercetările au găsit efectul multiplicator al irigațiilor ce urmează să fie în general în gama de 2,5 la 4, până la 6 în Australia și între 1,22 și 3,15 în India.<sup>93</sup>

<sup>89</sup> D. Molden, K. Frenken, R. Barker, Ch. de Fraiture, B. Mati, M. Svendsen, C. Sadoff și C.M. Finlayson (2007). *Tendențe în dezvoltarea agricolă și apei*. Capitolul 2. În *Evaluarea Comprehensivă a Managementului Apei în Agricultură*.

<sup>90</sup> A. Valdés and W Foster (2005). *¿Tiene externalidades positivas la agricultura Chilena?. En Externalidades de la Agricultura Chilena*. Universidad Católica – FAO.

<sup>91</sup> E. Klein (2009). *Condicionantes laborales de la pobreza rural en América latina*. Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe. FAO.

<sup>92</sup> În Chile, între anii 1900 și 2000, împreună cu creșterea PIB-ului agricol în agricultura irigată, putem vedea creșterea sistematică a veniturii pentru locurile de muncă din zonele rurale ale sectorului nedestinat agriculturii, asociată cu comerțul, industria și serviciile, mergând de la 30% la 40% din venitul rural. (E. Ramirez. *Análisis de la Movilidad del Empleo Rural en Chile 1996 – 2001*. Debates y temas rurales n°3. RIMISP. Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural).

<sup>93</sup> D. Molden, K. Frenken, R. Barker, Ch. de Fraiture, B. Mati, M. Svendsen, C. Sadoff și C.M. Finlayson (2007). *Tendențe în dezvoltarea agricolă și apei*. Capitolul 2. În *Evaluarea Comprehensivă a Managementului Apei în Agricultură*.

Beneficiarii irigațiilor pot varia foarte mult. Printre aceștia sunt marii moșieri sau medii, lucrătorii agricoli fără pământ, servicii agro-industriale, proprietarii și lucrătorii în serviciile conexe, cum ar fi comerțul, transportul, servicii specializate, etc. În plus, aducerea unei alimentări sigure de apă pentru o zonă poate avea avantaje pentru utilizatorii de apă din sectorul nedestinat agriculturii, care pot beneficia de reîncărcarea apelor subterane, oportunitățile de pescuit sau în zonele fără servicii pentru apa menajeră, utilizarea directă a apei pentru irigații pentru scopuri gospodărești.

În Asia de Sud, zonele irigate generează locuri de muncă mai mult decât dublu decât zonele neirigate, iar cercetările din sistemul de irigații din Bangladesh a concluzionat faptul că zilele de lucru au crescut în zonele irigate la 100 de zile pe hectar.<sup>94</sup> În Chile, cercetările au arătat că proiectele de îmbunătățire a siguranței irigațiilor și proiectele de expansiune a zonelor irigate generează oriunde locuri de muncă directe permanente între de două și trei ori mai multe decât erau înainte.

#### **b) Programe și proiecte orientate către echitate**

În general, rolul statului în dezvoltarea irigațiilor este extrem de important, deoarece de obicei există proiecte care:

- necesită un grad mare de coordonare între numeroase grupuri de beneficiari posibili,
- solicită investiții mari cu profituri întinse pe o perioadă lungă de timp, și
- sunt caracterizate de economii puternice la scară și externalități pozitive care se extind dincolo de utilizatorii direcți.

Aceasta explică de ce inițiativele private sunt suficiente doar pentru proiectele cu condiții economice foarte avantajoase, ex. rentabilitate privată mare și investiții

---

<sup>94</sup> I. Hussain (2005). *Strategii de Intervenție pentru Săraci în Agricultura Irigată din Asia. Sărăcia în Agricultură: Probleme, Lecții, Opțiuni și Linii Directoare pentru Bangladesh, China, India, Indonezia, Pakistan și Vietnam*. Raportul Final de Sinteză al Proiectului. Colombo, Sri Lanka: Institutul Internațional pentru Gospodărirea Apei.

mici. Acestea se pot materializa în mod autonom și nu solicită coordonarea dintre mulți utilizatori (ex. sondele de forare a apelor subterane). Rolul statului devine mai decisiv când proiectele de irigare sunt justificate ca un instrument pentru dezvoltarea regională și luptă împotriva sărăciei.

În plus față de rolul statului în administrarea programului cu inițiative extrem de complexe, statul contribuie frecvent la finanțarea lucrărilor de irigare și chiar a întreținerii și funcționării lor. Această participare financiară este justificată în termenii externalităților pozitive, care nu sunt primite direct de utilizatori, dar sunt de cel mai mare interes pentru dezvoltarea regională și au beneficii sociale asociate.

Din perspectiva echității, programele trebuie să fie prioritizate considerând beneficiile lor sociale și nu doar beneficiile lor productive, iar intrările publice pentru obiectivele sociale trebuie să ajungă în mod eficient la populația destinată. Dezvoltarea criteriilor de dezvoltare cu indicatori care măsoară reducerea efectivă a sărăciei și aplicarea modelelor multicriteriale care prioritizează în mod expres obiectivele echității ar trebui să fie cursul acțiunii.

#### **Căsuța 5. Lecții de promovare a irigațiilor din Chile**

*Experiențele din Chile care promovează irigațiile prin proiecte mici și medii ilustrează modul în care inegalitățile inițiale pot înclina beneficiile investițiilor publice în irigații. Programul a permis finanțarea parțială cu fondurile statului (până la 75% din valoarea lucrărilor de irigații) pentru lucrări mici și medii de irigații. Locuitorii privați pot aplica pentru obținerea de fonduri prin licitații organizate de stat.*

*În planul original dintre 1986 și 1993, programul a oferit competiție egală pentru accesul la fonduri. Ca un rezultat, doar 4% din subvențiile statului au mers către fermierii săraci, care au constituit 6,4% din beneficiari, iar restul au fost folosite de „agricultura antreprenorială” caracterizată ca industrială, orientată către export, și*

*utilizarea de înaltă tehnologie.<sup>95</sup> Această situație conduce la reformularea programului și la crearea unui sistem al competiției diferențiate pentru săraci, fermierii rurali și „agricultura antreprenorială”, cu o finanțare specifică pentru fiecare sector. A fost stabilit un program complementar de susținere pentru identificarea și cercetarea proiectelor.*

*Fără a aduce atingere succesului incontestabil al noului program, îmbunătățirea veniturilor fermierilor săraci, distribuția neregulată a altor factori care influențează productivitatea și profitabilitatea agriculturii (capital, comercializare, tehnologie, etc.) au avut rezultate pentru ambele grupuri, acestea fiind destul de diferite. Astfel, cercetările au arătat că în sectorul „agriculturii antreprenoriale”, au existat 45% mai multe investiții de resurse proprii în lucrările de irigații și activități complementare, și că veniturile directe ale companiilor au crescut de 2,4 ori, în timp ce veniturile fermierilor săraci au crescut de doar 1,6 ori.*

Pentru a oferi beneficii specifice se solicită, de asemenea, includerea activă a populației afectate/beneficiare, așa cum a fost descris în Capitolul 4. Pentru ca cei mai slabi să beneficieze în mod eficient de resurse, este fundamental să se recunoască condițiile inițiale, în toată complexitatea lor, a tuturor beneficiarilor direcți, deoarece acele condiții sunt extrem de inegale în țările în curs de dezvoltare. Dacă nu corectăm consecințele acestor inegalități inițiale, intrările publice care sunt alocate pentru a realiza obiectivele sociale ajung să favorizeze sectoarele cu mai multă putere. Astfel, în situațiile inițiale de inegalitate, este necesar să se dezvolte programe cu condiții diferențiate astfel încât rezultatele să fie corecte. Acest lucru ar trebui făcut fără a pierde din vedere faptul că venitul pentru sectoarele mai înstărite este de fapt orientat către cheltuieli locale și, de asemenea, poate contribui eficient la reducerea sărăciei.<sup>96</sup>

Condițiile inegale sunt legate de distribuția terenului și apei, disponibilitatea infrastructurii (drumuri, comunicații, etc.), capacitățile tehnice, disponibilitatea

<sup>95</sup> J. Hendriks (2008). *El agua como propiedad privada . Apuntes sobre la problemática de agua en Chile*. En Buscando la Equidad ediatdo por R. Boelens y G. Dávila (1998) Van Gorcum.

<sup>96</sup> J. Hendriks (2008). *El agua como propiedad privada . Apuntes sobre la problemática de agua en Chile*. En Buscando la Equidad ediatdo por R. Boelens y G. Dávila (1998) Van Gorcum.

capitalului și accesul la o multitudine de servicii, care sunt asociate activității agricole (împrumuturi, comercializare, informare), printre altele.

Cu toate că beneficiile din productivitatea agricolă crescută sunt primite în primul rând de proprietarii de terenuri, impactele asupra locurilor de muncă ale celor care nu sunt proprietari de terenuri și asupra forței de muncă în general constituie principala contribuție pe care programele de irigații o au pentru a lupta împotriva sărăciei.<sup>97</sup> Pentru planurile de irigare ce urmează să fie eficiente din punct de vedere al echității, este important ca ele să fie concepute într-o manieră holistă ca parte a dezvoltării rurale, cu atenție specială pentru condițiile dezavantajate ale sectoarelor mai slabe. În acest context, cerințele pentru infrastructura complementară (drumuri, comunicații, etc.) trebuie să fie, ca și dezvoltarea capacităților, îndreptate către lucrări de transfer tehnologic, dezvoltarea serviciilor care sunt legate de susținerea agriculturii și promovarea dezvoltării activităților conexe în general, cum ar fi agro-industria, comerțul, turismul, etc, care permit maximizarea beneficiilor din astfel de programe.<sup>98</sup>

---

<sup>97</sup> J. Mellor (2001). *Irigare, Agricultură și Reducerea Sărăciei: Relații Generale și Nevoi Specifice. Gospodărirea Apei pentru Săraci*. IWRM, Colombo, Sri Lanka.

<sup>98</sup> I. Hussain (2005). *Strategii de Intervenție pentru Săraci în Agricultura Irigată din Asia. Sărăcia în Agricultură: Probleme, Lecții, Opțiuni și Linii Directoare pentru Bangladesh, China, India, Indonezia, Pakistan și Vietnam*. Raportul Final de Sinteză al Proiectului. Colombo, Sri Lanka: Institutul Internațional pentru Gospodărirea Apei.



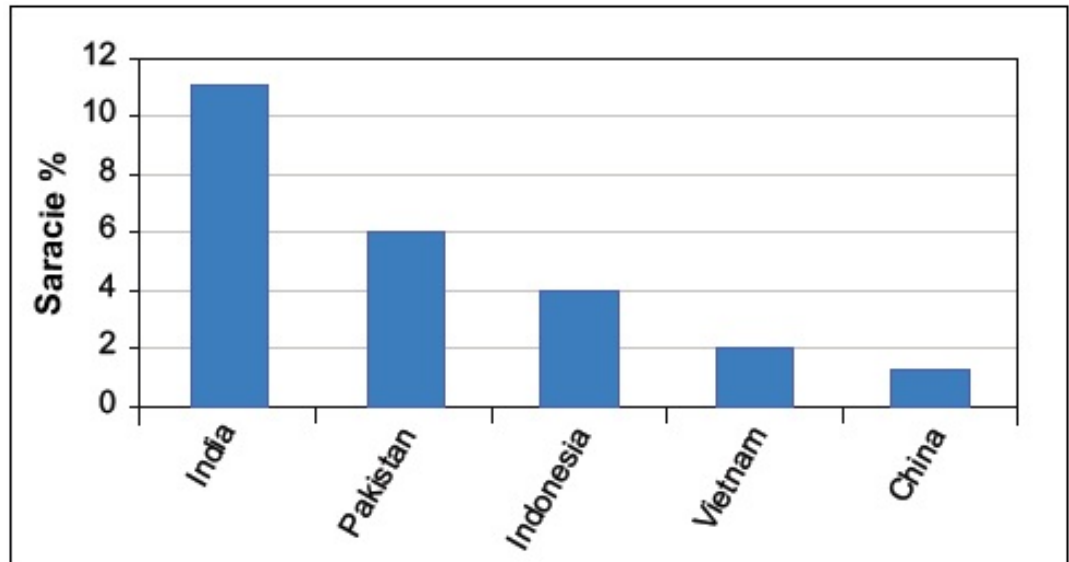


Figura 7. Diferențele în ceea ce privește incidența sărăciei în amonte și aval în cinci țări din Asia. Sursa: Hussain, I. (2005). *Strategii de Intervenție pentru Săraci în Agricultură Irigată din Asia. Sărăcia în Agricultură: Probleme, Lecții, Opțiuni și Linii Directoare pentru Bangladesh, China, India, Indonezia, Pakistan și Vietnam. Raportul Final de Sinteză al Proiectului. Colombo, Sri Lanka: Institutul Internațional pentru Gospodărirea Apei.*

### c) Echitatea în gestionarea sistemului de irigații

Necesitatea unei atenții speciale pentru problema echității este pertinentă în cadrul diferitelor faze ale activităților de irigare, inclusiv managementul și funcționarea sistemelor de irigare. Atunci când managementul sistemului de irigare este deficitar, iar serviciile de irigare sunt de calitate joasă, sărăcia și nivelurile de inegalitate tind să fie mai mari, așa cum s-a demonstrat prin cercetări făcute în Asia de Sud. În sistemele de irigare manageriate și întreținute sărăcăcios, nivelul sărăciei în zonele localizate lângă zonele de consum sunt mai mici decât în zonele localizate în capătul sistemelor de distribuție. Acest lucru este ilustrat în Figura 7, care arată diferența dintre nivelurile de sărăcie din aval și amonte în diferite țări din Asia de Sud. De asemenea, în Figura 7 se prezintă faptul că aceste diferențe sunt mai mici în China, unde sistemele sunt manageriate mai bine și caracterizate de o distribuție mai echitabilă a terenului.

Una din principalele cauze ale serviciilor de calitate joasă este finanțarea necorespunzătoare. Dacă tarifele sunt prea mici pentru susținerea funcționării

durabile și întreținerii, în locul favorizării sectoarelor mai sărace, un astfel de sistem poate contribui la o inegalitate mai mare.

Uneori, serviciile de calitate inferioară în sistemele de irigare sunt cauzate de sistemele de management prea birocratice sau de diversele forme de corupție.<sup>99</sup> Relația dintre sistemele de administrate a irigațiilor și sistemele politice, în unele cazuri, pot distorsiona puternic managementul, contribuind la posibilitatea apariției inegalității.<sup>100</sup>

De asemenea, putem vedea în sistemele de irigare probleme legate de discriminare care sunt într-o oarecare măsură inerente pentru fiecare societate care și afectează minoritățile etnice și culturale, precum și femeile. Acest lucru limitează accesul acelor grupuri la serviciile de irigare și cele conexe.<sup>101</sup>

Din acest punct de vedere, este important să se punteze faptul că percepțiile utilizatorilor privind definiția echității într-un sistem de irigare sunt mai largi și nu neapărat limitate pentru conceptul accesului la apă. În cazul sistemului de irigare tradițional andin, această percepție include, de asemenea, servicii care sunt legate de dezvoltarea irigațiilor; producția agricolă complementară pe terenurile comunale; comercializarea colectivă, obligații, funcții și sarcini (de exemplu, poziții rotative, tarife diferențiale, obligații la locul de muncă, etc.); echilibrul dintre drepturi și obligații în irigații și drepturile de a participa la procesele decizionale.<sup>102</sup>

---

<sup>99</sup> P. Mollinga (1998) *Equidad y la obligación de rendir cuentas. La distribución del agua en un sistema de riego en el sur de la India*. En Buscando la Equidad editado por R. Boelens y G. Dávila. Van Gorcum.

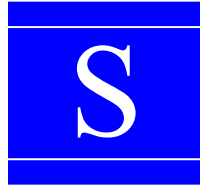
<sup>100</sup> P. Mollinga (1998) *Equidad y la obligación de rendir cuentas. La distribución del agua en un sistema de riego en el sur de la India*. En Buscando la Equidad editado por R. Boelens y G. Dávila. Van Gorcum

<sup>101</sup> I. Hussain (2005). *Strategii de Intervenție pentru Săraci în Agricultura Irigată din Asia. Sărăcia în Agricultură: Probleme, Lecții, Opțiuni și Linii Directoare pentru Bangladesh, China, India, Indonezia, Pakistan și Vietnam*. Raportul Final de Sinteză al Proiectului. Colombo, Sri Lanka: Institutul Internațional pentru Gospodărirea Apei.

<sup>102</sup> R. Boelens and G. Dávila (1998). *Reflexiones*. En Buscando la Equidad editado por R. Boelens y G. Dávila. Van Gorcum.

## 7. OBSERVAȚII FINALE

---



ubiectul echității sociale care se referă la gospodărirea apei este extrem de larg. El implică multiple niveluri de management și diferite zone de activitate. De asemenea, există o problemă complexă cu rădăcinile în aspectele economice, culturale, istorice și politice și multe alte aspecte care caracterizează fiecare societate. Uneori, inegalitățile sunt evidente și impulsionează protestul la nivel global și național, dar altele rămân ascunse și tăcute în numeroase decizii care sunt luate cu privire la gospodărirea apei, de zi cu zi.

Astfel, relația dintre gospodărirea apei și echitatea socială – inclusiv cauzele lor, dinamicile și consecințele – ar trebui să fie analizate în context local, la fel cum soluțiile posibile trebuie să fie bine fundamentate în context local. Intenția acestei lucrări este de a ajuta lucrul acelor care au responsabilitatea de a promova politicile apei în funcție de fiecare realitate.

Această analiză a echității și gospodării apei din perspectiva managementului integrat al resurselor de apă (IWRM) oferă două concluzii centrale.

- Pentru a analiza o anumită politică de apă din perspectiva echității sociale, trebuie să se ia o viziune holistă în dimensiunile foarte diferite.
- În gospodărirea apei, obiectivele echității sociale și eficienței economice sunt de obicei obiective care se pot potența reciproc. Politicile bine concepute permit progresul simultan pentru ambele obiective.

În ceea ce privește necesitatea unei viziuni holiste, lucrarea a prezentat un număr de puncte cheie:

- Obiectivul echității sociale referitor la apă ar trebui să fie văzut în contextul obiectivelor societății și nu ca un obiectiv care este tratat doar în cadrul sectorului hidrologic. În acest sens, gospodărirea apei este un mijloc pentru atingerea scopului, iar managementul echitabil al apei este un mijloc de îmbunătățire a echității în cadrul societății ca un întreg.
- Obiectivul echității sociale trebuie să fie luat în considerare în cadrul proceselor, precum și în distribuirea beneficiilor finale asociate cu apa. Aceasta înseamnă că pentru ca o anumită politică să fie considerată echitabilă, trebuie să fie reprezentate interesele diferitelor grupuri, iar problemele asimetriei puterii, informării, corupției sau discriminării trebuie să fie adresate.
- Pentru a determina dacă o anumită politică sau un aranjament instituțional pertinent pentru apă este echitabil și îndeplinește cerințele echității sociale, este necesar să se ia în considerare toate beneficiile și toți utilizatorii asociați cu resursele de apă. Acest lucru ar trebui să se întâmple indiferent dacă utilizatorii sunt direcți sau indirecti și indiferent de forma lor de accesare a beneficiilor. Procesul de determinare a echității sociale este de obicei realizat prin mecanisme legale, care solicită un sistem juridic funcțional, care facilitează accesul de către toți și care prevede considerațiile echității. Acest lucru este prevăzut în majoritatea sistemelor naționale legale și la nivel internațional.
- Echitatea socială a politicilor de apă ar trebui să fie evaluată pe baza rezultatelor lor finale și astfel trebuie să fie considerate împreună cu acele politici de sector și politici generale de stat care afectează amploarea și distribuirea beneficiilor de apă. Analiza ar trebui să includă, de asemenea, atât gospodărirea apei ca o resursă cât și alocarea serviciilor conexe care permit obținerea de beneficii.

În ceea ce privește relația dintre obiectivul echității sociale și obiectivul eficienței economice, ar trebui păstrate în minte următoarele puncte:

- În cazul alimentării cu apă potabilă, sanitației și irigațiilor, eficiența economică mai mare în furnizarea serviciilor, care reduce prețurile, poate constitui un mecanism eficient pentru îmbunătățirea sau extinderea serviciilor pentru segmentele mai sărace ale populației.
- În general, este posibilă dezvoltarea politicilor de apă care, în combinație cu politicile de sector, conduc la soluții care sunt echitabile din punct de vedere social și, de asemenea, sunt eficiente din punct de vedere economic. Acesta este cazul politicilor bine concepute pentru irigații care sunt orientate către echitate și care utilizează diferite instrumente pentru creșterea productivității în sectoarele economice cele mai încete. Acest tip de abordare pe mai multe planuri este mai ales importantă acolo unde disponibilitatea apei constituie un puternic obstacol pentru îndeplinirea obiectivelor naționale ale securității hranei și energiei.
- Există anumite tipuri de dezvoltări ale resurselor de apă care sunt caracterizate de productivitatea extrem de mare pe metru cub de apă, dar care necesită investiții mari – fie publice fie private. Dacă acest tip de dezvoltare este durabil pentru mediu, și benefic din punct de vedere social și economic, echitatea socială și eficiența economică vor fi realizate atâta timp cât cadrul general al statului permite o alocare corectă a beneficiilor, precum și un control sau ajustare a costurilor.

**Parteneriatul Global al Apei (GWP)**, fondat în 1996, este o rețea internațională deschisă pentru toate organizațiile implicate în managementul resurselor de apă: instituții guvernamentale din țările dezvoltate sau în curs de dezvoltare, agenții ale Organizației Națiunilor Unite, bănci de dezvoltare bi și multi-laterale, asociații profesionale, institute de cercetare, organizații ne-guvernamentale și sectorul privat. GWP a fost creat pentru a dezvolta Managementul Integrat al Resurselor de Apă (IWRM), care țintește să asigure dezvoltarea coordonată și managementul apei, terenului și a resurselor aflate în raport cu ele prin maximizarea bunăstării economice și sociale fără a compromite durabilitatea sistemelor vitale ale mediului.

GWP promovează IWRM prin crearea de forumuri la nivel global, regional și național, menite să susțină factorii implicați în implementarea practică a IWRM. Guvernarea Parteneriatului include și Comitetul Tehnic (TEC), un grup de profesioniști recunoscuți internațional și de oameni de știință calificați în diferite domenii ale gospodăririi apei. Acest comitet, ai cărui membri vin din diferite regiuni ale lumii, oferă suport tehnic și sfaturi pentru celelalte ramuri ale guvernării și pentru Parteneriat ca un întreg. Comitetul Tehnic a fost însărcinat cu dezvoltarea unui cadru analitic pentru sectorul apei și cu propunerea de acțiuni care să promoveze un management durabil al resurselor de apă. Comitetul Tehnic menține și deschide un canal cu GWP-urile regionale (RWP-uri) din toată lumea, pentru a înlesni aplicarea la nivel regional și național a IWRM.

Adoptarea și aplicarea IWRM la nivel mondial necesită schimbarea felului în care afacerea este condusă de către comunitatea internațională a resurselor de apă, în mod particular modul în care sunt făcute investițiile. Pentru a efectua schimbările de natură și de scop sunt necesare noi modalități de adresare a aspectelor conceptuale, globale și regionale și noi agende ale acțiunilor de implementare.

Aceste serii, publicate de Secretariatul Global GWP din Stockholm au fost create pentru a disemina documentele scrise și întocmite de către Comitetul Tehnic pentru a adresa agenda conceptuală. A se vedea în spatele copertii lista publicațiilor din această serie.

Parteneriatul Global al Apei (GWP)  
 Drottninggatan 33  
 SE-111 51 Stockholm, Suedia  
 Phone: +46 8 522 126 30  
 Fax: +46 8 522 126 31  
 E-mail: [gwp@gwp.org](mailto:gwp@gwp.org)  
 Websites: [www.gwp.org](http://www.gwp.org), [www.gwptoolbox.org](http://www.gwptoolbox.org)



Global Water  
Partnership

GWP Global Secretariat  
E-mail: [gwp@gwp.org](mailto:gwp@gwp.org)  
[www.gwp.org](http://www.gwp.org)

ISBN: 978-91-85321-84-1