

# Las Claves del Agua

1

ISSN 2952-4938

FEBRERO 2023

## RETOS PRESENTES Y FUTUROS DE LA GESTIÓN DEL AGUA ANTE EL CAMBIO CLIMÁTICO



# LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA ANTE EL CAMBIO CLIMÁTICO

**Cristina Monge**

**Socióloga, politóloga. Profesora de la Universidad de Zaragoza.**

**Analista política. Investigadora en gobernanza para la sostenibilidad**

La crisis climática actúa como agravante de problemas sociales dando lugar al fenómeno conocido como “crisis global”. En este artículo se mencionan tres ejemplos de estas repercusiones socioeconómicas: el incremento de la desigualdad, de la brecha de género y de conflictos. A continuación, se citan tres de los hándicaps que presentan las democracias para gestionar esta crisis – la rendición de cuentas a corto plazo, la visión global en un mundo sin gobernanza global, y la complejidad que implica repensar el rol de los expertos. Finalmente, se apuntan a modelos de co-creación de políticas, como el de las Misiones de la Unión Europea u otros procesos de participación para acelerar la transición justa.

**Palabras clave:** Transición ecológica; transición justa, gobernanza; innovación política; co-creación de políticas.

## **El cambio climático como agravante de problemas sociales**

Acostumbrados como estamos a oír hablar de cambio climático rodeado de una multitud de datos y gráficos a menudo se olvida que la crisis climática, cuando interacciona con las sociedades en las que se deja sentir, da lugar a lo que llamamos “cambio global”, es decir, un conjunto de alteraciones provocadas de una forma u otra por el cambio climático y sus múltiples repercusiones.

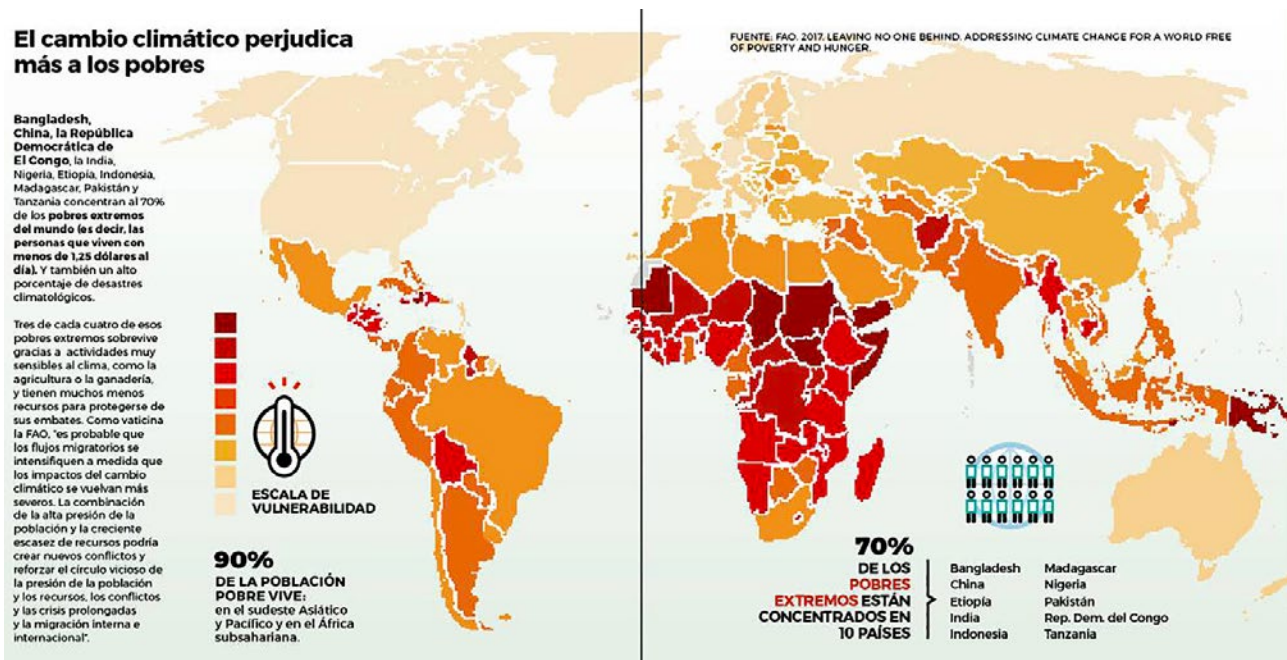
Para entender las características de estos cambios es necesario aproximarse al fenómeno desde un enfoque sociopolítico. Tenemos notables conocimientos que muestran los efectos bio-físicos del cambio climático, su afección a toda la biosfera, e incluso sus repercusiones económicas. Sabemos menos, sin embargo, de cómo esto afecta a las sociedades y menos aún de cómo hacerle frente. De ahí que sea necesario subrayar la dimensión sociopolítica del cambio climático, y resaltar su acción

como agravante de problemas previos, en, al menos, tres casos:

### **A) Los pobres, cada vez más pobres.**

Sabemos que la crisis climática nos empobrece a todos, pero de forma especial a los más pobres, a quienes peores condiciones tienen para hacerle frente. Desde el punto de vista global, esto ha dado lugar a lo que habitualmente llamamos la “doble injusticia del cambio climático”, es decir, que aquellos países que menos responsabilidad tienen en su aparición son los que más lo sufren como consecuencia de no disponer de recursos y tecnología suficiente para hacerle frente. Si las inundaciones del verano de 2021 en Alemania y Bélgica causaron enormes pérdidas y el dolor inmenso de decenas de fallecidos, los daños por fenómenos similares en países que carecen de recursos e infraestructuras, y que dependen de sus cultivos para alimentar a la población, se multiplican.

Este mapa de la FAO habla por sí solo:



Similar fenómeno podemos encontrar en el interior de los países. Son aquellas poblaciones con menor renta la que más dificultades tienen para hacer frente a olas de calor o a episodios de fenómenos extremos; y los sectores económicos más dependientes del medio natural, los más vulnerables. No podemos atribuir a la crisis climática la culpa de la desigualdad, pero sí reconocer cómo la agrava.

## B) Nosotras, más perjudicadas, y ellas todavía más.

El cambio climático también está agravando la desigualdad de género. En gran parte de los países en desarrollo, las mujeres tienen problemas para reaccionar ante inundaciones o condiciones climáticas extremas. En algunos de ellos, debido a cuestiones religiosas o relacionadas con las costumbres, ni siquiera pueden aprender a nadar, lo que les ocasiona enormes dificultades ante fenómenos extremos como inundaciones. En otros, cuando llega, cada vez de forma más recurrente y extrema,

la sequía, la comida escasea, y son ellas las últimas en comer<sup>1</sup>.

Pero el problema no es sólo para las mujeres en los países en desarrollo. En España, por ejemplo, uno de los grupos más afectados por la pobreza energética son las familias mono-parentales, es decir, aquellas formadas por mujeres y niños. Nuevamente, no puede culparse al cambio climático de la desigualdad de género, pero si de estar agravándola.

## C) Incremento de conflictos.

La crisis climática está irremediamente asociada a la escasez de recursos, lo que conlleva automáticamente un incremento de los conflictos asociados a dichos recursos. El del agua es uno de los más evidentes, y en especial en países como España, donde todos los escenarios de cambio climático prevén reducciones sustanciales del recurso<sup>2</sup>, lo que conllevará mayores conflictos, salvo que se apliquen políticas activas de prevención.

<sup>1</sup> Una documentada relación de este tipo de casos puede encontrarse en Felipe, B (2019), Perspectiva de género en las migraciones climáticas, ECODES. Disponible en <https://migracionesclimaticas.org/documento/perspectiva-de-genero-en-las-migraciones-climaticas/>

<sup>2</sup> Para un análisis detallada, puede consultarse CEDEX (2017), Evaluación del impacto del cambio climático en los recursos hídricos y sequías en España. Disponible en [http://www.cedex.es/NR/rdonlyres/3B08CCC1-C252-4AC0-BAF7-1BC27266534B/145732/2017\\_07\\_424150001\\_Evaluaci%C3%B3n\\_cambio\\_clim%C3%A1tico\\_recu.pdf](http://www.cedex.es/NR/rdonlyres/3B08CCC1-C252-4AC0-BAF7-1BC27266534B/145732/2017_07_424150001_Evaluaci%C3%B3n_cambio_clim%C3%A1tico_recu.pdf)



## Dificultades de las democracias para gestionar la crisis climática

Desde el enfoque político la crisis climática tiene, al menos, tres características que añaden grados de dificultad a su gestión por parte las democracias avanzadas. Esto no significa que los regímenes no democráticos puedan abordar mejor estos desafíos, como se ha discutido en la literatura especializada, pero no por ello deja de ser importante señalar cuáles son algunos de los hándicaps que las democracias deben superar para poder hacer frente con éxito a la crisis climática y acelerar la transición ecológica.

En primer lugar, hay que señalar que el carácter estratégico y a largo plazo del reto ambiental plantea un problema de rendición de cuentas e incentivos. ¿Cómo puede un gobierno elegido para cuatro años hacer balance de algo cuyos efectos solo se constatarán en el largo plazo? Y en la misma línea, ¿qué incentivos tiene para ello si las decisiones a tomar suponen en muchos casos renuncias inmediatas cuyos beneficios sólo se disfrutarán en el futuro? Podría pensarse que una posible solución pasaría por alargar las legislaturas hasta 6 ó 7 años, como defienden algunos autores, pero esta salida, que generaría un debate importante y cambio cultural, tampoco solucionaría el problema. No es una cuestión de dos ó tres años más, sino de generaciones. Es imprescindible, por tanto, incorporar un pacto intergeneracional, algo así como incluir al futuro en los compromisos y consiguiente rendición de cuentas. Esto permitiría pensar y planificar a largo plazo, algo imprescindible en un asunto como el cambio global.

Por otro lado, la crisis climática presenta una enorme complejidad en la comprensión de sus efectos, que entran ya en un marco de incertidumbre. De hecho, el conocimiento científico nos dice que, en buena medida, estamos transitando por terreno desconocido en lo que al comportamiento de la biosfera se refiere. Algo similar ocurre si lo miramos desde el punto de vista económico, social y político. Hoy comprobamos que el cambio climático es la primera causa de desplazamientos de personas en el mundo, que presenta desafíos como la reconceptualización

de la noción de refugiado o de la propia idea de bienestar, de progreso, y que, conforme profundizamos en su conocimiento, constatamos que los retos que plantea se extienden a todas las esferas. Se necesitan todos los conocimientos disponibles para abordar un asunto de tal magnitud. Es preciso, además, que dichos conocimientos trabajen de forma conjunta dando soluciones complejas a problemas complejos y poliédricos. Sin embargo, como la pandemia ha puesto de manifiesto, existen dificultades para incorporar de forma sistemática los diagnósticos expertos multidisciplinares al proceso de toma de decisiones políticas y las dinámicas de la conversación pública.

En tercer lugar, la crisis climática es claramente un fenómeno global. Con responsabilidades diferenciadas, como se subrayó hace ya años en los acuerdos de las Conferencias de las Partes de la Convención sobre Cambio Climático –conocidas como COP–, pero claramente global. Sabemos de las dificultades de la gobernanza global, y comprobamos con desesperación la lentitud de los acuerdos. Así y todo, el reto es combinar acción local entendiendo que debe estar enmarcada en un desafío global.

### **Cuando participar no es suficiente: Co-crear la transición justa.**

En un contexto marcado, a grandes rasgos, por estas características, queda puesto de manifiesto que la transformación que supone el cambio climático requiere cambios profundos en el modelo económico, pero también en el comportamiento social y en los paradigmas políticos. Cambios de una magnitud que difícilmente, en democracia, se podrán activar sólo desde los poderes públicos, sino que se necesitará forzosamente del trabajo de todos los actores, pero de una forma diferente a como se ha venido haciendo tradicionalmente.

En este sentido, tiene especial interés el modelo de las Misiones de la Unión Europea<sup>3</sup> –una de ellas destinada a conseguir ciudades más sostenibles– siguiendo la propuesta de la economista Mariana Mazzucato para articular procesos de co-creación de políticas y estrategias con todos los actores.

---

<sup>3</sup> Para más información sobre las Misiones europeas, véase <https://www.horizonteeuropa.es/misiones>

Para ello, cada uno de ellos está obligado a repensar su rol. Empezando por el de la Administración pública, que puede desplegar todo su potencial no solo haciendo, sino fundamentalmente, “haciendo hacer”. Es decir, creando espacios de deliberación y acción conjunta con el resto de los actores. El sector privado, por su parte, si ha comprendido su rol político como parece desprenderse de algunas reflexiones anunciadas al hilo de la pandemia, no puede quedarse con un rol reactivo o de mero cumplimiento de la legalidad, sino que necesita entender, impulsar y respaldar los cambios sociales en alianza con otros sectores. También la sociedad civil ha de reconsiderar su papel, teniendo como tiene todas las condiciones para activar procesos de creación de consensos sociales. Finalmente, el mundo del conocimiento no puede permanecer al margen: necesitamos de los mejores saberes disponibles trabajando juntos con el resto de los actores.

En este marco, la participación ciudadana necesita saltar de inmediato de los niveles “1.0” de participación, es decir, aquellos meramente consultivos o de reacción a una política pública, para pasar a articular procesos deliberativos donde, con el soporte técnico necesario, pueda co-crear las líneas estratégicas

de la transición. Sólo con una implicación de este nivel podrá tener éxito una transición que necesita de un notable nivel de compromiso, inteligencia y responsabilidad compartida.

Los avances en este sentido en los últimos años han sido notables. Desde los jurados del agua, hasta los contratos de río, pasando por las recientes asambleas climáticas, el desarrollo de experiencias que potencian la deliberación de la sociedad civil está resultando ser metodologías mucho más apropiadas para hacer entender el desafío, comprender los miedos, dudas e incertidumbres que asoman; y diseñar de forma colaborativa las mejores maneras de acelerar la transición. Especial interés tienen, en esta línea, trabajos como los recogidos en el *Libro verde de la gobernanza del agua en España* <sup>4</sup> en el que se incluyen diferentes capítulos sobre participación y corresponsabilidad en la gestión del agua.

Ahora bien, la transición ecológica, como todas las transiciones, va a tener sus perdedores. Debería ser objetivo fundamental que estos fueran los menos posibles, y a ser posible ninguno. No sólo por una cuestión de justicia social, sino porque es la mejor



<sup>4</sup> <https://www.miteco.gob.es/es/agua/temas/sistema-espaniol-gestion-agua/Libro-Verde-de-la-Gobernanza-del-Agua.aspx>

manera de que la transición pueda llevarse a cabo con la velocidad que requiere. De ahí la importancia que ha adquirido el concepto de Transición Justa, incorporado al acuerdo de la Cumbre de París desde el 2015 a iniciativa de los sindicatos participantes en el proceso, y con un papel protagonista de los españoles. La idea fue ya definida en 2010 en la cumbre de Cancún: "Una transición justa requiere que trabajadores, comunidades, empleadores y Gobiernos tomen parte en un diálogo social para establecer los planes concretos, las políticas y las inversiones necesarias para una transformación rápida y justa. Se centra en los empleos y los medios de subsistencia y en asegurar que nadie quede atrás en la carrera para reducir emisiones, proteger el clima y promover la justicia social y económica."

Como ha intentado ponerse de manifiesto en estas líneas, la crisis climática está teniendo ya notables repercusiones sociales, económicas y políticas, que serán mayores si no se consigue parar la velocidad del cambio. En este sentido, las democracias tienen hándicaps que se necesitan superar con pactos intergeneracionales, visión global y los mejores conocimientos disponibles (en plural) trabajando juntos en algo más que procesos de participación al uso. La dimensión del reto supone un enorme trabajo de innovación política que apueste por procesos de co-creación de políticas para poder acelerar la transición, que ha de ser justa, todo lo posible.

---

## Referencias bibliográficas

- Arias Maldonado, M., (2018) Antropoceno. *La política en la era humana*, Taurus.
- Banco Mundial, (2015), Shock Waves: Managing the Impacts of Climate Change on Poverty.
- Banco Mundial, (2018). *Groundswell: preparing for internal climate migration*.
- Beeson, Mark (2010). «The Coming of Environmental Authoritarianism», *Environmental Politics*, 19(2), 276-294.
- CEDEX (2017), *Evaluación del impacto del cambio climático en los recursos hídricos y sequías en España*.
- De Sousa Santos, B.(2017), *Democracia y transformación social, Siglo XXI*.
- Di Paola, M. and Jamieson, D., *Climate Change and the Challenges to Democracy*, 72 U. Miami L. Rev. 369 () Disponible en <https://repository.law.miami.edu/umlr/vol72/iss2/5>
- FAO, (2017). *Leaving no one behind addressing climate change for a world free of poverty and hunger*. Disponible en <http://www.fao.org/3/i6371en/i6371EN.pdf>
- Felipe, B (2019), *Perspectiva de género en las migraciones climáticas*, ECODES.
- GermanWatch, *Global climate risk index*, (2019). Disponible en [https://germanwatch.org/sites/germanwatch.org/files/Global%20Climate%20Risk%20Index%202019\\_2.pdf](https://germanwatch.org/sites/germanwatch.org/files/Global%20Climate%20Risk%20Index%202019_2.pdf)
- Gilley, Bruce (2012). «Authoritarian Environmentalism and China's Response to Climate Change», *Environmental Politics*, 21(2), 287-307. Disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/22787/9781464806735.pdf>
- IESA – CSIC (s. f.). "Jurados ciudadanos sobre el agua". Informes y monografías E-1023. Disponible en [https://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/portal\\_web/agencia\\_andaluza\\_del\\_agua/participacion/fotos\\_jurados\\_ciudadanos/informe\\_jurados\\_ciudadanos\\_2010.pdf](https://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/portal_web/agencia_andaluza_del_agua/participacion/fotos_jurados_ciudadanos/informe_jurados_ciudadanos_2010.pdf)
- Innerarity, D., (2020) *Una teoría de la democracia compleja. Gobernar en el siglo XXI*, Galaxia Gutenberg.
- Lessenich, S. (2019), *La Sociedad de la externalización*. Herder.
- MITECO (2019), *Libro verde de gobernanza en la gestión del agua en España*.
- Monge, C. (2020) "¿Es el cambio climático una amenaza para la democracia? ¿Y las democracias occidentales un factor de riesgo para la sostenibilidad del planeta?" [http://dx.doi.org/10.33115/udg\\_bib/pts.v9i1.22394](http://dx.doi.org/10.33115/udg_bib/pts.v9i1.22394) Pedagogia i Treball Social. Revista de Ciències Socials Aplicades Vol. 9. Núm. 1: 95-121
- Monge, C., Presa, C., "Condiciones necesarias para la puesta en marcha de un contrato de río en el Matarraña", *Actas del VII Congreso Ibérico sobre Gestión y Planificación del Agua "Ríos Ibéricos +10. Mirando al futuro tras 10 años de DMA*. 16/19 de febrero de 2011, Talavera de la Reina
- NNUU, (2019) *Climate Change and Poverty*. Disponible en <https://digitallibrary.un.org/record/3810720?ln=es>
- Noah Diffenbaugh and Marshall Burke, (2019) "Global warming has increased global economic inequality," *PNAS*, April 22. Disponible en <https://www.pnas.org/content/116/20/9808>
- Setälä, Maija, and Graham Smith. (2018). "Mini-Publics and Deliberative Democracy." In *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy*, eds. André Bächtiger, John S. Dryzek, Jane Mansbridge, and Mark E. Warren. Oxford: Oxford University Press.
- Shahar, Dan Cosby (2015). «Rejecting Eco-Authoritarianism, Again», *Environmental Values*, 24(3), 345-366.
- Wallace Wells, D.(2019), *El planeta inhóspito*, Debate.