



CONCLUSIONES

VIII CONGRESO IBÉRICO SOBRE GESTIÓN Y PLANIFICACIÓN DEL AGUA Fundación Calouste Gulbenkian Lisboa, 5-7 diciembre 2013

Introducción

Desde 1998, la Fundación Nueva Cultura del Agua ha organizado ocho Congresos Ibéricos sobre Gestión y Planificación del Agua con el objetivo común de realizar una reflexión transdisciplinar, crítica y constructiva de la política de aguas en España y Portugal. La finalidad siempre ha sido la misma, construir una nueva cultura del agua para mejorar nuestra relación con los ecosistemas y lograr que la gestión sea más democrática y su uso más equitativo.

Los temas que se abordan en cada Congreso cambian en respuesta al contexto y los problemas de cada momento, pero en no pocas ocasiones nos encontramos con el resultado de las prácticas que resultan de un antiguo maridaje entre determinadas relaciones de poder y una concepción obsoleta de la política de aguas. El contenido de la VIII edición del Congreso Ibérico que se celebró en la sede de la Fundación Calouste Gulbenkian en Lisboa en diciembre de 2013, se articuló en un escenario institucional muy particular que renueva el interés por la deliberación colectiva. En la Unión Europea se ha evaluado el primer ciclo de planificación hidrológica de la Directiva Marco del Agua a finales de 2012 y esto nos exige contribuir a ese proceso común de evaluación, lo que requiere de la participación activa de la sociedad civil.

El Congreso se organizó en torno a cuatro áreas temáticas que articulan las conclusiones que se presentan a continuación. Por un lado, y como ya se hizo en congresos anteriores, se ha insistido en la necesidad de que los gobiernos de España y Portugal adopten medidas efectivas para coordinar sus políticas de aguas en las cuencas compartidas, teniendo en cuenta que ahora se cuenta con prácticas y experiencias europeas mucho más avanzadas en ese terreno que permiten un análisis más profundo al respecto. Al mismo tiempo esta revisión se ha enmarcado dentro del debate internacional sobre las relaciones entre cuencas hidrográficas y el gobierno del territorio. Igualmente se ha insistido en la dimensión ecosistémica de la política de aguas que exige cada vez más la inclusión de las aguas marinas con la misma importancia que las aguas continentales, de transición y costeras. En particular, los ponentes del Congreso recalcaron la necesidad de garantizar una adecuada articulación con los objetivos de la Directiva Marco de Estrategia Marina y calibrar adecuadamente la eficacia de los indicadores ambientales para identificar los efectos de las presiones humanas.

Finalmente, los aspectos económicos tuvieron también presencia en el Congreso, incluyendo temas nuevos como son los efectos de la crisis actual, o los avances habidos en el debate internacional sobre la aproximación económica a los servicios ecosistémicos.

Revisión de la política comunitaria del agua

- A lo largo de los 10 años de aplicación de la Directiva Marco del Agua (2003-2013), la política comunitaria del agua ha logrado mejoras en la calidad de las aguas superficiales, en la información sobre el agua y sus ecosistemas, en la incorporación de nuevos actores al proceso de decisión, y en la coordinación entre los Estados.
- En la Unión Europea, sin embargo, es necesario intensificar los esfuerzos para detener de manera efectiva el deterioro de los ecosistemas acuáticos, en especial el producido por las alteraciones hidromorfológicas y la contaminación difusa originada por la agricultura convencional basada en el alto consumo de insumos externos (energía fósil, agroquímicos, etc.).
- Es necesario afirmar el agua como una cuestión social y no meramente técnica y es preciso que el derecho humano al agua y el saneamiento se integren en la acción interior y exterior de la Unión Europea, de la mano de una Comisión más decidida.
- La política del agua debe priorizar la gestión pública, impedir la mercantilización de las aguas y sus ecosistemas, y aspirar a alcanzar el acceso universal a los servicios básicos del agua con garantías jurídicas eficaces.
- La gobernanza del agua necesita credibilidad. Hay prácticas internacionales como las habidas en Australia, Nueva Zelanda que pueden ayudarnos a lograr una cooperación más intensa entre los actores sociales y el Estado. Es necesario un seguimiento de los grupos de interés que permita identificar y evaluar su intervención en las decisiones finales y los beneficios privados que obtienen como consecuencia de las mismas.

Gobierno del territorio y demarcaciones hidrográficas

- Hemos constatado importantes dificultades en la concertación entre España y Portugal para planificar y gestionar de forma común sus ríos transfronterizos.
- Existe una clara dificultad para aplicar los acuerdos alcanzados entre ambos países, huérfanos de medidas prácticas de participación pública recíproca y de mecanismos eficaces que permitan identificar y gestionar problemas compartidos.
- La cooperación transfronteriza en materia de aguas se mantiene cautiva de un modelo protocolario en exceso, mientras que los problemas persisten. Las Autoridades portuguesas se muestran pasivas y con escasa sensibilidad hacia los retos compartidos, en especial los relativos a la calidad ecológica de las aguas, aceptando un reparto cuantitativo de caudales de los ríos compartidos. Las Autoridades españolas aumentan la intensidad de sus aprovechamientos y conexiones entre cuencas a pesar de los conflictos que genera.
- La planificación conjunta de las demarcaciones hidrográficas compartidas ha de centrarse en la recuperación del buen estado ecológico de los ríos que es el principal desafío, también del próximo ciclo de planificación, teniendo como piedra de toque la revisión del Convenio de Albufeira.
- Los problemas transfronterizos tienen como telón de fondo una grave y continuada carencia de integración de los objetivos ambientales del agua en las políticas sectoriales con incidencia territorial (agricultura, urbanismo, turismo, industria, etc.).

- La inacabada definición de las competencias de las diferentes autoridades territoriales y sus desencuentros continúa siendo un factor clave en la insuficiente aplicación de la Directiva marco del agua. Este problema, que desde luego trasciende en campo de la gestión del agua, se expresa en el protocolaria e insuficiente desarrollo que ha tenido en ambos países la figura de de comité de autoridades competentes.
- En relación con lo anterior, desde una perspectiva de gestión ecosistémico del agua, que tiene en la cuenca hidrográfica su expresión física natural, hay que profundizar en las implicaciones que tienen los cambios de escala (nacional, regional, cuenca...) en la distribución del poder de decisión, ello ayudará a comprender los conflictos relativos a la implantación de unos u otros ámbitos hidrográficos de gestión.

Economía y ecosistemas

- Para garantizar el uso sostenible del agua es necesaria la transición del modelo de gestión de recursos al modelo de gestión de ecosistemas.
- En la ausencia de garantías del derecho humano al acceso al agua potable y el saneamiento confluyen la falta de equidad (crisis social) y el deterioro de los recursos hídricos (crisis ecológica). La privatización de los servicios de abastecimiento y saneamiento en sus diferentes modalidades convierte a los ciudadanos sin recursos económicos en clientes pobres.
- La entrada del sector privado en el monopolio de los sistemas de abastecimiento y saneamiento requiere la existencia de un ente regulador, que establezca las condiciones de prestación de los servicios, audite a las entidades que los prestan y sirva de guía al sector en aspectos como calidad, precio y garantía. Para que la función del regulador sea creíble y eficaz es imprescindible que exista un control social, mediante la participación de los ciudadanos, y el control político a través del parlamento.
- Si bien es cierto que los problemas del agua no se resuelven en el sector del agua, sino que se deben abordar de manera integrada con otras políticas de carácter sectorial y territorial, existe margen para la mejora de los servicios de abastecimiento y saneamiento urbanos. Además del incremento de la eficiencia técnica mediante la reducción de pérdidas en las redes y otras mejoras de las infraestructuras, es necesario diseñar tarifas que satisfagan un conjunto de criterios relativos, entre otros, a la garantía solidaria del acceso a los servicios y la sostenibilidad económica y financiera a largo plazo del prestatario de un servicio de calidad. La incorporación de los costes ambientales del uso del agua a las tarifas sigue siendo una asignatura pendiente.
- El concepto de servicios ecosistémicos –la contribución de los ecosistemas al bienestar humano- puede ser incorporado a la gestión del agua con potenciales resultados positivos. Este enfoque permite una mejor comprensión de la complejidad que caracteriza la gestión del agua, aportando elementos para mejorar el diagnóstico, ampliar el catálogo de medidas y facilitar la integración con otras políticas (biodiversidad, clima, etc.). Sin embargo, existe el riesgo de que dicho enfoque allane al camino a la privatización y mercantilización de los ecosistemas. La participación ciudadana y el mantenimiento de la visión holística frente a enfoques reduccionistas (monetización universal) puede limitar ese riesgo.

Ecosistemas acuáticos: ¿dónde empieza el mar?

- Persiste una menor atención y desarrollo del conocimiento científico de las aguas costeras, en comparación con las aguas interiores.
- Esta asimetría en el conocimiento ha producido que se tengan más avances en la gestión del estado ecológico de los ríos que en el de las aguas de transición y costeras. En muchos casos las incertidumbres sobre los efectos lastran la protección de estas aguas menos estudiadas, lo que también tiene consecuencias negativas en la homogeneidad de los indicadores y los trabajos de intercalibración.
- Permanecen en uso expresiones como «el agua de los ríos se pierde en el mar» que ignoran de manera flagrante los importantes servicios que estos caudales, y los sedimentos y nutrientes que transportan, desempeñan en los ecosistemas acuáticos litorales. Es imprescindible garantizar regímenes ecológicos de caudales que mantengan las funciones de estos ecosistemas.
- En cuanto a las aguas subterráneas, su gestión requiere la acción coordinada de las Autoridades implicadas y su integración efectiva en cada uno de los sistemas de explotación para que la gestión sea realmente conjunta con las aguas superficiales.
- Las reducciones presupuestarias están lastrando la necesaria mejora del conocimiento de las aguas subterráneas y su relación con los ecosistemas que dependen de ellas, las redes de seguimiento de su estado y la armonización de los métodos para su gestión.

La gestión del ciclo urbano del agua en tiempos de crisis

- Es el momento de afrontar con empeño el principio de recuperación de costes de la Directiva marco del agua, contextualizándolo en los nuevos debates y realidades socio-económicas, y abordar, más allá de los costes, el lucro de los beneficiarios de la privatización de los servicios.
- La recuperación de costes limitada a los generados por la gestión ha tocado fondo, las restricciones presupuestarias, crediticias y de fondos estructurales, abocan a un aumento de las tarifas por los servicios relacionados con el agua.
- El aumento improvisado de las tarifas está produciendo ya graves problemas sociales en los sectores cercanos a la pobreza o en riesgo de exclusión.
- Es inaplazable establecer criterios de recuperación de costes y aumento de tarifas que contribuyan de forma eficaz a conseguir los objetivos ambientales y no comprometan el acceso universal efectivo a los servicios de abastecimiento y saneamiento.
- El hecho de que la responsabilidad de los servicios de agua y saneamiento sea de carácter local (municipal), requiere funciones de regulación desde una institución superior que dé seguimiento a los derechos humanos y ciudadanos en juego, al tiempo que establecen criterios e indicadores para contrastar la calidad de los servicios garantizando transparencia y participación ciudadana. En este capítulo, la demanda del sector privado de una regulación con reglas claras que hagan compatible el interés general con el beneficio empresarial, fue muy contestada desde la visión que defiende la necesidad de sacar del espacio de mercado este tipo de servicios vinculados a derechos humanos y ciudadanos, que deben ser de acceso universal por su propia naturaleza.

- La defensa del interés general implica la adopción de nuevos modelos de gestión transparentes y participativos, en los que la ciudadanía conozca y pueda participar en la toma de las decisiones importantes. Esto no suele garantizarse desde los modelos tradicionales de gestión pública y menos aún en las concesiones a empresas privadas.