



Índice de aguas y humedales de WWF: Aspectos críticos de la política hídrica en Europa Noviembre de 2003

Resumen ejecutivo

El Índice de Aguas y Humedales (siglas en inglés WWI) de WWF/Adena es una iniciativa paneuropea en dos fases destinada a estimular el debate sobre cómo conservar y mejorar el estado de los ecosistemas de agua dulce en toda Europa a través de una gestión sostenible e integrada del agua.

La primera fase (WWI-1) se llevó a cabo en el año 2000, y evaluó la eficacia con la que 16 Estados miembros de la UE y candidatos al ingreso controlaban el estado de sus aguas, y la distancia que les separaba del objetivo de “buena situación ecológica” que debe cumplirse en 2015 de acuerdo con la Directiva Marco del Agua de la UE.

A finales de 2002, WWF/Adena comenzó la segunda fase del índice (a la que aquí se denominará simplemente WWI). Esta segunda fase evaluaba la respuesta política y legislativa de los gobiernos y las autoridades hídricas a los impactos y presiones sobre los ecosistemas de agua dulce.

El WWI se realizó en 22 Estados miembros de la UE, candidatos al ingreso y países no comunitarios: Austria, Bélgica (Flandes y Walonia), Bulgaria, Croacia, Eslovaquia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Marruecos, Polonia, Portugal, Reino Unido Inglaterra y Gales, Irlanda del Norte, Escocia), Suecia, Suiza, Túnez y Turquía). El informe se refiere a 20 países (23 regiones), porque los resultados para Marruecos y Túnez se presentan por separado.

El estudio se realizó empleando cuestionarios que evaluaban sistemáticamente algunos aspectos significativos de la política de aguas en el plano nacional y en cada cuenca fluvial. Se han evaluado tres aspectos de la política y legislación de aguas:

1. Aplicación de principios de gestión integrada de cuencas (GIC).
2. Aplicación de medidas para responder a los problemas de agua dulce más urgentes en cada país (problemas de cantidad de agua, problemas de calidad del agua y fragmentación de los ríos).
3. En el caso de los Estados miembros de la UE y los países candidatos al ingreso, progresos en la transposición y aplicación de la Directiva Marco del Agua (DMA).

El estudio fue realizado por las delegaciones nacionales de WWF/Adena, ONG colaboradoras y consultores independientes. Para completar los cuestionarios se consultó a numerosos sectores. Entre ellos figuraron compañías de abastecimiento de

agua, ONG interesadas, administraciones públicas y sus organismos ejecutivos y centros de investigación.

En el presente Informe Final se describen los resultados detallados del proyecto, disponible en <http://www.panda.org/freshwater/europe>. Las siguientes páginas resumen las principales conclusiones y formulan una serie de recomendaciones. Los resultados de la evaluación del progreso en la transposición y aplicación de la DMA (punto 3 anterior) se presentan en un documento aparte (Índice de Aguas y Humedales de WWF/Adena, Resumen de los resultados sobre la Directiva Marco del Agua, junio de 2003)¹, junto con una breve actualización con fecha 30 de septiembre de 2003.

Conclusiones y recomendaciones

PARTICIPACIÓN PÚBLICA

Principales resultados

Queda mucho por hacer en materia de participación pública. La participación pública resultó ser inadecuada o muy inadecuada en casi la mitad de los países estudiados, sobre todo en el sur y el este de Europa. Los aspectos más negativos en cuanto a participación pública son la falta de información activa a las partes interesadas no gubernamentales (inadecuada o muy inadecuada en el 35% de los países estudiados) y la calidad de los mecanismos de implicación activa de las partes interesadas en los procesos de tomas de decisiones (inadecuada o muy inadecuada en el 45% de los países).

El “público” no está suficientemente “capacitado” para participar. A menudo, las partes interesadas no gubernamentales carecen de conocimientos especializados o de medios humanos para implicarse realmente en la toma de decisiones sobre medidas de gestión del agua. Son menos del 60% los países donde existe algún tipo de apoyo financiero –fundamentalmente reembolso de gastos de viaje– para las partes interesadas, y sólo en dos países (Bélgica y el Reino Unido, concretamente en Flandes, Inglaterra y Gales) se remunera el trabajo al menos en algunos casos.

La participación pública no se produce siempre con la antelación que sería deseable. Es difícil que los sectores no gubernamentales interesados en cuestiones hídricas contribuyan al proceso de toma de decisiones e influyan en el mismo, ya que a menudo la emisión de documentos consultivos y la participación de las “partes interesadas” sólo tienen lugar al final del proceso.

Existe poca transparencia en proyectos específicos. En menos del 40% de los países estudiados son suficientes las disposiciones formales sobre información activa a las partes interesadas en relación con proyectos específicos de gestión del agua (p.ej., construcción de nuevas infraestructuras hidrológicas).

¹ http://www.panda.org/downloads/europe/wwiwfdresults_dcm4.pdf

Recomendaciones:

Las administraciones públicas y las organizaciones de gestión del agua deberían:

Mejorar los mecanismos de participación pública en los procesos de toma de decisiones relativas a la gestión del agua, **aumentando la calidad y la cantidad de las oportunidades de información y consulta al público y a los sectores implicados no gubernamentales.**

Trabajar para **'capacitar' a los sectores interesados en el agua y al público en general** informando eficazmente y con la debida antelación, y proporcionando formación y apoyo financiero para su participación activa en los procesos de decisión.

Implica a los sectores interesados no gubernamentales no sólo en las etapas finales de la toma de decisiones, sino también en la discusión de **propuestas provisionales y borradores.**

Aumentar la transparencia de los procesos de consulta pública, informando sistemáticamente sobre **la influencia de los comentarios sobre los documentos y las propuestas** en la modificación de las decisiones finales.

GESTIÓN INTEGRADA DE LOS RECURSOS HÍDRICOS

Principales resultados

Hay demasiados actores en la gestión del agua. En ninguno de los países estudiados se consideró totalmente adecuada la coordinación de las autoridades que gestionan los distintos tipos de masas de agua (aguas subterráneas, aguas de superficie, aguas costeras, etc.). La jurisdicción sobre el agua está muy fragmentada, y ni siquiera la existencia de una institución superior que abarque a todos los organismos de gestión garantiza una buena coordinación entre los mismos.

La integración de las políticas sectoriales es casi inexistente. Sólo en tres de los 23 países o regiones estudiados se consideró adecuada la integración de la gestión del agua con otras políticas sectoriales (p.ej. planificación de los usos del suelo, agricultura, etc.). Esto significa que, con mucha frecuencia, las estrategias y planes sectoriales no están en sintonía con las políticas de gestión del agua.

El panorama de los acuerdos internacionales es bastante positivo. Todos los países o regiones estudiados, salvo Letonia y Escocia, han firmado algún tipo de acuerdo formal con territorios vecinos para la gestión de la menos una

parte de sus ríos transfronterizos, y en 15 de los 23 territorios se evaluó la cooperación existente como adecuada o plenamente adecuada.

La biodiversidad es un área insuficientemente tenida en cuenta en los acuerdos transfronterizos. En menos de un 50% de los acuerdos sobre cuencas transfronterizas analizados se mencionan aspectos relacionados con la biodiversidad y la compatibilidad e intercambio de datos sobre biodiversidad.

Recomendaciones

Las administraciones públicas y las organizaciones de gestión del agua deberían:

Crear **mecanismos y comités transversales** para mejorar la comunicación y colaboración entre los diferentes órganos de la administración que tienen jurisdicción sobre el agua.

Multiplicar los esfuerzos para mejorar la **integración de la política hídrica con otras políticas sectoriales**, especialmente con la planificación de los usos del suelo. Esto debería realizarse a través de una comunicación específica entre los órganos responsables y a través de leyes o estrategias y planes legalmente vinculantes.

Mejorar el **contenido relativo a la biodiversidad en los acuerdos internacionales** sobre recursos hidrológicos.

GESTIÓN DE HUMEDALES

Principales resultados

Los humedales siguen confinados en el cajón de “conservación de la naturaleza”. En un 90% de los países estudiados, la integración de los humedales en la gestión del agua se evaluó como inadecuada. La gestión de humedales se considera un asunto “de conservación de la naturaleza”. Esto hace que existan acciones descoordinadas en dicha gestión y se pierdan oportunidades de aprovechar plenamente su papel positivo en la gestión del agua (p.ej. en la protección contra riadas, reducción de la contaminación, etc.).

Existen iniciativas aisladas destinadas a proteger los humedales europeos. Sobre todo gracias a acciones puntuales (p.ej., una comunidad local que promueve la protección de un humedal amenazado) y a marcos internacionales (p.ej. Convenio de Ramsar, Natura 2000), la política de protección de humedales se valoró como bastante adecuada en más de un 60% de los países o regiones analizados.

Los países europeos suspenden en la recuperación de los humedales. Las políticas nacionales de recuperación de humedales son casi inexistentes, y las acciones de recuperación son aisladas y descoordinadas: sólo cuatro de los 23 territorios tienen algún tipo de estrategia nacional de recuperación, y salvo Suiza ningún país cuenta con un inventario completo de los humedales que requieren recuperación.

Recomendaciones

Las administraciones públicas y las organizaciones de gestión del agua deberían:

Incluir los humedales en las estrategias y planes de gestión del agua, teniendo en cuenta su papel positivo para lograr un buen estado ecológico y químico de las aguas de superficie y subterráneas.

Definir **estrategias generales de protección y recuperación de humedales** que sean legalmente vinculantes y permitan dar prioridad a las acciones de conservación de los humedales.

PROBLEMAS DE CANTIDAD DE AGUA

Principales resultados

Los problemas de cantidad de agua se abordan de manera inadecuada debido a las demandas agrícola y doméstica. El enfoque actual se juzgó inadecuado en un 90% de los países para la agricultura y en un 64% de los países para el uso doméstico, porque con demasiada frecuencia las políticas siguen centrándose únicamente en aumentar la disponibilidad de agua y no en gestionar y limitar la demanda.

Existe un “arsenal legislativo” bastante completo, pero hay que hacer cumplir mejor la normativa. Sobre el papel, los instrumentos legales que existen para resolver los problemas de cantidad de agua se han considerado bastante adecuados en la mayoría de los países, pero su puesta en práctica sobre el terreno no es lo eficaz que debiera ser para un uso racional del agua.

Los incentivos económicos y financieros son insuficientes. En la mayoría de los países analizados, los instrumentos económicos actuales –tales como el precio del agua o las subvenciones– se consideraron ineficaces para resolver los problemas de cantidad de agua.

Cantidad de agua y agricultura: existe un uso incontrolado del agua. La legislación sólo exige a los agricultores medir el consumo de agua en un 60% de los países estudiados, y ni siquiera la existencia de esta obligación garantiza

un control real de los usuarios del agua ni de la cantidad de agua utilizada por cada uno.

Recomendaciones

Las administraciones públicas y las organizaciones de gestión del agua deberían:

Esforzarse en reducir el consumo del agua **gestionando la demanda hídrica** y mejorando la **eficiencia de uso del agua**, en lugar de limitarse a aumentar la disponibilidad de agua para responder al incremento de las necesidades hídricas.

Mejorar el **cumplimiento de la legislación**, especialmente en la agricultura. Esto supone aumentar la capacidad de la administración para controlar la aplicación de las correspondientes leyes y garantizar la persecución eficaz del fraude.

Concienciar más a los consumidores de los daños medioambientales causados por el despilfarro de agua, informar sobre prácticas sencillas y eficaces que permitan reducir el consumo de agua y proporcionar a los usuarios **ayudas financieras para instalar sistemas de ahorro de agua**.

Eliminar las subvenciones ocultas al agua empleada en la agricultura **cobrando a los agricultores en función del volumen de agua consumido** (y no de la superficie irrigada) e incluyendo unos **costes medioambientales realistas en el precio del agua**.

PROBLEMAS DE CALIDAD DEL AGUA

Principales resultados

La gestión de los problemas de calidad del agua debidos a la agricultura está mal enfocada. En más del 60% de los países, el enfoque de la contaminación agrícola es insatisfactorio: las soluciones aplicadas siguen sin ser capaces de resolver eficazmente la contaminación difusa o el impacto negativo sobre el medio ambiente de la agricultura intensiva.

Las leyes son suficientes, pero su cumplimiento es inadecuado. En la mayoría de los países estudiados se evaluaron positivamente los instrumentos legales que existen para luchar contra los problemas de calidad del agua, pero debe mejorarse su cumplimiento en la práctica.

Contaminación difusa: hace falta un enfoque combinado. Para combatir la contaminación difusa se necesitan incentivos económicos para fomentar y apoyar los cambios en el comportamiento de los usuarios del agua; sin embargo, los instrumentos económicos existentes en la agricultura y el uso doméstico sólo se consideraron adecuados en menos de un 30% de los países.

Calidad del agua y uso doméstico: aún no se presta suficiente atención a la fuente del problema. Las medidas existentes se centran fundamentalmente en aumentar y mejorar la infraestructura de tratamiento de aguas residuales, y no prestan suficiente atención a iniciativas como la educación o los incentivos financieros para reducir la contaminación del agua en los hogares. Menos del 30% de los países analizados disponen de instrumentos económicos e informativos adecuados dirigidos a los hogares.

Recomendaciones

Las administraciones públicas y las organizaciones de gestión del agua deberían:

Diseñar **medidas, más allá de la normativa legal**, para abordar los problemas de contaminación difusa debidos a la agricultura. En algunos casos, ello implica **reducir drásticamente la agricultura intensiva no sostenible**.

Aplicar siempre criterios de **cumplimiento cruzado a las subvenciones**, para evitar la concesión de subvenciones públicas a contaminadores o la existencia de ayudas a la producción que tengan un impacto negativo sobre el medio ambiente.

En los países de la UE, ampliar la extensión de las **zonas vulnerables a los nitratos (ZVN)** –o aplicar medidas más estrictas fuera de dichas zonas– y garantizar un mejor cumplimiento de la ley en las ZVN existentes.

Concienciar más a los consumidores sobre el daño medioambiental provocado por el uso irracional del agua, e informar de prácticas sencillas y eficaces que puedan reducir el volumen y la carga contaminante de las aguas residuales. Proporcionar a los usuarios de agua **ayudas financieras para instalar tecnologías y sistemas menos contaminantes**.

Revisar los **impuestos y tasas sobre las emisiones de contaminantes para cada sector**, para asegurarse de que son lo **suficientemente elevados** para que empiecen a representar un incentivo real para contaminar menos.

FRAGMENTACIÓN FLUVIAL POR INFRAESTRUCTURAS

Principales resultados

No son suficientes las medidas para mejorar las presas “antiguas”. Las normas para minimizar el impacto negativo sobre el medio ambiente de las presas ya existentes (p.ej., construcción de escalas para peces, mantenimiento del caudal ecológico en los ríos, hidropuntas, gestión de la carga de fondo), e incluso cuando existen es muy inadecuado su grado de cumplimiento real.

Se está pasando poco a poco a un enfoque más sostenible en la protección contra riadas. Los planes de acción o conjuntos de medidas para la protección contra riadas incluyen medidas alternativas a las infraestructuras humanas. Las restricciones al uso del suelo en las planicies aluviales se mencionan en más del 80% de los países y regiones, mientras que la protección y recuperación de las planicies aluviales y el establecimiento de zonas inundables a lo largo de los ríos se mencionan en más del 60% de los casos. Sin embargo, de momento esta tendencia positiva sólo puede observarse “sobre el papel”, y aún debe ponerse en práctica sobre el terreno.

Evaluación inadecuada de la eficacia de las medidas de protección contra riadas existentes. Sólo una tercera parte de los países analizados cuentan con algún tipo de mecanismo para evaluar de forma sistemática la eficacia de las medidas de protección contra riadas existentes.

Recomendaciones

Las administraciones públicas y las organizaciones de gestión del agua deberían:

Mejorar la normativa destinada a reducir el **impacto medioambiental negativo de las presas existentes** y establecer más inspecciones para controlar su cumplimiento real sobre el terreno.

Reconocer y cuantificar correctamente el coste medioambiental de las presas.

Permitir la **participación pública** durante todo el ciclo de construcción de las presas. Esto supone implicar a las partes interesadas y las comunidades locales en el análisis de las necesidades que debe satisfacer la presa y discutir todas las alternativas posibles, incluida el no construirla.

Poner en práctica medidas no estructurales de protección contra riadas, presentadas en estrategias y planes. Esto implica mejorar drásticamente la coordinación entre la política de protección contra riadas y la política de usos del suelo.

Evaluar de forma crítica la eficacia de las medidas de protección contra riadas existentes, teniendo en cuenta su capacidad real para evitar daños, así

como la eficacia económica y medioambiental de las inversiones. Esta evaluación debería llevar a una mejora de las políticas de protección contra riadas.

Educación a la sociedad y cambiar la creencia de la población de que las infraestructuras humanas proporcionan una seguridad del 100% contra las inundaciones.