

Gobernanza multidimensional del agua: la Directiva Marco del Agua europea. Dificultades de su aplicación

Water governance: difficulties in the application of the European water framework directive

Américo Saldívar V.* ■ ■ ■

Resumen

Para la Unión Europea (UE) el tema de la gestión de los recursos hídricos con un enfoque de cuenca hidrológica ha sido una de las preocupaciones centrales de la problemática ambiental. Estos esfuerzos culminaron con la aprobación de la Directiva Marco del Agua (DMA) en 2000. La adhesión de nuevos países a la UE a partir del 2004 cuando pasa de la Europa de los 15 a la de los 27 en 2010, ha significado para estos últimos un esfuerzo de adaptación a todo el andamiaje legal-normativo a efecto de homologar su política de gestión y manejo hídrico. En este ensayo se enfatizan los casos de Hungría, Polonia y República Checa como países de reciente incorporación a la UE. La lección de este proceso de adhesión muestra que, si bien persisten conflictos evidentes en el uso y la aplicación de subsidios indiscriminados en el sector agrícola, déficit en el control de la calidad de aguas superficiales, así como dificultades para implementar tarifas justas tanto a usuarios agrícolas como urbanos, no obstante, se han logrado avances significativos en términos del uso y manejo sustentable del recurso.

Abstract

This paper analyses environmental issues related to application in the European Union (EU) of the Water Framework Directive, especially in countries integrated to the Union after 2004, like Poland, the Czech Republic and Hungary. These countries must comply with environmental regulations and laws applied following the principle of a common legal framework for the entire EU. There have been qualitative advances in the design and application of this Directive. However, questions and conflicts remains regarding the indiscriminate subsidies to the agricultural sector, and problems with contamination in the watersheds, as well with the implementation of fair prices and tariffs to different users of hydrological resources..

Palabras clave:

- Directiva Marco del Agua
- Unión Europea
- sustentabilidad hídrica

Keywords:

- Water Framework Directive
- European Union
- Water Sustainability

JEL: Q53

Agua para la vida

Cada tres años la ONU publica el Reporte Mundial sobre el Agua, World Water Development Report (WWDR), donde se ofrece una visión estratégica y global sobre la situación y tendencias del agua potable, así como también sobre su uso por los diferentes sectores, industrial, agrícola, municipal, etc. También incluye una evaluación regional sobre disponibilidad de la misma (UNESCO, 2012).

Chester (2013), citando dicho reporte señala que 780 millones de personas no tienen acceso al agua potable limpia, mientras que 2.5 mil ■ ■ ■

* Profesor del Posgrado de la Facultad de Economía, UNAM. Correo electrónico: americo@unam.mx

millones carecen de adecuado drenaje sanitario. Estas cifras sorprendentes nos deben recordar que el tema del agua potable es un tema candente y siempre preocupante, que no sólo afecta a los países de Tercer Mundo sino que también puede afectar a países desarrollados como es el caso de la Unión Europea (UE), si bien no en la misma magnitud y dramatismo que los demás afectados. El factor del Cambio Climático (CC) le añade mayor complejidad y vulnerabilidad al problema de los recursos hídricos, su localización, escasez y manejo.

El agua constituye un recurso vital para el hombre y como tal ha ocupado y ocupa un lugar destacado dentro de la política ambiental europea, donde se ponen en juego múltiples sectores, el institucional, el socioeconómico, el financiero, el cultural y, en particular, el de la capacidad de gestión hídrica. Dentro de esto último se inscriben aspectos de reglamentación y regulación pro conservación, así como acciones de responsabilidad y reciprocidad, voluntad de pago, sistema tarifario, cánones de cobro por depuración.

El objetivo central de este ensayo es presentar los principales indicadores del desempeño hídrico-ecológico en tres países de reciente ingreso a la Unión Europea, República Checa, Hungría y Polonia, centrándonos en el análisis de la Directiva Marco del Agua (DMA) europea.

Sin duda el eje y piedra angular de la Política Ambiental Comunitaria (PAC) lo constituye la DMA aprobada el año 2000. Durante la década anterior la Unión Europea ya había elaborado importantes directrices y opiniones sobre la necesidad de abordar en el contexto más amplio de una gestión integrada de los recursos hídricos que resulte sostenible, que incluya, por ejemplo, los aspectos naturales de los sistemas de recursos hídricos, las cuencas hidrográficas, los usos del agua en todos los sectores de la economía y con cualquier fin, el marco institucional de gestión de un recurso finito, la variación espacial de los recursos y la demanda, así como la contaminación del agua (Comisión de las Comunidades Europeas, 2000).

La importancia de dicho documento reside además en otorgarle al recurso el mayor protagonismo, el cual resulta de un reconocimiento creciente de la necesidad acuciante de conseguir la seguridad global del agua, le da el imperativo de abordar la cuestión desde un punto de vista holístico y como un asunto fundamental para el desarrollo sostenible (Comisión de las Comunidades Europeas, 2000). Ahí se recogen las recomendaciones de acción formuladas en la Conferencia Internacional de Bonn (2000), proponiéndose la preparación de una iniciativa de la Unión Europea como punto clave del orden del día de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible.

Integrando la visión eco sistémica y de cuencas

La Comisión Europea emite en 2011 una “Hoja de ruta hacia una Europa eficiente en el uso de los recursos”. Ahí se señala correctamente que el crecimiento europeo de las últimas décadas se ha basado en un uso intensivo y casi indiscriminado de los recursos naturales. De hecho el continente europeo representa el mayor importador neto de recursos (materias primas y energía) por persona (Comisión Europea, 2011, p. 6).

Esta Hoja propone evaluaciones de impacto ambiental fijando objetivos intermedios y de mediano plazo. Para ello se formulan dos niveles de indicadores núcleo provisionales:

1. Productividad de los recursos.
2. Una serie de indicadores sobre recursos básicos como son el agua, suelo, materiales, emisiones de carbono, a efecto de evaluar el consumo global de los mismos y su eficiencia.

Se considera que éste es el marco útil para enviar señales a los mercados que permitan recompensar a los productores más ecológicos, ya sea a través de medidas voluntarias u obligatorias, apoyándose también en: *a)* mercados líderes de la UE y; *b)* en la Directiva de Diseño Ecológico (Comisión Europea, 2011, p. 5).

Considerando las tres dimensiones de la Estrategia Europa 2020 (crecimiento inteligente, sostenible e integrador), para el caso del agua se pueden resumir también en 3 los objetivos centrales de la DMA; éstos son:

1. Alcanzar un buen estado y calidad de las aguas en la UE.
2. Reducción del estrés hídrico.
3. Reducir la vulnerabilidad frente al CC.

Por su parte, el objetivo intermedio presuponía que para ese año, ya se habrán aplicado todos los planes hidrológicos de cuenca de la DMA y sólo “se recurrirá a opciones alternativas de abastecimiento de agua cuando se hayan agotado todas las posibilidades de ahorro más económicas. La extracción de agua deberá situarse por debajo de 20% de los recursos hídricos renovables que estén disponibles” (Comisión Europea, 2011, p. 16).

Del mismo modo, de manera explícita, la Comisión Europea (2012a) acepta el incumplimiento de la DMA al señalar que en Europa se despilfarra

menos los costes de provisión así como los ecológicos de acuerdo al principio “el que contamina paga.

Por su parte, en su reporte sobre agua potable la OECD advierte correctamente que:

La clave en poner precio al agua es poder asegurar a las comunidades más pobres un acceso adecuado al sistema de suministro y los servicios de drenaje. Las experiencias sugieren que en la mitad de los países miembros de la OECD los cargos por uso de agua en hogares de bajos ingresos constituyen un tema importante o puede serlo en el futuro (...) Existen prácticas frecuentes en estos países de ampliar el acceso a los servicios de agua potable y alcantarillado focalizados a apoyar a grupos de bajos ingresos, lo cual resulta más eficiente y ambientalmente efectivo que el otorgar subsidios generalizados a través de tarifas bajas (OECD, 2008, p. 227).

Por ejemplo tarifas de agua en bloque bien diseñadas son aquellas donde los bajos consumos pagan menos y obtienen subsidios en cuotas de conexión. Comprar agua a los distribuidores de agua embotellada siempre será más costoso que pagar por la suministrada a través del servicio municipal. Otras alternativas son más onerosas en términos de los costos sociales y de oportunidad, en particular por el agua potable de calidad o el tener que recorrer largas distancias para la toma pública de agua, como ocurre en muchos países poco desarrollados.

Otro objetivo central de la DMA es que para el año 2015 todos los cuerpos de aguas superficiales en la UE deben contar con un buen estatus de calidad química y biológica. Por ejemplo los límites de concentración de plomo de 10 µg/l establecidos por la Directiva de Agua Potable Europea de 1998 deben alcanzarse para el año 2013. Ello implica el remplazo de tuberías en los sistemas privados de suministro (OECD, 2008, p. 232).

El reporte antes citado parte del supuesto de que los requerimientos financieros para apoyar los sistemas de suministro de agua potable y de drenaje deben ser los siguientes:

- Para los países de altos ingresos se debe destinar entre 0.35 y 1.20% del PIB.
- Para los países de ingresos medios de 0.54 a 2.60%.
- De 0.70 a 6.30% del PIB para los países de ingresos bajos.

descargas furtivas, uso extensivo de agroquímicos que afectan suelos y cuerpos de agua, con el agravante de que no cubren las tarifas necesarias.

En un estudio se señala que con la caída del Muro de Berlín muchos granjeros cayeron en bancarrota cuando sus países ingresaron a la UE y los productos subsidiados comenzaron a inundar sus mercados locales. Durante los seis primeros años, incluso muchos campesinos no calificaban para solicitar subsidios agrícolas. Ello propició la venta de granjas emergiendo una nueva élite de especuladores/inversionistas que logró adquirir vastas extensiones de tierras.

Con la Política Agrícola Común (PAC) paradójicamente el proceso de concentración de tierra y riquezas ha venido siendo apoyado a través de los subsidios con dinero público; por ejemplo en Italia en 2011 el 0.29% de las granjas se apropiaban de 18% de los incentivos totales otorgados por la PAC y 0.0001% de aquellas (es decir, 150 granjas) se hacían de 6% de todos los subsidios. En España durante 2009 sólo 16% de los grandes agricultores se apropiaron de 75% de los subsidios. En Hungría en el mismo año, 8.6% de los granjeros se apropiaron de 72% de todos los subsidios destinados a la agricultura (Franco & Borrás, 2013, p. 114).

La administración del agua en las repúblicas de Chequia, Hungría y Polonia

En la actualidad el esquema de subsidios de la PAC se hace por la cantidad de hectáreas de cada granja. Una consecuencia inesperada de ello podría ser el acelerar el acaparamiento de tierra en la parte este y mediterránea de Europa, al marginar a los pequeños propietarios y bloquear el acceso a los subsidios por parte de los granjeros más exitosos.

Peor aún, siendo este sector el más beneficiado por los subsidios comunitarios, éstos tienden a concentrarse en pocos propietarios agricultores; en segundo término, se ha dado un proceso acelerado de acaparamiento de la tierra y agua, particularmente en los países del ex bloque socialista.

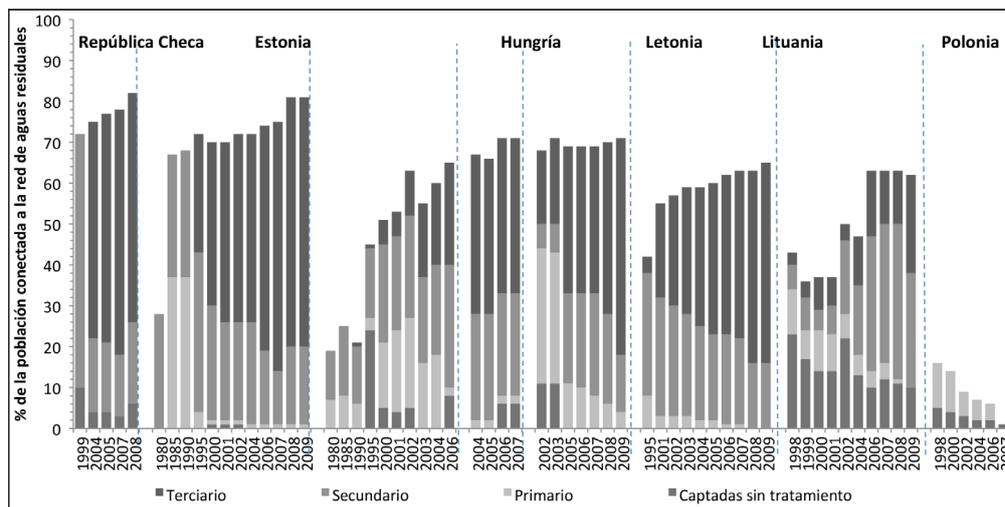
Si bien el acaparamiento de tierras no es un fenómeno nuevo en Hungría, éste se intensificó después de la caída del régimen comunista y su proceso de privatización a través de la entrega-venta de los llamados bonos de compensación a los propietarios agrícolas. Aquí la tierra es apreciada no sólo por su excelente calidad sino también por la abundancia de agua (Franco & Borrás, 2013, p. 116). En estos países dados los menores precios relativos del suelo con respecto al resto de Europa Occidental, la compra-venta de tierra sigue siendo un gran atractivo de inversión.

más de la mitad de las aguas superficiales se encontraban dentro de las dos últimas categorías con elevada incidencia en contaminación por pesticidas, metales pesados, coliformes fecales y cianobacterias. Para finales de 2010 el panorama se invierte con más de 50% de éstas que mejoran su calidad y pasan a las categorías I y II (Ministry of the Environment of the Czech Republic, 2011, pp. 17-18).

En los países este-europeos el porcentaje de población conectada a sistemas de redes de tratamiento de aguas residuales varía entre 52 y 81%. En la República Checa 60% está conectado a sistemas de tratamiento terciario, mientras en Polonia alcanza a 50% de la población y en Hungría este porcentaje sólo llega a 25% del total de tratamiento tipo terciario y el resto sólo recibe tratamiento secundario (European Environmental Agency, 2013).

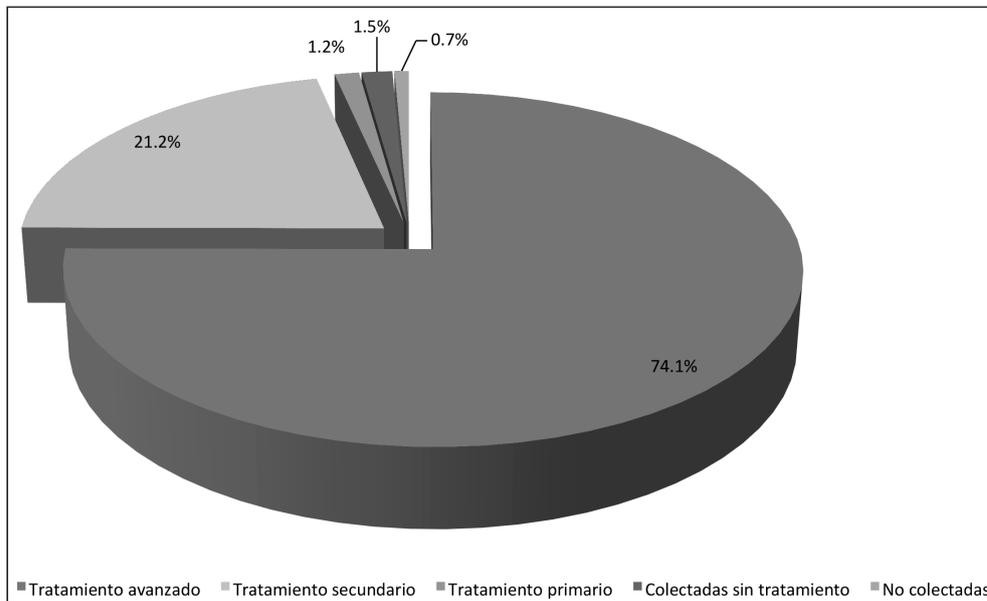
Las gráficas abajo ilustran los desempeños en materia de tratamiento de aguas residuales y el porcentaje de población conectada a sistemas de drenaje de los tres países en estudio durante el período entre 1980 y 2009.

Gráfica 1
Evolución en el tratamiento de aguas residuales en los países este europeos entre 1980 y 2009



Fuente: European Environmental Agency: <http://www.eea.europa.eu/data-and-maps/figures/changes-in-wastewater-treatment-in-countries-of-europe-between-1980s-and-2005-east-2>, consultado en marzo de 2013.

Gráfica 2
Tipo de tratamiento de las aguas residuales en la UE



Fuente: European Environmental Agency: <http://www.eea.europa.eu/data-and-maps/figures/number-of-eu15-agglomerations-of-more-than-150-000-p-e-by-treatment-level-situation-on-1st-january-1>, consultado en marzo de 2013.

De la gráfica anterior se infiere un buen desempeño para 586 grandes ciudades de la Unión Europea en términos de la depuración de aguas servidas para el año 2011, ya que 75% de su volumen total recibía tratamiento más riguroso o avanzado, mientras que 21% se sometía a un tratamiento de tipo secundario.

También en lo referente a la eficacia del tratamiento de aguas residuales municipales se cuenta con un índice diseñado por Eurostat para medirla:

- 1.00 para no tratamiento de aguas residuales,
- 0.86 para tratamiento mecánico tipo primario,
- 0.49 para tratamiento secundario adicional (biológico) y,
- 0.00 para tratamiento avanzado.

De tal suerte 100% indica nulo tratamiento y 0.0% si todas las aguas municipales recibieran un tratamiento avanzado o terciario. Durante el período

De conformidad con el principio de subsidiariedad, el Plan se centra en los problemas y los instrumentos estratégicos útiles para la gestión del agua a escala de la UE (Comisión Europea, 2012b, p. 3).

Sumado a lo anterior, la opción de recuperación de costos, pago por servicios eco sistémicos, el mantenimiento del caudal ecológico y medidas de retención natural de agua, son, entre otros algunos impactos ambientales (positivos) que se pueden lograr a partir de la descontaminación de cuencas y ríos, incluidos la reducción del estrés hídrico:

- El desempeño de medidas a nivel de cuenca debe tomar en cuenta los “trueques” potenciales entre, por ejemplo, retención y represamiento de aguas, versus objetivos de protección de la biodiversidad y los desplazamientos humanos.
- El adoptar medidas de eficiencia hídrica en la agricultura y en el consumo doméstico podría reducir el riesgo de estrés hídrico y el reúso de agua también contribuye a ello (European Commission, 2012, p. 55).

El tema de la descontaminación y calidad de los cuerpos de agua dentro de la UE no es un asunto menor ya que con frecuencia éstos traspasan las fronteras nacionales. La vasta red de conectividad pluvial, que incluye las cuencas marítimas requiere de una amplia cooperación territorial y macro regional.

Una lección importante digna de replicar y aprender para nuestros países es el señalamiento de la Hoja de Ruta de la UE donde fija como objetivo el año 2020 como fecha última donde ya se habrán aplicado todos los planes hidrológicos de cuenca de la Directiva Marco del Agua (DMA) y aún para el 2015 todas las cuencas fluviales de la UE deberán encontrarse en buen estado en términos de calidad, cantidad y uso (Comisión Europea, 2011, p.16). Otra meta relevante fijada por la Hoja de Ruta relacionada con la gobernanza hídrica consiste en mejorar la gestión de la demanda mediante instrumentos económicos (precios, asignación de agua) y el uso de sistemas de etiquetado y certificación que midan el impacto en todo el ciclo de vida y el contenido de agua virtual de los productos.

Notas finales

Un rápido resumen de lo analizado en este ensayo nos permite afirmar que la adhesión de estos países a la Unión Europea y la implementación de la Directiva Marco del Agua constituyó un aliciente y una palanca poderosa

- de las Regiones. Hoja de ruta hacia una Europa eficiente en el uso de recursos, COM (2011), 571 final. Bruselas, Documento consultado en marzo de 2013: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0571:FIN:ES:PDF>
- Comisión Europea, 2012a, Plan para salvaguardar los recursos hídricos de Europa. COM (2012) 673 final. Bruselas. Documento consultado en marzo de 2013, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0673:FIN:ES:PDF>.
- Comisión Europea, 2012b, Plan para salvaguardar los recursos hídricos de Europa: Resumen de la evaluación de impacto, SWD (2012), 381 final. Brussels, sitio web consultado: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SWD:2012:0381:FIN:ES:PDF>.
- Comisión de las Comunidades Europeas, 2000, Comunicación relativa a la política de desarrollo de la Comunidad Europea. Bruselas, COM (2000), 212, 26.4.2000.
- Corporate Europe Observatory, 2013, Urban waste water treatment (CSI 024), Assessment published Jan 2013. Sitio Web consultado en marzo de 2013: <http://corporateeurope.org/blog/reversing-trend-towards-public-water>
- Council of Ministers, Republic of Poland, 2008, *The National Environmental Policy for 2009-2012 and its 2016 Outlook*, Warsaw.
- Dirección General de Desarrollo de la Comisión Europea, 2003, *Hacia la Gestión Sostenible de los Recursos Hídricos: un enfoque estratégico*, ECSC-EEC-EAEC, Bruselas, Luxemburgo.
- Directiva 2000/60/CE, *Parlamento Europeo y del Consejo, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas* (conocida como DMA 2000), 23 de octubre de 2000.
- European Commission, 2012, A Blueprint to Safeguard Europe's Water Resources. Impact Assessment: Part 1/2 (SWD (2012) 382 final), Brussels. Documento consultado en marzo de 2013 en: http://ec.europa.eu/environment/water/blueprint/pdf/SWD-2012-382_EN_impact_assessment_part1.pdf http://ec.europa.eu/environment/water/blueprint/pdf/SWD-2012-382_EN_impact_assessment_part2.pdf
- European Environmental Agency, 2012, European waters — assessment of status and pressures. Copenhagen.
- European Environmental Agency, 2013, Urban Waste Water Treatment, sitio web consultado el 8 de marzo de 2013: <http://www.eea.europa.eu/data-and-maps/indicators/urban-waste-water-treatment/urban-waste-water-treatment-assessment-3>.

