



**RESEAU INTERNATIONAL DES ORGANISMES DE BASSIN
INTERNATIONAL NETWORK OF BASIN ORGANIZATIONS
RED INTERNACIONAL DE ORGANISMOS DE CUENCA**

**UNA NUEVA ETAPA HACIA
UNA POLÍTICA INTEGRADA DEL AGUA
EN EUROPA**

**Implementación de la Directiva Marco
2000 – 2015**

Ponencia del **Sr. Jean-François DONZIER**
*Secretario Técnico Permanente de la Red Internacional
de Organismos de Cuenca
Director General de la Oficina Internacional del Agua*



Oficina Internacional
Del Agua

SECRETARÍA TÉCNICA PERMANENTE
Oficina Internacional del Agua
21, rue de Madrid - 75008 PARIS (FRANCIA)
Fax (33) 1 40 08 01 45 - E.mail : rioc2@wanadoo.fr

www.rioc.org

□ ¿PORQUÉ UN NUEVO MARCO PARA LA POLÍTICA EUROPEA DEL AGUA?

La política de lucha contra la contaminación del agua es la más antigua de las políticas medioambientales europeas.

Desde 1975, ha engendrado más de 30 directivas o decisiones en los campos de la contaminación del agua dulce y del agua de mar.

La política europea en materia del agua se caracteriza por una lógica doble:

- Por un lado, un enfoque sistemático de lucha contra la descarga de sustancias peligrosas o contaminantes en el medio ambiente acuático;
- Por otro lado, un enfoque más dirigido que define normas de calidad en áreas específicas o para usos particulares.

En consecuencia: los objetivos, las normas y los valores guías varían de un medio o de un uso al otro, lo que hace **la reglamentación europea compleja y poco legible y, por lo tanto, poco movilizadora.**

Hasta hoy, la política de lucha contra la contaminación del agua ha estado, por lo tanto, caracterizada por una abundancia de textos sectoriales y una falta de visión global.

Frente a tal situación y a la importancia de los compromisos financieros que resultan de las dos directivas de 1991 (*Aguas Residuales Urbanas y Nitratos*), los responsables nacionales han deseado una reflexión común en cuanto a la armonización de las directivas.

Esta reflexión ha resultado en la Directiva del 23 de octubre de 2000 con la intención de proponer **"un marco legislativo transparente, eficaz y coherente"** para la política comunitaria del agua y para los Estados miembros.

Al mismo tiempo, la Unión Europea pasará de sus 15 Estados miembros actuales a 25 Estados miembros en 2004 y quizás a 28 posteriormente con la adhesión de los Países de Europa Oriental y de la región Mediterránea

La Directiva Marco europea permitirá fijar un objetivo común para las políticas del agua de los Estados miembros y capitalizar sus experiencias.

□ SE NECESITAN ACCIONES A LARGO PLAZO:

La Directiva Marco se basa en la misma constatación que la de las leyes francesas del agua de 1964 y 1992, es decir:

"el agua no es un bien comercial como los otros, sino un patrimonio que se debe proteger, defender y tratar como tal"

En consecuencia, la directiva reorganiza la política del agua con el objetivo de **la protección a largo plazo del medio acuático y de los recursos hídricos**. El logro de este objetivo debe permitir principalmente asegurar el abastecimiento de agua potable de la población y satisfacer las necesidades económicas.

Por lo tanto, desafíos a la vez sencillos y muy ambiciosos:

- prevenir el deterioro de los recursos hídricos;
- reducir las emisiones de sustancias; y
- alcanzar un "buen estado" de las aguas y medios acuáticos.

UN MÉTODO Y PRINCIPIOS DE ACCIÓN COMUNES

El preámbulo de la directiva propone a los Estados Miembros varios principios claves:

- la necesidad de una política integrada en el ámbito del agua;
- los principios de precaución y de acción preventiva, así como el principio de corrección por prioridad a la fuente de las amenazas al medio ambiente;
- el principio "contaminador-pagador" y el principio de la recuperación de los costos de los servicios ligados al uso del agua, "incluso los costos para el medio ambiente y los recursos";
- la toma de decisiones "a un nivel lo más cercano posible de los lugares de utilización o de degradación del agua";
- un enfoque por cuenca hidrográfica;
- un "enfoque combinado que apunte a reducir la contaminación en la fuente fijando los valores límite para la emisión y normas de calidad ambiental";
- la participación del público como condición para su éxito.

La directiva propone un trámite global con un calendario preciso, unos métodos y una construcción progresiva de las herramientas.

Continúa la lógica de planificación (plan de gestión) con una política de programación (programa de medidas) a escala de la gran cuenca hidrográfica y así constituye un **verdadero instrumento de pilotaje de la política del agua**.

Por el contrario, la directiva no concierne la organización de los servicios colectivos de abastecimiento de agua y de saneamiento. No modifica sus prácticas de contabilidad ni las obligaciones de servicio a los usuarios.

UNA ESCALA PERTINENTE: LA CUENCA HIDROGRÁFICA

La Directiva Marco prevé un sistema similar al utilizado en Francia o en España desde hace algunas décadas, con la delimitación de **distritos hidrográficos** a escala de las grandes cuencas. Para cada distrito se deben elaborar, de aquí a 2009 como muy tarde, "planes de gestión", que definan los objetivos por alcanzar, y "programas de medidas", que definan las acciones necesarias.

La directiva confirma la gestión por cuenca a nivel internacional. Los trámites de cooperación internacional (comisiones del Rin, del Escalda, del Mosa o del Lago Lemán) serán reforzados.

Europa es el continente donde se encuentra el mayor número de cuencas transfronterizas compartidas entre al menos dos países o más.

EL FORTALECIMIENTO DE LOS COMITÉS DE CUENCA Y LA CONSULTA PÚBLICA

Los Comités de Cuenca, en el seno de los cuales están representadas las autoridades locales, los usuarios, las asociaciones y los servicios del Estado, son confirmados en su papel. Confiándoles la información y consulta del público, la directiva contribuirá a una mejor comprensión de su papel por los ciudadanos.

En efecto, la directiva establece claramente que los actores del agua deben participar activamente en todas las etapas del plan de gestión.

Los documentos de referencia serán accesibles al público, que será consultado durante la elaboración del plan de gestión.

¿CUÁLES SON LAS NOVEDADES INTRODUCIDAS POR LA DIRECTIVA?

La nueva Directiva incluye innovaciones substanciales:

- ◆ **La directiva marco fija un objetivo de "buen estado" de los medios acuáticos antes de 2015;**
Se apreciarán especialmente los criterios ecológicos y corresponde a una calidad de los medios acuáticos que permite una gran variedad de usos: agua potable, usos económicos, actividades recreativas, etc. Las descargas de ciertas sustancias clasificadas como peligrosas o peligrosas prioritarias se deben reducir respectivamente o deben ser eliminadas en 20 años
- ◆ **La directiva concierne todos los medios:** cursos de agua, lagos, aguas subterráneas, aguas costeras, etc. **Afirma el principio de unicidad del recurso hídrico** (aguas subterráneas, superficiales y costeras son interdependientes) y en consecuencia todos los medios deben lograr los objetivos de buen estado.
- ◆ Pragmática, **la directiva instituye posibilidades de dispensas.** Estas deberán justificarse:
 - ▶ **por razones económicas** (noción del costo desproporcionado);
 - ▶ **por razones técnicas** (el plazo de la construcción de las obras por ejemplo);
 - ▶ **a causa de condiciones naturales** (tiempos de migración de los contaminantes, por ejemplo) o de usos existentes, que algunos pueden cuestionar y que tienen un impacto tal que el objetivo de "buen estado" no será alcanzado técnicamente (noción de medios fuertemente modificados).

- ◆ **La directiva consagra la importancia de los medios naturales en la política europea sobre el agua y preserva el futuro.** Introduce las **obligaciones de resultados, de método y de calendario** e impone dar cuenta periódicamente de las acciones, de los resultados obtenidos, así como de las demoras constatadas o de los fracasos previsibles para poder definir, tan rápidamente como sea posible, las eventuales actuaciones correctivas.

UN ENFOQUE TAMBIÉN SOCIOECONÓMICO:

La directiva requiere, en primer lugar, la identificación de los usos del agua (los usos de actividades recreativas, tomas para el abastecimiento de agua potable, para la irrigación, la industria, etc.) y la evaluación de la importancia económica de estos usos.

Después de esta primera etapa, se deberá examinar el impacto previsible, antes de 2015, de las decisiones ya tomadas en el ámbito de la gestión del agua (los trabajos vinculados a la directiva *Aguas Residuales Urbanas*, la limitación de las aportaciones nitrogenadas en la aplicación de la directiva Nitratos, etc.). Un examen que deberá también tener en cuenta el crecimiento previsible de las poblaciones y las actividades.

Así pues, la política del agua ya no es únicamente “reparadora”, en retraso crónico, sino que, al contrario, es **una política integrada e involucrada en las otras políticas sectoriales de ordenamiento del territorio.**

TRANSPARENCIA DE LOS COSTOS Y PRINCIPIO CONTAMINADOR-PAGADOR

Es la tercera aportación de la directiva, la cual pide dar cuenta de la recuperación de los costos de los servicios ligados al uso del agua, examinando tres cuestiones a nivel de la gran cuenca hidrográfica:

1. ¿Cubren los precios actuales el costo del servicio, es decir, los costos de explotación, e igualmente los costos de renovación?
2. ¿Permite la aplicación del principio contaminador-pagador cargar a los contaminantes con costos equivalentes a los costos de los daños que causan?
3. ¿Cuál es la distribución de las cargas entre los diferentes sectores económicos (los hogares, la industria, la agricultura, etc.)?

La directiva tiene un requisito de transparencia (¿Quién paga qué y para qué?), pero no impone la recuperación completa de los costos. Por motivos sociales, económicos o medioambientales, se puede continuar con subvenciones o mecanismos de solidaridad y de transferencias financieras. **Deben ser evaluados y deben ser publicados en el plan de gestión y sometidos a las observaciones del público.** Como incitativa, la directiva hace de las tarifas un instrumento para la acción y contribuye a la realización de los objetivos medioambientales. Asocia al financiamiento necesario de los equipos y servicios de agua una estrategia del control de la demanda por un estímulo a las economías de agua o a la descontaminación en la fuente.

□ UN MÉTODO DE TRABAJO PARTICIPATIVO

La condición para una verdadera transparencia es la participación efectiva del público, a través de las consultas previstas en el proceso. Una participación que no se decreta, pero que se construye por una información previa sobre la gestión del agua (el papel y responsabilidad de cada uno) y los desafíos. Esto supone la implicación de los agentes locales: las autoridades locales, las asociaciones de usuarios y de protección del medio ambiente.

Los métodos utilizados para la información, la consulta, la recogida y el tratamiento de las observaciones del público estarán guiados por la transparencia sobre los costos, los objetivos asignados y las dispensas otorgadas, la evaluación y la publicación de los resultados.

Las consultas del gran público son requeridas en las etapas diferentes del proceso:

- en 2006 sobre la definición del programa de trabajo,
- en 2007 sobre la identificación de los asuntos importantes que surgen en la cuenca,
- y en 2008 sobre el plan de gestión.

□ REFERENCIAS EUROPEAS PARA LA CALIDAD

Hoy en día, los sistemas de evaluación de la calidad de las aguas y la formulación de los objetivos que se deben alcanzar varían considerablemente de un país a otro en la Unión Europea.

Con la elaboración de referencias comunes para la evaluación de la calidad de las aguas, la directiva permitirá realizar evaluaciones verdaderas de las situaciones y estrategias de los Estados miembros. En este punto también, es una promesa de transparencia.

Para elaborar estas referencias, la directiva requiere en primer lugar la identificación de las "masas de agua", es decir los espacios acuáticos homogéneos (un río de llanura, un torrente de montaña, un lago, un acuífero aluvial, un sistema kárstico, una costa cubierta de arena, etc.). Se podrán definir entonces indicadores de calidad y valores de referencia del "buen estado" para cada tipo de masa de agua (río de llanura, río de montaña, estuario, etc.), haciendo posible la comparación de la calidad de un curso de agua de los Alpes en Francia, en Austria y en Italia.

La elaboración de estas referencias europeas tendrá lugar entre 2003 y 2006. Las referencias que caracterizan el "buen estado" serán solamente publicadas a comienzos de 2007 en Europa para las aguas superficiales. Esta demora está justificada por la necesidad de integrar los parámetros de la calidad ecológica de los medios en la elaboración de estas referencias,

Están también previstos procedimientos de intercalibración para calibrar los datos aportados por los Estados miembros.

Para las aguas subterráneas, una directiva de aplicación de la directiva marco (llamada "directiva hija") especificará los límites de la concentración de los contaminantes que se deben respetar para el "buen estado".

☐ LAS GRANDES ETAPAS DE LA DIRECTIVA

La Directiva fija un calendario preciso para su implementación:

- **2003: ley de transposición** de la directiva en las legislaciones nacionales
- **Diciembre de 2004:** definición del **inventario** de las cuencas
- **Diciembre de 2006:** puesta en marcha de redes de monitoreo de la calidad de las aguas
- **Diciembre de 2009:**
 - Definición de los objetivos y justificación de las dispensas (plan de gestión de las cuencas)
 - Definición de los primeros programas de acción
- **Diciembre de 2015:**
Progreso en el logro de los objetivos
+ nueva actualización de los planes de gestión de cuenca
+ segundo programa de acción
- **Diciembre de 2021:**
Progreso en el logro de los objetivos
+ nueva actualización de los planes de gestión de cuenca
+ tercer programa de acción
(y así sucesivamente cada seis años)

Debemos comprometernos desde hoy para implementar con éxito **la primera etapa del proceso: el inventario que se debe establecer a finales de 2004.**

Para hacerlo, el comité de cuenca deberá desplegar, lo más cerca del terreno, la consulta con los diferentes actores del agua: las autoridades locales, los usuarios, las asociaciones de consumidores y de protección de la naturaleza, etc. Podrá extender esta consulta asociando a los académicos o a las personalidades cualificadas en los trabajos de sus comisiones especializadas. Para implementar la directiva, deberá someter a la opinión del público la lista de los principales asuntos identificados al final del inventario así como el programa provisional de trabajo a fin de actualizar el plan de gestión del SDAGE.

Al final de este trabajo de diagnóstico, el comité de cuenca deberá identificar, en concertación con los actores del agua y en relación con los servicios del Estado, los objetivos que se deben fijar para 2015, a la vista de su evaluación técnica y económica.

Debido a la responsabilidad del Estado con respecto a la Comisión Europea en la buena implementación de la directiva, el prefecto coordinador de cuenca deberá asegurar la conformidad de los procesos en comparación con las prescripciones de la directiva.

Establecerá, con el comité de cuenca, el programa de acciones reglamentarias.

Por su lado, el programa de actuaciones de la Agencia del Agua fijará los estímulos financieros específicos, las ayudas o la modulación de las tasas que permitirán facilitar la implementación de las medidas reglamentarias y participar en la realización de los objetivos del SDAGE. El programa de acciones reglamentarias y los programas de actuaciones de las Agencias del Agua actuarán así en sinergia, para una mejor eficacia de la política del agua definida en concertación en el seno de cada comité de cuenca.

El comité de cuenca deberá seguir la implementación del plan de gestión y del programa de acciones.

Esta información deberá incluir principalmente el progreso en la realización del programa de medidas, las dificultades o las demoras constatadas así como los resultados obtenidos.

CONCLUSIONES

Si la Directiva marco confirma los principios de gestión integrada y de planificación por cuenca, instituidos por las leyes francesas sobre el agua de 1964 y de 1992, transmite, en primer lugar y sobre todo, una ambición nueva para la política del agua, estableciendo los objetivos ecológicos, un método de trabajo y los plazos que se deben respetar.

Los objetivos son ambiciosos pero prácticos con respeto a los gastos públicos cuyo ritmo debe seguir siendo aceptable.

La búsqueda de los compromisos necesarios que tengan en cuenta las limitaciones económicas pasa por la más amplia concertación, y por un diálogo entre los responsables locales, los profesionales sociales y los movimientos asociativos, pero también con el gran público que será consultado en las grandes etapas del proceso.

Por lo tanto, los comités de cuenca están encargados por la Directiva de la definición, en concertación con los actores del agua, de los objetivos que se deben alcanzar antes de 2015.

¡Estos tendrán por lo tanto un papel estratégico por desempeñar!