



## VIII Congresso Ibérico de Gestão e Planeamento da Água

*VIII Congreso Ibérico sobre Gestión y Planificación del Agua*

Organiza: *Fundación Nueva Cultura del Agua*

Lugar de celebración: *Fundaçao Calouste Gulbenkian*

Lisboa, 5-7 dezembro 2013

### INTRODUÇÃO

Desde 1998, a Fundação Nova Cultura da Água organizou oito Congressos Ibéricos sobre Gestão e Planeamento da Água sempre com o objetivo de levar cabo uma reflexão transdisciplinar, crítica e construtiva, da política da água em Portugal e Espanha. A finalidade foi sempre a mesma, construir uma nova cultura da água para melhorar a nossa relação com os ecossistemas e conseguir que a gestão seja mais democrática e o seu uso mais equitativo.

Os temas abordados em cada Congresso variam de acordo com o contexto dos problemas de cada momento, mas invariavelmente somos confrontados com o resultado das práticas que resultam de uma antiga maridagem entre determinadas relações de poder com uma conceção obsoleta das políticas da água. O conteúdo da VIII edição do Congresso Ibérico que se celebrou na sede da Fundação Calouste Gulbenkian em Lisboa em dezembro de 2013, articulou-se num cenário institucional muito particular que renova o interesse pela deliberação coletiva. Na União Europeia avaliou-se o primeiro ciclo de planeamento hidrológica da Diretiva-Quadro da Água em finais de 2012 e isto exige-nos contribuir para esse processo comum de avaliação, que requere a participação ativa da sociedade civil.

O Congresso foi organizado em torno a quatro áreas temáticas que articulam as conclusões que se apresentam a seguir incluindo um tema adicional, a gestão do ciclo urbano da água em tempos de crise. Por um lado, e como já se tinha feito em congressos anteriores, insistiu-se na necessidade de que os governos de Portugal e Espanha adotem medidas efetivas para coordenar as suas políticas de águas nas bacias partilhadas, tendo presente que agora há que contar com práticas e experiências europeias muito mais avançadas nesse terreno, que permitem uma análise mais profunda nessa matéria. Ao mesmo tempo esta revisão enquadrou-se no debate internacional sobre as relações entre bacias hidrográficas e o governo do território. Insistiu-se igualmente na dimensão ecosistémica da política de águas que exige cada vez mais a inclusão das águas marinhas com a mesma importância que as águas continentais, de transição e costeiras. Os conferencistas do Congresso destacaram particularmente, a necessidade de garantir uma adequada articulação com os objetivos da Dire-

### 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 incluyendo un tema adicional, la gestión del ciclo urbano en tiempos de crisis. 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 marinhas 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



tiva-Quadro de Estratégia Marinha e de calibrar adequadamente a eficácia dos indicadores ambientais para identificar os efeitos das pressões humanas.

Finalmente, os aspectos económicos tiveram também presença no Congresso, incluindo temas novos como os efeitos da atual crise, ou os progressos registados no debate internacional sobre a aproximação económica aos serviços ecossistémicos.

#### PRINCIPAIS RESULTADOS

##### *A política comunitária da água em revista*

Ao longo dos 10 anos de aplicação da Diretiva-Quadro da Água (2003-2013), a política comunitária da água conseguiu melhorias na qualidade das águas superficiais, na informação sobre a água e os seus ecossistemas, na incorporação de novos atores no processo de decisão, e na coordenação entre os Estados.

Na União Europeia é, no entanto, necessário intensificar os esforços para deter de maneira efetiva a degradação dos ecossistemas aquáticos, em especial a produzida pelas alterações hidromorfológicas e a poluição difusa originada pela agricultura convencional baseada no alto consumo de insumos externos (energia fóssil, agroquímicos, etc.).

É necessário afirmar a água como uma questão social e não meramente técnica e é preciso que o direito humano à água e ao saneamento se integrem na ação interior e exterior da União Europeia, pela mão de uma Comissão mais decidida.

A política da água deve priorizar a gestão pública, impedir a mercantilização das águas e seus ecossistemas, e aspirar a alcançar o acesso universal aos serviços básicos da água com garantias jurídicas eficazes.

A governança da água precisa de credibilidade. Há práticas internacionais como as que tiveram lugar na Austrália ou Nova Zelândia que podem ajudar-nos a conseguir uma cooperação mais intensa entre os atores sociais e o Estado. É necessário um acompanhamento dos grupos de interesse que permita identificar e avaliar a sua intervenção nas decisões finais e os benefícios privados que obtêm como consequência dessa mesmas decisões.



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.

#### PRINCIPALES CONCLUSIONES

##### *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 o 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.

## **Eventos**

### **Governo do território e regiões hidrográficas**

Constatámos importantes dificuldades na concertação entre Portugal e Espanha para planejar gerir de forma comum os seus rios transfronteiriços.

Existe uma clara dificuldade para aplicar os acordos alcançados entre ambos os países, órfãos de medidas práticas de participação pública recíproca e de mecanismos eficazes que permitam identificar e gerir problemas partilhados.

A cooperação transfronteiriça em matéria de águas permanece cativa de um modelo excessivamente protocolário, enquanto os problemas persistem. As Autoridades portuguesas mostram-se passivas e com escassa sensibilidade face aos desafios partilhados, em especial os relativos à qualidade ecológica das águas, ao aceitar uma partilha quantitativa de caudais dos rios comuns. As Autoridades espanholas aumentam a intensidade dos seus aproveitamentos e conexões entre bacias apesar dos conflitos que gerados.

O planeamento conjunto das regiões hidrográficas partilhadas deve centrar-se na recuperação do bom estado ecológico dos rios, que continuará a constituir o principal desafio no próximo ciclo de planeamento, como pedra de toque para a revisão da Convenção de Albufeira.

Os problemas transfronteiriços têm como pano de fundo uma grave e continuada carência de integração dos objetivos ambientais da água nas políticas sectoriais de incidência territorial (agricultura, urbanismo, turismo, industria, etc.).

A inacabada definição das competências das diferentes autoridades territoriais e os seus desencontros continua a ser um fator chave na insuficiente aplicação da Diretiva-Quadro da Água. Este problema, que desde logo transcende o campo da gestão da água, tem expressão no protocolário e insuficiente desenvolvimento que teve em ambos os países a figura da comissão de autoridades competentes.

Em relação com o ponto anterior, partindo de uma perspetiva de gestão ecossistémica da água, que tem na bacia hidrográfica a sua expressão física natural, haverá que aprofundar as implicações que apresentam as mudanças de escala (nacional, regional, bacia...) na distribuição do poder de decisão, o que ajudará a compreender os conflitos relativos à implantação de diferentes âmbitos hidrográficos de gestão.

### **Economia e ecossistemas**

Para garantir o uso sustentável da água é necessária a transição do modelo de gestão de recursos para o modelo de gestão de ecossistemas.

Na ausência de garantias do direito humano ao acesso à água potável e ao saneamento confluem a falta de equidade (crise social) e a degradação dos recursos hídricos (crise ecológica). A privatização dos serviços de abastecimento e sanea-

### **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 transcende el campo de la gestión del agua, se expresa en el protocolario e insuficiente desarrollo que ha tenido en ambos países la figura del comité de autoridades competentes.

En relación con lo anterior, desde una perspectiva de gestión ecossistémica 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 confluhen la falta de equidad (crisis social) y el deterioro de los recursos hídricos (crisis ecológica). La privatización de los servicios de abastecimiento

mento nas suas diferentes modalidades converte os cidadãos sem recursos económicos em clientes pobres.

A entrada do setor privado no monopólio dos sistemas de abastecimento e saneamento requere a existência de uma entidade reguladora, que estabeleça as condições de prestação dos serviços, audite as entidades que os prestam e sirva de guia para o setor en aspectos como qualidade, preço e garantia. Para que a função do regulador seja credível e eficaz é imprescindível que exista um controlo social, mediante a participação dos cidadãos, e o controlo político através do parlamento.

Sendo certo que os problemas da água não se esgotam no setor da água, antes devendo ser abordados de maneira integrada com outras políticas de carácter setorial e territorial, existe margem para a melhoria dos serviços de abastecimento e saneamento urbanos. Além do incremento da eficiência técnica através da redução de perdas nas redes e outros melhoramentos nas infraestruturas, é necessário conceber tarifas que satisfaçam um conjunto de critérios relativos, entre outros aspectos, à garantia solidária do acesso aos serviços e à sustentabilidade económica e financeira a longo prazo do prestador de um serviço de qualidade. A incorporação dos custos ambientais do uso da água nas tarifas continua a ser uma tarefa pendente.

O conceito de serviços ecossistémicos -a contribuição dos ecossistemas para o bem estar humano- pode ser incorporado na gestão da água com potenciais resultados positivos. Esta abordagem permite uma melhor compreensão da complexidade que caracteriza a gestão da água, aportando elementos para melhorar o diagnóstico, ampliar o catálogo de medidas e facilitar a integração com outras políticas (biodiversidade, clima, etc.). Existe, no entanto, o risco de que tal abordagem derive para o caminho da privatização e mercantilização dos ecossistemas. A participação cidadã e a manutenção da visão holística face a perspetivas reducionistas (monetização universal) pode limitar esse risco.

#### *Ecossistemas aquáticos: onde começa o mar?*

Persiste uma menor atenção e desenvolvimento do conhecimento científico das águas costeiras, em comparação com as águas interiores.

Esta assimetria no conhecimento levou a que haja mais progressos na gestão do estado ecológico dos rios que no das águas de transição e costeiras. Em muitos casos as incertezas sobre os efeitos afetam a proteção destas águas menos estudadas, o que acaba também por ter consequências negativas na homogeneidade dos indicadores e dos trabalhos de intercalibração.

Permanecem em uso expressões como «a água dos rios perde-se no mar» que ignoram de maneira flagrante os importantes serviços que estes caudais, e os sedimentos e nutrientes que eles transportam, desempenham nos ecossistemas aquáticos

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 destinatario 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 el 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 li-

## **Eventos**

litorais. É imprescindível garantir regimes ecológicos de caudais que mantenham as funções destes ecossistemas.

Quanto às águas subterrâneas, a sua gestão require a ação coordenada das Autoridades envolvidas e a sua efetiva integração em cada um dos sistemas de exploração para que a gestão seja realmente articulada em conjunto com as águas superficiais.

As reduções orçamentais estão a afetar a necessária melhoria do conhecimento das águas subterrâneas e a sua relação com os ecossistemas que delas dependem, as redes de monitorização do seu estado e a harmonização dos métodos para a sua gestão.

### **A gestão do ciclo urbano da água em tempos de crise**

É o momento de afrontar com empenho o princípio da recuperação de custos da Diretiva-Quadro da Água, contextualizando-o nos novos debates e realidades socioeconómicas, e abordar, mais para além dos custos, o lucro dos beneficiários da privatização dos serviços.

A recuperação de custos limitada aos gerados pela gestão já tocou no fundo, as restrições orçamentais, creditícias e de fundos estruturais, desembocam num aumento das tarifas para os serviços relacionados com a água.

O aumento improvisado das tarifas está já a produzir graves problemas sociais nos setores mais próximos da pobreza ou em risco de exclusão.

É inadiável estabelecer critérios de recuperação de custos e aumento de tarifas que contribuam de forma eficaz para atingir os objetivos ambientais e não comprometer o acesso universal efectivo aos serviços de abastecimento e saneamento.

O fato de que a responsabilidade dos serviços de água e saneamento seja de carácter local (municipal), requere funções de regulação por parte de uma instituição superior que assegure a garantia dos direitos humanos e de cidadania em jogo, e ao mesmo tempo garanta que se estabelecem critérios e indicadores para contrastar a qualidade dos serviços com transparéncia e participação dos cidadãos. Neste capítulo, a procura do setor privado de uma regulação com regras claras que tornem compatível o interesse geral com o benefício empresarial, foi muito contestada pela visão que defende a necessidade de retirar do espaço de mercado este tipo de serviços vinculados a direitos humanos e de cidadania, que devem ser de acesso universal pela sua própria natureza.

A defesa do interesse geral implica a adoção de novos modelos de gestão transparentes e participativos, em que a cidadania conheça e possa participar na tomada das decisões importantes. Isto não é passível de ser garantido através dos modelos tradicionais de gestão pública e menos ainda com as concessões a empresas privadas.

torales. 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.