

XII Congreso de AECPA

¿Dónde está hoy el poder?

Euskal Herriko Unibertsitatea-Universidad del País Vasco

13 a 15 de julio de 2015, San Sebastián, País Vasco.

Evolución institucional en el manejo de la cuenca binacional Miño-Lima (España-Portugal).

NO CITAR. ESTA PONENCIA ES PARTE DE UN TRABAJO ACADÉMICO EN ELABORACIÓN.

Luis Fernando Abitia Cuevas.
Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset.
Doctorado en Gobierno y Administración Pública.

luisferabitia@gmail.com

Perfil del autor:

Su tema de investigación es la administración y gestión de recursos naturales compartidos y el análisis de políticas públicas ambientales. Es Maestro en Administración Integral del Ambiente por El Colegio de la Frontera Norte y Licenciado en Estudios Políticos y de Gobierno por la Universidad de Guadalajara. Actualmente realiza estudios de doctorado en el Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset.

Palabras Clave: Bienes comunes, cuencas compartidas, cambio institucional, gobernanza transfronteriza.

La presente ponencia se centra en el cambio institucional en la gestión de recursos hídricos en cuencas transfronterizas, considerando a la cuenca hidrográfica como unidad de gestión. Se presenta de manera general el caso de la evolución institucional de los organismos e instrumentos encargados de la administración de las cuencas compartidas entre España y Portugal, profundizando en el caso de la cuenca Miño-Lima ubicada en las comunidades autónomas de Galicia, Castilla León y una pequeña área de Asturias, en España, y en la Región Norte de Portugal. A partir del caso se pretende responder parcialmente a la siguiente cuestión: ¿cuáles han sido los factores transformadores de las instituciones que administran la cuenca hidrográfica en este espacio transfronterizo?

Introducción

El escrito se divide en cuatro partes. En la primera se define la cuenca hidrográfica y se discute como unidad geográfica de administración, tomando el principio de los bienes comunes compartidos para hacer frente a la crisis ambiental del agua. En una segunda parte se describe y compara la política hídrica de España y Portugal. En una tercera sección se aborda el manejo de las cuencas compartidas en el espacio transfronterizo de esta región, profundizando en la cuenca binacional del Miño-Lima y se analiza la evolución de las instituciones que han administrado las cuencas compartidas desde el convenio de 1864 entre ambos países, hasta la Directiva Marco del Agua (DMA) de la Unión Europea. Por último, nos aproximamos a la conclusión de la necesidad de aprovechar la coyuntura del espacio europeo y la DMA para profundizar los mecanismos de gestión conjunta de las cuencas compartidas entre España y Portugal.

1. La cuenca hidrográfica como unidad geográfica de administración.

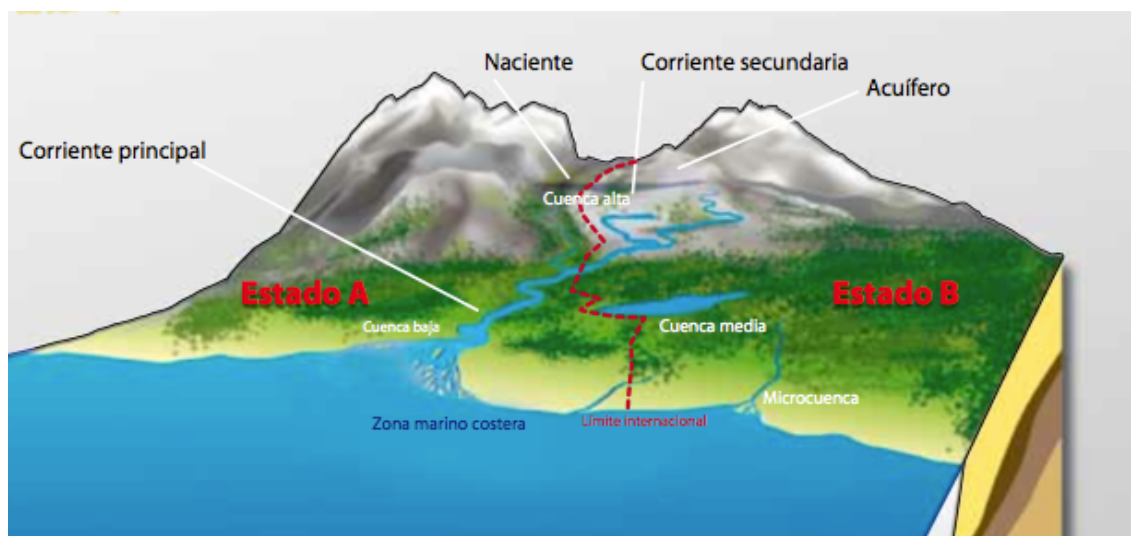
Antes de iniciar con la discusión de la cuenca hidrográfica como unidad geográfica de administración, es necesario presentar la definición técnica de cuenca hidrográfica:

“es una unidad geográfica e hidrológica conformada por un río principal y por todos los territorios comprendidos entre la naciente y la desembocadura de ese río. Incluye específicamente todas las tierras y ríos menores que aportan agua a ese río principal, así como su zona marino- costera, en los casos en que el río desemboque en el mar (Aguilar e Iza 2009: 9 y 10).”

La cuenca hidrográfica no respeta las divisiones políticas-administrativas, como lo dice su definición, esta se rige por criterios geográficos de índole medio ambiental, sin embargo, en el manejo de las cuencas que traspasan los límites territoriales de un Estado (cuencas transfronterizas), y en menor medida una división política administrativa al interior de un estos, como puede ser una comunidad autónoma, entidad federativa, provincia etc., la cuenca hidrográfica es fraccionada por las instituciones encargadas de la administración del agua en cada país, o en casos excepcionales, también las divisiones administrativas al interior de un país pueden dividir artificialmente las cuencas.

En la siguiente figura se presenta un gráfico de lo que es una cuenca hidrográfica compartida desde el punto de vista geográfico y desde su división política

Figura 1. Cuenca hidrográfica compartida



Fuente: (Aguilar e Iza, 2009, p.11)

El enfoque de gestión de cuenca busca integrar un espacio natural que ha sido fragmentado por divisiones políticas-administrativas. Las decisiones políticas y económicas tomadas en una parte de una cuenca dividida afectan al conjunto de ésta. La administración desde la perspectiva de cuenca hidrográficas como unidad, posibilita una visión global del territorio desde la cual se pueden determinar los principales problemas más allá de la división artificial que puede tener una cuenca, esta perspectiva facilita la colaboración y coherencia en la política hídrica de toda una región (Cotler y Caire 2009: 18).

La implementación de políticas a escala de cuenca permite solucionar problemas tanto aguas arriba como aguas abajo, la gestión del agua, considerando las cuencas como unidad administrativa, se vuelve dinámica y sensible a circunstancias cambiantes tanto de índole ambiental, como socioeconómicas (GWP/INBO, 2009: 9).

La administración de cuencas compartidas, sin una visión en común entre las entidades que comparten el recurso natural, puede poner en peligro la sostenibilidad del recurso. El manejo de la cuenca hidrográfica como unidad de gestión nos aproxima al enfoque del manejo de los recursos naturales compartidos o bienes comunes, a partir de

la interacción de los usuarios y la intervención del Estado para mantener a largo plazo los recursos naturales.

Hardin (1968) en su obra en su obra "The Tragedy of Commons", publicada en la revista *Science*, expone e introduce en el debate académico la cuestión del manejo de recursos naturales compartidos. En el artículo plantea una situación en la cual varios individuos, motivados sólo por su interés de ganar más o producir más, actúan de manera independiente para explotar un bien común limitado (recurso natural). Dicha explotación individual termina por destruir o dañar el recurso, afectando a todos los usuarios. El planteamiento de Hardin provoca la reflexión acerca de cómo gobernar los bienes comunes para garantizar la subsistencia de los recursos naturales.

Elinor Ostrom, en *El gobierno de los bienes comunes* (2011), teorizó desde la ciencia política y de la administración pública la evolución de las instituciones e instrumentos para el manejo de bienes comunes utilizando el neoinstitucionalismo. Aunque Ostrom enfoca este trabajo al manejo de recursos comunes a pequeña escala y a la auto-organización de los individuos que explotan el recurso como solución, su preocupación es resolver cómo se organiza un grupo interdependiente para obtener beneficios ininterrumpidos en el uso de los recursos naturales de uso común. En el caso de las cuencas compartidas entre dos países, quienes se organizan para el uso del recurso común, en primera instancia, por la dimensión de las cuencas hidrográficas, son los Estados.

En España y Portugal la cooperación en el manejo de las cuencas compartidas ha sido histórica, data desde mediados del siglo XIX. La evolución de las instituciones que han regulado estas cuencas, van desde tratados, organismos binacionales y, posteriormente, ya en el contexto europeización, así como del proceso de modernización administrativa de ambos países, hasta la Directiva Marco del Agua (DMA) de la Unión Europea (UE), contempla el manejo de cuencas hidrográficas como unidad de gestión.

La visualización de problemas medio-ambientales y la consecuente introducción de estos problemas a la agenda política ha modificado las instituciones que administran los recursos naturales. Young (2002: 4-5) define a la *dimensión institucional del medio ambiente*, a la aparición en la sociedad y en la vida política de los intereses relacionados con la sostenibilidad y el deseo de entender el papel que desempeñan las instituciones

como determinantes en la conducta humana, en este caso, en la relación de la sociedad con el medio natural en diversos entornos.

La política ambiental busca encausar o corregir el impacto humano sobre el medio ambiente natural derivado del sometimiento de la naturaleza al servicios de los fines humanos (Lezama 2010: 25). Asimismo, Lezama (2010: 29-30) destaca que muchos de los problemas ambientales trascienden los límites de Estado Nación. Los caso que analizamos son cuencas hidrográficas que traspasan las fronteras territoriales de un Estado. En este sentido, la frontera puede convertirse en un espacio de cooperación para garantizar el mantenimiento en buen estado de un bien común necesario para el desarrollo de la sociedad .

2. La política hídrica en España y Portugal

La política hídrica en España le corresponde al gobierno central en conjunto con los gobiernos sub-nacionales (comunidades autónomas) y los gobiernos locales (Diputaciones Provinciales, Ayuntamientos y Cabildos Insulares) (OECD, 2011: 40-48). Una característica, que también comparte con Portugal, es que ambos países por ser miembros de la UE, están sujetos a normatividad de la comunidad, en este caso la Directiva Marco del Agua (DMA).

La Constitución de España atribuye la mayor parte de competencias relacionadas con la administración, legislación y régimen concesional del agua a la administración central del Estado, además de la aprobación del régimen de concesiones y autorizaciones de las aguas que fluyen por más de una comunidad autónoma (Costejà, 2009: 16).

Las comunidades autónomas de España tienen competencia en la construcción y explotación de canales e infraestructura de regadío, legislación y gestión de aguas minerales, termales, acuicultura y pesca fluvial y la ejecución de legislación en materia ambiental (Ibíd.: 40). Las cuencas hidrográficas que no son intercomunitarias pueden estar bajo tutela de las comunidades autónomas.

“Desde el punto de vista institucional, los principales organismos responsables de la administración de los recursos hídricos a nivel estatal, son los Organismos de Cuenca

(Confederaciones Hidrográficas), las Comunidades de Usuarios y el Consejo Nacional del Agua (Ibíd.: 17)”.

Portugal es un Estado unitario, y como tal, el gobierno central concentra gran parte de las tareas de la administración pública. La Ley de Aguas de Portugal establece la región hidrográfica como la unidad principal de planificación y gestión del agua.

El gobierno central, a través del Ministerio de Medio Ambiente, de Ordenación Territorial y de Desarrollo Regional, planifica y gestiona de forma integrada los recursos hídricos nacionales, así como asegura la protección del agua para garantizar la existencia y la calidad de los servicios de abastecimiento del agua en condiciones optimas para consumo humano, también cuenta con el Instituto Nacional del Agua (INAG), el cual representa al Estado como garante de la política nacional del agua y lo representa internacionalmente (en las cuencas compartida con España) (Garrido, et al., 2010: 69-73).

El territorio del país (en materia de agua) está dividido en cinco Administraciones de las Regiones Hidrográficas (ARH), las cuales son las encargadas de la gestión del agua, incluyendo la planificación, la concesión de licencias y el control, cada una con jurisdicción en distintas Regiones Hidrográficas (RH) (Garrido et. al.).

Cuadro 1. Comparación intergubernamental de la administración del agua.

	España	Portugal
Tipo de Estado	Formalmente central	Unitario
Caracterización política del agua	Bien Público	Bien público
Definición de la política hídrica.	Mixto. Descentralizados para cuencas comunitarias. Centralizado en cuencas intercomunitarias pero con participación de las Comunidades Autónomas	Centralizado con un esquema de regionalización.
Niveles de gobierno que participan en la gestión de los recursos hidráulicos	-Comunidad Europea a través de lineamientos (Directiva Marco del Agua) -Estado (gobierno central) -Comunidades Autónoma -Gobiernos locales. (Diputaciones Provinciales	-Comunidad Europea a través de lineamientos (Directiva Marco del Agua) -Estado (gobierno central) -gobiernos locales. Cabildos Insulares) (Câmara y Freguesías).

	y Ayuntamientos)	
Tareas de la política hídrica del gobierno central.	-Planeación hidráulica nacional en conjunto con las Comunidades Autónomas, -administración de cuencas intercomunitarias y de cuencas internacionales	Toda la política hídrica recae en el gobierno central (Estado) a excepción de la dotación del servicio público de agua potable para consumo humano y el tratamiento de sus aguas residuales.
Institución exclusiva que atienda la política hídrica	Consejo Nacional del Agua. Es de carácter consultivo y participan el gobierno central, las Comunidades Autónomas y otros actores con intereses en el recurso	Instituto Nacional del Agua (INAG). Representa al Estado como garante de la política nacional del agua.
Tarea de la política hídrica de los gobiernos sub-nacionales y locales.	- Administración de la política hídrica en las cuencas de las Comunidades Autónomas .- Dotación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento	-Dotación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento.

Fuente: elaboración propia a partir de los textos citados en el presente trabajo.

2.1. El organismo de cuenca en España

La experiencia española en la gestión del agua mediante una autoridad única en el ámbito de cuencas naturales se remonta a 1926, año que se crean las Confederaciones Hidrográficas como organismos autónomos (Omedas et al., 2008: 21), sustituyendo a la provincia por una división apegada a criterios naturales y geográficos de los ríos como unidad de gestión, dicha división por cuencas para la administración del recurso se trata de una experiencia pionera en el mundo, que actualmente todavía se utiliza; la primera Confederación Hidrográfica que se creó fue la del Ebro (Sánchez-Martínez et al., 2011: 202).

La planificación hidrológica se realiza a nivel nacional y a nivel de cuenca, para ello se configuró un Plan Hidrológico Nacional (PHN) y los Planes Hidrológicos de Cuenca (PHCs); el PHN es un instrumento de ordenación y reequilibrio hídrico a escala nacional, su función es coordinar los distintos PHCs, la previsión de trasvases de unas cuencas a otras y la salvaguardia de los aprovechamientos en materia de abastecimiento a poblaciones y para la agricultura; por otra parte, cada PHCs elaborar su propio Plan de Cuenca en todo su ámbito territorial, y tiene como objetivo conseguir la mejor

satisfacción de las demandas del recurso hídrico y armonizar el desarrollo regional y sectorial (Ibíd. p. 203).

La forma de los organismos de cuenca en España han cambiado a lo largo del tiempo debido a diversas reformas a leyes relacionadas con el tema, y a la evolución de las competencias de las comunidades autónomas, así como por políticas con alcance en toda la UE.

Actualmente, de acuerdo al *Real Decreto 125/2007, por el que se fija el ámbito territorial de las demarcaciones hidrográficas* (España, 2007), las demarcaciones hidrográficas de España se pueden dividir en dos tipos o ámbitos con sus respectivos organismos de cuenca, además de las cuencas intracomunitarias “correspondiente a las Administraciones de las Comunidades Autónomas que en su propio territorio y en virtud de sus estatutos ejerzan competencias sobre el dominio público hidráulico (Garrido et al., 2010, p.67).”

El primer ámbito de cuenca corresponde a las cuencas intercomunitarias situadas únicamente en el territorio Español, las segundas se refieren a la parte española de las cuencas compartidas con otros países. Como ya se mencionó, estas dos dependen del Estado. El tercer tipo, son las intracomunitarias, que son aquellas que no salen del ámbito territorial de una comunidad autónoma y están bajo su administración. En el siguiente mapa se muestran las demarcaciones hidrográficas intercomunitarias y la parte española de las cuencas compartidas.

Figura 2. Delimitación de las demarcaciones hidrográficas intercomunitarias en España



Fuente: Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente (en línea).

2.2. El organismo de cuenca en Portugal

Portugal, al igual que España tiene una organización de cuencas para el manejo de sus recursos hídricos. “La Ley de Aguas de Portugal (Lei no. 58/2005) establece de acuerdo al DMA la “região hidrográfica” como la unidad principal de planificación y gestión del agua (Garrido et al., 2010: 70.)” Las regiones hidrográficas (RH) creadas para el manejo de las cuencas por la citada ley según Garrido et. al. (Ibíd.) son:

Regiones hidrográficas compartidas con España:

- Miño y Lima (RH 1), que comprende las cuencas de los ríos Miño y Lima
- Duero (RH3).
- Tago (RH 5)
- Guadiana (RH 7)

Regiones hidrográficas únicamente en territorio portugués:

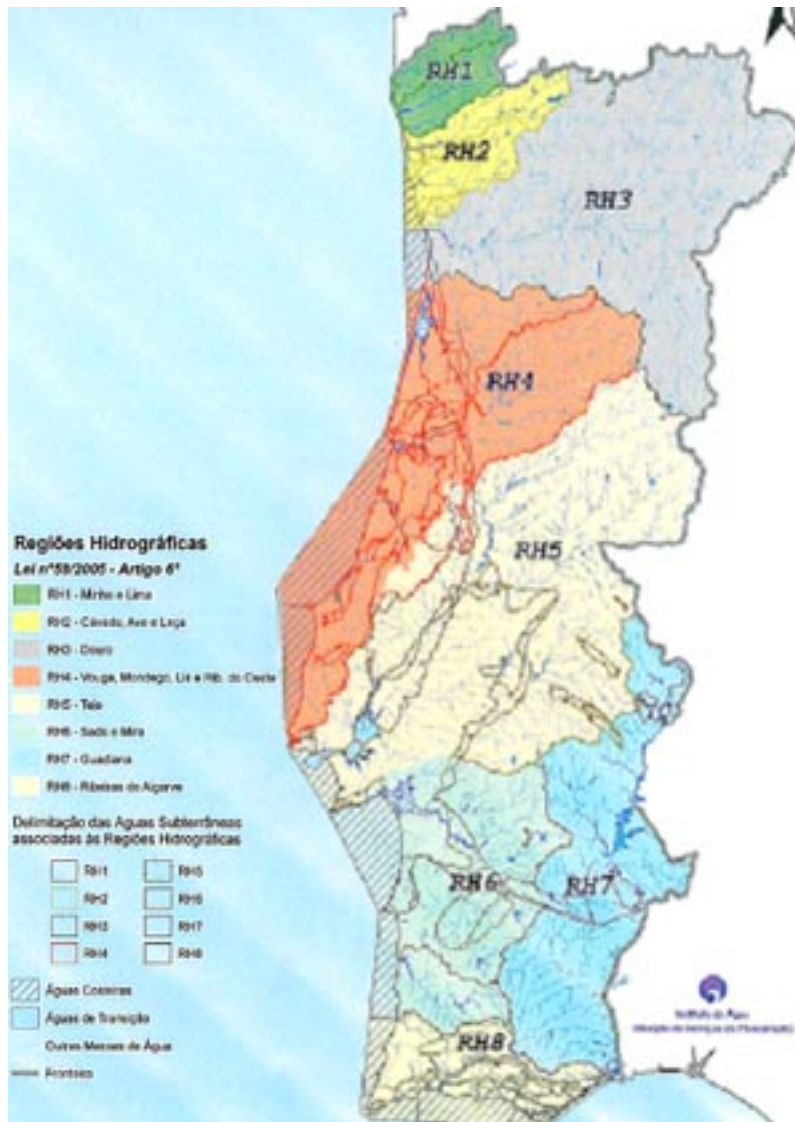
- Cávado, Ave e Leça (RH 2)
- Vouga, Mondengo, Lis e Ribeiras do Oeste (RH 4)
- Sado y Mira (RH 6)

- Riberas de Aljavre (RH 8)
- Azores (RH 9)
- Madeira (RH 10)

La institución creada para la administración de las regiones hidrográficas son las Administraciones de las Regiones Hidrográficas (ARH), mismas que son manejadas por el gobierno central, pero desde un esquema de regionalización. Estas unidades se encargan de la gestión del agua, incluyendo la planificación, la concesión de licencias y el control (Ibíd.).

Las regiones hidrográficas de la parte peninsular de Portugal se presentan en el siguiente mapa:

Figura 3. Mapa de las regiones hidrológicas de Portugal



Fuente: European Environmental Agency citando al INAG (2009) consulta en línea:<http://www.confagri.pt/Ambiente/AreasTematicas/Agua/Pages/doc16.aspx>.

Las ARH forman parte de la administración indirecta del Estado portugués quedando bajo la tutela del Ministerio de Medio Ambiente, de Ordenación del Territorio y de Desarrollo Regional. Las ARH se articulan a través del Instituto Nacional del Agua.

3. Cuencas compartidas en un escenario transfronterizo.

Hoy en día los Estados tienen el conocimiento de que las acciones unilaterales en el manejo de recursos compartidos reduce el beneficio de todos los que comparten el

recurso; la cooperación internacional sobre los asuntos ambientales, evidencian que los Estados para resolver este tipo de conflictos tienden a establecer instituciones o mecanismos de cooperación entre los Estados involucrados (Schemeier, 2013, e-book cap. 1).

En este sentido, tomamos la tesis de unidad de cuenca en aguas compartidas, la cual supone que los Estados ubicados en dicha unidad están obligados ante los otros miembros de la cuenca y también ante la propia unidad del ecosistema que la cuenca hidrográfica internacional (CHI) constituye (Serenó, 2011: 26-27).

Una cuenca hidrográfica es compartida cuando se extiende sobre el territorio de dos o más Estados, los límites están condicionados por factores políticos e históricos que determinan las fronteras entre los Estados. (Aguilar e Iza, 2009: 16-21). **Véase figura 1.**

3.1. Cuencas compartidas entre España y Portugal

La parte más dinámica referente a las cuencas compartida de España, se encuentra en su frontera con Portugal. Ambos países tienen una extensa tradición en cooperación bilateral en las cuatro cuencas que comparten (Miño-Lima, Duero, Tajo y Guadiana), el primer antecedente sobre la administración de estas cuencas es el tratado firmado en 1864, donde se establecieron las fronteras internacionales de los ríos, y se hizo hincapié en la importancia de emplear recursos hídricos transfronterizos para beneficio de los dos países; después de ese acuerdo binacional le siguieron otros en 1866, 1906 y 1912 (GWP/INBO, 2009: 28).

Figura 4. Demarcaciones hidrográficas que comparten España y Portugal



Fuente:(Bukowski, 2011, p. 172) tomado de la Comisión para la Aplicación y Desarrollo del Convenio.

Hoy en día lo relacionado con las cuencas compartidas entre España y Portugal se regula a través de El Convenio de Albufeira, firmado en 1998 en concordancia con los principios de la DMA. En el tratado se busca equilibrar la protección ambiental con el desarrollo sostenible de los recursos hídricos de las cuencas compartidas, para lo cual, ambos países habrán de coordinar sus respectivos esfuerzos en materia de gestión de sus aguas (GWP/INBO, 2009: 28).

El convenio creó dos órganos: la Conferencia de las Partes y la Comisión para la Aplicación y Desarrollo del Convenio (Ídem.). Aunque los primeros tratados para el manejo de asuntos de las cuencas compartidas entre estos dos países vienen de tiempo atrás (desde mediados del siglo XIX), los procesos de europeización y de modernización administrativa de ambos países impulsaron el manejo de cuencas como una unidad.

3.2. Problemas y riesgos ambientales en las cuencas hispano-portuguesas.

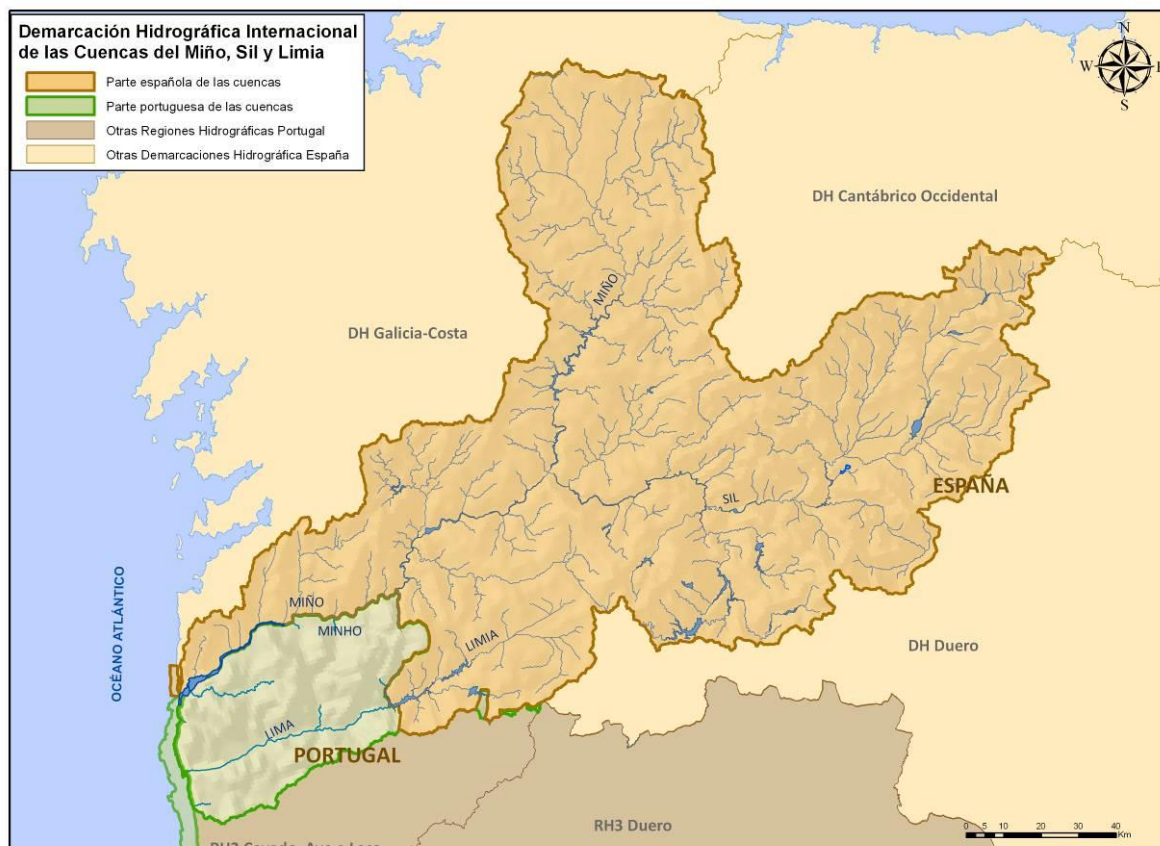
La preocupación principal de Portugal, por situarse aguas abajo dentro de las cuencas compartidas, es la afectación al flujo y a la calidad del agua por la construcción de obra hidráulica en España con fines de generación eléctrica y desvió para otras cuencas más áridas de España.

Entre los riesgos ambientales que tiene la cuencas compartidas de España-Portugal, se encuentra tanto el riesgo de sequías en ciertas partes de algunas de las cuencas, y por otra, el riesgo de inundaciones. Una de las causas son los cambios a la tendencia de precipitación en la zona, relacionado con el fenómeno del cambio climático (Garrido et al., 2010: 75-77, citando a García-Herrera et al., 2007 y Sthal, 2006,).

3.2.Cuenca compartida del Miño-Lima

La Demarcación Hidrográfica del Miño-Lima (denominación de la parte española de la cuenca) es una demarcación internacional, los últimos 76 km del río Miño y su afluente, así como el río Lima son aguas cuya gestión se comparte con Portugal (CHMS, 2009: .3). La superficie total de la cuenca es de 19,580 km², de los cuales el 90% se encuentra en España y el resto en Portugal. La parte española de la cuenca es administrada por la Confederación Hidrográfica del Miño-Sil, en la parte de Portugal se encuentra integrada en la Región Hidrográfica del Norte (ARH Norte) (Garrido et al., 2010, p. 24).

Figura 5. Cuenca Internacional del Miño-Sil



Fuente: Informe del artículo 5 de la Directiva 2000/60/CE, Directiva Marco del Agua. Ciclo de planificación hidrológica 2015-2021. Parte española de la Demarcación Hidrográfica Miño-Sil

Un aspecto muy importante a considerar en la ingeniería de las instituciones que regulan las relaciones entre países en el espacio de la UE, son las regiones europeas como actores en la cooperación. Las Euro-regiones son asociaciones constituidas voluntariamente por regiones fronterizas entre dos o más Estados con base a criterios de homogeneidad espacial, económica-social, histórico culturales o de funcionalidad socioeconómica con la finalidad de fomentar la cooperación entre sus miembros (Serenó, 2011. p. 46, citando a Brito, 2007).

Serenó, destaca que “no son un nuevo nivel administrativo, sino una asociación de base territorial que sirve de punto de contacto entre <<actores>> del sector público y privado, constituyendo un intermediario a través del cual las regiones participan en la definición de políticas nacionales o comunitarias”.

Dentro de estas regiones se encuentra la Euro-región “Galicia-Norte de Portugal”. Aunque dentro de esta Euro-región no está contemplado asunto del manejo de la cuenca hidrográfica, en la página virtual del Programa de Cooperación Transfronteriza España-Portugal, indica como una de sus prioridades estratégicas la Protección ambiental y desarrollo urbano sostenible.

3.3. La Directiva de Marco del Agua y el manejo e cuencas compartidas en el espacio europeo

La Directiva del Marco del Agua (DMA) es otro instrumento del proceso de europeización de la gestión de asuntos públicos. La DMA supone un importante reto para los Estados Miembros de la UE, ya que con este se fija por primera vez un marco normativo de carácter obligatorio que establece objetivos medioambientales para todas las masas de agua: continentales, de transición y costeras (Sánchez-Martínez et al., 2011, p. 2010.) La DMA, se suma a la idea de la gestión de cuenca como una sola unidad de manejo. Respecto a las cuencas compartidas. La DMA (Parlamento Europeo 2000) indica en el párrafo 23 y 35 de su considerando que:

“...mejorar la protección de las aguas comunitarias...contribuir al control de los problemas de carácter transfronterizo relativo al agua. En las cuencas fluviales en las que el uso del agua pueda tener efectos transfronterizos, los requisitos para el logro de los objetivos medioambientales fijados por la presente Directiva y, en particular, los programas de medidas, deberán coordinarse para toda la demarcación hidrográfica.”

La DMA obliga entonces a los países que comparten una cuenca hídrica a la planeación conjunta en el manejo del recurso, así mismo compromete a los Estados a no dañar y/o mitigar los daños ambientales a la cuenca hidrográfica para garantizar la calidad y cantidad del recursos a todos los Estados que compartan cuencas.

Otro aspecto novedoso y que acerca a la idea de gobernanza multinivel, es la participación de los distintos niveles de gobierno y actores particulares con intereses legítimos en el manejo de la cuenca, al respecto la DMA indica en el párrafo 14 de los considerandos lo siguiente:

“El éxito de la presente Directiva depende de una colaboración estrecha y una actuación coherente de la Comunidad, los Estados miembros y las autoridades locales, así como de la información, las consultas y la participación del público, incluidos usuarios.

En su artículo 1 indica los objetivos de la DMA (mismo que están obligados a cumplirse en el caso de las cuencas compartidas entre dos o más países de la UE) :

“El objetivo de la presente Directiva es establecer un marco para la protección de las aguas superficiales continentales, las aguas de transición, las aguas costeras subterráneas que:

a) prevenga todo deterioro adicional y proteja y mejore el estado de los ecosistemas acuáticos, y con respecto a sus necesidades de agua, de los ecosistemas terrestres y humedales directamente dependientes de los ecosistemas acuáticos;

b) promueva un uso sostenible del agua basado en la protección a largo plazo de los recursos hídricos disponibles;

c) tenga por objeto una mayor protección y mejora del medio acuático entre otra forma mediante medidas específicas de reducción progresiva de vertidos, las emisiones y las pérdidas de sustancias prioritarias, y mediante la interrupción o la suspensión gradual de los vertidos, las emisiones y las pérdidas de sustancias peligrosas prioritarias;

d) garantice la reducción progresiva de la contaminación del agua subterránea y evite nuevas contaminaciones; y

e) contribuya a paliar los efectos de las inundaciones y sequías,”.

En resumen, la DMA obliga a los Estados de la UE a proteger el recurso hídrico y mantenerlo en buenas condiciones para su uso. Por ser una política de la UE, la cuenca del Miño-Lima está obligada a aplicar la normativa, a pesar de que en la actualidad la cuenca no tiene serios problemas de índole ambiental o conflictos por competencia del recurso.

A fecha de hoy no existe un plan hidrológico de la parte internacional de la cuenca hidrográfica Miño-Lima, la coordinación entre ambos países se limita a los acuerdos y organismos de cooperación vigentes del Convenio de Albufeira.

La DMA busca una planeación conjunta de la parte internacional de las cuencas compartidas. Proceso que ha sido muy lento, pero que en la última revisión del nuevo Plan Nacional hidrológico, el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente del gobierno de España, a través de las Confederaciones Hidrográficas y la Agência Portuguesa do Ambiente, a través de las Administrações das Regiões

Hidrográficas, organizan del día 16 al 22 de junio de 2015, jornadas de información y participación pública sobre las propuestas del plan hidrológico de la parte española y portuguesa de las cuatro Demarcación Hidrográfica transfronterizas, según anuncian en el sitio web de la *Comisión para la Aplicación y Desarrollo del Convenio sobre Cooperación para la Protección y el Aprovechamiento Sostenible de las Aguas de las Cuencas Hidrográficas Hispano – Portuguesas*, ([<http://www.cadc-albufeira.eu/es/actualidad/noticias-din.aspx?tcm=tcm:42-385270-16>] consultado el día 21 de junio de 2015).

3.4. El Convenio de Albufeira y los organismos para el manejo de cuencas compartidas

El Convenio sobre Cooperación para la Protección y el Aprovechamiento Sostenible de las Aguas de las Cuencas Hidrográficas Hispano-Lusas (Convenio de Albufeira) se firmó en 1998 en la ciudad de Albufeira, Portugal. Los objetivos del convenio son más amplios que los acuerdos anteriores, en estos se usaba la estrecha noción de río internacional en vez de la cuenca como unidad (Sereno, 2011, p.101). En el Convenio de Albufeira (CA) se suma la noción de cooperación y de aprovechamiento sostenible. Tenemos entonces, tres elementos, en su momento novedosos, que cambian la idea de las relaciones hispano-lusas en materia de administración de sus aguas compartidas:

- 1) la cuenca como unidad,
- 2) la cooperación como instrumento y,
- 3) el manejo sustentable de los recursos naturales.

Entre los objetivos del CA se encuentran coordinar las acciones para promover y proteger el buen estado de los recursos hídricos, su aprovechamiento sostenible, y aquellos que contribuyan a mitigar los efectos de las sequías y de las inundaciones (Garrido et al., 2010, p. 57). Otro punto importante del convenio es la regulación del régimen de caudales, entre lo que destaca que no hay una sola fórmula para determinar los volúmenes para todas las cuencas compartidas, sino que éstas son específicas para cada cuenca, así mismo en uno de sus anexos se establece un criterio de responsabilidad, en el cual se exige que la infraestructura que se realice en cada país no afecte el régimen de caudales establecida y la calidad del líquido (Sereno, 2011 p.101-112).

Los principios son similares en la DMA y en el CA, de hecho, si fuese necesario, el CA se debería adaptar al DMA.

Para la aplicación del convenio se instituyó dos órganos de cooperación, uno de carácter político, la Conferencia de las Partes (CoP), que actúa como segunda instancia para llegar acuerdos sobre cuestiones no solucionadas en el segundo organismo creado por el CA, llamado: Comisión para la Aplicación del Convenio (CADC)¹, el cual es un organismo de carácter técnico (Serenó, 2011, p.129).

En cuanto al manejo de las cuencas binacionales entre España y Portugal destacamos los siguientes puntos:

- Proceso de europeización y por ende homogenización con criterios ambientales.
- Descentralización en España en lo referente al manejo de las cuencas en su territorio (ejemplo, la creación de las CHs de la cuenca Miño-Sil), más no en lo que compete a materia internacional.
- Modernización de las leyes en materia de agua.

Los mecanismos de cooperación binacional para el manejo de las cuencas compartidas entre España y Portugal: el Convenio de Albufeira a través de la CADC, se ha configurado a partir de la tendencia global del manejo de cuencas compartidas como una sola unidad, derivado de problemas ambientales de escala global, y no precisamente localizados en la región Miño-Lima u en otras de las cuencas compartidas entre España y Portugal. y; por un proceso de homogenización europea, en este caso la DMA.

En el caso de cuencas hidrográficas compartidas entre España y Portugal, los ríos a lo largo de la frontera entre estos países eran utilizados como instrumentos de demarcación fronteriza –tratado de 1864- (Serenó, 2011, p. 67). Un segundo momento que identifiqué a partir de Sereno (2011, p.70-98), son los convenios de 1927 y 1964

¹ El CADC está conformado por dos delegaciones paritarias, una española y otra portuguesa.- constituida por un máximo de nueve miembros designados por los respectivos gobiernos, con su respectivos presidente y vicepresidente de la cada delegación; el plenario de la CADC puede acordar la creación de una o más subcomisiones, grupos de trabajo. (Ibíd. p.130). Un aspecto muy importante es que actualmente todos los miembros de la comisión provienen de organismos del gobierno central, concretamente de Asuntos Exteriores, Ambiente, Economía y Agricultura, y en el caso Español, también del Ministerio de las Administraciones Públicas (Ibíd.). En cuanto a su funcionamiento, esta comisión está obligada a reunirse una vez por año, en el 2004 se incumplió con esta reunión (Ibíd.).

entre Portugal y España en materia de ríos internacionales, los cuales se enfocan básicamente al aprovechamiento hidroeléctrico con motivo en una serie de conflictos domésticos en España por trasvase de agua de una cuenca a otra.

Un tercer momento, ligado al anterior, es el convenio de 1968 donde se discuten otros aprovechamientos hidráulicos aparte del hidroeléctrico en los tramos fronterizos, como lo son el uso de la irrigación y el abastecimiento de agua a las poblaciones (Ídem: 80).

Un cuarto momento es el CA en si mismo, descrito al inicio del presente apartado, donde la parte medioambiental y la cooperación comienzan a sonar con fuerza.

Estos casos y en particular el dinamismo con el que cambian las instituciones que administran el agua, permite explorar cómo ha evolucionado la política pública ambiental e identificar las características específicas de la gobernanza en materia de manejo de recursos naturales compartidos.

La evolución institucional en el manejo de las cuencas compartidas entre España y Portugal se resumen de manera lineal: de la siguiente manera:

- 1) delimitación de las fronteras, (Tratado de 1864)
- 2) Usos y repartición del recurso hídrico (convenios de 1927 a 1968)
- 3) Resolución de problemas ambientales de la cuenca y cooperación transfronteriza (CA de 1998)
- 4) Previsión de los escenarios futuros, europeización y, cuenca como unidad administrativa (.DMA, 2000)

4.Conclusiones.

En el manejo de las cuencas compartidas los problemas ambientales han dominado la agenda, tanto si éstos están presentes o si se quieren evitar. La búsqueda para garantizar la sostenibilidad del agua ha moldeado las instituciones, sin embargo, queda pendiente el diseño de mecanismos para la participación de los gobiernos locales y sub-nacionales en la gestión del recurso, es decir, un modelo de gobernanza fronteriza del agua apegada a la realidad de las regiones.

El Convenio de Albufeira y la Directiva Marco del Agua son una oportunidad para mejorar el diseño de las instituciones binacionales, abriendo la posibilidad de la

planeación conjunta, aunque sea únicamente de los tramos internacionales de las cuencas compartidas.

Los problemas fronterizos no deben ser vistos como problemas binacionales que les corresponda resolverlos únicamente a los gobiernos centrales de los dos países, sino que el protagonismo en el diseño de la solución provenga de la región afectada, en este caso las autoridades sub-nacionales y locales a ambos lados de la línea divisoria.

Los países que comparten cuencas deben considerar las pautas para diseñar una institución que cumpla con los criterios de gobernanza. La herramienta de gestión de cuencas compartidas propone una sola administración o criterios comunes bien definidos para el manejo de la cuenca. También se debe de considerar lo que se conoce como:

“<<diseño institucional at home>>. Es decir, [...] cuando se crea un organismo internacional del tipo de una comisión para gestionar una o más Cuencas Hidrográficas Internacionales, no se debe partir exclusivamente, de una perspectiva descendiente (top-down), en que las instituciones sub-nacionales y/o locales son sólo meras ejecutoras de los que se decide en las esfera internacional. Debe de existir una interacción también en sentido ascendente (bottom-up), o sea, importa crear mecanismos para que estas puedan participar en la adopción de decisiones por los órganos internacionales competentes (Serenó, 2011: 38)”

En ese sentido Sereno (2011: 40) después de revisar las propuestas de un mínimo común denominador para la gestión de recursos naturales y de recursos hidráulicos propuestos por Ostrom y D.E. Lilienthal, plantea los siguientes requisitos compatibles con la gobernanza para el manejo de cuencas internacionales, mismos que podrían ser adaptados para los casos analizados :

- 1) Sistema justo de apropiación versus retribución;
- 2) principios de unidad de gestión versus fronteras geográficas;
- 3) principio de unidad de gestor y responsabilización por su actuación;
- 4) cooperación del gestor con otros organismos cuya actuación incide en la gestión del agua, tanto en la escala horizontal como en la vertical;
- 5) descentralización versus autoadministración;
- 6) participación pública

Bibliografía

- Aguilar Rojas, G. & Iza, A., 2009. *Gobernanza de aguas compartidas: aspectos jurídicos e institucionales.*, Gland, Suiza: UICN.
- Bukowski, J.J., 2011. Sharing Water on the Iberian Peninsula : A Europeanisation Approach to Explaining Transboundary Cooperation. *Water Alternatives*, 4(2), pp.171–196.
- Comisión para la Aplicación y Desarrollo del Convenio sobre Cooperación para la Protección y el Aprovechamiento Sostenible de las Aguas de las Cuencas Hidrográficas Hispano – Portuguesas, ([<http://www.cadc-albufeira.eu/es/actualidad/noticias-din.aspx?tcm=tcm:42-385270-16>] consultado el día 21 de junio de 2015).
- Confederación Hidrográfica del Miño-Sil, 2009. *La Gestión del Agua en las Cuencas del Miño y Lima. Documento divulgativo del Plan hidrológico 2009-2015 de la parte española de la Demarcación Hidrográfica del Miño-Sil.*
- Confederación Hidrográfica del Miño-Sil, Informe del artículo 5 de la Directiva 2000/60/CE, Directiva Marco del Agua. *Ciclo de planificación hidrológica 2015-2021. Parte española de la Demarcación Hidrográfica Miño-Sil*
- Costejà Florensa, M., 2009. *Adaptabilidad institucional. Dinámicas en la evolución de los sistemas socio-ecológicos de uso del agua en España.* Universidad Autónoma de Barcelona.
- Cotler, H. & Caire, G., 2009. *Lecciones aprendidas del manejo de cuencas en México*, México, D.F.: Instituto Nacional de Ecología.
- España, *Real Decreto 125/2007 por el que se fija el ámbito territorial de las demarcaciones hidrográficas.*, España: Boletín Oficial del Estado.
- Garrido, A. et al., 2010. *Cuencas hidrográficas Hispano Portuguesas. Gestión en un horizonte de riesgos climáticos y ambientales*, Madrid, España: Fundación Canal.
- GWP/INBO, 2009. *Manual para la gestión integrada de recursos hídrico en cuencas*, Global Water Partnership y International Network of Basin Organization.
- Hardin, G., 1968. The tragedy of the commons. *Science*, 162(3859), pp.1243–1248. Available at: <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/23408009>.
- Lezama, J.L., 2010. Sociedad, medio ambiente y política ambiental. In J. L. Lezama & B. Graizbord, eds. *Medio Ambiente (Los grandes problemas de México)*. México, D.F.: El Colegio de Mexico, pp. 23–59.

- Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente (en línea)
[http://www.magrama.gob.es/es/agua/temas/planificacion-hidrologica/marco-del-agua/demarcaciones_hidrograficas.aspx], consultado 6 de mayo de 2015.
- OECD, 2011. *Water Governance in OECD Countries: A Multi-level Approach. OECD Studies on Water.*, OECD Publishing.
- Omedas Margeli, M. et al., 2008. *Los organismos de cuenca en el siglo XXI*,
- Ostrom, E., 2011. *El Gobierno de los bienes comunes* Segunda ed., México: FCE, UNAM.
- Parlamento Europeo, 2000. *Directiva 2000/60/CE Marco del Agua* ►, UE.
- Sánchez-Martínez, M.T., Rodríguez-Ferrero, N. & Salas-Velasco, M., 2011. La gestión del agua en España . La unidad de Cuenca. , (92), pp.199–220.
- Schemeier, S., 2013. *Governing international watercourses: River Basin Organizations and the sustainable governance of internationally shared rivers and lakes* [Kindle Ed., New York, USA.: Routledge.
- Sereno, A., 2011. *La gobernanza ambiental de los recursos naturales : las cuencas hidrográficas*, Lisboa, Portugal.
- Sereno Rosado, A., 2011. *Ríos que nos separan, aguas que nos unen. Análisis jurídico de los convenios Hispano-Lusos sobre aguas internacionales.*, Valladolid, España: Fundación Lex Nova. Available at: