

## “EL REPARTO DEL CAUDAL DE LAS CUENCAS HISPANO-LUSAS EN TIEMPOS DE EXTREMA SEQUÍA”

**Autora:** Amparo Sereno, Profesora de Derecho Ambiental de la Universidad Autónoma de Lisboa (UAL)

**Temas Clave:** aguas internacionales; caudal de los ríos internacionales; cuencas hispano-lusas, planes de gestión de demarcaciones internacionales conjuntos o coordinados, gestión de riesgos, Convenio de Albufeira, sequía, cambio climático

Después de un verano marcado por los incendios que consumieron 520.515 hectáreas de bosques, duplicando las emisiones de toneladas de CO<sup>2</sup> a la atmosfera (unos ocho millones, según la “Agência Portuguesa do Ambiente”) y, lo que es peor, provocando más de cien víctimas humanas - fuera las pérdidas materiales (de casas, animales e otros bienes), las páginas de los periódicos portugueses dan noticia de una nueva catástrofe natural sin fin a la vista: la extrema sequía.

No se puede evitar mencionar la paradoja de que, precisamente, algunas de las localidades más afectadas por la sequía (Viseu, Mangualde o Nelas) – cuyas poblaciones tuvieron que ser abastecidas por camiones cisternas de los bomberos – están situadas cerca del pantano de Fagilde, cuyas aguas sirvieron para abastecer hidroaviones y otros medios destinados a apagar los incendios.

Pero, cuando parecía que lo peor ya había pasado con la llegada “factual” del otoño - que, prácticamente sólo a principios de diciembre se ha hecho notar con su rigor habitual (aunque “formalmente” llegó el 22 de septiembre), nuevas noticias ensombrecen los periódicos y *mass media* en general: el clima del Sur de Portugal puede transformarse a algo parecido al Norte de Marruecos. En este sentido las fuentes oficiales, como el “Instituto Português do Mar e da Atmosfera (IPMA)” confirman que, valor medio de la temperatura del aire durante el mes de noviembre fue el más alto desde que existen registros. Es decir, desde 1931. La actual estación de otoño es la más cálida desde 1971, lo que coincide con los datos de las hidroeléctricas. Según la “Rede de Energia Nacional (REN)”, el índice de productividad hidroeléctrica de este mes se limitó a 0,16 pontos. O sea, el valor más bajo desde que existen registros de la REN (el año 1971).

Con 97% del territorio nacional el sequía extrema, empieza a ganar eco la polémica en torno a los caudales procedentes de España en los ríos internacionales: Miño y Limia, Duero, Tajo y Guadiana. El reparto de caudales entre los dos países ibéricos está perfectamente establecido, desde 1998, en el Convenio sobre cooperación para la protección y el aprovechamiento sostenible de las aguas de las cuencas hidrográficas hispano-portuguesas – más conocido como Convenio de Albufeira, en vigor desde 2000. Sin embargo, este Convenio sólo “salta” a las páginas de los periódicos en periodos de sequía, como el que ahora vivimos. El resto del tiempo, rara vez se suscita la cuestión de si España entrega (o no) los caudales pactados. Y lo que es más grave, incluso en tiempos de sequía, nada oímos por parte del organismo técnico creado para el efecto por el propio Convenio. Es decir, la Comisión para el Acompañamiento y Desarrollo del Convenio (CADC).

El más reciente ejemplo fue protagonizado por una Organización no Gubernamental del Ambiente (ONGA) portuguesa, la “Associação Sistema Terrestre Sustentável” – ZERO”, que el pasado 27 de noviembre divulgó a través de la Agencia de información oficial portuguesa (LUSA) que España no había cumplido el Convenio de Albufeira ni en el Duero, ni en el Tajo y ni en el Guadiana: en el primero, según afirma la referida ONGA, España no entregó el caudal integral anual de 3500 Hm<sup>3</sup> durante el último año hidrológico (entre 1 de octubre de 2016 y 30 de septiembre de 2017); en el Guadiana – único caso donde el Convenio exige medición diaria de los caudales por ser el río internacional más al Sur y, por consiguiente, más expuesto a situaciones de escasez de recursos y sequía – dice la ZERO que España habrá incumplido durante 38 días en el pasado año hidrológico; en el Tajo, y según la misma ONGA, no cumplió durante una semana completa en septiembre de este año, España no cumplió el caudal semanal integral. De los tres casos antes referidos, sin duda, el más grave es el del Tajo. Esto porque la opinión pública portuguesa ya había sido sorprendida con noticias dramáticas provenientes, en primer lugar, de los *mass media* españoles y después de la prensa internacional, como “The Guardian” y “Le Monde” dando cuenta de la práctica “defunción” del Río más extenso de la Península Ibérica, que en algunos de sus tramos parece un canal. Posteriormente (el 19 de noviembre y, más tarde, el 6 de diciembre), saltan a la primera página de prensa portuguesa noticias como “El río Tajo se muere” y la posible “guerra del agua” entre España y Portugal, debido a los caudales escasos y contaminados que España entrega al país vecino y esto cuando las hidroeléctricas – situadas en las represas de la frontera – no lo necesitan para turbinar. Normalmente, en domingo, fuera de las horas punta de la demanda de energía.

Inmediatamente, el actual Ministro del Ambiente portugués desmintió la información divulgada por la ZERO, diciendo que: en primer lugar, España estaba respetando el Convenio de Albufeira, a pesar del gran esfuerzo que

significa el cumplimiento del mismo dada la sequía que también se vive en el país vecino, y; en segundo lugar, que Portugal, aunque de modo excepcional, había incumplido con España en el Guadiana en el único punto fronterizo en que el territorio luso se sitúa aguas arriba en relación al español y en que Portugal cuenta con una gran capacidad de regularizar los caudales tras la construcción de Alqueva (el mayor lago artificial de la UE). En el caso del Tajo, el Ministro portugués especificó además, que España no cumplió durante una semana debido a que fue necesario realizar obras en una represa española, pero que finalizadas las mismas compensó inmediatamente, reponiendo el caudal que no entregó durante esa semana. Por su parte, la Ministra española confirmó esta misma información, subrayando que fueron las referidas obras (y no la sequía) que impidieron la entrega del caudal semanal y que este hecho no se podía considerar incumplimiento, ya que España repuso los caudales tan pronto como fue posible. Las declaraciones de la Ministras fueron realizadas en la secuencia de una reunión en Oporto entre los dos Ministros que la prensa portuguesa divulgó ampliamente como una reunión de la CADC, sin embargo lo que consta del Convenio de Albufeira es que esta Comisión es de carácter meramente técnico, debe reunirse por lo menos una vez por año – mínimo que ni siempre fue cumplido en la historia de la CADC – mientras que los representantes políticos (o sea los Ministros de Ambiente de cada país) deben reunirse en el seno de la Conferencia de las Partes (CoP) en momentos de crisis o cuando no se llegue a acuerdo en el seno de la CADC.

La verdad es que la situación requería una reunión de la CoP (y no de la CADC) ya que el Ministro portugués, según sus propias palabras, presentó una propuesta de alteración del Convenio de Albufeira. Cuestión, de por sí, con suficiente calado como para convocar la Conferencia de las Partes.

La propuesta consistía en una alteración del Protocolo Adicional (PA) del Convenio de Albufeira, donde se establecen los caudales que deben ser entregados por España a Portugal. Inicialmente, cuando el Convenio fue firmado en 1998, este Protocolo tan sólo exigía un volumen mínimo anual específico para cada una de las cuencas hidrográficas. Pero en 2008 tras la segunda reunión de la CoP se decidió que este volumen, permanecería inalterado en el cómputo global anual, pero debía ser entregado en parcelas mínimas establecidas y monitoreadas tanto trimestralmente, como semanalmente en cada una de las cuencas hidrográficas – con la excepción del Guadiana en que incluso se estableció un cómputo diario. Esta alteración fue la respuesta a una pretensión portuguesa, alegando que no era de su interés que España retuviera el grueso de los caudales en sus pantanos durante los periodos estivales del año hidrológico y los entregase en los periodos húmedos, para de este modo cumplir “artificialmente” el mínimo anual exigido por el PA en su versión original. Así, el referido Protocolo fue

alterado en 2008 y entró en vigor en 2009, permitiendo que los caudales fuesen “depositados” periódicamente a lo largo del año, con el fin de que los ríos tuviesen, en la medida de lo posible, un régimen más parecido al natural para favorecer, no sólo las actividades económicas, sino también la protección de los ecosistemas asociados a las masas de agua. Llegados a 2017, el actual Ministro del Ambiente ha concluido que el régimen de excepción del Guadiana se tiene que extender también a los restantes ríos hispano-portugueses. Es decir, no es suficiente el control mensual y semanal de la entrega de caudales, sino que tiene que ser diario. Sin embargo, la Ministra española no ha accedido a esta pretensión, por lo que próximamente no habrá alteraciones a los caudales establecidos en 2008.

Por su parte, la ONGA ZERO fue bastante más lejos que el Ministro portugués, en su entendimiento de que el Convenio debía ser reformado para aumentar el volumen global anual de los caudales que España debería entregar a Portugal. Es decir, el valor anual de  $\text{Hm}^3$  debe ser el que se corresponda a los denominados “caudales ecológicos” que están siendo definidos en el ámbito del proceso de revisión de la Directiva Marco del Agua. En este caso, el Ministro portugués no desmiente de modo tan frontal a la ZERO, tan sólo se mencionó que no le parecía una “buena idea” (entiéndase dentro de los que es política y diplomáticamente correcto) pedir un aumento de caudales en época de sequía.

Hay que recordar que cuando las ONGA, como la ZERO y otras asociaciones de la sociedad civil, como la “Pro-Tejo” o la Red del Tajo/Tejo (aunque estas últimas se centren exclusivamente en la defensa del Tajo), refieren que es urgente una reforma del Convenio de Albufeira, para después exigir el aumento de caudales, parecen olvidar que todo lo relativo a volúmenes de caudales se encuentra en el Protocolo Adicional (PA) por lo que apenas éste (y no el Convenio) precisaría ser alterado. De hecho este Protocolo ya fue modificado una vez, en 2008 - y probablemente no sea la última vez que se altera. En este sentido, el propio Convenio establece que no es un fin en sí mismo, sino que debe ser constantemente adaptado a situaciones futuras como el cambio climático y para eso las dos Partes contratantes (España y Portugal) deben negociar tanto en el seno de la CADC, como en el de la CoP.

Sin embargo y en lo que toca a los organismos instituidos por el Convenio, las ONGA tan sólo suelen criticar la falta de transparencia – en relación con el cómputo de los caudales – en el *site* de la CADC y el Ministro responde que actualizará el mismo. No obstante, desde un punto de vista jurídico, se trata de algo mucho más profundo que de un simple *update*, se trata de que, – como definiendo en trabajos anteriores – se realice una reforma de calado en el Estatuto de funcionamiento de la CADC para convertirla en un órgano que funcione de modo transparente y en permanencia – no sólo cuando hay

sequía, o cuando determinadas noticias sobre los ríos internacionales saltan a las primeras páginas de los periódicos. Se trata de que la CADC pueda ser un organismo a la altura de la Comisión del Danubio o de la Comisión del Rin, con personalidad jurídica, presupuesto autónomo y participación de todos los interesados en el desarrollo sostenible de las Cuencas Hispano-Portuguesas, incluidas las ONGA y otros agentes de la sociedad civil. Se trata en fin, de que sea a través de una fuente oficial e independiente (la CADC) que sepamos si España y Portugal cumplen (o no) las obligaciones asumidas en el Convenio de Albufeira.

De acuerdo con F. Duarte Santos, uno de los más reputados especialistas en cambio climático, el Sur de la Península Ibérica será una de las zonas más vulnerables, sobre todo y en lo que toca a la escasez de recursos hídricos, una vez que, dice el referido investigador: “El cambio climático está provocando la extensión de la zona climática tropical, el desierto está siendo empujado para el Norte....el clima del Sur de la Península Ibérica puede transformarse en algo parecido al Norte de Marruecos, Argelia o el Túnez...”

Si llegamos a una situación, cada vez más probable en el futuro, de que la sequía ya no sea una excepción si no un fenómeno “normal” al que tenemos que adaptarnos, la CADC deberá funcionar, en mi opinión, de modo conjunto y permanente. En consecuencia – y como ya referí en trabajos anteriores –, los planes de gestión de las demarcaciones hispano-portuguesas deberán ser también conjuntos (y no coordinados como hasta ahora) porque es en conjunto que debemos combatir un mal común que afecta igualmente al Sur de la Península Ibérica sin pararse en la frontera. Es decir: pensando en todos y sin dejar atrás a ninguna de las personas (físicas o jurídicas) que viven y desarrollan su actividad en el territorio de las cuencas internacionales. Soluciones “estilo Trump”: España *first* o Portugal *first*, no servirán para realizar la necesaria gestión del riesgo que requiere el cambio climático.

## **BIBLIOGRAFÍA:**

SERENO, Amparo

\_ “Águas sem fronteiras. Em especial, a cooperação luso-espanhola no âmbito das Regiões Hidrográficas Internacionais”, *livro de atas da Conferência sobre Políticas Públicas da Água (COPPA 2)*, organizada pela Associação Portuguesa de Recursos Hídricos (APRH) na Fundação Gulbenkian, 2016. ISBN 978-989-8509-16-1

\_ “El cambio climático y el Convenio de Albufeira: ¿Estamos preparados o somos vulnerables?”, comunicación presentada en el IV Encuentro Hispano-

Luso de profesores de DIP Y relaciones internacionales, “Seguridad Ambiental y Orden Internacional”, Universidad de Sevilla, Facultad de Derecho, 20 y 21 junio 2014

- *Rios que nos separan, aguas que nos unen. Análisis jurídico de los Convenios Hispano-Portugueses sobre aguas internacionales*. Valladolid: Fundación Lex Nova, 2011. ISBN 978 8493864309

Declarações de Filipe Duarte Santos, Presidente del “Conselho Nacional de Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CNADS)” e Catedrático da “Faculdade de Ciências de Universidade de Lisboa” que dirigiu el proyecto “Alterações Climáticas em Portugal: Cenários, Impactos e Medidas de Adaptação (SIAM)” en la mesa redonda realizada em Évora en el “Encontro Nacional de Entidades Gestoras de Água e Saneamento, ENEG 2017” en 21.11.2017

“ZERO defende revisão da convenção ibérica para gestão de caudais”, Lisboa, 27 nov (LUSA)

“Clima: Portugal está a ficar como Marrocos ou Tunísia – especialista”

Évora, 21 nov (LUSA)

Convenio de Albufeira, BOE 1.<sup>a</sup> serie — N.º 37 — 15 de 12 febrero 2000, pp. 6703 - 6712

Primera alteración al Convenio de Albufeira, BOE 1.<sup>a</sup> serie — N.º 14 — 16 de enero de 2010, pp. 3425- 3431

[www.apambiente.pt](http://www.apambiente.pt)

[www.ipma.pt/pt/](http://www.ipma.pt/pt/)

<https://www.ren.pt>