

LA CONTRIBUCIÓN DEL CONVENIO DE ALBUFEIRA A LOS PROCESOS DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL EN CONTEXTOS TRANSFRONTERIZOS. PRESENTE Y FUTURO.

Fernando Vicente*, **Teresa Fidélis****

**Departamento de Geociencias Marinas y Ordenación del Territorio, Facultad de Ciencias del Mar, Universidad de Vigo, España.*

***Departamento de Ambiente e Ordenamento, Centro de Estudos do Ambiente e do Mar, Universidade de Aveiro, Portugal.*

Resumen

La entrada en vigor de la Directiva Marco del Agua en noviembre de 2000 incorporó el enfoque integrado en la gobernanza de los ríos en Europa y obligó a los Estados Miembros a una coordinación conjunta sobre sus cuencas internacionales permitiendo para ello adoptar las estructuras existentes derivadas de acuerdos internacionales. Desde entonces España y Portugal han venido utilizando las estructuras de cooperación del Convenio de Albufeira al objeto de dar cumplimiento tanto a los objetivos de dicha Directiva como al propio Convenio. Nuestro artículo tiene como objetivo analizar la contribución de las estructuras de cooperación del Convenio de Albufeira en el ámbito de la planificación hidrológica y la evaluación ambiental de las cuencas ibéricas con especial atención al caso del Miño a fin de extraer lecciones aprendidas que puedan servir para hacer frente a los retos de la gobernanza integrada de las cuencas ibéricas.

Palabras-clave: gobernanza, Convenio de Albufeira, planificación, coordinación, EIA

1. La problemática de los ríos transfronterizos, una introducción

La planificación fragmentada de las cuencas internacionales junto la implementación de diversas políticas sectoriales que afectan a las cuencas transfronterizas en las que suelen existir múltiples instituciones y organismos con competencias sin coordinación alguna han constituido unos obstáculos permanentes para la gestión de los recursos hídricos. En el caso de la gobernabilidad de las cuencas en contextos transfronterizos surge una complejidad añadida por la presencia de las jurisdicciones nacionales. Las dificultades se presentan a la hora de integrar de forma coordinada el ejercicio de competencias a nivel horizontal y vertical que suelen corresponder a ese múltiple entramado de organismos con competencias inter e intraestatales e integrar la participación pública respecto a cuestiones clave como la planificación hidrológica y la implementación de herramientas de apoyo como la evaluación de impacto ambiental (EIA) y la evaluación ambiental estratégica (EAE).

La Gestión Integrada de Recursos Hídricos (GIRH)¹, IWRM en inglés, se ha impuesto como una solución unánime en la comunidad internacional al erigirse en una herramienta integradora que abarca e integra una multiplicidad de aspectos de forma sostenible y a largo plazo y necesaria para hacer frente a los actuales desafíos globales de escasez del agua y de cambio climático. Este enfoque holístico ha obtenido un amplio reconocimiento internacional tanto en los instrumentos jurídicos de referencia relativos a la gobernabilidad de los ríos internacionales como las *Reglas de Helsinki de 1996* y la *Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Usos de los Cursos de Agua Internacionales para fines distintos de la Navegación de 1997* como en numerosas declaraciones y resoluciones de la *Comisión de*

¹ La definición sobre la GIRH que ha logrado mayor aceptación es la elaborada por el Comité de Asesoramiento Técnico de GWP (GWP Technical Advisory Committee, 2000): “La Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (GIRH) se puede definir como un proceso que promueve la gestión y el desarrollo coordinados del agua, la tierra y los recursos relacionados, con el fin de maximizar el bienestar social y económico resultante de manera equitativa, sin comprometer la sostenibilidad de los ecosistemas vitales”

Derecho Internacional, la *Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (UNECE)* y la *International Law Association (ILA)*. Así también diversos organismos internacionales como la Red Internacional de Organismos de Cuenca (International Network of Basin Organizations, INBO) y la Asociación Mundial para el Agua (Global Water Partnership, GWP) junto a abundante literatura especializada se han preocupado de destacar por un lado la necesidad urgente de adoptar este enfoque difundiendo sus principios y experiencias de aplicación en cuencas internacionales de todo el mundo, y por otro la importancia de adoptar *acuerdos de gobernabilidad entre los países transfronterizos* para clarificar y facilitar los marcos jurídicos en la aplicación de los principios de la GIRH (Kliot et al. 2001; Jasper, 2003; GWP/INBO, 2012; UN Water 2008).

2. Régimen jurídico de los ríos transfronterizos

Las principales declaraciones internacionales destacan la importancia de la gestión compartida de los cursos de agua internacionales estableciendo principios básicos de gestión como la negociación de buena fe, la prevención del daño, la notificación y consulta y el uso equitativo de los recursos hídricos compartidos (Caponera, 1995). A nivel internacional entre los convenios y declaraciones más importantes destacan *la Declaración de Dublín sobre Agua y Desarrollo Sostenible (1992)*; *Convenio sobre la Protección y Utilización de los Cursos de Aguas Transfronterizas y Lagos Internacionales (1992)*; *Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD) de Río que aprobó la Agenda 21 (1992)*; *el Protocolo de la UNECE sobre Agua y Salud (1999)*; *la Declaración Petersberg sobre cooperación para gestión del agua transfronteriza (1998)*; *el Programa mundial de la Unesco denominado Gestión de Sistemas de Acuíferos Transfronterizos, ISARM (2000)*; *el Segundo Foro Mundial del Agua (2000)*, *la Conferencia Internacional de Bonn sobre el Agua Dulce (2001)*; y *la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (2002)*.

A nivel europeo también se han adoptado directivas que contemplan la GIRH. Entre estas destaca la *Directiva 2000/60/CE* conocida como *Directiva Marco del Agua (DMA)* que contempla el enfoque integrado para la gobernanza de los ríos en Europa estableciendo un conjunto de principios que deben ser adoptados por los Estados Miembros que comparten una determinada región geográfica. En concreto, sobre la base de la cuenca como unidad lógica de planificación y gestión establece que los planes hidrológicos de cuenca tienen como objetivo principal la protección y conservación de las aguas, otorgando mayor peso, en la planificación hidrológica, al aspecto de su protección ambiental; así como la obligación de coordinar los planos de gestión nacionales y, en especial, los respectivos programas de medidas nacionales, con el objetivo de elaborar un único plan internacional para la totalidad de la cuenca.

Sobre las cuencas internacionales a la par de este régimen sobre la gestión del agua compartida también resulta de aplicación la normativa internacional y nacional relativa a la evaluación de impacto ambiental sobre el impacto de los proyectos (EIA) y a la evaluación ambiental estratégica (EAE) sobre políticas, planes y programas. En este ámbito destaca el *Convenio de Espoo sobre evaluación del impacto ambiental en un contexto transfronterizo hecho en Espoo (1991)*, el *Protocolo sobre evaluación estratégica del medio ambiente (2003)* y la *Directiva 2011/92/UE relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente* que ha codificado la *Directiva 85/337/CEE* y sus posteriores modificaciones.

A pesar de que en el derecho internacional y europeo existen numerosos instrumentos legales se considera que este marco jurídico con sus principios y enfoques no es condición suficiente para que el enfoque integrado sobre cuencas compartidas se institucionalice. Es necesario para

hacerlo operativo que los estados transfronterizos lo materialicen mediante acuerdos formales o informales y se sirvan de instituciones estructuras conjuntas para ello (Duarte Lopes, 2012, 266).

3. La gestión de la cuenca internacional del Miño

Las cuencas compartidas entre España y Portugal han sido históricamente una fuente de conflictos y estrategias de cooperación debido al hecho de la relación de estados aguas arriba-aguas abajo. Las cuencas ibéricas ocupan el 45% de la superficie total de la península ibérica y representan el 42% de España, estado aguas arriba, y el 64% del portugués, estado aguas abajo. La cuenca internacional del Miño destaca entre las cuencas ibéricas por extenderse en un 95% de su superficie total -17.080 km²- por España, mientras que el 5% restante -799 km²- corresponde al noroeste de Portugal. Estas aguas compartidas del Miño han sido objeto de una gestión compartida históricamente en virtud de varios tratados y convenios siendo el último de ellos el Convenio de Albufeira de 1988.

Como consecuencia de la transposición de la DMA a las legislaciones nacionales de España y Portugal, el Miño como cuenca sobre la que recaen dos jurisdicciones nacionales distintas, fue objeto de un proceso de *planificación desdoblado* en virtud del artículo 13 de la DMA, uno relativo a la subcuenca española y otro a la portuguesa. Esto condujo a la tramitación de sus correspondientes procedimientos de EAE nacionales, concebidos en sendos casos para integrar los aspectos ambientales y mejorar la toma de decisiones relativas a su protección y aprovechamiento hidrológico. La elaboración de los planeamientos hidrológicos únicos de las cuencas internacionales habitualmente presenta siempre una problemática común y compleja por la concurrencia de diferentes niveles de competencias y jurisdicciones nacionales. En el caso de la cuenca compartida del Miño dado el desdoblamiento del proceso planificador y ambiental la complejidad se presentó por la dificultad de articular la cooperación y coordinación internacional respecto a los procedimientos de planificación y evaluación estratégica ambiental cuya tramitación se desarrollaría de forma separada en cada estado ribereño. Esta planificación separada puso de manifiesto la necesidad de coordinar de trabajos, compatibilizar procedimientos y metodologías así como establecer garantías para que la transparencia y participación pública de los planes fuesen iguales o al menos equivalentes.

La planificación del Miño como cuenca compartida correspondió orgánicamente a la Confederación Hidrográfica del Miño-Sil (CHMS), en su parte española, y a a Administração da Região Hidrográfica do Norte (ARH do Norte, I.P.), en su parte portuguesa, si bien en la coordinación de este proceso, siguiendo los dictados de la DMA², ha intervenido el entramado institucional y los mecanismos de cooperación del *Convenio sobre Cooperación para la Protección y el Aprovechamiento Sostenible de las Cuencas Hidrográficas Hispano-Portuguesas*, habitualmente denominado *Convenio de Albufeira*.

En el Miño también es de aplicación la legislación nacional de ambos países en materia de consultas ambientales sobre impactos transfronterizos derivada de la transposición comunitaria de las disposiciones internacionales del Convenio de Espoo que supuso preservar el principio de no discriminación respecto a las administraciones afectadas y público

² El artículo 3.4. de la DMA establece: "...los Estados miembros interesados efectuarán dicha coordinación de forma conjunta y podrán, a tal fin, utilizar las estructuras existentes derivadas de acuerdos internacionales."

interesado no nacional por medio de un procedimiento de notificación y consulta internacional entre los estados transfronterizos.

Además de este régimen el Convenio de Albufeira configura un marco de cooperación bilateral que impone a ambos países la obligación de coordinarse respecto a los planes de gestión de cuenca, proporciona una serie de mecanismos de cooperación, estructuras de coordinación y gestión conjunta, así como un procedimiento de trámites de consulta respecto a los posibles impactos ambientales que se produzcan por proyectos que pueden afectar a las cursos de agua compartidos.

4. Los mecanismos de cooperación del Convenio de Albufeira

La necesidad de abordar las dificultades de gestión compartida de las cuencas ibéricas sobre la base de la cooperación y colaboración llevó a que España y Portugal fueran estableciendo a lo largo del tiempo acuerdos reguladores, hasta ser incluidas las preocupaciones ambientales y de sostenibilidad en el Convenio de Albufeira de 1998 cuyo ámbito de aplicación comprendería al Miño y el resto de cuencas hispano-portuguesas. El proceso de negociación del Convenio de Albufeira coincidió con el de la Directiva Marco del Agua, lo que significó que en el texto del Convenio incorporase sus principios fundamentales y adoptase una perspectiva global de cooperación y respeto entre las Partes, estableciendo un principio de coordinación en la planificación y gestión de los recursos hídricos de cada cuenca hidrográfica e instaurando órganos de cooperación para la consecución de los objetivos del tratado. Para ello el Convenio de Albufeira respecto a los anteriores convenios contempló una amplia alusión a la figura de cuenca hidrográfica, como unidad de referencia para el estudio, planificación y gestión del medio hídrico; incluyó en ésta también a las aguas transfronterizas, y estableció un régimen jurídico de protección de los impactos transfronterizos en los ríos, entendidos como los efectos adversos significativos sobre el medio ambiente que resulten de una alteración del estado de las aguas transfronterizas causada en una zona bajo jurisdicción de una de las Partes.

En concreto en la Parte V, Disposiciones Institucionales, se establecen los órganos de Cooperación que se instituyen para la consecución de la gestión y protección, que son la Conferencia de las Partes (COP), a un nivel ministerial, y la Comisión para la Aplicación y Desarrollo del Convenio (CADC), a un nivel técnico, como los órganos comunes de cooperación entre las Partes.

La CADC se erige en el órgano principal del Convenio a través del cual se produce la cooperación y la coordinación. Se trata del órgano de trabajo conformado por las delegaciones de ambos Estados. Entre sus responsabilidades se incluyen: la realización de estudios; la recopilación, el procesamiento, el intercambio y la gestión de información y datos sobre diferentes aspectos del Convenio; la realización del procedimiento de consultas en casos de impacto transfronterizo así como la identificación de proyectos y actividades que deben someterse a evaluación de impacto transfronterizo, incluyendo también la evaluación ambiental estratégica. Sus decisiones se adoptan por acuerdo de las dos delegaciones reunidas en sesión plenaria. La CADC desarrolla su actividad en pleno o a través de sus órganos subsidiarios: las Subcomisiones, los Grupos de Trabajo (GTs) y los Foros de audiencia pública. Los GTs de naturaleza temática o territorial colaboran en la consecución de los objetivos del Convenio encauzando la práctica totalidad de los trabajos de la CADC. Su actuación se extiende habitualmente a varias cuencas hidrográficas. Las subcomisiones concebidas para la realización de algún objetivo concreto del Convenio están constituidas exclusivamente por miembros de la Comisión aunque pueden invitar a cuantos expertos se

considere necesario para colaborar en la realización de sus tareas y los foros de audiencia pública están destinados a facilitar la comunicación con el público interesado.

4.1. La aplicación práctica en la gestión y planificación hidrológica

La entrada en vigor de la DMA en noviembre de 2000 obligó a ambos países a reforzar la cooperación, al objeto de poder cumplir los postulados sobre planificación en cuencas compartidas por más de un estado. Hasta ese momento no había existido un marco de actuación común y los estados habían planificado de forma independiente según su legislación nacional. Sin embargo, enseguida se comprobó que la planificación bajo los dictados comunitarios exigía una cooperación más estrecha para cumplir con las numerosas exigencias en materia de inter-calibración, fijación de metodologías comunes y cartografías de las masas de agua. La DMA al prever que los estados miembros utilizarasen las estructuras ya existentes derivadas de acuerdos internacionales para la planificación, gestión y coordinación sobre cuencas hidrográficas internacionales llevó a que tanto España como Portugal adoptasen los órganos ya creados por el propio Convenio de Albufeira. Estas estructuras de cooperación y coordinación desarrollaron una actividad que canalizó la relación entre ambos países respecto a la gestión de las aguas compartidas a través de trabajos conjuntos, acuerdos de coordinación, intercambios de información y consultas ambientales al objeto de dar cumplimiento tanto a los objetivos de dicha Directiva como del propio Convenio de Albufeira.

Esta opción en el proceso de planificación hidrológica, de forma separada y coordinada entre ambos países, ha entrañado una serie de dificultades y problemas en la práctica que ha requerido no solo el acuerdo de las Partes sino también la participación pública de agentes públicos y privados. El entramado institucional de Albufeira en el ámbito de la planificación hidrológica de las cuencas internacionales desarrolló una ingente actividad en este ámbito facilitando la *generación de documentos comunes* e incorporando la *transparencia y la participación pública como una herramienta clave del proceso*. Para ello la información consistió no solo en un flujo de información entre las Partes, sino también ad extra, proyectada hacia fuera, obligando a poner a disposición del público interesado la información requerida sobre las materias del Convenio. Por otro lado el Convenio ha servido de marco de referencia adecuado para la participación pública formal y fijar garantías para que las consultas y la información pública exigidas por la legislación nacional fuesen de forma igual o equivalente.

En el caso concreto de la elaboración de la planificación coordinada del Miño el marco de Albufeira propició un dialogo transfronterizo entre los organismos de cuenca, la Confederación Hidrográfica del Miño-Sil y la Administração de Região Hidrográfica do Norte, I.P. a través de contactos sistemáticos, reuniones de trabajo así como sesiones de públicas conjuntas celebradas con el apoyo de la CADC

En el cuadro 4.1.1 relacionamos a modo ilustrativo algunos ejemplos de acuerdos adoptados por los órganos del Convenio de Albufeira en el ámbito de la gestión y planificación hidrológica:

Cuadro 4.1.1.- Ejemplos de deliberaciones en el marco del Convenio de Albufeira en el ámbito de la gestión y planificación hidrográfica de en la cuenca del Miño y resto de cuencas ibéricas.

Órgano	Ámbito	Actuaciones
Conferencia de Partes (CdP)	Acuerdo sobre estructuras cooperación	- La 1ª Conferencia de Partes celebrada en Lisboa el 27 de julio de 2005 adoptó el acuerdo de intensificar los trabajos en el seno de la CADC y dinamizar la actividad de los GTs en gestión y planificación hidrológica de las cuencas hispano-portuguesas.
	Acuerdos sobre trabajos conjuntos y estructuras de cooperación	- La 2ª Conferencia de Partes celebrada en Madrid el 19 de febrero de 2008, aprobó el Reglamento de Funcionamiento de la CADC y la creación de un Secretariado Técnico de la Comisión dotado de una estructura permanente orientada a definir las metodologías de elaboración de los Planes de Gestión de las DH compartidas para 2015 y a asentar las bases para el proceso de participación pública binacional.
CADC	Acuerdos de trabajos conjuntos	- En la II Reunión de la CADC se acordó la necesidad de coordinar las actuaciones en el ámbito de la DMA y de ahí surgió el GT sobre la DMA a través de la cual España y Portugal llevaron trabajos de coordinación conjunta en la elaboración de su planes de subcuenca.
	Acuerdo de transparencia y participación pública de actividades del CA	- En 2006 en la IV Reunión Plenaria se acordó la creación de una Subcomisión de Información Pública que desde 2006 pasó a denominarse la Subcomisión de Participación Pública. En la VI Reunión (febrero 2006), se hizo énfasis en la necesidad de facilitar al público la información que se intercambian las Partes, preferiblemente, a través de una web común, la web de la CADC.
	Acuerdo de trabajos conjunto	- En la XVI reunión plenaria de la CADC celebrada el 19 de diciembre de 2012 en Lisboa se acordó iniciar en el primer semestre de 2013 los trabajos conjuntos de planificación hidrológica de las cuatro demarcaciones hispano-portuguesas.
Grupos de Trabajo (GTs)	Acuerdos de coordinación y participación pública	- En el marco de la CADC, se han elaborado trabajos conjuntos dentro del GT de la DMA y del GT de participación pública de los planes hidrológicos. El GT de intercambio de información ha intercambiado documentos relacionados con la planificación hidrológica generados por ambos países.
	Acuerdos de coordinación	- El GT de participación pública desde 2010 ha venido trabajando en fomentar la participación en los procesos de consulta pública de los proyectos de planes hidrológicos. En el marco del Convenio de Albufeira, la Administración de la Región Hidrográfica del Norte, I. P. y la Confederación Hidrográfica del Miño-Sil organizaron conjuntamente dos jornadas de participación pública en las localidades de Tui (España) y Ponte de Lima (Portugal) en las que se abordó la gestión del tramo internacional de la Demarcación y un Seminario Técnico Hispano-luso sobre armonización de los Planes Hidrológicos de las cuencas internacionales sobre el río Miño.
	Acuerdos de trabajo para la planificación única	- En la XVI reunión de la CADC (Lisboa, 19 de diciembre de 2012) se acordó la creación de los dos nuevos GTs que se encargarán de la elaboración de informes hidrometeorológicos anuales conjuntos, la homogeneización de los datos y la informatización de intercambio de información y la reactivación del portal web de la CADC.
Comisiones	Acuerdos de coordinación planificación hidrológica única	- El 5 de julio de 2012, en la Comisión de Planificación Hidrológica y Participación Ciudadana, se abordó el programa y el calendario de trabajo preliminar para la elaboración de Plan Único Internacional, un único Plan Hidrológico de la demarcación hidrográfica internacional Miño-Sil y Limia del siguiente ciclo 2015-2021.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos publicados web de la CADC <<http://www.cadc-albufeira.org/>>, consultada en 6 septiembre de 2012.

4.2. La aplicación práctica en la evaluación de impacto ambiental

La aprobación del Convenio de Albufeira representó el primer acuerdo de cooperación transfronteriza en EIA entre ambos países respecto a una materia concreta, los riesgos que pueden afectar a las aguas o ser ocasionados por ellas en las cuencas hidrográficas hispano-portuguesas. El Convenio también en este ámbito de la evaluación ambiental presenta mecanismos que permiten una gestión bilateral coordinada aportando un acervo de disposiciones de especial interés respecto al trámite de notificación y respuesta de los posibles efectos transfronterizos de los proyectos localizados en las aguas transfronterizas (Arts. 8; 9 y Anexo II).

El Convenio establece una serie de compromisos para ambos países en materia de cooperación en la EIAT:

a) Consultarse, en el seno de la CADC, en casos de impacto transfronterizo así como la identificación de proyectos y actividades susceptibles de causar impacto transfronterizo (Art.8);

b) Identificar, en el seno de la CADC, los proyectos y actividades que deban someterse a EIA así como los procedimientos bajo los que dicha evaluación deba realizarse (Art 9.2)

El art 9.1 establece un sistema de obligaciones y derechos para la evaluación de proyectos también aplicable en sus principios a la evaluación ambientales de los planes hidrológicos³, por lo tanto estas disposiciones son también aplicables a la EAE aunque los propios planes hidrológicos constituyen *per se* las herramientas ambientales por excelencia destinadas a la protección y aprovechamiento de la cuenca. En este sentido 4 el Protocolo de actuación para la evaluación ambiental de planes, programas y proyectos adoptado por España y Portugal el 19 de febrero de 2008 atribuye a la CADC competencias para intervenir en los procedimientos de evaluación ambiental de los proyectos acogidos por el Convenio y que debemos interpretar de aplicación extensible a la evaluación ambiental estratégica de los planes de cuenca.

Las disposiciones de Albufeira evidencian una evidente apuesta por la cooperación proactiva, cercana e intensa, evitando referencias a difusas acciones de colaboración. Como apuntan Albergaria y Fidélis (2006) el principal objetivo del Convenio fue la protección ambiental de las cuencas hidrográficas desdeñando una visión economicista de aprovechamiento de las mismas y esta consideración se deja entrever en la visión transversal del medio ambiente y en la previsión de órganos bilaterales de cooperación con sus funciones y responsabilidades.

En el cuadro 4.2.1 se comprueba los numerosos intercambios de información y acuerdos que han sido adoptados en el seno de los órganos del marco del Convenio de Albufeira en materia de impactos transfronterizos. La operatividad en este ámbito ha permitido intensificar la cooperación entre ambos Estados en asuntos que hasta ese momento eran impensables. Esta cooperación, sin duda alguna, ha contribuido a crear un clima de confianza entre ambos Estados.

³ El artículo 9.1 del Convenio de Albufeira establece “ Igualmente adoptarán las medidas adecuadas para aplicar los principios de la evaluación en los planes y programas que afecten a actividades previstas en el art 3.2 de este Convenio”

Cuadro 4.2.1.- Ejemplos de intercambios de información en el marco del Convenio de Albufeira en el ámbito de la evaluación ambiental (EIA y EAE) en la cuenca del Miño y resto las cuencas compartidas.

Órgano	Ámbito	Actuación
CADC	Intercambio de información hidrológica	1. En la II Reunión (2001) se crearía el Grupo de Trabajo para el Intercambio de Información con competencia en esta cuestión.
	Intercambio de información sobre impacto ambiental	2. En la IV Reunión (2003) la CADC creó el GT para conducir el procedimiento de EIA del nuevo esquema de los aprovechamientos del tramo internacional del río Miño.
	Solicitud de información impacto ambiental	3. En la VII Reunión, la delegación española informó respecto en el trámite de Declaración de Impacto Ambiental del proyecto de aprovechamiento del tramo internacional del río Miño.
	Comunicación sobre posible impacto ambiental	4. En la IV Reunión (2003), Portugal solicitó información sobre la situación del proyecto de trasvase de las cabeceras del río Tua al embalse de La Portas en la cuenca del Miño
	Informe de riesgo ambiental	5. En la VIII Reunión, España presentó un informe sobre los episodios de contaminación del Rio Murtigas (Huelva).
	Comunicación de información impacto ambiental	6. Asimismo, en la VIII CADC, la delegación española informó sobre la situación del proyecto de una refinería en Badajoz que, en mayo de 2007, se encontraba en el trámite de la Declaración de Impacto Ambiental. Por su parte, la delegación Portuguesa informó sobre el procedimiento de EIA del refuerzo de potencia del aprovechamiento hidroeléctrico del embalse de Picote.
	Comunicación de información impacto ambiental	7. En la X Reunión (2008), en el seno de la CADC se informó del desarrollo del procedimiento de evaluación ambiental de la incremento de potencia de Bemposta.
	Comunicación de información impacto ambiental	8. La Comisión Mixta de acompañamiento, en el ámbito del CADC, analizaría la opinión de España en los proyectos transfronterizos de refuerzo de potencia de Picote y Bemposta, localizados en el Duero internacional.
CADC (Grupo Técnico)	Intercambio de información evaluación estratégica	9. En virtud del artículo 5 del Convenio se realizaron entre España y Portugal comunicaciones sobre las aperturas de los procesos de consulta internacionales relativos a la elaboración de los planes hidrológicos de cada demarcación.
	Acuerdo sobre consultas en planeamiento hidrológico	10. En el seno del Grupo de Trabajo sobre la Directiva Marco del Convenio de Albufeira se han acordado calendarios de reuniones a fin de que pudieran ser atendidas las opiniones de Portugal sobre el proceso de planificación en la parte española de las cuencas compartidas.
Conferencia de Partes	Intercambio de información hidrológica	11. En la XI Reunión (2008) la delegación española pide información sobre el avance de 11 proyectos de grandes presas de Portugal y sobre el estado de las tramitaciones de los mismos.
	Acuerdo de cooperación sobre EIAT y EAET	12. En la IIª Conferencia de las Partes (2008) se suscribió el "Protocolo de Actuación bilateral sobre la aplicación en las evaluaciones ambientales de planes, programas y proyectos con efectos transfronterizos
CADC	Intercambio de información seguimiento ambiental	13. En la XIV reunión plenaria da CADC (2010) se informó de los trabajos vigilancia conjunta de Bemposta y Picote respecto al cumplimiento de las condiciones y medidas de minimización establecidas en la Declaración de Impacto Ambiental (DIA) y sus posteriores alteraciones.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos publicados en la web de la CADC <<http://www.cadc-albufeira.org/>>, consultada el 15 septiembre de 2012.

Cuadro 4.2.2- Extracto de la entrevistas relativas a la cuestión de la operatividad del marco de Albufeira ante el nuevo ciclo de planificación hidrológica del Miño

Cuestiones planteadas	Opiniones del Jefe de Planificación CHMiño-Sil	Opiniones del Jefe de Planificación ARH-Norte
¿Cómo ha influido en el reciente proceso planificador del Miño la configuración institucional del Convenio de Albufeira?	“ Ha afectado a la fluidez en la relación de cooperación facilitando el intercambio de información entre las organismos de cada subcuenca”	“La CADC no ha sido intervencionista. El plan portugués sufrió un importante retraso respecto al de la subcuenca española y necesitó apurar plazos perdidos en el proceso de adjudicación de los trabajos”
¿Qué acciones podrían contribuir al nuevo ciclo de planificación del Miño?	“Una mayor frecuencia de las reuniones del CADC mejoraría la práctica actual”	“Avanzar en el dinamismo del actual marco institucional que Albufeira ha facilitará los trabajos”
¿Podría llevarse a cabo una gobernaza compartida en el nuevo ciclo’	“Sí. Habría que evitar la creación de instituciones ex novo. El marco de Albufeira ofrece esta posibilidad aunque deberían fortalecerse órganos como la CADC a través de una redefinición de funciones y competencias”	“Depende lo que se entiende por -gobierno partihlado-. Para el nuevo ciclo resulta clave mantener la buena cooperación entre la CADC, los organismos de cuenca y los Ministerios”
¿Qué papel institucional debería jugar el Convenio de Albufeira de cara al futuro planeamiento?	“Fortalecimiento de la relación de cooperación entre los organismos”	“Uniformizar a nivel del Miño y resto de cuencas las metodologías y procedimientos”

Fuente: Extracto de las entrevistas realizadas a D. Carlos Guillermo Ruiz del Portal Florido, Director de la Oficina de Planificación hidrológica del Miño-Sil (Ourense, 7 de mayo de 2013) y a D. Arnaldo Machado, Director de Planificación de la Região Hidrográfica do Norte I.P (Porto, 9 de mayo de 2013).

5. Lecciones aprendidas

Del análisis de la actividad desarrollada por el marco institucional de Albufeira respecto a la planificación y evaluación ambiental de las cuencas ibéricas reflejada en las actas de la CADC (cuadros 4.1.1 y 4.2.1) y de las valoraciones de los responsables de planificación de organismos de subcuenca del Miño (cuadro 4.2.2) se pueden extraer una serie de lecciones aprendidas para la gobernanza ambiental en los ríos transfronterizos:

A pesar de que la publicación de los planes no pudo ser concluida dentro del plazo establecido por la DMA (Art. 13.6) previsto para octubre de 2009, mediando 4 años de retraso en ambos planes de subcuenca, la coordinación de los mismos ha resultado facilitada por los mecanismos de coordinación de las estructuras del Convenio de Albufeira sirviendo de apoyo a los organismos de cuenca en los trabajos de homogenización de los procedimientos, flujos de información e información pública. Así mismo el propio Convenio, en lo relativo a los acuerdos de cooperación que contiene sobre régimen de caudales y las aguas costeras y de transición también ha permitido servir base de referencia para avanzar en los trabajos de planificación.

Sin embargo esta percepción sobre la importancia de la contribución del marco de cooperación no ha tenido su reflejo en las medidas articuladas en los propios planes del Miño que no han incorporado medidas que pudieran contribuir en el futuro a reforzar y mejorar la cooperación prevista en el Convenio de Albufeira⁴.

La CADC ha funcionado como un *joint body* bilateral que propiciado una comunicación fluida en el proceso de identificación de posibles impactos de proyectos y ha contribuido a dotar de agilidad y aligeramiento de las fases de evaluación y participación de la evaluación ambiental de los ríos transfronterizos. Aunque la fase de participación pública del procedimiento de EAE del Miño dadas las escasas alegaciones presentadas parece haber estado alejado del interés del público y relegado a un mero trámite de información sin mayores consecuencias.

El funcionamiento de la CADC, los Grupos de Trabajo y las Comisiones ha generado una constante dinámica de flujos de información a ambos lados de la frontera que junto a la promoción de iniciativas de divulgación y puesta a disposición del público y a la difusión de las actividades a través de la página web de la CADC han contribuido a la una mayor transparencia ad extra de estos complejos procedimientos.

6. Retos de futuro: el nuevo ciclo de planificación hidrológica

La reciente etapa de coordinación en la planificación separada del Miño ha servido para sentar y afianzar las bases para la futura cooperación del nuevo ciclo de planificación única establecido por la DMA. El reto ahora será generar documentos transfronterizos *unidos y cohesionados* que supondrán una cooperación de segunda generación respecto a los documentos acordados y comunes alcanzados en el anterior ciclo. A pesar de la experiencia acumulada y el know-how de los gestores de cuenca el desafío que la planificación conjunta plantea ahora es cómo avanzar desde la planificación coordinada hacia la gestión integrada y ello dependerá de cómo se evolucione hacia la aplicación de los principios de la GIRH, es decir, cómo se proceda a una integración vertical y horizontal real y efectiva de los agentes público y privados implicados y se involucre la sociedad en una participación real y efectiva.

Para ello será preciso que estructuras como la CdP y la CADC resulten fortalecidas y avancen hacia a una gobernanza más descentralizada, más independiente y más abierta a la participación de más actores tal como se reclama desde instancias públicas y académicas. Los esfuerzos integrados también deberían estar orientados a la tramitación de una única EAE en la que las estructuras de cooperación de Albufeira pueden jugar un rol fundamental para su coordinación. Alcanzar acuerdos respecto a una única fase de scoping y una única fase de participación transfronteriza evitaría duplicidades en la tramitación ambiental y podrían suponer el ahorro de costes económicos y de tiempo.

⁴ Ver el Memorándum: *Efectos transfronterizos significativos* de la EAE del PGDH –Miño y Limia p. 4: “Un efecto negativo o amenaza identificada corresponde..., en lo relacionado con el cumplimiento de acuerdos internacionales, especialmente la Convención sobre Cooperación para la Protección y el Aprovechamiento Sostenible de las Aguas de las Cuencas Hidrográficas Luso-Españolas (Convención de Albufeira), ya que no fueron integradas en el Programa de Medidas del PGDH medidas que contribuyan para el refuerzo y la mejora de una cooperación luso-española. Se considera, así, que no están previstas acciones concretas que minimicen o eliminen los actuales riesgos de conflicto de uso entre cuencas hidrográficas en los próximos años de vigencia del Plan”.

El nuevo ciclo de planificación el Miño 2015-2021 parte de un escenario en el que la reciente recentralización de competencias de la *Administração da Região Hidrográfica do Norte* en la *Agência Portuguesa do Ambiente (APA)* puede afectar a los avances conjuntos que se deberán alcanzar con la Confederación Hidrográfica del Miño-Sil. En esta fase inicial debido a la diferente legislación nacional aplicable ya se han puesto de manifiesto divergencias respecto al calendario y contenidos del programa de trabajo lo que constituye un ejemplo de las posibles dificultades de armonización que pueden ir surgiendo en esta nueva andadura y amenazar así el horizonte de 2015. A pesar de ello y como apuntan los propios planificadores estas asimetrías en la nueva etapa de planeamiento podrían ser superadas por la *intonía* de cooperación existente entre las autoridades centrales -*Agência Portuguesa do Ambiente* y *Dirección General de Aguas*- y el rol coordinador que pueda jugar la CADC en este aspecto.

La implicación de la participación pública se convierte en otra cuestión clave para avanzar en el enfoque integrado pues en ella se asienta la legitimidad de la toma de decisiones y la efectividad de la EAE como herramienta de integración medioambiental. Las acciones de promoción de la participación pública de este último ciclo de planificación a través de sesiones informativas a ambos lados del Miño y la difusión llevada a cabo en los sitios web de los organismos de cuenca y de la CADC – ésta última actualmente inoperativa- han permitido dotar a los procesos de una mayor transparencia pública pero no se han traducido en una participación real y efectiva por lo que resulta crucial avanzar en la búsqueda de medios y mecanismos que proporcionen información permeable y asequible y permitan activar la implicación de la ciudadanía y demás actores no estatales en estos procedimientos.

7. Bibliografía

Albergaria, R. y Fidélis, T. (2006): “Transboundary EIA: Iberian experiences”, *Environmental Impact Assessment Review*; vol 26, Issue 7, 614–632.

Caponera, D. (1995): “Shared waters and international law”, in G.Blake, W. Hildesley, & M. Pratt, et al (Eds.): *The peaceful management of transboundary resources*. London Dordrecht: Graham & Trotman, 121-126.

Duarte Lopes, P. (2012): “Governing Iberian Rivers: from bilateral management to common basin governance?”, *Int Environ Agreements*, vol. 12, nº3, 251-268.

Global Water Partnership (GWP) and International Network of Basin Organizations (INBO) (2012): *Handbook for Integrated Water Resources Management in the Basins of Transboundary Rivers, Lakes and Aquifers*. http://www.gwp.org/Global/About%20GWP/Publications/INBO-GWP%20Transboundary%20Handbook/MGIREB-UK-2012_Web.pdf, consultado el 7 agosto de 2013.

Jaspers, F.G.W. (2003): “Institutional arrangements for integrated river basin Management”, *Water Policy*, vol. 5, 77-90.

Kliot, N. et al. (2001) “Institutions for management of transboundary water resources: their nature, characteristics and shortcomings”. *Water Policy*, vol. 3, 229-255.

Octavio de Toledo, F. y Mendes, A. (2009): “El Convenio de cooperación de las cuencas hidrográficas hispano-portuguesas”. *Revista I.T.* nº 85, 20-27.

UN Water, 2008: *Transboundary Waters: Sharing Benefits, Sharing Responsibilities*. Thematic Paper, http://www.unwater.org/downloads/UNW_TRANSBOUNDARY.pdf, consultado en 15 septiembre de 2013.