

GESTIÓN DE SITUACIONES DE SEQUÍA EN LA PENÍNSULA IBÉRICA EN EL CONTEXTO TRANSFRONTEIRIZO

FUNDACIÓN REY AFONSO HENRIQUES, ZAMORA, 15 DE NOVIEMBRE DE 2006

SESIÓN DE APERTURA

Arlindo Cunha – Presidente de la Fundación Rey Afonso Henriques

Abrió la sesión con una breve lectura del informe de la Unión Europea (UE) sobre ríos internacionales, destacando los impactos que producen los caudales reducidos en la utilización del agua para fines hidroeléctricos. Para este orador, la sequía de 2004/05 en ambos países constituyó un desafío para la consolidación de los mecanismos de mitigación de los efectos de las sequías y avenidas. En este ámbito, explicó que Portugal y España han contribuido en un alto grado, y deben continuar haciéndolo, para el debate en el seno de la UE sobre la escasez de agua y las sequías. Destacó asimismo que las alteraciones climáticas y las sequías constituyen temas prioritarios para la futura presidencia portuguesa de la UE. Finalizó su intervención diciendo que la Fundación Afonso Henriques pretende potenciar el intercambio de experiencias y contribuir a la aproximación de Portugal y España, tomando al río Duero como “realidad vertebradora”.

Embajador Santa Clara Gomes – Presidente de la Delegación Portuguesa de la CADC

Dio la bienvenida y comunicó su agradecimiento a la organización del evento. Comenzó por referir que la idea principal es que existe una comunidad peninsular que hay que gestionar, recordando que la presencia de la UE aleja la rivalidad y la disputa de los bienes, filosofía que dominaba las relaciones hispano-portuguesas. Lo que ahora se plantea es un ejercicio de gestión común, en el que las soluciones se deben presentar como buenas para ambas partes, es decir, como resultado de una conjunción de posiciones. Puso como ejemplo la gestión conjunta de las más recientes avenidas del río Tejo.

Llamó asimismo la atención sobre la cuestión de las alteraciones climáticas. Finalmente, recordando que no es posible una gestión únicamente desde un punto de vista oficial, comentó que deben ser “abiertas las puertas” del debate a la sociedad civil, apelando a la participación de los técnicos, de las ONG, etc. La creación de una web conjunta y la realización de esta conferencia se desarrollan con ese espíritu.

Jaime Palop Piqueras – Presidente da Delegación Espanhola da CADC

Agradeció a la Fundación la hospitalidad para acoger el evento. Realizó que es en situaciones de sequía cuando se aprecian los problemas. Destacó que España pasa por una situación delicada, al no disponer de recursos para suplir todas las necesidades pero que, en cualquier caso, se debe considerar el agua como un medio de desarrollo

Para D. Jaime Palop el Convenio es un instrumento robusto para la gestión conjunta del agua, y con vistas a su mejora, deben ser revisados adecuadamente los regímenes de caudales. Portugal y España tienen también una responsabilidad internacional, porque su experiencia puede servir de referencia para otros países, especialmente de América Latina y de África.

Para este orador, la Directiva Marco del Agua (DMA), la gestión de la cuenca hidrográfica y la creciente escasez del agua constituyen los principales desafíos. Por ello, en su opinión, es necesario fijar reglas objetivas, acordadas de modo común y transparente para ambas partes y expresarlas por escrito, para que puedan ser cumplidas, tal como sucede con el Convenio de Albufeira.

GESTIÓN DE LA SITUACIÓN DE SEQUÍA EN EL CONTEXTO TRANSFRONTERIZO

Pedro Serra – Moderador

Empezó por hacer la distinción entre “sequías”, que constituyen fenómenos hidrometeorológicos, y “escasez”, que se refiere a situaciones en las que las disponibilidades están próximas a las necesidades. Para dilucidar la diferencia recordó que pueden ocurrir sequías, sin que haya lugar a escasez y viceversa. En esta línea, la administración de recursos escasos, como el agua, debe siempre prever medidas excepcionales en caso de sequía.

Jaime Palop Piqueras – Gestión de la sequía 2004/05 en España

La sequía de 2005/06 fue muy importante, porque a un año seco (2004/05) le siguió otro año también seco. El impacto fue muy significativo en las cuencas del Júcar, Segura y Guadalquivir, en la cabecera del Tajo y en toda la región de la Costa del Sol. Fue comparable a la sequía de los años 80/90, en la que, durante cuatro años, un 25% de la población española estuvo sujeta a restricciones. En la sequía de 2005/06 la sociedad española estuvo más preparada, revelando una postura más experimentada y participativa, en la que todos los sectores actuaron de la mejor manera posible, lo que permitió limitar fuertemente las restricciones.

Como las situaciones de sequía exigen medidas de gestión especiales, fueron elaborados los Planes Especiales de Gestión de Sequía, siendo modélico el trabajo de las Oficinas de Planificación Hidrológica de las Confederaciones Hidrográficas en su realización, gracias a las que se tienen hoy herramientas de planificación frente a la improvisación que reinaba con anterioridad.

En lo que respecta a la participación pública, se ha dado a los usuarios capacidad en la toma de decisiones, pudiendo citarse a título de ejemplo a los agricultores de la cuenca del Duero, que tomaron medidas para mejorar la gestión, y del Júcar, que (habiéndose reunido una vez por mes) decidieron, por unanimidad, reducir su dotación agrícola en más del 60%. En cuanto a las medidas de emergencia y urgencia, fueron decretadas por un observatorio de expertos algunas medidas de emergencia, como la construcción de una desaladora, con un coste de construcción de cerca de 60 millones de euros. En este ámbito, se inició el desarrollo de un plan de modernización de los regadíos y se previó la posibilidad de la creación de un sistema supramunicipal de compraventa de derechos de utilización entre cuencas, como modo de compensar a quién no utiliza.

D. Jaime Palop concluyó diciendo que la gestión de la sequía de 2005/06 en España fue un éxito de la sociedad en su conjunto.

Orlando Borges – Gestión de la sequía 2004/05 en Portugal

Para D. Orlando Borges, la gestión de las sequías y de la escasez invita a cuatro niveles de reflexión: el nivel de Portugal, el de la Península Ibérica, el de Europa y, por fin, el nivel supraeuropeo.

Al nivel de Portugal, presentó brevemente el Sistema de Información de Recursos Hídricos, constituido por puestos de monitorización que alertan sobre situaciones de sequía y escasez. Para la determinación del estado de sequía, se empieza evaluando los cuatro primeros meses del año hidrológico, por lo que en Marzo el Gobierno puede aprobar, si fuera el caso, un programa para situaciones de sequía.

Durante la sequía que asoló Portugal en 2004/05, se estableció un Gabinete de Sequía, habiendo sido determinante la producción quinquenal de un informe que apoyaba las decisiones que se iban tomando, tales como la remoción de biomasa de embalses, la construcción de nuevos pozos, la producción de legislación para hacer más ágil las autorizaciones, el establecimiento de medidas específicas para la agricultura y la aprobación del Plan para el Uso Eficiente del Agua.

En el segundo nivel, referido a la cooperación con España, D. Orlando Borges hizo notar que fue la primera vez que ocurrió un periodo de sequía desde que el Convenio está en vigor, destacando la importancia, a este respecto, del artículo 19º. A pesar de la sequía, sólo en el Duero se verificó una situación de excepción, y aún así los caudales transferidos a Portugal correspondieron casi al volumen total establecido por el convenio en caso de no excepción.

Al nivel de la DMA, Portugal considera insuficientes las disposiciones de la Directiva en lo que respecta a la gestión de sequías y de situaciones de escasez. Los países del sur de Europa tienen especificidades, punto por lo que han intentado sensibilizar los organismos de Unión Europea, con vista a la promoción de una Directiva sobre sequías, a semejanza de la Directiva sobre avenidas propuesta por Alemania.

En su opinión, los próximos pasos deberán consistir en: al nivel técnico, en el establecimiento de una estrategia común para definir y caracterizar los efectos de las sequías, cuantificar los impactos socio-económicos y tener en consideración los efectos de las alteraciones climáticas; al nivel político, en la atención que debe ser dedicada a la comunicación con la Comisión Europea sobre sequía y escasez, tema que será igualmente esencial en el próximo Consejo Informal de los Ministros de Medio Ambiente y asunto prioritario de la Presidencia portuguesa de la Unión Europea.

Teodoro Estrela – Planes Especiales de Sequías

Inició su presentación por el encuadramiento legal, presentando sucintamente el Texto Refundido de la Ley de Aguas y la Ley del Plan Hidrológico Nacional, que suministran las bases planificadoras para la gestión de las sequías.

En lo que respecta los Planes Especiales de Sequía (PES), la Dirección General del Agua elaboró guías para los planes, mientras que las Oficinas de Planificación Hidrológica fueron autoras de los respectivos PES, que están

actualmente en fase de Evaluación Ambiental Estratégica (EAE). Se presentan a continuación sus principales elementos.

Ámbito territorial: Cuenca hidrográfica	CONTENIDO: diagnóstico programa de medidas sistema de gestión y seguimiento (organización de gestión, indicadores para monitorización, etc.)
Promotor: Confederación hidrográfica	
Marco normativo: Ley 10/2001 del Plan Hidrológico Nacional y Directiva 2000/60/CE de DMA	
Objetivo general: Minimizar los impactos ambientales, económicos y sociales de las situaciones de sequía	

D. Teodoro Estrela recordó que España ya transpuso la Directiva relativa a la EAE y, en lo que respecta a los Planes especiales de Sequía, la Administración española ha comenzado por analizar la conveniencia de proceder según la citada Directiva, habiendo concluido en lo acertado de tal decisión. En estos momentos, los PES se encuentran en fase de consulta pública. FOTO CAIXINHAS.

En España, el sistema global de indicadores permite prever situaciones de sequía. El sistema está constituido esencialmente por indicadores de cuantiles de caudal acumulado y de evolución de los volúmenes almacenados en embalses. El objetivo consiste en la monitorización del estado hidrológico, a través de valores de: pluviometría, caudales, volumen almacenado en embalses y niveles piezométricos. Con base en estos indicadores simples, fueron establecidos indicadores ponderados que nos permiten evaluar el estado, y de acuerdo con el estado, definir el objetivo. La estructura de los indicadores ponderados puede resumirse como sigue:

Valor del indicador	Estado	Objetivo
0,00 – 0,15	Emergencia	Restricciones
0,75 – 1,00	Normal	Planificación

Por último destacó, a semejanza de D. Jaime Palop, que debería ser establecido un grupo de escasez del agua en Europa, liderado por representantes de países del sur del continente, por que son estos los que notan sus efectos.

Rui Rodrigues – Indicadores de sequía

D. Rui Rodrigues comenzó por indicar que, en Portugal, el sistema de indicadores sobre sequía carece de información relativa a los usos y consumos.

Haciendo notar que la sequía es más que la ausencia de lluvia, refirió que pueden ser establecidos los siguientes niveles de sequía (que tienen que ver con la penetración en el ciclo hidrológico): sequía meteorológica, sequía agrícola, sequía hidrológica y sequía sociológica. Recordó además que Portugal se caracteriza por variaciones significativas de precipitación inter e intra anual.

En la segunda parte de la presentación buscó definir el concepto de sequía. Bien a través de límites, de duraciones o de "mission periods", concluyendo que pueden ser usadas diversas metodologías. En la bibliografía se encuentran diversos indicadores, como por ejemplo el porcentaje de la media, el índice de severidad de Palmer, el índice de precipitaciones standard o el índice de reducción de biomasa. El problema de los índices, dijo D. Rui Rodrigues, se debe al hecho de que están condicionados a los años para los cuales existe información. Queda, en este caso, el recurso de recurrir a otros indicadores o a la utilización de curvas área-duración-precipitación. El sistema de indicadores usado por el INAG está constituido por datos de precipitación, caudales, almacenamiento en embalses y calidad del agua. El control se realiza en enero, marzo (final del "misión period"), mayo y septiembre.

En cuando a la sequía que asoló Portugal en 2005/06, después de una breve descripción, terminó diciendo que corresponde a un periodo de retorno de 274 años en el Norte y de 175 años en el Sur.

PARTICIPACIÓN DE LOS USUARIOS EN LA GESTIÓN DE SITUACIONES DE SEQUÍA

Jorge Nunes (Presidente de la Cámara Municipal de Braganza) – Gestión de abastecimiento urbano en situación de sequía

Este orador inició su presentación recordando algunos efectos de la sequía de 2004/05: en Agosto de ese año, casi medio centenar de municipios registraban agotamiento de las aguas subterráneas y muchos tuvieron que restringir el consumo de agua. Las acciones de la Asociación Nacional de Municipios se centraron en la

realización de una campaña de sensibilización, la coordinación de los apoyos financieros, la intensificación de la solidaridad entre municipios y la recogida de opiniones sobre la legislación específica aprobada.

El papel de los municipios se centró en la promoción de medidas como: cierre de fuentes públicas y piscinas, disminución de riegos de jardines y del lavado de calles, apertura o reapertura de pozos, fiscalización de captaciones particulares, adquisición de material de abastecimiento, elaboración de planes de contingencia, reuniones regulares. Presentó el ejemplo del Municipio de Braganza, en el que las medidas tomadas por la autoridad consistieron en la búsqueda de nuevos orígenes de agua, en la suspensión del lavado de calles, en acciones de fiscalización, en campañas de sensibilización junto con la opinión pública (la población reaccionó bien, verificándose una disminución de los consumos), en el levantamiento de azudes, etc.

Los desafíos de futuro pasan, entre otras medidas, por la construcción de nuevas presas y por la uniformación de tarifas entre los municipios.

Francisco Cubillo (Subdirector de I+D+I, Canal de Isabel II) – Gestión de abastecimiento urbano en situación de sequía

D. Francisco Cubillo empezó abordando algunos aspectos conceptuales relacionados con la gestión de sequías, defendió que para el sector del abastecimiento, la sequía no existe hasta que no existan perturbaciones y que, como estas se presentan paulatinamente, es posible gestionar y planificar. Los conceptos clave, para este orador, son para el abastecimiento: planificación, operación, contingencias y crisis y para la gestión de sequías: prevención, mitigación y resolución.

Defendió que por el principio de prevención, tenemos que estar preparados para situaciones de sequía. Pero se plantea la cuestión en relación con la gestión del riesgo: ¿quien paga la prevención de los daños mayores? En los planes especiales se reparte el gravamen entre la agricultura, el ambiente y el abastecimiento.

Por fin, recordó que han sido elaboradas en España las Guías de los Planes de Emergencia para el abastecimiento de las poblaciones superiores a 20.000 habitantes.

Juan Valero de Palma (Secretario General de la Asociación de Regantes FENACORE) – Gestión de regadío con limitación de recursos hídricos

Según D. Juan Valero de Palma, en España la agricultura consume, en periodos de normalidad, un 70% del agua, bajando ese porcentaje a valores bastante inferiores en periodos de sequía. Tanto la planificación hidrológica como la legislación del agua prevén medidas de combate a la sequía.

Este orador presentó algunas críticas a la planificación hidrológica en España, expresamente en lo que hace referencia a la sobrevaloración de los recursos existentes (se previeron más recursos que los que existían), dando el ejemplo de la cuenca hidrográfica del Júcar, en la que la media es notoriamente inferior a la media prevista en el Plan Hidrológico Nacional.

Propone asimismo, el aumento de la eficiencia de utilización del agua por los regadíos y el establecimiento de una jerarquía de usos, de sistemas de propiedad (defendiendo orden de preferencia entre usos competitivos, o sea, si a priori existe un regadío, el abastecimiento tendrá que expropiarlo para poder usar el agua) y de bancos de agua.

En su opinión, las consecuencias de las sequías deben ser evaluadas por el Estado. Para este orador es un error que las Comunidades Autónomas decidan sobre la cantidad de agua que necesitan, compitiendo ese análisis al Estado.

José António Canha (IDRHA) – Gestión del regadío con limitación de recursos hídricos

Comenzó por hacer una breve descripción de la distribución geográfica de los regadíos, de los aprovechamientos hidroagrícolas existentes, de los métodos de riego usados y de los consumos de agua por la agricultura. Planteó además algunas consideraciones relacionadas con las alteraciones climáticas y con la necesidad de sostenibilidad y ambientalidad de la agricultura.

Las áreas de intervención del IDRHA se centran, entre otras, en el aumento del uso conjunto del agua, en la modernización de los perímetros, en la creación de reservas estratégicas de agua, en el control volumétrico (evitando que la tasación sea hecha por área regada), en la información y formación (consejo técnico) y en la creación del Centro Operativo de Tecnologías de Regadío.

Habiendo presentado un gráfico con la evolución del tipo de cultivo, denotándose una tendencia para cultivos menos consuntivos, la gestión en años de sequía debe, según este orador, preocuparse por la adopción de cultivos menos exigentes en términos de agua y de menores densidades de plantación y con la intensificación de la cobertura del suelo. Concluyó diciendo que falta uniformidad en la gestión del riego, defendiendo la creación de un Plan de Desarrollo Rural.

Baldomero Navalón (IBERDROLA) – La participación de los productores de energía eléctrica en situaciones de sequía

En España, la energía hidroeléctrica corresponde a cerca de un 23% de la potencia y un 13% de la energía, habiéndose verificado un incremento de la demanda. Para D. Baldomero Navalón, un sistema eléctrico debe garantizar calidad, seguridad y preocupación por la búsqueda de energías alternativas. Cerró esta primera parte de la presentación, destacando la importancia de las hidroeléctricas para el sistema eléctrico, especialmente por la responsabilidad en el arranque rápido para dar respuesta a los picos de consumo y en la alimentación de la ignición de las centrales nucleares. Las hidroeléctricas suministran energía de gran calidad pero sujeta a condicionantes.

En situaciones de sequía, la preocupación de IBERDROLA se centra en las centrales de bombeo (dando el ejemplo de La Muela) y los embalses de regulación. Lo que realmente condiciona la explotación no es tanto el caudal ambiental que están obligados a cumplir, sino la calidad del agua en los embalses (en especial si se considera que en España el delito ambiental es un delito penal). Para esta Empresa, el objetivo es evitar un incidente ambiental, debido a la eutrofización de los embalses, por lo que el control de la calidad es semanal.

En cuanto al Convenio de Albufeira, defendió que es fundamental la definición de los parámetros de sequía, habiéndose apreciado que los actuales indicadores no funcionan bien en las cuencas del Duero y del Tajo. Refirió que el Convenio de 1964 no es beneficioso para ninguno de los países, abogando por la existencia de una cláusula que prevea el incumplimiento por condiciones ambientales.

Víctor Baptista (REN) – La participación de los productores de energía eléctrica en situaciones de sequía

D. Víctor Baptista comenzó por decir que la REN es una concesionaria de servicio público, teniendo por objetivo la promoción de condiciones de garantía y seguridad del abastecimiento y respectiva monitorización. En situaciones normales, la producción hidroeléctrica corresponde a un 25% de la producción nacional, siendo del 50% en año muy húmedo y de sólo un 13% en años secos (en 2005 correspondió a cerca de un 10%). Como el precio de la energía aumenta cuando el índice de hidraulicidad disminuye, las situaciones de sequía no corresponden a las pérdidas de ingresos, como algunos defienden.

En cuanto al Convenio de Albufeira, recordó que este instrumento prevé situaciones de excepción. Está, sin embargo, en desacuerdo con el hecho de que en la gestión de conflictos, la energía ocupe el último lugar de las prioridades y de los caudales mínimos ambientales a satisfacer en situaciones de sequía, habiendo sido estos calculados para condiciones medias.

Defendió, por fin, la necesidad de crear reservas de agua que permitieran superar algunos problemas de escasez y, como mensaje final, dejó la idea de que, aún en situaciones de escasez, la gestión del sector eléctrico portugués integra preocupaciones ambientales y sociales.

MESA REDONDA: SEQUÍAS Y RELACIONES HISPANO-PORTUGUESAS

Víctor Arqued (Confederación Hidrográfica del Duero)

D. Víctor Arqued introdujo el tema de la mesa redonda, describiendo las bases reguladoras de las sequías en las relaciones hispano-portuguesas fijadas en el artículo 19 del Convenio de Albufeira, según el cual “las partes coordinarán sus actuaciones y establecerán medidas excepcionales para mitigar sus efectos, en especial en lo que se refiere al buen estado de las aguas”. En el Protocolo adicional del Convenio se establece el régimen de caudales en situación normal para las cuencas internacionales, así como las condiciones de entrada y salida de la excepcionalidad, mientras que en el Anexo al Protocolo se establecen las bases del régimen de caudales fijado en el Protocolo Adicional.

El conferenciante presentó las disposiciones establecidas en el Protocolo Adicional para la cuenca del Duero, así como las discrepancias del 10% registradas actualmente entre las estaciones de salida de la parte española y la entrada en la parte portuguesa de la cuenca.

A parte de las bases reguladoras establecidas por el Convenio de Albufeira, en las cuencas intercomunitarias españolas se han desarrollado las propuestas de Plan Especial de Sequías (PES) con el respectivo Informe de Sostenibilidad Medioambiental, que están actualmente en consulta pública hasta el 15 de enero.

El PES intenta, entre otros, dar respuesta al artículo 19 del Convenio de Albufeira y propone un sistema de indicadores que definen cuatro categorías de estado en relación a las sequías (Normalidad, Prealerta, Alerta y Emergencia) con los respectivos catálogos de medidas a aplicar en cada caso. Los indicadores puntuales se ponderan a escala de las doce juntas de explotación que componen la cuenca española del Duero, permitiendo una evaluación general por medio de mapas del estado de la cuenca en cuanto a sequías. En el mapa de la situación a finales de septiembre de 2006 se nota claramente la difícil situación de la cuenca, a pesar de no estar en situación de excepción, según los indicadores del Convenio de Albufeira.

Adérito Mendes (INAG)

En su intervención, D. Adérito Mendes buscó responder las dos preguntas que habían sido hechas por un periodista: ¿va a haber sequía en 2007? y ¿cómo nos preparamos para la próxima sequía? La idea es que, a pesar de todas las incertidumbres asociadas a la temática de las sequías, tenemos la certeza que va a volver a acontecer y tenemos que disponer de mecanismos que permitan detectar cuando y como ésta ocurrirá.

Para la monitorización de las sequías, comparamos los valores de los indicadores (almacenamiento en embalses, niveles de los acuíferos, precipitación y calidad del agua) con los datos de meses y años anteriores. Las fragilidades en la gestión de las sequías se deben, entre otras causas, a que las medidas están centradas en los orígenes, a que las restricciones están centradas en los sistemas de abastecimiento y a que se desconocen los costes de las restricciones.

¿Qué hacer para gestionar bien una sequía? Para D. Adérito Mendes la estrategia pasa por el aumento de la capacidad de almacenamiento, por la adecuación de la demanda y por la capacidad de previsión y creación de mecanismos de prevención. En esta línea, el INAG está desarrollando herramientas de apoyo a la decisión. Este orador propuso un "índice de sequía económico-social", construido con base en las condiciones meteorológicas, económicas, hidrológicas y de percepción social. Hizo una propuesta de modelo operacional: ¿quién hace qué y cuándo lo hace?

Ramón Salas (Confederación Hidrográfica del Guadiana)

Presentó un encuadre del tema hablando de los artículos 10º y 6º y del Protocolo Adicional del Convenio de Albufeira. Planteó, por otra parte, algunas críticas a la concreción del Convenio que, esencialmente, tenían relación con el régimen de caudales en Pomarão que no está en vigor, y con la necesidad de relacionar los Planes de Sequías con el Convenio (compatibilización de indicadores) y con problemas relacionados con la calidad del agua.

Ana Barreira (Instituto Internacional de Derecho y Medio Ambiente)

En cuanto a los instrumentos internacionales, D^a. Ana Barrera comenzó por hacer referencia a la Agenda 21, capítulo 12, y la Convención de las Naciones Unidas para Combatir la Desertificación en los países afectados por sequías graves y desertificación, en especial el Anexo 4 relativo a los países mediterráneos. En relación con la DMA, hizo notar que las sequías son condiciones que pueden afectar a la calidad ecológica, resaltando la importancia de la gestión integrada y de la demarcación por cuenca hidrográfica para el tema en discusión. En lo que respeta al Convenio, destacó las responsabilidades de la CADC y de los respectivos grupos de trabajo en el tema de las sequías. Recordó que nunca fueron convocados los Foros de Audiencia Pública. En el ámbito del IBERAQUA 2001-03, las propuestas de acción englobaron: el establecimiento de diferentes niveles de participación, la creación de una comisión mixta intersectorial y la necesidad de información, de modernizar la gestión del agua, de estimular la participación de grupos desfavorecidos y de compartir poder de decisión, para generar corresponsabilidad. Por fin, hizo las siguientes recomendaciones: elaborar un programa de acción para mitigar efectos de la sequía y constituir una secretaría permanente de la CADC sobre sequías.