

- DOI: [10.17551/2358-1778/geoamazonia.v3n6p54-82](https://doi.org/10.17551/2358-1778/geoamazonia.v3n6p54-82)

Leandro Del Moral ITUARTE

**ECOLOGIA POLÍTICA Y ESCALAS EN LA GESTIÓN DEL AGUA.
CUENCAS HIDROGRÁFICAS, ESTADOS Y PODERES TERRITORIALES EN
LA PENÍNSULA IBÉRICA (ESPAÑA Y PORTUGAL)**

Leandro Del Moral ITUARTE

Departamento de Geografía Humana

Universidad de Sevilla, Calle Doña María de Padilla, 41004 Sevilla, Spain; tel. +34

954 559 526

email: lmoral@us.es

54

Resumen: En ese artículo se sintetiza el estado de la cuestión del debate sobre las políticas de escala en la gobernanza del agua. Con este telón de fondo, se revisa el caso de la Península Ibérica a la luz de las aproximaciones críticas a la consideración de la cuenca como unidad incuestionable para la gestión del agua. El autor sostiene que cuando se discute sobre 'ajuste espacial' se debe prestar una especial atención a cambios en las relaciones sociales y en las estructuras de poder. Entre las cuestiones claves que se debe plantear se incluyen: cuándo es la cuenca hidrográfica la alternativa apropiada; qué tipo de decisiones se deben adoptar a escala de cuenca; y qué prácticas sostenibles y derechos legítimos se pueden poner en peligro.

Palabras clave: escala, ajuste especial, cuenca hidrográfica, transfronterizo, Portugal, España

Abstract: In this article, the state of the art of the current debate on scalar politics and water governance is summarized. The Iberian Peninsula case is reviewed in the light of this critical approach to the river basin as the unquestionable unit for water management. It is argued that when discussing 'spatial fit' issues, special attention should be given to changes in social relationships and power structures. Key questions to be addressed include: when is the river basin an appropriate alternative; what type of decisions are to be taken at the basin scale; and what sustainable practices and legitimate rights can be endangered.

Keywords: scale, spatial fit, river basin, transboundary, Portugal, Spain

1. INTRODUCCIÓN

Durante los últimos años, aunque con precedentes en décadas anteriores (ver Newson, 1992; y la detallada revisión de Molle, 2006), en la investigación internacional sobre el agua se ha reactivado el debate crítico en torno a la idea de la cuenca hidrográfica como ámbito indiscutible de la gestión moderna, integrada, sostenible del agua (Budds e Hinojosa, 2012; Cohen y Davidson, 2011; Graefe, 2011; Molle et al., 2010; Norman et al., 2012; Perreault, 2005). En esta misma línea, existe un creciente debate en Europa, sobre la escasa colaboración entre planificaciones territoriales e hidrológica, con casos de estudio en Inglaterra y Gales, Países Bajos, Alemania y Suecia (Moss, 2012). Esta nueva reflexión crítica sobre la cuenca hidrográfica se viene desarrollando en el contexto de la revisión del ideario y de la práctica real de la Gestión Integrada de Recursos Hídricos (GIRH) (Biswas, 2004; Blomquist y Schlager, 2005), y en el marco de una reflexión teórica más amplia sobre las políticas de escala en la

- DOI: [10.17551/2358-1778/geoamazonia.v3n6p54-82](https://doi.org/10.17551/2358-1778/geoamazonia.v3n6p54-82)

Leandro Del Moral ITUARTE

gestión de los recursos naturales (Lovell et al., 2002; Ostrom, 1990; Ostrom et al., 2007). En Europa el debate cobra especial interés teniendo en cuenta el enfoque de cuenca hidrográfica como unidad de gestión que constituye una de las señas de identidad de la Directiva Marco del Agua (DMA – Directiva 2000/60/EC).

Hasta ahora en sus análisis de la política del agua en España y Portugal, el autor de este artículo había venido aceptando el principio de la cuenca como ámbito unitario de gestión, vinculado al paradigma de la GIRH y de la ‘gobernanza participativa’. Ha criticado la ‘fragmentación’ que suponen las reivindicaciones de escalas de poder político incluidas en el territorio de las cuencas (regiones, comunidades autónomas) y el carácter gubernamental, de relación directa entre Estados y no entre autoridades de cuenca, que tiene la gestión transfronteriza de las cuencas ibéricas (Del Moral, 2000; Do 0 y Del Moral, 2013).

Sin embargo, más de una década después de la aprobación de la DMA, al final del primer ciclo de los nuevos planes (2009-2015), las nuevas preguntas que dan origen a este texto son: ¿En qué medida se confirma, se modifica, se matiza o se reinterpreta la operatividad de la cuenca como unidad de planificación, de gestión y de ‘gobernanza’, a la luz de la experiencia de funcionamiento real y bajo el foco estas nuevas reflexiones críticas? ¿En qué medida la actual literatura internacional sobre el ‘mito’ de la cuenca y las críticas a su consideración como ‘panacea’ para los problemas de gestión del agua (Fall, 2005, 2010; Furlong, 2006; Norman, 2012; Norman y Bakker, 2009) se pueden trasladar al caso de la Península Ibérica?

2. TELÓN DE FONDO: EL DEBATE SOBRE EL ‘AJUSTE ESPACIAL’ DE LA GESTIÓN DE RECURSOS AMBIENTALES

En geografía y en estudios regionales, la noción de escala se usa fundamentalmente en tres sentidos: el *tamaño* de una determinada unidad espacial, la existencia de diferentes *niveles* de organización espacial y las *relaciones* entre estos diferentes niveles. En la actualidad, la noción básica de escala en el sentido de extensión de las unidades espaciales, se ha desplazado hacia una conceptualización de la escala basada en el desarrollo de procesos. El criterio fundamental en los debates recientes es que la escala está construida socialmente a través de las estrategias de diversos agentes

- DOI: [10.17551/2358-1778/geoamazonia.v3n6p54-82](https://doi.org/10.17551/2358-1778/geoamazonia.v3n6p54-82)

Leandro Del Moral ITUARTE

sociales, lo que pone en cuestión la visión tradicional de las escalas como entidades naturales y preexistentes. Desde esta perspectiva, cualquier escala espacial es un producto de procesos y relaciones sociales más amplias. Por su parte, la noción de ‘cambio de escala’ (*rescaling*) se refiere no tanto a la necesidad de ‘subir de escala’ (*upscale*) desde los estudios detallados de procesos locales por necesidades de gestión, como a los cambios en la naturaleza y significación de los procesos físico-institucionales estudiados. El concepto de ‘políticas de escala’, relacionado con los anteriores, se refiere a cómo los diferentes grupos procuran influir y controlar los diferentes niveles territoriales de organización y las relaciones entre ellos (Mackinnon y Tetzlaff, 2009).

El ‘ajuste espacial’ (*spatial fit*) entre el ámbito de gestión de los recursos naturales (o de los conflictos socio-ambientales) y su correspondiente marco físico-natural siempre se ha considerado una condición conveniente o imprescindible para el planteamiento adecuado de los diagnósticos y toma de decisiones por parte de los estudios de ecología humana. En este sentido se expresa con contundencia Elinor Ostrom cuando dice que “las fronteras de la gestión de un recurso común (*common pool resource*, CPR) deben de estar claramente definidas: éste constituye el primero de los ocho principios que deben guiar las instituciones de los CPR” (Ostrom, 1990). En este mismo sentido se expresa, más recientemente, Oran Young: “La efectividad de una institución social es función del ajuste entre las características de las propias instituciones y las características de los sistemas biofísicos con los que interactúan” (Young, 2005).

Sin embargo, en los últimos años, aunque se sigue reconociendo la importancia de los problemas de ‘ajuste espacial’, se están cuestionando algunas de sus conclusiones, con argumentos que giran en torno a las siguientes ideas: primero, las fronteras territoriales de un recurso, incluso las ‘naturales’, frecuentemente no son fáciles de establecer; segundo, la delimitación del ámbito de gestión con arreglo a este criterio, resuelve algunos problemas, pero puede crear otros distintos; tercero, la ampliación de la escala de la gestión para cubrir ámbitos espaciales mayores aumenta el número de actores e interacciones y da lugar a altos costes de transacción; finalmente, la delimitación en términos exclusivamente de fronteras naturales de un recurso

- DOI: [10.17551/2358-1778/geoamazonia.v3n6p54-82](https://doi.org/10.17551/2358-1778/geoamazonia.v3n6p54-82)

Leandro Del Moral ITUARTE

desconoce o subestima las múltiples geografías, políticas, socio-económicas y culturales, de los sistemas socio-ecológicos (Moss, 2012).

El análisis sobre el ‘ajuste espacial’ ha dado paso al debate sobre las ‘política de escala’, que se refiere a la relación entre los ámbitos físico-naturales y las unidades humanas (sociales, culturales, políticas). Algunas de las ideas que subyacen en este debate son las siguientes: la gobernanza ambiental es una realidad inherentemente politizada, por esto la escala de la gestión no es neutral, la escala es política; los procesos de ‘re-escalamiento’ son resultados de procesos socio-políticos, más que resultado de decisiones pragmáticas, políticamente neutras predeterminadas por realidades físico-naturales incuestionables. En segundo lugar, las variaciones de escala dan lugar a cambios en la identificación, en el tipo y en la posición de los actores, lo que produce modificaciones de las ‘geometrías de poder’; por ello, la cuestión de dónde situar los límites del ámbito de gestión requiere la consideración de los marcos institucionales y del análisis de las relaciones de poder implicadas, es decir, requiere un enfoque desde la ecología política (Swyngedouw, 2015).

3. EL CASO DE LA GESTIÓN DEL AGUA Y LA CUENCA HIDROGRÁFICA: UN TERRENO ESPECIALMENTE SIGNIFICATIVO PARA EL DEBATE DEL “AJUSTE ESPACIAL”

Sin embargo, a primera vista, la cuenca hidrográfica destaca por la rotundidad de los factores fisiográficos que la definen: topografía, cuencas vertientes, unidad de drenaje. Aparentemente, el factor de ‘naturalidad’ implica fenómenos incuestionables, introduce criterios objetivos, parece extraer a las decisiones humanas de los condicionantes de lo subjetivo y transitorio. Además, el ámbito de la cuenca hidrográfica aporta el prestigio de la ‘Naturaleza’, con toda su aureola de ‘equilibrios dinámicos’ que deben ser respetados. Por otra parte, la experiencia de la política de agua ha puesto de relieve la necesidad de superar la organización sectorial, de avanzar hacia una perspectiva holística, integrada, y la cuenca parece un ámbito adecuado para ello. En ese sentido, en las últimas décadas se ha producido una identificación de la escala de cuenca con la GIRH (Blomquist y Schlager, 2005): las ideas de cuenca hidrográfica y gestión integrada van de la mano. Finalmente, desde su aprobación en el año 2000, la DMA europea ha dado un fuerte impulso a esta identificación.

- DOI: [10.17551/2358-1778/geoamazonia.v3n6p54-82](https://doi.org/10.17551/2358-1778/geoamazonia.v3n6p54-82)

Leandro Del Moral ITUARTE

Las potencialidades de la gestión en base a la unidad de cuenca hidrográfica son numerosas, como sintetiza bien Alice Cohen (2012) y defienden numerosos autores (Mitchell, 1990; Gleick, 1993; Sabatier et al. 2005):

- Superar las fronteras político-administrativas, lo que permite adoptar la escala en la que el agua está físicamente conectada: las cuencas constituyen mejores unidades de gobernanza que los municipios, los estados o provincias y las naciones, porque los límites de la cuenca reflejan los flujos naturales y, por ello, las fronteras de las cuencas incluyen los múltiples factores que determinan la disponibilidad y la calidad del agua.
- Organizar la participación de los usuarios en la escala de cuenca, donde tradicionalmente se entiende que se producen los usos y los conflictos: la aproximación de cuenca a la gobernanza del agua sostiene que la cuenca es más integradora y participativa que otras jurisdiccionales políticas o administrativas.
- Dar respuesta a temas de clara naturaleza hidrológica como por ejemplo las relaciones aguas arriba-aguas abajo; la regulación de avenidas o la definición de caudales ambientales.

Sin embargo, una relativamente densa corriente dentro de la literatura actual sobre el tema (Biswas, 2004; Molle, 2009; Cohen y Davidson, 2011; Moss, 2012; Pahl-Wostl et al., 2012; Budds e Hinojosa, 2012; Del Moral y Do O, 2014) viene poniendo de manifiesto las limitaciones de la consideración de la cuenca como unidad de gobernanza (*governance unit*). Las motivaciones de la crítica, los argumentos y las conclusiones son distintas, pero existe un conjunto de ideas compartidas entre las que destacan las siguientes:

- Heterogeneidad, complejidad y dinamismo de los fenómenos hidrológicos en los que se apoya la definición de la cuenca hidrográfica.
- Diversidad y falta de naturaleza común de su concreción: micro-cuencas, macro-cuencas, sub-cuencas y configuraciones administrativas de cuencas, que dan lugar a una generalizada ambigüedad de sus límites.
- Las cuencas, como unidades de gestión del agua, son resultado de procesos históricos de definición y redefinición social. No en vano la propia DMA las denomina “distritos hidrográficos”.

- DOI: [10.17551/2358-1778/geoamazonia.v3n6p54-82](https://doi.org/10.17551/2358-1778/geoamazonia.v3n6p54-82)

Leandro Del Moral ITUARTE

- Los límites de las cuencas en realidad están modificados físicamente de una manera directa y creciente por las intervenciones hidráulicas de creciente potencia (trasvases y desalinización).
- Están también modificadas institucionalmente, de una manera indirecta a través de la interconexión de las cuencas con escalas superiores de decisión (por ejemplo, políticas comerciales, que introducen la realidad crecientemente importante del ‘agua virtual’).

Todo esto da lugar a la falta de ajuste de las cuencas vertientes con los límites político-institucionales, culturales e identitarios, lo que produce problemas de coordinación real con políticas sectoriales clave: agricultura, medioambiente, ordenación del territorio, urbanismo, paisaje, patrimonio. También causa problemas de desajuste respecto de la organización social, con resultado de reducción o exclusión de actores, así como desajustes respecto de la representación política (desajustes entre mecanismos formales de ‘gobierno’ democráticos y procesos de ‘gobernanza’, expresión de la dualidad *government/governance*).

Timothy Moss (2012) resume su manera de entender el tema señalando que la gestión de una cuenca basada en su unidad hidrológica aporta tres limitaciones principales: i) la dificultad en definir los propios límites de la cuenca (más allá de las escorrentías superficiales); ii) aunque mejorando el ajuste espacial en el sector de aguas, crea frecuentes problemas de ajuste y compatibilidad con los demás sectores, como agricultura o urbanismo (Horlemann y Dombrowsky, 2012; Moss, 2003); iii) tiende a fomentar el enfoque de la gestión en los problemas biofísicos en detrimento de los socio-económicos (Huitema et al., 2009; Mostert, 1998).

Como telón de fondo de este debate emerge el concepto de ‘territorio hidrosocial’. Un concepto que enfatiza la idea de la naturaleza híbrida del agua, de la ‘co-producción’ de los territorios del agua; una idea opuesta a la concepción del agua como simple elemento natural, u objeto exterior de las acciones humanas (elemento/recurso natural). En este sentido, entroncando con una larga tradición de pensamiento geográfico (Henry Lefebvre, 1974), el territorio no es un contexto en el que el agua está contenida, sino una entidad socio-naturalmente producido. El concepto de territorio hidro-social entendido en toda su profundidad conecta con el de ‘paisajes

- DOI: [10.17551/2358-1778/geoamazonia.v3n6p54-82](https://doi.org/10.17551/2358-1778/geoamazonia.v3n6p54-82)

Leandro Del Moral ITUARTE

del agua' (*waterscapes*), entidades espaciales configuradas por flujos físicos de agua, normas de acceso, tecnologías, instituciones, prácticas, discursos y significados que producen y están producidos por relaciones de poder (Budds e Hinojosa, 2012, p. 120). Los territorios hidro-sociales se forman a través de procesos socio-ecológicos que se desarrollan a diversas escalas temporales y espaciales, que frecuentemente no pueden encorsetarse en la realidad fisiográfica de la cuenca hidrográfica (Swyngedouw, 1999).

Las variaciones de escala que implica la adopción de la cuenca hidrográfica como 'unidad de gestión' se concretan de manera muy diferente, incluso opuesta, dependiendo del contexto geo-político de cada caso. En un reciente estudio sobre la implantación de la administración por cuencas en Perú, la preocupación se refiere a la imposición de la escala de cuenca sobre la de la gestión local y comunitaria de los regadíos tradicionales en las cabeceras de las cuencas. Un proceso que conlleva la constitución de nuevos marcos legales, nuevas estructuras administrativas, que se construyen sobre espacios distintos de los preexistentes; nuevos actores (empresas mineras, de manera destacada en este caso) que se adaptan (por no decir que promueven) con facilidad a estos nuevos marcos institucionales (Budds e Hinojosa, 2012).

El caso de Canadá, por el contrario, es muy diferente: allí la adopción de la aproximación de cuenca significa generalmente una descentralización desde la Provincia a ámbitos de toma de decisión de carácter sub-provincial. En este país la preocupación es que la desigual capacidad institucional de los organismos de cuenca puede implicar una diversificación de los estándares, de las prácticas ambientales y de las estrategias de gestión. En cierto sentido, esta variedad tiene mucho sentido, en la medida en que la realidad hidrológica de cada zona es diferente; pero, por otra parte, las especificidades locales pueden implicar merma del respeto a los estándares y guías generales diseñados para salvaguardar la salud pública y ambiental (Cohen, 2012).

4. EL CAMBIO DE ESCALA DE LA GESTIÓN DEL AGUA EN LA UNIÓN EUROPEA (UE): LA POLÍTICA ESCALAR DE LA DIRECTIVA MARCO DEL AGUA (DMA)

La UE proporciona un buen ejemplo de intentos de resolver la cuestión de la escala de gestión del agua, pero también de cómo la teoría puede desacoplarse de la

- DOI: [10.17551/2358-1778/geoamazonia.v3n6p54-82](https://doi.org/10.17551/2358-1778/geoamazonia.v3n6p54-82)

Leandro Del Moral ITUARTE

práctica. Los artículos 3 y 13 de la DMA definen claramente la cuencas hidrográficas como las unidades básicas para la gestión del agua en la UE, dando, al mismo tiempo, a los estados miembros la autoridad para concretar la arquitectura institucional para la gestión de sus correspondientes distritos (o demarcaciones) hidrográficos (Directiva 2000/60/EC). Además de planes unitarios para los distritos hidrográficos en el interior de cada uno de los Estados miembros, la DMA llama a la creciente coordinación y cooperación entre países ribereños de cuencas transfronterizas, obligando específicamente a las partes a desarrollar sus procesos de planificación a través de un plan conjunto o al menos coordinado.

Más allá de la política del agua, desde una perspectiva más general, Johnson (2012) ha analizado el cambio de escala en la gobernanza ambiental europea y los cambios de las concepciones de soberanía en las que se basa, llegando a caracterizar el actual modelo espacial de gestión del agua como una forma de “gobernanza ambiental post-soberanista”. En el caso del agua, el autor argumenta que la DMA representa “una forma híbrida de territorialidad que está cambiando la geografía política de la Unión Europea”, y que “la reconfiguración de las escalas político-administrativas a lo largo de líneas de geografía física (las de las cuencas fluviales) pone de manifiesto la emergencia de una nueva política escalar no jerárquica (*non-nested*) en la gobernanza en Europa” (Johnson 2012). En la práctica, aunque este nuevo modelo ha empoderado a importantes grupos de agentes sociales, la iniciativa surge de arriba a abajo, lanzada desde el poder central de la UE, conduciendo al final a fracturas entre los decisores políticos y las comunidades y actores locales. De hecho, se ha identificado a este tipo de implementación avanzada de modelos teóricos de gobernanza como una de las mayores amenazas a la integridad política y a la misma existencia de la Unión como tal, como resultado del conflicto entre la creciente integración europea y su escasa legitimación central (De Vries, 2008). De la misma manera, el establecimiento de la cuenca hidrográfica como unidad de gestión en los países donde esta figura carece de reconocimiento político y legitimidad (como Alemania, Suecia o Portugal) puede minar las estructuras de gobernanza y las relaciones de poder entre agentes sociales preexistentes (Budds e Hinojosa, 2012).

- DOI: [10.17551/2358-1778/geoamazonia.v3n6p54-82](https://doi.org/10.17551/2358-1778/geoamazonia.v3n6p54-82)

Leandro Del Moral ITUARTE

Este fenómeno y la crítica de pérdida de poder por parte de escalas de gestión local bien asentadas se expresa con claridad en el debate que se viene desarrollando en Suecia tras la aprobación de la DMA y la obligatoriedad de incorporar su modelo de gestión por cuencas hidrográficas. En este país hasta ese momento el agua era gestionada por las autoridades locales, que no han conseguido hasta el momento ser adecuadamente incorporadas al nuevo marco institucional que el proceso de implementación de la DMA conlleva (Andersson et al. 2011).

Por su parte, en la República Federal Alemana la institucionalización de la gestión del agua en el marco de cuencas hidrográficas ha sido especialmente compleja, dado que la competencia sobre los recursos reside en los Estados (*Länder*), lo que da lugar a un clásico caso de ‘desajuste espacial’ entre los diez distritos hidrográficos y las dieciséis jurisdicciones estatales. En estados federales como Alemania, hay dos opciones básicas para aplicar la gestión de cuencas: una solución organizativa (institucionalmente ‘fuerte’), con una autoridad de cuenca dotada de amplios poderes ejecutivos, recursos y presupuesto, o una solución cooperativa (institucionalmente ‘suave’), constituida como un foro y una serie de procedimiento y reglas para alcanzar acuerdos entre las diversas jurisdicciones implicadas (Moss, 2003 y 2012 p.5). Desde el principio, en Alemania el gobierno federal y los estatales adoptaron esta segunda opción para evitar problemas constitucionales al crear una nueva entidad, el distrito hidrográfico, que cortarían las jurisdicciones administrativas preexistentes. Esto ha conducido a la existencia de dos estructuras paralelas: por una parte, un marco legislativo y ejecutivo organizado, sobre las jurisdicciones administrativas preexistentes y, por otra, un marco de planificación organizado principalmente en torno a las cuencas fluviales. La elección de esta vía ha evitado grandes reorganizaciones administrativas pero al precio de gran aumento de los costes de coordinación. Los estados se tienen que coordinar entre ellos en los distritos hidrográficos y en las sub-cuencas que afectan a sus territorios, así como a nivel internacional, en el caso de distritos hidrográficos transfronterizos. Este proceso de coordinación está gestionado por foros creados para los diferentes niveles: comisiones internacionales para cuencas transfronterizas, asociaciones para aquellas exclusivamente nacionales, y grupos de coordinación para sub-cuencas (Moss, 2012).

5. CASO DE ESTUDIO: LA ESTRUCTURA MULTI-ESCALAR DE GOBERNANZA DE LAS CUENCAS IBÉRICAS

La construcción de las fronteras de cada territorio tiene una clara influencia sobre el modelo y las escalas de gobernanza adoptadas en la gestión de sus recursos hídricos. En ese sentido, Portugal tiene una larga tradición de gobernanza centralizada, que se explica parcialmente como una respuesta defensiva a la presencia dominante (y a menudo amenazadora) de su vecino. Este es un elemento crítico y central de la geopolítica Ibérica desde que se empezó a dibujar la frontera actual, en los siglos XII-XIII. Por el contrario, España se enfrenta históricamente a fuerzas centrífugas desde la unión de Castilla y Aragón a finales del siglo XV. Esta diferencia estructural se ha reflejado en las políticas del agua modernas de ambos países desde sus inicios, en la segunda mitad del siglo XIX.

En ambos casos, las políticas, la cultura y la ingeniería del agua han jugado un papel central en la formación de los paisajes y de las sociedades ibéricas. La actual geografía y ecología del agua de España y Portugal es un resultado inseparable de siglos de interacción socio-ecológica. Ni la historia de los dos países ni su geografía actual se pueden entender sin considerar la transformación radical de sus paisajes del agua.

Una pieza central del desarrollo de las políticas de agua ibéricas, ha sido tanto en España como en Portugal, la constitución temprana de una sólida ‘comunidad de política’ (policy community) del agua (Pérez Díaz et al. 1996), integrada por regantes, compañías hidroeléctricas, administraciones públicas de obras hidráulicas y empresas de ingeniería hidráulica. En términos generales y de una manera no muy diferente a lo ocurrido en otros países, estos actores han detentado, a lo largo del siglo XX, el control del discurso hidráulico y de los organismos administrativos y reguladores del sector, dificultando la adaptación de los sistemas nacionales de gobernanza del agua al actual cuadro institucional innovador de la UE (Bukowski, 2011; Del Moral 2010; Saurí & Del Moral, 2001).

El factor distintivo más relevante en la gestión del agua de los dos estados ibéricos es quizás su modelo político. Mientras Portugal tiene una estructura de gestión de recursos hídricos centralizada, con una autoridad del agua que concentra la capacidad de decisión y las competencias sobre planificación, en España esta estructura se

- DOI: 10.17551/2358-1778/geoamazonia.v3n6p54-82

Leandro Del Moral ITUARTE

comparte entre la administración central, las organizaciones de cuenca dependientes de ella (Confederaciones Hidrográficas), las comunidades autónomas y las organizaciones de usuarios locales,

64

5.1. Niveles nacional y regional - Portugal

El modelo centralizado en vigor en Portugal -herencia del modelo francés fruto del proceso revolucionario 1789-1815- garantiza el control del territorio y de la administración pública por el estado central. A lo largo de la edad contemporánea, las administraciones regionales no han sido autónomas en Portugal (con la excepción de los archipiélagos de Azores y Madeira), y el mapa administrativo del país siempre ha estado organizado tomando como vértice a Lisboa.

Sólo recientemente, después del fin de la dictadura en 1974 y la aprobación de la constitución democrática de 1976, se planteó la posibilidad de avanzar hacia un modelo de gobierno descentralizado en regiones autónomas. Sin embargo, la resistencia política a este proceso fue más fuerte que lo que esperaban los constitucionalistas de 1976, y después de numerosas propuestas geo-políticas y de fronteras regionales, en 1998 se celebró un referéndum en el que ganó el “No”, aunque con una abstención superior al 50%. Tras esta experiencia, el proceso de regionalización ha sido abandonado hasta la actualidad.

Sin embargo, en Portugal los municipios han sido, desde la reorganización administrativa de mediados del siglo XIX y pasando por el proceso de democratización post-1974, los garantes de la implementación local del Estado. A su alrededor, tradicionalmente se han agrupado los intereses locales y regionales, y su papel ha sido determinante en la implementación de distintas políticas en las últimas décadas, entre ellas la del agua.

En Portugal, el paradigma infra-estructuralista que emerge a finales del siglo XIX tiene su máxima expresión en el desarrollo de las infraestructuras hidráulicas, tanto para el regadío como para la hidroelectricidad, aunque habrá que esperar hasta la década de 1930, para que el régimen dictatorial aprueba un vasto programa de obras hidráulicas, que se implementa con particular velocidad en las décadas de 50 y 60.

- DOI: [10.17551/2358-1778/geoamazonia.v3n6p54-82](https://doi.org/10.17551/2358-1778/geoamazonia.v3n6p54-82)

Leandro Del Moral ITUARTE

En cualquiera de los casos (regadíos y energía, abastecimiento y saneamiento), la implementación de infraestructuras hidráulicas es centralizada, controlada por el gobierno, utilizando los municipios solo para garantizar su efectiva implementación y aceptación. En la organización de la administración portuguesa del agua, nunca hubo más que pequeñas divisiones o brigadas regionales – aunque, significativamente, eran brigadas directamente dependientes del gobierno central, organizadas por cuencas y no por regiones, ya que al Estado totalitario no le interesaba alimentar cualquier tipo de emergencia regionalista.

La democratización del Estado tras la revolución de 1974 permitió una creciente descentralización de los servicios públicos, y una emergencia de las administraciones regionales. Sin embargo, la implementación de las políticas ambientales comunitarias, en particular en el caso del agua, necesitó una vez más el impulso y coordinación del Estado central: bajo su control se creó la empresa pública de referencia Aguas de Portugal, y se permitió la creación de sistemas supra-municipales de gestión y construcción de infraestructuras de abastecimiento y saneamiento, que son hoy su marco distintivo.

Con ese telón de fondo, es comprensible que la implementación del modelo de gobernanza del agua basada en las cuencas hidrográficas nunca ha conseguido arraigar en Portugal. Respondiendo a los requisitos de la DMA, el gobierno portugués aprobó una nueva Ley de Aguas el 2005 transponiendo la Directiva a la legislación nacional, designando las cuencas (Administraciones de Regiones Hidrográficas) como unidades-clave para la gestión del agua (Thiel, 2009; Thiel y Egerton, 2011). Muy pronto estos esfuerzos de reorganización y ‘reescalamiento’ fueron drásticamente limitados, debido oficialmente a la crisis económica y financiera que afecta el sur de Europa desde 2008 (Serenó, 2012). La realidad es que en 2011 el gobierno central retomó el control de las Administraciones de Regiones Hidrográficas, solamente dos años después de haberse creado estos organismos descentralizados de gestión del agua por cuencas (Fig. 1).

- DOI: 10.17551/2358-1778/geoamazonia.v3n6p54-82

Leandro Del Moral ITUARTE



Figura 1 – Las ‘regiones hidrográficas’ Portuguesas (fuente: www.inag.pt)

Como hemos visto, esta dificultad de incorporar la cuenca hidrográfica como ámbito de gestión no es exclusiva de Portugal en el contexto europeo. En este caso, la tendencia al control central del proceso se intensifica por la fuerte dependencia de Portugal de las cuencas transfronterizas compartidas con España, en relación con las cuales – como para todas las cuencas internacionales internas de la UE- la DMA establece la obligación de coordinar la gestión entre los estados ribereños y tener elaborada una planificación conjunta en el año 2015.

5.2. Niveles nacional y regional - España

En España el poder central ha estado históricamente enfrentado a tendencias centrífugas provenientes de las regiones periféricas. Más concretamente, desde finales del siglo XIX se desarrolla una dinámica de reivindicación de autonomía política que encuentra un primer reconocimiento durante la Segunda Republica entre 1931 y 1936, pero que es sofocada por la Dictadura de Franco entre 1939 y 1975. Con la aprobación de las Comunidades Autónomas por la Constitución de 1978, y profundización entre

- DOI: [10.17551/2358-1778/geoamazonia.v3n6p54-82](https://doi.org/10.17551/2358-1778/geoamazonia.v3n6p54-82)

Leandro Del Moral ITUARTE

2004 y 2006, España ha evolucionado hacia un Estado casi-federal, lo que se sitúa en el centro del debate político general (con el caso más conflictivo actualmente de la dinámica independentista que se desarrolla en Cataluña), con el conflicto institucional sobre competencias del agua entre las administraciones regionales y central como una de sus expresiones.

Desde el punto de vista de la gestión del agua, ya en 1865, con carácter muy pionero, en España se hicieron esfuerzos para establecer organizaciones de gestión basadas en la unidad de las cuencas hidrográficas (Mateu Bellés, 1995 Del Moral, 1995). Durante la dictadura de Primo de Rivera (1923-1930) se estableció el cuadro jurídico-administrativo que permitió la creación de auténticas autoridades de cuenca, denominadas en ese momento Confederaciones Sindicales Hidrográficas. La del Ebro fue la primera (en marzo de 1926), cinco más se crean hasta 1929, una más durante la Segunda República, y las restantes cuatro entre 1948 y 1961 (Cano García, 1992; Fruto Mejías, 1995).

La estructura inicial de las Confederaciones Hidrográficas se basaba en cuatro principios: la unidad de la cuenca hidrográfica como escala adecuada para la gestión del agua, la cuenca como unidad integrada de planificación, la participación de los usuarios en su gestión y la descentralización de funciones estatales. La creación de las Confederaciones esta interrelacionado con el desarrollo del paradigma hidráulico, que alcanza su madurez a comienzos del siglo XX, con el movimiento Regeneracionista encabezado por Joaquín Costa, para el que la domesticación de las aguas peninsulares y su movilización como un agente económico fundamental debía constituir la prioridad fundamental del Estado (Costa, 1911). Desde entonces el desarrollo de las obras hidráulicas se configuró como un elemento esencial de un discurso de reconstrucción nacional que presentaba un enfoque esencialmente agrarista y un objetivo social políticamente destinado a contrarrestar las propuestas revolucionarias coetáneas (Ortega, 1979, 1999; Gómez Mendoza, 1992; Gil Olcina, 2002).

La constitución de las CCHH marcó el lanzamiento de una intensa actividad proyectista en torno a una cuestión clave: la regulación fluvial. En los casos de cuencas con gran desarrollo de regadíos históricos (los ríos Turia, Júcar y Segura, que riegan las regiones de Valencia y Murcia, en la vertiente mediterránea española), la participación

- DOI: [10.17551/2358-1778/geoamazonia.v3n6p54-82](https://doi.org/10.17551/2358-1778/geoamazonia.v3n6p54-82)

Leandro Del Moral ITUARTE

de los usuarios históricos (sindicatos centrales de riego) fue determinante (Mateu Bellés, 2011; Melgarejo, 1988; Sanchis Ibor, 2012). En estas cuencas la construcción de grandes embalses presentaba una doble vertiente: por una parte, se trataba de una oportunidad excepcional para incrementar la garantía de suministro de las huertas, colmando una aspiración que se venía arrastrando desde hacía décadas; pero al mismo tiempo, la regulación significaba frecuentemente un reto y un riesgo para las zonas regables tradicionales, puesto que suponía una alteración del *statu quo* y de los equilibrios de poder en las cuencas. Las perspectivas generadas por los estudios de regulación y el favorable régimen concesional vigente (un derecho de uso indiscutido por 75 años) atrajeron nuevos competidores, agrícolas e industriales, que amenazaron la histórica posición privilegiada de los regadíos tradicionales en lo que se refería a los caudales permanentes de los ríos (Sanchis Ibor, 2012).

La experiencia de las cuencas con gran desarrollo del regadío tradicional contrastan con la pionera confederación del Ebro, en la que el desarrollo institucional responde al impulso de la ingeniería y la administración pública, liderado por Manuel Lorenzo Pardo (Lorenzo Pardo, 1930), al igual que en las cuencas del Guadalquivir y Duero (las tres cuencas de la vertiente atlántica), con menor desarrollo de los usos tradicionales y con mayor compromiso del estado con la obra pública hidráulica. En todos los casos, el proceso constituyente de las Confederaciones Hidrográficas en esta primera etapa fue el resultado de los equilibrios logrados entre los intereses de las élites locales y las élites ingenieriles, cuyos pactos y desacuerdos se desarrollaron con desigual fortuna en el contexto político convulso y cambiante de la década de 1930 (Sanchis Ibor, 2012).

Efectivamente, durante la Segunda República (1931-1939), la inestabilidad política del periodo afectó al proyecto confederal. El reformismo republicano recibió con prevención una figura heredada de la Dictadura de Primo de Rivera y transformó estas instituciones en Mancomunidades Hidrográficas en junio de 1931, reduciendo la participación de los usuarios, que solo se rehabilitó, parcialmente, en 1932. Las Mancomunidades fueron reemplazadas por las Delegaciones de Servicios Hidráulicos en octubre de 1933, reinstaurándose como Confederaciones Hidrográficas (ya su nombre definitivo, sin el adjetivo de ‘sindicales’) a partir de febrero de 1934 (Cano,

- DOI: [10.17551/2358-1778/geoamazonia.v3n6p54-82](https://doi.org/10.17551/2358-1778/geoamazonia.v3n6p54-82)

Leandro Del Moral ITUARTE

1992; Sanchis Ibor, 2012). La significación de la accidentada trayectoria de la Confederaciones Hidrográficas durante este periodo no está suficientemente aclarado, pero seguramente no puede desvincularse del hecho de que, aunque durante este periodo se desarrolló una primera experiencia de autonomía política en Cataluña y el País Vasco, al mismo tiempo se produjo una renacionalización de la política del agua, de la cual el Plan Nacional de Obras Hidráulicas de 1933 es la máxima expresión (Ortega Cantero, 1999).

Esta tendencia de volver a centralizar el control del agua se radicalizó durante el régimen nacional-sindicalista de Franco (1939-1977), que mantuvo los organismos de cuenca como meras herramientas periféricas de implementación de la política central de explotación de los recursos hídricos (Del Moral 2010).

A lo largo del siglo XX, y especialmente durante el régimen franquista, más allá de la organización espacial de la gestión de los recursos hídricos, la política del agua se puede interpretar desde la perspectiva del concepto de ‘comunidad de política’ (*policy community*) (O’Riordan y Jager, 1996; Pérez-Díaz et al., 1996). Basándonos en él se puede identificar la ‘comunidad de política hidráulica tradicional’ (en realidad, ‘moderna’), como una red cerrada de actores, con una fuerte cohesión de intereses y valores, que ha controlado la política del agua a lo largo del siglo XX. Este grupo de poder está constituido por el cuerpo de ingenieros civiles (Caminos, Canales y Puertos), las principales organizaciones de regantes, las grandes empresas de la construcción, las compañías eléctricas y los organismos centrales de la administración hidráulica. La comunidad de política incluye determinados actores, a la vez que excluye otros, como significativamente ocurre con las asociaciones de expertos en aguas subterráneas (hidrogeólogos). La participación de los usuarios se ha limitado generalmente a la presencia de ciertos grupos de usuarios, fundamentalmente asociaciones de regantes, en los órganos consultivos de las autoridades de cuenca. Dentro del sector del regadío, las denominadas Comunidades de Regantes son responsables de la gestión del agua en el ámbito concreto de cada una de las zonas de riego, bajo la supervisión de la autoridad de cuenca (Swyngedouw 1999, 2015; Saurí y Del Moral 2012; Del Moral 2000, 2010).

Tras la transición democrática (1975-1978), buena parte de las competencias sobre gestión del agua fueron transferidas a las Comunidades Autónomas (ciclo urbano

- DOI: [10.17551/2358-1778/geoamazonia.v3n6p54-82](https://doi.org/10.17551/2358-1778/geoamazonia.v3n6p54-82)

Leandro Del Moral ITUARTE

del agua, inundaciones en espacios urbanos, así como la totalidad de la gestión y planificación en cuencas intracomunitarias) (Fig. 2). Sin embargo, las cuencas intercomunitarias siguen bajo el control directo del gobierno central. Por otra parte, a pesar de los nuevos procesos que han permitido la inclusión de nuevos actores en la arena de la política de aguas (y que ha debilitado la fuerte cohesión interna de la comunidad de política hidráulica y los valores en los que se fundaba), la estructura de poder basada en esta red socio-política y en la instrumentalización de los organismos de cuenca en gran parte se ha mantenido. Continúa la posición dominante de regantes y promotores de obras públicas hidráulicas, aunque se ha erosionado el poder discursivo hegemónico del ‘paradigma hidráulico tradicional’ (Pérez-Díaz et al. 1996, Del Moral, en prensa).

Ejemplo de esta tímida inclusión de nuevos actores y perspectivas es la incorporación de representantes de organizaciones ambientales y de consumidores en los órganos colegiados de los organismos de cuenca, siempre cuidando de que la capacidad de decisión del bloque hidráulico tradicional no se pierda. La aparición de la UE como un nuevo actor en la escena, ha contribuido también a hacer la arena política del agua más diversa. La polémica y limitada aplicación de criterios de evaluación económica a la gestión comienza a debilitar uno de los pilares del paradigma tradicional: el suministro de agua abundante a coste casi cero para los sectores económicos que la demandan.

Con la aprobación de la DMA en 2000, como en otros países miembros de la UE, hubo un cambio formal e institucional del paradigma, hacia un padrón ecosistémico de gestión de las cuencas. Aunque el nuevo modelo se implementa a través de los organismos de cuenca pre-existentes, los poderes regionales emergentes también se refuerzan. En el caso de las cuencas inter-regionales, bajo control del gobierno central, esto ha dado lugar a conflictos crecientes sobre las competencias en materia de gestión de aguas, entre las Confederaciones Hidrográficas dependientes de Madrid, por un lado, y los reforzados poderes regionales (Fig. 2) deseosos de definir sus propias estrategias territoriales por otro (Del Moral y Do O, 2014).

- DOI: 10.17551/2358-1778/geoamazonia.v3n6p54-82

Leandro Del Moral ITUARTE



Figura 2 – Comunidades Autónomas y Cuencas Hidrográficas en España (fuente: Hernández-Mora et al. 2014)

5.3. Escala internacional

Las cuencas ibéricas transfronterizas cubren prácticamente la mitad de la superficie de la Península (46%), y suman un 45% de sus aportaciones hídricas superficiales (media anual), que fluyen en su mayoría desde España hasta Portugal (Fig. 3).



Figura 3 – Cuencas transfronterizas compartidas entre España y Portugal (source: www.cadc-albufeira.org)

- DOI: [10.17551/2358-1778/geoamazonia.v3n6p54-82](https://doi.org/10.17551/2358-1778/geoamazonia.v3n6p54-82)

Leandro Del Moral ITUARTE

La gestión de sus mayores cuencas transfronterizas (Miño, Duero, Tajo y Guadiana) está enmarcada internacionalmente por dos instrumentos legales principales: la DMA europea, y la Convención de Albufeira. Sin embargo, la esencia de la gobernanza y gestión tanto del territorio como de sus recursos hídricos se mantiene bajo el control estrictamente nacional y soberano de cada país ribereño.

La Convención de Albufeira es un acuerdo bilateral firmado entre los dos países ibéricos en 1998 que regula la “cooperación para la protección y aprovechamiento sostenible de las aguas de las cuencas hidrográficas hispano-portuguesas”. Fue fruto de una intensa negociación diplomática, desencadenada por un conflicto político creciente entre los dos países a inicios de la década de 1990, a consecuencia tanto de las crecientes demandas y necesidades hídricas de ambos países, como de la larga sequía que afectó profundamente el centro y sur peninsulares entre 1991 y 1992, y de las opciones políticas tomadas para enfrentarse a ella. Entre estas opciones sobresale la presentación pública en España de un proyecto de Plan Hidrológico Nacional (1993) que contemplaba la transferencia de importantes volúmenes de agua desde las cuencas compartidas del norte peninsular (Duero y Miño) a la costa mediterránea de España (Fig. 4); y del lado portugués, la decisión unilateral de construir el mayor embalse de Europa (Alqueva) en la cuenca compartida (y sobre-explotada) del Guadiana. Como resultado del conflicto, se iniciaron negociaciones de alto nivel político (incluyendo a los dos jefes de Estado), desarrolladas en paralelo con la elaboración y aprobación de la DMA europea (Thiel, 2004).

- DOI: 10.17551/2358-1778/geoamazonia.v3n6p54-82

Leandro Del Moral ITUARTE



Figura 4 – El Plan Hidrológico Nacional Español propuesto en 1993 (fuente: Hernández-Mora et al. 2014)

El Convenio de Albufeira fue ampliamente alabado como un acontecimiento diplomático de carácter histórico por los dos Gobiernos, y de hecho tiene un papel significativo tanto para la gestión de las cuencas transfronterizas y sus recursos, como para las propias relaciones políticas bilaterales. Sin embargo, su naturaleza sigue siendo estrictamente gubernamental, sin ningún tipo de gobernanza multi-escalar o de una participación pública efectiva (Serenó, 2011). Contrariamente a las comisiones internacionales de las cuencas del Scheldt (Francia, Bélgica, Luxemburgo), del Reno (Suiza, Alemania, Francia, Holanda) o del Danubio (la cuenca más internacional del mundo, con 19 países ribereños), las negociaciones y funcionamiento del Convenio de Albufeira no otorgan representación a las Comunidades Autónomas en sus órganos directivos, a pesar del estatuto casi-federal de España.

Además, la estructura de gestión del Convenio no es suficientemente flexible y eficaz, al estar condicionada directamente por la agenda diplomática y los intereses estrictamente nacionales de los dos países (Do Ó, 2012). Dominado por este enfoque en los aspectos de soberanía (Lopes, 2012), el Convenio enlaza los dos Estados únicamente al nivel político de gobiernos centrales, sin incorporar ningún papel participativo (y no

- DOI: [10.17551/2358-1778/geoamazonia.v3n6p54-82](https://doi.org/10.17551/2358-1778/geoamazonia.v3n6p54-82)

Leandro Del Moral ITUARTE

solamente informativo) a los distintos sub-niveles y escalas de decisión y gestión del agua existentes en cada país.

En resumen, las cuencas transfronterizas de la Península Ibérica nunca han sido empoderadas de cara a gestionar sus recursos hídricos a su escala internacional. A pesar del acuerdo de cooperación existente, cada país conserva las competencias clave y total soberanía sobre ‘sus propios’ recursos, sobre la base de un modelo rígido y estrictamente gubernamental de cooperación. Esto ha desembocado a menudo en falta de cooperación y en conflictos institucionales y diplomáticos, ya sea entre países, regiones, autoridades locales, usuarios del agua u otros actores, aunque estos conflictos raramente han sido reconocidos por las autoridades nacionales, deseosas de preservar la imagen de cooperación diplomática y de total control de sus asuntos internos.

La existencia de una frontera internacional parece aumentar aún más los recelos estatales de pérdida de control o la propia soberanía, empujando a los gobiernos centrales a reducir la autonomía de las administraciones regionales y de cuenca en la parte de la cuenca correspondiente a cada país. En consecuencia, y de forma algo paradójica, el ámbito transfronterizo (inherentemente conflictivo) de las cuencas ibéricas contribuye a aumentar el conflicto interno de cada país (y en particular en España) entre administraciones centrales y regionales.

Tal como argumentan Zeitoun y Mirumachi (2008), existe el riesgo de que la aceptación acrítica de estas formas tradicionales y rígidas de ‘cooperación’, como las incluidas en el funcionamiento del Convenio de Albufeira, pueda a su vez sostener y profundizar el conflicto para cuya resolución se ha creado el propio acuerdo.

5.4. Relaciones de poder multi-escalares en Iberia

Al considerar cuestiones de ajuste espacial, se debe considerar con particular atención las cambiantes relaciones entre las estructuras de gobernanza, identificando las conexiones que emergen de las dinámicas de poder, tanto material como discursivo. En el caso de la península Ibérica, diversas escalas de gobernanza del agua, concretamente en el aspecto clave de la asignación del recurso, se superponen, creando fronteras conflictivas con otras escalas y grupos de actores (Tabla 1).

Tabla 1 - Caracterización de la escala espacial de asignación de recursos hídricos en la Península Ibérica (fuente: adaptado de Hernández-Mora et al. 2014)

Escala espacial	Caracterización	Instrumento legal/administrativo	Criterio dominante de asignación
Internacional	Acuerdos sobre aportaciones de las cuencas transfronterizas	Convenio de Albufeira	Garantía de producción hidro-electricidad, abastecimientos, caudales ambientales, protección contra avenidas
Nacional	Reglas generales de gestión del agua, regulación de trasvases intercuenas (España)	Ley de Aguas, Plan Hidrológico Nacional (España)	“Balance Hidrológico Nacional” (España), Estrategias económicas y territoriales nacionales
Regional (sólo España: Comunidades Autónomas)	Cuencas intracomunitarias (intra-regionales)	Leyes Autonómicas del Agua	Estrategias regionales de desarrollo
Cuencas /Demarcaciones	Asignación de recursos hídricos internos de la demarcación	Planes de Cuenca	Orden de prioridades, balance oferta/demanda, mitigación de riesgos
‘Sistemas de Explotación’	Territorios sub-cuenca con sistemas hidráulicos común	Planes de Cuenca/comisiones de desembalse	Sectoriales / Territoriales (sub-cuencas)
Unidades de demanda (solo España)	Grupos sectoriales de usuarios	Usos actuales y escenarios de demanda de los Planes de Cuenca	
Usuarios	Concesionarios de agua (poblaciones, empresas hidroeléctricas, regantes...)	Títulos (‘concesiones’ de utilización del agua)	Prioridades, derechos y títulos existentes

Estos distintos niveles no constituyen una estructura piramidal rígida, sino más bien una constelación en la cual cada escala se conecta con las demás, y distintos actores actúan simultáneamente en diversas escalas. La tendencia de los actores gubernamentales es definir competencias y responsabilidades claras para cada nivel, basados en la consideración de qué escala es la más apropiada para cada tipo de decisiones, pero este enfoque es excesivamente estático, y no permite incorporar las

- DOI: [10.17551/2358-1778/geoamazonia.v3n6p54-82](https://doi.org/10.17551/2358-1778/geoamazonia.v3n6p54-82)

Leandro Del Moral ITUARTE

dinámicas de poder que emergen de las demandas y posiciones conflictivas entre distintos actores.

En la Península Ibérica este hecho se manifiesta de una forma clara en el caso de los intereses crecientemente opuestos de las Comunidades Autónomas y la Administración Central del Estado Español, pero también en la breve duración del modelo descentralizado de la gestión del agua en Portugal (Administraciones de Regiones Hidrográficas entre 2005 y 2011). El ámbito internacional transfronterizo de algunas de las mayores y más importantes cuencas de la Península (Miño, Duero, Tajo y Guadiana), añade aún más complejidad a esta encrucijada de relaciones de poder.

Hasta ahora el mito de la cuenca hidrográfica como la unidad territorial propia para la gestión del agua ha contribuido no solamente a forjar la cooperación internacional entre los dos estados, sino también a definir los propios términos de esa cooperación (en el ámbito del Convenio de Albufeira). Sin embargo, durante los últimos años (coincidiendo con la crisis financiera y económica que afecta de forma particularmente severa los dos países ibéricos), las dificultades y conflictos internos están dando lugar a una parálisis de la cooperación transfronteriza en materia de aguas. La solución a esta situación, a partir de ahora deberá incorporar la reflexión crítica de la política escalar en la que se basa este artículo.

En términos generales, los conflictos territoriales sobre derechos y competencias en materia de aguas están dificultando la implementación de la DMA en los dos países ibéricos. Tanto el modelo más centralizado de Portugal como el modelo Comunidad Autónoma-cuenca hidrográfica de España han sido hasta el momento ejemplos de enfoques técnico-hidráulicos que han permitido una gestión del agua orientada a la satisfacción de las demandas, en particular de los grandes usuarios del regadío y de la energía hidroeléctrica.

Por distintas razones, las cuencas hidrográficas ibéricas han fracasado como unidades de planificación y gobernanza ‘sostenible e integrada’ del agua. Si en el caso de España esto ha ocurrido principalmente por el ideario de los organismos de cuenca, tutelados históricamente por los ejecutores de la política hidráulica tradicional, sujetos a la autoridad del Estado central y actualmente en conflicto con otras escalas

- DOI: [10.17551/2358-1778/geoamazonia.v3n6p54-82](https://doi.org/10.17551/2358-1778/geoamazonia.v3n6p54-82)

Leandro Del Moral ITUARTE

jurisdiccionales, en Portugal este fracaso se debe en particular al escaso empoderamiento político de los actores no-gubernamentales.

6. CONCLUSIONES

77

Durante las últimas décadas y hasta la emergencia del reciente debate, la escala de la cuenca hidrográfica ha sido generalmente considerada como la unidad territorial adecuada e imprescindible para la aplicación del modelo de ‘gestión sostenible e integrada’ de los recursos hídricos, basada en su ‘gobernanza participativa’, a la vez que con fuerte énfasis en la naturaleza del agua como bien económico (Gestión integrada de Recursos Hídricos, GIRH, IWRM en sus siglas en inglés). Estos conceptos, que se enlazan y vinculan mutuamente, han adquirido progresivamente aceptación global durante las últimas décadas como ‘panacea’ para gestionar el agua. Mientras las experiencias de gestión han intentado (en general, con poco éxito) integrar estos conceptos, el análisis teórico y la investigación aplicada van mostrando las limitaciones de este enfoque y la necesidad de combinar las diversas escalas que cubren no solamente la esfera de la naturaleza sino también las esferas de la historia y de la política (Moss, 2012).

El caso de estudio de la Península Ibérica muestra este fenómeno tanto en la escala internacional (Portugal-España) como a la interna de cada país. Aunque comparten un mismo medio físico (climático, hidrológico, ecológico, con las diversidades internas que lo caracterizan), así como la mayor parte de su espacio hidrográfico, la historia de ambos estados ha dado lugar a marcos institucionales y a organizaciones jurisdiccionales muy diferentes. Desde esas experiencias político-administrativas contrastadas, ambos estados se enfrentan al reto de la incorporación del modelo de gestión que representa la DMA aprobada en el año 2000, una de las expresiones más avanzadas del modelo de GIRH/IWRM, plenamente identificado con la idea de la cuenca hidrográfica como ámbito de gestión. Superado ya primer ciclo de planificación (2009-2015), la experiencia ibérica muestra cómo las realidades históricas, sociales y políticas contextualizan la materialización del programa de la DMA. Además de la pervivencia de las estrategias hidráulicas dominantes en ambos países (el paradigma hidráulico), desde el punto de vista territorial, la diferente trayectoria

- DOI: [10.17551/2358-1778/geoamazonia.v3n6p54-82](https://doi.org/10.17551/2358-1778/geoamazonia.v3n6p54-82)

Leandro Del Moral ITUARTE

institucional de las cuencas, la relación entre ambos estados y entre estos y los dinámicos poderes territoriales subestatales condicionan profundamente las posibilidades del ajuste espacial que la doctrina de la cuenca hidrográfica y la DMA propugnan.

En coherencia con la literatura científica actual, en este artículo no se sugiere el abandono del concepto de ‘ajuste espacial’ ni las potencialidades del ámbito de la cuenca hidrográfica para la gestión del agua. Pero sí se defiende la existencia de múltiples geografías del agua, formadas por espacios sociales, económicos, políticos, culturales y físicos que se sobreponen, así como la importancia de formas flexibles y colaborativas de trabajar a través de las fronteras y límites que aquellos distintos espacios suponen. También se muestra que la configuración espacial de la gestión del agua está estrechamente relacionada con las constelaciones de poder, y que la investigación sobre el ‘ajuste espacial’ necesita prestar más atención a los temas de política y poder en los procesos de adaptación institucional.

El ajuste espacial, como sería el caso de la gestión del agua por cuencas, no debe ser entendido como una panacea de cara a los problemas ambientales (Ostrom et al. 2007), sino como una práctica de (co-)gestión adaptativa, involucrando un amplio espectro de actores relevantes que operan en distintas escalas y contextos espaciales. Formas recientes de conceptualizar, institucionalizar y practicar el ajuste espacial vía la gestión del agua por cuencas (y vía la implementación de la DMA en el caso de la UE) apuntan todas en la misma dirección: que el valor del concepto de ajuste espacial no es tanto el de una categoría normativa para el diseño institucional, como el de un marco analítico que permite descubrir las múltiples geografías de la gestión del agua, los problemas que pueden generar y las opciones para abordarlos.

En línea con los trabajos recientes sobre la gobernanza policéntrica de los sistemas socio-ecológicos (Pahl-Wostl et al., 2012), se deben evitar prejuicios negativos sobre la co-existencia de múltiples ajustes jurisdiccionales e institucionales; por el contrario, se deben llevar a cabo estudios empíricos más profundos sobre sus potencialidades y limitaciones.

AGRADECIMIENTOS

- DOI: [10.17551/2358-1778/geoamazonia.v3n6p54-82](https://doi.org/10.17551/2358-1778/geoamazonia.v3n6p54-82)

Leandro Del Moral ITUARTE

El autor agradece el apoyo de la Comisión Europea a través del proyecto SWAN (FP7-INCOLAB -2011). También agradece la colaboración del Dr. Afonso do O en la redacción del trabajo en el que se basa este artículo.

79

REFERENCIAS

- Andersson, I., Petersson, M., & Jarsjö, J. (2011). Impact of the Water Framework Directive on local-level water management: case study Oxunda catchment, Sweden. *Land Use Policy*, 29, 73–82.
- Biswas, A.K. (2004). Integrated water resources management: a reassessment (a Water Forum contribution). *Water International*, 29, 248–256.
- Blomquist, W., & Schlager, E. (2005). Political pitfalls of integrated watershed Management. *Society & Natural Resources*, 18(2).
- Budds, J., & Hinojosa, L. (2012). Restructuring and rescaling water governance in mining contexts: The co-production of waterscapes in Peru. *Water Alternatives*, 5(1), 119-137.
- Bukowski, J. (2011). Sharing water on the Iberian Peninsula: A Europeanisation approach to explaining transboundary cooperation. *Water Alternatives*, 4(2), 171–196.
- Cano García, G. (1992): Confederaciones Hidrográficas, Gil Olcina, A. y Morales Gil, A. (eds.), *Hitos históricos de los regadíos españoles*, Madrid, Ministerio de Agricultura Pesca y Alimentación, pp. 309-355.
- Cohen, A. (2012). Watersheds as boundary objects: Scale at the intersection of competing ideologies. *Environment and Planning A*, 44, 2207-2224.
- Cohen, A., & Davidson, S. (2011). The watershed approach: Challenges, antecedents, and the transition from technical tool to governance unit. *Water Alternatives*, 4(1), 1-14.
- Costa, J. (1911): *Política hidráulica*. Madrid, Biblioteca Joaquín Costa.
- De Vries, J. (2008). Breaking the deadlock. Lessons from cross-border spatial projects in Flanders and The Netherlands. *DisP*, 172, 48–62.
- Del Moral Ituarte, L. (1995): El origen de la organización administrativa del agua y de los estudios hidrológicos en España. El caso de la cuenca del Guadalquivir, *Estudios Geográficos*, LVI (219): 371-393.
- Del Moral Ituarte, L. (2000). Problems and trends in water management within the framework of autonomous organization of the Spanish State. *XXIX International Geographical Union Congress (Seoul): Living with Diversity* (pp. 617-636). Madrid: AGE.
- Del Moral Ituarte, L. (2010). The Hydraulic paradigm and the production of a New Geography in Spain: origins and historical evolution between the sixteenth and twentieth centuries. In T. Tvedt & R. Cooney (Eds.), *A History of Water* (pp. 440-462). London / New York: I.B. Tauris.
- Del Moral Ituarte, L. (en prensa): “Discursos sobre el agua en la cuenca del Segura: raíces históricas, continuidades y cambios recientes”, Libro Homenaje al Profesor Alfredo Morales Gil, Universidad de Alicante, Alicante.
- Del Moral L. & Do O, A. (2014): “Water governance and scalar politics across multiple-boundary river basins: states, catchments and territorial powers in the Iberian Peninsula”, *Water International*, vol. 39, num. 3, pp. 333-347.
- Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2000 (establishing a framework for Community action in the field of water policy).

- DOI: [10.17551/2358-1778/geoamazonia.v3n6p54-82](https://doi.org/10.17551/2358-1778/geoamazonia.v3n6p54-82)

Leandro Del Moral ITUARTE

- Do Ó, A. (2012). Drought planning and management in transboundary river basins: the case of the Iberian Guadiana. *Water Policy*, 14, 784-799.
- Fall, J.J. (2005). *Drawing the line: Nature, hybridity and politics in transboundary spaces*. Aldershot: Ashgate.
- Fall, J.J. (2010). Artificial states? On the enduring geographical myth of natural borders. *Political Geography*, 29(3), 140-147.
- Frutos Mejías, L.M. (1995): Las confederaciones sindicales hidrográficas (1926-1931), Gil Olcina, A. y Morales Gil, A. (eds), *Planificación hidráulica en España*, pp. 181-256. Murcia, Fundación Caja del Mediterráneo.
- Furlong, K. (2006). Hidden theories, troubled waters: International relations, the 'territorial trap', and the Southern African Development Community's transboundary waters. *Political Geography*, 25(4), 438-458.
- Gleick, P. (1993). *Water in crisis – a guide to the world's freshwater resources*. New York: Oxford University Press.
- Gil Olcina, A. (2002): De los planes hidráulicos a la planificación hidrológica, en Gil Olcina, A. y Morales Gil, A. (eds), *Insuficiencias hídricas y Plan Hidrológico Nacional*, Alacant, Universitat d'Alacant, pp. 11–44.
- Gómez Mendoza, J. (1992): Regeneracionismo y regadíos, *Hitos históricos de los regadíos españoles*, Madrid, MAPA, pp. 231-262.
- Graefe, O. (2011). River basins as new environmental regions? The depoliticization of water management. *Procedia Social and Behavioral Sciences*, 14, 24–27.
- Hernández-Mora, N, Del Moral, L, La Roca, F, La Calle, A, Schmidt, G. (2014): "Interbasin water transfers in Spain. Interregional conflicts and governance responses". In G Schneier-Madanes (ed.) *Globalized water*, Dordrecht, Germany: Springer.
- Huitema, D., Mostert, E., Egas, W., Moellenkamp, S., Pahl-Wostl, C., & Yalcin, R. (2009). Adaptive water governance: assessing the institutional prescriptions of adaptive (co-) management from a governance perspective and defining a research agenda. *Ecology and Society*, 14(1): 26.
- Johnson, C. (2012). Toward post-sovereign environmental governance? Politics, scale, and EU Water Framework Directive. *Water Alternatives*, 5(1), 83-97.
- Karkkainen, B.C. (2004). Post-sovereign environmental governance. *Global Environmental Politics*, 4(1), 72-96.
- Lefebvre, H. (1974): *La production de l'espace*, París, Antropos.
- Lopes, P. (2012). Governing Iberian Rivers: from bilateral management to common basin governance? *International Environmental Agreements*, 12, 251-268.
- Lorenzo Pardo, M. (1930): *Nueva política hidráulica. La Confederación del Ebro*, CIAP, Madrid.
- Lovell, C., Mandondo, A., & Moriarty, P. (2002). The question of scale in integrated natural resource management. *Conservation Ecology*, 5, 2-25.
- MacKinnon, D., & Tetzlaff, D. (2009). Conceptualising Scale in Regional Studies and Catchment Science – Towards an Integrated Characterisation of Spatial Units. *Geography Compass*, 3/3, 976–996.
- Mateu Bellés, J.F. (1995): Planificación hidráulica de las Divisiones Hidrológicas (1865-1899), en Gil Olcina, A.; Morales Gil, A. (eds.): *Planificación hidráulica en España*. Alicante, Fundación Caja del Mediterráneo, pp. 69-105.
- Mateu Bellés, J.F. (2011a): *La primera Confederación Hidrográfica del Júcar (1934-1942)*, Valencia, Confederación Hidrográfica del Júcar.

- DOI: [10.17551/2358-1778/geoamazonia.v3n6p54-82](https://doi.org/10.17551/2358-1778/geoamazonia.v3n6p54-82)

Leandro Del Moral ITUARTE

- Melgarejo, J. (1988): *La política hidráulica primorriverista: la Confederación Sindical Hidrográfica del Segura*, Murcia, COIAM.
- Mitchell, B. (1990). *Integrated water management: international experiences and perspectives*. London: Belhaven Press.
- Molle, F. (2006). *Planning and managing water at the river-basin level: Emergence and evolution of a concept* (Comprehensive Assessment of Water Management in Agriculture, Research Report No. 16). Colombo: International Water Management Institute.
- Molle, F. (2008). Nirvana Concepts, Narratives and Policy Models: Insights from the Water Sector. *Water Alternatives*, 1(1), 131-156.
- Molle, F. (2009). River-basin planning and management: The social life of a concept. *Geoforum*, 40(3), 484-494.
- Molle, F., Wester, P., & Hirsch, P. (2010). River basin closure: Processes, implications and responses. *Agricultural Water Management*, 97, 56-577.
- Moss, T. (2003). Solving problems of “fit” at the expense of problems of “interplay”? The spatial reorganisation of water management following the EU Water Framework Directive. In H. Breit, A. Engels, T. Moss, & M. Troja (Eds.), *How institutions change: perspectives on social learning in global and local environmental contexts*, Opladen: Leske and Budrich, 85-121.
- Moss, T. (2012). Spatial fit, from panacea to practice: implementing the EU Water Framework Directive. *Ecology and Society*, 17(3): 2.
- Mostert, E. (1998). River basin management in the European Union: how it is done and how it should be done. *European Water Management*, 1(3), 26-35.
- Norman, E. (2012). Cultural politics and transboundary resource governance in the Salish sea. *Water Alternatives*, 5(1), 138-160.
- Norman, E., & Bakker, K. (2009). Transgressing scales: Transboundary water governance across the Canada-U.S. border. *Annals of the Association of American Geographers*, 99(1), 99-117.
- Norman S.E., Bakker, K & Cook, C. (2012). Introduction to the Themed Section: Water Governance and the Politics of Scale. *Water Alternatives* 5(1), 52-61.
- Newson, M. D. (1992). *Land, Water, and Development: River Basin Systems and Their Sustainable Management*. London: Routledge.
- Ortega Cantero, N. (1979): Política hidráulica y política colonizadora durante la Dictadura de Primo de Rivera, *Cuadernos Económicos del ICE*, 10: 353-381.
- Ortega Cantero, N. (1999): La política hidráulica española hasta 1936, en Garrabou, R. y Naredo, J.M. (eds.), *El agua en los sistemas agrarios. Una perspectiva histórica*, Fundación Argentaria, Madrid, pp. 159-180.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the commons: the evolution of institutions for collective actions*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Ostrom, E., Janssen, M., & Anderies, J. (2007). Going beyond panaceas. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 104, 15176-15178.
- Pahl-Wostl, C., Lebel, L., Knieper, C., & Nikitina, E. (2012). From applying panaceas to mastering complexity: Towards adaptive water governance in river basins. *Environmental Science & Policy*, 23, 24-34.
- Pato, J.H. (2011). *História das políticas públicas de abastecimento e saneamento de águas em Portugal*. Lisboa: Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos (ERSAR).

- DOI: 10.17551/2358-1778/geoamazonia.v3n6p54-82

Leandro Del Moral ITUARTE

- Pérez-Díaz, V., Mezo, J., & Álvarez-Miranda, B. (1996). *Política y economía del agua en España*. Madrid: Circulo de Empresarios.
- Perreault, T. (2005). State restructuring and the scake politics of rural water governance in Bolivia. *Environment and Planning A* 37 (2), 263-284
- Sabatier, P., Focht, W., Lubell, M., Trachtenberg, Z., Vedlitz, A., & Matlock, M. (2005). *Swimming upstream: collaborative approaches to watershed management*. Cambridge, USA: MIT Press.
- Sanchis Ibor, C. (2012). La confederación fallida. Administración y usuarios en la cuenca del Turia (1928-1936), *Cuadernos de Geografía*, 91/92, 19-42.
- Saurí, D., & Del Moral, L. (2001). Recent developments in Spanish water policy: alternatives and conflicts at the end of the hydraulic age. *Geoforum*, 32, 351-362.
- Saurí, D., & Del Moral, L. (2012). Governance of large hydraulic infrastructure in Spain: a historical approach. In T. Katko, P. Juuti, & K. Schwartz (Eds.), *Water services management and governance: lessons for a sustainable future*, London: IWA Publishing, 43-52.
- Sereno, A. (2011). *Ríos que nos separan, aguas que nos unen: análisis jurídico de los Convenios Hispano-Lusos sobre aguas internacionales*. Valladolid: Fundación Lex Nova.
- Sereno, A. (2012). La «territorialización» de la política nacional de aguas: efectos a nivel internacional. *Actualidad Jurídica Ambiental*, July 2012, 1-16.
- Swyngedouw, E. (1999). Modernity and hybridity: nature, regeneracionismo, and the production of the Spanish waterscape, 1890-1930. *Annals of the Association of American Geographers*, 89(3), 443-465.
- Swyngedouw, E. (2015). *Liquid Power. Contested Hydro-Modernities in Twentieth-Century Spain*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- Thiel, A. (2004). Transboundary resource management in the EU: transnational welfare maximisation and transboundary water sharing on the Iberian Peninsula? *Journal of Environmental Planning and Management*, 47(3), 331-350.
- Thiel, A. (2009). Europeanisation and the rescaling of water services: agency and state spatial strategies in the Algarve, Portugal. *Water Alternatives*, 2(2), 1-20.
- Thiel, A., & Egerton, C. (2011). Re-scaling of resource governance as institutional change: the case of water governance in Portugal. *Journal of Environmental Planning and Management*, 54(3), 383-402.
- Young, O. (2003). *The institutional dimensions of environmental change: fit, interplay and scale*. Cambridge, USA: MIT Press.
- Zeitoun, M., & Mirumachi, N. (2008). Transboundary water interaction I: reconsidering conflict and cooperation. *International Environmental Agreements*, 8, 297-316.