

Recursos Hídricos

Volume 44, N.º 2 | dezembro 2023

VOLUME ESPECIAL

CONVENÇÃO DE ALBUFEIRA



**ASSOCIAÇÃO
PORTUGUESA DOS
RECURSOS HÍDRICOS**

Título

Revista Recursos Hídricos

Data de publicação

29 de maio de 2024

Data do número

Dezembro 2023

Proprietário

Associação Portuguesa dos Recursos Hídricos

Diretora

Susana Neto

Subdirector

Rui Rodrigues

Diretores Associados

Cláudia Brandão

Amparo Sereno

José Maria Santos

Conselho Editorial

António Betâmio de Almeida

António Guerreiro de Brito

António Pinheiro

Bernardo Silva

Catarina Roseta Palma

Dália Loureiro

Fernando Veloso Gomes

Francisco Ferreira

Francisco Nunes Correia

Francisco Taveira Pinto

Jaime Melo Baptista

João Pedroso de Lima

Jorge Matos

José Manuel Ginçalves

José Maria Santos

José Matos

Manuela Moreira da Silva

Maria José Vale

Maria Paula Mendesa

Paulo Canelas de Castro

Rafaela Matos

Rodrigo Maia

Rodrigo Oliveira

Rui Ferreira

Teresa Ferreira

Membros da Comissão Diretiva

Jorge Cardoso Gonçalves (Presidente)

Ana Estela Barbosa (Vice-Presidente)

Carla Rolo Antunes (Vice-Presidente)

Carina Almeida (Vogal)

Tiago Ferradosa (Vogal)

Secretariado

Ana Estêvão

André Cardoso

Conceição Martins

Redação, Administração e Sede do editor

Associação Portuguesa dos Recursos Hídricos

a/c LNEC

Av. do Brasil, 101

1700-066 Lisboa

PORTUGAL

Telefone 21 844 34 28 Fax 21 844 30 17

NIF n.º 501063706

Design

Ana Rosária Gonçalves

Periodicidade

Semestral

Edição digital gratuita**Estatuto Editorial**

<http://www.aprh.pt/rh/estatuto-editorial.html>

Os artigos publicados na Recursos Hídricos são identificados com DOI (Digital Object Identifier).

Registo de Pessoa Colectiva n.º 501063706

Registo na ERC n.º 125584

ISSN 0870-1741

Apoiantes



Direção-Geral de Agricultura
e Desenvolvimento Rural

ÍNDICE

EDITORIAL	5
Susana Neto	5
TESTEMUNHOS	7
<i>25 anos da Convenção de Albufeira</i>	
Elisa Ferreira	9
<i>Cooperação e Concertação Luso-Espanhola na Gestão Sustentável dos Rios Internacionais: Um Olhar sobre a Convenção de Albufeira</i>	
José Pimenta Machado	13
EDITORIAIS CONVIDADOS	15
<i>No 25º aniversário da Convenção de Albufeira, breve apontamento histórico</i>	
Pedro Cunha Serra	17
<i>A Convenção de Albufeira de 1998 – do utilitarismo à sustentabilidade na gestão das águas das bacias hidrográficas partilhadas entre Portugal e Espanha</i>	
António Gonçalves Henriques.....	23
<i>A construção da Convenção de Albufeira e o seu significado - apontamento histórico e avaliação prospectiva</i>	
Paulo Canelas de Castro	39
ARTIGOS DE OPINIÃO	35
<i>Para a História da Convenção de Albufeira. Regime de caudais proposto pela Parte portuguesa para o rio Guadiana</i>	
Pedro Cunha Serra	37
<i>A Parte que se tornou o Todo</i>	
Rui Rodrigues.....	49
<i>O 25º aniversário da Convenção Albufeira: ponto de situação e futuros desafios</i>	
Amparo Sereno	57
<i>Desafios da Convenção de Albufeira face às alterações climáticas</i>	
Raquel Palermo	67
<i>A Convenção que ainda está por convencionar</i>	
Afonso do Ó	71
ACQUAJURIS	73
<i>A Convenção de Albufeira, revisitada 25 anos após a sua adoção: regime jurídico vivo para a gestão integrada dos recursos hídricos luso-espanhóis no século XXI</i>	
Paulo Canelas de Castro	75

A CONVENÇÃO SOBRE COOPERAÇÃO PARA A PROTEÇÃO E O APROVEITAMENTO SUSTENTÁVEL DAS ÁGUAS DAS BACIAS HIDROGRÁFICAS LUSO-ESPAÑHOLAS E O PROTOCOLO ADICIONAL, ASSINADOS EM ALBUFEIRA EM 30 DE NOVEMBRO DE 1998

Bem-vindos ao segundo volume de 2023 que encerra este ano editorial dedicando um Número Especial aos 25 anos de assinatura da Convenção de Albufeira (CA). Torna-se desnecessário reforçar a importância diplomática e política de que a CA se reveste na regulação dos usos das águas internacionais em Portugal e Espanha. Assim como é redundante lembrar que todo o quadro de planeamento dos recursos hídricos nacionais nas regiões hidrológicas ibéricas tem sido enquadrado por esta Convenção, ainda que nem sempre esse enquadramento tenha sido claro e eficaz.

Para este Número Especial, contamos com a preciosa contribuição de vários protagonistas diretos na assinatura da Convenção e na preparação da mesma, em 1998. Esta edição estrutura-se em torno de 4 secções: Testemunhos; Editoriais Convidados; Artigos de Opinião; e Aquajuris.

Na secção dos 'Testemunhos', aplaudimos, em primeiro lugar, a peça da Dra. Elisa Ferreira, atualmente Comissária Europeia (Coesão e Reformas) e que era, em 1998 Ministra do Ambiente do XIII Governo Constitucional (1995 a 1999). No seu texto: *25 anos da Convenção de Albufeira*, a Dra. Elisa Ferreira traz-nos um enquadramento da assinatura da CA, no âmbito dos objetivos complexos e amplos na gestão do recurso essencial que é a água no contexto europeu, tanto em 1998, como agora. Chamando a atenção para o interesse que a solução que Portugal e Espanha adotaram, no quadro da União Europeia, sobretudo quando se discutia nessa altura em Bruxelas todo o enquadramento e conceitos que vieram a enformar a Diretiva Quadro da Água, aprovada em 2000. Este testemunho realça também como adquiriram uma relevância fundamental os princípios da integralidade das bacias hidrográficas e da decorrente limitação à liberdade total na utilização do recurso comum, de onde decorre a indispensabilidade de cooperação internacional para atingir objetivos gerais de sustentabilidade. O segundo testemunho é-nos dado pelo dirigente da Agência Portuguesa do Ambiente (APA), Engenheiro José Pimenta Machado que, no texto: *Cooperação e*

Concertação Luso-Espanhola na Gestão Sustentável dos Rios Internacionais: Um Olhar sobre a Convenção de Albufeira, refere a atualidade do texto da Convenção e celebra o momento como oportuno para homenagear os negociadores que a redigiram e os políticos que a tornaram possível, reconhecendo a sua visão e coragem. O Engenheiro Pimenta Machado lembra ainda a necessidade de rever e melhorar as ações de aplicação da Convenção e o investimento em mais meios que permitam aprofundar o disposto no seu texto original.

Na secção de 'Editoriais Convidados', esta edição especial conta com os contributos de dois dirigentes da Administração Pública que, à data, estiveram direta e intensamente envolvidos no processo de preparação técnica e política da assinatura da Convenção de Albufeira entre Portugal e Espanha. Os contributos do Engenheiro Pedro Cunha Serra e do Professor António Gonçalves Henriques, à data Presidente e Vice-Presidente do Instituto da Água, respetivamente, relatam factos e memórias desse acontecimento. O Engenheiro Pedro Serra traça no seu texto: *No 25º aniversário da Convenção de Albufeira, breve apontamento histórico*, todo o historial dos antecedentes da CA e da sua preparação, incidindo em particular na questão do regime de caudais consagrado depois no Protocolo Adicional, explicando a sua visão de como se chegou a esse protocolo e qual o efeito decorrente deste para o equilíbrio nas relações entre os dois Estados ibéricos. O contributo do engenheiro Pedro Serra para esta edição especial é ainda complementado com artigo adicional sobre a Convenção de Albufeira que está inserido na secção de 'Artigos de Opinião'. Num texto de reflexão: *A Convenção de Albufeira de 1998 – Do utilitarismo à sustentabilidade na gestão das águas das bacias hidrográficas partilhadas entre Portugal e Espanha*, o Professor Gonçalves Henriques enquadra os antecedentes desta assinatura, referindo a necessidade da resolução do problema da escassez de recursos hídricos da vertente mediterrânea da Península Ibérica. Discute as alterações de paradigma desde os planos de obras hidráulicas da década de 40 e a aprovação da Diretiva Quadro da Água em 2000 e finaliza realçando a necessidade premente de reforçar a implementação da Convenção de Albufeira. Nesta secção contamos ainda com o contributo do Professor Paulo Canelas de Castro que esteve diretamente envolvido na preparação dos textos da Convenção e que aqui nos traz uma reflexão e balanço sobre o processo de preparação e negociação da mesma, no texto: *A construção da convenção de Albufeira e o seu significado - apontamento histórico e avaliação prospectiva*.

Na seção 'Artigos de Opinião', apresentam-se cinco contributos de relevo nesta efeméride e que integram diversos aspetos ligados ao historial da Convenção. Assim, da autoria do Engenheiro Pedro Serra: *Para a História da Convenção de Albufeira. Regime de caudais proposto pela Parte portuguesa para o rio Guadiana*; da autoria do Engenheiro Rui Rodrigues, o artigo: *A Parte que se tornou o Todo*; da autoria da Doutora Amparo Sereno, o artigo: *O 25 aniversário da Convenção Albufeira: ponto de situação e futuros desafios*; da autoria da Engenheira Raquel Palermo, o artigo: *Desafios da Convenção de Albufeira face às Alterações Climáticas*; e, finalmente, da autoria do Doutor Afonso do Ó, o artigo: *A Convenção que ainda está por convencionar*.

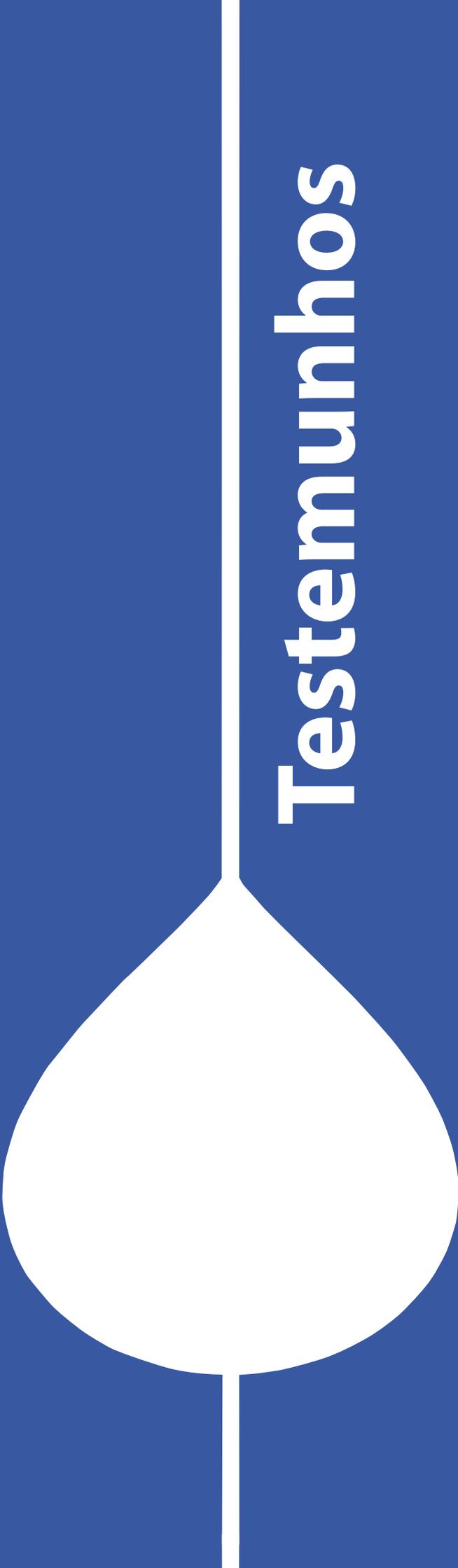
A última secção deste volume 'Acquajuris', apresenta uma extensa análise jurídica da autoria do professor Paulo Canelas de Castro: *A Convenção de Albufeira, revisitada 25 anos após a sua adoção: regime jurídico vivo para a gestão integrada dos recursos hídricos luso-espanhóis no século XXI*. Ao longo desta, o autor que foi também interveniente direto na preparação da Convenção de Albufeira, aprecia detalhadamente o regime jurídico que antecede e sucede à Convenção de Albufeira.

A Direção da revista RH agradece a todos os Autores os Artigos, Editoriais Convidados e Testemunhos com que generosamente contribuíram para a construção deste volume de celebração dos 25 anos da assinatura da Convenção de Albufeira.

Desejamos a todos uma leitura profícua e inspiradora sobre este importante instrumento de política da água na Península Ibérica.

Susana Neto

Diretora da Revista Recursos Hídricos



Testemunhos

25 anos da Convenção de Albufeira

Elisa Ferreira

*Testemunho da Doutora Elisa Ferreira, atual Comissária Europeia (Coesão e Reformas)
Ministra do Ambiente do XIII Governo Constitucional (1995 a 1999)*

Começo por agradecer o convite para contribuir para este número especial da revista *Recursos Hídricos* que comemora os 25 anos da assinatura da Convenção de Albufeira, concluída quando ocupava responsabilidades governativas na área do Ambiente. Esta comemoração faz, a meu ver, todo o sentido por dois motivos em particular:

- a utilidade efetiva da Convenção depende do acompanhamento, monitorização e concretização de todos os seus elementos e potencialidades. O enquadramento normativo e os instrumentos criados pela Convenção devem ser uma constante nas relações entre Portugal e Espanha em matéria da gestão dos recursos hídricos, em termos técnicos, institucionais e políticos.
- a metodologia que está na base da Convenção, inovadora à época, continua a servir de exemplo para a gestão partilhada de recursos hídricos em países europeus e não europeus. Alguns dos conceitos utilizados e mecanismos criados para a sua gestão podem servir de inspiração na abordagem de problemas semelhantes noutros setores, nomeadamente em matéria ambiental ou de saúde pública.

Para que estes dois objetivos (entre tantos outros) se cumpram, a Convenção tem de ser conhecida e assumida como um instrumento vivo de gestão. Revisitá-la com o distanciamento de um quarto de século, assume, pois, um interesse especial. Pela minha parte, não pretendo entrar nos detalhes das lições a retirar da sua aplicação prática ao longo dos anos (os que continuaram a trabalhar no setor fá-lo-ão melhor do que eu), mas apenas partilhar algum do contexto que enquadrou este acordo, não obstante a subjetividade, agravada pela distância temporal, deste exercício.

A negociação da Convenção surge numa altura em que a questão hídrica, bem como outros temas como a questão dos resíduos nucleares, em particular toda a problemática em torno da localização de um depósito em Aldeadávila de la Ribera, constituíam “irritantes” e motivos de desconfiança num relacionamento bilateral que se pretendia construtivo e cooperante, nalgumas temáticas até cúmplice, no contexto da participação de ambos os países na União Europeia.

A posição geográfica de Portugal (a jusante), o facto de os principais rios portugueses terem a sua origem em Espanha, de a rede hidrográfica ser dominada pelos rios luso-espanhóis dado que as respetivas bacias hidrográficas geram 60% dos recursos hídricos, a expansão agrícola e urbana no sul geradora de problemas de sustentabilidade em termos de quantidade e qualidade dos recursos, as intenções de longo prazo em termos de investimentos considerados estratégicos de um e do outro lado da fronteira (em particular as discussões em torno do anteprojecto de Plano Hidrológico Espanhol de 1993, e aspetos específicos de projetos como a construção da barragem do Alqueva, do lado português), tornavam a criação de um quadro regulador das relações numa das principais prioridades políticas quando, em 28 de outubro de 1995, assumi a responsabilidade pela pasta do Ambiente no XIII governo constitucional. Não partíamos do zero, pois existia um quadro de relacionamento e cooperação estruturado em torno de alguns acordos bilaterais, como o Tratado de Limites de 1864, seguido dos Convénios de 1964 e 1968 e de estruturas institucionais que os operacionalizavam (nomeadamente a Comissão dos Rios Internacionais). Acontecia, no entanto, que as problemáticas que então emergiam

extravasavam substancialmente o alcance das convenções anteriores, predominantemente centradas em torno da regulação dos aproveitamentos para fins hidroelétricos. Três décadas decorridas (e uma vez concretizada uma parte substancial dos aproveitamentos então previstos), o foco teria de ser alargado para incluir uma abordagem comum sobre sustentabilidade de usos e a identificação de objetivos de longo prazo, como a salvaguarda do recurso em termos de qualidade e quantidade, incluindo a preservação dos ecossistemas e da biodiversidade. Acresce que alguns usos manifestamente excessivos, bem como o período de seca da primeira metade da década de 1990, justificavam claramente uma abordagem estruturada do problema. A vontade, por parte dos dois países, de abrir negociações ficaria expressa na Cimeira de Palma de Maiorca de 1993, enquanto alguns princípios enquadramentos do futuro Convénio foram acordados em 1994.

Portugal e Espanha não eram os únicos a sentir necessidade de abordar de forma articulada objetivos complexos e amplos na gestão do recurso essencial que é a água. Internacionalmente, as convenções de Espoo (1991), Helsínquia (1992), e Nações Unidas (1996), forneciam inspiração sobre novas abordagens possíveis. No entanto, no quadro da União Europeia, a solução que Portugal e Espanha viessem a adotar adquiriria um interesse muito particular, sobretudo quando se discutia intensamente, à época, em Bruxelas, todo o enquadramento e conceitos que vieram a enformar a Diretiva Quadro da Água, que regula o setor desde 2000. A interação entre as discussões preparatórias da Diretiva e a viabilidade da sua aplicação prática aferida no quadro das negociações entre Portugal e Espanha foram mutuamente enriquecedoras. Princípios como o da integralidade das bacias hidrográficas e da decorrente limitação à liberdade total na utilização do recurso comum, de onde decorre a indispensabilidade de cooperação internacional para atingir objetivos gerais de sustentabilidade, adquiriram uma relevância fundamental.

A estratégia seguida na elaboração da proposta portuguesa apresentada às negociações partiu, por conseguinte, de alguns princípios fundamentais:

- Reconhecer e manter os direitos e deveres, bem como as estruturas de gestão partilhada decorrentes dos Tratados e Convénios anteriores que se mantinham em vigor, e proceder aos ajustamentos e adaptações decorrentes dos novos objetivos.
- Basear os novos objetivos nos conceitos ditados pela ciência, convenções internacionais e,

em particular, nos princípios já consagrados em todo o quadro conceptual e legislativo associado à futura Diretiva Quadro da Água da União Europeia.

Alguns elementos que contribuíram para o desfecho positivo desta negociação difícil merecem destaque:

- Ficando clarificado (ao abrigo dos acordos anteriores) o direito de construção do Alqueva, e reafirmada a vontade política de negociar (Cimeira de Ponta Delgada de novembro de 1996) por parte das autoridades espanholas (governo Aznar empossado em maio de 1996), Portugal assumiu imediatamente a iniciativa de apresentar uma proposta de texto em dezembro de 1996. Esta capacidade de iniciativa, assumida ao mais alto nível político (Primeiro Ministro António Guterres e Ministro dos Negócios Estrangeiros Jaime Gama), imediatamente respaldada e executada a nível técnico, constituiu um impulso importante para a negociação.
- A proposta então apresentada resultou do trabalho intenso e altamente qualificado de um pequeno grupo constituído pelo Prof. Paulo Canelas de Castro, a quem se fica a dever um texto juridicamente excecional na solidez e carácter inovador, em articulação perfeita com o conhecimento profundo e experiência em matéria de recursos hídricos do Eng. Pedro Serra (assessorado pelo Prof. Gonçalves Henriques). A presença do Ministério dos Negócios Estrangeiros, assegurada pelo Embaixador José Carlos Cruz de Almeida, garantiu a consistência das propostas com o quadro geral das relações bilaterais entre os dois países.

A qualidade das propostas elaboradas por este grupo de excecional qualidade garantiu assim o ambiente construtivo e o bom desenrolar das inúmeras reuniões interministeriais de negociação que tive com a minha homóloga, Ministra Isabel Tocino, as quais consolidavam regularmente os progressos de mais de uma centena de reuniões técnicas e das vinte reuniões do Grupo de Coordenação.

O trabalho desta estrutura central beneficiou de um apoio e acesso a informação setorial possibilitado pela constituição de um Grupo de Coordenação Interdepartamental (reunindo os principais ministérios interessados bem como representantes da EDP e EDIA); sendo igualmente essenciais o envolvimento e o parecer final emitido pelo Conselho Nacional da Água, dada a qualidade técnica e competência dos elementos

que o compunham, da Assembleia da República; das Universidades, das associações de defesa do ambiente e da Associação Nacional dos Municípios, entre muitas outras entidades que revelaram um interesse construtivo e informado que me apraz recordar.

A celeridade com que esta Convenção foi negociada e o desfecho positivo final podem sugerir uma negociação fácil. Foi, todavia, um processo muito intenso, por vezes muito técnico e com momentos particularmente difíceis, até às últimas horas da véspera do dia 30 de novembro de 1998. Valeram a consistência e qualidade da equipa negocial, a vontade política determinada dos dois Primeiros Ministros e a experiência e sensatez dos dois Ministros dos Negócios Estrangeiros (Jaime Gama e Abel Matutes).

Afirmei na altura que o resultado final, a Convenção, não devia ser visto como um texto estático, mas sim como um quadro geral que permitisse desenvolver os mecanismos institucionais necessários a uma gestão dinâmica e eficaz dos direitos ao uso sustentável da água por parte dos dois países. Passados 25 anos, a Convenção cumpriu em grande medida estes objetivos. Precisamente porque não é um texto imóvel, dando margem para preencher lacunas e afinar práticas dentro do enquadramento e princípios que a Convenção salvaguarda e garante. O enquadramento normativo dado pela União Europeia foi igualmente determinante para o sucesso desta difícil negociação. Mas o papel da União Europeia em matéria de ambiente e gestão de recursos hídricos estende-se bem para lá da componente regulamentar. Os fundos da Política de Coesão, sob minha responsabilidade desde 2019, são talvez o maior investidor público europeu em matéria de gestão da água em todo o ciclo. Só entre 2007 e 2020, o setor da água e saneamento recebeu, em toda a Europa, mais de 10 mil milhões de euros, dos quais 900 milhões em Portugal, com um impacto direto na vida de 30 milhões de cidadãos europeus, incluindo 1,3 milhões em Portugal. É um trabalho que continua no período de programação financeira de 2021-2027, especialmente nas regiões menos desenvolvidas. Atualmente, aos fundos de Coesão de natureza mais estrutural, acresceu uma fonte excepcional de investimento, o Programa de Recuperação e Resiliência, que reforça substancialmente os envelopes financeiros disponíveis para alicerçar o desenvolvimento dos dois países, e respetivas regiões, de forma permanente.

Os desafios e riscos que determinaram a vontade de negociar colocam-se hoje de forma ainda mais premente. A desertificação ameaça tanto Portugal

como Espanha, enquanto eventos climáticos extremos como a seca e inundações aumentam de frequência e de intensidade, e o acesso a água potável assume um papel cada vez mais central num contexto de escassez e conflitualidade mundial. Acresce a tudo isto um quadro de profunda revolução tecnológica e económica, assente na digitalização e na transformação energética. A combinação destes desafios obriga-nos a repensar o ordenamento do território e o modelo económico de cada país e de cada região e refletir sobre os respetivos modelos de especialização, onde é cada vez mais premente avaliar a adequação do perfil económico em função da disponibilidade de recursos naturais em geral, e da água em particular. Perante este cenário e o risco material de, quer em Portugal, quer em Espanha, os fenómenos climáticos virem a criar situações dramáticas de natureza económica, humana e ambiental, é essencial que a gestão estratégica de longo prazo do recurso água revista um nível de prioridade máximo no respeitante às infraestruturas de gestão e armazenamento, controle dos usos, reutilização, poupança, inovação tecnológica e investigação científica.

Apesar dos desafios que ainda persistem, o exemplo de planeamento e cooperação internacional que demos há 25 anos, e que resultou no acordo da Convenção de Albufeira, deixa-me otimista quanto à capacidade coletiva para construirmos um futuro melhor, um futuro que garanta a disponibilidade de um recurso essencial à vida e ao nosso bem-estar.

Cooperação e Concertação Luso-Espanhola na Gestão Sustentável dos Rios Internacionais: Um Olhar sobre a Convenção de Albufeira

José Pimenta Machado

Agência Portuguesa do Ambiente (APA)

Palavras chave: Cooperação transfronteiriça; Concertação bilateral; Diplomacia da água; Gestão sustentável; Partilha da água.

A AGÊNCIA PORTUGUESA DO AMBIENTE (APA) E A CONVENÇÃO DE ALBUFEIRA

A Agência Portuguesa do Ambiente (APA), como autoridade nacional da água, tem a responsabilidade de coordenar o secretariado técnico da Comissão para a Aplicação e Desenvolvimento da Convenção de Albufeira (CADC). Esta missão inclui o apoio à delegação nacional, liderada pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros e composta por instituições de diversos ministérios

No âmbito das suas funções, a APA mantém um contacto permanente com o secretariado técnico de Espanha, sediado na Direção-Geral da Água daquele país. Reuniões com periodicidade mínima mensal permitem acompanhar a situação hidrometeorológica nas bacias hidrográficas partilhadas e articular, sempre que possível, a gestão dos caudais circulantes.

ATIVIDADE DIVERSIFICADA PARA A GESTÃO SUSTENTÁVEL DA ÁGUA

A atividade desenvolvida no âmbito da CADC é extremamente diversificada, refletindo a amplitude dos temas abrangidos pelo Acordo. A Convenção de Albufeira vai muito além dos regimes de caudais que Espanha e Portugal devem assegurar, respetivamente, em secções de controlo na fronteira e na entrada dos estuários. Integra, de facto, preocupações com a gestão sustentável dos recursos hídricos, bem como com a mitigação dos efeitos das cheias e das secas, fenómenos cada vez mais frequentes e intensos como resultado das alterações climáticas.

INSTRUMENTOS E INICIATIVAS PARA DAR RESPOSTA AOS DESAFIOS

Para dar resposta a estas preocupações, foram desenvolvidos diversos instrumentos e iniciativas ao longo dos 25 anos de vigência da Convenção. Entre eles, podemos destacar:

- Mecanismo de acompanhamento da situação hidrometeorológica nas bacias hidrográficas internacionais: a sua frequência passou de trimestral para mensal em 2022.
- Grupo de trabalho sobre secas e inundações: visa harmonizar os indicadores de seca e escassez utilizados por ambos os países, com base nos resultados do projeto [RISC ML](#).
- Protocolo de troca de informação de dados hidrometeorológicos em tempo real: para a gestão de situações extremas.
- Grupo de trabalho do planeamento: para articular os planos de gestão das regiões hidrográficas partilhadas.
- Grupo de trabalho água e energia: para estudar os desafios relacionados com as necessidades de produção e armazenamento de energia em ambos os países, no contexto do MIBEL e da transição energética.
- Projeto "[Albufeira](#)": para o desenvolvimento de ações de promoção e proteção do bom estado das massas de água partilhadas e dos ecossistemas associados.
- Projeto [ACECA](#): de combate ao jacinto de água no Guadiana.

CONCERTAÇÃO DE POSIÇÕES NO CONTEXTO EUROPEU E INTERNACIONAL

Outra dimensão do trabalho desenvolvido conjuntamente entre Portugal e Espanha no quadro da CADC consiste na concertação de posições no contexto europeu e internacional. Neste domínio destacamos a presidência de Portugal e Espanha em conjunto com a Comissão Europeia, do Grupo de Trabalho *Ad-hoc* sobre Escassez de Água e Secas. Este grupo foi criado no âmbito da Diretiva Quadro da Água, com o objetivo de discutir tecnicamente como melhorar a gestão da água num clima em mudança. A sua criação remonta à Presidência Portuguesa do Conselho da União Europeia no primeiro semestre de 2021, durante a qual a problemática da escassez de água e das secas no contexto da adaptação às alterações climáticas foi colocada no topo da agenda política europeia. Este tema tem vindo a ganhar cada vez mais relevância desde então.

PORTUGAL, UM PAÍS DE JUSANTE NA MAIORIA AS MASSAS DE ÁGUA PARTILHADAS

Portugal assume a posição de país de jusante em todas as massas de água partilhadas, com exceção do troço final do Guadiana. Esta realidade torna evidente a importância da Convenção de Albufeira para o nosso país. No entanto, tanto em Portugal como em Espanha, aumentam as vozes que pedem a revisão da Convenção, com base em argumentos que se opõem mutuamente.

25 ANOS DE ATUALIDADE

Vinte e cinco anos após a sua assinatura, surpreendemo-nos com a atualidade do texto da Convenção. É um momento oportuno para homenagear os negociadores que a redigiram e os políticos que a tornaram possível, reconhecendo a sua visão e coragem. No entanto, reconhecemos também que nem tudo correu da melhor forma e que há espaço para melhorar a aplicação da Convenção. Para tal, é necessário investir em mais meios que permitam aprofundar o disposto no seu texto.

DESAFIOS DO PRESENTE E FUTURO

Os efeitos das alterações climáticas, associados ao aumento do consumo de água por todos os setores, intensificam as tensões entre regiões de cada país signatário e, conseqüentemente, entre as partes. Através dos seus órgãos de cooperação, a Convenção de Albufeira tem sido um instrumento fundamental

para dissipar estas tensões, navegando por um mar turbulento e instável que exige um enorme sentido de responsabilidade.

CONSCIENCIALIZAÇÃO E AÇÃO

A sociedade precisa ter consciência de que a gestão da água é uma matéria sensível, face aos exigentes desafios que se apresentam no presente e no futuro. A gestão da água assume cada vez maior importância nas relações entre Estados, exigindo que todos trabalhem em conjunto. É fundamental que estejamos à altura daqueles que, em 1998 e 2008, dos dois lados da fronteira, defenderam o interesse coletivo.



Editoriais
convidados

No 25º aniversário da Convenção de Albufeira, breve apontamento histórico

Pedro Cunha Serra

Consultor de engenharia

Palavras-chave: Rios internacionais; Convenção, Caudais; Direito das águas.

NOTA BIOGRÁFICA

Pedro Serra, engenheiro civil (IST, 1969), Presidente do INAG entre 1994 e 1999, foi consultor de engenharia e projectista, primeiro na COBA e depois na Hidrotécnica Portuguesa (HP). Acompanhou desde a primeira hora as negociações da Convenção e vem participando nos trabalhos da Comissão para a Aplicação e o Desenvolvimento da Convenção (CADC) desde quando esta foi constituída (2000). Depois de 1999, quando saiu do INAG, foi Presidente do IRAR, o Instituto Regulador de Águas e Resíduos, hoje a ERSAR, de onde transitou para o Instituto de Estradas de Portugal (IEP) na sequência da queda da ponte de Entre-os-Rios, tendo regressado à consultoria no final de 2002. Entre 2005 e 2011 foi ainda Presidente e CEO do Grupo Águas de Portugal, após o que regressou, mais uma vez, à consultoria. É neste momento membro da Comissão de Implementação da Convenção de Helsínquia dos rios internacionais.

No processo de negociação teve a seu cargo os aspectos mais técnicos, de engenharia hidráulica, relativos à negociação (e justificação da posição negocial portuguesa) do regime de caudais que veio a ficar inscrito no Protocolo Adicional à Convenção.

1. INTRODUÇÃO

A Convenção de Albufeira, assim chamada do nome da cidade algarvia onde foi assinada no dia 30 de Novembro de 1998, fez há algumas semanas atrás 25 anos, uma idade provecta, para muitos, a primeira infância para outros onde me incluo.

Convenção sobre Cooperação para a Protecção e o

Desenvolvimento Sustentável das Águas das Bacias Hidrográficas Luso-Espanholas, assim se designa oficialmente a Convenção de Albufeira uma vez que as Partes signatárias, os Governos dos dois Estados ibéricos, entenderam que o nome da convenção devia ser, em si mesmo, um programa para a acção futura!

Tendo estado envolvido praticamente desde a primeira hora nas negociações que haviam de conduzir ao acordo de 1998, sou testemunha do que foi necessário fazer para chegar a este resultado. E, mais ainda, que ele só foi possível graças ao empenho manifestado pelas duas Partes para chegar a uma conclusão que fosse aceitável para ambas, para o que houve que mobilizar engenheiros, juristas e diplomatas, de um lado e do outro, cuja capacidade de trabalho em equipa foi garante do sucesso das negociações. Sim, porque estamos a falar de um processo negocial complexo e demorado (5 anos) que se revelou necessário para chegar a acordo sobre os 35 artigos, sobre os 2 anexos (sobre permuta de informação e sobre impactes transfronteiriços) e sobre o Protocolo Adicional sobre o Regime de Caudais (que se revelou ser o mais complexo, como de alguma forma se poderia antecipar), que constituem a Convenção.

A Convenção não surgiu do nada, como bem se compreende. São seus antecedentes o Regulamento sobre os Rios Limítrofes entre Ambas as Nações, Anexo ao Tratado de Limites celebrado entre Portugal e Espanha em 1864 que delimitou as

fronteiras que resultaram do tratado de Alcanizes que em 1297 determinou quais as povoações e castelos que passavam a integrar cada um dos reinos ibéricos, Leão e Castela, de um lado, e Portugal do outro, e os vários tratados de rios celebrados já no século XX, os mais importantes dos quais a Convenção de 1927 que regula o aproveitamento hidroeléctrico do troço internacional do rio Douro, que viria a ser actualizada e alargada aos afluentes deste rio pela Convenção de 1964, e a Convenção para regular o uso e o aproveitamento hidráulico dos troços internacionais dos rios Minho, Lima, Tejo, Guadiana e Chança, de 1968. Para a boa conclusão da Convenção de Albufeira foi ainda importante o Tratado de Amizade e Cooperação celebrado em 1977 entre os dois Governos ibéricos, sendo Primeiro-Ministro da República Portuguesa Mário Soares e Chefe do Governo do Reino de Espanha Filipe González.

O caminho para chegar a Albufeira foi difícil, mas o resultado conseguido, ao contrário do que alguns sugerem, acautela os interesses das duas Partes. Ele baseia-se no direito anterior pertinente, é equilibrado e muito completo à luz do Direito Internacional Público que pode ser chamado à colação, e é susceptível de evolução com vista ao seu aperfeiçoamento e completamento, como pôde ser visto com a assinatura do Protocolo da sua revisão em 2008, que aprofunda o regime de caudais do Protocolo Adicional de 1998 (caudais integrais anuais mínimos) passando a definir caudais trimestrais e semanais mínimos para os vários rios e para as secções de entrada em Portugal e no estuário. Precisamente a pensar nisto a Comissão constituída em 1998 foi designada como de Aplicação e Desenvolvimento da Convenção (CADC).

2. O PROCESSO NEGOCIAL

As negociações que haviam de conduzir a Albufeira iniciaram-se em 1993, quando foi conhecido o projecto espanhol de transvase de águas da bacia do Douro em direcção às cabeceiras do rio Tejo, de onde seriam depois conduzidas para o sudeste espanhol, bacias do Júcar e do Segura, através das infraestruturas já existentes do ATS, o aqueduto Tejo-Segura, com base nas albufeiras de Entrepeñas, Buendía e Bularque. O Plano Hidrológico Nacional de Espanha de 1993, cujo anteprojecto foi então colocado em discussão pública, previa, entre as alternativas que estavam em consideração, uma que foi considerada como particularmente lesiva dos interesses nacionais portugueses, pois tomava os cerca de 1 000 hm³ que previa transvasar em direcção

ao Sudeste espanhol na albufeira de Villalcampo, a escassos km da entrada do rio Douro no seu troço internacional. No final desse ano, na Cimeira Ibérica de Las Palmas, os dois Chefes de Governo decidiram iniciar o processo negocial que havia de conduzir a Albufeira.

Importa destacar como o direito internacional público das águas era magro naquela altura. No que toca ao direito das águas dos rios transfronteiriços, a Convenção de Helsínquia no quadro da UNECE tinha acabado de ser assinada (1992) mas não estava ainda ratificada (viria a sê-lo apenas em 1996) e a Convenção de Nova York apenas em 1997 seria concluída e adoptada pela Assembleia Geral das Nações Unidas. Tal não impediu que a convenção de Albufeira, com o seu quadro de normas muito completo e equilibrado, fosse assinada em 1998 e viesse a entrar em vigor em Janeiro de 2000 com a sua ratificação pelas duas Partes. Contribuiu para isso (e tal explica algumas das suas normas e das suas omissões) o facto de aquela que viria a ser a directiva-quadro das águas (DQA) estar nessa mesma altura a ser desenhada e negociada em Bruxelas com o envolvimento dos directores de águas de todos os Estados-Membros (e a minha participação, portanto). A ausência de valores e de detalhamento de um regime de caudais ecológicos no Protocolo Adicional de 1998, ainda que este seja ali previsto, tem a ver com isto: sabíamos que esse regime teria de ser definido a breve trecho e que isso teria de ser feito na base de estudos sobre o estado ecológico das massas de água, estudos esses que não estavam ainda disponíveis (nem mesmo o que se devia entender por tal regime). E no que diz respeito à qualidade química das massas de água a mesma coisa, foi entendido que não fazia sentido estar a definir objectivos muito detalhados que teriam de ser depois ajustados no quadro dos Planos de Gestão de Região Hidrográfica (PGRH) que teríamos, uns e outros, de elaborar e implementar para cumprir com os objectivos da DQA (que a Convenção, obviamente, não derroga).

A matéria do regime de caudais ocupou grande parte do nosso tempo, pois era (e é ainda) a questão mais sensível e de maior relevância para as duas Partes: para Portugal porque alguns dos projectos hidráulicos em curso mais importantes tinham a sua viabilidade dependente da garantia de aflúências provenientes de Espanha, caso de Alqueva, e para Espanha porque pretendia avançar com alguns projectos no seu território cuja viabilidade dependia, à luz do direito aplicável, da não-objecção do Estado Português nos respectivos processos de avaliação de impactes, caso do já referido transvase, por exemplo. Nada disto era totalmente novo, uma vez que

a Convenção de 1968 para regular o uso e o aproveitamento hidráulico dos troços internacionais dos rios Minho, Lima, Tejo, Guadiana e Chança (e já não meramente hidroeléctrico, como o é nas Convenções de 1927 e 1964 para o Douro), exigiu que a questão dos caudais fosse objecto de atenção particular, uma vez que, ao contrário das Convenções para o Douro, não fazia sentido estar a partilhar individualmente o potencial de cada troço internacional de cada rio e houve por isso que avaliar esse potencial em conjunto e proceder a uma partilha em que cada troço internacional de cada rio ficou para uma das Partes: Lima e Guadiana para Portugal, Tejo e Chança para Espanha, e o fecho de contas se fazia no troço internacional do rio Minho com um aproveitamento hidroeléctrico único (Sela) a ser explorado conjuntamente pelas Partes e partilha da energia assim produzida entre os dois Estados. O Tejo tinha de ficar para Espanha, uma vez que estava em causa a execução do ATS, o Guadiana para Portugal tendo em vista viabilizar a construção da barragem de Alqueva (e ainda a questão do território de Olivença, que fazia com que entre as confluências dos rios Caia e Cuncos com o Guadiana na sua margem esquerda não estivéssemos a falar de um troço reconhecido como fronteiriço por Portugal) e o Chança para Espanha, tendo em vista levar as suas águas para a Andaluzia. O troço internacional do rio Lima ficou para Portugal, como é sabido, e deu lugar à construção do Aproveitamento Hidroeléctrico do Alto Lindoso.

Precedendo a conclusão das negociações de 1968, e parte muito importante desse processo, foi então realizada uma avaliação dos caudais integrais que se previa que viessem a afluir anualmente em média a cada troço fronteiriço (troço intermédio, no caso do Guadiana) e para isso foram estimadas as afluências médias em regime natural em cada troço e os usos consumptivos a montante, existentes e projectados (ATS, regadios, etc.). A Acta da reunião da Comissão dos Rios Internacionais em que estas contas foram feitas (1967) foi assinada pelos representantes das Partes e é considerada por nós como parte do direito internacional público aplicável, nos termos da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, de 1969.

A Convenção de 1968 legitimou o ATS e ainda os transvases de Alqueva para as bacias do Sado e outras bacias vizinhas, e do Chança para a Andaluzia, no seu artigo 6.º: *“Para execução de planos oficiais de regadio ou abastecimento da água a povoações, cada Estado terá o direito de derivar os caudais que corram pelos troços cujo aproveitamento lhe é atribuído ... sem prejuízo dos caudais mínimos naturais de estiagem e dos necessários aos usos comuns”*.

Chegados a 1993 demo-nos conta de que os consumos de água na bacia espanhola do Guadiana a montante da secção de Badajoz (que define a sua entrada no troço intermédio deste rio) largamente excediam o que havia sido considerado na acta da reunião de 1967 e que, portanto, estava em risco o projecto de Alqueva. Isto acontecia porque, suspensos os trabalhos da construção desta barragem em 1978, o Estado português completamente se alheou do que se passava em Espanha em matéria de usos consumptivos de água que colocassem em causa qualquer desenvolvimento futuro que lhe pretendéssemos dar. Confrontadas com esta situação, as autoridades espanholas aceitaram então sentar-se à mesa das negociações.

A sequência dos acontecimentos que conduziu ao resultado consagrado na Convenção e no seu Protocolo Adicional de 1998 é conhecida. Num primeiro momento (Novembro de 1994), por ocasião de uma Cimeira Luso-Espanhola que se realizou na cidade do Porto e no seguimento de negociação entre os dois ministros do Ambiente, Teresa Gouveia por Portugal e Josep Borrell por Espanha, foi assinada por estes, em nome dos respectivos governos, uma declaração de cariz programático cuja relevância não pode ser diminuída (Declaração do Porto), pois define os princípios que as Partes se propunham adoptar no desenho de uma nova convenção e esteve sempre presente no processo negocial que se seguiu. Depois seguiram-se as reuniões regulares do Grupo de Trabalho então criado nas quais as propostas apresentadas pelas Partes foram sendo discutidas e aprovadas. Encontros entre os dois ministros com a pasta do Ambiente (os já referidos, primeiro, e depois Elisa Ferreira por Portugal e Isabel Tocino por Espanha), seja por ocasião das Cimeiras, seja organizados expressamente para discussão dos temas mais complexos e politicamente mais sensíveis, foram sendo realizados regularmente e permitiram avanços sólidos no processo negocial. Portugal apresentou propostas de regime de caudais integrais anuais mínimos, focadas primeiro no Guadiana, e Espanha foi reagindo e apresentando contrapropostas, até que se chegou a um resultado que foi considerado aceitável pelas duas Partes. A primeira proposta para a secção do rio Guadiana em Badajoz foi objecto de uma avaliação técnica da capacidade de regularização de caudais instalada em Espanha a montante daquela secção, baseada no seu Plano de Bacia do Guadiana (1994), capacidade essa que se poderia considerar ociosa (não necessária para garantir os usos em vista naquele plano) e que, portanto, propusemos que fosse colocada ao serviço de Portugal a título de

compensação pelo incumprimento por Espanha do acordo de 1967.

Mas esta é outra história e em artigo separado fazemos a apresentação desse trabalho técnico, cujos resultados são aquele regime de caudais que tantos comentam sem conhecer bem.

Os regimes de caudais para os outros rios foi também muito relevante e isso deve ser reconhecido neste momento, quando pretendemos avançar com a definição de um regime de caudais de mais curta duração (diários) e com o desenvolvimento de soluções que assegurem a satisfação de uma procura crescente de água nas bacias dos rios Tejo, do Algarve e Mira e das ribeiras do Oeste. Para a secção de entrada do rio Guadiana no seu estuário (secção do Pomarão) não foi possível conseguir um entendimento (outro que o relativo ao caudal médio diário já definido para a secção de Badajoz e para aquela secção) e esse assunto continua pendente neste momento, sendo que é muito relevante pois tanto as Partes portuguesa quanto a espanhola pretendem levar águas deste rio captadas nesta secção para o reforço do abastecimento de água às províncias ribeirinhas (Algarve e Andaluzia).

3. QUESTÕES PENDENTES

O Guadiana será, mais uma vez, a chave para um acordo. Em 2005, com base em estudos conjuntos luso-espanhóis LNEC / CEDEX, e na falta de um acordo, Portugal definiu unilateralmente um regime de caudais ecológicos (mínimos mensais para vários cenários) para a secção do Pomarão, a garantir com adequadas medidas de gestão em Alqueva (não necessariamente lançados de Alqueva, portanto, podendo ser assegurado com os contributos dos afluentes a jusante, assim estes sejam conhecidos!), regime esse necessário à conclusão do processo de AIA da barragem e do EFMA, tendo em vista a viabilização dos financiamentos comunitários ao projecto. Pese embora a falta de um acordo, as autoridades espanholas não impugnaram este procedimento junto das instâncias comunitárias, como poderiam ter feito, e isso deve ser-lhes reconhecido olhando agora com toda a seriedade e boa vontade para as suas propostas de reforço da captação de Bocachanza.

Bocachanza é uma pedra no sapato das relações luso-espanholas de águas desde pelo menos 1985. Fechadas as negociações da Convenção de 1968, as autoridades espanholas solicitaram autorização para a instalação de uma estação elevatória (EE) na margem esquerda do Chança junto à confluência deste rio com o Guadiana, tendo em vista dar início ao abastecimento de água a Huelva antes

mesmo da conclusão da barragem do Chança, que viria a acontecer em 1985. O compromisso inicial contemplava o encerramento desta EE nessa ocasião, o que veio a não acontecer (a EE esteve parada alguns anos, apenas), tendo mesmo sido decidido alguns anos mais tarde unilateralmente pelas autoridades espanholas aumentar a potência instalada. Neste momento é sabido que as autoridades espanholas pretendem reforçar a capacidade deste transvase, para o que consideram aumentar a capacidade de transporte de águas do Canal del Granado, o canal que conduz as águas do Chança até à albufeira de Piedras no rio do mesmo nome que corre paralelo ao Guadiana e que é uma das origens de água para o regadio na Andaluzia nos terrenos situados entre o Guadalquivir e o Guadiana. Ponderam mesmo levar água até ao Parque de Doñana, cujo estado de *secura* se deve ao excesso de captação das águas subterrâneas para a rega.

Ora, Portugal já anunciou pretender captar águas do rio Guadiana para reforço do abastecimento ao Algarve através de uma EE a instalar na margem direita deste rio imediatamente a montante da sua entrada no troço estuarino (confluência com o Chança, conhecida entre nós como secção do Pomarão) e condução das suas águas até à albufeira de Odeleite que serve de origem de água para todo o sistema das Águas do Algarve e para a rega nos terrenos do Sotavento algarvio. O processo de AIA avançou discretamente sob forte impulso das autoridades nacionais e pode estar em vias de conclusão, sendo que as autoridades espanholas, consultadas que foram nos termos da Convenção de Albufeira, suscitaram sérias reservas a este projecto, que está previsto para ser financiado pelo PRR (200 M€!) e que, portanto, terá um prazo de execução muito apertado. A CADC não foi consultada, não reuniu em 2023 e o Grupo de Trabalho do Guadiana, que devia ter apreciado estes projectos, reuniu apenas uma vez em Janeiro desse ano quando eles ainda não estavam maduros, sendo por isso muito duvidoso que estes dois projectos possam avançar sem mais, sem com isso colocarem em causa as boas relações entre os dois Estados em matéria de gestão dos recursos hídricos compartilhados. Esta questão não pode ser negligenciada uma vez que convém não esquecer que Espanha tem vindo a cumprir escrupulosamente o regime de caudais acordado para o Guadiana na secção de Badajoz, de que depende a satisfação das necessidades hídricas do EFMA, ou seja, a rega em Portugal de cerca de 150.000 ha neste momento.

Mas a convenção não se resume ao seu Protocolo Adicional e seu regime de caudais, sendo bem

mais completa (e complexa) e um quadro de excelência para as relações entre os dois Estados no que respeita às águas compartilhadas. Os trabalhos de desenvolvimento dos PGRH da DQA e sua implementação, de controlo de cheias e mitigação de secas, são ali enquadrados à luz do melhor direito internacional público de águas que me é dado conhecer. E no que toca ao regime de caudais, até mesmo quando se está em regime de exceção e os valores inscritos em hm³ no Protocolo Adicional não são por isso aplicáveis, a convenção (artigo 6.º do Protocolo) determina que *“durante o período de exceção regulado nos artigos anteriores, a gestão das águas é realizada de modo a assegurar, inclusive em outras bacias hidrográficas, os usos prioritários de abastecimento às populações e os usos de carácter social, nomeadamente a manutenção dos cultivos lenhosos, e as condições ambientais, no rio e no estuário da bacia de origem, tendo em conta as condições próprias do regime natural”*. Ou seja, não há um vazio de norma regulatórias do comportamento das Partes até mesmo nessas situações excepcionais, cabendo às autoridades nacionais de gestão da água entenderem-se sobre o que tem de ser feito em cada caso concreto. Celebremos então os 25 anos da assinatura desta Convenção com o empenhamento no desenvolvimento do seu regime e encetemos sem mais delongas os estudos e as negociações necessários.

BIBLIOGRAFIA

CEDOUA, 2005 – O Regime jurídico Internacional dos Rios Transfronteiriços, organização do Prof. Gomes Canotilho. Revista do CEDOUA, n. 15/16, 2005.

FLAD, 1999 – Shared Water Systems and Transboundary Issues with Special Emphasis on the Iberian Peninsula. Proceedings of the Conference held at the Luso-American Foundation. March 1999.

A Convenção de Albufeira de 1998 – do utilitarismo à sustentabilidade na gestão das águas das bacias hidrográficas partilhadas entre Portugal e Espanha

António Gonçalves Henriques

*Professor do Instituto Superior Técnico e Investigador Coordenador do Laboratório Nacional de Engenharia Civil aposentado.
Consultor de Hidráulica, Recursos Hídricos e Ambiente.*

NOTA BIOGRÁFICA

António Gonçalves Henriques é Engenheiro Civil pelo Instituto Superior Técnico (Lisboa, 1974), Master of Science in Civil and Environmental Engineering pela Universidade Cornell (Nova Iorque, EUA, 1979), Especialista em Hidráulica e Recursos Hídricos pelo Laboratório Nacional de Engenharia Civil e Doutor em Engenharia Civil pelo Instituto Superior Técnico (1991).

É Professor Associado Convidado do Departamento de Engenharia Civil e Arquitectura do Instituto Superior Técnico e Investigador Coordenador do Departamento de Hidráulica e Ambiente do Laboratório Nacional de Engenharia Civil.

Foi Presidente da Comissão Diretiva da APRH de 1992 a 1993 e Diretor da revista Recursos Hídricos da APRH de 2016 a 2023.

Entre Maio de 2007 e Abril de 2010 foi Director-Geral da Agência Portuguesa do Ambiente, que sucedeu ao Instituto do Ambiente, de que foi Presidente entre Setembro de 2006 e Abril de 2007.

Entre Novembro de 2003 e Setembro de 2006 foi Investigador Coordenador do Departamento de Hidráulica e Ambiente do Laboratório Nacional de Engenharia Civil (LNEC), Vice-Presidente do Conselho Científico do LNEC.

Entre 2000 e 2003 foi Director-Geral do Gabinete de Relações Internacionais do Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território, onde foi responsável pela gestão técnica das relações internacionais multilaterais no domínio do ambiente com a União Europeia, as Nações Unidas e a OCDE, bem como das relações bilaterais. Chefiou a delegação técnica nacional que preparou a Cimeira Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável (Joanesburgo 2002).

Foi Vice-Presidente do Instituto da Água entre 1997 e 2000, onde coordenou a elaboração do Plano Nacional

da Água e dos Planos de Bacia Hidrográfica, foi responsável da equipa técnica nacional da Directiva-Quadro da Água, aprovada durante a Presidência Portuguesa do Conselho da UE, e participou na equipa técnica responsável pela aprovação da Convenção sobre as Bacias Hidrográficas Luso-Espanholas (Convenção de Albufeira de 1998).

É membro especialista da Ordem dos Engenheiros.

É Oficial da Ordem do Mérito atribuída pelo Presidente da República em 2005.

EDITORIAL

Em abril de 1993 a população portuguesa foi alertada, com enorme dramatismo, para a anunciada intenção de Espanha de desviar as águas dos rios partilhados com Portugal. Tratava-se da consequência do Plano Hidrológico Nacional, também designado Plano Borrel, de acordo com o ministro responsável pela iniciativa, então apresentado publicamente em Espanha. Pretendia-se, com o plano, resolver os problemas das bacias hidrográficas da vertente mediterrânea da Península Ibérica deficitárias de recursos hídricos com a construção de mais de 250 barragens para criar albufeiras de armazenamento de água e mais de 10 transvases a partir não só das bacias hidrográficas da região norte de Espanha (abrangendo o Minho e o Lima), mas também do Douro e do Tejo, com a transferência de elevados volumes de água destinados ao abastecimento doméstico e industrial, e ao desenvolvimento de vastas áreas de regadio. Tratava-se, evidentemente, de um programa de obras faraónico, marcadamente insustentável, com graves prejuízos para Portugal.

A resolução do problema da escassez de recursos hídricos da vertente mediterrânea da Península Ibérica era uma questão recorrente. Já em 1933,

por iniciativa do ministro das Obras Públicas da 2ª República de Espanha, Indalecio Prieto, tinha sido elaborado um Plano Nacional de Obras Hidráulicas que visava a transferência de água das bacias hidrográficas da vertente atlântica, consideradas excedentárias, para as bacias da vertente mediterrânea, deficitárias.

Estes planos fundavam-se no paradigma da gestão da água que designamos por utilitarismo: a água era considerada apenas matéria-prima para a agricultura, o abastecimento doméstico e industrial, a hidroeletricidade, o recreio e lazer e a navegação. A água que não era “aproveitada” através das obras hidráulicas, designadas sugestivamente por aproveitamentos hidráulicos, era pura e simplesmente desperdiçada. O utilitarismo era o paradigma em que se baseava exclusivamente a gestão da água até, praticamente, ao final do milénio, embora a partir dos anos 1970 passasse a ser considerada a necessidade de proteger o ambiente, sendo impostas restrições às utilizações da água definidas em função dos impactes ambientais dos aproveitamentos hidráulicos.

O Plano Hidrológico Nacional de Espanha baseava-se na doutrina de Harmon, do século XIX, que estabeleceu a soberania territorial das águas (Rahaman 2009, McCaffrey 1996). Segundo Harmon, um Estado tem o direito absoluto de usar as águas que fluem no seu território independentemente dos efeitos que os usos dessas águas tiverem nos territórios dos Estados que partilham a mesma bacia hidrográfica, geralmente os Estados de jusante⁽¹⁾. Assim, as águas que fluíam para Portugal não contribuíam para a economia de Espanha, e eram, na ótica deste Estado, pura e simplesmente, perdidas. Ainda hoje muitos consideram que assim é, tanto mais porque o território de Espanha é, globalmente, mais seco do que Portugal...

No entanto, o princípio da soberania territorial absoluta das águas era já reconhecidamente inaceitável a partir de meados do século passado. As Regras de Helsínquia sobre as águas dos rios internacionais, adotadas em 1966 pela Associação do Direito Internacional, estabeleceram, como

regra geral, que todos os Estados que partilham uma bacia hidrográfica têm não só o direito de usar as águas dessa bacia hidrográfica de forma equitativa, mas também o dever de proteger essas águas, designadamente o dever de prevenir a poluição (International Law Association, 1966). Mais de 30 anos e muitos debates depois, as Regras de Helsínquia deram origem à Convenção das Nações Unidas sobre os Usos Distintos da Navegação dos Cursos de Água Internacionais, aprovada em 1997, que foi ratificada por Portugal e por Espanha, mas que só entrou em vigor em 2014, embora não tenha sido ratificada por alguns dos Estados mais influentes das Nações Unidas como os EUA, a China, a Índia e a Rússia (United Nations, 1997). A Convenção das Nações Unidas é, também, fundamentada pelo paradigma do utilitarismo: o dever de proteger as águas das bacias hidrográficas internacionais é baseado no princípio de não causar dano aos outros Estados que partilham a bacia hidrográfica, na perspetiva da utilização dessas águas.

O clamor provocado pela intenção manifestada por Espanha de desviar as águas dos rios que fluem para Portugal em 1993, e o reconhecimento da responsabilidade de ambos os Estados em assegurar o uso equitativo e a proteção das águas das bacias hidrográficas partilhadas, motivou a decisão de adotar um tratado bilateral para regular os usos das águas dessas bacias hidrográficas. Essa decisão foi tomada na Cimeira Luso Espanhola do Porto de novembro de 1994. Os tratados bilaterais sobre as águas dos rios partilhados então em vigor eram manifestamente insuficientes porque se restringiam ao aproveitamento dos troços fronteiros dos rios, designadamente do rio Douro e os seus afluentes, pelo Convénio de 1964 e respetivo Protocolo Adicional, e dos rios Minho, Lima, Tejo, Guadiana e Chança, pelo Convénio de 1968 e respetivos Protocolos Adicionais. A atribuição equitativa do aproveitamento dos troços fronteiros a cada um dos países pelos Convénios referidos, fundamentados também na doutrina de Harmon (e por isso o âmbito dos Convénios restringia-se aos troços fronteiros), foi baseada na repartição do potencial hidroelétrico bruto de cada um dos troços, deduzindo os caudais correspondentes aos usos das águas e aos transvases existentes ou projetados à época, a montante desses troços.

Quatro anos após intensas e profundas negociações entre os técnicos dos dois países, sob a necessária orientação dos respetivos responsáveis políticos, foi aprovada a Convenção sobre a Cooperação para a Proteção e o Aproveitamento Sustentável das Águas das Bacias Hidrográficas Luso-Espanholas na Cimeira de Albufeira de novembro de 1998.

(1) - Judson Harmon foi procurador-geral dos EUA que alegou, na disputa de Chamizal com o Estado vizinho do México sobre o Rio Grande, em 1895, o seguinte: “O facto de o Rio Grande não ter água suficiente para assegurar os usos pelos habitantes de ambos os países não autoriza o México a impor restrições aos EUA. O princípio fundamental do direito internacional é a soberania absoluta de cada Estado, contra todos os outros, dentro de seu próprio território. Todas as exceções ao poder total e completo de um Estado dentro de seu próprio território devem ter o consentimento desse mesmo Estado e não podem provir de nenhuma outra fonte de direito. As regras, princípios e precedentes do direito internacional não impõem nenhuma responsabilidade ou obrigação aos Estados Unidos relativamente às águas do Rio Grande”.

A Convenção entrou em vigor em 17 de janeiro de 2000 após a ratificação por ambos os Estados ibéricos.

Para além da questão específica que desencadeou as negociações, designadamente a regulação das relações bilaterais relativamente aos caudais, a Convenção de Albufeira visou responder a um leque alargado de problemas da gestão dos recursos hídricos das bacias hidrográficas partilhadas que só poderiam ser adequadamente resolvidos no quadro de cooperação estabelecido pela própria Convenção.

Entre os problemas específicos das bacias hidrográficas luso-espanholas que a Convenção visava resolver, avultam os seguintes:

- aumento acentuado dos consumos de água em Espanha nas décadas que precederam a adoção da Convenção, que causou um decréscimo significativo dos caudais que fluem para Portugal (em alguns casos, como na bacia hidrográfica do Guadiana, a redução nos 50 anos que precederam a data da Convenção foi superior a 50%);
- artificialização do regime de caudais com maior variação inter-anual, drástica redução na estação seca e início da estação húmida e, em geral, maior variação instantânea devido ao funcionamento intermitente das centrais hidroelétricas de Espanha (este aspeto é particularmente crítico no caso do Tejo por não existir capacidade de armazenamento suficiente para regularizar os caudais turbinados que afluem a Portugal);
- aumento das descargas de águas residuais em simultâneo com a redução dos caudais de estiagem, o que provoca o aumento da poluição de origem orgânica e química, incluindo a descarga de substâncias perigosas;
- aumento da poluição difusa, sobretudo de origem agrícola, que provocou um acentuado acréscimo da salinidade, em particular por nitratos e fosfatos, e da alcalinização e sodificação das águas.

Os efeitos dos problemas identificados são múltiplos, mas incidem essencialmente na saúde pública e no ambiente, devido à poluição das águas, à escassez sazonal de água, à artificialização do regime de caudais e à degradação dos ecossistemas aquáticos.

Em larga medida, a Convenção foi desenvolvida com base nos princípios e nas soluções que enformaram a Diretiva-Quadro da Água, então em negociação nas instituições europeias, com forte empenhamento de Portugal e de Espanha, que viria a ser adotada em 2000 (Henriques *et al.* 2000).

A Diretiva-Quadro da Água baseia-se num novo paradigma da gestão da água: a sustentabilidade das massas de água, em vez do utilitarismo prevalecente até ao final do século XX, em que se baseavam as diretivas da água que então vigoravam. De facto, a Diretiva-Quadro da Água parte do conceito de que um rio, mais do que uma simples corrente de água, como a que sai de uma torneira ou que flui num canal artificial, é um fluxo rico e diversificado não só de água, mas também de sedimentos, de energia e de vida. Mais do que um canal de transporte de água, o rio é constituído pelo leito, com o seu substrato e as suas margens, pelas áreas inundáveis e pela vegetação ripícola. Os fluxos de vida e de energia propagam-se não só de montante para jusante, mas também de jusante para montante e transversalmente, entre as margens e o leito. A variação de caudais ao longo do ano, em que as cheias alternam com períodos de estiagem, de acordo com a própria variação climática, é um fator fundamental para assegurar a manutenção da riqueza e da diversidade ecológica dos rios. Enquanto no caso da torneira, ou de um canal, podemos estar interessados apenas no volume de água que é debitado durante um certo intervalo de tempo, com a qualidade requerida pelas utilizações dessa água, o rio é uma realidade bem mais complexa em que há que atender a muitos outros fatores (Junk 1989, Vannote *et al.* 1980, Ward & Stanford 1995, Ward & Stanford 1995a, Ward *et al.* 1999, Ward *et al.* 2002).

O conceito entidade ecológica complexa aplicado aos rios e cursos de água foi estendido às outras massas de água de superfície, nomeadamente aos lagos, estuários e formações deltaicas, designados por águas de transição, e às águas costeiras. O estado em que se encontram as massas de água de superfície resultante dos múltiplos fatores naturais e dos efeitos das atividades humanas que condicionam os ecossistemas hídricos é designado por estado ecológico. O conceito de estado ecológico foi também estendido às massas de água criadas pela intervenção humana, como as albufeiras das barragens e os canais, designadas por massas de água artificiais ou fortemente modificadas. O estado dos ecossistemas que constituem essas massas de água é designado por potencial ecológico.

Partindo do estado ecológico de referência, correspondente à situação em que os efeitos das atividades humanas sobre as massas de água não se fazem sentir, o conceito de “bom estado ecológico” corresponde ao estado em que os efeitos das atividades humanas são pequenos, isto é, em que

os desvios da estrutura e do funcionamento dos ecossistemas aquáticos sujeitos às pressões das atividades humanas são pequenos relativamente ao estado ecológico de referência. No caso das massas de água artificiais ou fortemente modificadas é adotado o conceito de “bom potencial ecológico” para designar o estado ecológico dessas massas em que apenas se verificam pequenos desvios relativamente ao máximo potencial ecológico, correspondente à situação correspondente à ausência das pressões das atividades humanas para além das que resultam da própria modificação das massas de água (por exemplo, barragens ou canais). O paradigma adotado na Diretiva-Quadro da Água para as massas de água de superfície, adotado de forma idêntica na Convenção de Albufeira, é o “bom estado” dessas massas de água, correspondente ao “bom estado ecológico” e ao “bom estado químico”, que corresponde à ausência de substâncias perigosas nas águas.

Na medida em que as massas de água subterrâneas são interdependentes das massas de água de superfície, na Diretiva-Quadro da Água foi adotado o conceito de estado quantitativo para as massas de água subterrânea para caracterizar a relação entre o volume de armazenamento destas massas de água subterrâneas e o estado ecológico das massas de água de superfície interdependentes. O paradigma adotado para as massas de água subterrânea é o “bom estado quantitativo” em vez do “bom estado ecológico”, correspondente à situação em que as variações do volume de armazenamento das massas de água subterrânea não afetam o bom estado ecológico das massas de água de superfície dependentes.

Assim, a Diretiva-Quadro da Água estabeleceu como objetivos gerais a não deterioração das massas de água e o “bom estado” das massas de água de superfície e das massas de água subterrânea e o “bom potencial” das massas de água artificiais ou fortemente modificadas, a alcançar progressivamente. Estes objetivos asseguram a sustentabilidade de todas as massas de água, isto é, a utilização das águas é condicionada de forma a assegurar os objetivos referidos.

A Diretiva-Quadro da Água introduziu, assim, como foi referido, uma importante mudança de paradigma da gestão da água, do utilitarismo prevalecente até ao final do século XX para a sustentabilidade, no século XXI. A diretiva constituiu a base para o desenvolvimento da legislação sobre a água nos Estados Membros da União Europeia, e serviu de modelo para a legislação adotada em muitos países de outras regiões.

A sustentabilidade das massas de água foi também o paradigma adotado, de forma pioneira, na Convenção de Albufeira de 1998. A Convenção estabelece, assim, o quadro de cooperação para a proteção e a utilização sustentável das águas das bacias hidrográficas dos rios Minho, Lima, Douro, Tejo e Guadiana (e não se referindo apenas aos troços fronteiriços dos rios como os Convénios anteriores) e para a assistência mútua em situações extremas de cheias e secas e de incidentes de poluição acidental, com base no respeito pela soberania de cada um dos Estados vizinhos, membros da União Europeia, e no reconhecimento mútuo dos direitos de cada Parte à utilização sustentável das águas dessas mesmas bacias hidrográficas, no seu território. O quadro de cooperação instituído pela Convenção estabelece as bases para o relacionamento duradouro entre as Partes, com incidência particular nos seguintes domínios:

- troca sistemática de informação sobre o estado das águas das bacias hidrográficas partilhadas, e sobre os planos e projetos de novos aproveitamentos hidráulicos e os programas de medidas para a melhoria e a proteção da qualidade das águas;
- coordenação da gestão das águas, visando alcançar os objetivos estabelecidos na Diretiva-Quadro da Água para todas as massas de água das bacias hidrográficas partilhadas, em particular em situações hidrológicas extremas de cheias e de secas, e em situações de incidentes de poluição acidental;
- avaliação dos impactes transfronteiriços de novos projetos nas bacias hidrográficas partilhadas previamente à respetiva aprovação, avaliação de impactes transfronteiriços de planos e programas (avaliação estratégica de impactes transfronteiriços) e avaliação a posteriori dos efeitos transfronteiriços de projetos e atividades;
- elaboração de estudos conjuntos sobre as águas transfronteiriças;
- coordenação da participação em programas comunitários e internacionais de interesse comum.

A questão dos caudais que fluem para Portugal, que esteve na origem da iniciativa de desenvolver a Convenção de Albufeira, é a questão que continua a ser mais controversa e, porventura, a que mais carece de adequada solução.

O artigo 16º da Convenção, que se refere precisamente ao regime de caudais, estabelece, nomeadamente, que “as Partes, no seio da Comissão [para a Aplicação e o Desenvolvimento da Convenção] definem, para cada bacia hidrográfica, de acordo com métodos adequados à sua

especificidade, o regime de caudais necessário para garantir o bom estado das águas, os usos atuais e previsíveis...”

Como em 1998 o conceito de “bom estado das águas” era muito recente, e estava ainda a ser desenvolvido e densificado no quadro das negociações da Diretiva-Quadro da Água na União Europeia, e não tinham sido ainda realizados os estudos necessários para definir o regime de caudais necessário para garantir esse bom estado das águas, foram adotados provisoriamente, num Protocolo Adicional à Convenção, volumes integrais de água que Espanha deveria garantir que fossem transferidos para Portugal anualmente, o que constituiu uma forma muito incipiente de garantir a transferência de um mínimo de água de Espanha para Portugal enquanto aquele regime não fosse definido. Em 2006 o Protocolo Adicional foi revisto, tendo sido acordados volumes integrais de água numa base trimestral e, em alguns casos, semanal. No entanto, esta revisão continua a ser uma forma muito simplificada e provisória de assegurar um mínimo de transferência de água de Espanha para Portugal. Os volumes de água que foram acordados, continuam a ser muito insuficientes não tanto pelos valores integrais anuais, trimestrais ou mesmo semanais, mas pela distribuição no tempo desses volumes. No rio Tejo, por exemplo, onde a situação é mais crítica, basta o funcionamento da central hidroelétrica da barragem espanhola de Cedillo, na fronteira, durante duas horas para satisfazer o volume integral semanal que foi acordado. Nas restantes 166 horas da semana a transferência de água de Espanha para Portugal pode ser nula. Estas condições, que hoje são frequentes, estão muito longe de constituir o regime de caudais necessário para garantir o bom estado das águas acordado em 1998.

Urge, pois, realizar os estudos e promover as negociações necessárias ao cabal cumprimento do referido artigo 16º, até porque Espanha já definiu esse regime de caudais para a parte das bacias hidrográficas no seu território.

Embora a Convenção de Albufeira constitua uma excelente base para implementar as ações de cooperação para alcançar a sustentabilidade da gestão das águas das bacias hidrográficas partilhadas entre Portugal e Espanha, os resultados só podem ser alcançados com muito trabalho, realizado de forma perseverante, em que Portugal tem de ter a iniciativa, como país de jusante na generalidade das bacias hidrográficas. No entanto, a prática tem-se revelado muito deficiente, se não mesmo de inaceitável desleixo. Parece que a aplicação e desenvolvimento da Convenção de

Albufeira se encontram num estado de letargia.

Como conclusão, realça-se a necessidade premente de reforçar a implementação da Convenção de Albufeira. Uma simples visita ao portal oficial (<https://www.cadc-albufeira.eu/pt.html>) é elucidativa da displicência com que esta questão tem vindo a ser encarada: De facto, a fazer fé na informação disponibilizada, a última reunião da Conferência das Partes, o órgão político de alto nível responsável pela aplicação e o desenvolvimento da Convenção, teve lugar em 2015, o último relatório de atividades da Comissão para a Aplicação e o Desenvolvimento da Convenção, o órgão técnico responsável pela implementação da Convenção, data de 2009, os Grupos de Trabalho sobre Regime de Caudais, Secas e Situações de Emergência e sobre Segurança de Infraestruturas Hidráulicas e Cheias já não estão em funcionamento, e não há nenhuma informação disponível sobre a atividade dos outros dois grupos de trabalho.

Outra área em que se assistiu ao desinvestimento de Portugal na última década foi na monitorização das massas de água. Em muitos casos, a recolha de dados que permitem o conhecimento do estado das massas de água foi pura e simplesmente descontinuado, por falta de financiamento. Ora, sem esses dados não é possível assegurar o controlo da aplicação da Convenção.

BIBLIOGRAFIA

Henriques, A.G. 2016. *Barragens, Sociedade e Ambiente*. Esfera do Caos. Lisboa

Henriques, A. G.; C.A. West; S. Pio 2000. “DQA – Um instrumento integrador da política da água na União Europeia”. In: *5º Congresso da Água*, Associação Portuguesa dos Recursos Hídricos, Lisboa, Portugal.

International Law Association 1966. “The Helsinki Rules on the Uses of the Waters of International Rivers, Helsinki, August 1966”. *Report of the Fifty-Second Conference, Helsinki, 14-20 August 1966*, pp. 484-532

Junk, W.J.; P.B. Bayley; R.E. Sparks 1989. “The flood pulse concept in river-floodplain systems”. In: Doge, D. P. (ed.) *Proceedings of the International Large River Symposium (LARS)*. *Canadian Journal of Fisheries and Aquatic Sciences*. 106 (1), pp. 110–127.

McCaffrey, S.C. 1996. “The Harmon Doctrine One Hundred Years Later: Buried, Not Praised”, *Natural Resources Journal*, 36, pp. 965-1007

Rahaman, M.M. 2009. “Principles of international water law: creating effective transboundary water resources management”, *International Journal of Sustainable Society*. 1 (3), pp.207–223.

United Nations 1997. "Convention on the Law of the Non-navigational Uses of International Watercourses. Adopted by the General Assembly of the United Nations on 21 May 1997". General Assembly resolution 51/229, annex, *Official Records of the General Assembly, Fifty-first Session, Supplement No. 49 (A/51/49)*.

Vannote, R.L.; G.W. Minshall; K.W. Cummins; J.R. Sedde; C.E. Cushman 1980. "The river continuum concept". *Canadian Journal of Fisheries and Aquatic Science*, 37, 130–137.

Ward, J.V.; J.A. Stanford 1995. "Ecological connectivity in alluvial river ecosystems and its disruption by flow regulation". *Regulated Rivers: Research & Management*, 11 (1), pp. 105–119.

Ward, J.V.; J.A. Stanford 1995a. "The serial discontinuity concept: extending the model to floodplains rivers". *Regulated Rivers: Research & Management*, 11 (1), pp. 159–168.

Ward, J.V.; K. Tockner; F. Schiemer 1999. "Biodiversity of floodplain river ecosystems: ecotones and connectivity". *Regulated Rivers: Research & Management*, 15 (1-3), pp. 125-139.

Ward, J.V.; K. Tockner; D.B. Arscott; C. Claret 2002. "Riverine landscape diversity". *Freshwater Biology*, 47 (4), pp. 517–539.

A construção da Convenção de Albufeira e o seu significado - apontamento histórico e avaliação prospectiva

Paulo Canelas de Castro⁽¹⁾

Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra | Faculdade de Direito da Universidade de Macau | Instituto de Estudos Europeus de Macau

Teve a Direção da revista de Recursos Hídricos da Associação Portuguesa de Recursos Hídricos a gentileza de nos endereçar convite para escrever um pequeno texto evocativo do processo de elaboração da Convenção Luso-Espanhola, celebrada há 25 anos, em 30 de novembro de 1998, em Albufeira, e testemunho pessoal sobre o mesmo, bem como do significado que se pode atribuir a esta Convenção. Tendo tido a responsabilidade da concepção da propositura do anteprojecto internamente debatido e aprovado e do subsequente projecto oportunamente apresentado a Espanha, bem como do respaldo do vector jurídico-normativo dessas negociações no quadro do Grupo Negocial Português, na sequência de honroso convite que o XIII Governo da República Portuguesa, através da senhora Ministra do Ambiente, Doutora Elisa Ferreira, no final de 1995, nos dirigiu, não podia deixar de o relevar. Testemunho que é de um processo a que

estivemos empenhadamente dedicados, poder-se-á compreender que estes apontamentos e reflexão não sejam isentos de percepções pessoais sobre a fatualidade documentada.

A motivação da negociação da Convenção é conhecida: essencialmente procurava-se responder a um quadro de utilizações crescentes dos recursos hídricos da Península e aumento da poluição dos rios, bem como a uma seca prolongada grave, que, do lado Espanhol, haviam culminado na elaboração de um plano hidrológico que suscitou alarme em Portugal; pelo risco que se entendeu poder implicar para a sustentabilidade dos rios comuns e os aproveitamentos dos mesmos, e para a prossecução de relações fraternas entre dois Estados ribeirinhos vizinhos, em harmonia com o Tratado de Amizade que, desde 1977, os unia, aprofundadas pela participação na Comunidade Europeia e União Europeia e que, no domínio particular dos rios partilhados luso-espanhóis, igualmente obedeciam a significativo acervo de tratados bilaterais sucessivamente adoptados desde o Tratado de Limites de 1864.

Previamente à entrada em funções do Governo presidido pelo Primeiro-Ministro Eng. António Guterres, estas apreensões já haviam dado lugar a algumas conversações entre Portugal e a Espanha, das quais, em especial, emergiu uma Declaração, adoptada em 1994, no Porto, que formula uns princípios muito genéricos do que deveria ser o diálogo a prosseguir. A entrada em funções do XIII Governo da República Portuguesa vai dar impulso decisivo a assumidas negociações diplomáticas entre Portugal e Espanha, com base num projecto de Convenção institutivo de um regime de ampla cooperação na gestão dos rios internacionais que foi apresentado por Portugal.

(1) O Autor desta reflexão-evocação-balanço, associa-se com gosto à louvável iniciativa da Direção da revista Recursos Hídricos da Associação Portuguesa de Recursos Hídricos de dedicar número especial aos 25 anos da Convenção sobre Cooperação para a Protecção e o Aproveitamento Sustentável das Águas das Bacias Hidrográficas Luso-Espanholas sob a forma do presente testemunho-estudo. Fá-lo embora consciente dos riscos envolvidos num exercício respeitante a uma Convenção em cuja elaboração tão empenhadamente esteve envolvido. Assim aconteceu, na sequência de honroso convite feito pelo Governo Português para, primeiro, refletir sobre projecto anteriormente gerado na administração nacional, e, depois, propor uma estratégia normativa mais adequada aos interesses identificados, na sequência do que lhe foi sucessivamente cometida a formulação de anteprojecto de Convenção, a aprovar internamente em Portugal e, posteriormente, a apresentar formalmente a Espanha como projecto de Convenção, tendo vindo depois também a integrar a delegação Portuguesa que negociou com a sua congénere Espanhola a Convenção, com responsabilidade principal relativamente à sua vertente jurídico-normativa.

Em Portugal, esta iniciativa diplomática decisiva é precedida por uma reflexão estratégica promovida pela Senhora Ministra do Ambiente, que passou, desde logo, no que nos contende, pela solicitação de um parecer prévio sobre umas bases normativas a que aquela Declaração havia dado lugar e a propositura de fórmula juridicamente adequada de tratamento do problema. A ideia-matriz que tivemos a oportunidade de defender foi a que se deveria intentar celebrar um acordo que, reconhecendo embora e salvaguardando o património normativo dos acordos prévios entre Portugal e Espanha relativamente ao aproveitamento dos recursos hídricos partilhados, para além deste fosse, operando uma evolução significativa relativamente ao mesmo: desde logo, a respeito da ambição ou dos propósitos a prosseguir, dos conceitos, âmbito e princípios a consagrar, dos temas a tratar e das ações a regular. Assim, onde antes os convénios adotados se tinham centrado na viabilização de alguns aproveitamentos inquestionavelmente importantes, sobretudo hidroelétricos (convenções de 1927, 1964 e 1968), mas também agrícolas e outros (convenção de 1968), o acordo a então empreender antes deveria aspirar a constituir-se como quadro normativo de uma ampla, contínua, íntima e até participada cooperação entre Portugal e Espanha; não só respeitante a aproveitamentos múltiplos, mas também e até antes, de um ponto de vista conceptual, a estrutural proteção ambiental do bem água e dos ecossistemas associados, almejando sempre alcançar um estado saudável das várias águas em causa.

Tal ideia-matriz significava uma mudança significativa de perspectiva relativamente ao quadro jurídico anterior, preservando-o embora. Enquanto o regime bilateral assente nas convenções anteriores quase exclusivamente previa e regulava atos autorizativos de determinados aproveitamentos, garantindo acesso a determinadas massas de águas capazes de os viabilizar, e a condições complementares, num tratamento quase exclusivo da problemática quantitativa da água, o regime que se advogou antes representaria a instituição de um tratamento holístico de toda a complexa problemática de gestão contínua de todas as águas dos rios luso-espanhóis; em todas as suas valências, e, portanto, desde a ainda tão assumidamente candente questão quantitativa à crescentemente importante questão da qualidade das águas, todas abordadas num quadro integrado de regulação da gestão hídrica em permanente busca da sustentabilidade de soluções individuais. Para tanto, as Partes e suas administrações seriam convocadas a relacionar-se não mais em radicalmente alheadas e pontuais

deliberações conjuntas, sobretudo autorizativas de aproveitamentos determinados, dos seus pressupostos (por exemplo, expropriações), ou das suas consequências, mas antes num contínuo de íntima, ativa, constante cooperação. Para isso, seria necessário também prever e regular instrumentos e mecanismos de informação, notificação, troca de dados e estudos, bem assim como procedimentos particulares de comunicação e deliberação desta ampla cooperação; e todos para o continuum de tempo de gestão regular como para tempos e situações particulares: como incidentes de poluição, de fenómenos naturais extremos, ou acidentes. De igual sorte, teriam igualmente de ser reequacionados e definidos as atribuições, as competências e o modo de funcionamento, se não mesmo a orgânica e a composição da instituição mandatada para garantir a prossecução de tão mais ambicioso e abrangente modelo de convenção. E assim deveria ser, não só com vista à sua aplicação, mas também ao seu desenvolvimento, no cumprimento de um regime jurídico vivo assente nessa convenção, mas também no de constante, diuturna, contínua no tempo, cooperação na gestão das águas a que aquele outro pretendia abrir, que o regime jurídico pretendia propiciar.

Um tal modelo de convenção, argumentámos, seria aquele que melhor corresponderia à ciência contemporânea, aquele que ela imporia, e mesmo o único coerente com o elenco cada vez mais complexo de problemas que esta, entretanto, havia identificado, bem como com as soluções para que apontava. Assim, desde logo, com a integração de toda a problemática da gestão da água num quadro conceptual ambientalmente amigável e, por isso, prosseguindo as finalidades combinadas da proteção do bem ambiental água e ecossistemas associados e de sustentabilidade das utilizações.

Defendemos também que seria este o modelo coerente com aquele que então apreendíamos como o sentido evolutivo da ciência jurídica internacional e, em especial, o Direito Internacional dedicado à temática; ou seja, o velho direito internacional fluvial, à época crescentemente redenominado Direito Internacional dos cursos de água internacionais, ou mesmo, em simultâneo de forma mais, Direito Internacional da Água. Pretendemos com isso significar e alertar para o momento de vera transição de paradigmas em que entendemos que este Direito Internacional à época se encontrava. Em meados da década de noventa do século XX, era perceptível, na então ainda muito contada doutrina internacional atenta ao sector, que um Direito apenas assente em parâmetros muito abertos de determinação da validade, sobretudo, de

utilizações ou aproveitamentos de recursos hídricos, tipicamente de rios internacionais, centrado no problema do valor relativo, se não mesmo da prioridade do “vago” princípio da utilização equitativa e razoável e do princípio do não dano, se figurava como crescentemente insatisfatório, insuficiente, desadequado. Muitos começavam a afirmar a necessidade de evoluir perante tal estado de coisas normativo. Olhando ao conjunto do Direito Internacional posterior à II guerra mundial, a algumas destas vozes, na qual nos incluímos, antes ia parecendo que o Direito internacional da água destes meados do século XX como que estaria parado no tempo, estranhamente alheado ou insuficientemente integrado de valores, princípios e soluções normativas entretanto radicados noutros segmentos do ordenamento internacional e até no Direito internacional geral. Seria por isso necessário antes operar uma fertilização cruzada de tais valores, princípios e soluções. Em especial, advogava-se, era imperioso verter para o Direito Internacional da Água, aqueles valores, princípios ou soluções que normativamente se exprimiram nas finalidades da proteção ambiental e da sustentabilidade e em princípios normativos como os da prevenção e precaução perante impactes e riscos, em obrigações substanciais adequadas, complementadas por obrigações procedimentais propiciadoras de cooperação internacional e de inclusiva participação na gestão das águas. Assim se figurava como imperioso no quadro do quadro geral do Direito Internacional da Água; assim seria no quadro do regime bilateral a (re)construir.

A ideia-mestra prosseguida foi pois a de que seria necessário procurar encontrar no quadro bilateral luso-espanhol uma formulação jurídica adequada aos novos problemas do tempo então corrente e às soluções do novo Direito emergente; nos conceitos, no âmbito material e espacial do regime, nas finalidades, nos princípios diretores, no elenco de problemas objeto de regulação, no rol de direitos e obrigações consagrados, nas soluções normativas para as diversas questões substanciais, procedimentais e organizativas, e todos num regime coerente e organizado facilitador e disciplinador de contínua cooperação e de dinâmica gestão das águas dos rios luso-espanhóis.

Uma Convenção assim atenta ao tempo imediato e aos tempos vindouros, ou seja, ‘viva’ (na feliz qualificação da Ministra Elisa Ferreira, ao apresentá-la logo após a sua celebração), teria por isso que integrar e dar diferenciada e adequada resposta a esses vários tempos de referencia, configurar-se como um primeiro ato, ele próprio articulado (a Convenção propriamente dita é parte integrante

de um todo normativo também constituído pelo Protocolo adicional, os Anexos à Convenção, bem como o Anexo ao Protocolo Adicional), de um regime que se previa que viesse a desenvolver-se com a própria aplicação desses princípios e regras primeiros; através, por exemplo, de outros instrumentos, inclusive deliberações das entidades garantes ou aplicativas da mesma ou de emendas a essa disciplina primária (igualmente logo previstas; em geral e em particular - para o regime dos caudais, por exemplo).

Tal regime deveria, ademais, ser constituído de modo a comportar a possibilidade de evoluir a par e em harmonia com outros níveis do Direito Internacional da Água então em reconstrução; e também, do Direito europeu e comunitário da água, ele próprio, à época em vias de reequacionamento: em razão de apreensões similares sobre o estado normativo das coisas e na busca de respostas superadoras igualmente similares ou convergentes. Daí ainda que uma outra fundamental linha metódica oportunamente advogada e apoiada tenha sido a de ampla e ativa participação nos debates normativos e até contenciosos em curso, vera “luta pelo Direito”; fosse no quadro mais difuso das comunidades epistémicas dedicadas ao Direito Internacional da Água (podendo destacar-se o trabalho desenvolvido no seio do Comité dos Recursos Hídricos da Associação de Direito Internacional, que resultou na adoção, em 2003, das assim designadas “Regras de Berlim”, clara evolução relativamente às anteriores “Regras de Helsínquia”), fosse no quadro institucional da Organização das Nações Unidas (onde se discutiam os projetos que vieram a conduzir à adoção em 1997 da Convenção das Nações Unidas sobre as Utilizações Diversas da Navegação dos Cursos de Água Internacionais); fosse no quadro da ONU ainda, mas na sua Comissão Económica para a Europa (onde se intentava fazer crescer às já adotadas Convenções de Espoo, de 1991, e de Helsínquia, de 1992; por então diversamente ratificadas por Portugal e Espanha), fosse ainda no quadro europeu comunitário (onde, depois de uma tentativa falhada de adoção de Diretiva Ecológica das águas, se retomava exercício que vai culminar, já em 2000, sob a presidência Portuguesa do Conselho da União, na adoção de Diretiva-Quadro da Água, num processo legiferante a que outros importantes instrumentos normativos depois se vieram a juntar; ou ainda no Processo 98/1996, Reino de Espanha c. Conselho, sobre a base normativa da Convenção do Danúbio, onde Portugal interveio, em sentido divergente ao de Espanha, com benéficas consequências na redefinição do Direito comunitário primário

respeitante aos procedimentos de decisão de direito respeitante a matérias de regulação de recursos hídricos). Importante era também olhar, de modo comparativo, a várias convenções que, por então, sobretudo na Europa, se iam fazendo ou começando a aplicar (do Reno, Danubio, Mosela, Escalda, entre outras), cômnicos embora da complexidade maior da convenção a empreender no quadro luso-espanhol: pelo relevo diverso que na mesma deveria encontrar o tratamento da questão quantitativa e tendo em vista os numerosos empreendimentos instalados nos rios luso-Espanhóis ou que se pretendia neles vir a instalar (nomeadamente, o empreendimento de fins múltiplos do Alqueva). A convenção figurava-se, pois, como um instrumento jurídico aberto a desenvolvimentos e à relação profícua com outros ordenamentos e instrumentos jurídicos; para assegurar a sua permanente vitalidade e adequação. Foi este conspecto de ideias sobre a construção da convenção ideal a intentar adotar que, em súmula, tivemos a honra de apresentar à Senhora Ministra do Ambiente, primeiro, e ao Senhor Ministro dos Negócios Estrangeiros, Dr. Jaime Gama, que, depois, as levaram ao Senhor Primeiro-Ministro, eng. António Guterres e terão determinado o Governo a confiar-nos a subida honra e missão de lhes dar letra de forma.

Naturalmente, logo nesse estágio preliminar do processo de formulação do texto normativo oportunamente proposto a consideração governamental muitas outras personalidades pretendemos e tivemos o privilégio de consultar, ouvir e com elas debater as bases conceptuais do projeto a construir. Para além das avisadas orientações políticas dos Senhores Ministros, permita-se-nos evocar, destacadamente, o senhor Eng. Pedro Serra, Diretor do Instituto Nacional da Água, junto de quem fomos bebendo a compreensão da vasta e complexa miríade de problemas de gestão de águas e dos modelos técnicos de solução das questões principais; do senhor Embaixador, Dr. José Carlos Cruz de Almeida, que bem figurou enquadramento e sensibilidades diplomáticas, em complemento da sua expressão jurídica, veiculada pelo senhor dr. Crucho de Almeida, alto quadro dos Serviços Jurídicos do Ministério dos Negócios Estrangeiros; e ainda, em apoio ao exercício normativo, o senhor Procurador-Geral-adjunto, juiz conselheiro Dias Bravo, e a sua assessora, senhora dra. Guilhermina Marreiros.

O acolhimento das ideias substanciais subjacentes à projetada Convenção seria ainda testado em vários debates públicos; realizados, sobretudo, ainda em 1995-início de 1996. Destacamos dois,

em particular, por terem permitido consolidar a identificação dos diversos interesses sociais com o instrumento normativo que se viria a procurar adotar. O primeiro ocorreu em Lisboa, em âmbito académico, na Universidade Autónoma de Lisboa, em conferência centrada na questão, amplamente participada por público diverso e em que tivemos a oportunidade de debater princípios e soluções de gestão desejáveis com reputado perito Português, com responsabilidades pretéritas e também futuras no sector, e que para o efeito havia sido nomeado pelo líder do principal partido da oposição. O segundo ocorreu no Porto, no quadro de iniciativa da Comissão de Coordenação da Região Norte e em que participaram também representantes da Região e de municípios durienses, para além de membros do Conselho Nacional da Água e outros peritos do sector.

Deste esforço conjunto e das muitas discussões havidas, pudemos retirar inspiração e incentivo para a rápida redação e fixação de texto do que veio a ser superiormente aprovado e autorizado como Anteprojeto de Convenção. É este texto que oportunamente vem a ser apresentado a Espanha, como projeto de convenção, no quadro de negociação diplomática com propósito e diretrizes consonantes, claramente propostos pelo Governo Português e para o qual este abriu curso. Fê-lo, nomeadamente, na última cimeira do Governo espanhol liderado por Felipe Gonzalez e a primeira, por Portugal, liderada por António Guterres, e na qual os Ministros Elisa Ferreira e João Cravinho deram decisivo impulso em reunião com o homólogo Ministro Josep Borrell.

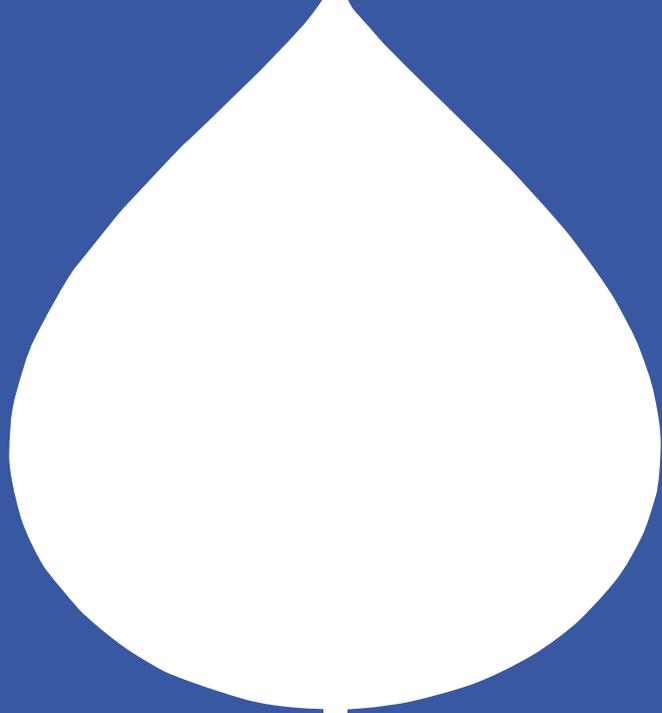
Esta negociação foi subsequentemente prosseguida, do lado Português, por grupo negocial sob a orientação dos Ministros dos Negócios Estrangeiros e do Ambiente, com três vectores ou pilares estreitamente articulados: o diplomático, liderado pelo Senhor Embaixador Cruz de Almeida; o técnico, sempre dirigido pelo Eng. Pedro Serra; e o jurídico, cuja responsabilidade nos foi cometida. Foi a esta equipa negocial, assessorada por vezes por outros elementos (nomeadamente, quando se entrou na discussão mais detalhada do regime de caudais proposto, conteúdo fundamental da peca nuclear do Protocolo Adicional, o Professor António Gonçalves Henriques, e, quando em fase avançada da negociação, se considerou o tema de órgão aplicativo da convenção, mais tarde apropriadamente denominado, Comissão para a Aplicação e o Desenvolvimento da Convenção, a Dra. Fernanda Maças) e apoiada internamente, em Portugal, num Grupo de Coordenação Interministerial também participado

por representantes da EDP e da EDIA, que coube defender a bondade do Projeto de Convenção e prosseguir a negociação do mesmo com a Espanha, cuja equipa negocial tardou em ter uma composição aproximadamente equilibrada dos vetores prosseguidos (destaque-se, contudo, a participação em ronda negocial realizada em Madrid, do eminente jusinternacionalista, Professor doutor Pastor Ridruejo, o que permitiu consolidar o quadro conceptual proposto com base no reconhecimento dos parâmetros normativos que a Convenção a aprovar seria chamada a refletir). Essa negociação, intensa, feita de uma dezena de rondas bilaterais, paralelas a várias dezenas de reuniões internas, e ainda aos trabalhos em que Portugal e a Espanha, complementarmente, no mais amplo plano internacional e comunitário, se empenharam (de efetiva luta pela construção e evolução do Direito envolvente), seguiram sempre uma busca equilibrada e mutuamente vantajosa dos muitos interesses comuns ou partilhados das duas partes, em conjugação com alguns interesses particulares (avultando, no caso Português, por exemplo, a consolidação da garantia e viabilização do empreendimento de fins múltiplos do Alqueva). Foi esta busca da união normativa destes vários interesses representados, num mútuo benefício, demonstrado e sublinhado, numa última ronda de discussões, ao mais alto nível dos Primeiros-ministros de Portugal (António Guterres), e Espanha (já então Jose Maria Aznar), bem como dos Ministros dos Negócios Estrangeiros (respetivamente, Jaime Gama e Abel Matutes), e das Ministras do Ambiente (Elisa Ferreira e Isabel Tocino), e ainda da Ministra da Agricultura de Espanha (Loyola del Palacio), ainda ocorrida em Albufeira a 30 de novembro de 1998, que resulta na adoção da Convenção; com a denominação oficial de Convenção sobre cooperação para a proteção e o desenvolvimento sustentável das águas das bacias hidrográficas luso-espanholas. Assim constituída como verdadeira antecâmara e código normativo de conduta da nova era de cooperação entre as duas Partes, ela veio a ser complementada pela definição do Estatuto da Comissão de Aplicação e Desenvolvimento da Convenção, na primeira reunião desta Comissão. Um quarto de século transcorrido, que sumário balanço da Convenção se pode fazer? Arredados do processo da sua aplicação posteriormente a 2003, após ainda termos tido a honra de integrar a Comissão nos seus primeiros anos de funcionamento e dirigido, pela Delegação Portuguesa, o Grupo de Trabalho sobre Expropriações e demais questões jurídicas, entendemos que outros estarão mais capacitados para a tal proceder.

Constatamos, ainda assim, que a Convenção pôde surtir alguns dos principais efeitos ambicionados. Estruturalmente, e a par de outros regimes para que expressamente reenviou e em cuja reconstrução ambas as Partes se empenharam, parece cabido creditar-se-lhe contributo para a renovação do Direito no sector em Portugal e em Espanha; não só internamente como também no plano internacional, e, desde logo, no plano europeu e comunitário. Evidenciam-no, internamente, no caso Português, a ampla reconfiguração da legislação nacional da água e a estruturação, nos anos seguintes à adoção da Convenção, das regiões de bacias hidrográficas e demais elementos de uma nova administração especializada no sector, bem assim como os diversos instrumentos de planeamento e de gestão adotados. No plano internacional bilateral, também o ilustram a adoção, em primeira hora aplicativa, do Estatuto da Comissão, o efetivo funcionamento regular da Comissão, a realização das Conferências das Partes, e ainda o previsto desenvolvimento da convenção num regime crescentemente rico, vivo, como se documenta nas numerosas deliberações adotadas e registadas nas Actas da Comissão, assim como no designado Protocolo Revisto sobre o regime de caudais, adotado em 2008. É também eloquente sinal da sua utilidade, o tratamento feito no seio da Comissão dos alegados incumprimentos de regras da mesma; assim prevenindo que questões de gestão degenerem em litígios, na cabal e efetiva aplicação das regras substantivas, procedimentais e de resolução de conflitos enunciadas. No plano internacional mais vasto, registre-se o facto de a Convenção visivelmente ter inspirado e se ter refletido no essencial das disposições de outra convenção adotada em contexto geográfico difícil e em que a questão quantitativa e da escassez de água avulta, como é o acordo de 2002 entre a África do Sul, Moçambique e a Suazilândia respeitante aos rios Incomati e Maputo, vulgarmente conhecida como acordo Incomaputo. Beneficiando das negociações paralelas determinantes da evolução do quadro jurídico comunitário das águas para o qual aliás reenvia, em inovador método de perpetuação e desenvolvimento do regime que encerra, a Convenção antecipou também, em algumas normas, este novo ordenamento jurídico. Acresce que se pode documentar a evocação da Convenção em vários trabalhos doutrinários sobre a evolução e o progresso do Direito Internacional da Água, para além de trabalhos normativos desenvolvidos no quadro da Associação de Direito Internacional e da Comissão de Direito Internacional. De igual sorte, têm a Convenção e a experiência da sua aplicação e desenvolvimento sido invocadas como modelares;

seja na Comissão Económica para a Europa da ONU (nomeadamente no quadro do labor do Grupo de Trabalho especializado para a Implementação da Convenção de Helsínquia), seja no plano mais amplo da ONU (em particular, na recente Conferência da Água 2023, realizada em Nova Iorque a 22 de março de 2023, em correspondência ao apelo feito pelo Secretário-geral, António Guterres, para uma maior cooperação entre Estados em gestão conjugada de águas).

Este modelo e esta experiência de cooperação, na determinada aplicação, mas também, quando comprovado necessário e contratado entre as Partes, no desenvolvimento dos princípios e normas substantivas, procedimentais e organizativos consagrados afiguram-se-nos ainda constituir a chave para afrontar o presente próximo e o futuro divisível. Assim será, porventura, não só num sentido de aprofundamento da transição ecológica que as sociedades contemporâneas crescentemente abraçam (e o mecanismo instituído de deliberações e emendas permitirá, uma vez mais, por exemplo, integrar regime de caudais mais detalhado), como também a maior participação nos mecanismos de gestão que as sociedades de Estado e outro venham a alcançar legitimar. Assim será ainda a respeito dos impactos das alterações climáticas e as situações extremas, de carestia de recurso e seca, bem como de incerteza, que crescentemente afetam a hora que corre e o futuro próximo que se adivinha. No fundo, assim se honrará e cumprirá o desígnio que presidiu à negociação e à adoção da Convenção, que agora, um quarto de século depois, se revisitam: através de cooperação abrangente, continuar a assegurar a disponibilidade de água; como fonte de vida; de desenvolvimento sustentável dos povos que habitam os Estados Português e Espanhol; e como seiva da amizade e união a que a História recente e o Direito a que se vincularam os comete.



Artigos de opinião

Para a História da Convenção de Albufeira. Regime de caudais proposto pela Parte portuguesa para o rio Guadiana

Pedro Cunha Serra

Consultor de engenharia

Palavras-chave: rios internacionais, convenção, caudais, direito das águas.

NOTA BIOGRÁFICA

Pedro Serra, engenheiro civil (IST, 1969), Presidente do INAG entre 1994 e 1999, foi consultor de engenharia e projectista, primeiro na COBA e depois na Hidrotécnica Portuguesa (HP). Acompanhou desde a primeira hora as negociações da Convenção e vem participando nos trabalhos da Comissão para a Aplicação e o Desenvolvimento da Convenção (CADC) desde quando esta foi constituída (2000). Depois de 1999, quando saiu do INAG, foi Presidente do IRAR, o Instituto Regulador de Águas e Resíduos, hoje a ERSAR, de onde transitou para o Instituto de Estradas de Portugal (IEP) na sequência da queda da ponte de Entre-os-Rios, tendo regressado à consultoria no final de 2002. Entre 2005 e 2011 foi ainda Presidente e CEO do Grupo Águas de Portugal, após o que regressou, mais uma vez, à consultoria. É neste momento membro da Comissão de Implementação da Convenção de Helsínquia dos rios internacionais.

No processo de negociação teve a seu cargo os aspectos mais técnicos, de engenharia hidráulica, relativos à negociação (e justificação da posição negociada portuguesa) do regime de caudais que veio a ficar inscrito no Protocolo Adicional à Convenção.

1. INTRODUÇÃO

No momento em que se festejam os 25 anos da assinatura da Convenção sobre Cooperação para a Protecção e o Desenvolvimento Sustentável das

Águas das Bacias Hidrográficas Luso-Espanholas, a nossa conhecida Convenção de Albufeira, e quando tantos criticam o regime de caudais consagrado no seu Protocolo Adicional, é talvez chegado o momento de explicar como chegámos a ele e qual o equilíbrio nas relações entre os dois Estados ibéricos que ele trouxe. Damos por conhecido o nosso outro artigo sobre a Convenção de Albufeira publicado neste número da revista da APRH que celebra esta efeméride.

Temos que começar por explicar que a conclusão do processo negociado que conduziu à assinatura da Convenção na Cimeira Luso-Espanhola que teve lugar na cidade de Albufeira no dia 30 de Novembro de 1998 só foi possível porque, precedendo esse momento as Partes discutiram abertamente todos os temas relativos à gestão das águas das bacias hidrográficas compartilhadas, e fizeram-no com base em estudos de natureza técnica (hidráulica e hidrológica) e jurídica (direito das Convenções já em vigor entre os dois Estados, 1964 e 1968, fundamentalmente, também conhecidas como convénios) muito aprofundados e suportados pelo melhor conhecimento disponível. Tal seria sempre necessário, mas neste caso essa necessidade foi reforçada pela atenção que a Comissão Europeia dedicou ao assunto, o que fez por duas ordens de razões: razões de direito (estava-se a discutir em Bruxelas o rascunho da que viria a ser a directiva-

quadro da água e este previa uma gestão conjunta, ou ao menos coordenada, das bacias hidrográficas compartilhadas) e razões financeiras (Portugal, enquanto beneficiário do Fundo de Coesão, pretendia dedicar parte importante deste recurso a projectos hidráulicos, onde se incluía o Alqueva). A Delegação Portuguesa (DP) ao Grupo de Trabalho (GT) criado com vista à elaboração da nova Convenção integrava engenheiros, juristas e diplomatas (um embaixador, o Dr. Cruz de Almeida, presidia à DP), por se entender que estas disciplinas teriam de ser consideradas nos trabalhos e que estávamos perante um assunto de Estado e não apenas relativo à gestão hidráulica das bacias compartilhadas. A Delegação Espanhola tardou em perceber isto e por isso, até ao início de 1998 a sua delegação foi presidida pelo Director de Águas de Espanha (sem prejuízo da sua competência), o que nem sempre ajudou aos fins em vista.

Começando pelas questões de direito, cabe dizer que foi a Delegação Portuguesa que tomou a iniciativa de apresentar à Delegação Espanhola, logo em 1995, uma minuta de articulado da convenção elaborada pelo Dr. Paulo Canelas de Castro, especialista em direito internacional público e membro destacado da DP, com o suporte do Dr. José Dias Bravo, Director do Departamento Jurídico do Ministério dos Negócios Estrangeiros, minuta essa que viria a servir de base para os trabalhos de elaboração da Convenção. Estamos a falar de uma peça de direito internacional público cujo enquadramento era na altura muito magro, como já referimos. Valemo-nos das convenções já em vigor relativas aos vários rios ibéricos, de 1927 e 1964 (Douro) e 1968 (Minho, Lima, Tejo, Guadiana e Chança) para a apresentação das nossas pretensões. Foram consideradas também as Regras de Helsínquia, da International Law Association, de 1969, que o Tribunal Internacional de Justiça considerava como parte integrante do direito consuetudinário pelo qual regulava a sua actividade, regras essas que contemplavam já o direito ao uso razoável e equitativo das águas e o não dano, em termos muito semelhantes aos que viriam a ser adoptados pela Convenção de Nova York, de 1997, artigos 5.º e 7.º.

A questão dos caudais (e da necessidade de uma nova convenção, em geral) foi despoletada pela consulta pública lançada em 1993 pelo Governo Espanhol sobre o seu plano de transvases associado ao Plano Hidrológico Nacional (PHNE) divulgado nessa data. Esse plano fazia uma avaliação das disponibilidades e das necessidades de água nas várias regiões do país (bacias excedentárias e bacias deficitárias, assim eram designadas) e avançava

com três alternativas visando suprir os défices projectados para as cabeceiras da bacia do Tejo e para as bacias dos rios Júcar e Segura: (i) captação no Douro imediatamente a montante da sua entrada no troço internacional deste rio, (ii) captação nas bacias cantábricas e (iii) captação no Ebro (Figura 1). A questão do regime de caudais esteve presente na mesa das negociações até ao dia 30 de Novembro de 1998, quando finalmente, escassos minutos antes do início da Conferência de Imprensa com que se concluiu a Cimeira (!), o Chefe do Governo espanhol e os seus ministros presentes em Albufeira concordaram com a solução que pode ser vista no Protocolo Adicional, que havia sido objecto de negociação entre as duas delegações durante meses e meses, e decidiram assinar o documento. Como se pode ver nesta figura, esteve previsto um transvase de cerca de 1 000 hm³/ano a partir da bacia do Douro e o conhecimento desse projecto deu lugar a uma forte reacção das autoridades regionais, primeiro (em particular do Presidente da CM do Porto, Fernando Gomes), das autoridades nacionais, depois. Foi então decido pelo Governo avançar com um protesto junto do Governo Espanhol, protesto esse que daria lugar ao início dos contactos e das negociações que haviam de conduzir à celebração da Convenção de Albufeira em 1998. Tal como tinha acontecido em 1968 com o projecto do aqueduto Tejo-Segura (ATS) e de Alqueva, que em certa medida estão na sua origem, a questão dos caudais e dos transvases colocou-se desde a primeira hora.

2. QUESTÕES DE DIREITO

As Convenções de 1964 e 1968 já integravam, ainda que indirectamente, algumas garantias de caudais, como referiu o Dr. Crucho de Almeida, alto quadro do Ministério dos Negócios Estrangeiros, numa Informação de Serviço de Março de 1998 que nos é dado conhecer (Almeida, C., 1998). Neste documento C. Almeida responde a 20 perguntas que têm este pano de fundo. A maior parte das questões respondidas são hoje pouco relevantes, mas algumas há que continuam a ser pertinentes, como é o caso de saber se a convenção de 1964 proibia a realização de transvases (do Douro), sendo que a resposta de C. Almeida é negativa (*desde que para o efeito se utilizem os chamados "caudais sobrantés", alínea m) do artigo 2º e Protocolo Adicional ao Convénio de 1964*). Relevante continua a ser o disposto na acta de 1967 que referimos mais desenvolvidamente adiante.

À questão de saber se é possível deduzir da Convenção de 1968 uma garantia de caudais



Figura 1. PHNE. Sistema integrado de equilíbrio hidráulico nacional, horizonte de 2012.

(questão 12ª), C. Almeida responde que “em anexo à Acta da I Reunião da Comissão dos Rios Internacionais (CRI) realizada em Lisboa de 4 a 6 de Julho de 1967, na qual aprovou o projecto do Convénio de 1968 e respectivo Protocolo Adicional, figura o quadro dos parâmetros físicos em que se baseou a avaliação dos potenciais energéticos partilhados.

...

Estes dados, que constituem trabalho preparatório do Convénio, valem como elemento interpretativo do respectivo texto, em conformidade com o direito internacional geral e o artigo 32.º da Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados”.

Também relevante, neste momento em que tantos bramam contra os incumprimentos (muito excepcionais, há que o dizer) do regime de caudais da Convenção de Albufeira, é a resposta de C. Almeida à questão 18ª: verificando-se um caso de incumprimento (do regime de caudais) que reparação poderá ser exigida à Parte infractora? C. Almeida responde a esta questão nos seguintes termos: “se a situação geradora de controvérsia (por exemplo, aumento de regadio) tiver beneficiado certa região e seus habitantes, será difícil que uma arbitragem imponha medidas sancionatórias pela situação criada”. Ora, foi isto precisamente que aconteceu no Guadiana entre 1967 e 1994: os

consumos de água de rega a montante da secção de Badajoz mais que duplicaram comparativamente ao previsto em 1967.

Perguntado se Portugal vinha assumindo uma oposição à realização de transvases (questão 19ª), C. Almeida responde que não e dá dois exemplos:

- No Decurso das negociações relativas ao Convénio de 1968 Portugal aceitou implicitamente a possibilidade de Espanha proceder ao transvase do Tejo para o Segura de um caudal até 1 000 hm³/ano;
- Na RCM n.º 203/97, de 3 de Dezembro prevê-se que um dos ramos do chamado subsistema Alqueva, abastecido directamente da albufeira de Alqueva, possibilite a rega de cerca de 65 000 ha, através da barragem de Alvito (Alvito Sado, que não Alvito Ocreza), ou seja, mediante um transvase da bacia do Guadiana para a bacia do Sado.

Esta Informação de Serviço acompanha cópia de uma carta dirigida pela Comissária Europeia para a Política Regional, Monika Wulf-Mathies, ao Ministro dos Assuntos Exteriores de Espanha, Abel Matutes, sobre a visão do Governo Espanhol sobre o projecto Alqueva que havia sido submetido pelo Governo Português para financiamento, no

que respeita à garantia de caudais necessários à viabilização do projecto, “tanto em períodos normais como excepcionais”. A resposta de Abel Matutes, que também acompanha a Informação, é clara: “Espanha sempre cumprirá as suas obrigações legais comunitárias ... e respeitará as obrigações adquiridas nos diferentes tratados internacionais ou bilaterais em vigor, entre eles o acordo Hispano-Português de 1968”. Satisfeita com esta resposta, a Comissão Europeia aprovou em Julho de 1997 o financiamento ao projecto de Alqueva que havia sido solicitado (Decisão da Comissão C(97)2350, de 28 de Julho de 1997, relativa às contribuições do FEDER, FSE e FEOGA, para o PEDIZA, Programa Operacional Específico de Desenvolvimento Integrado da Zona do Alqueva, no contexto do Quadro Comunitário de Apoio). Em artigo dedicado a este tema publicado em 2005 (Almeida, C., 2005), Crucho de Almeida faz uma extensa demonstração dos direitos que assistiam já na altura a Portugal no que respeita aos caudais das bacias hidrográficas compartilhadas.

Cabe ainda destacar que, na opinião do Prof. Afonso D’Oliveira Martins (D’Oliveira Martins, A., 2005), o valor jurídico da acta é ainda mais forte do que aquele que lhe atribuímos naquela altura. Enquanto integrada no contexto da Convenção de 1968, o valor daquela acta não será estritamente declarativo, não servindo apenas para esclarecer o sentido literal expresso ou implícito das suas normas, o seu valor jurídico deve ser considerado como constitutivo, servindo para integrar e complementar a regulamentação nela contida literalmente. Conclui, pois, aquele distinto autor, que “as relações luso-espanholas relativas ao aproveitamento dos recursos hídricos objeto da Convenção, regem-se assim por esta e, em tudo o que não seja contrariado pelo seu elemento literal, pelo que resulta da referida Nota e seus anexos”.

3. O REGIME DE CAUDAIS DE 1968

Logo no início das negociações as Partes trocaram informações sobre as várias questões que estavam em cima da mesa: o projecto de transvase do PHNE e os planos espanhóis de aproveitamento das águas para as várias bacias hidrográficas de interesse, dados relativos ao projecto de Alqueva que estava nesse momento a ser retomado, necessidades de água existentes e projectadas para vários horizontes, dados hidro-meteorológicos, de precipitação e de caudais, etc. Estes dados foram utilizados no desenho das soluções para as várias bacias hidrográficas em causa, Douro, Tejo

e Guadiana (o Minho tinha visto o projecto de aproveitamento hidroeléctrico de Sela cancelado por razões ambientais, o Lima não tinha associada nenhuma questão relevante e o Chança foi tratado como afluente do Guadiana, apenas). O gabinete de consultoria COBA elaborou para o INAG um conjunto de monografias nas quais a questão das necessidades e das disponibilidades de água nestas três bacias, tanto em Espanha como em Portugal, eram avaliadas e apresentadas.

Mas importa esclarecer em que se baseou a pretensão de Portugal no que toca aos caudais do Guadiana e como tal resulta da acta da CRI de 1967 já referida. Esta acta tem em anexo a minuta da convenção de 1968 e uns quadros com as contas que foram então realizadas tendo em vista a avaliação do potencial hidroeléctrico dos troços fronteirizos destes rios, potencial esse que seria depois repartido em partes iguais entre os dois Estados signatários. Esse potencial pode ser definido, para cada troço internacional de cada rio, por um produto

$$E = k.H.V$$

onde k é um coeficiente conhecido e H , V e E têm os seguintes significados (anexo à acta):

H – Queda (m) do troço internacional;

V – Afluências médias anuais (hm^3/ano) nas condições futuras, ou seja, deduzidos os consumos projectados para a parte espanhola das bacias (montante das secções de interesse no que toca à avaliação do potencial hidroeléctrico);

E – Energia produtível em média anual (GWh/ano).

Nas contas que conduziram aos resultados naquele anexo (Quadro 1 retirado do anexo àquela Acta), pode ver-se que no Tejo foram deduzidos, para além do volume de água necessário para os regadios na sua bacia em Espanha, os 1 000 hm^3/ano pretendidos para o ATS. A um módulo de 310,8 m^3/s corresponderiam 9 800 hm^3/ano e na última coluna surgem apenas 5 700 hm^3 , ou seja, previa-se naquela ocasião retirar cerca de 4 100 hm^3 da bacia do Tejo a montante do seu troço internacional (se admitirmos que os caudais integrais naturais dos afluentes nomeados nas linhas seguintes, alguns dos quais integralmente portugueses, são para serem considerados no cálculo do módulo, então aquelas retiradas passam a 3 400 hm^3 , número ainda muito impressionante).

Quadro 1. Quadro relativo aos parâmetros físicos retirado do anexo à acta de 1967.

QUADRO N.º 1
RESUMO DA DETERMINAÇÃO DOS PARÂMETROS FÍSICOS

RIOS	TROÇOS	DESNÍVEIS CARTOGRAFICOS CONSIDERADOS (Julho de 1966) (m)	COTAS OBSERVADAS (Límites de montante e jusante dos troços) (m)			DESNÍVEIS CORRESPONDENTES ÀS COTAS OBSERVADAS (m)			DESNÍVEIS ARREDONDADOS (m)	CAUDAL MÉDIO ($m^3 s^{-1}$)	CAUDAIS INTEGRAIS NATURAIS ($10^6 m^3$)
			NIVELAMENTO PORTUGUES	NIVELAMENTO ESPANHOL	DIFERENÇAS	NIVELAMENTO PORTUGUES	NIVELAMENTO ESPANHOL	MÉDIA			
RIO MINHO		30	Mont. 41,07 Jus. 14,50	M: 41,035 J: 14,430	-0,035 -0,070	26,57	26,605	26,59	27	331,6	10 244
RIO LIMA										41	
	Troço espanhol	86	M: 358,00 J: 252,00	-	-	86,00	-	86,00	86		914,5
	Troço internacional Castro Laboreiro	105	M: 338,00 J: 242,30	-	-	95,70	95,70	95,70	104		373,5
	Troço internacional Lima	19	M: 252,17 J: 242,30	M: 252,358 J: 242,780	+0,188 +0,480	9,87	9,578	9,72	18		914,5
RIO TEJO											
	Troço internacional Tejo	28	M: 102,04 J: 73,05	M: 102,260 J: 73,380	+0,220 +0,330	28,99	28,880	28,94	29	310,8	5 780
	Troço internacional Erges	12	M: 110,00 J: 102,04	M: 110,000 J: 102,260	- +0,220	7,96	7,740	7,85	8		245
	Troço internacional Sezer	40	M: 110,00 J: 73,05	M: 110,000 J: 73,380	- +0,330	36,95	36,620	36,79	37		180
	Possál	40	M: 110,00 J: 73,05	-	-	36,95	-	36,95	37		318
	Aravil	30	M: 110,00 J: 87,25	-	-	22,75	-	22,75	23		71
RIO GUADIANA		50	M: 134,29 J: 106,95	M: 134,439 J: 107,338	+0,149 +0,188	47,34	47,301	47,32 46,97	47	117,8	2 421
RIO CHANÇA		142	M: 142,98 J: 3,35	M: 143,135 J: 3,432	+0,155 +0,082	139,63	139,705	139,67	140	6,7	277

No que toca à bacia do rio Guadiana, ao módulo de 117,8 m³/s corresponderiam 3 715 hm³/ano, pelo que se deduz que, sendo os caudais integrais anuais ali referidos de 2 421 hm³/ano, foi considerado um volume de usos consumptivos a montante de Badajoz da ordem dos 1 294 hm³/ano (3 715 – 2 421). Ora, com base nos documentos recebidos em 1994 da parte das autoridades espanholas (o Plano de Bacia do Guadiana e outros), esses consumos eram já largamente excedidos naquela data e por isso o projecto de Alqueva estaria comprometido caso nada fosse feito para o contrariar. O caudal integral anual médio em condições pristinas era estimado naquela altura em cerca de 3995 hm³, e o projectado para 2012 no plano da bacia do Guadiana para a secção de Badajoz (em muitos documentos anteriores referida como secção do Caia), entrada do rio no seu troço internacional (intermédio), era já apenas de 1 540 hm³/ano, ou seja, cerca de 900 hm³ a menos do que os valores considerados em 1968 (os números referentes a caudais e volumes armazenados presentes nos vários relatórios citados não são inteiramente coincidentes, mas as diferenças encontradas, que têm a ver com a reconstituição do regime natural e com a normal considerada, não têm qualquer impacto nas conclusões). E a irregularidade do

regime de caudais acentuara-se muitíssimo (ver adiante). O projecto de Alqueva estava em risco, portanto.

4. A PROPOSTA PORTUGUESA PARA O REGIME DE CAUDAIS DO GUADIANA, DE 1996

Constatado isto havia que procurar uma compensação da parte de Espanha para este excesso de consumos, o que não se revelava fácil uma vez que, pretender reduzir aqueles consumos significaria eliminar regadios, talvez algo assim como 120 000 ha que teriam de regressar ao sequeiro, pesem embora os investimentos realizados pelos agricultores e pelo Estado espanhol na sua passagem ao regadio, pretensão que nem sequer o direito internacional público sustentava (ver atrás). A informação contida no plano de bacia do Guadiana permitiu conceber uma outra solução: um regime de caudais na secção de Badajoz que seria garantido colocando ao serviço dos interesses portugueses parte da capacidade de regularização de caudais existente na bacia do Guadiana em Espanha a montante de Badajoz e que, a crer naquele plano, ficaria ociosa, ou seja, em excesso sobre as necessidades existentes e projectadas até 2012, ano horizonte daquele plano (Serra, P., 1996).

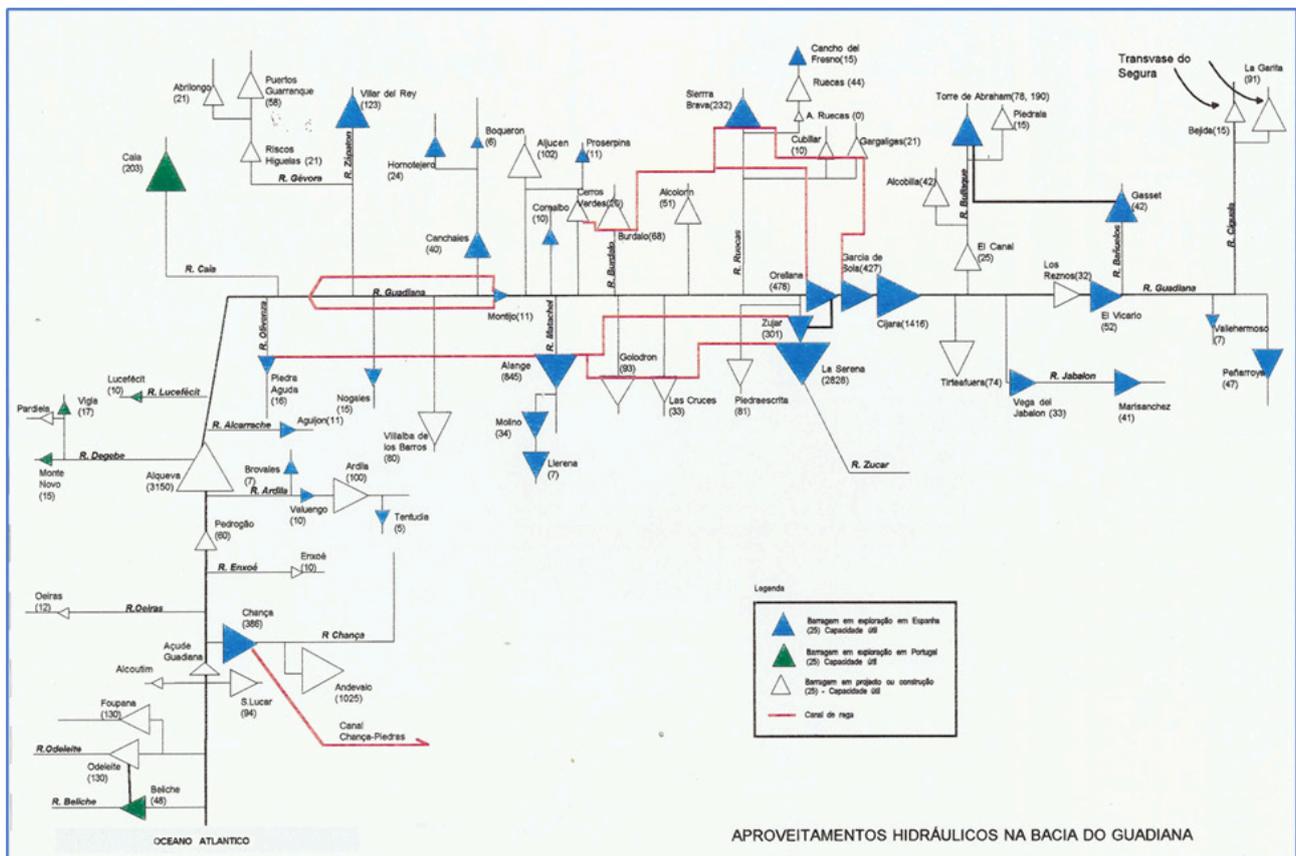


Figura 2. Esquema das barragens da bacia do rio Guadiana em 1995 (COBA, 1995).

Entre 1968 e 1994 Espanha havia construído um grande número de barragens na parte espanhola da bacia do Guadiana (Figuras 2 e 3), com cerca de 8 000 hm³ de capacidade total de armazenamento (Alqueva tem 4 150 hm³ de volume total). A regularização de caudais assim conseguida iria acentuar ainda mais a já grande irregularidade do regime hidrológico natural, tornando os períodos de seca mais frequentes, mais prolongados e mais severos, como resultava claro das simulações realizadas pelas autoridades espanhola apresentadas no seu plano de bacia. As figuras apresentadas em COBA, (c) 1995, construídas com base na informação do plano espanhol não deixam margem de dúvidas sobre o que seriam aqueles impactes (Figuras 4 a 6). A Figura 6, particularmente, coloca claramente em evidência o que seria o acentuar da irregularidade dos caudais integrais anuais na secção do Caia. Estas simulações tinham-se baseado na reconstituição do regime natural de caudais para o período 1945/46 a 1984/85 e depois na exploração consumptiva dos caudais regularizados nas albufeiras representadas na Figura 2 para cenários de novos regadios (2002 e 2012). Em Serra, P., 1996, fizemos então simulações do que poderiam ser os caudais chegados à secção

de Badajoz para os cenários de 2002 e 2012 do plano de bacia espanhol considerando os caudais naturais ali reconstituídos e os consumos ali previstos. No Quadro 2 podem ver-se as estatísticas mais relevantes dos caudais integrais anuais para as situações do regime natural (reconstituído), para a situação em 1994 e para a situação futura (cenário 2012) sem convenção. Se atendermos ao valor obtido para a mediana para o cenário 2012 (567 hm³) percebemos que o projecto de Alqueva estaria simplesmente inviabilizado. Tomando como ponto de partida os dados sobre caudais correspondentes às condições naturais, tal como reconstituídos no plano espanhol do Guadiana, e os consumos ali projectados para os cenários 2002 e 2012, a que acrescentámos valores de caudais a garantir naquela secção de entrada no troço internacional, para benefício da Parte Portuguesa, a título de compensação pelos consumos em excesso em Espanha sobre o que havia sido acordado em 1968, foi então possível concluir que seria possível garantir 600 hm³ anuais naquela secção sem colocar em risco os interesses espanhóis, com evidentes benefícios para Portugal (Figura 7 e Figura 8).

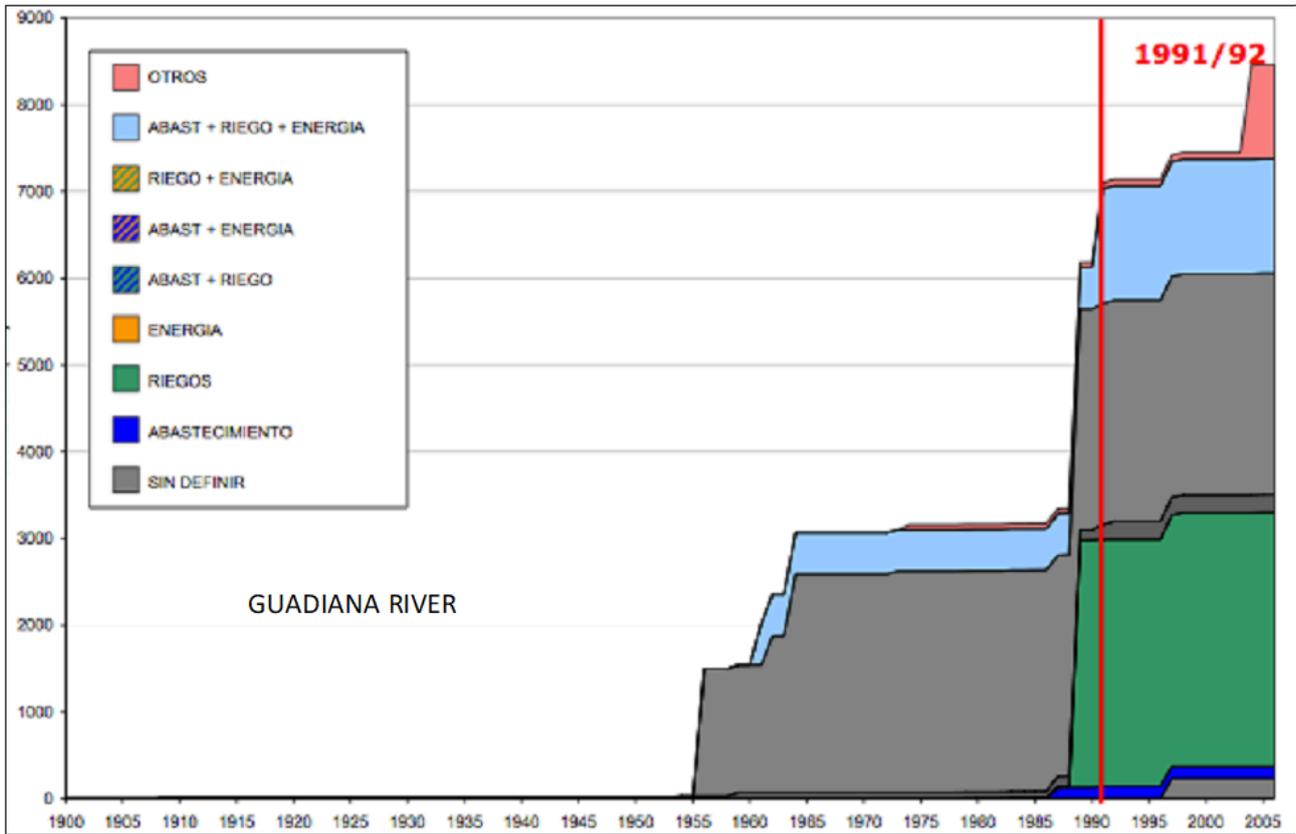


Figura 3. Capacidade útil de regularização de caudais instalada na bacia do rio Guadiana a montante do Caia (hm³).

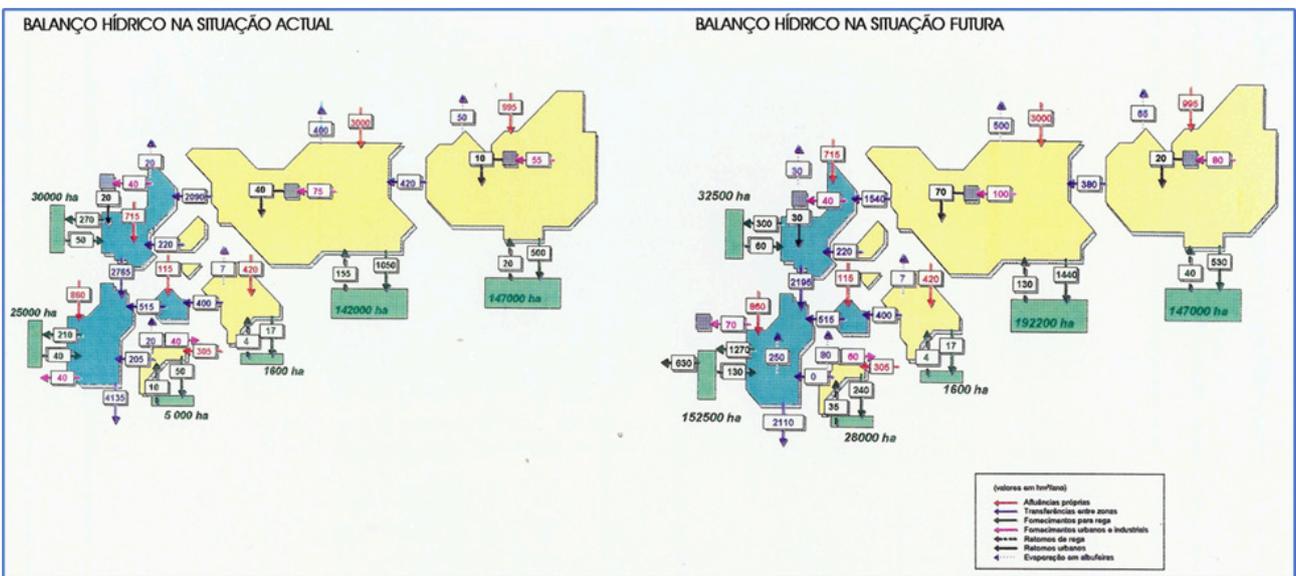


Figura 4. Balanço Hídrico nas situações 1995 e projectada para 2012 (COBA, 1995).

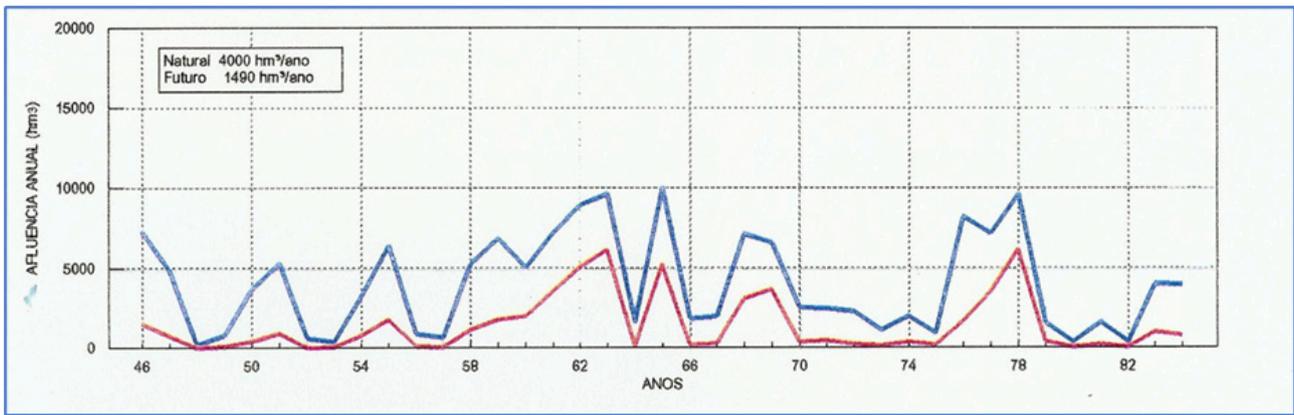


Figura 5. Escoamentos anuais, naturais e futuros (2012) na secção do Caia (COBA, 1995) sem convenção.

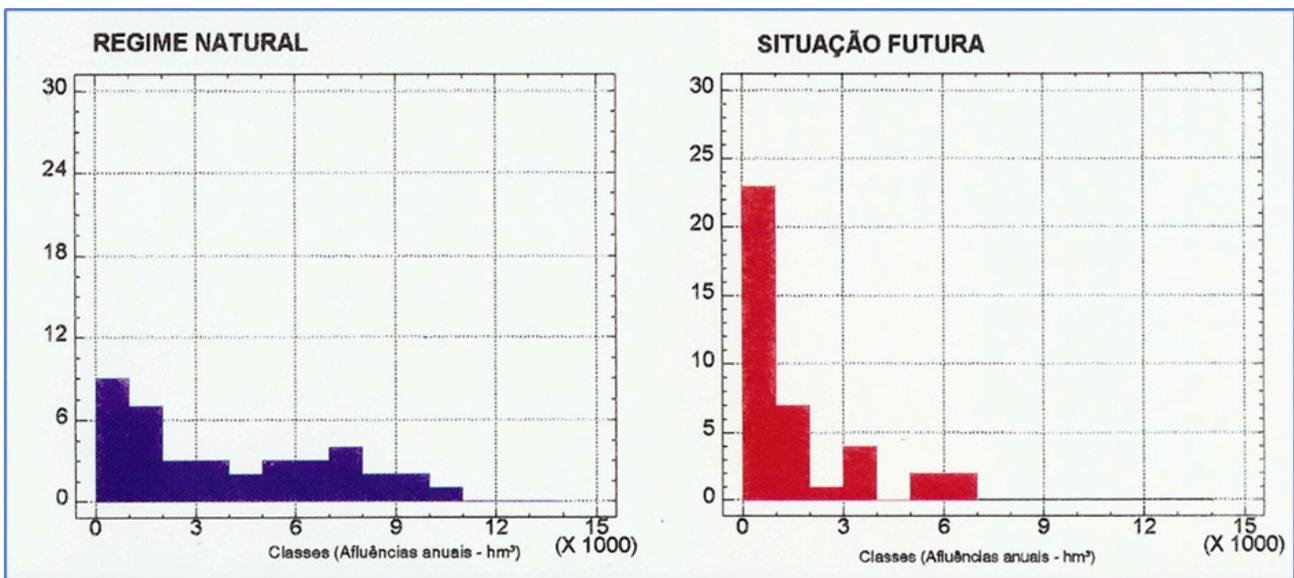


Figura 6. Histogramas dos escoamentos anuais, naturais e futuros (2012) na secção do Caia, sem o novo regime de caudais (COBA, 1995).

Quadro 2. Estatísticas referentes aos caudais integrais anuais na secção de Badajoz para vários cenários, sem acordo sobre o regime de caudais (Serra, P., 2006).

Estatísticas das séries	Regime Natural	Situação Actual	Situação em 2012 sem Convenção
Média	4000	1908	1491
Mediana	3289	924	567
Quantil 25%	1139	207	187
Quantil 10%	431	90	(...)
Mínimo	250	61	(...)
Coefficiente de Variação	0.771	1.185	1.213
Assimetria	0.614	1.594	1.881
Autocorrelação de 1ª ordem	0.06	0.1	0.1

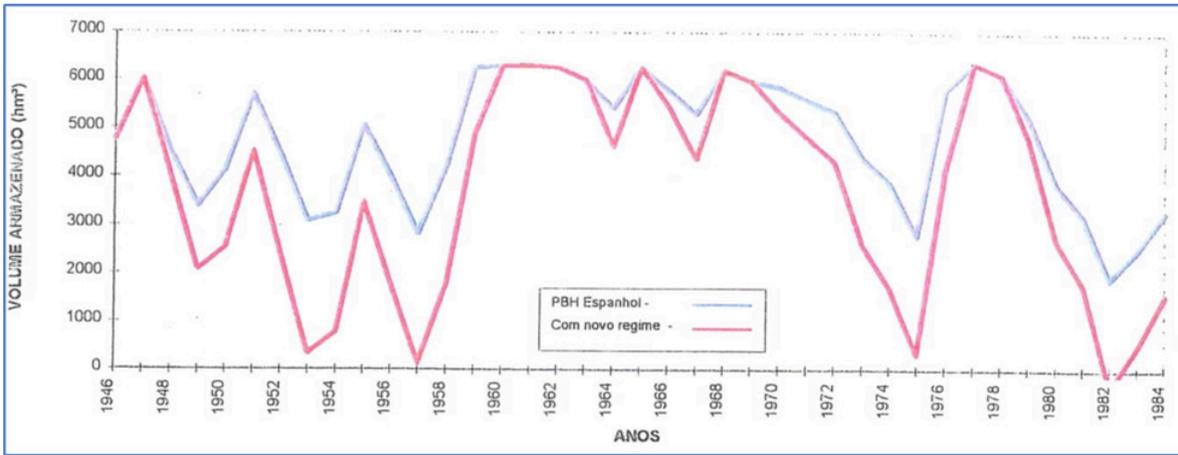


Figura 7. Série cronológica dos volumes armazenados no final de cada ano hidrológico para o conjunto das albufeiras espanholas de referência para a situação futura (2012), sem (a azul) e com (a vermelho) o regime de caudais proposto pela DP, garantia de 600 hm³/ano (Serra, P, 1996)

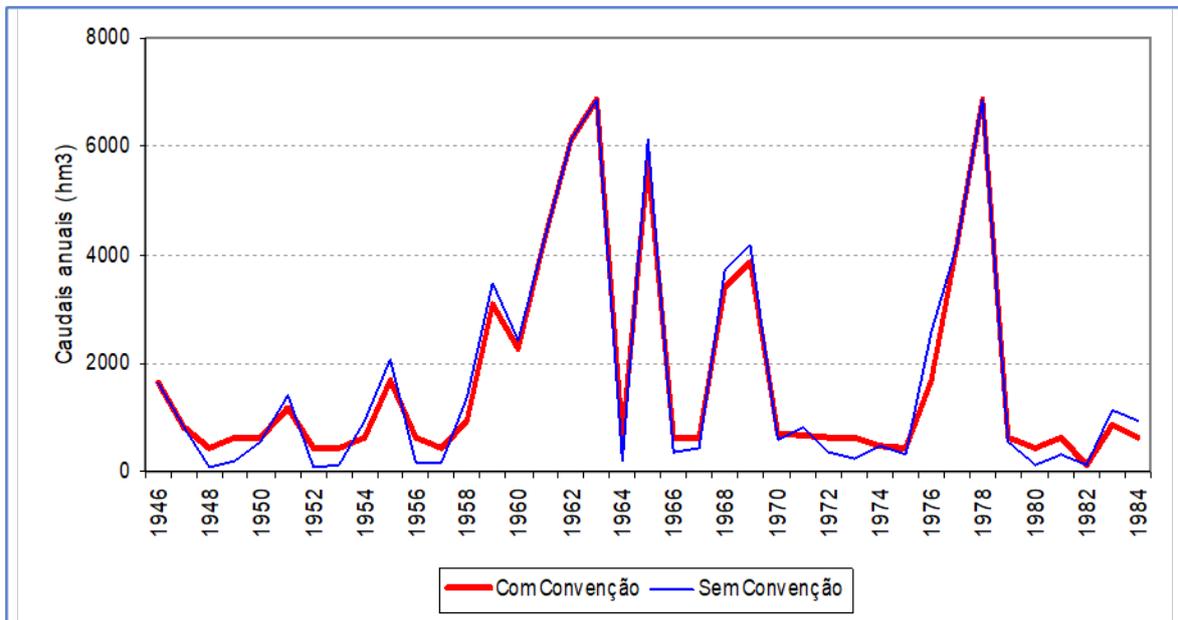


Figura 8. Série cronológica dos caudais integrais anuais para a situação futura (2012) com e sem regime de caudais proposto para a secção do Caia (Serra, P, 1996)

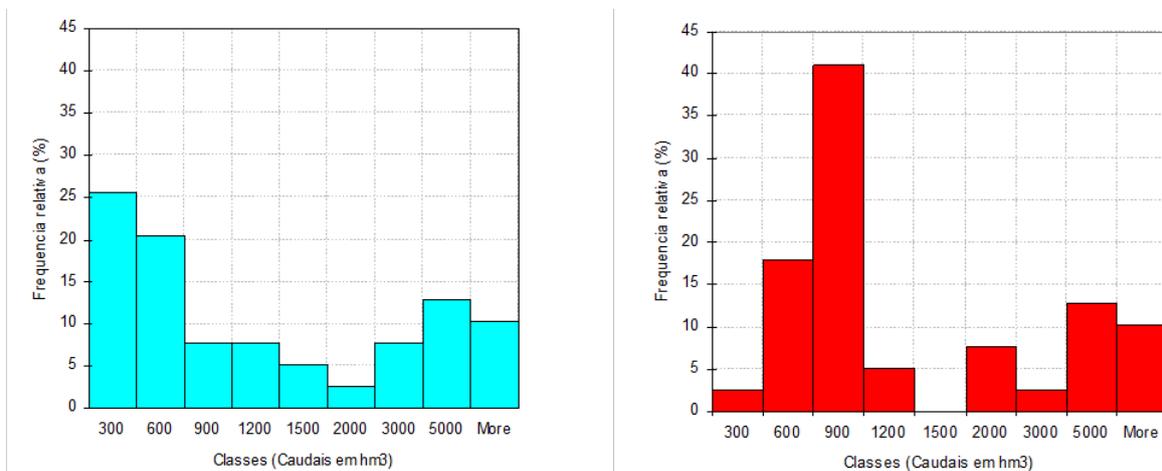


Figura 9. Histogramas dos escoamentos anuais futuros (2012) na secção do Caia, sem (azul) e com (vermelho) o novo regime de caudais (Serra, P, 1996)

Estes benefícios podem ver-se também na Figura 9, que evidencia como a frequência dos caudais inferiores a 300 hm³/ano se reduzem significativamente com o regime proposto (de 25% para 2,5%).

A sequência dos factos é conhecida. À proposta da delegação portuguesa a delegação espanhola, depois de num primeiro momento recusar sequer admitir uma tal solução, contrapropôs uma solução que fazia depender os caudais garantidos dos valores da precipitação registada no ano hidrológico no final da época de chuvas nos postos pluviométricos de referência (Talavera la Real, 80%, e Ciudad Real, 20%) e dos volumes armazenados nas albufeiras de referência que haviam sido propostas por Portugal (La Serena, 3 219 hm³, Zúcar, 309 hm³, Cijára, 1 505 hm³, Garcia de Sola, 554 hm³, Orellana, 808 hm³, e Alange, 852 hm³) e diferentes níveis de garantia consoante os valores observados a 1 de Março para estes indicadores (Quadro 3).

Uma solução semelhante a esta veio a ser adoptada, com as simplificações justificadas pelos interesses em presença, para várias secções dos outros rios internacionais para os quais tal foi considerado adequado.

5. CAUDAIS DO GUADIANA NA SECÇÃO DO POMARÃO

A questão dos caudais para o rio Guadiana na secção do Pomarão junto à confluência do rio Chança com este, ou seja, à entrada do seu troço fronteiro de jusante que é ocupado pelo estuário deste rio, não está ainda resolvida. Em 1968 foi ignorada e em 2005, havendo necessidade de fechar o processo de AIA de Alqueva e de regular a problemática dos caudais ecológicos no título de utilização das águas do Guadiana pelo sistema Alqueva-Pedrógão a outorgar à EDIA, e depois de realizados estudos ambientais pelos dois laboratórios oficiais, LNEC e CEDEX, o INAG definiu unilateralmente este regime de caudais como pode ver-se no Quadro 4.

Embora este regime de caudais tenha sido definido unilateralmente por Portugal, a CE aceitou este desfecho do processo negocial, perante o silêncio do Governo Espanhol, que cabe assinalar e agradecer. Foi então possível arrancar com a operação do sistema Alqueva-Pedrógão sem problemas.

Em 2018 este assunto, que está associado ao da captação das águas do Guadiana na estação elevatória (EE) de Bocachanza com destino à

Quadro 3. Caudais garantidos na secção de Badajoz / Caia consoante os valores que tomam os indicadores adoptados (precipitação acumulada e volumes armazenados nas albufeiras de referência).

Volume total armazenado nas albufeiras de referência à data de 1 de Março (hm ³)	Precipitação de referência acumulada desde o início do ano hidrológico (1 de outubro) até 1 de março	
	Superior a 65% da média da precipitação de referência acumulada no mesmo período	inferior a 65% da média da precipitação de referência acumulada no mesmo período
> 4 000	600 hm ³	400 hm ³
3 150 - 4 000	500 hm ³	300 hm ³
2 650 - 3 150	400 hm ³	Exceção
< 2 650	Exceção	Exceção

Quadro 4. Regime de caudal ecológico a assegurar na secção de Pomarão por adequadas medidas de gestão do Sistema Alqueva-Pedrógão (hm³/mês).

	(hm ³)												
	Out	Nov	Dez	Jan	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun	Jul	Ago	Set	Ano
Q reg. seco	8,0	24,0	26,0	26,0	24,0	20,0	18,0	8,0	8,0	8,0	8,0	8,0	194,0
Q reg. médio	24,0	49,0	51,0	51,0	47,0	51,0	34,0	35,0	24,0	16,0	16,0	16,0	414,0
Q reg. húmido	26,0	60,0	90,0	90,0	80,0	80,0	50,0	40,0	30,0	24,0	24,0	24,0	618,0

Andaluzia que se arrasta desde 1986, foi retomado em 2017 por iniciativa da Parte Espanhola, até ao momento sem conclusão. A iniciativa do Governo português de lançar o projecto de construção de uma EE nesta secção do Pomarão para captação de águas do Guadiana destinadas ao reforço do abastecimento de água ao Algarve veio acrescentar complexidade a este assunto. As negociações sobre o regime de caudais para esta secção, agora já não apenas ambientais, vai merecer a atenção das autoridades dos dois Estados nos próximos meses, certamente. A DIA deste projecto de captação depende do desfecho desta negociação, desfecho esse que urge dado que este projecto está previsto ser financiado pelo PRR, Plano de Recuperação e Resiliência, que tem um horizonte de realização relativamente curto.

Ao regime de caudais integrais anuais para os vários rios e as várias secções (em cada rio foi acordado logo em 1998 um regime a ser cumprido por Portugal à entrada do estuário, a excepção sendo o Guadiana) foi acrescentado um regime de caudais trimestrais e semanais, estando neste momento a ser ponderada a definição de um regime de caudais mínimos diários para essas mesmas secções (já definido para o Guadiana na Convenção). Esta questão é particularmente relevante para as secções do Tejo em Cedilho (entrada em Portugal) e em Ponte de Muge (entrada do estuário), atendendo ao facto de a capacidade de regularização de caudais instalada em Portugal no curso principal deste rio (Fratel e Berver), que faz a charneira entre o Norte húmido e o Sul seco da península ibérica, ser muito limitada, condicionada como está pela morfologia do terreno.

BIBLIOGRAFIA

Almeida, Crucho – A Garantia de Caudais nos Convénios de 1964 e 1968. 20 Perguntas para um Catecismo. MNE, 1998;

Almeida, Crucho – O Regime de Caudais nas Convenções Luso-Espanholas Relativas aos Rios Transfronteiriços, in *O Regime jurídico Internacional dos Rios Transfronteiriços*, organização do Prof. Gomes Canotilho. Revista do CEDOUA, n. 15/16, 2005.

CEDOUA, 2005 – O Regime jurídico Internacional dos Rios Transfronteiriços, organização do Prof. Gomes Canotilho. Revista do CEDOUA, n. 15/16, 2005.

COBA (a) – Recursos Hídricos do Rio Douro e sua Utilização. 1995;

COBA (b) – Recursos Hídricos do Rio Tejo e sua Utilização. 1995;

COBA (c) – Recursos Hídricos do Rio Guadiana e sua Utilização. 1995;

CRI – Acta da 1ª Reunião da Comissão Luso-Espanhola para Regular o Uso e Aproveitamento dos Rios Internacionais nas suas Zonas Fronteiriças. 1967;

D'Oliveira Martins, A. - O Regime do Guadiana no Convénio Luso-Espanhol de 1968: o problema da utilização de recursos, in *O Regime jurídico Internacional dos Rios Transfronteiriços*, organização do Prof. Gomes Canotilho. Revista do CEDOUA, n. 15/16, 2005.

FLAD, 1999 – Shared Water Systems and Transboundary Issues with Special Emphasis on the Iberian Peninsula. Proceedings of the Conference held at the Luso-American Foundation. 1999.

Serra, Pedro – Comprovação Preliminar da Viabilidade do Regime de Caudais Proposto pela Parte Portuguesa para o Rio Guadiana. INAG, 1996;

Serra, Pedro – Perspectiva dos Transvases no Plano Nacional da Água. 3º Congresso da Água. 1996;

Serra, Pedro – O Regime de Caudais nas Convenções Luso-Espanholas de Rios Transfronteiriços, in *O Regime jurídico Internacional dos Rios Transfronteiriços*, organização do Prof. Gomes Canotilho. Revista do CEDOUA, n. 15/16, 2005.

A Parte que se tornou o Todo

Rui Rodrigues

Investigador Auxiliar (LNEC); Professor Auxiliar Convidado (NOVA)

A Convenção de Albufeira, convenção Luso-Espanhola para os rios partilhados⁽¹⁾, é possivelmente a peça de legislação mais popular de Portugal (a par, talvez, do artigo 5º do Tratado do Atlântico Norte). Todos os anos, pelo menos uma vez, surgem notícias nos meios de comunicação social quanto ao processo de verificação dos caudais vindos de Espanha. Se o ano for seco, então, pode-se contar, seguramente, com pelo menos três épocas do ano com notícias desse tipo

A palavra “popular” serve bem para descrever a gama de sentimentos que ligam os portugueses à Convenção. À semelhança do artigo 5º do tratado da NATO, a Convenção parece ser um garante de soberania, um acordo sobre ter e haver, sobre o controlo e contra a arbitrariedade na gestão transfronteiriça de um bem comum. “Popular” também traz implícito o conceito de acarinhar e, nesse sentido, há um pouco de identificação dos portugueses com os princípios inscritos no texto da Convenção, que refletem as preocupações ambientais do final do século XX.

Mas a Convenção é uma obra “a dois”, e a Espanha valoriza bem o potencial de parceria da convenção, promovendo-a internacionalmente, quer na América do Sul, quer em fora dedicados à cooperação hídrica, como paradigma dos instrumentos de prevenção de conflitos⁽²⁾. Nesse sentido, a Espanha destaca-se demarcando-se dos

outros grandes países de montante soberbamente desligados da realidade de jusante, nomeadamente aqueles que votaram contra a resolução 51/229 de 21 de maio de 1997 da Assembleia Geral das Nações Unidas, quando da aprovação da “Convenção sobre o Direito Relativo à Utilização dos Cursos de Água Internacionais para Fins Diversos dos de Navegação”⁽³⁾. Portugal e Espanha são dois dos 18 países apenas que subscreveram simultaneamente esta Convenção dos Cursos de Água da ONU e a Convenção da Água de Helsínquia (Convenção sobre a Proteção e a Utilização dos Cursos de Água Transfronteiriços e dos Lagos Internacionais, da Comissão Económica para a Europa – UNECE, 1992). Numa reunião da UNECE destinada a tratar do tema do alargamento da área geográfica de atuação da Convenção de Helsínquia (alteração do artigo 25) – onde apresentei uma visão pessoal da prática da aplicação da Convenção de Albufeira nos primeiros cinco anos de experiência, 1998-2003⁽⁴⁾ – um elemento da delegação do Cazaquistão veio ter comigo para se certificar que havia entendido bem: que o governo espanhol disponibilizava mesmo os seus dados hidrometeorológicos a Portugal; e que, ademais, comunicava a Portugal a gestão prevista das albufeiras durante os episódios de cheia. Após a minha confirmação lamentou-se de não ter esses procedimentos disponíveis no seu país, pois não fazia ideia de quais eram os volumes armazenados

(1) Muitos dos que têm uma ideia sobre o que a Convenção aborda não sabem as 19 palavras oficiais que constituem o seu nome, quatro das quais são palavras-chave: “aproveitamento sustentável”; “proteção”; e, “cooperação”.

(2) Veja-se “*A Matter of Survival*”, Report of the Global High-Level Panel on Water and Peace -Geneva Water Hub; e ainda “*Water Cooperation Quotient 2017*”, Report from Strategic Foresight Group, ISBN 978-81-88262-32-8.

(3) Os países que votaram contra foram a Turquia, a China e Israel.

(4) Apesar de ter sido assinada em 30/11/1998, a Convenção só iniciou a vigência em 17/01/2000, após ter sido ratificada por Portugal em agosto de 1999 e por Espanha em janeiro de 2000. No entanto as trocas de informação já se vinham a efetuar desde 1996, e o teste da comprovação do regime de caudais iniciou-se com caráter experimental desde 1998.

nas albufeiras do Quirguistão, nem quanto nem quando iriam descarregar de montante ao longo do tempo. A troca de informação propiciada pela Convenção de Albufeira, bem como a forma como ela é incorporada na rotina da gestão das bacias partilhadas, é um feito da maior importância que merece ser preservado e dado a conhecer⁽⁵⁾.

Volvidos vinte anos da confissão desalentada do técnico cazaque face aos homólogos quirguizes, e após alguns projetos conjuntos de diagnóstico (com financiamento OSCE/UNECE), os seus países lançaram agora a fase preambular de cooperação no domínio dos recursos hídricos com a assinatura de um programa de ação estratégico para as bacias hidrográficas dos rios Chu e Talas, a decorrer até 2030. Nesses mesmos vinte anos a aplicação e desenvolvimento da Convenção de Albufeira que a Comissão de mesmo nome assegurou, percorreu milhas. Consolidaram-se os grupos de trabalho em variadas frentes (Cheias, Secas, Qualidade da Água, Planeamento) e conseguiram-se aferir e alterar alguns aspetos considerados cruciais no Protocolo Adicional à Convenção⁽⁶⁾ que deram origem a uma revisão da Convenção de Albufeira⁽⁷⁾ (a vigorar a partir de 5 de agosto de 2009). Foi assim instaurada a densificação subanual dos valores mínimos dos principais cursos de água – com o estabelecimento de mínimos para períodos trimestrais e, adicionalmente (só nos rios Tejo e Douro), mínimos semanais – que teve reflexo na amenização dos períodos de caudal reduzido.

Convém lembrar, neste domínio dos mínimos em parcelas subanuais, qual era a realidade anterior à vigência da Convenção de Albufeira, quando os países estavam “de espaldas” a nível da gestão hídrica: na década de 1990, no Tejo a jusante de Ródão, houve três anos em que o número de dias com caudal médio diário nulo foi superior ou igual a 120 (1/3 do ano!), com 20 nulos diários num só mês (fevereiro de 2000).

Com a revisão da Convenção de Albufeira passaram também a ser incorporados mecanismos

de verificação do regime de exceção na parte portuguesa da bacia do Tejo, já que até aí só estava prevista essa modalidade para as parcelas espanholas das bacias partilhadas.

Referiu-se acima que a revisão da Convenção que vigora desde 2009 fez uma densificação subanual de valores mínimos, e não uma densificação dos regimes de caudal (como por vezes se refere); isso é assim pois os valores trimestrais somados não são iguais aos valores anuais (o mesmo é válido para os valores semanais), não havendo, portanto, qualquer continuidade intra-anual nem, por isso, regime. Esses valores de escoamentos mínimos – definidos para determinados pontos de controlo em cada uma das quatro bacias partilhadas – bem como as suas exceções em anos secos⁽⁶⁾⁽⁸⁾, são apenas limiares de volumes de água (aferidos nas várias secções e para determinados períodos) e não correspondem a regimes de caudal.

Os mínimos anuais inscritos na Convenção surgiram da análise prévia de séries de escoamentos, provenientes quer de valores medidos nos rios, quer de valores simulados para dois cenários de usos⁽⁹⁾. Esses mínimos foram compatibilizados com limiares de precipitação (obtidos também de séries históricas) de forma a que as quantidades de precipitação totalizadas durante uma parcela do semestre húmido permitissem identificar uma percentagem “aceitável” de anos de escoamentos muito baixos que seriam excecionados do cumprimento dos mínimos anuais⁽⁹⁾. Por outras palavras, pretendeu-se encontrar, na acumulação progressiva da precipitação mensal desde outubro até sensivelmente metade do ano hidrológico, um mecanismo de alerta para a antevisão de um provável desfecho de ano seco, em termos de volume total escoado, no final de setembro. Isso permitiria derrogar nesse momento os mínimos requeridos e tomar medidas antecipadas de gestão das reservas de água pelo menos até dezembro para fazer face a um eventual prolongamento do período seco no ano seguinte.

No caso da bacia do Rio Tejo a data de verificação da eventual exceção ao regime de mínimos foi fixada a 1 de abril e, adicionalmente, expandiu-se o mecanismo de verificação de forma a considerar também a precipitação total ocorrida no ano anterior ao ano em curso, para tentar reproduzir, no efeito cumulativo interanual, a suscetibilidade a períodos secos com uma génese mais gradativa.

(5) RODRIGUES, R. (2012) — *Portuguese-Spanish transboundary water management cooperation*, in “Future Perfect”, Rio+20 United Nations Conference on Sustainable Development, p. 87-88, ISBN 978-0-9568561-2-8.

(6) Veja-se o “Protocolo Adicional – Regime de Caudais”.

(7) O mínimo semanal a vigorar para o rio Douro desde 2009 alterou o acordado no protocolo adicional do Convénio Luso-Espanhol de 1964 para o seu troço internacional, que era mais restritivo quanto às derivações permitidas para retirada de água do Douro e seu armazenamento em Espanha. Desta feita revoga o texto original do artigo 16º da Convenção de Albufeira, provocando uma alteração, não só no Protocolo adicional da Convenção, como da própria Convenção.

(8) Os anos secos considerados no Protocolo Adicional podem não ser anos de seca: são realidades diferentes.

(9) A este propósito consultar a “Comprovação do Regime de Caudais do Protocolo Adicional”, disponível no SNIRH.

Na bacia do Tejo foi assim possível reconstituir, para a série de 53 anos de precipitações históricas ponderadas na secção de Cedilho (1940/41-1992/93), uma percentagem “aceitável” de 15% de anos excepcionados em 1 de abril, que enquadravam valores de escoamento total anual inferiores ao limiar mínimo anual fixado (2700 hm³, neste caso). Ora, como em todos os mecanismos de previsão, há falsos positivos e falsos negativos e, durante as simulações, sobressaiu o ano de 1991/92 como um daqueles exemplos em que não haveria lugar a regime de exceção, se aplicado o mecanismo previsto na Convenção, apesar do escoamento anual ter sido muito inferior ao mínimo fixado. Este tipo de situações a ocorrer na vigência da Convenção só têm uma solução possível: fazer a compensação do volume em défice através de descargas de albufeiras a montante⁽⁹⁾. Uma situação deste tipo ocorreu recentemente no mês de setembro de 2019, que obrigou a Confederação Hidrográfica do Tejo a promover a descarga de 250 hm³ da barragem de Alcântara combinada com o esvaziamento de 180 hm³ de água armazenada na albufeira de Cedilho (num total de 430 hm³). No ano hidrológico de 2008/2009 já havia sido verificado um episódio semelhante, mas o valor do défice em Cedilho foi menor (292 hm³), e a conjuntura de escassez na altura foi entendida como justificativa, não tendo havido compensação do défice⁽¹⁰⁾. Nesse mesmo ano, a parte do Tejo em território português estaria em regime de exceção mas, como não estava ainda em vigor a revisão da Convenção de 2009, não se derogou o escoamento mínimo anual afluente ao estuário do Tejo (4000 hm³ a ser contabilizados em Ponte de Muge)⁽¹¹⁾.

Num ambiente mediterrânico como o da Península Ibérica são comuns regimes torrenciais de precipitações concentradas em poucos meses e, de facto, temos assistido recentemente a diversos anos hidrológicos sem precipitação significativa até fevereiro (sugerindo prematuramente um ano seco), à qual sucedem depois precipitações intensas num só mês (tornando-o um ano “húmido”, nos termos do protocolo adicional). No caso da bacia do Tejo, tomado agora como exemplo, se não se interromper a estratégia de retenção de água para começar a fazer a reposição gradual do volume

em falta logo a partir de 1 de abril (esperando, ao invés, que eventuais chuvadas até ao verão possam repor os caudais em falta), só sobra setembro para se recuperar o défice. Em suma, ter o foco da gestão dos recursos hídricos direcionado apenas para o cumprimento dos mínimos do Protocolo Adicional não é a melhor opção de gestão, até porque este Protocolo é uma disposição transitória, válida enquanto não forem definidos os verdadeiros regimes de caudal. Em termos ambientais, este tipo de comportamento dá origem a uma inversão do regime natural dos rios, apresentando configurações simétricas das regulares, com maiores caudais no Verão/Outono e menores caudais na Primavera (como verificado para o Rio Tejo no ano hidrológico de 2018/19 - Figura 1).

O artigo 16º da Convenção de Albufeira é aquele que estabelece a definição do regime de caudais necessário para garantir o bom estado das águas, os usos atuais e previsíveis. É nesse mesmo artigo (no nº 5) que se refere a natureza transitória do Protocolo Adicional.

Nesse sentido, poder-se-ia dizer que reduzir todos os princípios inscritos na Convenção de Albufeira ao Protocolo Adicional e sua aritmética de volumes, é quase como confundir o Tratado do Atlântico Norte com o seu artigo 5º. São parcelas de um todo, mas é inegável que “ficam mais no ouvido” do que o próprio “todo” em que se inscrevem.

Face a estas reflexões, não é compreensível como é que ao fim de 25 anos ainda não há regimes de caudal estabelecidos para as diversas bacias. E esta não é uma pergunta impertinente uma vez que vamos no terceiro ciclo de planeamento (2022-2027) dos planos de região hidrográfica, e estes já deveriam ter todos os dados e meios necessários para esse fim, até porque são apresentados como estando articulados com os planos espanhóis. Um aviso: inscrever este tema – designando-o de forma reativa como “diminuição dos caudais afluentes de Espanha” – nas “Questões Significativas para a Gestão da Água” do planeamento português, e apresentar, como medidas para a sua resolução, algumas ações vagas tipo a “Intensificação dos mecanismos de articulação institucional no âmbito da CADC” ou o “Reforço dos protocolos de troca de informação transfronteiriça”⁽¹²⁾, não soluciona o problema da definição do regime dos rios partilhados (ainda que a troca de informação seja um tema importante, como se verá a seguir). A este arrastar dos pés acresce o facto da Espanha ter retirado os assuntos

(10) Uma justificação semelhante (seca intensa nas cabeceiras do Tejo) foi aceite para o incumprimento do ano hidrológico de 2021/22, quando o défice atingiu 383,4 hm³.

(11) Tendo como objetivo “prevenir a degradação do estado das águas superficiais ...com vista a alcançar o seu bom estado”, a Convenção de Albufeira estabelece valores mínimos também à entrada dos estuários, repartindo assim as responsabilidades entre os dois estados.

(12) APA (2020) - Proposta de Questões Significativas para a Gestão da Água (QSiGA) para a Região Hidrográfica do Tejo e das Ribeiras do Oeste (RH5) – 3º Ciclo de Planeamento.

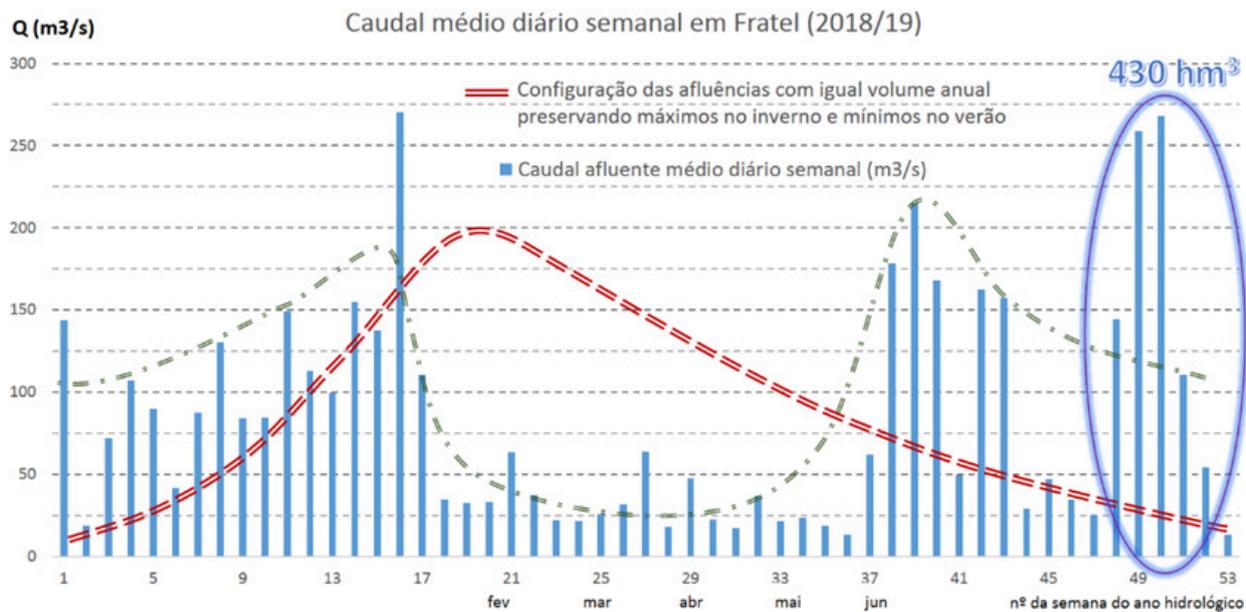


Figura 1. O regime do rio Tejo no ano 2018/19 a jusante de Cedilho (em valores semanais), mimetizou (desfasado de dois meses) a variabilidade da precipitação ocorrida nesse ano, o que significou inverter o regime natural (a vermelho).

da Convenção de Albufeira do “Esquema de Temas Importantes-ETI” (o equivalente das Questões Significativas do planeamento português) nesta 3ª fase de planeamento⁽¹³⁾.

A troca de informação é o tema do artigo 5º da Convenção de Albufeira (não confundir com o artigo 5º da NATO). A informação permutada inicialmente de uma maneira sistemática foi aquela relativa a infraestruturas hidráulicas (barragens, captações e rejeições), hidrometeorologia e qualidade da água. Tem havido um trabalho recorrente de permuta de informação para compatibilização da delimitação das massas de água fronteiriças que se iniciou com os primeiros planos de bacia comunitários e que vem sendo atualizado. Havendo-se já permutado todo o tipo de informação considerada de espólio, o intercâmbio ao abrigo deste artigo tem vindo a centrar-se na troca da informação recentemente produzida, que está relacionada fundamentalmente com os planos de bacia e o acompanhamento da aplicação do Protocolo Adicional.

Outro artigo que lida com a transferência de informação, neste caso de informação para o público, é o artigo 6º, cuja redação cautelosa e restritiva foi praticamente revogada pela Diretiva 2003/4/CE relativa ao acesso do público às informações sobre

ambiente. Neste tema, a Convenção de Albufeira também não está de boa saúde.

Inicialmente as informações respeitantes à Convenção apareciam nos *sites* institucionais das duas partes (no caso português, o texto da Convenção de Albufeira foi divulgado no SNIRH logo após a aprovação pela Assembleia da República, o que fez com que fosse conhecido por esse meio em primeira mão por muitos técnicos espanhóis). O lançamento de um *site* conjunto luso-espanhol de divulgação só apareceu mais tarde exibindo um logótipo escolhido para o efeito que sobrepõe o acrónimo CADC sobre um “a” (de Albufeira), estilizado de maneira a que a sua perna se assemelhasse a um til (que é um símbolo característico e quase exclusivo das línguas ibéricas). Mas, estilos à parte, e quanto à informação presentemente distribuída, ela está muito desatualizada e é mesmo omissa quanto à atividade dos últimos 9 anos (algo que urge corrigir).

Existe também previsto na Convenção um tipo de troca de informação muito específico que é enquadrado pelos artigos 11º (Sistemas de comunicação, alerta e emergência) e 18º (Cheias). A quantidade de informação hidrometeorológica e de gestão de albufeiras que estes artigos requerem é incomensuravelmente superior à anterior, tanto em número de albufeiras e estações hidrometeorológicas, quanto em frequência de intercâmbio (em tempo real, geralmente com resolução horária).

(13) Na 2ª fase de planeamento em Espanha a Convenção de Albufeira aparecia no Esquema de Temas Importantes (ETI) como “Fomento de la cooperación hispanoportuguesa para la protección y aprovechamiento sostenible de las aguas transfronterizas”.

Como exemplo de uma comunicação efetuada ao abrigo do artigo 11º pode citar-se o ocorrido em maio do ano de seca de 2012 através de um aviso da Confederação do Tejo para o INAG respeitante à necessidade de fazer descargas acima dos 500 m³/s durante a semana de 11 a 17, para reduzir o armazenamento em Cedilho e assim permitir a reparação de uma comporta. Esse aviso foi transmitido à proteção civil já que havia o perigo de haver pessoas acercadas ao rio que poderiam ser surpreendidas pela rápida subida das águas a jusante da barragem ou pela descida dos níveis da albufeira a montante.

A Convenção avançou muito no tema da troca de informação associada ao risco de cheias desde a primeira hora. Ou antes, este tema, mercê do desenvolvimento que se adquiriu na gestão concertada, entre a Confederação Hidrográfica do Tejo e o Instituto da Água, durante as cheias ocorridas entre 1995 e 2001⁽¹⁴⁾, fez avançar significativamente a aplicação da Convenção neste domínio⁽¹⁵⁾. Foi assim transferida uma experiência considerável para as tarefas de implementação e uniformização de procedimentos previstas na Convenção para todas as bacias: desde a estratégia de comunicação durante a gestão de cada episódio de cheia até à troca de informação automática entre servidores da parte espanhola e da parte portuguesa. Graças à colaboração das autoridades espanholas as grandes cheias ocorridas desde 1995 tiveram a sua severidade amortecida, produto de uma coordenação ajustada da gestão⁽¹⁵⁾. Na totalidade dos casos foi possível atenuar os máximos de cheia e desfazer, no tempo, a ocorrência dos volumes de cheia, de forma a conceder mais tempo para as atividades de alerta e preparação da proteção civil. Essa colaboração esteve presente também na operação de resgate que se seguiu ao episódio trágico da queda da ponte Hintze Ribeiro, no rio Douro, na noite de 4 de março de 2001. O apoio das autoridades espanholas na retenção de caudais de cheia em Espanha, ajudou a criar as condições para desencadear, seis dias após o acidente, a intervenção de grande envergadura idealizada pela CPPE/EDP de suporte ao resgate das três viaturas caídas, com 59 pessoas no interior, que não tinha

sido possível ainda localizar. Através da redução sequencial dos caudais de milhares de metros cúbicos em trânsito na bacia, ao longo da cascata de seis albufeiras em Portugal foi possível baixar o caudal no local do resgate (Entre-os-Rios) de seis mil para algumas centenas de metros cúbicos por segundo durante algumas horas.

Mas a colaboração tem dois sentidos e, assim como é útil para Portugal receber informação da génese e gestão das cheias geradas a montante, também é útil a Espanha receber informação sobre a progressão e intensificação de sistemas frontais ativos vindos do Atlântico para o interior da Península Ibérica. Durante as cheias de 5 para 6 de novembro de 1997, com um sistema frontal extremamente ativo a deslocar-se de SW para NE, Portugal deu um alerta para as confederações hidrográficas do Tejo e Guadiana sobre o seu potencial destruidor com base na precipitação ocorrida e nos efeitos sentidos em Portugal⁽¹⁵⁾.

Uma das últimas cheias que poderia ter tido um desfecho crítico no vale do Tejo ocorreu durante a Páscoa de 2013. As cheias que se enquadram neste tipo de nível de alerta são aquelas com caudais de pico superiores a 4000 m³/s em Cedilho, e esta cheia terá sido, de facto, a última cheia crítica até ao momento, pois nos últimos 11 anos não houve mais nenhuma cheia inscrita nesta categoria. Neste episódio foi novamente aplicado o procedimento rotineiro de troca de informação em situações de cheia permitindo mais uma vez a conjugação dos aspetos de comunicação prévia das soluções possíveis de operação das barragens em Espanha e da sua otimização face ao desenvolvimento das condições hidrometeorológicas em Portugal e à sua gestão (neste caso através do controlo das contribuições do Rio Zêzere para o caudal final do Rio Tejo)⁽¹⁵⁾. Da operação efetuada na parte espanhola da bacia, um caudal de ponta de cheia com potencial para atingir 7000 m³/s no médio Tejo, foi laminado para um valor em torno dos 4000 m³/s. É perceptível, nestes episódios, a mais valia que o desagravamento conseguido na concertação luso-espanhola da gestão das cheias tem no alívio das operações da proteção civil na parte portuguesa da bacia.

Desconhece-se atualmente qual o destino das rotinas de comunicação de informação aplicadas na bacia do Rio Tejo, que foram aliás automatizadas posteriormente ao abrigo de um programa denominado SICOINFRONJO. Sabe-se que foi, entretanto, aprovado mais uma vez um “protocolo de troca de informação de dados hidrometeorológicos para a gestão de situações extremas” na reunião da CADC de fevereiro de

(14) A Confederação Hidrográfica do Tejo foi a primeira confederação espanhola com bacias partilhadas com Portugal a operacionalizar o sistema automático SAIH.

(15) Veja-se RODRIGUES, R. (2023) — Bridging the Water Gap between Neighboring Countries through Hydrometeorological Data Monitoring and Sharing, in “Advances on Testing and Experimentation in Civil Engineering”, C. Chastre et al. (eds.), Springer Tracts in Civil Engineering, p. 333-357, ISBN 978-3-031-05874-5. https://doi.org/10.1007/978-3-031-05875-2_14.

2022. Não foi possível aceder ao seu conteúdo já que o site da CADC está desatualizado. Sabe-se apenas que aparece referido como anexo V na versão portuguesa da ata dessa reunião, e como anexo IV na versão espanhola. Presume-se que, ao incluir situações extremas, estará vocacionado para a troca de informação em situações quer de cheias quer de secas, ainda que estas últimas não necessitem de troca de informação em tempo real. Espera-se que, para além da troca de dados hidrometeorológicos, nele esteja considerada a troca e coordenação das estratégias de operação das albufeiras. Enquanto que a nível da gestão de secas essa coordenação pode ser assegurada com uma comunicação mensal, na gestão dos episódios de cheia a coordenação (prevista no nº 4 do artigo 18º) requer rotinas de resposta imediata, como vinha sendo efetuado.

Um aspeto aparentemente lateral, mas de enorme importância na troca de informação para verificação do Protocolo Adicional, é a uniformização de estimativas. Este assunto foi alvo de várias diligências nas reuniões iniciais das comissões técnicas de ambos países, tendo havido inclusive campanhas de medição conjunta dos caudais do rio Guadiana em Badajoz para aferir e harmonizar as estimativas associadas à curva de vazão do açude a jusante dessa cidade. Houve também diferenças detetadas nas estimativas de caudais de ambas as partes nos rios Douro e Tejo, antes mesmo da aprovação da Convenção (veja-se o Anexo ao Protocolo Adicional). Porém, ao fim de 25 anos, ainda são visíveis algumas discrepâncias. Sem se ser exaustivo quanto à total dimensão do problema, refere-se que os valores estimados em Fratel no ano hidrológico de 2021/22 foram cerca de 7% inferiores aos valores de montante em Cedilho, o que pode levantar questões sobre qual é, de facto, a verdadeira magnitude dos volumes de caudal que entram em Portugal (já que é difícil imaginar que uma tão grande quantidade de água em falta tenha sido extraída do rio por bombagem entre Cedilho e Fratel).

Por fim resta falar da oportunidade (ou não) da revisão da Convenção de Albufeira, que é um tema recorrente nestes últimos anos. Face ao que foi dito acima, ter-se-á primeiro de esclarecer se se pretende que essa revisão incida sobre o texto da Convenção ou apenas sobre o seu Protocolo Adicional. É que este último parece ter sequestrado a primeira e fica pouco claro 'quem antecede quem'. O texto da Convenção ao fim de 25 anos continua atual e incumprido. Um desses incumprimentos é o motivo da manutenção de um Protocolo Adicional a vigorar por tanto tempo – estamos perante um

“provisório definitivo”. Creio que é consensual o reconhecimento da valia que a definição prévia dos volumes mínimos inscritos no Protocolo Adicional teve inicialmente no estabelecimento de um *level playing field* para a cooperação luso-espanhola enquanto mantinha, ao mesmo tempo, uma ligação com os convénios passados, aliás clarificando algumas *nuances* destes. Mas, 25 anos volvidos, os objetivos ambientais da Convenção estão a ficar atrofiados pela forma como a gestão, centrada no cumprimento dos mínimos do Protocolo, tem vindo a propiciar a fabricação de regimes desconexos para os rios.

Na Figura 2 apresenta-se, como exemplo desta distorção, o regime do rio Tejo em Cedilho nos últimos 24 anos (com dados terminando em 2022). Como é manifestamente visível, existe uma gama de valores (definida aproximadamente entre os 4250 e os 7750 hm³/ano) que deixou praticamente de ter representatividade no regime do Rio Tejo (e estamos a falar de uma amostra com uma extensão já considerada significativa – praticamente 25 anos). Mais bizarro ainda é situar-se, dentro dessa faixa de valores “fantasma”, a média dos escoamentos (5600 hm³/ano). Ou seja, temos agora uma distribuição bi-modal para as aflúências a Portugal do Rio Tejo onde os valores são: ou baixos, em torno do mínimo do Protocolo Adicional; ou muito altos, por indisponibilidade de armazenamento adicional em Espanha. No vazio entre esses dois grupos temos a média.

Fazer uma renegociação do Protocolo Adicional não parece ir contribuir para nenhuma melhoria desta situação de artificialização provocada pelo conjunto de barragens a montante. Ademais, ficar excessivamente enleado na revisão dos valores inscritos no Protocolo Adicional corresponde a perder o foco na busca de soluções mais fundamentais e robustas, como a definição dos regimes de caudal para os rios principais, que é o passo fundamental para se atingir o bom estado das águas e se conseguir uma utilização sustentável dos recursos. A seguir conjecturam-se dois dos muitos pontos controversos que possam surgir.

Conjetura 1 - As situações de incumprimento, ou próximas disso, verificadas no Tejo em Cedilho, concretamente em 2008/2009, 2018/19 e 2021/22, corresponderam a anos reconhecidamente secos. No entanto, enquanto na parte espanhola da bacia os valores de precipitação ocorridos nos postos de controlo foram sempre superiores ao limiar que define o regime de exceção (obrigando à reposição de volumes significativos em falta, ou ao seu incumprimento), na parte portuguesa da bacia os valores de precipitação recolhidos em

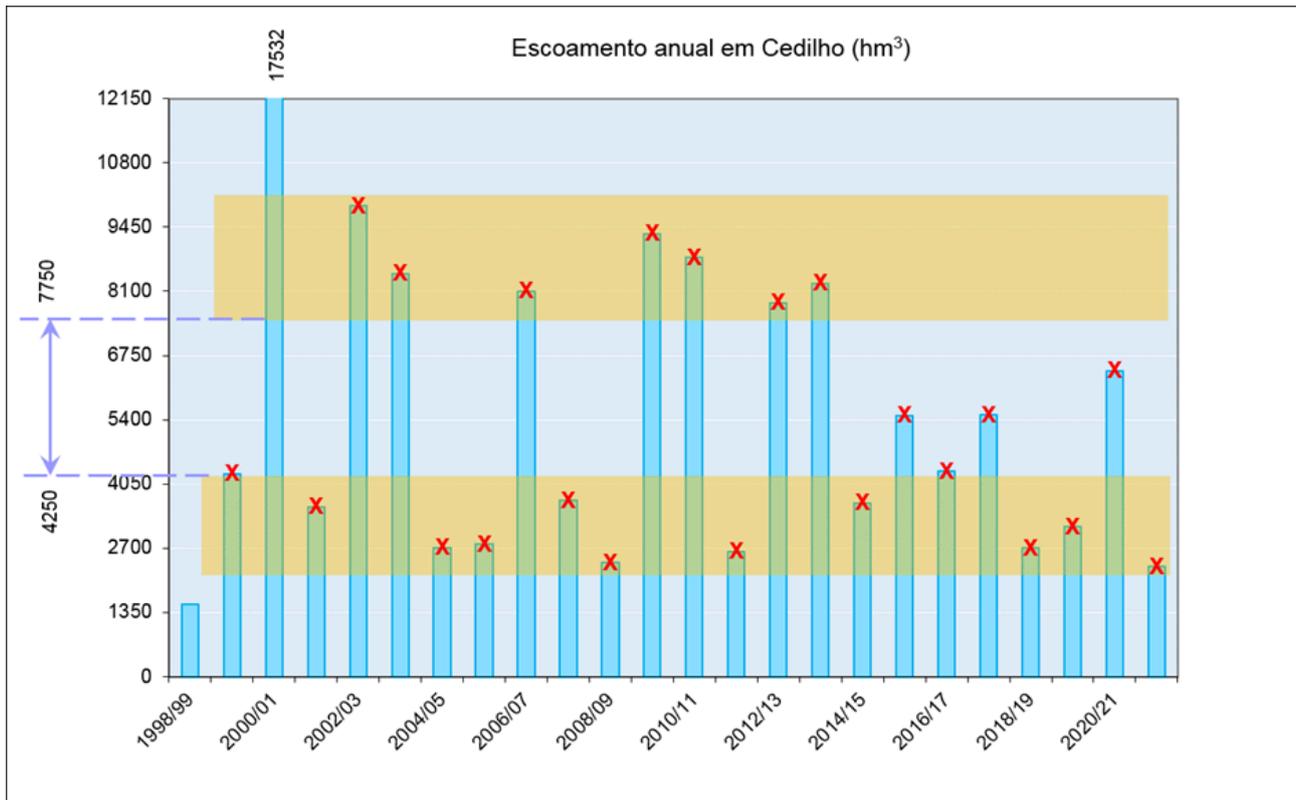


Figura 2. Variação das aflúncias anuais a Portugal, a jusante de Cedilho (em hm^3), onde é possível identificar a gama de valores praticamente erradicada do regime do rio entre o nível superior, 7750 hm^3 , e o nível inferior, 4250 hm^3 .

dois postos udométricos nesses anos estiveram, curiosamente, sempre abaixo do limiar seco, permitindo a derrogação do cumprimento dos valores mínimos de caudal no Tejo português. Provavelmente Espanha irá querer rever os seus limiares na bacia do Tejo para aproximar o número das situações de exceção às de Portugal, e pode até suportar esse pedido com um argumento lógico de homogeneização. De facto, dado que se está a falar de uma bacia que se desenvolve praticamente ao longo dos paralelos geográficos e, como tal, onde as diferenças verificadas se devem maioritariamente a efeitos climáticos decorrentes da interiorização continental da parte espanhola, isso deverá justificar e reforçar a introdução de um fator de correção. Porém ao fazê-lo podem-se amplificar irreparavelmente as situações de estio já existentes (que constituem a maioria dos casos apresentados na Figura 2).

Conjetura 2 - Se se continuar a priorizar o desenvolvimento do Protocolo Adicional ao invés do estabelecimento dos regimes de caudal poder-se-á verificar uma tentativa de legitimar a possibilidade de novos transvases, quando condicionados à disponibilização ocasional de "excedentes" em anos muito húmidos. De facto

– e tomando ainda o Rio Tejo como exemplo – pode-se olhar para os valores mais altos que ocorreram acima do limiar 7750 hm^3 (1/3 dos anos da amostra na Figura 2), como "valores em excesso", que poderiam ser derivados, por transvases para bacias carenciadas, para manter ou ampliar usos consuntivos, bastando, para tal, apenas introduzir um novo esquema aritmético no Protocolo Adicional com um limiar máximo (porque não o próprio valor 7750 hm^3 ?) para operacionalizá-lo. Esta hipotética reposição – no seguimento daquela ideia muito gasta de que qualquer água doce que atinja o oceano é desperdício – significaria a ruína definitiva do regime dos rios. Mas este cenário de sacar o máximo possível dos rios não é tão irreal como se possa pensar, e a conjetura proposta espanhola poderá até surgir como contrapeso de propostas de transvases feitos em Portugal. É que parece haver correntemente na gestão da água em Portugal uma tendência para se admitir como inevitável a construção das "autoestradas da água", transferindo água do Norte para o Sul, sem antes se planearem os modelos de desenvolvimento pretendidos e a sua sustentabilidade. E já há pressões de alguns autarcas algarvios para as operacionalizar rapidamente, pois a demora na sua construção refreia o "desenvolvimento" do Algarve.

Parece-me que não é na discussão de novas aritméticas de partilha que se deve investir tempo e recursos no futuro, devendo ser abandonada qualquer tentativa de aplicar ao troço internacional do Guadiana os mesmos esquemas de rateamento de mínimos da água definidos para as bacias do Minho, Douro e Tejo no Protocolo Adicional. Ao invés, deve-se avançar resolutamente na definição dos regimes de caudais ecológicos ainda em falta que, no entanto, são apenas uma pequena parte dos regimes totais que falta definir, já que estes abrangem também o atendimento dos usos correntes e dos usos sustentáveis planeados para o futuro. Há, portanto, que fazer também rapidamente a compatibilização luso-espanhola dos modelos de desenvolvimento e ordenamento futuros com implicações no uso da água, que deve ser empreendida ao abrigo da Convenção, já que três gerações de planos de região hidrográfica não o conseguiram fazer.

O que a Convenção necessita, para os próximos 25 anos, não é de uma revisão, mas sim de uma visão que, implementada com determinação, torne esta Convenção ainda mais moderna e intensificadora da cooperação, assegurando a proteção e o bom estado de todas as águas que são partilhadas entre Portugal e Espanha, bem como o seu aproveitamento sustentável.

O 25º aniversário da Convenção Albufeira: ponto de situação e futuros desafios

Amparo Sereno⁽¹⁾

Professora no ISCAL/IPL, investigadora no Polo do ISCAL do IJP e no Observare (UAL)

RESUMO: este trabalho apresenta uma síntese do histórico relacionamento luso-espanhol em matéria de recursos hídricos internacionais, tendo uma especial atenção ao momento culminante: a assinatura da Convenção de Albufeira (CA). Porém, mais do que no passado, centra-se no presente e no futuro, tentando responder às seguintes questões: a CA será capaz de responder aos novos desafios? E quais são estes? Todos eles estão relacionados com dois fatores: o primeiro, a cada vez menor disponibilidade de água originada pelas alterações climáticas (AC's); o segundo, o centralismo, a falta de transparência e a fragilidade dos organismos de cooperação instituídos pela CA. Porém, antes de chegar a uma conclusão, analisam-se três aspetos essenciais para entender, em todo o seu alcance, a importância da cooperação no âmbito da CA. Estes são os seguintes: energia, agricultura e governança da água.

Palavras-chave: Convenção de Albufeira (CA), alterações climáticas (AC's) caudais, transvases, Guadiana, Alqueva, Pomarão, agricultura e Mercado Ibérico da Eletricidade (MIBEL).

ABSTRACT: this work summarizes the history of the Portuguese-Spanish relationship on international water resources up to the present, paying special attention to the culminating moment of this relationship: the signing of the Albufeira Convention (CA). However, more than in the past, it focuses on the present and the future, trying to answer the following questions: will CA be able to respond to new challenges? And what are these? All of them are related to two factors: the first, the decreasing availability of water caused by climate change; the second, centralism, the lack of transparency and the fragility of the cooperation bodies established by the CA. However, before reaching the conclusion, three essential aspects are analyzed to understand the importance of cooperation within the scope of the CA. These are: energy, agriculture and water governance.

Keywords: Albufeira Convention (CA), climate change (ACs) flow rates, water transfers, Guadiana, Alqueva, Pomarão, agriculture and Iberian Electricity Market (MIBEL).

(1) amparosereno@gmail.com

EF1A-B327-CD89 Ciência ID <https://www.cienciavita.pt/cv/>

ORCID iD <https://orcid.org/0000-0002-5051-5139>

INTRODUÇÃO

O relacionamento luso-espanhol em matéria de recursos hídricos foi razoavelmente bom se comparado com as experiências em idêntica matéria entre países vizinhos – como por exemplo os EUA com o México e com o Canadá. Nestes casos, até à década de 50 do s. XX, os EUA – que na maioria das bacias internacionais ocupam uma posição a montante relativamente aos seus dois vizinhos (o Canadá e o México) – invocaram a denominada *doutrina Harmon*. Também conhecida como tese da soberania territorial absoluta. De acordo com a mesma, os EUA tinham soberania sobre todos os recursos, incluídos os rios internacionais, situados no seu território e, portanto, podiam executar quaisquer obras hidráulicas, independentemente dos danos causados a jusante, ou seja, em território canadiano ou mexicano. Desde 1864 que Espanha e Portugal já assinaram diversos Acordos sobre rios internacionais⁽²⁾, mas eles serviram para estabelecer fronteira e para a partilha equitativa do potencial hidroelétrico ou hidráulico dos recursos hídricos. Em nenhum momento deste relacionamento, já histórico, algum dos vizinhos ibéricos invocou as teses “radicais” da soberania sobre os rios internacionais. Nomeadamente, a tese da soberania territorial absoluta – que Espanha poderia ter invocado, dada a sua posição a montante em praticamente todos os troços internacionais dos rios (salvo no Guadiana e mais concretamente no Pomarão⁽³⁾) – ou a tese da integridade territorial absoluta⁽⁴⁾. De acordo com esta última – que ainda

(2) Cf. Apêndice I, Sereno, A. (2011). Rios que nos separam, águas que nos unem. Análise jurídica dos Convénios Luso-Espanhóis sobre águas internacionais. Valladolid: Fundación Lex Nova.

(3) Esta situação verifica-se em todos os pontos da “fronteira hídrica” – leia-se a desenhada por rios internacionais e os seus afluentes – com exceção do troço a jusante de Alqueva, onde o Guadiana traça uma graciosa curva que se adentra no território português para logo (no ponto de Pomarão) desenharem o último troço internacional da “fronteira hídrica” deste Rio antes da sua desembocadura no Atlântico. Toda esta descrição geográfica substitui uma “olhadela rápida no mapa” que nos permitiria compreender que Pomarão é (de facto) o único ponto fronteiriço onde Portugal poderia “fechar a torneira” a Espanha. “Torneira” esta de caudais potentes, pois são os que procedem de Alqueva – o até hoje maior lago artificial de Europa

(4) Um estudo mais pormenorizado das teses da soberania territorial absoluta e da integridade territorial absoluta, bem como exemplos a nível internacional da aplicação das mesmas aos recursos hídricos, pode ler-se em Sereno, A. (2012). *O Regime Jurídico das Águas Internacionais. O caso da Regiões Hidrográficas Luso-Espanholas*, tese de doutoramento editada e publicada pela Fundação Gulbenkian (FG) e pela Fundação para a Ciência e Tecnologia (FCT), Lisboa, 2012. Cap.I.

hoje é defendida por países como o Egito, em relação ao Nilo – os Estados situados a jusante podem exercer direito de veto sobre todo e qualquer projeto planeado a montante suscetível de causar danos no seu território. Tão pouco Portugal invocou nunca tal tese contra Espanha.

Contudo, o bom relacionamento que até à data tinha sido a tônica geral da cooperação luso-espanhola em matéria de águas internacionais, viria a ser primeiro beliscado por obras de grande envergadura como o transvase Tejo-Segura, que a finais da década de 60 começou a transferir água desde uma bacia internacional (o Tejo) para uma bacia nacional situada na vertente mediterrânica: o Segura. Mais tarde, os sucessivos projetos de *Planes Hidrológicos Nacionales* – como o de 1994⁽⁵⁾, que incluía transvases a partir do Douro – fizeram “soar os alarmes” a jusante. Ou seja, em Portugal, dando início às negociações que culminariam com a adoção da Convenção de Albufeira (CA), de 1998. O principal objetivo de Portugal era evitar que os transvases projetados por Espanha tivessem como origem as bacias internacionais, bem como garantir uns caudais mínimos – tanto em quantidade como em qualidade – que entrassem nos troços fronteiriços das Bacias Hidrográficas Internacionais (BHI) provenientes de Espanha. A verdade é que os sucessivos projetos de “Planes Hidrológicos Nacionales” existentes, desde a década de 90 até 2001, foram consecutivamente “bloqueados”. Entre as causas⁽⁶⁾ do bloqueio contam-se as razões de carácter interno, mas também internacional. A estratégia seguida por Portugal nas negociações da CA influenciou a decisão de abandonar os projetos de transvases com origem nas BHI (especialmente o Douro). Infraestruturas que, aliás, passaram a estar fortemente condicionadas pela legislação ambiental da UE, especialmente a Diretiva Quadro da Água (DQA) De facto, como explica Gonçalves

(5) Cf. “Memoria del Plan Hidrológico Nacional. Sistema integrado de Equilibrio Hidráulico Nacional (SIEHNA) para el horizonte 2012”. “Ministerio de Obras Públicas y Transportes” (Espanha)

(6) As causas da denominada “situação de bloqueio” estão referidas em trabalhos anteriores, muitas delas são de carácter nacional interno: a oposição interna entre os territórios (umas CCAA contra outras) a mudança da sociedade civil em relação com as questões ambientais (sendo os rios e a água um dos que desperta maior interesse), mas sobretudo a nova legislação ambiental que não existia na década de 60, quando foi aprovado o TTS – nomeadamente, legislação sobre AIA, AEA, DQA ou a própria CA.

Henriques⁽⁷⁾, esta Diretiva foi aprovada muito por causa da “tenacidade portuguesa” durante a Presidência Portuguesa da UE, no ano 2000 “...Se essa ocasião tivesse sido perdida, a proposta de Diretiva cairia por força da aplicação das regras do Tratado sobre o processo de conciliação e provavelmente a Convenção de Albufeira não seria mais do que uma peça de museu”.

Atualmente, as hipóteses de transvasar água estão focalizadas em duas Bacias Luso-Espanholas: Tejo e Guadiana. Na primeira, o próprio Supremo Tribunal Espanhol⁽⁸⁾ já obrigou o governo espanhol a alterar o Plano do Tejo, visando respeitar o caudal ecológico – “bom estado da água” exigido pela DQA – o que, em concreto, significou diminuir o volume de caudal nas transferências do Tejo para o Segura. No Guadiana, como se explica com mais detalhe num trabalho anterior⁽⁹⁾ Espanha e Portugal não estão a comportar-se como cooperantes. Mas antes como concorrentes, sendo o Pomarão, o ponto de confluência de um conflito latente desde antes de 1998 – desde que Andaluzia transvasa água de *Bocachanza* (Guadiana) para as suas bacias internas. O mesmo tornou-se mais evidente por duas razões: primeira, também Portugal projeta um transvase desde o Guadiana (Pomarão) para

bacias internas do Algarve⁽¹⁰⁾; segunda, pelo pedido – público⁽¹¹⁾, porque noticiado pela comunicação social –, do governo andaluz de uma “compra de água” do Alqueva – questão que abordo com mais pormenor num número anterior desta revista⁽¹²⁾. Se este “contrato de compra-venda” se celebrasse, significaria (na prática) legitimar e até aumentar para 100 Hm³ as transferências de água a partir de *Bocachanza*.

Eis que, até agora temos abordado o “histórico” da CA, parando no atual “ponto de situação”, mas mais do que o passado, interessa o futuro. Dito doutro modo: será capaz a CA de responder aos novos desafios? E quais são estes? Salvo melhor opinião, todos eles estão relacionados com dois aspetos: um de caráter físico, outro jurídico-político. O primeiro tem a ver com a cada vez menor disponibilidade de água originada pela AC’s. Quanto menos caudal há para partilhar, mais difícil se tornará a partilha. O segundo, tem a ver com o centralismo, a falta de transparência e a fragilidade dos organismos de cooperação instituídos pela CA.

Assim, sob as seguintes epígrafes analisaremos três aspetos essenciais para entender, em todo o seu alcance, a importância da cooperação no âmbito da CA. Estes são os seguintes: energia, agricultura e governança.

(7) Gonçalves Henriques, A. (2018). “Revisão da Diretiva Quadro da Água”. *Revista Recursos Hídricos APRH*. Vol. 39, N.º 2, outubro de 2018, p. 25.

(8) Através do Acórdão do Supremo Tribunal espanhol de 11 março de 2020 sobre o Plano da Parte Espanhola da BH do Tejo. Comentários ao mesmo podem encontrar-se em Sereno, A (2021) “A Convenção de Albufeira 20 anos depois. Rever já ou esperar que os Tribunais façam o que a Comissão não faz?” A água e os rios no futuro. Contributos do CNA para decisões estratégicas no setor da água. Conselho Nacional da Água (CNA) Recuperado de: https://conselhonacionaldaagua.weebly.com/uploads/1/3/8/6/13869103/a_agua_e_os_rios_no_futuro-pag_a_pag.pdf

(9) Sereno, A (2024). “A Convenção de Albufeira ante alterações climáticas em 2022. O ano de todos os extremos meteorológicos” em A governança da água. Coord. João Miranda, Rui Cunha Marques, Ana Luísa Guimarães. Lisboa: ERSAR e ICJP, 2024 <https://www.ersar.pt/pt/publicacoes/publicacoes-tecnicas/cursos> <https://www.icjp.pt/publicacoes/pub/1/38439/view>

(10) Embora não se encontre uma referência deste transvase no PGRH Guadiana 2024, nem na resposta da APA à LUSA sobre os transvases existentes em Portugal. Na mesma, a APA refere que existem apenas três transvases em Portugal: um da bacia do Douro para a do Tejo, outro da bacia do Mondego para a do Tejo e outro do Guadiana para a bacia do Sado e Ribeiras da Costa Alentejana. Recuperado de: <https://www.publico.pt/2024/02/05/azul/noticia/seca-transvases-agua-ja-existent-portugal-visam-sobretudo-agricultura-2079304> Ver também: <https://observador.pt/2022/09/07/alqueva-transferiu-100-milhoes-de-metros-cubicos-de-agua-para-outras-barragen>

(11) Diz-se “Público”, mas não oficial, porque a APA transmitiu através da comunicação social a notícia de que, oficialmente, não tinha recebido qualquer pedido. Recuperado de: <https://www.jornaldenegocios.pt/empresas/agricultura-e-pescas/detalhe/governo-sem-nenhum-pedido-formal-de-espanha-para-uso-de-agua-do-alqueva>

(12) Cf. Sereno A. (2023). “Os 25 anos da Convenção de Albufeira e a proposta espanhola para a “compra” de 100 Hm³ de água de Alqueva”. Opinião editorial em “Acquajuris”. *Recursos Hídricos*, Vol. 43, N.º 2, 65-67 - dezembro de 2022.

1. ÁGUA E ENERGIA: O PREÇO DA SECA NA ELETRICIDADE

No ano passado, Portugal bateu o *record* de produção de eletricidade com base em energias renováveis⁽¹³⁾ (ER). O recurso a fontes não renováveis e a gás natural foi minimizado – opção compreensível, olhando para os preços alcançados pelo mesmo desde o início da Guerra de Ucrânia. Mas, mesmo assim, o saldo importador no Mercado Ibérico da Eletricidade (MIBEL) foi de 16%. Este saldo ainda será menor quando completado o projeto de instalar 10 GW de energia eólica marítima na costa portuguesa e as “mega centrais solares” em construção e projetadas em diversas zonas o país. O objetivo é exportar para Espanha e para o resto da Europa, colocando um ponto final à dependência dos combustíveis fósseis e de países como a Rússia ou o Irão.

Todavia, importa considerar que esta “revolução energética” não acontecerá da noite para o dia e irá encontrar não poucos obstáculos. Estes manifestam-se através das críticas ao denominado “Simplex Ambiental⁽¹⁴⁾” – este programa simplificador tem conseguido acelerar procedimentos de avaliação de impacto ambiental (AIA) e licenciamentos, mas a custo de causar outros impactos ambientais, nomeadamente, a “deflorestação” (nos casos mais chocantes, de espécies protegidas, como o sobreiro).

Mas o que é que tudo isto tem a ver com a água? Na verdade, mais do que com a água, tem a ver com a falta dela, ou seja, com a seca. Por outras palavras, o impacto da seca na produção de ER hídricas e eólicas, bem como no seu preço. Como resultado da grave seca de 2022 e da correlação frequentemente observada entre chuva e vento, a falta de precipitação levou não só à baixa produção hidroelétrica, mas também à eólica. A incerteza causada no sistema pelas ER eólicas e hidroelétricas deveria ser compensada pela contribuição da energia solar – daí as várias “mega centrais” em construção ou projetadas, pois a solar instalada não é suficiente para compensar o efeito da seca. Em 2022, um quinto do consumo nacional de eletricidade foi assegurado através de importações

do MIBEL – o maior valor desde 1981, segundo a Rede Elétrica Nacional (REN). Com efeito, os algoritmos de alocação de produção do MIBEL permitem otimizar sempre o *mix* de produção mais económico, para este efeito recorrem preferencialmente às fontes de ER existentes em cada país e, quando estas não são suficientes, às importações. A análise dos dados mostrou que o sistema português ainda se encontra algo desequilibrado, pois é vulnerável a ventos intermitentes e secas, casos em que deve recorrer a importações de energia e com elas à subida dos preços da eletricidade – mesmo assim, menores do que a maioria dos Estados-Membros da UE e cerca de metade dos registados na França, Itália ou Alemanha.

Eis que, esta vulnerabilidade, salvo melhor opinião, será no curto prazo. No longo, outras fontes de produção de ER – leia-se, solar, eólica marítima, biomassa etc. – novas tecnologias para armazenamento da mesma⁽¹⁵⁾, e/ou de poupança – políticas e práticas de eficiência energética em edifícios⁽¹⁶⁾, teletrabalho⁽¹⁷⁾ etc. – poderão tornar, nem que seja parcialmente, a grande hídrica (ou seja as barragens) obsoletas para efeitos de produção elétrica⁽¹⁸⁾. Isto, face a outras fontes

(15) Os grandes avanços neste sentido podem encontrar-se em: International Energy Agency (April, 2024), “Batteries and Secure Energy Transitions”: World Energy Outlook Special Report. www.iea.org

(16) Sobre esta questão ver: <https://www.fundoambiental.pt/apoios-prr/c13-eficiencia-energetica-em-edificios/04c13-i012023.aspx>

(17) Sobre esta questão ver: Sereno, A. (2024). “O Impacto do Teletrabalho no Ambiente. O antes e o depois da Pandemia do Covid”. *Covid19, vírus das desigualdades sociais*. Livro de Atas do Colóquio Internacional com o mesmo nome, organizado pelo Grupo “Socius” do Instituto Superior de Economia e Gestão (ISEG). Forte da Casa: Clássica Editora.

(18) De facto, a EDP já procedeu à “venda” de algumas delas – pelo que podemos presumir que terá encontrado outras formas mais rentáveis de produzir eletricidade. Cf. *Jornal de Negócios* (17/12/2020) “EDP vende seis barragens à Engie por 2,2 mil milhões”. Recuperado de: <https://www.jornaldenegocios.pt/empresas/energia/detalhe/edp-conclui-venda-de-barragens-a-engie-por-22-mil-milhoes-de-euros>. Importa considerar, aliás, que das 10 barragens do Programa Nacional de Barragens de Elevado Potencial Hidroelétrico (PNBEPH 2007), apenas metade foram construídas. O último projeto abandonado foi o da Barragem do Fridão em 2019. Atualmente, a construção das grandes infraestruturas hidráulicas tem como principal motivo a irrigação. Este foi o caso de Pisão-Crato ou a tentativa de ressuscitar a barragem do Alvito, no Ocreza – ambas na BH do Tejo, sendo que a última tinha já sido abandonada no âmbito do PNBEPH 2007, devido à escassa produtividade hidroelétrica. Cf. <https://apambiente.pt/agua/programa-nacional-de-barragens-de-elevado-potencial-hidroelectrico>. Igualmente existem no Guadiana projetos de novas barragens, mas todas elas preconizadas pelo Plano de Regadio 2030 (EDIA 2021). “REGADIO 2030. Levantamento do Potencial de Desenvolvimento do Regadio de Iniciativa Pública no Horizonte de uma Década” Coord. Empresa de Desenvolvimento e Infraestruturas do Alqueva (EDIA SA) dezembro 2021.

(13) Com base nos dados da Pordata e da REN, em 2023, 65% da produção de energia elétrica do país veio de fontes renováveis (ER) e em termos de consumo, as ER bateram recorde em 2023, fornecendo 61% (o maior volume desde 2018). Ainda em dezembro deste mesmo ano, o consumo registou um crescimento de 6,9%, sendo 73% do consumo abastecido com ER. Ao mesmo tempo, a produção não renovável foi limitada a 11%, enquanto os restantes 16% correspondiam ao saldo importador e no que diz respeito ao gás natural, em 2023 o consumo foi o mais baixo desde 2014. Cf. <https://www.pordata.pt/Portugal/Consumo+de+energia+prim%C3%A1ria+total++por+tipo+de+fonte+de+energia-1130>
<https://www.ren.pt/pt-pt/media>

(14) Decreto-Lei n.º 11/2023, de 10 de fevereiro.

de ER que consigam produzir mais com menos danos ambientais. Mas o que justificará, então, a construção das barragens? Outros usos, como os domésticos e, sobretudo, a agricultura.

2. ÁGUA E PÃO: O PREÇO DA SECA NA AGRICULTURA

No dia 2 de fevereiro de 2024 teve lugar, na sede da Fundação Champalimaud, em Lisboa, o Fórum BPI sobre a água. Poder-se-ia pensar que este foi mais um evento sobre o que na prática se traduz em nada. Não se partilha essa opinião. Por primeira vez diz-se, “às claras” e à frente de uma câmara de TV: “o rei vai nu”. Ou seja, a água é um bem precioso e cada vez o será mais face às AC’s, mas continua a ser pago “ao preço da chuva” (2% do rendimento das famílias). Esta tese que tem sido defendida, desde há muito, pelas empresas privadas da água – “mercenárias que procuram o lucro à custa do bem público” – é confirmada agora por quem teve responsabilidades políticas à frente do Ministério do Ambiente e/ou da Entidade Reguladora dos Serviços de Água e Resíduos (ERSAR).

De facto, há muito tempo que se sabe que o preço da água é um “preço político⁽¹⁹⁾”, mas agora ganhou-se a coragem para o dizer em público e de modo desinteressado. Isto é, por atores que conhecem a fundo o setor, mas que estão fora dele e podem dar-se agora ao luxo de falar uma verdade inconveniente ou politicamente incómoda. Desenhou-se assim o “retrato do setor urbano da água”, como sendo um setor ineficiente, em que se perdem, em média, três litros de água por cada 10 litros faturados e em que se deveria investir €300 Milhões por ano para solucionar o envelhecimento da rede. Mas esta verba, ao contrário do que seria lógico pensar, não será paga com a fatura da água (princípio de utilizador/pagador da DQA) mas com o PRR ou *Next Generation* ou outro Fundo qualquer da UE – só o Algarve vai receber €780,3 milhões, cujo principal destino deveria ser, em primeiro lugar, evitar as fugas de água e o segundo começar a aplicar os princípios da economia circular hídrica – leia-se: reduzir, reutilizar, dessalinizar. Mas, o “vício da água barata” é de tal modo grave, que nem sequer os hotéis do Algarve⁽²⁰⁾ – provavelmente

os consumidores que maior lucro retiram do uso da mesma – estão disponíveis para aplicar estes princípios. A mensagem é bastante óbvia: a água é tão barata que não compensa investir em dispositivos caros para a poupança – a mesma mensagem foi transmitida pelos beneficiários domésticos ao Fundo Ambiental⁽²¹⁾.

Mas a problemática do setor urbano da água não nos deve retirar uma só noite de sono, se pensarmos que a agricultura – esse gravíssimo caso de “água-dependência” – é o setor que mais nos deve preocupar. No Fórum BPI foi sublinhado que 70% da água é consumida pela agricultura. O que é verdade, mas em média, uma vez que nas regiões do Sul, onde mais se necessita, é de 75% – basta olhar para os PGRH 2024-2027⁽²²⁾ do Sado e Mira, Guadiana e Algarve. Mas será que a agricultura paga o real preço da água?

O incumprimento do princípio de *full cost recovery* (Art. 9º da DQA) é uma constante em Portugal e não só – demasiado estendida entre os países da UE27 (e basicamente, pelas mesmas razões). Como diziam alguns dos oradores do referido Fórum: Se os agricultores pagam os custos fixos de energia, fertilizantes ou pesticidas: por que não pagam também os da água? A agricultura deve começar a funcionar como qualquer outra atividade produtiva em que o produto final paga os custos fixos e deixa uma margem de lucro para o agricultor. Mas a ninguém escapa que o aumento do preço da água significa o aumento do preço do “pão” – leia-se, todos os produtos agrícolas e agropecuários que estão na base da nossa alimentação. Preços estes que muitas famílias – as mais carenciadas – poderiam não conseguir pagar. Em último termo,

(21) Dentro do programa Edifícios Mais Sustentáveis do Fundo Ambiental, o qual financia medidas que promovam a eficiência energética e hídrica nas habitações, a esmagadora maioria das candidaturas destinou-se a eficiência energética, ao passo que os concursos para eficiência hídrica ficaram quase desertos. Neste sentido ver a intervenção do Presidente da Associação Nacional para a Qualidade nas Instalações Prediais (ANQIP) no 4º Webinar do Ciclo de webinars temáticos: Reutilização de água com o tema “Ferramentas de Apoios à Decisão” organizado pela Prof. Ana Maria Barreiros (ISEL/IPL) em colaboração com Grupo de Eficiência Hídrica da RCS – Rede Campus Sustentável, Portugal, em 12 de abril de 2023.

(22) Os Planos de Gestão das Regiões Hidrográficas (PGRH) do 3º ciclo (2022-2027) deviam ter sido publicados antes de 2022, mas só recentemente – dois anos mais tarde do prazo exigido DQA e após várias notificações da CE e até ameaça de recorrer ao TJUE – é que foram publicados, através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 62/2024, de 3 de abril.

(19) Neste sentido, ver, Cunha Marques, R. (2017). Análise do Desempenho dos Operadores Privados e Públicos no Setor da Água em Portugal. Lisboa: AEPESA.

(20) Ver, Expresso (05/04/2024). “Só 14 hotéis algarvios se candidataram ao selo *Save Water Turismo*. Esperava-se que 70% dos 650 hotéis assumissem compromisso de redução de consumo de água”.

passaríamos da revolta do campo⁽²³⁾ – vivida há poucos meses um pouco por toda a UE e até no seu “coração” (Bruxelas) – à revolta da cidade. E esta última seria muito mais difícil de controlar.

Todavia, cabe perguntar-se se o caminho é reincidir na PAC – à custa do Ambiente⁽²⁴⁾ – ou apostar numa Europa mais social? Como também se disse no Fórum, o caminho não é a procura de uma polarização entre os que defendem o ambiente e os que defendem agricultura, como se ambiente e agricultura fossem inimigos irreconciliáveis, quando na verdade não o são. Visto que as AC’s estão a reduzir a disponibilidade de água e quem mais sofre a escassez são os agricultores, eles é que deveriam estar na linha da frente do combate as AC’s. Mas: “...quem é que está preocupado com chegar ao fim do mundo quando não consegue chegar ao fim do mês?” E é aqui onde entra a Europa social antes mencionada. Não seria melhor no lugar de “subvencionar” (ou tolerar a subvenção) dos preços da água, “subvencionar” as famílias que não conseguem pagar a fatura dos serviços de abastecimento e saneamento⁽²⁵⁾ ou uma alimentação digna? Esta proposta pode ter um “cheiro” a utopia. Mas não o é tanto quando verificamos que, como quase sempre, a energia já vai um passo à frente. Basta olhar para a “Estratégia de combate à pobreza energética⁽²⁶⁾”. Por que se fala abertamente em “pobreza energética”, mas é quase que um tabu falar em “pobreza hídrica”?

Todavia, as soluções da agricultura – ou dos que representam os agricultores –, não passam por aqui, mas antes por mais do mesmo. Ou seja, a antiga receita: mais “subvenção” à água, em forma de

novas obras hidráulicas – em regra, cofinanciadas por fundos europeus e estatais – para aumentar a capacidade de armazenamento (mais barragens) ou de transvasar do Norte opulento para o Sul sedento, uma vez que “...a água que não se usa perde-se no mar”. Curiosamente, veio ao espaço público para contrariar esta velha teoria, um dos mais insuspeitos *stakeholder* da “dogmática ambiental”: o Presidente da EDIA⁽²⁷⁾, mostrando grande preocupação com o Estuário do Guadiana, caso se acedesse à proposta espanhola de “comprar” 100 Hm³ de água de Alqueva. O interesse da EDIA parece ser: “Alqueva para os alquevanos”. E quem é que são estes? Os incluídos no perímetro de rega na RH do Guadiana no Alentejo e, ainda, na RH do Sado e Mira. Mas não inclui algarvios e, ainda menos, espanhóis – até porque, formalmente, não existe qualquer proposta de “compra” de água de Alqueva (apesar dos *media*, tanto portugueses como espanhóis, noticiarem o contrário⁽²⁸⁾).

Da leitura do “Plano de Regadios 2030” pode deduzir-se que não há interesse em que as águas de Alqueva sejam transferidas para o Algarve. Também não ficou plasmado nada nesse sentido no PGRH 2024-2027 do Guadiana ou do Algarve – apenas se encontra uma referência clara ao transvase de Alqueva para a RH do Sado e Mira – e nenhuma menção ao projeto de transvasar do Pomarão para o Algarve. Este último consta do Plano Regional de Eficiência Hídrica (PREH) do Algarve e também é citado na comunicação social⁽²⁹⁾ e eventos, como os organizados pela APRH, ou, mais recentemente, no

(23) Sobre esta questão, veja-se, e.g. Revista do Expresso (02/02/2024) “A revolta do campo”: “...As políticas para as AC’s estão a destruir o atual modelo de negócio da agricultura. Com o gásóleo mais caro e menos subsídios, os agricultores fazem dos tratores armas e bloqueiam as cidades. O que já arde na Europa começa a ferver em Portugal. E, no fim da linha, está uma ameaça: ou a comida fica mais cara ou o prato fica sem comida” (por Tiago Carrasco).

(24) Neste sentido não deixa de sentir-se um certo retrocesso ambiental – face ao avanço dos interesses agrícolas – a nível da própria UE e do Pacto Verde. Veja-se, e.g., Público (2024/04/30). “Europa faz sprint a aprovar regras ambientais, com Pacto Ecológico em recuo”.

(25) Sobre o acesso à água e saneamento porquanto direito humano já escrevi em trabalhos anteriores para os quais remeto, e.g. “Human Right to Water and Sanitation: Water for All vs. Full Cost Recovery”. *Frontiers. Frontiers in Water*. 18 July 2022. doi: 10.3389/frwa.2022.885193

(26) Resolução do Conselho de Ministros n.º 11/2024, de 8 de janeiro, que aprova a Estratégia Nacional de Longo Prazo para o Combate à Pobreza Energética 2023-2050

(27) Assunto que abordei no número anterior desta revista e para o qual remeto: Recursos Hídricos, Vol. 43, N.º 2, 65-67 - dezembro de 2022.

(28) Ver, por exemplo: “Andaluzia pede água de Alqueva a Portugal: “O camponão pode esperar mais”. Público (14/19/2023); “Governo da Andaluzia em conversações com Portugal para ir buscar água ao Alqueva”. *J. Negócios* (13/10/2023); Governo sem “nenhum pedido formal” de Espanha para uso de água do Alqueva. *J. Negócios* (08/11/2023). Reportagem da SIC, telejornal da noite 31/10/2023 (sobre a venda de água Alqueva com entrevista a autoridades espanholas e a o Presidente da EDIA).

(29) Veja-se e.g., Expresso (03/05/2024). “Agricultores ameaçam voltar às ruas”, onde pode ler-se: “Para responder à seca no Algarve estão em estudo ou já em curso a criação de uma nova to mada de água no rio Guadiana e de um novo reservatório na Foupána (Tavira) ou a construção de uma dessalinizadora, que só deve estar pronta em 2026, referiu a ministra da Agricultura”. Veja-se também, Público (01/05/2024). “Avança plano nacional de armazenamento e gestão da água”.

Fórum BPI. Neste último, referiu-se⁽³⁰⁾ que, fazer essa transferência de água é “deitar fora a Convenção de Albufeira” e abrir espaço a que Espanha possa fazer o dobro e, conseqüentemente, Portugal ficar sem água. “Se as guerras do século XXI vão ser as da água, é melhor não brincarmos aos transvases e transvasinhos”. Não parece que deva dramatizar-se tanto esta questão da “guerra da água”, até porque Espanha e Portugal não são propriamente Rússia e Ucrânia. Temos uma longa história de relacionamento pacífico e até frutífero, basta olhar para o MIBEL e para, como conseguimos, atuando conjuntamente, quase que acabar com a dependência do gás natural. Eis que, parece pouco plausível que possamos conviver entre “a guerra da água e a paz do gás”.

3. ÁGUA E GOVERNANÇA: O PREÇO DO CENTRALISMO NA GESTÃO

Se bem que é verdade que falar em “guerra da água” resulta um pouco exagerado, sim podemos avistar algumas “nuvens negras no horizonte” – mas daquelas que carregam areia do Sahara (no lugar de água).

Muito já se escreveu sobre a fragilidade da Convenção de Acompanhamento e Desenvolvimento da Convenção (CADC). Não vale a pena repetir aqui o já referido em trabalhos anteriores, para os quais se remete⁽³¹⁾. Em suma, pode-se dizer que a CADC é uma estrutura sem personalidade jurídica e orçamento autónomo, pouco transparente no que se refere à sua composição, muito fechada à participação pública e centralizada (Madrid-Lisboa ou DGA/APA) e – apesar da sua natureza, eminentemente técnica –, muito dependente do “Governo do dia”. Ou seja, do poder político. Basta dar uma olhadela para a composição dos Parlamentos (português e espanhol) para compreender que não se avizinham tempos fáceis na política. Antes pelo contrário, vislumbra-se uma grande polarização e uma espécie de regresso ao passado, sob a forma de um neonacionalismo bafo. Perguntar-se-á: o que é que isto tem a ver com a água? Eis que, a água está unida ao território e o significado deste está determinado por uma fronteira (que tanto pode ser hídrica como terrestre) albergando ainda

hoje “reliquias do passado” controversas – leia-se, Olivença. Ou seja, tudo aquilo é capaz de acordar os velhos nacionalismos ou os neonacionalismos. Isto para dizer que, se já antes era difícil almejar uma “governança multinível” aplicada à BH Luso-Espanhola – paradigma preconizado desde organizações, como a OCDE⁽³²⁾, a UNECE ou a ONU – mais difícil resulta agora.

Não podemos esquecer que a CA foi assinada por Guterres e Aznar. Apesar de pertencerem a famílias políticas diferentes, existia na altura um clima de moderação e tolerância democrática e até, poder-se-ia dizer, uma relação de amizade, que não existe agora. Muito contribuíram os técnicos, engenheiros, juristas ou diplomatas – alguns dos quais escrevem nesta revista – para termos um bom texto. Uma Convenção moderna, amiga do ambiente e que encontrou uma solução razoável e justa para partilhar os caudais. Mas não podemos “dormir nos louros”.

Portugal – salvo no caso das RA da Madeira e dos Açores – é um Estado de “estrutura unitária⁽³³⁾” ao passo que Espanha é um Estado Federal ou “Estado das Autonomias⁽³⁴⁾”. E estas Autonomias são cada vez mais autónomas. Baste olhar para o caso da Catalunha. Mas há outras “mais discretas”, como Andaluzia, que foram atrás das denominadas “regiões históricas⁽³⁵⁾”, ganhando cada vez mais competências em matérias várias, e.g. gestão da

(32) Ver, e.g. OECD Principles on Water Governance. Centre for Entrepreneurship, SMEs, Regions and Cities Adopted by the OECD Regional Development Policy Committee on 11 May 2015
<https://www.oecd.org/governance/oecd-principles-on-water-governance.htm>

(33) Art. 6º da CRP.

(34) O que se poderia denominar “Estado das Autonomias” consta do Art.2º e dos Arts. 143º e ss. da Constituição espanhola.

(35) O Art. 2º da Constituição espanhola denomina de “nacionalidades” aquelas regiões que historicamente têm uma cultura própria e na Disposição Transitória 2ª distingue-se, dentro delas, territórios que no passado tivessem plebiscitado afirmativamente projetos de Estatuto de Autonomia provisórios – leia-se Catalunha, País Basco e Galiza – podendo as mesmas aceder pela «via rápida» (148º2) ao seu regime autónomo. Por esta via, as hoje Comunidades Autónomas têm ido consecutivamente alargando as suas competências em diversas matérias – com a única exceção das competências do Art.149º que são atribuídas exclusivamente ao Estado. Não vagão-motor deste “comboio” estavam a Catalunha e o País Basco, mas atrás delas foram outras, como a Andaluzia.

(30) Cf. Semanário Expresso (01/03/2024) “Água: Tarifas têm de «subir, em média, 50%» em todo o país. Escassez O clima não é o único responsável pela falta de água. Pouco investimento, fraca gestão e preços baixos contribuem para menos recursos hídricos. Um aumento teria o peso de apenas 2% no rendimento das famílias”.

(31) Ver, e.g., Sereno, A (2011, 2012 e 2024).

água, ou delegação destas competências⁽³⁶⁾. Ou seja, basicamente temos uma assimetria institucional⁽³⁷⁾ que dificulta uma cooperação descentralizada. Isto é, a nível de cada uma as BH Luso-Espanholas. Além disso, a partir de 2011 – alegadamente⁽³⁸⁾ como consequência do resgate a Portugal e como sendo mais uma das exigências da troika – verificou-se uma recentralização da gestão dos RH na Agência Portuguesa do Ambiente (APA⁽³⁹⁾). O Instituto da Água (INAG) foi extinto e as Administrações de Região Hidrográfica (ARH) relegadas a meros organismos desconcentrados e hierarquicamente dependentes da APA. Esta Agência concentrou, praticamente, todas as competências em matéria ambiental – eg. Águas, Resíduos, AC's, AIA, licenciamento ambiental e um longo etc. – convertendo-se numa espécie de “Ministério do Ambiente dentro do Ministério do Ambiente”. Ao passo que as competências sobre ordenamento do território, ficaram para a Direção-Geral de Ordenamento do Território, o Instituto de Conservação da Natureza e da Floresta (em zonas protegidas) e as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional. Eis que, estas últimas são agora as protagonistas de um duvidoso processo de regionalização e assunção de competências, quer de coordenação autárquica, quer da Administração Central. Mas qual o papel delas em matéria de água? Não se sabe muito bem. Mas o que resulta óbvio é: o “mapa” das Regiões Hidrográficas não se corresponde com o das CCDD – basta olhar para Lisboa e Vale do Tejo. Ora, ceder competências em matéria de gestão da água às CCDD seria desvirtuar, ainda mais, o espírito da DQA (Art. 3º) e de toda a legislação internacional

sobre a matéria⁽⁴⁰⁾. Acresce que, escavaria o fosso da assimetria institucional luso-espanhola antes mencionada, prejudicando a cooperação ao nível de cada Bacia Internacional.

De facto, as ARH, no figurino criado pela Lei da Água de 2005 – aquele que mais respeitava os princípios da DQA – apenas durou dois anos, o que foi claramente insuficiente para avaliar o seu desempenho. Assim, seria razoável considerar a restituição às ARH do estatuto que inicialmente tinham, conservando a APA um papel de coordenação a nível nacional – ao modo da DGA⁽⁴¹⁾ espanhola. Esta seria, salvo melhor opinião, a via para que as ARH pudessem cooperar em igualdade de condições com as “Confederações” espanholas a nível de cada uma das Bacias Internacionais. Curiosamente, as ARH praticamente não são mencionadas nos Planos de Gestão de Região Hidrográfica (PGRH) 2024-27. Apenas se menciona a APA em colaboração com outras entidades situadas no território⁽⁴²⁾ nomeadamente as que integram os Conselhos de Região Hidrográfica (CRH) e, quando é uma bacia internacional, a CADC. Se bem que, na prática, esta nunca intervém na gestão das crises. Isto é, quando surge algum diferendo à volta da cooperação luso-espanhola, a CADC permanece “muda”, enquanto outros atores falam por ela: ONGA, cientistas, APA, ex-membros ou membros em exercício da delegação portuguesa ou espanhola da CADC, do CNA e, inclusive, membros dos governos espanhol ou luso. O que se observa desde fora é que, periodicamente cada vez que há alguma crise – normalmente provocada pelas secas cíclicas –,

(36) Cf. “Real Decreto 1560/2005, de 23 de diciembre, sobre traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos correspondientes a las cuencas andaluzas vertientes al litoral atlántico (Confederaciones Hidrográficas del Guadalquivir y del Guadiana)”.

(37) Neste sentido, ver: Fernandez Sánchez, A (2008) *A asimetría institucional entre España y Portugal en el marco de la cooperación transfronteriza (Andalucía, Algarve y Alentejo)*. Atelier: Barcelona.

(38) Neste sentido, ver: Sereno, A (2014) “O Direito Português da Água do século XXI. Catorze anos de Diretiva Quadro da Água”, Revista E-Pública da Faculdade de Direito, da UL, número 2.

(39) Neste sentido, ver: Gomes Ferreira, J.; e Sereno, A. (2023). Capítulo sobre “Política da Água” na obra coletiva: “50 Anos de Políticas Ambientais em Portugal. Da conferência de Estocolmo à atualidade” (org. Luisa Schmidt). Lisboa: Afrontamentos.

(40) Neste sentido vai também a opinião de Nunes Correia, F., Luís Veiga da Cunha, António Eira Leitão e Francisco Taveira Pinto, Público (22/03/2017). “O retrocesso da gestão dos recursos hídricos portugueses”.

(41) DGA: “Dirección General del Agua”. Semelhante e.g. à Direção-Geral de Energia e Geologia.

(42) Cf. RCM n.º 62/2024, de 3 de abril, que aprova os PGRH, onde consta: “...O Sistema de Promoção, Acompanhamento e Avaliação permite avaliar a implementação do PGRH, mediante uma visão integrada do desempenho do conjunto de competências e funções atribuídas às entidades com responsabilidades sobre a gestão dos recursos hídricos e do resultado das medidas implementadas para alcançar os objetivos definidos. O Sistema tem como âmbito de intervenção a RH e integra-se de modo coerente e consistente nos princípios de funcionamento de âmbito nacional, avaliando a concretização das medidas previstas e promovendo o envolvimento das organizações incumbidas da aplicação dessas medidas, **nomeadamente as entidades que integram os Conselhos de Região Hidrográfica (CRH)**. No âmbito desta avaliação são realizadas reuniões a nível regional com as entidades cuja ação tem impactes nos recursos hídricos e com os organismos responsáveis pelo ordenamento do território, e a nível luso-espanhol, no contexto da **Comissão para Aplicação e Desenvolvimento da Convenção Luso-Espanhola**”.

costumam suscitar-se dúvidas sobre o cumprimento (ou não) dos caudais convencionados na CA e a este dilema une-se o denominado problema das “many voices”. Isto é, ouvem-se muitas vozes, mas quem está legitimado para falar (a CADC) fica em silêncio. Isto torna a Comissão uma instituição frágil, pouco credível e até desconhecida pela cidadania, que poucas oportunidades tem de aproximar-se dela⁽⁴³⁾.

CONCLUSÃO

A CA constitui um Acordo equilibrado e juridicamente meritório, tanto comparado com os seus antecessores, como com outros acordos internacionais sobre a matéria. Por isso, não se defende uma revisão da mesma como foi já pedido por várias vozes, entre as quais alguns grupos parlamentares da Assembleia da República – através da Resolução nº 28/2020, de 16 de junho, pela que se “recomenda ao Governo a revisão da Convenção de Albufeira, para defesa do rio Tejo e demais bacias hidrográficas dos rios internacionais e seus afluentes”.

Esta Resolução, além de excessivamente centrada no Tejo – quando tudo aponta para que, na senda do Acórdão do Supremo Tribunal, Espanha obrigar-se-á a garantir caudais ecológicos nesta bacia – parece não considerar a grave problemática à volta do Alqueva, Pomarão e, em último termo, do Estuário do Guadiana. Quando tudo indica que este é um conflito ainda hoje latente, mas pendente de solução desde antes da assinatura da CA de 1998.

Acresce que, como está previsto no articulado da própria CA, uma adaptação dos caudais às vicissitudes da época (leia-se AC’s) como de facto já foi feito uma vez – em 2008, mediante a alteração do Protocolo Adicional (PA) da CA – poderá voltar a ser feita tantas vezes quanto seja necessário. Acontece, porém, que esta alteração contém riscos para ambas as Partes: para Portugal, pode chegar-se à conclusão de que o total de caudais anuais negociados em 1998 é superior à disponibilidade real de água em 2023 – risco este que foi já feito público⁽⁴⁴⁾; Para Espanha, pode-se concluir que o faseamento temporal na entrega dos caudais negociados prejudicam a jusante os ecossistemas ribeirinhos portugueses – ou seja, o caudal ecológico não se corresponde com a gestão economicista da água praticada pelas companhias hidroelétricas privadas

situadas em território espanhol, nem com os elevados consumos para irrigação – especialmente através dos transvases Tejo-Segura (como, aliás, o Supremo Tribunal espanhol já sentenciou).

Por último, sobre a “assimetria institucional” que sempre houve de ambos os lados da fronteira, o “fosso” parece hoje mais profundo: Espanha cada vez mais “federal” e Portugal cada vez mais “unitário” – pelo menos, no que diz respeito à gestão da água, tudo se centraliza na APA. Por enquanto, tanto a Andaluzia como a EDIA fazem o seu caminho. Mas não sentados na única mesa de negociações legítima – que não pode ser outra que a mesa da CADC – senão pelos seus meios, não formais nem formalizados.

Assim, a solução a esta problemática não passa tanto por uma revisão da CA, como por atribuir um Estatuto à CADC. Precisamos uma Comissão forte e independente que possa falar com legitimidade e credibilidade pelas bacias luso-espanholas e preparar as mesmas para as AC’s que já aqui estão e que, ao que tudo indica, serão mais graves no futuro. Para isso, convém descentralizar a CADC e abri-la à participação doutros atores que deveriam ser, pelo menos, ouvidos na mesa das negociações. Isto carece de um plano conjunto (não apenas coordenado) para cada uma das bacias luso-espanholas, em que se olhe para as mesmas como um bem comum, dando prioridade à sua função ecológica sobre os usos económicos – fora o consumo doméstico que é um direito humano. Mas não é isso que acontece neste momento, em que os Estados se comportam como dois concorrentes, pensando apenas em maximizar os respetivos objetivos (agrícolas, turísticos, hidroelétricos ou outros) e sem querer ouvir a voz do “árbitro”. Este é aquele que a DQA denomina “massas de água de transição e costeiras” e que nós chamamos Estuário do Guadiana.

(43) Neste sentido, ver, Palermo, R. et al (2022). Bacias hidrográficas luso-espanholas – desafios da governança para a sustentabilidade. Revista Recursos Hídricos, Vol. 43, n.º 1.

(44) Cf. “Portugal não está disponível para rever a Convenção de Albufeira - Ministro do Ambiente”. LUSA, 17/01/2023.

Desafios da Convenção de Albufeira face às alterações climáticas

Raquel Palermo

Mestre em Urbanismo Sustentável e Ordenamento do Território FCT-FCSH/Nova. a.palermo@alumni.fct.unl.pt

RESUMO: A Convenção de Albufeira é avançada, mas apresenta dificuldades de implementação. Face às alterações climáticas, que se prevê intensificarem-se no território ibérico até ao final do século, as bacias hidrográficas partilhadas entre Portugal e Espanha enfrentam desafios de sustentabilidade e governança que impõem: um maior diálogo, cooperação e planeamento hídrico conjunto; maior transparência e simplicidade no acesso à informação; e maior envolvimento das populações das decisões em torno da água.

Palavras-chave: alterações climáticas, bacias hidrográficas luso-espanholas, Convenção de Albufeira, governança, participação pública

ABSTRACT: *The Albufeira Convention is advanced but presents implementation difficulties. In face of climate change, which are expected to intensify in the Iberian territory until the end of the century, the shared watershed between Portugal and Spain face sustainability and governance challenges that impose a greater dialogue, cooperation, and joint water planning; greater transparency and simplicity in access to information; and greater involvement of the populations in water decisions.*

Keywords: *climate change, Portuguese-Spanish river basins, Albufeira Convention, governance, public participation*

A gestão de bacias hidrográficas transfronteiriças, que se estendem por dois ou mais países, apresentam desafios aos estados que as partilham. As bacias luso-espanholas não são exceção. Portugal, sendo país de jusante, recebe de Espanha cerca de metade dos recursos hídricos médios disponíveis no país em condições naturais (Henriques, 2018a), partilhando com Espanha quatro bacias hidrográficas internacionais: Minho e Lima, Douro, Tejo e Guadiana.

Desde o século XIX que existem entre Portugal e Espanha tratados e acordos relativos aos rios comuns. A Convenção de Cooperação para a Proteção e o Aproveitamento Sustentável das Águas das Bacias Hidrográficas Luso-Espanholas, conhecida por Convenção de Albufeira (CA), assinada há 25 anos — quando já se preparava na Europa a Diretiva Quadro da Água —, é o mais recente desses acordos.

A CA procura o equilíbrio entre ambiente e aproveitamento de recursos hídricos, prevenção de riscos, proteção de ecossistemas e um melhor conhecimento de gestão das bacias partilhadas (DR, 1999). Possui dois órgãos de cooperação: a Conferência das Partes (Cop) e a Comissão para a aplicação e o desenvolvimento da convenção (Cadc). A Cop tem representantes indicados por cada um dos países, sendo presidida por um ministro de cada parte, ou alguém em quem estes deleguem a tarefa. A Cadc é formada por delegações indicadas por ambas as partes podendo criar subcomissões e grupos de trabalho. Cabe à Cadc exercer as competências previstas na convenção e outras que as partes lhe atribuem, e resolver questões relativas à sua interpretação e aplicação.

Considerada internacionalmente como avançada (Palermo, 2020), moderna (Henriques, 2011), exemplar e detalhada, podendo servir futuramente de modelo de gestão hídrica em condições semiáridas (Baranay, 2019), a Convenção de Albufeira apresenta fragilidades (Baranay, 2019) e dificuldades de implementação dos seus mecanismos (Palermo 2020), tendo-se revelado pouco dinâmica (Serenio, 2016). Há consenso entre vários especialistas hídricos portugueses de que a convenção em si mesma não precisa de ser revista, mas é necessário melhorar a sua implementação, sobretudo no presente contexto de alterações climáticas.

As alterações climáticas (AC) são mudanças significativas e duradouras no clima e nos padrões meteorológicos da Terra, que podem ter causas naturais ou antrópicas (Fernandes *et al*, 2016). A Revolução industrial, com o início do uso de combustíveis fósseis que emitem gases de estufa,

terá responsabilidade no contexto de aquecimento global que se verifica presentemente.

Um estudo de anomalias de temperatura feito pela NASA revelou que desde os anos 1960 que a temperatura da década seguinte é sempre superior à da década que a antecede (NASA, 2021). “O mundo está a testemunhar uma aceleração perturbadora no número, velocidade e escala dos recordes climáticos quebrados”, com a temperatura a ultrapassar, por mais de oitenta dias seguidos, 1.5°C acima dos níveis pré-industriais (UN, 2023), que é a meta estabelecida no Acordo de Paris para limitar o aquecimento global. Essa meta foi traçada com o objetivo de reduzir os riscos e impactos das alterações climáticas, tais como fenómenos meteorológicos extremos e perturbação de ecossistemas. Isto não significa que já se tenha ultrapassado o limite do Acordo de Paris, que ambiciona reduzir a emissão de gases com efeito de estufa no planeta e manter a temperatura média da Terra “bem abaixo dos 2° graus Celcius”, prosseguindo esforços para, até ao final do século XXI, “limitar o aumento da temperatura a 1.5 graus Celsius” em relação aos níveis pré-industriais.

Nos últimos nove meses — o último analisado foi fevereiro de 2024 —, todos os meses têm batido recordes em relação ao valor mais quente anteriormente registado para esse mês. “O mês [de Fevereiro] foi 1.77°C mais quente do que uma estimativa da média de fevereiro para 1850-1900, o período de referência pré-industrial designado.” (Copernicus, 2024) A temperatura média global da superfície do mar (TSM) no mesmo mês, com média na região 60°S–60°N, foi de 21,06°C, “a mais alta para qualquer mês no conjunto de dados, acima do recorde anterior de agosto de 2023 (20,98°C)” (Copernicus, 2024).

As alterações climáticas têm impacto no ciclo da água, aumentando a sua variabilidade. “Os níveis recorde de precipitação têm aumentado em todo o mundo, assim como a frequência, a duração e a intensidade das secas meteorológicas. Prevê-se que a mudança climática intensificará o ciclo global da água e aumentará ainda mais a frequência e a gravidade das secas e inundações.” (UNESCO, 2024:2) Nas últimas décadas, a precipitação na Península Ibérica diminuiu cerca de 15%, prevendo-se que venha a diminuir entre 10% e 25% até ao final do século (Proença de Oliveira, 2021). Segundo este autor, o escoamento em regime natural também é inferior ao do século passado, havendo tendência para a sua diminuição.

Apesar de Portugal depender de Espanha para uma parte considerável das suas disponibilidades hídricas, a situação do país vizinho é de

maior escassez. Não só por existirem menos disponibilidades hídricas e pela aridez do sul de Espanha, mas por existir uma cultura continuada de extensão do regadio (Palermo *et al.*, 2022, Palermo, 2020), que persiste. Neste contexto, as bacias luso-espanholas enfrentam desafios de sustentabilidade e governança, que devem ser abordados no âmbito da CA.

Em 2008, a convenção e o seu Protocolo Adicional foram revistos, tendo sido aprofundado o regime de caudais partilhados, mas os valores atuais ainda não são suficientes para garantir o bom estado ecológico da água (Palermo, 2020), nomeadamente no Rio Tejo (Henriques, 2018b). A CA contempla um mecanismo de exceção, que, em caso de seca hidrológica, desobriga Espanha de cumprir os caudais mínimos acordados entre os dois países.

Para garantir o bom estado ecológico dos rios e dos ecossistemas e a sua preservação para as gerações futuras urge negociar com Espanha caudais ecológicos em continuum. Portugal deve apostar num maior diálogo, cooperação e planeamento hídrico conjunto; em maior transparência e simplicidade no acesso à informação sobre as bacias partilhadas; e num maior envolvimento das populações nas decisões em torno da água. Deve promover-se a governança hídrica bilateral multinível.

O termo governança refere-se “à emergência de um novo sistema de relações, mais complexo, que inclui novos atores emergentes externos (até agora) à arena política. A governança representa, portanto, um modelo alternativo de gerir os assuntos públicos.” (Farinós Dasí, 2008:12). Para trazer esses novos atores ao diálogo em torno da água, é necessário facilitar o acesso à informação, o que se tem revelado um dos “calcanhares de Aquiles” da Cadc. O sítio está desatualizado há anos, não sendo possível acompanhar o trabalho da comissão e dos seus grupos de trabalho, nem a evolução dos caudais das bacias partilhadas, o que cria uma imagem de falta de transparência. Já o sítio do SNIRH, onde é possível obter dados sobre as bacias, está obsoleto e é pouco intuitivo, o que dificulta que o cidadão não especializado consiga aceder à informação de forma simples. Há muito que está prometida uma reformulação do SNIRH, que tarda em ser concretizada.

A aposta na literacia e informação climática pode acelerar mudanças de comportamento e planeamento (IPCC, 2023). “Aproveitar conhecimentos e parcerias diversos, incluindo mulheres, jovens, povos indígenas, comunidades locais e minorias étnicas pode facilitar o desenvolvimento resiliente ao clima e tem permitido

soluções localmente apropriadas e socialmente aceitáveis (alta confiança)”, (IPCC, 2023:110) O envolvimento das comunidades locais e sociedade civil na governança da água potencia a eficiência e a eficácia, o empoderamento dos envolvidos, contribuindo para uma maior legitimidade do processo (Schulze, 2012); para a estabilidade e segurança, reforço da cidadania e direitos humanos, redução da degradação ambiental e melhoria do acesso a água potável e saneamento básico (Henfy, 2011).

No caso dos jovens, é particularmente importante apostar na literacia climática e envolvê-los da tomada de decisão, uma vez que serão eles quem irá herdar as consequências das opções do presente. Portugal tem uma população envelhecida — o índice de envelhecimento é de 182,1% (Pordata, 2023) —, não devendo alhear os mais novos de decisões que irão afetar as gerações futuras.

Vinte e cinco anos após a sua assinatura, a Convenção de Albufeira continua a ser um bom acordo, mas deve adaptar-se para acomodar os desafios de sustentabilidade e governança decorrentes das alterações climáticas que aumentam a pressão sobre os recursos hídricos partilhados, tendo em vista uma Península Ibérica mais resiliente, sustentável e cooperante, que compreende a importância da solidariedade intergeracional.

REFERÊNCIAS

Baranyai, G. (2019) European water law and hydrogeopolitics: an inquiry into the resilience of transboundary water governance in the European Union. Tese de Doutoramento. Pázmány Péter Catholic University. Faculty of Law and Political Sciences, Budapest.

Copernicus (2024) February 2024 was globally the warmest on record – Global Sea Surface Temperatures at record high. February Climate Bulletins. Press Release. Publicado a 5-6-2024. <https://climate.copernicus.eu/copernicus-february-2024-was-globally-warmest-record-global-sea-surface-temperatures-record-high> (Consultado a 31-03-2024).

D. R. (1999) Convenção sobre a Cooperação para a proteção e aproveitamento sustentável das águas das Bacias hidrográficas luso-espanholas (1999) Diário da República 1 – Série A. No 191; publicado a 17-08-1999.

Farinós Dasí, J. (2008) Gobernanza Territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda. Boletín de da A.G.E., n. 46, 11-32.

- Fernandes, J.A.R., Trigal, L.L., Sposito, E.S (2016) Dicionário de Geografia Aplicada – Terminologia da análise, do planeamento e da gestão do território.
- Henriques, A. G. (2018a) A Revisão da Diretiva-Quadro da Água. Revista Recursos Hídricos, pag. 15 e seguintes. APRH. Outubro de 2018.
- Henriques, A.G. (2018b) Reflexões sobre a monitorização dos recursos hídricos, a convenção de Albufeira e o licenciamento de descargas nas massas de águas, a propósito do incidente do rio Tejo em janeiro de 2018. Revista Recursos Hídricos APRH. 39 (1), 9-17.
- Hefny, M. A. (2011) Water Diplomacy: L A Tool for Enhancing Water Peace and Sustainability in the Arab Region.
- Henriques, A. G. (2011) O Direito Internacional das Águas e a Convenção de Albufeira de 1998 sobre as bacias hidrográficas Luso-espanholas, 7º Congresso da Água.
- IPCC, (2023) Climate Change 2023: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Core Writing Team, H. Lee and J. Romero (eds.)]. IPCC, Geneva, Switzerland, 184 pp., doi: 10.59327/IPCC/AR6-9789291691647.
- Mirumachi, N. (2015) Transboundary Water Politics in the Developing World, pág 1-38. Routledge.
- NASA (2021) Press Release: 2020 Tied for Warmest Year on Record, NASA Analysis Shows. Publicado a 14-01-2021. <https://www.nasa.gov/news-release/2020-tied-for-warmest-year-on-record-nasa-analysis-shows/> (Consultado a 31-03-2024)
- Palermo, R., Ventura, J.E., Pereira, M. (2022) Bacias hidrográficas luso-espanholas – desafios da governança para a sustentabilidade. Revista Recursos Hídricos, pág.37-49. APRH. Março de 2022.
- Palermo, R. (2020) Os desafios da gestão partilhada das bacias hidrográficas luso-espanholas – Estudo de Caso do Rio Tejo. Dissertação para a obtenção de grau de mestre em Urbanismo Sustentável e Ordenamento do Território. FCT/FCSH-Nova.
- Pordata (2023) Índice de Envelhecimento e outros indicadores segundo os Censos - 2021, data 2023-13-07. <https://www.pordata.pt/portugal/indice+de+envelhecimento+e+outros+indicadores+de+envelhecimento+segundo+os+censos-525> (Consultado a 31-03-2024)
- Proença de Oliveira, R. (2021) Avaliação das Disponibilidades Hídricas Atuais e Futuras e Aplicação do Índice de Escassez WEI+, APA.
- Sereno, A. (2016) Águas sem fronteiras – Em especial, a cooperação luso-espanhola no âmbito das Regiões Hidrográficas Internacionais in Pedro Cunha Serra (coord.) Políticas Públicas da Água, pág. 33-56. APRH.
- Schulze, S. (2012) Public Participation in the governance of transboundary water resources – mechanisms provided by river basin organizations. L' Europe en formation. (365).
- UN (2023) Emissions Gap Report 2023: Broken Record. UN Environmental Programme, Executive Summary, pág.V.
- UNESCO (2024) Relatório Mundial das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento dos Recursos Hídricos 2024 — Água para a prosperidade e a paz. Resumo executivo. Pág. 2. UN-Water.

A Convenção que ainda está por convencionar

Afonso do Ó

Doutorado, Consultor de Água e Clima da ANP|WWF

Palavras-chave: Convenção de Albufeira; Caudais; Portugal; Espanha

A Convenção de Albufeira foi assinada há 25 anos entre Portugal e Espanha, na sequência de uma das mais longas secas que afetaram a Península Ibérica (sobretudo a Sul), entre 1991 e 1995. Evidenciadas que ficaram as fragilidades e limitações do Convénio que vigorava desde 1968, seguiram-se longas e difíceis negociações, que decorreram em paralelo com as negociações europeias para aprovação da Diretiva-Quadro da Água (DQA, que o seria no ano seguinte, em 2000).

Foi assim estabelecido um quadro de cooperação e colaboração em matéria de águas partilhadas que em muito contribuiu para melhorar a sua gestão, e mesmo para melhorar as relações diplomáticas entre os dois países vizinhos, reduzindo o risco de conflitualidade num tema latente que quase sempre emerge em períodos de maior escassez.

Foi assim que a partir da grande seca seguinte, entre 2004 e 2007, se tornou evidente a necessidade de rever a Convenção, fazendo aprovar (em 2008) um Protocolo Adicional que estabelece um regime de caudais mínimos temporários (semanais, trimestrais, anuais) em diferentes secções dos rios partilhados – exceto no Baixo Guadiana, único caso em que o rio vindo de Espanha entra em Portugal, mas volta a ser fronteira antes de desaguar no oceano.

Também se decidiu pela criação de um Secretariado Técnico Permanente, à semelhança do existente na maior parte das grandes bacias transfronteiriças europeias, a funcionar alternadamente a cada 2 anos entre Lisboa e Madrid. Este gabinete estaria encarregado de garantir autonomamente a troca de informações entre as partes, assegurar o funcionamento regular da CADC (Comissão para o

Aproveitamento e Desenvolvimento da Convenção, uma espécie de corpo técnico do acordo político-diplomático), bem como a comunicação pública e a participação cidadã. Passados 16 anos, nunca chegou a sair do papel.

Esta é a maior amputação atual da Convenção de Albufeira, que está assim ainda por cumprir. Esta e a insuficiência do regime de caudais em vigor, incapaz de fazer cumprir a DQA e os seus objetivos de alcançar o bom estado das massas de água até 2027 – objetivo que hoje já sabemos ser inalcançável.

Se em 2008 a aprovação do regime atual foi um importante passo em frente, atualmente não há como justificar que não se tenham ainda estabelecidos caudais mínimos temporários no Baixo Guadiana, à semelhança dos existentes para os restantes rios que cruzam a fronteira – pelo contrário, ambos os países se encontram a planear a captação unilateral do maior volume de água possível, sem que sejam previamente assegurados os caudais necessários ao Estuário do Guadiana, à manutenção dos stocks das espécies piscícolas, à alimentação das praias do Algarve e Huelva em sedimentos... Espanha em Bocachanza, para que a albufeira do Andévalo possa fornecer mais água aos regadios intensivos e em expansão de Huelva; Portugal mesmo ao lado, no Pomarão, com os mesmos fins, mas através da albufeira de Odeleite para o Sotavento Algarvio.

Mais significativo, com o atual estado de conhecimento e com a experiência adquirida em todos estes anos, sabemos já que estes caudais mínimos não servem – é preciso, no espírito da DQA, assegurar caudais ecológicos, com tudo o que

isso significa: caudais mínimos, caudais máximos, taxas de variação, fluxos de cheia. E todas estas componentes devem ser equacionadas numa base diária permanente, e não em valores acumulados que de pouco ou nada servem para garantir o bom funcionamento dos serviços de ecossistema e do estado das massas de água.

Não é uma questão de deixar correr mais água, mas sim de fazê-lo bem: bem distribuída no tempo, bem distribuída entre os diferentes usos de ambos os países, simulando o melhor possível um regime natural que as barragens instaladas não permitem. Neste contexto, é forçoso colocar também a questão dos regimes de exceção atualmente previstos, que em situações de seca mais pronunciadas, isentam as partes de cumprir com os caudais mínimos acordados. Ora, sabemos que os recursos hídricos são finitos no tempo e no espaço, embora renováveis. Sabemos que a sua disponibilidade se tem vindo a reduzir por força das alterações climáticas em curso. E sabemos que o nível de regulação das águas superficiais (através das barragens) e de captação de águas superficiais e subterrâneas, em quase toda a Península Ibérica (e particularmente mais a sul), está próximo do limite.

Respeitando as prioridades acordadas na União Europeia e consagradas na DQA, em situações de escassez devem ser priorizados os caudais ecológicos e o abastecimento humano, naturalmente. Tal não impede, antes incita, a que sejam definidos caudais ecológicos em todas as bacias e que os mesmos sejam cumpridos em permanência, devendo ainda ser definido um caudal mínimo em cada secção a ser cumprido sempre que exista disponibilidade hídrica para tal – eliminando assim os regimes de exceção obsoletos atualmente em vigor.

Esta opção deve basear-se em dois princípios: o da assunção do risco por parte dos utilizadores, e o da solidariedade entre (bons) vizinhos. O primeiro implica que os diversos utilizadores da água conheçam o risco de insuficiência no abastecimento, tenham planos de contingência, e assumam (com ou sem apoio público) as perdas decorrentes. Como exemplo, se em determinado sistema de abastecimento a disponibilidade hídrica anual para determinado uso é em média de 100 mas oscilando entre 50 e 150 conforme os anos, então qualquer utilizador (ou setor) que use mais de 50, só o deverá fazer assumindo o conhecimento, a contingência e a responsabilidade sobre esse risco.

O segundo princípio não tem só a ver com solidariedade institucional, boas relações diplomáticas e sociais, mas também com a noção cidadã de que partilhamos recursos comuns e somos um só povo face aos rios que exploramos,

independentemente da língua que falamos ou do lado da fronteira em que residimos; e de que temos de deixar de olhar para os rios, como para a natureza em geral, de forma extrativista, percebendo que são um ecossistema do qual fazemos parte viva e do qual dependemos, e não algo que nos é externo.



Acquajuris

A Convenção de Albufeira, revisitada 25 anos após a sua adoção: regime jurídico vivo para a gestão integrada dos recursos hídricos luso-espanhóis no século XXI

Paulo Canelas de Castro*

Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra - Faculdade de Direito da Universidade de Macau - Instituto de Estudos Europeus de Macau

INTRODUÇÃO

Vinte e cinco anos após a celebração da Convenção sobre Cooperação para a Proteção e o Aproveitamento Sustentável das Águas das Bacias Hidrográficas Luso-Espanholas⁽¹⁾, conjuntamente com o seu Protocolo Adicional, e Anexos àquela e a este, todos instrumentos jurídicos assinados em Albufeira⁽²⁾, a 30 de Novembro de 1998⁽³⁾ e que entraram em vigor a 17 de Janeiro de 2000⁽⁴⁾, parece ser ocasião oportuna para uma reflexão de conjunto sobre a mesma Convenção⁽⁵⁾ ⁽⁶⁾ e a experiência da sua aplicação. Em especial, afigura-se curial

* O Autor desta reflexão-evocação-balanço, associa-se com gosto à louvável iniciativa da Direção da revista Recursos Hídricos da Associação Portuguesa de Recursos Hídricos de dedicar número especial aos 25 anos da Convenção sobre Cooperação para a Proteção e o Aproveitamento Sustentável das Águas das Bacias Hidrográficas Luso-Espanholas sob a forma do presente testemunho-estudo. Fá-lo embora consciente dos riscos envolvidos num exercício respeitante a uma Convenção em cuja elaboração tão empenhadamente esteve envolvido. Assim aconteceu, na sequência de honroso convite feito pelo Governo Português para, primeiro, refletir sobre projeto anteriormente gerado na administração nacional, e, depois, propor uma estratégia normativa mais adequada aos interesses identificados, na sequência do que lhe foi sucessivamente cometida a formulação de anteprojecto de Convenção, a aprovar internamente em Portugal e, posteriormente, a apresentar formalmente a Espanha como projeto de Convenção, tendo vindo depois também a integrar a delegação Portuguesa que negociou com a sua congénere Espanhola a Convenção, com responsabilidade principal relativamente à sua vertente jurídico-normativa.

(1) Doravante, mais normalmente e de modo mais simples, "a Convenção". A própria Convenção assim procede, como decorre da alínea a) do n.º 1 do seu artigo 1.º: "a) «Convenção» significa a Convenção sobre Cooperação para a Protecção e o Aproveitamento Sustentável das Águas das Bacias Hidrográficas Luso-Espanholas;"

(2) A Convenção é, por isso, seguindo técnica de designação comum no Direito Internacional, mais comumente conhecida, como "a Convenção de Albufeira".

(3) A Convenção foi publicada, em Portugal, no jornal oficial Diário da República, I Série-A, N.º 19, de 17 de agosto de 1999.

(4) Trata-se da data em que se dá a última notificação entre as Partes para comunicação do cumprimento do respetivo procedimento interno de conclusão da Convenção e em que, por isso, nos termos do artigo 35.º da Convenção ("Artigo 35.º Entrada em vigor A Convenção entra em vigor à data da troca das notificações de cumprimento do procedimento interno para conclusão de convenções internacionais"), se dá a sua entrada em vigor.

(5) O mesmo têm feito as Partes Contratantes na Convenção, nomeadamente através da Comissão para a Aplicação e o Desenvolvimento da Convenção (doravante só "a Comissão" ou CADC, acrónimo correspondente à sua designação), instituída pela Convenção (artigo 20º e 22º) e responsável por verificar do seu cumprimento, que, na XX Reunião Plenária, delibera iniciativas tendentes a comemorar e refletir sobre a Convenção e dar a conhecer melhor (vide o ponto 9 da respetiva Acta), e que de facto em 2018, em Valladolid, empreendeu um Workshop intitulado "20º aniversário da Convenção de Albufeira". De igual modo, em Portugal, no Parlamento português, ocorreu uma avaliação da Convenção, tendo vários partidos avançado com uma proposta de resolução, depois aprovada por unanimidade, que recomenda a revisão da Convenção, sem, contudo, determinar o conteúdo útil de tal iniciativa, parecendo até que ela se restringe ao regime de caudais. No mesmo sentido, agiram as sociedades civis e comunidades epistémicas nacionais, como se ilustra com iniciativa da Associação Portuguesa de Recursos Hídricos, ocorrida a 23 de março de 2018, com um "Debate sobre a Convenção de Albufeira de 1998", documentado na sua Newsletter nº 1/2018 e agora, no fim de 2023, ao convidar personalidades que tiveram responsabilidade na sua negociação e adoção a darem testemunho do que fizeram há um quarto de século e com que consequências, em contributo para número especial à Convenção dedicado na sua publicação especializada *Revista dos Recursos Hídricos*. De destacar ainda a ação internacional de Portugal no seio da Organização das Nações Unidas quer no seio da Comissão Económica para a Europa, em particular no âmbito dos trabalhos regulares da comissão especializada para a Implementação da Convenção de Helsínquia, em que a Convenção e a sua aplicação têm sido discutidas e apresentadas como modelo, quer no seu âmbito mais geral, e em data mais recente, e em especial, no quadro da Conferência da Água das Nações Unidas, realizada em Nova Iorque a 22 de março de 2023, onde o Ministro do Ambiente as apresentou como exemplo de solução adequada de cooperação entre Estados na gestão conjunta de águas partilhadas em resposta aos apelos do Secretário-geral da ONU, António Guterres (Primeiro-Ministro de Portugal ao tempo da negociação do projeto de convenção e da adoção da Convenção e Albufeira), para uma maior cooperação entre países numa gestão conjunta da água

(6) A própria Convenção incentiva à ponderação cíclica da sua contínua validade: o texto da Convenção, no artigo 32º, prevê que esta tem uma vigência de sete anos, prorrogável automaticamente por períodos de três anos. ("Artigo 32.º Vigência A vigência desta Convenção é de sete anos, prorrogável automaticamente por períodos de três anos)."

Este artigo é parte integrante da *Revista Recursos Hídricos*, Vol. 44, N.º 2, 75-108 - dezembro de 2023.

© APRH, ISSN 0870-1741 | DOI 10.5894/rh44n2-acquajuris1

relevar o que a Convenção importou no plano conceptual, normativo, mas também factual, quanto à matéria que a determina: a gestão das águas dos rios partilhados entre Portugal e Espanha. Intenta-se assim fazer uma espécie de balanço sobre as relações entre Portugal e Espanha neste domínio tão sensível e relevante, não sem que simultaneamente se lance olhar prospetivo sobre como aprofundar, reforçar ou melhorar o Direito internacional e o Direito administrativo internacional que rege ou orienta as relações entre os dois Estados da Península Ibérica na gestão das águas partilhadas.

Para tanto, parece importante, num primeiro momento reflexivo, recordar o que levou à negociação da Convenção, tanto no plano factual como no quadro normativo de referência. Cumpre depois, em segundo passo, analisar o conteúdo da Convenção, momento crucial da construção do atual quadro jurídico de tais relações, à luz das aspirações a que à época da sua adoção procurou responder, por vezes antecipando sobre o futuro. O terceiro momento desta reflexão, é constituído por um breve olhar sobre o modo como a Convenção foi sendo aplicada, que respostas normativas ou sociais suscitou, e que avaliação das mesmas se pode fazer à luz dos reptos para que aponta o tempo que corre, cinco lustros transcorridos, ou que se podem divisar num futuro apreensível.

A. DETERMINANTES DA ADOÇÃO DA CONVENÇÃO SOBRE COOPERAÇÃO PARA A PROTEÇÃO E O APROVEITAMENTO SUSTENTÁVEL DAS ÁGUAS DAS BACIAS HIDROGRÁFICAS LUSO-ESPANHOLAS

Os fatores ou questões fundamentais que principalmente conduziram as autoridades portuguesas a suscitar junto das congéneres espanholas a oportunidade de encetar processo negocial tendente à elaboração de uma nova Convenção luso-espanhola sobre os rios partilhados, podem reconduzir-se a dois grupos. Eles são tanto de índole factual como normativa. Uns têm natureza mais estrutural, porventura mais aproximando esta Convenção do Direito que a precedeu, outros foram catalistas mais circunstanciais, diretamente responsáveis pelo 'plus' de vontade que justifica a sua conclusão e determina a sua especial configuração. No primeiro caso, *i.e.*, de fatores de índole factual, estiveram em causa realidades ou práticas naturais, sociais, e tecnológicas duradouras, bem como não menos efetivas representações coletivas e processos

sociopolíticos⁽⁷⁾. No segundo caso, temos uma realidade normativa que se foi constituindo ao longo dos tempos, com algum carácter pioneiro no quadro europeu, e com elementos característicos que lhe emprestam unidade e coerência.

Os mais próximos desencadeadores da Convenção foram eventos que, embora radicando nos fatores precedentes e tendo-os presentes, têm natureza mais circunstancial. Não deixaram, contudo, de influenciar poderosamente a ocorrência e o conteúdo da Convenção.

1. A realidade de referência da regulação jurídica: hidrologia e efetivos aproveitamentos das águas partilhadas

Há fatores naturais na realidade da Península Ibérica que naturalmente impõem certas limitações a qualquer modelo credível de administração das bacias partilhadas. De entre tais fatores, merecem destaque os seguintes:

- a) os dois Estados partilham cinco bacias hidrográficas principais - nomeadamente, as bacias dos rios Minho, Lima, Douro, Tejo e Guadiana⁽⁸⁾. A dimensão de três destas bacias⁽⁹⁾ pode ser tida por considerável, mesmo no mais vasto contexto Europeu⁽¹⁰⁾;
- b) a importância destas bacias no território português é inquestionavelmente apreciável. Na verdade, cerca de 64% do território Português está localizado dentro das cinco bacias partilhadas. E, mesmo quando se olha à matéria do ângulo do conjunto da Península Ibérica, estas bacias, que se estendem por 264.700 km², permanecem significativas, já que representam 45% da área superficial da Península;

(7) Sobre todas elas, *vide*, nomeadamente, "Intervenção de Francisco Nunes Correia", in UAL, *Conferência Portugal-Espanha. "O que separa também une"*, Lisboa, 1997, pp. 91-98.

(8) Veja-se o mapa e a tabela sobre a importância dos caudais, bacia a bacia no virar de século e milénio, in Francisco Nunes Correia, "Introduction to the Problems of Shared Water Courses and Transboundary Issues", in Luso-American Foundation, *Shared Water Systems and Transboundary Issues with Special Emphasis on the Iberian Peninsula*, Lisboa, 2000, p. 33.

(9) Cada uma das bacias dos rios Douro, Tejo e Guadiana ocupa mais de 50.000 km², com as duas primeiras a aproximarem-se dos 100.000 km². *Vide* European Environment Agency, *Europe's Environment – The Dobbris Assessment*, Copenhagen, 1995.

(10) Para a sua relevância no contexto de toda a Península Ibérica, veja-se a tabela de José Maria Santafé Martínez, "The Hispano-Portuguese Agreement on Cooperation for the Protection and Sustainable Use of Water – A Spanish View", in Luso-American Foundation, *Shared Water Systems and Transboundary Issues with Special emphasis on the Iberian Peninsula*, Lisboa, 2000, p. 275.

- c) embora a disponibilidade de água por habitante não seja desprezível⁽¹¹⁾, ocorrem variações extremas da precipitação – tanto em termos de distribuição ao longo do ano como de um ano para o outro –, tal como variações de caudais⁽¹²⁾. A precipitação concentra-se habitualmente num curto período de tempo, a que se seguem períodos de estiagem com pronunciada escassez de caudais naturais;
- d) há, igualmente, pronunciados desequilíbrios no assento geográfico ou espacial destes fatores: enquanto que o Norte e o Centro se caracterizam por uma relativa abundância de precipitação, o Sul, devido às suas propriedades climatéricas, próprias de regiões semiáridas, é predominantemente caracterizado por situações de escassez hídrica⁽¹³⁾;
- e) Portugal – estruturalmente, um país de jusante⁽¹⁴⁾ – é altamente dependente de caudais com origem na Espanha⁽¹⁵⁾, o que cria uma vulnerabilidade objetiva⁽¹⁶⁾;
- f) De longe a maior parte do consumo da água era, tradicionalmente, para a agricultura: durante décadas, até à data da celebração da Convenção, tal consumo seria superior a 80%⁽¹⁷⁾, sendo que os métodos de irrigação característicos do

sector tradicionalmente se não caracterizam pelo progresso. Acresce que o consumo de água na Península, em geral, e, na agricultura, em especial, era altamente subsidiado, o que acentuava desequilíbrios e vulnerabilidades⁽¹⁸⁾;

- g) Além disso, as necessidades do sector agrícola, tal como as de outros sectores, são altamente sazonais. Para tornar o panorama ainda mais sombrio, os picos das necessidades da água concentram-se, usualmente, nos períodos de escassa disponibilidade;
- h) para aumentar a desvantagem natural portuguesa, há, desde 1960, um desenvolvimento incongruente e um desequilíbrio entre Espanha e Portugal quanto às capacidades instaladas de armazenamento ou de regulação da água das bacias, o que, à época, era particularmente notório no caso da bacia do Guadiana, onde a construção da barragem do Alqueva, de há muito projetada, foi sendo sempre adiada⁽¹⁹⁾. De facto, as muitas estruturas ou os muitos aproveitamentos de larga escala realizados, particularmente desde os anos sessenta do século XX, num movimento de desenvolvimento económico propiciado e enquadrado pelos Convénios de 1964 e 1968 (como abaixo melhor se verá), ocorreram sobretudo no Norte e no Douro, onde têm, quase exclusivamente, natureza industrial-hidroelétrica, e, em menor escala, na bacia do Tejo. No Sul, os aproveitamentos têm sobretudo natureza agrícola. Neste último caso, e, em especial, no que diz respeito aos aproveitamentos no Guadiana, as utilizações mais relevantes foram, quase exclusivamente, espanholas. Eis o que bem ilustram os, tão contrastantes, graus de desenvolvimento do troço superior do Guadiana (espanhol) e do troço português à data da adoção da Convenção de Albufeira.

(11) Provavelmente mais do que 5.000 hm³ 'per capita' à data da celebração da convenção, de acordo com as estimativas de Pedro Cunha Serra, "O regime de caudais nas Convenções Luso-Espanholas de Rios Transfronteiriços", in J.J. Gomes Canotilho (org.), *O Regime Jurídico Internacional dos Rios Transfronteiriços*, Coimbra, 2005, Coimbra Editora, p. 23. Vide ainda a tabela que compara a situação em Portugal com a de outros países europeus à época, in Pedro Serra, "The Defense of Portuguese Interests in the Agreement on Cooperation for the Protection and Sustainable Exploitation of the Waters of Luso-Spanish Catchment Areas", in Luso-American Foundation, *Shared Water Systems and Transboundary Issues with special emphasis on the Iberian Peninsula*, Lisbon, 2000, p. 232.

(12) Vide Francisco Nunes Correia, "Introduction to the Problems of Shared Water Courses and Transboundary Issues", in Luso-American Foundation, *Shared Water Systems and Transboundary Issues with special emphasis on the Iberian Peninsula*, Lisboa, 2000, p. 31.

(13) *Ibidem*.

(14) A Espanha é o país de montante em relação a qualquer um dos rios principais de Portugal, exceção feita ao troço final do Guadiana. Adicionalmente, os troços terminais, tanto do rio Minho como do rio Guadiana, correspondem a águas contíguas.

(15) Perto de 50%, em média.

(16) Daí a classificação correspondente in L. Roberts (ed.), *World Resources 1998-1999. A Guide to the Global Environment*, New York, 1998.

(17) Estabelecendo um nexo (causal) entre a importância da irrigação e o problema quantitativo na Península, bem como com o regime de caudais da Convenção, vide Pedro Cunha Serra, "O regime de caudais nas Convenções Luso-Espanholas de Rios Transfronteiriços", in J.J. Gomes Canotilho (org.), *O Regime Jurídico Internacional dos Rios Transfronteiriços*, Coimbra, 2005, Coimbra Editora, pp. 9-73.

2. O regime jurídico luso-espanhol das águas partilhadas prévio à Convenção de Albufeira de 1998

No plano normativo, a este quadro de fundo, Portugal e Espanha haviam respondido, já desde

(18) A anotação é feita por Ramón Llamas, "New and Old Paradigms on Water Management and Planning in Spain", in Luso-American Foundation, *Shared Water Systems and Transboundary Issues with special emphasis on the Iberian Peninsula*, Lisboa, 2000, pp. 219 e 222.

(19) Vide José Maria Santafé Martínez, "The Hispano-Portuguese Agreement on Cooperation for the Protection and Sustainable Use of Water – A Spanish View", in Luso-American Foundation, *Shared Water Systems and Transboundary Issues with special emphasis on the Iberian Peninsula*, Lisboa, 2000, p. 277.

meados do século XIX, com a progressiva definição de um regime jurídico relativo aos seus rios e de regulação e administração dos recursos hídricos destes. Este regime, foi, pois, em boa medida, pioneiro no quadro europeu, tendo até, durante muito tempo, sido bastante avançado de um ponto de vista substancial. É fundamentalmente constituído por uma série de tratados bilaterais, que podem ser agrupados em dois conjuntos, em função do diverso conteúdo que consagram.

O primeiro conjunto, é conformado pelos tratados celebrados desde meados do século XIX por Portugal e Espanha, então ambos ainda reinos, e pelos primeiros tratados sobre águas do início do século XX: os Tratados de 1864⁽²⁰⁾, de 1866⁽²¹⁾, de 1906⁽²²⁾, de alguma sorte o acordo de 1912⁽²³⁾ e, por fim, também já evidenciando algumas características “híbridas”, o acordo de 1926⁽²⁴⁾. Caracteriza-os, essencialmente, o facto de neles se definirem as fronteiras dos respetivos territórios. Marginalmente, neste processo de predominante delimitação, também se estabeleceram algumas regras, de conteúdo muito geral e pouco definido, sobre o uso das mesmas. O seu conteúdo primacial é, pois, o do tratamento de uma questão “política”, da soberania ou “titularidade” das águas (*i.e.*, a que país se atribuem as águas e onde passam as respetivas

fronteiras⁽²⁵⁾). Mas os textos normativos não se limitam a tal: neles também vai, em grau diverso, a inclusão de uma primeira, muito incipiente, tibia, abordagem da questão económica, através da qual se pode identificar um princípio de benefício comum das águas dos troços fronteiriços dos rios. De facto, há nestes acordos disposições que reconhecem a cada Estado um direito ao uso destas águas, em termos de “igualdade”. Assim, desde logo, no artigo 1º do Anexo I, de 1866, ao Tratado de Limites adotado em 1864, de acordo com o qual “*Os rios que servem de fronteira internacional entre Portugal e Hespanha, na linha compreendida no tratado de limites de 1864, sem prejuízo de pertencerem a ambas as nações pela metade das respectivas correntes, serão de uso commum para os povos dos dois paizes*”. Esta regra geral exprime-se em termos ainda mais claros no artigo 1º do Acordo de 1912⁽²⁶⁾, que estabelece que “*As duas nações gozam dos mesmos direitos a respeito das secções fronteiriças, e consequentemente podem dispor de metade do caudal médio nas diversas estações do ano*”. Mas, na verdade, neste segundo plano, o da utilidade económica, o alcance normativo destes tratados era mínimo, assim se espelhando quer a fragilidade de ambas as economias, quer a dependência desta disciplina da primacial preocupação dos poderes estaduais contratantes, cada um dos quais, ao celebrar estes tratados, cuida sobretudo de garantir a sua soberania, e, assim, de acautelar e preservar a sua autonomia decisória perante uma área de intervenção social emergente.

Mais significativo, do ponto de vista de um regime de regulação de usos económicos da água, são os tratados se se seguem, particularmente na década de sessenta do século passado. Incluímos neste grupo, de novo, o já referido acordo de 1912,

(20) Para o acordo de 1864, ou Tratado de Lisboa, de 29 de Setembro de 1864, vide ST/LEG/SER.B/12, pp. 892, ss., e, em Portugal, *Diário de Lisboa*, nº 148, 5 de Julho de 1866.

(21) O acordo de 1866 é constituído por dois Anexos ao Tratado de Limites de 1864, tendo sido adotado em 4 de Novembro de 1866. Vide *Diário de Lisboa*, nº 290, de 21 de Dezembro de 1866. Cf. ainda a página eletrónica oficial da Comissão para a Aplicação e o Desenvolvimento da Convenção ou CADC: www.cadc-albufeira.eu, sob as entradas sucessivas “documentação” e “tratados e convenções”.

(22) Acta Geral de Lisboa, de 1 de Dezembro de 1906; faz a delimitação desde a foz do rio Minho até à confluência do Caia com o Guadiana.

(23) O Tratado de 1912, resulta de uma troca de notas entre os Governos Português e Espanhol, que se verificou, respetivamente, em 29 de Agosto e em 2 de Setembro de 1912. Pode-se encontrar o texto do acordo, em Portugal, in *Diário do Governo*, nº 218, 16 de Setembro de 1912. Num texto internacional, vide ST/LEG/SER.B/12, pp. 908, ss. e, ainda, in www.cadc-albufeira.eu. Como adiante se dirá, sob o ponto de vista do regime substancial, o tratado de 1912 em parte já antecipa aquela nova fase, própria de uma disciplina de aproveitamentos económicos, que mais claramente se ilustra nos Acordos de 1927, 1964 e 1968.

(24) Acordo de Lisboa, de 29 de Julho de 1926; faz a delimitação da fronteira Luso-Espanhola para o troço de rio situado entre a confluência do Cuncos com o Guadiana e a foz do Guadiana. O hiato deixado corresponde à divergência entre os Estados Português e Espanhol quanto ao estatuto de Olivença e territórios conexos. A questão e a preservação da posição diplomática de Portugal foi muito cautelosamente tida em conta no processo negocial da Convenção de Albufeira, nomeadamente no âmbito do regime de caudais definido.

(25) Os primeiros tratados elegeram o critério da linha mediana, enquanto que o Acordo de 1927, certamente devido ao desenvolvimento entretanto ocorrido ao nível da navegação, se baseou no critério do talvegue. Vide Paulo Canelas de Castro, “1ª Sessão Temática. Recursos Hídricos-Intervenção: Para que os rios unam: um projeto de Convenção sobre a cooperação para a protecção e a utilização equilibrada e duradoura dos cursos de água luso-espanhóis”, in Universidade Autónoma de Lisboa, *Conferência Portugal-Espanha, 28 e 29 de Novembro de 1996*, Lisboa, 1997, pp. 57-58. Em geral, sobre estes critérios, Stephen McCaffrey, *The Law of International Watercourses. Non-Navigational Uses*, Oxford, 2001, pp. 70-72.

(26) Contudo, noutros aspetos normativos, este Acordo, como logo se representa na sua designação – em que se denota o objetivo geral de regulação do *uso industrial* das águas nos troços fronteiriços – avança já sobre outra época, justificando que o incluamos também num segundo grupo de disciplinas convencionais: o “*uso industrial*” em causa é de natureza hidroelétrica. Tais usos eram, contudo simplesmente, figurados como possíveis, tendo-se passado algum tempo antes da efetiva materialização de tal possibilidade.

porque se nos afigura ter um carácter híbrido⁽²⁷⁾, o acordo de 1927, e os acordos de 1964 e 1967. Através deles, vai-se operar a radicação de um modelo de gestão dominante preocupado com a regulação de interesses económicos, garantir a efetiva utilização económica das águas dos rios, viabilizar certos aproveitamentos associados a estruturas que nos rios se instalam. Vale por dizer que neles se afirma uma solução normativa que, distintamente, reflete um modo de pensar novo; doravante, um pensar efetivamente económico relativamente ao problema das águas. Compreende-se o que propicia tal transição: por um lado, a questão 'prévia', da titularidade das águas, está fundamentalmente resolvida; por outro lado, esta nova compreensão das coisas resulta de uma nova capacidade técnica, económica, de mobilizar tais águas. Certo é que, sendo já perceptível, no acordo pioneiro deste grupo, o acordo de 1912, embora em termos essencialmente nominais, carecidos de eficácia significativa, ela vai claramente afirmar-se com o Acordo de 1927⁽²⁸⁾, ou *Convénio para regular o aproveitamento hidroelétrico do troço internacional do Rio Douro*, que previu e expressamente regulou o aproveitamento hidroelétrico das águas fronteiriças do Rio Douro (o troço de rio entre Miranda e Barca de Alva), para o que autorizou a construção por Portugal de três barragens (as barragens de Miranda, Picote, e Bemposta, construídas entre 1954 e 1964), e a construção por Espanha de duas estruturas (as barragens de Aldeadávilla e Saucelle), sendo que o potencial hidroelétrico da secção internacional, viabilizado por estas barragens, se define no respeito do princípio da paridade de benefícios entre os dois Estados. Tal como a convenção anterior, que vai substituir, o Acordo seguinte, de 1964⁽²⁹⁾, dito *Convénio Luso-Espanhol para regular o aproveitamento hidroelétrico do rio Douro e dos seus afluentes*, previu e governou o aproveitamento hidroelétrico dos troços fronteiriços do rio Douro e afluentes. A disciplina estende o âmbito normativo definido pelo Convénio de 1927, o rio Douro, à água correspondente aos rios afluentes. O método seguido para aferir da questão "central", da justiça ou equidade da partilha, baseou-se na atribuição a cada país de certas quedas naturais, inscritas em

certos troços do rio Douro e seus afluentes, que permitiam a exploração económica do seu potencial hidroelétrico. Este método de "alocação de água" encontra clara representação, por exemplo, na fórmula da alínea a) do artigo 2º do Convénio de 1964 que reza assim: "*Reserva-se para Portugal a utilização de todo o desnível do troço internacional do Douro na zona (...)*". A soma do potencial hidroelétrico das quedas reservadas a cada país tinha que totalizar uma quantidade equivalente àquela que se atribuía ao outro país, obtida seguindo o mesmo procedimento. Este é ainda o caso do Acordo de 1968⁽³⁰⁾, dito *Convénio entre Portugal e Espanha para Regular o Uso e o Aproveitamento Hidráulico dos Troços Internacionais dos Rios Minho, Lima, Tejo, Guadiana, Chança e Seus Afluentes*, que prevê e governa a realização de aproveitamentos – ainda, principalmente, de natureza hidroelétrica, mas agora não exclusivamente⁽³¹⁾ – dos outros rios partilhados, nomeadamente, os rios Minho, Lima, Tejo e Guadiana, tal como os afluentes destes, e, em especial, o rio Chança. Embora este último curso de água não constitua um rio principal, já que se trata, pelo contrário, de um afluente do Guadiana, na sua margem esquerda, definindo a fronteira entre os dois países em parte significativa deste curso de água, também figura na denominação da Convenção, por razões que se prendem com o resultado equitativo de "partilha de águas" que é perseguido, em respeito do princípio geral dos benefícios equivalentes ou da paridade dos direitos da exploração das águas que os dois Estados tradicionalmente seguem nas suas relações no sector. O método aqui seguido, no processo de partilha de benefícios entre Portugal e Espanha, é ligeiramente diferente daquele que se utiliza no Convénio de 1964. No convénio de 1968, as Partes concentraram-se em identificar troços dos rios julgados particularmente valiosos devido às suas características naturais e explorabilidade económica. Subsequentemente, cada um dos países escolheu um rio ou troço do rio de particular interesse, que lhe foi reservado, com exclusão do outro país, se necessário pela devolução dos direitos de exploração de afluentes nacionais. Assim foi que Portugal viu os seus interesses satisfeitos no troço intermédio do Guadiana e no Lima, enquanto à Espanha se atribuíram o Chança e o Tejo. Uma vez

(27) Dito de modo simples: do ponto de vista das suas normas e conteúdo, é tanto tratado "político", como tratado "económico".

(28) Em Portugal, *Diário do Governo*, nº 185, de 25 de Agosto de 1927; internacionalmente, vide ST/LEG/SER.B/12, pp. 911, ss.

(29) Em Portugal, vide Decreto-Lei nº 45.911, de 23 de Outubro de 1964, *Diário do Governo*, 1964, pp. 614-619; no quadro internacional, vide também FAO, *Treaties concerning the non-navigational uses of international watercourses-Europe*, FAO Legislative Study nº 50, pp. 455, ss.

(30) Em Portugal, vide Decreto-Lei nº 48.661, de 29 de Novembro de 1968, *Diário do Governo*, 1968, pp. 616, 625. Cf. também FAO, *Treaties concerning the non-navigational uses of international watercourses - Europe*, FAO Legislative Study nº 50, pp. 464, ss.

(31) De facto, foi previsto que as águas da secção do Guadiana fossem atribuídas a Portugal para serem usadas, através do empreendimento do Alqueva, para irrigação e abastecimento público de água, enquanto que as da secção do Chança seriam reservadas a Espanha e consagradas à irrigação, bem como ao uso urbano e industrial na região de Huelva.

que as Partes continuaram a seguir o princípio de direitos iguais na exploração dos troços fronteiriços, qualquer necessidade residual de (r)estabelecer o equilíbrio, em consequência desta divisão, seria satisfeita através de uma solução proporcional na exploração comum do potencial hidroelétrico do rio Minho. Genericamente, verifica-se, pois, que a partilha não é feita rio a rio, ou troço a troço, mas antes é uma partilha global, realizada em função dos rios tomados em consideração. E, em bom rigor, não se trata de uma partilha das águas, mas de uma partilha do potencial hidroelétrico das águas tidas por suscetíveis de exploração. Este método engenhoso é diferente do seguido em 1964, devido à falta de quedas naturais nestes rios.

Com algumas exceções, cada um destes pactos partilha da já referida conceção ou perspetiva comum de administração das águas dos rios internacionais luso-espanhóis, cujas características particulares se nos afiguram serem as seguintes:

1. a inequívoca finalidade económica da exploração das águas. A palavra-chave, reproduzida em cada acordo e em diversas disposições, é “*aproveitamento*” (por exemplo, artigos 2º, 3º e 4º do Acordo de 1964);
2. a restrição do âmbito geográfico da disciplina às águas fronteiriças dos rios principais, e, no caso das convenções da década de sessenta, também dos seus afluentes (por exemplo, artigo 2º do Acordo de 1964 e artigos 2º e 3º do Acordo de 1968). Existem ainda considerações ou preocupações excepcionais quanto a territórios adjacentes ou águas sob jurisdição nacional, mas ainda no contexto deste âmbito⁽³²⁾;
3. a (quase completa) restrição do âmbito objetivo-funcional das Convenções à viabilização dos aproveitamentos elétricos, como claramente se ilustra nos títulos dos Acordos de 1927 e 1964. Esta tendência altera-se no Convénio de 1968, tal como o seu diverso título evidencia, e o preâmbulo bem como o artigo 6º, §2 mais denotam. Contudo, ainda aí, o objetivo primário e a função prática desta Convenção continuam a ser os de autorizar a realização de aproveitamentos hidroelétricos.
4. um conteúdo normativo mínimo, sem ambições principais, primordialmente constituído

(32) Esta orientação é particularmente relevante no Acordo de 1968, uma vez que as Partes até encaram a renúncia a direitos de uso nos afluentes nacionais adjacentes, para que o equilíbrio na equação de partilha global da água saia plenamente assegurado, bem assim como o respeito do princípio da igualdade dos direitos que tradicionalmente preside às relações Luso-Espanholas neste domínio.

pela autorização de aproveitamentos singulares ou pela previsão de ações necessárias à possibilitação daquelas (*notius*, as expropriações de terrenos necessárias à implantação das estruturas associadas aos aproveitamentos)⁽³³⁾, e, nomeadamente, uma partilha equitativa de águas associadas, o que bem se ilustra no pequeno número de artigos em que cada Convénio se analisa⁽³⁴⁾;

5. este conteúdo normativo mínimo, de uma perspetiva material, centrado na disciplina da questão quantitativa, pode ser ainda analisado nuns quantos pontos de pormenor mais: a) a disciplina bilateral propõe-se autorizar ou mandar a exploração de certos projetos de aproveitamento situados em secções fronteiriças dos rios⁽³⁵⁾. Assim se criam as condições para a subsequente utilização destas estruturas por um longo período de tempo por concessionários ainda muito estreitamente ligados ao Estado⁽³⁶⁾. O universo subjetivo, de atores juridicamente relevantes, com menção normativa, esgota-se neles (e na Comissão instituída⁽³⁷⁾); b) para este efeito (*i.e.*, para viabilizar o aproveitamento económico das águas), estes Convénios estão centrados naquilo que podemos designar o problema quantitativo (de partilha ou divisão equitativa, vir-se-á a dizer no Direito Internacional mais geral, das águas), ‘*rectius*’ na distribuição equitativa dos benefícios que aquelas águas podem gerar. A distribuição dos direitos de aproveitamento não é constituída pela divisão das águas fronteiriças propriamente ditas. Antes se funda na partilha do potencial

(33) Os assuntos relacionados com o objeto de tratamento são os temas das expropriações, localização das barragens ou outras estruturas, concessões e regras procedimentais sobre a execução destes projetos (*vide* artigos 4º a 7º e 9º a 10º do Convénio de 1964 e artigos 7º a 14º do Convénio de 1968).

(34) 25 artigos, no Acordo de 1964, e um só no Protocolo Adicional, 26 artigos, no Convénio de 1968, e escassos artigos no Protocolo Adicional adotado ao mesmo tempo. Este número aparece ainda mais “reduzido” se se pensar que muitas destas disposições versam sobre a Comissão instituída, seguindo estratégia normadora diversa daquela que a Convenção de 1998 vai adotar (deixa a maior parte destas regras para Estatuto da Comissão).

(35) É significativo que não haja qualquer referência a outras secções internacionais de rios comuns, para além das já enunciadas – como sejam as do estuário do Minho ou o troço final do Guadiana, por exemplo. O que se deve à insusceptibilidade, àqueles tempos, da exploração económica destas particulares secções.

(36) *Vide*, de modo exemplar, o artigo 3º do Acordo de 1964 e o artigo 8º do Acordo de 1968.

(37) *Vide* o artigo 14º do Acordo de 1964 e o artigo 17º do Acordo de 1968.

quantificável que lhes é atribuído (em especial, no potencial hidroelétrico), de acordo com o dedutível princípio de paridade de benefícios que vinha já dos primórdios deste Direito bilateral.

6. as questões ambientais ou as questões de qualidade da água são completamente ignoradas (Convénios de 1927 e 1964) ou quase inteiramente ignoradas (Convénio de 1968). E, mesmo quando, excepcionalmente, são consideradas, o que acontece no artigo 6º, §3 do Convénio de 1968, o seu tratamento é vago e fundamentalmente inoperacional;
7. se é certo que se concebeu ou criou uma comissão conjunta, sucessivamente designada de Comissão Internacional Luso-Espanhola para regular o aproveitamento hidroelétrico do troço internacional do Rio Douro (artigo 14º do Convénio de 1927)⁽³⁸⁾; Comissão Internacional Luso-Espanhola para regular o aproveitamento hidroelétrico do troço internacional do Rio Douro e dos seus afluentes (artigo 14º do Convénio de 1964) e Comissão Internacional Luso-Espanhola para regular o uso e o aproveitamento dos rios internacionais nas suas Zonas Fronteiriças (artigo 17º do Convénio de 1968) e, mais tarde, passou a designar-se, mais simplesmente como Comissão dos Rios Internacionais, genericamente “*para facilitar a aplicação do*” Convénio respetivo (artigos 14º dos Convénios de 1927 e 1964), cuja composição é assegurada por diplomatas, engenheiros e peritos jurídicos⁽³⁹⁾, e que até foi investida de um leque de poderes aparentemente lato (artigos 14º a 20º do acordo de 1927, bem como artigos 16º a 20º do acordo de 1964, e artigos 4º, 12º, 17º a 21º e 25º do Convénio de 1968)⁽⁴⁰⁾, a verdade é que, após uma análise mais cuidada, descobria-se que a sua atuação estava seriamente limitada por esse próprio conteúdo, restrito, dos Convénios. Acresce que, demonstra-o o próprio acervo de actas das reuniões, essa Comissão acabou por

cair num estado de letargia⁽⁴¹⁾, uma tendência que se acentuou depois de os principais projetos previstos pelos convénios terem sido realizados.

3. Fatores de mudança normativa

A importância deste programa normativo, assente em modelo coerente, é, pois, claramente, de natureza económica, uma vez que ele é basicamente orientado para a facilitação da construção de infraestruturas nos troços fronteiriços dos rios, condição da sua posterior exploração e aproveitamento das águas em causa. Trata-se de um esforço de desenvolvimento dos dois países fundado numa visão puramente antropocêntrica, utilitarista, ou economicista, isto é, de clara confiança nos benefícios que se ligam a uma ampla manipulação da Natureza, concebida como uma fonte de recursos tendencialmente inesgotáveis e arrecadáveis. Daí que o problema da gestão da água seja fundamentalmente reduzido à questão do modo de garantia da disponibilização⁽⁴²⁾ destes recursos hídricos⁽⁴³⁾.

Além disso, foi de facto desta maneira que Portugal e Espanha, no essencial, aplicaram o programa, ainda que segundo formas concretas e com êxitos diferentes. Em Espanha, ele foi aplicado de modo muito consequente e determinado, sendo a política hidráulica merecedora de apoio social e económico⁽⁴⁴⁾. Daí que, não surpreendentemente, o trabalho projetado tenha sido completado, como bem se representa em estruturas como o transvase Tejo-Segura, no sistema de irrigação dos campos agrícolas do Sul, e, mais amplamente, na instalação, por toda a Espanha, de uma capacidade

(38) Assim se começa por fazer em 1927, embora ela só tenha sido implantada depois de 1964.

(39) Durante muito tempo, Portugal teve como Vogal jurídico um renomado Professor de Direito Administrativo da Universidade de Coimbra, o Professor Doutor José Carlos Moreira.

(40) Permita-se-nos relevar a proficiência do texto normativo nesta matéria, sem dúvida devida ao contributo altamente sabedor e competente, de, no lado Português, o insigne jusadministrativista Dr. Rui Chancerelle de Machete.

(41) Vide as críticas, oriundas do interior da própria Comissão, do senhor Conselheiro Dr. José Dias Bravo, “Convénios Luso-Espanhóis – Natureza e Balanço”, in J.J. Gomes Canotilho, (org.) *O Regime Jurídico Internacional dos Rios Transfronteiriços*, Coimbra, 2005, Coimbra Editora, pp. 204-205.

(42) Ou seja, uma típica estratégia de oferta de água. Para exemplos de casos reais de prossecução exclusiva de tal estratégia, bem como dos elevados preços por vezes envolvidos, vide Stephen McCaffrey, “The Evolution of the Law of the International Watercourses”, *Austrian Journal of Public International Law*, 1993, vol. 45, pp. 10-14.

(43) Na nossa opinião, o termo “*recursos*” carrega adequadamente esta abordagem *antropocêntrica* e *utilitária*. Em contrapartida, uma posição mais ecologicamente informada dever-lhe-á preferir, afigura-se-nos, a expressão “*bem*” (bem ambiental). Percebe-se que a noção de tal distinção não terá sido alheia à distinção-matriz “*recursos hídricos-águas*” adotada pela Convenção de 1998.

(44) Merecedora de nota é ainda a perene atenção da doutrina espanhola a esta temática, por exemplo bem evidenciada na obra de Antonio Embid Irujo (v.g., in “La transformación ambiental del derecho de aguas: El derecho de aguas del siglo XXI”, *Revista de la Escuela Jacobea de Posgrado*, Nº. 1, 2011) e na de Francisco Delgado Piqueras (v.g., in “Aguas compartidas con Portugal”, in Antonio Embid Irujo (ed.), *Diccionario de derecho de aguas*, 2007, pp. 177-191).

de armazenamento de água invulgar no mais amplo quadro europeu. Já em Portugal houve inconseqüências na aplicação de tal modelo de desenvolvimento. Incoerências que, em especial, se exemplificam no atraso na realização do projeto do Alqueva, apesar de, desde os anos sessenta, ter sido concebido como uma reserva fundamental e estratégica de água para o País⁽⁴⁵⁾. Em qualquer caso, a tendência foi sempre, em ambos os Países, para se delegar a administração das águas dos rios internacionais nas administrações hidráulicas Portuguesa e Espanhola, que estavam, na grande maioria das situações, claramente divorciadas uma da outra: cada uma, autonomamente, planeava e executava os seus planos, administrava as suas águas, com contactos mínimos e esporádicos, nomeadamente para resolver problemas também incidentais, respeitantes, tão só, aos troços fronteirizos dos rios.

No conjunto, este Direito, embora pioneiro no quadro internacional e durante algum tempo também avançado no seu conteúdo, veio, com o decurso do tempo, a evidenciar algumas limitações que, sobretudo à medida que o Direito europeu e internacional na matéria foi começando a evoluir⁽⁴⁶⁾, em não pequena medida em resultado de debate doutrinal que por então se intensificou mas também de uma vera luta pelo Direito em que Portugal especialmente se empenhou nos *fora* internacionais, a par da negociação da convenção, se iam tornando crescentemente claras : insensibilidade ambiental, insensibilidade perante a diversificação da sociedade internacional relevante, insensibilidade mesmo perante um Direito mais adequado a valores que entretanto se iam afirmando.

A evolução perante o estado de coisas normativo estabelecido, vai fazer-se tanto por força da do progresso normativo envolvente, que seguramente contribuiu para consciencializar as Partes da necessidade de mudança, como da envolvente factual e eventos circunstanciais. No nosso entendimento, de entre os últimos destacam-se os seguintes factos, que assim funcionaram como “irritantes” criadores, ao redundar numa efetiva

crise nas relações bilaterais no sector: desde logo, avultou uma seca intensa e prolongada, em meados da década de noventa. Esta terá agudizado o sentimento, do lado português, de que, do lado espanhol, os tempos anteriores se haviam caracterizado por um crescimento acentuado do aproveitamento dos recursos hídricos através de usos fortemente consumptivos de água e considerável ineficiência no consumo da água e um menor cuidado com a questão da degradação da qualidade, com a consequência de uma pronunciada redução do volume dos caudais chegados à fronteira bem assim como da qualidade dessas águas. Não terá também sido alheio um despertar de consciência pública ambiental, em boa medida associada à integração na União Europeia. O culminar destes elementos, redundando em efetiva crise nas relações bilaterais Luso-Espanholas, que, porém, claramente, desde os meados anos setenta, se faziam de amizade e cooperação, como o dizia explicitamente o tratado bilateral do mesmo nome que genericamente as rege, de 1977⁽⁴⁷⁾, e que a referida integração simultânea na então Comunidade Europeia, em 1986, acentuou, foi a apresentação, em 1993, de um Plano Hidrológico Nacional Espanhol que promovia transvases, nomeadamente da bacia do rio Douro, que, no entendimento de Portugal, punham em causa o seu próprio desenvolvimento. Estes factos levaram as autoridades de Portugal e de Espanha a concertarem-se no sentido de negociarem uma nova disciplina convencional das suas relações no domínio da utilização, e, agora também, da proteção das águas partilhadas.

(45) Contudo, após o meio da década de 90, o projeto parece ter ultrapassado o ponto de não regressão, o que resultou também de ao articulação dos governos dos dois estados e também destes com a Comissão Europeia, como se evidencia já na Declaração do Porto de 1995 e na troca de correspondência diplomática com a Comissária europeia do sector a propósito do financiamento comunitário do empreendimento do Alqueva.

(46) Procuramos traçar as linhas mestras desta evolução in Paulo Canelas de Castro, *Mutações e Constâncias do Direito Internacional da Água. Mudanças de Paradigmas*. Coimbra, 2016, Universidade de Coimbra, pp. 25-173.

(47) Tratado de Amizade e Cooperação entre Portugal e Espanha, adotado em 1977.

B. CONTEÚDO E SIGNIFICADO DA CONVENÇÃO SOBRE COOPERAÇÃO PARA A PROTEÇÃO E O APROVEITAMENTO SUSTENTÁVEL DAS ÁGUAS DAS BACIAS HIDROGRÁFICAS LUSO-ESPAÑHOLAS

1. Conteúdo

Os esforços inicialmente empreendidos por Portugal⁽⁴⁸⁾, mas a que a Espanha subsequentemente emprestou a sua melhor colaboração, numas negociações que duraram meia década, resultaram na adoção da Convenção sobre Cooperação para a Proteção e o Aproveitamento Sustentável das Águas das Bacias Luso-Espanholas⁽⁴⁹⁾.

Correspondendo à conciliação de vontades normativas dos dois Estados Partes, um dos elementos estruturais desta Convenção é a não rejeição do regime convencional anterior, ou seja, do regime até então vigente entre Portugal e Espanha. O artigo 27º⁽⁵⁰⁾ antes expressamente reconhece a sua contínua validade, salvo colisão com normas da Convenção. Esta opção normativa resulta particularmente relevante para a preservação do

património da partilha dos benefícios da água nos troços fronteiriços, ou dos direitos baseados no potencial hidroelétrico daquelas águas e nas estruturas de exploração correspondentes.

Tais direitos aplicam-se não só às instalações hidroelétricas com efetiva existência à data da adoção da Convenção, mas também àquelas que, embora já previstas em convénios anteriores, ainda permaneciam irrealizadas (artigo 27º, nº. 1): assim acontecia em especial, com muita relevância para Portugal, com o Projeto do Alqueva (a sua construção, embora já acautelada pela Convenção de 1968, como resulta dos artigos 3º, alínea e) e 6º do Convénio de 1968⁽⁵¹⁾, só se veio a completar no novo século e milénio⁽⁵²⁾).

A mesma inspiração, de equilíbrio de interesses, subjaz à nova procura de solução adequada para o tema perene da partilha equitativa. Naturalmente, este continua a ser um dos temas principais do regime novo, adotado em 1998. Como o é, em particular, do novo regime de caudais, previsto no artigo 16º⁽⁵³⁾ e incorporizado, embora a título provisório, no Protocolo Adicional à Convenção, adotado na mesma ocasião⁽⁵⁴⁾. Em contraste com

(48) Fizemos uma primeira formulação de algumas das ideias que nortearam o Anteprojecto de Convenção Português e, mais tarde, o Projeto apresentado a Espanha e a posição negocial portuguesa in "Intervenção de Paulo Canelas de Castro", in UAL, *Conferência Portugal-Espanha*. "O que separa também une", Lisboa, 1997, pp. 79-90. Este colóquio, em que o Autor do presente estudo e do Anteprojecto e projecto Português de Convenção debateu estas ideias com reconhecido perito na matéria de gestão de recursos hídricos, reputado académico, e anterior e posterior alto responsável da administração hidráulica nacional, por indicação do principal partido da oposição à época, foi visto como ocasião para testar a receptividade de tais ideias na sociedade civil, na comunidade académica em geral e na comunidade epistémica da administração dos recursos hídricos, em especial.

(49) Conjuntamente com o Protocolo Adicional e Anexos, a Convenção é assinada a 30 de Novembro de 1998. Estes instrumentos convencionais foram aprovados em Portugal, para ratificação, através da Resolução da Assembleia da República n. 66/99. Foram depois objeto de retificação pelo Presidente da República pelo Decreto n. 182/99 (cf. *Diário da República*, I-A Série, n. 191, de 17 de Agosto de 1999). Em 15 de Setembro de 1999 e em 17 de Janeiro de 2000 foram emitidas notas, respetivamente pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros português e pelo Ministério congénere espanhol, em que se comunicava terem sido cumpridas as formalidades constitucionais exigidas pelos ordenamentos jurídicos dos dois Estados para a aprovação da Convenção. Em conformidade com o artigo 35º da Convenção, a entrada em vigor ocorre na última data. Cf. Aviso n. 85/2000, do Ministério dos Negócios Estrangeiros português, in *Diário da República*, I-A Série, n. 37, de 14 de Fevereiro de 2000.

(50) Artigo 27.º *Vigência do regime dos anteriores convénios luso-espanhóis*

1 — As Partes aceitam os aproveitamentos existentes à data da entrada em vigor da presente Convenção compatíveis com o regime dos Convénios de 1964 e 1968, bem como os aproveitamentos aí previstos, sem prejuízo do estabelecido nas demais disposições da presente Convenção.

2 — O regime dos convénios luso-espanhóis relativos à presente matéria continua em vigor na medida em que não colida com a aplicação das normas da presente Convenção.

(51) A elaboração do projeto é mesmo anterior. Sobre o assunto, vide J. Faria Ferreira, *Gestão dos Recursos Hídricos das Bacias Hidrográficas Internacionais*, 1996, *Mimeo*, documento apresentado ao Grupo de Coordenação (de composição interministerial, e também participado por representantes da Procuradoria-Geral da República, da Empresa de Desenvolvimento e Infraestruturas do Alqueva e das hidroelétricas) que apoiou o Grupo de Negociação da Convenção.

(52) Sobre a acidentada história da evolução do empreendimento, vide Empresa de Desenvolvimento e Infraestruturas do Alqueva, S.A., *Empreendimento de Fins Múltiplos de Alqueva*, s. d., p. 1 e, do mesmo Autor, *Alqueva: Características e Situação Atual*, Maio 2003, p. 2.

(53) Artigo 16.º *Caudais*

1 — As Partes, no seio da Comissão, definem, para cada bacia hidrográfica, de acordo com métodos adequados à sua especificidade, o regime de caudais necessário para garantir o bom estado das águas, os usos actuais e previsíveis e o respeito do regime vigente dos Convénios de 1964 e 1968.

2 — O regime de caudais, para cada bacia hidrográfica, é proposto pela Comissão e aprovado pela Conferência.

3 — Cada Parte assegura, no seu território, a gestão das infra-estruturas hidráulicas de modo a garantir o cumprimento dos caudais fixados.

4 — Qualquer captação de águas, independentemente do uso e destino geográfico dessas águas, supõe o cumprimento do regime de caudais e das demais disposições da Convenção.

5 — Até que se defina o regime de caudais a que se refere o n.º 1 do presente artigo, aplica-se o constante do Protocolo Adicional a esta Convenção.

(54) As motivações subjacentes ao regime de caudais definido encontram-se explicitadas no Anexo ao Protocolo Adicional, muito apropriadamente designado de "Bases do Regime de Caudais".

o sistema “passado”, de caudais médios⁽⁵⁵⁾ – que só podiam ser avaliados ‘*ex post facto*’⁽⁵⁶⁾, o que se entendeu propiciador de conflitos, a questão quantitativa da “partilha da água” aparece agora tratada em termos de obrigações de ‘*facere*’ e ainda de ‘*dare*’. Estas materializam-se na garantia e na efetiva prestação por parte da Espanha, enquanto Estado de montante, de certos caudais mínimos. O que se ilustra, por exemplo, na previsão do artigo 3º, nºs. 2 e 3 do Protocolo Adicional, relativamente ao rio Douro⁽⁵⁷⁾. Tais obrigações, que supõem a operação de infraestruturas sediadas em cada bacia (veja-se artigo 16º, nº. 3 da Convenção e artigo 1º, nº. 1 d) do Protocolo Adicional), assentam ainda num sistema de monitorização que existe ou se tem em vista instalar (assim, artigo 1º, nº. 1, alínea i) da Convenção⁽⁵⁸⁾ e artigo 1º, nº. 2 do Protocolo Adicional e nº 1 dos artigos 2º a 5º), que, por seu turno, permitirá a verificação do cumprimento⁽⁵⁹⁾. Não são, contudo, elementos de continuidade ou proximidade normativa com o passado regime bilateral, mas antes, pelo contrário, sobretudo inovações normativas que caracterizam a Convenção. Assim é até quando se olha à Convenção por contraponto com outros instrumentos particulares então presentes no quadro do direito

(55) Vejam-se as presunções ou dados tomados em consideração pelos negociadores do Convénio de 1968, in Ministério do Ambiente. Instituto da Água, *Convenção sobre a Cooperação para a Proteção e o Aproveitamento Sustentável das Águas das Bacias Hidrográficas Luso-Espanholas [E outros Instrumentos Jurídicos relevantes]*, Lisboa, 1999, p. 77. Veja-se ainda, Pedro Cunha Serra, “O regime de caudais nas Convenções Luso-Espanholas de Rios Transfronteiriços”, in J.J. Gomes Canotilho (org.), *O Regime Jurídico Internacional dos Rios Transfronteiriços*, Coimbra, 2005, Coimbra Editora, pp. 9-73 e Luís Crucho de Almeida, “O regime de caudais nas Convenções Luso-Espanholas Relativas aos Rios Compartilhados”, in J.J. Gomes Canotilho (org.), *O Regime Jurídico Internacional dos Rios Transfronteiriços*, Coimbra, 2005, Coimbra Editora, pp. 149-193.

(56) A dificuldade era ainda significativamente agravada pelo estado da tão lacunosa rede de monitorização. Cf. INAG – Direção dos Serviços de Recursos Hídricos, *Monitorização de Recursos Hídricos em Portugal*, Lisboa, 1998.

(57) Assinale-se que esta solução, de claro predicado garantístico e inegáveis vantagens técnicas e político-normativas, é, contudo, raramente documentável no Direito comparado convencional. Pode-se, ainda assim, assinalar alguns “precedentes”, como o Acordo entre o México e os Estados Unidos da América, de 1994, relativo ao rio Colorado, e, mais recentemente, o Acordo entre a Grécia e a Bulgária sobre as águas do rio Nestos, de 1995.

(58) “i) Estabelecer sistemas de controlo e avaliação do estado das águas com métodos e procedimentos equivalentes ou comparáveis;”

(59) O que pode também constituir chave de interpretação do artigo 7º, nº. 2 sobre o relatório a elaborar pelas Partes (2 — *As Partes elaboram anualmente um relatório, a remeter à Comissão, sobre a evolução da situação das matérias objecto da Convenção e da situação de execução nacional das acções nela previstas.*).

comparado⁽⁶⁰⁾. Desde logo, porque a Convenção teve em conta soluções detetáveis nos instrumentos mais avançados à época⁽⁶¹⁾. Nomeadamente é evidente a influência que sobre a Convenção terão exercido quer a Convenção relativa à Protecção e utilização dos cursos de água transfronteiras e dos Lagos Internacionais, de Helsínquia, de 17 de março de 1992, adotada no quadro regional “alargado” da Comissão Económica para a Europa das Nações Unidas (conhecida pela sigla em língua inglesa: UNECE)⁽⁶²⁾, quer a Convenção relativa à Avaliação dos Impactes Ambientais num Contexto Transfronteiras, de Espoo, de 25 de Fevereiro de 1991⁽⁶³⁾. Acresce que se sabe que Portugal por então participou ativamente nos processos de negociação internacional dos outros instrumentos inovadores maiores que então estavam a ser formulados, como a Convenção sobre o Direito dos Usos Diversos da Navegação dos Cursos de Água Internacionais, de Nova Iorque, de 1997⁽⁶⁴⁾ e a Directiva 2000/60/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 23 de Outubro de 2000 que estabelece um quadro de ação comunitária no domínio da política da água,

(60) Para um rol dos mesmos e análise sumária de algumas das suas características, cf. Paulo Canelas de Castro, *Mutações e Constâncias do Direito Internacional da Água. Mudanças de Paradigmas*. Coimbra, 2016, Universidade de Coimbra, pp. 125-128.

(61) Estavam a ser negociados, tendo Portugal participado ativamente em tais processos, a Convenção sobre o Direito dos Usos Diversos da Navegação dos Cursos de Água Internacionais, de Nova Iorque, de 1997 (em Portugal, texto in J.J. Gomes Canotilho (org.), *O Regime Jurídico Internacional dos Rios Transfronteiriços*, Coimbra, 2005, Coimbra Editora, pp. 261-284) e a Directiva 2000/60/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 23 de Outubro de 2000 que estabelece um quadro de ação comunitária no domínio da política da água, dita Directiva-Quadro da Água (em Portugal, texto in J.J. Gomes Canotilho (org.), *O Regime Jurídico Internacional dos Rios Transfronteiriços*, Coimbra, 2005, Coimbra Editora, pp. 405-525). De também muita importância, foi o caso que, no quadro europeu, permitia ‘testar’ alguns dos equilíbrios normativos do direito comunitário e efetivamente contribuiu para a evolução do regime comunitário nos próprios tratados: o caso no Processo nº. C-36/98, *Reino de Espanha c. Conselho da União Europeia* (em Portugal, texto in J.J. Gomes Canotilho (org.), *O Regime Jurídico Internacional dos Rios Transfronteiriços*, Coimbra, 2005, Coimbra Editora, pp. 743-766). O Autor do presente estudo teve a honra de ter formulado as Observações de Portugal ao Projecto daquela Convenção e, depois, ter integrado, como membro de Delegação portuguesa, os trabalhos da 6ª Comissão e, posteriormente, das Sessões especiais que conduziram à adoção da Convenção; como teve também a honra de ser autor das alegações escritas na intervenção de Portugal no referido processo perante o Tribunal de Justiça e, depois, co-agente de Portugal na sua intervenção no processo.

(62) Cf., em Portugal, *Diário da República*, I-Série, de 26 de julho, e *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*, nº. L 186/42, de 5 de agosto de 1995; a Convenção foi ratificada por Portugal em 9 de Dezembro de 1994).

(63) Em Portugal, texto in J.J. Gomes Canotilho (org.), *O Regime Jurídico Internacional dos Rios Transfronteiriços*, Coimbra, 2005, Coimbra Editora, pp. 313-339.

(64) Em Portugal, texto in J.J. Gomes Canotilho (org.), *O Regime Jurídico Internacional dos Rios Transfronteiriços*, Coimbra, 2005, Coimbra Editora, pp. 261-284.

dita Directiva-Quadro da Água⁽⁶⁵⁾. Também em relação a estes outros instrumentos é detetável que a Convenção os levou em conta. De importância terá sido também a participação por Portugal no caso que, no quadro europeu, permitia 'testar' alguns dos equilíbrios normativos do direito comunitário já em processo de reconstrução: o caso no Processo nº. C-36/98, *Reino de Espanha c. Conselho da União Europeia*⁽⁶⁶⁾.

Mais estruturalmente, esse 'novum' normativo de que a Convenção se faz portadora, reside ou reconduz-se a uma nova abordagem para o conjunto do problema de gestão das águas partilhadas, assumido como mais complexo e polivalente que no passado. Esta nova compreensão de que a Convenção dá prova, reflete-se nas soluções encontradas para as questões particulares em que a problemática da gestão de águas se pode analisar⁽⁶⁷⁾; um traço comum que vale mesmo para as questões respeitantes a matérias mais tradicionais.

Mais concretamente, de entres os temas, problemas e as soluções de uma gestão assumidamente mais complexa a que esta estratégia normativa fundamentalmente inovadora vai trazer resposta também nova ou nos quais se reflete, parece adequado fazer uma referência especial aos seguintes:

1. 1. Conceitos

Embora do mero arrolamento dos mesmos, pouco, de normativamente concreto, possa decorrer, a verdade é que conceitos como os de "cooperação", "quadro de cooperação", "regime", "desenvolvimento sustentável", "bacia hidrográfica", "impactes", "riscos", "bomestado", "boa qualidade das águas", "ecossistemas aquáticos ou terrestres", ou a diferenciação conceptual entre "águas" e "recursos hídricos" (uma diferenciação logo visível na designação da Convenção e que releva consoante estejam em causa ações de proteção, apropriadamente referida a "águas", ou ações de sua mobilização,

(65) Em Portugal, texto in J.J. Gomes Canotilho (org.), *O Regime Jurídico Internacional dos Rios Transfronteiriços*, Coimbra, 2005, Coimbra Editora, pp. 405-525).

(66) Em Portugal, texto in J.J. Gomes Canotilho (org.), *O Regime Jurídico Internacional dos Rios Transfronteiriços*, Coimbra, 2005, Coimbra Editora, pp. 743-766). Vide ainda análise in Paulo Canelas de Castro, *Mutações e Constâncias do Direito Internacional da Água. Mudanças de Paradigmas*. Coimbra, 2016, Universidade de Coimbra, p. 150.

(67) Do elenco da Convenção, respigam-se as seguintes: "permuta de informação", "informação ao público", "informação a Comissão", "Consultas sobre impactes transfronteiriços", "avaliação de impactes transfronteiriços", "Sistemas de comunicação, alerta e emergência", "segurança de infra-estruturas", "Qualidade das águas", "Prevenção e controlo da poluição", "Usos da água", "Caudais", "Incidentes de poluição acidental", "cheias", "Secas e escassez de recursos".

como "recursos hídricos", para aproveitamentos económicos), entre outros possíveis que a Convenção vai utilizar, logo denunciam claramente opções normativas bem diversas das que nos instrumentos normativos precedentes haviam sido prosseguidas. Inequivocamente, muitos destes conceitos nunca antes tinham figurado no direito bilateral luso-espanhol. Pelo contrário, eles antes evocam, como igualmente indiciam, as opções mais modernas do mais lato Direito Internacional da Água⁽⁶⁸⁾ bem como do Direito comunitário da água então em reforma⁽⁶⁹⁾. Como igualmente refletem as preferências ou cuidados da doutrina, nomeadamente a mais sensível a uma perspectiva de fundo ambientalmente amiga⁽⁷⁰⁾. Mais até: aqui e ali, alguns destes conceitos chegam mesmo a antecipar, no âmbito bilateral luso-espanhol, algumas soluções normativas que à data apenas se prefiguravam no, a vários títulos, mais "avançado" Direito Comunitário⁽⁷¹⁾. No conjunto, evidenciam, pois, um outro patamar de maturidade normativa e ambição perante os crescentes problemas de gestão de águas. Contribuem, inquestionavelmente, também para sinalizar, confirmar, ou acentuar uma intenção de fundo para moldar e transformar a realidade, e desde logo a realidade normativa, à luz de outros valores ou finalidades. A transformação conceptual denuncia uma transformação epistemológica e anuncia uma transformação normativa.

(68) Um rol interessante, ilustrativo, dos principais instrumentos que então se iam apreendendo no plano do Direito Internacional geral em reforma ou que, em todo o caso, eram vistos como de referência contextos particulares carentes de transformação normativa, é apresentado por Aguinaldo Alemar, "O Brasil e as Águas Transfronteiriças: Por uma Organização Internacional das Hidropotências", in Paulo Borba Casella e André de Carvalho Ramos (org.), *Direito Internacional: Homenagem a Adherbal Meira Mattos*, São Paulo, 2009, Quartier Latin, pp. 31-49.

(69) Explanámos alguns elementos essenciais da reforma então em curso do Direito comunitário da água in Paulo Canelas de Castro, "Novos Rumos do Direito Comunitário da Água: a caminho de uma revolução (tranquila)?" *Revista do CEDOUA*, 1998, n.1, pp. 11-36.

(70) Destacamos dois artigos de Jutta Brunnée e Stephen Toope que entendemos particularmente ilustrativos das opções que então se apresentavam ao Direito Internacional da Água para evoluir num sentido de progresso: "Environmental Security and Freshwater Resources: Ecosystem Regime Building", *AJIL*, 1997, vol. 26, pp. 91, ss. Entre outros trabalhos avançados, vide Christian Guy Caubet, *A água doce nas relações internacionais*, Barueri, SP, 2006, Manole.

(71) Traçamos a evolução deste Direito bem como o significado particular assumido pela chamada Directiva-Quadro da Água, in Paulo Canelas de Castro, "A Directiva-Quadro da Água: A Peça que faltava no Mosaico Normativo Europeu de Governação Multi-Nível da Água?", in Paulo Borba Casella e André de Carvalho Ramos (org.), *Direito Internacional: Homenagem a Adherbal Meira Mattos*, São Paulo, 2009, Quartier Latin, pp. 346-381.

1.2. Objetivos

Tal primeira impressão normativa é logo após confirmada quando se abordam os objetivos enunciados pela Convenção. Eles são claramente mais ambiciosos e complexos. Enquanto que, inicialmente, vigorava uma previsão normativa que apontava para um contato esporádico, temporalmente situado, “excecional”, entre os Estados ribeirinhos, na gestão dos rios partilhados, mormente ou quase exclusivamente para assegurar pontuais aproveitamentos, enquanto que, no quadro dos tratados anteriores, existiam raras ações de conjunção de vontades, que não conseguiam iludir o divórcio e o isolamento genérico das duas administrações hidráulicas⁽⁷²⁾, a autarcia na administração das águas que se “reservavam”, a nova Convenção de 1998 antes aponta para uma cooperação “íntima”, intensa e proactiva. No segundo parágrafo do Preâmbulo, os dois Estados indiciam-no quando se dizem “*decididos a aperfeiçoar o regime jurídico relativo às bacias hidrográficas luso-espanholas no sentido de estabelecer uma cooperação mais intensa*”. A mensagem normativa sai reforçada por a Convenção dizer, muito explicitamente, e logo “à cabeça”, na sua designação oficial, Convenção “*sobre cooperação*”. E adensa-se, em fórmulas não menos impressivas: a cooperação é *para a proteção* (entende-se: ambiental) e *para o aproveitamento sustentável* – sendo que este não remete já apenas para individuais utilizações, mas antes para um mais amplo e estrutural desenvolvimento sustentável, como resulta da definição do termo pelo artigo 1º, nº. 1, alínea e)⁽⁷³⁾, que reproduz a definição do Relatório *Brundtland* da Comissão Mundial sobre Ambiente e Desenvolvimento⁽⁷⁴⁾. Acresce que, em nome destes amplos objetivos, as Partes preveem coordenar as ações de promoção e proteção do bom estado das águas superficiais e subterrâneas das bacias hidrográficas luso-espanholas, as ações de aproveitamento sustentável dessas águas, bem como as ações que contribuam para mitigar os efeitos das cheias e das situações de seca ou escassez

(72) Pode-se comparar a obrigação, algo excecional, e, contudo, ainda fracamente exigente, prevista no artigo 10º, parágrafo 2 do Acordo de 1968, com a generalidade das (demais) regras do acordo, que são expressamente – e eloquentemente- dirigidas a “*cada Estado*”, de acordo com a própria fórmula delas constante (por exemplo, o artigo 1º ou o artigo 6º).

(73) “e) *Aproveitamento sustentável*» significa aquele que permite satisfazer as necessidades das gerações actuais sem comprometer a capacidade de as gerações futuras satisfazerem as suas próprias necessidades;”

(74) *Our Common Future: Report of the World Commission on Environment and Development*, Oxford, 1987, Oxford University Press.

(artigo 4º, nº. 1)⁽⁷⁵⁾. Mais ainda: esta vasta, “íntima”, “*intensa*” colaboração é referida a um tão vasto conspecto de áreas da administração das águas, que se torna difícil descobrir, ainda hoje, de entre as ações ou áreas normalmente recomendadas, pela ciência⁽⁷⁶⁾ ou por outros regimes semelhantes⁽⁷⁷⁾, uma única que se possa dizer claramente omissa, em falta. O vasto elenco das áreas representadas nas epígrafes das partes da Convenção e ainda o amplo leque de ações arroladas em normas nucleares, como, por exemplo, no artigo 10º⁽⁷⁸⁾, reforçam esta ambição normativa. Por outro lado, não deixa de saltar à vista, quando se compara a Convenção de Albufeira com as convenções anteriores, que simplesmente regulavam a questão da utilização das águas (em especial, através daqueles aproveitamentos ou infraestruturas que foram levados em consideração ou autorizados, e certamente sem atentar em considerações outras que as puramente económicas), quanto o

(75) Artigo 4º Objectivos e mecanismo de cooperação

1 — *As Partes coordenam as ações de promoção e protecção do bom estado das águas superficiais e subterrâneas das bacias hidrográficas luso-espanholas, as ações de aproveitamento sustentável dessas águas, bem como as ações que contribuam para mitigar os efeitos das cheias das situações de seca ou escassez.*

(76) V.g., para evocar apenas alguns títulos avançados da época, Malin Falkenmark e G. Lindh, *Water for a Starving World*, Boulder, Colorado, 1976 e L. Veiga da Cunha et al., *Management and Law for Water Resources*, Fort Collins, Colorado, 1977 e, no domínio das ciências sociais, Evan Vlachos, “*Transnational Resources and Hydrodiplomacy*”, in Luso-American Foundation, *Shared Water Systems and Transboundary Issues with Special Emphasis on the Iberian Peninsula*, Lisboa, 2000, pp. 43-65.

(77) *Vide*, o artigo 18º da Convenção do Danúbio e os artigos 5º comuns aos Acordos do Mosela e do Escalda.

(78) Artigo 10º Outras medidas de cooperação entre as Partes

1 — *Para efeito do disposto na parte I, as Partes adoptam, individual ou conjuntamente, as medidas técnicas, jurídicas, administrativas ou outras necessárias para: a) Alcançar o bom estado das águas; b) Prevenir a degradação das águas e controlar a poluição; c) Prevenir, eliminar, mitigar ou controlar os impactes transfronteiriços; d) Assegurar que o aproveitamento dos recursos hídricos das bacias hidrográficas luso-espanholas seja sustentável; e) Promover a racionalidade e a economia dos usos, através de objectivos comuns e da coordenação de planos e de programas de ações; f) Prevenir, eliminar, mitigar ou controlar os efeitos das situações excepcionais de seca e de cheia; g) Prevenir, eliminar, mitigar ou controlar os efeitos dos incidentes de poluição accidental; h) Promover a segurança das infra-estruturas; i) Estabelecer sistemas de controlo e avaliação do estado das águas com métodos e procedimentos equivalentes ou comparáveis; j) Promover ações conjuntas de investigação e desenvolvimento tecnológico sobre as matérias objecto da Convenção; l) Promover ações de verificação do cumprimento da Convenção; m) Promover ações de reforço da eficácia da Convenção.*

2 — *As Partes procedem, para cada bacia hidrográfica, à coordenação dos planos de gestão e dos programas de medidas, gerais ou especiais, elaborados nos termos do direito comunitário.*

3 — *As ações ou medidas de aplicação da presente Convenção não podem resultar num menor nível de protecção do estado actual das águas transfronteiriças, excepto nas situações e condições estabelecidas no direito comunitário.*

4 — *Qualquer informação prestada por uma Parte à Comissão Europeia ou a outro órgão internacional sobre as matérias relativas à presente Convenção é objecto de notificação simultânea à outra Parte.*

objetivo de cooperação que hoje predomina, e que, por isso mesmo, faz sentido ser anteposto no próprio título da Convenção e depois na norma que explicita o objeto da Convenção (artigo 2º), é o escopo da proteção ambiental de águas. Acresce que ele vai ser amplamente referido a um amplo conspecto de águas, superficiais e subterrâneas, e ainda a ecossistemas, ecossistemas aquáticos e ecossistemas terrestres dependentes⁽⁷⁹⁾. Todas estas indicações normativas logo importam que estas águas, veros meios ambientais, são assim apreendidos como um 'bem' em si mesmas⁽⁸⁰⁾. Vale por dizer que eles são concebidos como um valor em si e por si próprios, independentemente das utilizações e dos benefícios que podem envolver para o Homem. Assim é que a sua preservação e proteção, a longo prazo, corresponde à própria condição da assunção do outro grande objetivo de cooperação previsto pela Cooperação: o do desenvolvimento sustentável resultante de usos ou das utilizações das águas que levam em conta ou estão condicionados por considerações ambientais ou sociais. Também ele perdura, naturalmente. Mas não deixa de ferir a atenção o facto de, neste novo regime, as formas específicas de utilização da água merecedoras de qualificação como aproveitamento ou desenvolvimento sustentável, como se diz também constituir objeto da Convenção, ainda no artigo 2º, nº1, mas na sua parte final⁽⁸¹⁾, suporem doravante legitimações fundadas em valores outrora não considerados. O que se alcança requerendo que estes usos da água cumpram *standards* e critérios de sustentabilidade (ambiental) (artigo 15º, nº.1)⁽⁸²⁾. Para além de se referir implicitamente aos critérios do Direito da Comunidade (hoje União) Europeia, por exemplo através do artigo 2º, nº.2⁽⁸³⁾

ou artigo 13º, nº.1, alínea a)⁽⁸⁴⁾ e artigo 14º, nº. 1⁽⁸⁵⁾, com o fito de os integrar no regime, a Convenção define os seus próprios critérios, no Anexo II. Sintomaticamente, seguindo no trilho genérico que a própria designação da Convenção definia, o tratamento normativo mais específico das questões de ambiente ou de qualidade das águas (artigo 2º e artigos 13º e 14º) também precede o respeitante às matérias quantitativas e aos direitos de uso correspondentes, igualmente mais de pormenor (artigo 2º e artigos 15º e 16º).

1.3. Princípios e universos jurídicos

Se, no passado, apenas um princípio de repartição equitativa se podia detetar, subjazendo a normas díspares sobre a questão quantitativa, doravante, quer a Convenção quer os outros instrumentos que se lhe ligam, dão, nas suas normas particulares, várias provas de acolher os princípios mais modernos que têm vindo a renovar substancialmente a regulação do sector, como os da ação preventiva, precaução, equidade intergeracional, avaliação de impactes e do desenvolvimento sustentável⁽⁸⁶⁾. Têm, ainda assim, a sabedoria de não os enunciar nem procurar definir, antes de simplesmente os integrarem nas suas normas. Por essa forma, assim a eles se "abrem" irrestritamente e assim também viabilizam a sua aplicação dinâmica. Assim acontece, em particular, com a cláusula genérica do artigo 2º, nº2 da Convenção⁽⁸⁷⁾. Assim se anunciava já também na primeira parte do terceiro parágrafo do Preâmbulo da Convenção⁽⁸⁸⁾. Mais amplamente até, o conjunto Convenção-demais instrumentos pretende relacionar-se com outros universos jurídicos portadores de progresso ou justiça normativa. Tendo no direito bilateral vigente um ponto de partida claramente assumido (artigo 27º da Convenção) e, no Direito mais geral,

(79) O objeto da Convenção é o de "definir o quadro de cooperação entre as Partes para a protecção das águas superficiais e subterrâneas e dos ecossistemas aquáticos e terrestres deles directamente dependentes."

(80) Em sentido semelhante, Jutta Brunnée e Stephen J. Toope, "Environmental Security and Freshwater Resources: Ecosystem Regime Building", *AJIL*, 1997, vol. 26, pp. 91, ss.

(81) "(...) e para o aproveitamento sustentável dos recursos hídricos das bacias hidrográficas discriminadas (...)."

(82) "1 — As Partes reconhecem-se mutuamente o direito ao aproveitamento sustentável dos recursos hídricos das bacias hidrográficas luso-espanholas e o dever da sua protecção bem como o de aplicar, no seu território, as medidas conducentes a prevenir, eliminar, mitigar e controlar os impactes transfronteiriços."

(83) "2 — Na prossecução desta cooperação, as Partes observam as normas da presente Convenção e os princípios e as normas de direito internacional e comunitário aplicáveis."

(84) "(...) *objectivos ou normas de qualidade para estas águas, nos termos das directivas comunitárias aplicáveis;*"

(85) "1 — *As Partes coordenam os procedimentos para a prevenção e o controlo da poluição produzida pelas descargas tóxicas e difusas e adoptam, no seu território, todas as medidas que se mostrem necessárias à protecção das águas transfronteiriças, de acordo com o direito comunitário, nomeadamente através da fixação dos valores limite de emissão e objectivos de qualidade do meio receptor.*"

(86) Permita-se-nos o reenvio para o que escrevemos in Paulo Canelas de Castro, *Mutações e Constâncias do Direito Internacional da Água. Mudanças de Paradigmas*. Coimbra, 2016, Universidade de Coimbra, pp. 175, ss.

(87) "2 — *Na prossecução desta cooperação, as Partes observam as normas da presente Convenção e os princípios e as normas de direito internacional e comunitário aplicáveis.*"

(88) "*No quadro do direito internacional e comunitário do ambiente e do aproveitamento sustentável da água (...).*"

notius, o Direito regional europeu, internacional ou comunitário, um horizonte sempre presente (como decorre da referida passagem preambular e do nº2 tanto do artigo 1º⁽⁸⁹⁾ como do artigo 2º), o novo regime, antes mesmo de iniciada a sua aplicação, afirma-se já como uma ponte inter-jurídica para outros Direitos, com o que, simultaneamente, sinaliza uma disponibilidade cosmopolita para (re)vivificadoras modernizações normativas. A Convenção consegue assim aparecer como um precipitado normativo aberto, um instrumento de profícua internormatividade.

1. 4. Objeto físico e geográfico do regime jurídico

O objeto físico e geográfico das ações a empreender e do regime jurídico a que se sujeitam (artigo 2º, n.º 1⁽⁹⁰⁾ e artigo 3º, n.º 1⁽⁹¹⁾) passa a ser a bacia hidrográfica (inteira), sendo o conceito definido pelo artigo 1º, n.º 1, alínea b)⁽⁹²⁾. De norte a sul da Península Ibérica, isso significa que a disciplina jurídica convencional da gestão das bacias hidrográficas diz respeito às bacias dos cinco maiores rios partilhados: Minho, Lima, Douro, Tejo, Guadiana (artigo 3º, n.º 1). Tal também significa que essa disciplina assim se afasta radicalmente da tão modesta concentração do anterior regime bilateral nas águas fronteiriças. Pelo contrário, através da referência ao conceito nuclear de bacia hidrográfica e atenta a definição do mesmo no artigo 1º, n.º 1 alínea b), o novo regime da Convenção de 1998 começa por conceptualmente envolver águas superficiais e águas subterrâneas (artigos 1º, n.º 1 alínea b) e 2º, n.º 1⁽⁹³⁾). A terra por onde a água doce flui ou percola é também incluída, nomeadamente por associação do conceito-chave de “*bacia hidrográfica*” (artigo 1º, n.º 1, alínea b)) às medidas de controle de atividades inscritas no território

(89) “2 — Qualquer outra definição ou noção relevante para esta Convenção que conste do direito internacional vigente entre as Partes ou do direito comunitário entende-se em conformidade com estes.”

(90) “Artigo 2º Objecto

1 — O objecto da presente Convenção é definir o quadro de cooperação entre as Partes para a protecção das águas superficiais e subterrâneas e dos ecossistemas aquáticos e terrestres deles directamente dependentes, e para o aproveitamento sustentável dos recursos hídricos das bacias hidrográficas discriminadas no n.º 1 do artigo 3.º.”

(91) “Artigo 3º Âmbito de aplicação

1 — A Convenção aplica-se às bacias hidrográficas dos rios Minho, Lima, Douro, Tejo e Guadiana.”

(92) b) «Bacia hidrográfica» significa a área terrestre a partir da qual todas as águas superficiais fluem, através de uma sequência de rios, rios e, eventualmente, lagos, para o mar, desembocando numa única foz, estuário ou delta, assim como as águas subterrâneas associadas;”

(93) “1 — O objecto da presente Convenção é definir o quadro de cooperação entre as Partes para a protecção das águas superficiais e subterrâneas e (...)”

que gerem poluição (artigo 14º), nomeadamente poluição difusa, que acabe por se repercutir nessas águas⁽⁹⁴⁾. Do nº. 2 do artigo 14º decorre que também se integra a interação das águas doces com as águas marinhas. Por fim, a Convenção também prevê a proteção dos ecossistemas aquáticos e terrestres (artigo 2º, n.º 1)⁽⁹⁵⁾. No todo, a Convenção assim demonstra a sua atenção e chegamento à verdade da Natureza. Como assim estabelece a vontade clara de captar a complexidade da Natureza assente nas águas doces, nas plurais e interações com outros elementos naturais.

Além disso, este, a final bem plural e complexo objeto físico e geográfico, vai ainda encontrar correspondência no todo do objeto substantivo, de que é condição e do qual retira justificação. Na verdade, ele vai incluído tanto na lista de responsabilidades ou ações de cooperação subsequentemente definidas pelos artigos 4º, n.º 2⁽⁹⁶⁾ e 10º⁽⁹⁷⁾, como nos sectores de atividades que, de acordo com o artigo 3º, n.º 2⁽⁹⁸⁾, vão ser regulados pela Convenção, justamente porque aquele amplo objeto é condição de eficácia da holística gestão que se procura instituir.

(94) “Artigo 14.º Prevenção e controlo da poluição

1 — As Partes coordenam os procedimentos para a prevenção e o controlo da poluição produzida pelas descargas tóxicas e difusas e adoptam, no seu território, todas as medidas que se mostrem necessárias à protecção das águas transfronteiriças, de acordo com o direito comunitário, nomeadamente através da fixação dos valores limite de emissão e objectivos de qualidade do meio receptor.

2 — Quando pertinente, as Partes coordenam as medidas necessárias à prevenção, eliminação, mitigação e controlo da poluição de origem terrestre dos estuários e águas territoriais e marinhas adjacentes, de acordo com a estrutura organizatória de cada Estado.”

(95) “1 — O objecto da presente Convenção é definir o quadro de cooperação entre as Partes para a protecção das águas superficiais e subterrâneas e dos ecossistemas aquáticos e terrestres deles directamente dependentes, (...)”

(96) “2 — Para realizar os objectivos definidos no n.º 1, as Partes estabelecem um mecanismo de cooperação cujas formas são as seguintes: a) Permuta de informação regular e sistemática sobre as matérias objecto da Convenção, assim como iniciativas internacionais relacionadas com estas; b) Consultas e actividades no âmbito dos órgãos instituídos pela Convenção; c) Adopção, individual ou conjunta, das medidas técnicas, jurídicas, administrativas ou outras, necessárias para a aplicação e o desenvolvimento da Convenção.”

(97) A lista é certamente impressionante: permuta de informação, consultas e outras atividades nos órgãos de cooperação, medidas de qualidade das águas, luta contra a poluição, avaliação e prevenção de impactos, promoção da racionalidade, eficiência e economia de usos, mitigação de secas e cheias, prevenção e controle dos incidentes de poluição accidental, promoção da segurança de infraestruturas, estabelecimento de um sistema de monitorização, investigação e desenvolvimento, controle do cumprimento e promoção da eficácia da Convenção.

(98) “2 — A Convenção aplica-se às actividades destinadas à promoção e protecção do bom estado das águas destas bacias hidrográficas e às actividades de aproveitamento dos recursos hídricos, em curso ou projectadas, em especial as que causem ou sejam susceptíveis de causar impactos transfronteiriços.”

1.5. Objeto material

Indo para além de alguns dos mais avançados tratados particulares sobre a matéria⁽⁹⁹⁾, a Convenção prevê regular todas as atividades (as iniciadas no passado, mas também as futuras)⁽¹⁰⁰⁾ e, em especial, aquelas que, tendo por objeto as águas referidas, produzam impactes ou deles sejam suscetíveis (artigo 3º, nº2)⁽¹⁰¹⁾. Mais ainda: com clara generalidade, ela aplica-se ao amplo leque das situações de gestão das águas que a ciência identifica. Assim logo se apreende na, agora também muito mais ampla lista das *questões e responsabilidades* ou áreas de *cooperação* que a Convenção enuncia, nomeadamente nos nucleares artigos 4º, nº 2 e 10º. Mais até, o que não deixa de, potencialmente, pelo menos, poder ser mesmo mais importante, a Convenção evidencia uma ainda mais funda, substantiva, séria preocupação com a *integração* bem como com a *coerência* das várias ações de gestão das águas. Ilustra-o, em especial, o amplo conspecto de ações previstas pelo artigo 10º. Tudo concorre para se poder dizer que a Convenção figura alcançar uma *gestão integrada* das águas, em conformidade com as recomendações da mais avançada ciência e os mais nucleares documentos normativos de enquadramento, como a Agenda 21⁽¹⁰²⁾. Por outro lado, ela também assim se revela portadora de uma *visão holística* do problema da gestão⁽¹⁰³⁾ e a propugna. Numa análise mais de pormenor, esta ambição de resposta holística aos complexos problemas de gestão de águas de rios significa que a convenção trata de questões tão diversas como:

- a) com grande peso e significado inovador, *questões ambientais*, de entre as quais se destacam as de *proteção das águas*⁽¹⁰⁴⁾, sejam águas superficiais, subterrâneas, estuarinas ou águas marinhas (artigo 13º, principalmente⁽¹⁰⁵⁾), e dos *ecossistemas associados*; de *prevenção e controlo da poluição* (artigo 14º), para o que a Convenção não só prevê um amplo conspecto de *avaliações de impactes* (artigo 9º⁽¹⁰⁶⁾) e todo o

(104) Como se viu, e resulta muito evidente, por exemplo, do contraste destes termos no n. 1 do artigo 2, não é acidental o uso sistemático pela Convenção do conceito de “águas” quando se refere às medidas de proteção. Visa justamente conotar a sua valia e o valor intrínseco daquelas na sua condição natural. Por contraste, prefere o termo “recursos hídricos” quando trata das questões de utilização para benefício do Homem.

(105) “Artigo 13.º Qualidade das águas

1 — As Partes, no seio da Comissão, procedem, em relação a cada bacia hidrográfica: a) Ao inventário, avaliação e classificação das águas transfronteiriças e outras susceptíveis de alteração recíproca, em função do seu estado de qualidade, usos actuais e potenciais e interesse sob o ponto de vista da conservação da natureza, bem como à definição dos objectivos ou normas de qualidade para estas águas, nos termos das directivas comunitárias aplicáveis; b) Quando adequado, à atribuição de estatuto de protecção especial e à definição dos objectivos de protecção especial para essas águas.

2 — Para a realização dos objectivos referidos no n.º 1, as Partes adoptam, quando necessário, através da coordenação dos planos de gestão e dos programas de medidas, as acções adequadas a: a) Prevenir a degradação do estado das águas superficiais e melhorar a sua qualidade, com vista a alcançar o seu bom estado ou, no caso das águas com regimes hidrológicos modificados pela actividade humana ou artificiais, um bom potencial ecológico; b) Prevenir a degradação do estado das águas subterrâneas e melhorar a sua qualidade, com vista a alcançar o seu bom estado; c) Assegurar o cumprimento de todas as normas e objectivos de qualidade das águas classificadas, segundo o direito comunitário, como origens para a produção de água para consumo humano, zonas de protecção de espécies aquáticas com interesse económico significativo, zonas vulneráveis, zonas sensíveis, áreas com um estatuto de protecção e zonas de recreio, inclusive balneares.

3 — Os objectivos estabelecidos neste preceito realizam-se nos termos e prazos previstos no direito comunitário.”

(106) Artigo 9.º Avaliação de impactes transfronteiriços

“1 — As Partes adoptam as disposições necessárias para que os projectos e as actividades objecto desta Convenção que, em função da sua natureza, dimensão e localização, devam ser submetidos a avaliação de impacte transfronteiriço, o sejam antes da sua aprovação. As Partes também adoptam as medidas adequadas para aplicar os princípios de avaliação de impacte transfronteiriço aos planos e programas relativos às actividades previstas no n.º 2 do artigo 3.º

2 — As Partes, no seio da Comissão, identificam os projectos e actividades que, em função da sua natureza, dimensões e localização, devem ser sujeitas a avaliação de impacte transfronteiriço, assim como os procedimentos para a realização dessa avaliação.

3 — Até que se adopte o acordo previsto no número anterior, os projectos e actividades que devem ser submetidos a avaliação de impacte transfronteiriço, assim como os procedimentos que devem basear essa avaliação, são os que constam do anexo II.

4 — As Partes, no seio da Comissão, determinam quais os projectos e as actividades que, sendo susceptíveis de provocar impactes transfronteiriços, e em função da sua natureza, dimensão e localização, devem ser sujeitos a monitorização dos seus efeitos, bem como as condições e alcance dessa monitorização.”

(99) Por exemplo, a Convenção para a Protecção do Danúbio.

(100) “2 — A Convenção aplica-se às actividades (...), em curso ou projectadas, (...)”

(101) “2 — A Convenção aplica-se às actividades (...), em especial as que causem ou sejam susceptíveis de causar impactes transfronteiriços.”

(102) Cf. a Agenda 21, e, em particular, o Capítulo 18, intitulado “Protection of the Quality and Supply of Freshwater Resources: Application of Integrated Approaches to the Development, Management and Use of Water Resources” (UN Doc. A/CONF. 151/26, vol. I, 14 e vol. II, 167-206; reproduzido ainda em <<http://www.igc.apc.org/habitat/agenda21/ch-18.html>>).

(103) Embora em termos não conceptualmente explícitos, esta perspectiva deteta-se logo no Preâmbulo.

Anexo II)⁽¹⁰⁷⁾ como também institui ou assume a instituição de *valores paramétricos* ou *standards de qualidade* e *limites de emissão* (artigo 13º, nº 1, alínea a)⁽¹⁰⁸⁾ e 14º, nº 1⁽¹⁰⁹⁾, em conjunção com o Anexo I, nº 8⁽¹¹⁰⁾ e Anexo II), e ainda um programa de luta *prioritária* contra certas *substâncias* mais *perigosas* (Anexo I, nº 8); bem como de *impactes transfronteiriços* (Anexo II), numa disciplina ambiciosa (artigo 9º) que, para lá de exigir a sua avaliação e deliberação perante a notícia dos mesmos impactes, advoga mesmo, mais “radicalmente”, que eles sejam *prevenidos* (como decorre, para lá do 5º parágrafo preambular⁽¹¹¹⁾, dos artigos 2º, nº 2, 9º, e de todo o Anexo I).

b) De seguida⁽¹¹²⁾, trata-se naturalmente também de *questões quantitativas*, compreensivelmente sempre necessitadas de regulação jurídica: é esta uma região da Europa em que tais problemas têm relevância particular, decorrente, em grande medida, das variações sazonais e geográficas da precipitação. Em especial, a

Convenção define resposta normativa quanto à partilha dos benefícios viabilizados pelas águas. Só que, com a Convenção de 1998, este tratamento jurídico aparece agora diversamente figurado, porque doravante ele é condicionado por um contexto novo que se sente logo ao nível dos princípios que governam a questão. Embora de entre eles continue a constar o princípio clássico da *utilização equitativa*⁽¹¹³⁾, doravante avulta também uma série de princípios novos emergentes da vincada sensibilidade ambiental que subjaz à Convenção⁽¹¹⁴⁾: os princípios da prevenção, precaução, sustentabilidade, participação, cooperação. À sua luz, o próprio problema perene das utilizações ganha outra configuração, já que estas agora aparecem condicionadas a considerações outras, devendo cada uma apresentar predicados capazes de legitimar tais individuais utilizações como momentos de um mais estrutural desenvolvimento sustentável. Certo é que, neste outro quadro principal, as Partes conseguiram proceder à definição de um engenhoso regime

(107) Estas avaliações de impactos dizem respeito não só a projetos ou a atividades em curso (muitas das quais são detalhadas de modo elaborado no Anexo II), mas também a planos e programas (artigo 9º, nº 1; trata-se então de avaliação de impacte estratégica: “As Partes também adoptam as medidas adequadas para aplicar os princípios de avaliação de impacte transfronteiriço aos planos e programas relativos às actividades previstas no n.º 2 do artigo 3.º”). Acresce que elas podem ocorrer numa base contínua, o que supõe monitorização contínua também (nº 4: “As Partes, no seio da Comissão, determinam quais os projectos e as actividades que, sendo susceptíveis de provocar impactes transfronteiriços, e em função da sua natureza, dimensão e localização, devem ser sujeitos a monitorização dos seus efeitos, bem como as condições e alcance dessa monitorização”).

(108) “(...) definição dos objectivos ou normas de qualidade para estas águas, nos termos das directivas comunitárias aplicáveis;”

(109) “1 — As Partes coordenam os procedimentos para a prevenção e o controlo da poluição produzida pelas descargas tóxicas e difusas e adoptam, no seu território, todas as medidas que se mostrem necessárias à protecção das águas transfronteiriças, de acordo com o direito comunitário, nomeadamente através da fixação dos valores limite de emissão e objectivos de qualidade do meio receptor.”

(110) “8 — As substâncias poluentes que são objecto de especial atenção, a que se refere o n.º 2 deste anexo, são as seguintes: a) Compostos organo-halogenados e substâncias que podem dar origem a tais compostos no meio aquático; b) Compostos organofosforados; c) Compostos orgânicos de estanho; d) Substâncias e preparações para as quais estejam evidenciadas propriedades cancerígenas, mutagénicas ou que podem afectar a reprodução no meio aquático; e) Hidrocarbonetos persistentes e substâncias orgânicas tóxicas, persistentes e bioacumuláveis; f) Cianetos; g) Metais e seus compostos; h) Arsénio e seus compostos; i) Biocidas e produtos fitossanitários; j) Matérias em suspensão; l) Substâncias que contribuem para a eutrofização (nomeadamente nitratos e fosfatos); m) Substâncias que exercem uma influência desfavorável sobre o equilíbrio de oxigénio (mensurável através de parâmetros como CBO, CQO).”

(111) “Pretendendo prevenir em comum os riscos que podem afectar as águas das bacias hidrográficas luso-espanholas ou resultar destas;”

(112) Na verdade, estas questões só posteriormente são consideradas. Na economia ou sistemática desta Convenção, obviamente deliberada, esta ordenação deve ser vista como significativa.

(113) É sintomático que mesmo este princípio tradicional do Direito Internacional da Água apareça hoje, não poucas vezes, reconfigurado, e não só substancial, mas até, também, nominalmente. Assim, no artigo 8º, nº 2 da Convenção de Nova Iorque, de 1997, sobre o Direito diverso da navegação dos cursos de água internacionais aparece designado como utilização e participação equitativa.

(114) Repare-se que, no preâmbulo da Convenção, nada acidentalmente, quando se “situa” ou diz das influências de Direito que sofre, se fala primeiro do Direito do ambiente e só depois direito da água: “No quadro do direito internacional e comunitário do ambiente e do aproveitamento sustentável da água”.

de caudais (artigos 16^o(115) e 19^o(116) do corpo principal da Convenção e Protocolo Adicional, quer o original, consagrador de um regime de caudais assumidamente provisório, quer o Protocolo revisto de 2008⁽¹¹⁷⁾) que, envolvendo garantias de caudais mínimos para o Estado de jusante (quase sempre Portugal), se aplica de modo diferenciado consoante estejam em causa *situações hidrológicas normais* ou *situações*

extremas, de exceção⁽¹¹⁸⁾. Codeterminam ainda este particular e complexo regime de caudais, considerações como: as explorações já existentes, cujas viabilidade e contínua operacionalidade são salvaguardadas (artigo 1^o, §1 c) e d) do Protocolo Adicional); as estruturas admitidas, nas quais se confia e em que se baseia para alcançar o cumprimento do regime de caudais (artigo 16^o, n.º 3⁽¹¹⁹⁾ em articulação com o n.º 1) e por forma a atingir objetivos de utilização ou propósitos ecossistémicos (por exemplo, artigo 1^o, §º 1, alíneas c) e d) do Protocolo Adicional); a água disponível em vários horizontes temporais (por exemplo, no caso da bacia do rio Tejo, artigo 4^o, §§ 2, 3 e 4 do Protocolo Adicional); os usos previsíveis (nomeadamente, artigo 1^o, §1 b) e c) do Protocolo Adicional); as necessidades ambientais – aquelas que são conhecidas ou simplesmente estimadas (artigo 6^o, §2 do Protocolo Adicional)⁽¹²⁰⁾. Para além disso, o regime das águas tem que respeitar uma *perspetiva* fundamentalmente *ambiental* que se traduz na exigência de que os caudais acordados, bem assim como as utilizações por esse intermédio viabilizadas, se comprovem em rigorosa conformidade com *objetivos ambientais* consagrados. O artigo 16^o, n.º 1, por exemplo, normativamente vincula esta “partilha das águas” a que se alcance o *bom estado* das águas⁽¹²¹⁾, enquanto o artigo 15^o, n.º 1 prescreve que as utilizações sejam *sustentáveis*⁽¹²²⁾. Claro que uma dificuldade que logo se colocava a regime com tal ambição era a que resultava da muito considerável falta de conhecimento de algumas destas relações, nomeadamente

(115) “Artigo 16.º Caudais

1 — As Partes, no seio da Comissão, definem, para cada bacia hidrográfica, de acordo com métodos adequados à sua especificidade, o regime de caudais necessário para garantir o bom estado das águas, os usos atuais e previsíveis e o respeito do regime vigente dos Convénios de 1964 e 1968.

2 — O regime de caudais, para cada bacia hidrográfica, é proposto pela Comissão e aprovado pela Conferência.

3 — Cada Parte assegura, no seu território, a gestão das infra-estruturas hidráulicas de modo a garantir o cumprimento dos caudais fixados.

4 — Qualquer captação de águas, independentemente do uso e destino geográfico dessas águas, supõe o cumprimento do regime de caudais e das demais disposições da Convenção.

5 — Até que se defina o regime de caudais a que se refere o n.º 1 do presente artigo, aplica-se o constante do Protocolo Adicional a esta Convenção.”

(116) “Artigo 19.º Secas e escassez de recursos

1 — As Partes coordenam as suas actuações para prevenir e controlar as situações de seca e escassez, estabelecem os mecanismos excepcionais para mitigar os efeitos das mesmas e definem a natureza das excepções ao regime geral estabelecido na presente Convenção, em especial no que se refere ao bom estado das águas, nos termos do direito comunitário aplicável.

2 — As medidas excepcionais referidas no número anterior incluem: a) As condições em que as medidas excepcionais podem ser aplicadas, incluindo a utilização de indicadores que permitam caracterizar as situações de seca e escassez de forma objectiva; b) As medidas para incentivar o controlo e a poupança dos consumos de água; c) As normas específicas de utilização dos recursos hídricos disponíveis para assegurar o abastecimento às populações; d) A gestão das infra-estruturas, em particular das que dispõem de capacidade significativa de armazenamento de água; e) As medidas de redução dos consumos e as de vigilância, para assegurar o seu cumprimento; f) As normas sobre descargas de águas residuais, captações, desvios e represamentos de água.

3 — A declaração de situação excepcional é comunicada pela Parte afectada a outra Parte, uma vez comprovadas as condições referidas na alínea a) do n.º 2 do presente artigo.

4 — As medidas excepcionais adoptadas pelas Partes, assim como as ocorrências observadas durante a situação excepcional, são comunicadas de imediato à comissão que poderá emitir os relatórios pertinentes.

5 — As Partes, no seio da Comissão, realizam estudos conjuntos sobre secas e situações de escassez para definir

as medidas para mitigar os seus efeitos e definem os critérios e os indicadores do regime excepcional e as medidas a adoptar nessas situações. Estes critérios, indicadores e medidas são definidos no prazo de dois anos, prorrogável por acordo especial.

6 — Na falta dos referidos critérios, indicadores e medidas, são adoptados os fixados no Protocolo Adicional a esta Convenção e no respectivo anexo.”

(117) Protocolo de Revisão da Convenção sobre Cooperação para a Protecção e o Aproveitamento Sustentável das Águas das Bacias Hidrográficas Luso-Espanholas (Convenção de Albufeira) e o Protocolo Adicional, acordado a nível político durante a 2.ª Conferência das Partes da Convenção, realizada em Madrid em 19 de Fevereiro de 2008 e assinado em 4 de Abril de 2008, aprovado pela Resolução da Assembleia da República n.º 62/2008, em 26 de Setembro de 2008, ratificado em 31 de Outubro de 2008.

(118) Para lá dos artigos 16^o e 19^o do corpo principal da Convenção, vide, por exemplo, artigo 4^o, n.ºs 2 e 3 do Protocolo Adicional, a respeito do rio Tejo. A parte IV tem por epígrafe “*Situações excepcionais*” e no artigo 19^o, n.º 1, a propósito de *secas e escassez de recursos*, pode ler-se: “(...) *mitigar os efeitos das mesmas e definem a natureza das excepções ao regime geral estabelecido na presente Convenção, (...)*”

(119) “3 — Cada Parte assegura, no seu território, a gestão das infra-estruturas hidráulicas de modo a garantir o cumprimento dos caudais fixados.”

(120) . Assim, em Portugal, Ministério do Ambiente e Ordenamento do Território – Instituto da Água, *Planos das Bacias Hidrográficas dos Rios Luso-Espanhóis. Síntese. Vol. I – Caracterização e Diagnóstico*, 2000, e Ministério do Ambiente e Ordenamento do Território – Instituto da Água, *Plano Nacional da Água – Síntese de Diagnóstico paradigma e Desafios. Cenários, objectivos e Medidas. Programação Física e Financeira. Aplicação e Avaliação do Plano*, s. l., s. d.

(121) “1 — As Partes, no seio da Comissão, definem, para cada bacia hidrográfica, de acordo com métodos adequados à sua especificidade, o regime de caudais necessário para garantir o bom estado das águas, (...).”

(122) “1 — As Partes reconhecem-se mutuamente o direito ao aproveitamento sustentável dos recursos hídricos das bacias hidrográficas luso-espanholas e o dever da sua protecção (...).”

quanto aos processos ecológicos associados às águas dos rios. E, contudo, tal conhecimento é crucial para determinar necessidades de água cientificamente fundadas. Daí que, a estas obrigações quantitativas desde logo se viessem associar outras, que se poderá qualificar de logísticas, a respeito da informação a colher e a disponibilizar (por exemplo, nos termos do artigo 5º⁽¹²³⁾ e do Anexo I). Daí também que, desde logo se pensasse, a par e também em resultado do esclarecimento normativo que a posterior adoção da Directiva-Quadro da Água iria facilitar⁽¹²⁴⁾, que os planos nacionais de bacia a adotar, constituiriam uma excelente oportunidade para reduzir a ainda persistente ignorância quanto a alguns destes dados ou até dos processos em causa. Daí ainda que tal regime de caudais, com simultâneo sentido garantístico e de previsibilidade, mas também de duradoura sustentabilidade ambiental, se não figure como pétreo ou estático, mas antes como provisório (artigo 16º, nº5)⁽¹²⁵⁾, carente de redefinição em função de tais ganhos de informação e conhecimento⁽¹²⁶⁾.

- c) c) Uma outra área da gestão das águas com conexões funcionais tanto com o objetivo “ambiental” da proteção das águas como com o da utilização sustentável das águas, mas que ainda mais sublinha o carácter avançado desta Convenção, como se apreende olhando ao Direito comparado, é a da *racionalidade, eficiência e economia* dos usos. A sua previsão

(123) “Artigo 5.º Permuta de informação

1 — As Partes procedem, através da Comissão, de forma regular e sistemática, à permuta da informação disponível sobre as matérias da Convenção e dos dados e registos a elas relativos, designadamente sobre: a) A gestão das águas das bacias hidrográficas discriminadas no n.º1 do artigo 3.º; b) As actividades susceptíveis de causar impactes transfronteiriços nas mesmas.

2 — As Partes permutam informação sobre a legislação, as estruturas organizatórias e práticas administrativas, com vista à promoção da eficácia da Convenção.

3 — No caso de uma Parte solicitar a outra informação de que esta não disponha, deve esta última esforçar-se por satisfazer a solicitação.

4 — Os dados e registos previstos nos números anteriores compreendem os discriminados no anexo I e são periodicamente revistos e actualizados.”

(124) Nomeadamente quando a Directiva-Quadro da Água, no que virão a ser os seus artigos 13º e 16º, define os planos de bacia e os programas de medidas como instrumentos ideais para prossecução destas questões.

(125) 1 — As Partes, no seio da Comissão, definem, para cada bacia hidrográfica, de acordo com métodos adequados à sua especificidade, o regime de caudais necessário para garantir o bom estado das águas, (...). 5 — Até que se defina o regime de caudais a que se refere o n.º 1 do presente artigo, aplica-se o constante do Protocolo Adicional a esta Convenção.

(126) O que, como adiante se verá, veio efetivamente a conduzir a que, posteriormente, em 2008, se dê uma revisão do Protocolo adicional, instrumental recetáculo deste regime de caudais e até do anexo ao mesmo.

equivale a um apelo normativo a deliberação e ação, não já, como tradicionalmente ocorria, sobre a oferta da água, mas outrossim sobre a própria demanda de água. O artigo 10º, nº1, alínea e) prescreve que se desenvolvam ações voluntárias “para promover a racionalidade e economia dos usos”⁽¹²⁷⁾. Em particular, espera-se a definição de objetivos comuns mais densos. Este escopo deve ainda ser alcançado, acrescenta-se, através da coordenação de planos de gestão e programas de medidas (artigo 10º, nº.1, alínea e), ‘in fine’)⁽¹²⁸⁾, bem como pelo intercâmbio de informação sobre as experiências e as perspectivas que cada uma das administrações hidráulicas tem sobre a matéria (artigo 15º, nº 3)⁽¹²⁹⁾.

- d) a intensa cooperação entre as Partes que a Convenção prevê (segundo parágrafo do Preâmbulo e artigos 2º e 4º), fundamentalmente dirigida a proteger as águas das bacias luso-espanholas e ecossistemas conexos e a assegurar um aproveitamento sustentável dos recursos hídricos, por vezes com ambicioso sentido visionário⁽¹³⁰⁾, não se restringe, porém, a meras situações de normalidade hídrica. Em renovado sinal da abrangência temática e da complexidade do novo regime que se institui, a administração de águas visada também respeita a situações menos comuns, situações de exceção ou extremas, sejam elas causadas pelo Homem ou resultantes de fenómenos naturais. A atual compreensão da gestão das águas antes a vê como um ‘continuum’, como um esforço continuado. Assim resulta, desde logo, do artigo 10º, nº 1, alíneas f), g), h). E, na Parte IV, a Convenção tipifica “incidentes de poluição accidental” (artigo 17º)⁽¹³¹⁾, “cheias” (artigo

(127) “e) Promover a racionalidade e a economia dos usos, através de objectivos comuns e da coordenação de planos e de programas de acções;”

(128) Pedro Cunha Serra, “A propósito dos planos de recursos hídricos. Subsídios para a definição de uma política nacional para o sector da água”, *Recursos Hídricos. Associação Portuguesa dos Recursos Hídricos*, 2000, vol. 21, nº 1, pp. 25-38.

(129) “3 — As Partes adoptam medidas e acções tendentes à racionalização e economia do aproveitamento dos recursos hídricos e coordenam, através da Comissão, a permuta de informação sobre as respectivas experiências e perspectivas.”

(130) Já se disse do carácter invulgar da previsão de ações dirigidas a agir sobre a demanda.

(131) “Artigo 17.º Incidentes de poluição accidental As Partes adoptam medidas destinadas à prevenção de incidentes de poluição accidental e à limitação das suas consequências para o homem e o ambiente, com a finalidade de assegurar, de maneira coerente e eficaz, níveis de protecção elevados nas bacias hidrográficas luso-espanholas.”

18º)⁽¹³²⁾, “secas e situações de escassez de recursos” (artigo 19º)⁽¹³³⁾. Assim se compreende também melhor a indicação normativa formulada pelo quinto parágrafo do Preâmbulo da Convenção, em que se evocam os riscos colocados pelas

águas⁽¹³⁴⁾, bem como a previsão do artigo 12º⁽¹³⁵⁾. Esta administração de *situações excepcionais*, que, noutros locais do texto convencional, mais dedicados à matéria de obrigações que chamaríamos logísticas, são também qualificadas como de *emergência* (artigos 11º⁽¹³⁶⁾ e 12º), é para ser atuada através da coordenação entre os dois Estados. Mais: ela diz respeito não só a emergências em vias de ocorrência (por exemplo, artigo 11º, n.ºs 1 e 2 e artigo 12º, n.º 2), mas também à prevenção das mesmas (artigo 11º, n.ºs 1, 2, 3 e artigo 12º, n.º 1). Prevêem-se ações de coordenação entre as duas Partes, nas áreas já enunciadas de secas e escassez de água (artigos 10º, n.º 1, alínea f), 11º e 17º); cheias (artigos 10º, n.º 1 alínea f), 11º e 18º); incidentes de poluição acidental (artigos 10º, n.º.1, alínea g), 11º e 19º); mas também da mais perene, duradoura, segurança de infraestruturas (artigos 10º, n.º.1, alínea h), 11º e 12º).

e) Por outro lado, e para tornar toda esta administração integrada das águas não só possível como exequível à luz dos ambiciosos objetivos e *standards* enunciados, não surpreende que se preveja a instituição de um sistema “instrumental”, “logístico”, de *controlo* e *avaliação* do estado qualitativo e quantitativo das águas, bem como ações de cooperação dirigidas a garantir dinamicamente o cumprimento do mesmo objetivo (artigo 10º, n.º 1, alínea i), bem como o artigo 9º, n.º 4, para apenas nomear duas normas nucleares). O *sistema de monitorização* que se concebe (por

(132) “Artigo 18.º Cheias

1 — As Partes coordenam as suas actuações e estabelecem os mecanismos excepcionais para minimizar os efeitos das cheias.

2 — As situações de alarme de cheia são declaradas por solicitação da Parte que se considere afectada e mantêm-se enquanto for necessário.

3 — Sempre que uma Parte verifique a existência de uma situação susceptível de provocar uma cheia na outra Parte, procede à transmissão imediata de tal informação às autoridades competentes, previamente definidas, em conformidade com os procedimentos acordados.

4 — As Partes comprometem-se a comunicar, em tempo real, durante as situações de alarme de cheia, os dados de que disponham sobre precipitação, caudais, níveis, situação de armazenamento das albufeiras e condições da sua operação, para apoiar a adopção das estratégias de gestão mais adequadas e a coordenação dessas estratégias.

5 — Durante a situação de alarme de cheia, a Parte afectada pode solicitar à outra Parte a adopção das medidas previstas, ou de quaisquer outras que se considerem necessárias, para prevenir, eliminar, mitigar ou controlar os efeitos da cheia.

6 — As Partes informam a Comissão sobre as acções solicitadas e realizadas para que esta avalie os resultados obtidos e proponha as correcções que considere oportunas.

7 — As Partes, no seio da Comissão, realizam estudos conjuntos sobre cheias para definir as medidas conducentes à mitigação dos seus efeitos, em particular as normas de operação das infra-estruturas hidráulicas pertinentes em situações de cheia. Estas normas são elaboradas no prazo de dois anos, prorrogável por acordo especial entre as Partes.”

(133) “Artigo 19.º Secas e escassez de recursos

1 — As Partes coordenam as suas actuações para prevenir e controlar as situações de seca e escassez, estabelecem os mecanismos excepcionais para mitigar os efeitos das mesmas e definem a natureza das excepções ao regime geral estabelecido na presente Convenção, em especial no que se refere ao bom estado das águas, nos termos do direito comunitário aplicável.

2 — As medidas excepcionais referidas no número anterior incluem: a) As condições em que as medidas excepcionais podem ser aplicadas, incluindo a utilização de indicadores que permitam caracterizar as situações de seca e escassez de forma objectiva; b) As medidas para incentivar o controlo e a poupança dos consumos de água; c) As normas específicas de utilização dos recursos hídricos disponíveis para assegurar o abastecimento às populações; d) A gestão das infra-estruturas, em particular das que dispõem de capacidade significativa de armazenamento de água; e) As medidas de redução dos consumos e as de vigilância, para assegurar o seu cumprimento; f) As normas sobre descargas de águas residuais, captações, desvios e represamentos de água.

3 — A declaração de situação excepcional é comunicada pela Parte afectada a outra Parte, uma vez comprovadas as condições referidas na alínea a) do n.º 2 do presente artigo.

4 — As medidas excepcionais adoptadas pelas Partes, assim como as ocorrências observadas durante a situação excepcional, são comunicadas de imediato à Comissão que poderá emitir os relatórios pertinentes.

5 — As Partes, no seio da Comissão, realizam estudos conjuntos sobre secas e situações de escassez para definir as medidas para mitigar os seus efeitos e definem os critérios e os indicadores do regime excepcional e as medidas a adoptar nessas situações. Estes critérios, indicadores e medidas são definidos no prazo de dois anos, prorrogável por acordo especial.

6 — Na falta dos referidos critérios, indicadores e medidas, são adoptados os fixados no Protocolo Adicional a esta Convenção e no respectivo anexo.”

(134) “Pretendendo prevenir em comum os riscos que podem afectar as águas das bacias hidrográficas luso-espanholas ou resultar destas;”

(135) “Artigo 12.º Segurança de infra-estruturas

1 — As Partes desenvolvem conjuntamente programas específicos sobre a segurança das infra-estruturas hidráulicas e a avaliação dos riscos que, em caso de ruptura ou acidente grave, possam originar efeitos adversos significativos sobre qualquer das Partes, assim como a avaliação dos riscos potenciais.

2 — Qualquer incidente desta natureza é imediatamente comunicado à outra Parte.”

(136) Artigo 11.º Sistemas de comunicação, alerta e emergência

1 — As Partes instituem ou aperfeiçoam sistemas conjuntos ou coordenados de comunicação, para transmitir informação de alerta ou emergência, para prevenir ou corrigir a situação e para tomar as decisões pertinentes.

2 — A informação relativa aos casos de alerta e de emergência atenderá às condições naturais ou derivadas da actividade humana que produzam ou indiquem situações de especial perigo para as pessoas, bens de carácter social, cultural, económico, ou para o ambiente.

3 — As Partes, no quadro da Comissão, informam sobre os procedimentos e as entidades competentes para a transmissão de informação relativa às situações de alerta e de emergência e sobre os planos de contingência para estas situações.

exemplo, artigo 5º, nº. 1⁽¹³⁷⁾ e 4⁽¹³⁸⁾, artigo 9º, nº. 4⁽¹³⁹⁾ e artigo 19º, nº. 4⁽¹⁴⁰⁾, também como um mecanismo de avaliação 'ex post' dos impactos de projetos já em funcionamento⁽¹⁴¹⁾ ⁽¹⁴²⁾, permite às Partes adotar as decisões informadas que as responsabilidades supramencionadas requerem. Certo é que uma boa gestão depende, crescentemente, de bem mais que uma informação de natureza imediata, tópica ou rotineira. Antes se sabe que, presentemente, ela, mais e mais, se deve conceber como *conhecimento profundo*⁽¹⁴³⁾. Assim se compreende que esta informação mais ambiciosa tenha que basear-se em *estudos* funcionalmente orientados, que indiquem as ações a prosseguir, mas cujas consequências, sabe-se disso antecipadamente, só serão medidas no futuro, bem assim como naquelas *tecnologias* que melhor garantam a satisfação de tais objetivos ambientais. Esta necessidade é denotada quando se apresenta o

(137) 1 — *As Partes procedem, através da Comissão, de forma regular e sistemática, à permuta da informação disponível sobre as matérias da Convenção e dos dados e registos a elas relativos, designadamente sobre: a) A gestão das águas das bacias hidrográficas discriminadas no n.º 1 do artigo 3.º; b) As actividades susceptíveis de causar impactes transfronteiriços nas mesmas.*

(138) 4 — *Os dados e registos previstos nos números anteriores compreendem os discriminados no anexo I e são periodicamente revistos e actualizados.*

(139) 4 — *As Partes, no seio da Comissão, determinam quais os projectos e as actividades que, sendo susceptíveis de provocar impactes transfronteiriços, e em função da sua natureza, dimensão e localização, devem ser sujeitos a monitorização dos seus efeitos, bem como as condições e alcance dessa monitorização.*

(140) 4 — *As medidas excepcionais adoptadas pelas Partes, assim como as ocorrências observadas durante a situação excepcional, são comunicadas de imediato.*

(141) Como logo por então advogava o Tribunal Internacional de Justiça no *Caso Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary V. Slovakia)*, (Acórdão de 25 de Setembro de 1997), *ILM*, 1998, vol. 37, pp. 162, ss., para. 112. Sobre o Caso, vide Paulo Canelas de Castro, "The Judgment in the Case Concerning the Gabčíkovo-Nagymaros Project: Positive Signs for the Evolution of International Water Law", pp. 21-.

(142) A ideia, e genericamente o conteúdo, alcance e sentido da obrigação de realização de avaliações de impactes transfronteiriços é prosseguida e clarificada ou aprofundada por jurisprudência posterior do Tribunal Mundial, nomeadamente no *Caso do Litígio relativo a Direitos de Navegação e Direitos Conexos (Costa Rica c. Nicarágua, 2009)* e no *Caso das Fábricas de Celulose no rio Uruguai (Argentina c. Uruguai, 2010)*. Cf. Paulo Canelas de Castro, *Mutações e Constâncias do Direito Internacional da Água. Mudanças de Paradigmas*. Coimbra, 2016, Universidade de Coimbra, pp. 135-139.

(143) Para além de ser um problema geral em todos os assuntos relacionados com o ambiente e os seus processos e equilíbrios, também se trata de um problema especificamente vivido na Península Ibérica a respeito dos seus recursos hídricos. Eis o que é claramente denotado pelo último parágrafo preambular da Convenção ("*Conscientes da necessidade de coordenar os esforços respectivos para o melhor conhecimento e a gestão das águas das bacias hidrográficas luso-espanholas;*").

Protocolo Adicional como provisório (artigo 16º, nº. 5)⁽¹⁴⁴⁾ e se relaciona a sua revisão com estudos mais profundos (artigo 16º, nº.5, conjugado com outras normas, como, por exemplo, o artigo 15º, nº. 4)⁽¹⁴⁵⁾. Como é ainda implicitamente reconhecida pelas Partes, quando estas se vinculam a cooperarem numa área mais sistémica, com esforços de Investigação e Desenvolvimento (artigo 10º, nº.1, alínea j)⁽¹⁴⁶⁾.

- f) Por fim, a cooperação prescrita também alcança ações de potenciação do cumprimento e desenvolvimento da disciplina. Assim se torna também claro que as Partes rejeitam uma visão do programa normativo da Convenção que o reduza a um enunciado de boas intenções e soluções perfeitas. Pelo contrário, fazem uma clara e resoluta opção por um *Direito vivo* – ou seja, por um Direito que seja genuinamente aplicado – ou um "*direito em ação*". Daí a atenção ao momento "posterior" da aplicação e execução do regime. Para este fim, integram no programa funcional principal ou no objeto temático da Convenção o objetivo de uma *aplicação completa* da Convenção (artigo 10º, nº. 1, alínea l)⁽¹⁴⁷⁾ e elegem este, em conjunto com o de *implementação, cumprimento, e eficácia* do sistema (artigo 5º, nº. 2⁽¹⁴⁸⁾ e artigo 10º, nº. 1 alínea m)⁽¹⁴⁹⁾, artigo 10º, nº. 3⁽¹⁵⁰⁾, como áreas específicas de cooperação entre as Partes. Acresce que este é um programa normativo com certeza carente de desenvolvimento. Desenvolvimento que virá com mais estudos a pedirem soluções mais apropriadas a um mais perfeito conhecimento da realidade (por

(144) "5 — Até que se defina o regime de caudais a que se refere o n.º 1 do presente artigo, aplica-se o constante do Protocolo Adicional a esta Convenção."

(145) "4 — *As Partes procedem, através da Comissão, à permuta de informação sobre as previsões de novas utilizações das águas das bacias hidrográficas luso-espanholas que sejam susceptíveis de modificar significativamente o seu regime hidrológico, com base em estudos e avaliações técnicas elaborados no quadro dos respectivos procedimentos de planeamento, tendo em vista a coordenação das actuações de aproveitamento sustentável dessas águas.*"

(146) "j) *Promover acções conjuntas de investigação e desenvolvimento tecnológico sobre as matérias objecto da Convenção;*"

(147) "l) *Promover acções de verificação do cumprimento da Convenção;*"

(148) "2 — *As Partes permutam informação sobre a legislação, as estruturas organizatórias e práticas administrativas, com vista à promoção da eficácia da Convenção.*"

(149) "m) *Promover acções de reforço da eficácia da Convenção.*"

(150) "3 — *As acções ou medidas de aplicação da presente Convenção não podem resultar num menor nível de protecção do estado actual das águas transfronteiriças, excepto nas situações e condições estabelecidas no direito comunitário.*"

exemplo, artigo 11º, nº. 1⁽¹⁵¹⁾, artigo 13º, nº. 2, alínea a)⁽¹⁵²⁾, artigo 15º, nº. 4⁽¹⁵³⁾, artigo 16º, nº. 5). Desenvolvimento haverá também através de instrumentos de planeamento e gestão primeiro elaborados num quadro nacional, que se prevê que sejam coordenados (artigo 10º, nº. 2⁽¹⁵⁴⁾). Mas desenvolvimento ainda porque, nomeadamente no quadro institucional instituído, mais e mais decisões se deliberarão que acrescentarão outros elementos ao regime jurídico que a Convenção polariza. Coerentemente, a Comissão instituída também vai ser vinculada, com explícita representação na sua designação oficial, à aplicação da Convenção, já de si necessariamente dinâmica, mas também ao seu desenvolvimento (artigo 20º). De igual modo, o seu quadro de atribuições e competências prevê explicitamente a faculdade de, não só adotar deliberações próprias (artigo 23º, nº s. 4 e 5⁽¹⁵⁵⁾), mas também de propor às Partes formas de desenvolvimento do regime bilateral (artigo 22º, nº. 3⁽¹⁵⁶⁾). Esta estratégia assumida, explícita nas suas próprias representações normativas, constitui uma solução original no plano do Direito Comparado aplicável ao sector⁽¹⁵⁷⁾.

(151) "1 — As Partes instituem ou aperfeiçoam sistemas conjuntos ou coordenados de comunicação, para transmitir informação de alerta ou emergência, para prevenir ou corrigir a situação e para tomar as decisões pertinentes."

(152) "a) Prevenir a degradação do estado das águas superficiais e melhorar a sua qualidade, com vista a alcançar o seu bom estado ou, no caso das águas com regimes hidrológicos modificados pela actividade humana ou artificiais, um bom potencial ecológico;"

(153) "4 — As Partes procedem, através da Comissão, à permuta de informação sobre as previsões de novas utilizações das águas das bacias hidrográficas luso-espanholas que sejam susceptíveis de modificar significativamente o seu regime hidrológico, com base em estudos e avaliações técnicas elaborados no quadro dos respectivos procedimentos de planeamento, tendo em vista a coordenação das actuações de aproveitamento sustentável dessas águas."

(154) "2 — As Partes procedem, para cada bacia hidrográfica, à coordenação dos planos de gestão e dos programas de medidas, gerais ou especiais, elaborados nos termos do direito comunitário."

(155) "4 — As deliberações da Comissão são adoptadas por acordo das duas delegações.
5 — As deliberações consideram-se feitas e produzem efeitos se, decorridos dois meses sobre a data da sua adopção, nenhuma das Partes solicitar formalmente a sua revisão ou o seu envio à Conferência."

(156) "3 — A Comissão pode propor às Partes as medidas de desenvolvimento do regime da relação bilateral."

(157) Como uma comparação com disposições análogas sobre responsabilidades em diversas Convenções cabalmente demonstra. Vide, contudo, artigo 18º, nº. 5 da Convenção do Danúbio de 1994 e artigo 5º, alínea e) dos Acordos de 1995 sobre o Mosela e o Escalda.

1. 6. Obrigações procedimentais

Simplemente, hoje sabe-se que a boa gestão das águas não implica só a identificação das áreas de ação interdependente em que se tem que operar. Como se não limita só à clarificação das soluções materiais ou critérios para problemas pontuais da vida. Na realidade, tal seria uma inaceitável simplificação: a prossecução do desenvolvimento sustentável não é um problema da adoção de decisões binárias (decisões do tipo "tudo ou nada") a adotar em tempos perfeitamente determinados. Pelo contrário, gerir um bem ambiental, administrar um curso de água, consiste num procedimento contínuo, de aproximação progressiva, rumo a este tipo de justiça ou verdade ambiental e de desenvolvimento. Refletindo apreendê-lo, a Convenção também faz uma definição realística e dinâmica dos procedimentos de implementação de um tal regime⁽¹⁵⁸⁾. Mas, vista a esta luz, a consideração pelas duas Partes da questão procedimental constitui ainda sinal inquestionável de genuinidade e determinação na prossecução de uma forma de gestão moderna, de tratamento consequente dos problemas realmente existentes, e, nomeadamente, daqueles, como, por exemplo, a previsão da construção de um grande barragem, que normalmente geram impactes e apreensões, ganhando-se por isso em estabelecer um quadro claro de interação entre os interessados que permita afrontá-los no respeito dos princípios e na prossecução dos objetivos de tal regime.

Esta atenção à questão procedimental exprimiuse, em primeiro lugar, ao nível bilateral, através das seguintes previsões: a) referência geral e repetida a uma obrigação genérica de cooperação, que, simultaneamente, também se apresenta como um dos objetivos principais do novo regime (para lá do título da Convenção, a letra e o conteúdo do artigo 2º, e especialmente o nº.1, a epígrafe do artigo 4º - que enuncia os objetivos e o principal mecanismo de cooperação -, bem como o artigo 10º, que é a norma chave que discrimina o acervo das medidas de cooperação entre as Partes ainda não definidas

(158) A importância desta dimensão do Direito da Água já havia sido devidamente sublinhada por Charles Bourne. Cf. os seus artigos coligidos por P. Wouters (ed.), *International Water Law. Selected Writings of Professor Charles B. Bourne*, London, 1997, especialmente a Parte III. Vide também o que dizemos in Paulo Canelas de Castro, "O regime jurídico das utilizações dos cursos de água internacionais no projecto da Comissão de Direito Internacional", *Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente*, 1996, n. 5/6, pp. 175-183.

nos artigos anteriores⁽¹⁵⁹⁾; b) uma (primeira) obrigação, específica, mas com objeto muito amplo, de permuta de informação entre as Partes (artigos 5º⁽¹⁶⁰⁾, 8º, nº.s 1 e 2⁽¹⁶¹⁾, 10º, nº.4⁽¹⁶²⁾, 11º⁽¹⁶³⁾, 12º, nº.2⁽¹⁶⁴⁾, e Anexo I); c) obrigação de disponibilização e efetivo fornecimento de informação pelas Partes

(159) Acresce que, embora normalmente se não faça explícita referência à cooperação, todas as outras obrigações – de meios ou de resultado –, para cuja realização as Partes têm de atuar conjuntamente ou de modo coordenado, constituem exemplos deste dever geral de cooperação. A relação, nesta Convenção, entre a obrigação geral e os deveres específicos lembra a relação que intercorre entre a obrigação geral prevista no artigo 8º e as obrigações especiais estatuídas nos artigos correspondentes à Parte III da Convenção das Nações Unidas. Para uma análise deste outro instrumento jurídico nuclear do Direito Internacional da Água, permita-se-nos o reenvio para Paulo Canelas de Castro, “O regime jurídico das utilizações dos cursos de água internacionais no projecto da Comissão de Direito Internacional”, *Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente*, 1996, n. 5/6, pp. 175-183.

(160) Artigo 5.o Permuta de informação

1 — As Partes procedem, através da Comissão, de forma regular e sistemática, à permuta da informação disponível sobre as matérias da Convenção e dos dados e registos a elas relativos, designadamente sobre: a) A gestão das águas das bacias hidrográficas discriminadas no n.o 1 do artigo 3.o; b) As actividades susceptíveis de causar impactes transfronteiriços nas mesmas.

2 — As Partes permutam informação sobre a legislação, as estruturas organizatórias e práticas administrativas, com vista à promoção da eficácia da Convenção.

3 — No caso de uma Parte solicitar a outra informação de que esta não disponha, deve esta última esforçar-se por satisfazer a solicitação.

4 — Os dados e registos previstos nos números anteriores compreendem os discriminados no anexo I e são periodicamente revistos e actualizados.

(161) Artigo 8.o Consultas sobre impactes transfronteiriços

1 — Sempre que uma Parte entenda que um projecto ou actividade das previstas no n.o 2 do artigo 3.o, a realizar no seu território, causa ou é susceptível de causar impacte transfronteiriço, notifica de imediato a outra Parte e remete conjuntamente a informação pertinente.

2 — Se uma Parte considerar que um projecto ou actividade das previstas no n.o 2 do artigo 3.o causa ou é susceptível de causar impacte transfronteiriço e dele não foi notificada, solicita à outra Parte, de maneira fundamentada, a informação que considere necessária.

(162) 4 — Qualquer informação prestada por uma Parte à Comissão Europeia ou a outro órgão internacional sobre as matérias relativas à presente Convenção é objecto de notificação simultânea à outra Parte.

(163) Artigo 11.o Sistemas de comunicação, alerta e emergência

1 — As Partes instituem ou aperfeiçoam sistemas conjuntos ou coordenados de comunicação, para transmitir informação de alerta ou emergência, para prevenir ou corrigir a situação e para tomar as decisões pertinentes.

2 — A informação relativa aos casos de alerta e de emergência atenderá às condições naturais ou derivadas da actividade humana que produzam ou indiquem situações de especial perigo para as pessoas, bens de carácter social, cultural, económico, ou para o ambiente.

3 — As Partes, no quadro da Comissão, informam sobre os procedimentos e as entidades competentes para a transmissão de informação relativa às situações de alerta e de emergência e sobre os planos de contingência para estas situações.

(164) 2 — Qualquer incidente desta natureza é imediatamente comunicado à outra Parte.

à própria Comissão (artigo 7º⁽¹⁶⁵⁾); d) notificação de certos projetos ambientalmente mais sensíveis, suscetíveis de produzir impactos (artigo 8º, nº.1)⁽¹⁶⁶⁾; e) procedimento de consultas, em certos casos especialmente delicados, tal como situações que envolvem impactos previsíveis (artigos 8º, nº.s 3 e 4⁽¹⁶⁷⁾ e 9º⁽¹⁶⁸⁾); f) previsão de realização de avaliações de impactos transfronteiriços (artigo 9º); g) coordenação dos instrumentos fundamentais da gestão de cada Estado, como sejam os planos de gestão e os programas de medidas (artigo 10º, nº. 2⁽¹⁶⁹⁾).

De qualquer maneira, é também importante relevar que esta resposta convencional à questão procedimental também é concebida num

(165) Artigo 7.º Informação à Comissão

1 — As Partes fornecem à Comissão toda a informação necessária ao exercício das suas atribuições e competências, designadamente a relativa: a) À identificação das entidades competentes para participar em actividades de cooperação no Quadro do objecto da Convenção; b) Ao modo de execução nacional das acções previstas pela Convenção; c) Às actividades previstas no n.o 2 do artigo 3.o

2 — As Partes elaboram anualmente um relatório, a remeter à Comissão, sobre a evolução da situação das matérias objecto da Convenção e da situação de execução nacional das acções nela previstas.

(166) A sua relevância e sensibilidade crucial para a questão da gestão de águas internacionais é largamente reconhecida. Vide, por exemplo, Aaron T. Wolf, *The Importance of Regional Co-operation on Water Management for Confidence-Building: Lessons Learned, Paper*, 2002.

(167) 3 — As Partes procedem a consultas, por força da notificação prevista nos números anteriores, quando se verifique a existência de indícios suficientes de que um projecto ou uma actividade das previstas no n.o 2 do artigo 3.º causa ou é susceptível de causar impacte transfronteiriço.

4 — As referidas consultas realizam-se no seio da Comissão, num prazo de seis meses, prorrogável de comum acordo por igual período, e visam encontrar uma solução que assegure a prevenção, eliminação, mitigação ou controlo do impacte, bem como, caso seja adequado, estabelecer as formas de responsabilidade de acordo com o direito internacional e comunitário aplicáveis, caso em que o prazo atrás referido é prorrogável por duas vezes.

(168) Artigo 9.o Avaliação de impactes transfronteiriços

1 — As Partes adoptam as disposições necessárias para que os projectos e as actividades objecto desta Convenção que, em função da sua natureza, dimensão e localização, devam ser submetidos a avaliação de impacte transfronteiriço, o sejam antes da sua aprovação. As Partes também adoptam as medidas adequadas para aplicar os princípios de avaliação de impacte transfronteiriço aos planos e programas relativos às actividades previstas no n.o 2 do artigo 3.o

2 — As Partes, no seio da Comissão, identificam os projectos e actividades que, em função da sua natureza, dimensões e localização, devem ser sujeitas a avaliação de impacte transfronteiriço, assim como os procedimentos para a realização dessa avaliação.

3 — Até que se adopte o acordo previsto no número anterior, os projectos e actividades que devem ser submetidos a avaliação de impacte transfronteiriço, assim como os procedimentos que devem basear essa avaliação, são os que constam do anexo II.

4 — As Partes, no seio da Comissão, determinam quais os projectos e as actividades que, sendo susceptíveis de provocar impactes transfronteiriços, e em função da sua natureza, dimensão e localização, devem ser sujeitos a monitorização dos seus efeitos, bem como as condições e alcance dessa monitorização.

(169) 2 — As Partes procedem, para cada bacia hidrográfica, à coordenação dos planos de gestão e dos programas de medidas, gerais ou especiais, elaborados nos termos do direito comunitário.

plano plurilateral, como um procedimento de relacionamento e comunicação com outros (ou, se se quiser, buscando inspiração em Habermas, através de ampla “inclusão do outro”⁽¹⁷⁰⁾), por esse meio bem provando a determinação das Partes em apresentarem-se como ‘sociedades abertas’⁽¹⁷¹⁾. Assim se prevê porque se reconhecem as vantagens que se ligam a essa condição e a esse relacionamento na prossecução dos valores ambientais e da sustentabilidade. Os pólos deste diálogo plurilateral são de uma dupla natureza. Desde logo, o ‘outro’ “supraestadual”, que também lide com problemas de gestão ou tenha responsabilidades nesta área (artigo 10º, nº. 4⁽¹⁷²⁾ e artigo 25º⁽¹⁷³⁾). Assim acontece, desde logo, com as Organizações Internacionais. Mas também o ‘outro’ “intra-infra-estadual”. Aqui cabe, em primeiro lugar, o ‘homem comum’ “anónimo”, que mais diretamente experimenta os problemas de gestão das águas. Como também relevam as organizações não governamentais (ONGs), uma vez que as suas funções típicas (v.g., conhecimento, responsabilização e transparência, assim como a capacidade de “mobilizar vergonha”, bem como a de conferir legitimidade), igualmente as colocam em contacto imediato com estas questões e as habilitam para a interação válida com as autoridades públicas participantes no procedimento de gestão. Os contributos de tais associações (em que se devem compreender os das comunidades epistémicas) são, em especial, de grande importância quer para os procedimentos de tomada de decisão, como para os procedimentos ou processos de controlo dos resultados daí advenientes - caso em que se lhes reconhece uma função de ‘guardiã’ ou ‘cão de guarda’. Foi seguramente para reforçar este fim que as Partes prometeram dar ao público (a noção, em que todos estes “portadores de interesses” – *stakeholders* -, colocados ao nível intraestadual, podem ser integrados) um acesso muito amplo a informação “nas matérias que são objeto da Convenção” (artigo

6º⁽¹⁷⁴⁾). Assim se viabiliza também uma significativa participação deste que parece ser concebida ou “definida” de modo irrestrito⁽¹⁷⁵⁾.

1.7. Obrigações organizativas

Em todo o caso, convém igualmente notar, um modelo de gestão não depende apenas do seu ‘quid’ ou conteúdo. Como também não radica apenas no seu ‘quomodo’ ou métodos de aplicação e execução, bem como os procedimentos a seguir perante circunstâncias especiais. Antes é, outrossim, também, uma função do ‘quiddam’ ou agente responsável por essa aplicação e pela efetiva realização daquele programa e modelo normativo substantivo de gestão. Ora, a este respeito, as Partes tiveram sempre presente a sua própria experiência ou prática de relação anterior à Convenção. Como se viu já, começaram por reconhecer a sua valia, estabelecendo que o regime da Convenção integraria toda e qualquer solução normativa prévia que não colidisse com as regras específicas da Convenção (artigo 27º). Mas, por outro lado, também dela pontualmente se apartaram; por exemplo, quando indicam que tal prática pode e até deve ser aperfeiçoada (artigo 31º⁽¹⁷⁶⁾). Mais especificamente, as Partes ajustaram

(174) Artigo 6.º Informação ao público

1 — As Partes criam as condições para, em conformidade com o direito comunitário, porem à disposição de quem apresente um pedido razoável a informação requerida sobre as matérias objecto desta Convenção.

2 — Esta regra não afecta o direito de as Partes indeferirem requerimento com fundamento no direito nacional, no direito comunitário e no direito internacional, quando a informação afecte: a) A segurança nacional; b) A confidencialidade dos procedimentos das autoridades públicas; c) As relações internacionais do Estado; d) A segurança dos cidadãos em geral; e) O segredo de justiça; f) A confidencialidade comercial e industrial; g) A protecção do ambiente, em caso de risco de uso indevido da própria informação.

3 — A informação recebida nos termos do artigo anterior é facultada ao público de acordo com os números anteriores deste artigo.

(175) Quanto às noções que podem ter sido determinantes para a muito ampla e abrangente formulação do nº. 1 do artigo 6º, vide, já depois da adoção da Convenção, Economic Commission for Europe, *The Aarhus Convention: An Implementation Guide*, New York and Geneva, 2000. É também de relevar que, embora se tenha optado por remeter importantes aspetos da estrutura e do funcionamento da Comissão, prevista no artigo 20º e no artigo 22º da Convenção, para outro instrumento normativo e momento posterior à sua entrada em vigor, assim dificultando imediatamente a apreensão do ‘pensamento normativo’ que lhe subjaz, o mesmo vem a evidenciar-se plenamente quando, no Estatuto da Comissão mais tarde adotado, se prevê a constituição de foros de consulta do público (artigo 6º):

(176) “Artigo 31.º Emendas

1 — A Convenção pode ser emendada por acordo das Partes.

2 — A Parte que pretenda emendar a presente Convenção comunica tal intenção à outra Parte através de notificação diplomática da qual conste a emenda proposta.

3 — A Parte notificada dispõe de um prazo de seis meses para aceitar ou recusar a emenda.

4 — A emenda aceite pelas Partes Contratantes é aprovada de acordo com as regras constitucionais de cada uma das Partes.

5 — A emenda devidamente aprovada entra em vigor à data da troca dos instrumentos diplomáticos adequados.”

(170) Vide Jürgen Habermas, *Die Einbeziehung des Anderen. Studien zur politischen Theorie*, Frankfurt am Main, 1996, Surkamp.

(171) Vide H. Bergson, in 1932, in *Les Deux Sources de la morale et de la religion*, Paris, 1982, pp. 283-307.

(172) “4 — Qualquer informação prestada por uma Parte à Comissão Europeia ou a outro órgão internacional sobre as matérias relativas à presente Convenção é objecto de notificação simultânea à outra Parte.”

(173) “Artigo 25.º Convite à realização de consultas
As Partes podem, de comum acordo, realizar consultas com as instâncias competentes da Comunidade Europeia ou qualquer outra organização internacional, em particular as de carácter técnico.”

na criação de um sistema institucional (sobretudo, artigo 4º, nº. 2 e Parte V⁽¹⁷⁷⁾, e também artigo 1º, nº. 1, alínea h)) cometido à prossecução dos objetivos, das obrigações, do programa normativo enunciado pela Convenção.

Trata-se de procurar sintetizar a experiência passada de gestão dos Convénios dos anos 60, com alguns ensinamentos colhidos na experiência da negociação da Convenção adotada em 1998, nomeadamente a da relevância tanto de momentos “técnicos”, ou de menor “politização” da prossecução do complexo programa de administração das águas (artigos 20º⁽¹⁷⁸⁾, 22º e 23º⁽¹⁷⁹⁾), como momentos de assumido contributo político, de direção, impulsão ou superação de bloqueios nesse tal longo caminho

de administração das águas (artigos 20º e 21º⁽¹⁸⁰⁾). E ainda de lhe adicionar alguns elementos novos, aptos a trazer resposta adequada às mais complexas ambições do novo regime.

É com estas diversas considerações em mente que este quadro institucional vai ser composto por dois níveis, a que correspondem outros tantos órgãos. O nível superior de organização, é constituído pela Conferência de Partes (artigo 21º), sendo composto essencialmente por líderes políticos (artigo 21º, nº.1). A Conferência reúne-se quando tal é tido por conveniente (artigo 21º, nº.2), para avaliar o estado da cooperação e definir novas direções ou caminhos, se necessário, vencendo os obstáculos identificados (artigo 21º, nº.2). Já o nível organizativo “comum”, institui-se no órgão “Comissão para a Aplicação e o Desenvolvimento da Convenção”. De acordo com a Convenção (artigo 22º, nº. 5), este órgão sucede à pretérita Comissão dos Rios Internacionais⁽¹⁸¹⁾. A Comissão é composta por duas delegações nacionais, de uma natureza fundamentalmente tecnocrática⁽¹⁸²⁾, sem dúvida compreendendo diplomatas, técnicos e juristas (artigo 22º, nº.1). A Comissão tem a responsabilidade coletiva da definição dos meios concretos da aplicação do regime convencional (artigo 22º, nº.1) e ainda de propositura às Partes das formas de o desenvolver (artigo 22º, nº.3). Para lá de proceder à definição das condições fundamentais da sua organização e seu funcionamento – composição (artigo 22º, nº.1), responsabilidades e poderes (artigo 22º, n.ºs 2 a 5 e artigo 23º, n.ºs 4 e 5), regras essenciais de funcionamento (artigo 23º, n.ºs 1 a 5) –, a Convenção também confere à Comissão poderes de autorregulação (artigo 23º, nº.6).

(177) “2 — Para realizar os objectivos definidos no n.o 1, as Partes estabelecem um mecanismo de cooperação cujas formas são as seguintes: a) Permuta de informação regular e sistemática sobre as matérias objecto da Convenção, assim como iniciativas internacionais relacionadas com estas; b) Consultas e actividades no âmbito dos órgãos instituídos pela Convenção; c) Adopção, individual ou conjunta, das medidas técnicas, jurídicas, administrativas ou outras, necessárias para a aplicação e o desenvolvimento da Convenção.”

(178) “Com vista à prossecução dos objectivos da presente Convenção, são instituídas (...) e a Comissão para a Aplicação e o Desenvolvimento da Convenção.”

(179) “Artigo 22.o Estrutura, atribuições e competências da Comissão para a Aplicação e o Desenvolvimento da Convenção

1 — A Comissão é composta por delegações nomeadas por cada uma das Partes, mediante prévio acordo quanto ao número de delegados, podendo criar as subcomissões e os grupos de trabalho que se considerem necessários.

2 — A Comissão exerce as competências previstas na Convenção, bem como as que sejam conferidas pelas Partes, para a prossecução dos objectivos e disposições da presente Convenção.

3 — A Comissão pode propor às Partes as medidas de desenvolvimento do regime da relação bilateral.

4 — A Comissão é o órgão privilegiado de resolução das questões relativas à interpretação e aplicação da Convenção.

5 — A Comissão sucede nas atribuições e competências da Comissão dos Rios Internacionais.

Artigo 23.o Funcionamento e deliberações da Comissão

1 — A Comissão reúne em sessão ordinária uma vez por ano e em sessão extraordinária sempre que uma das Partes o solicite, na data, lugar e com a ordem do dia a determinar por via diplomática.

2 — Salvo acordo especial das Partes, as reuniões realizam-se alternadamente em Portugal e em Espanha e são presididas pelo chefe da delegação da Parte em cujo território se realize.

3 — As línguas de trabalho são o português e o espanhol.

4 — As deliberações da Comissão são adoptadas por acordo das duas delegações.

5 — As deliberações consideram-se perfeitas e produzem efeitos se, decorridos dois meses sobre a data da sua adopção, nenhuma das Partes solicitar formalmente a sua revisão ou o seu envio à Conferência.

6 — O funcionamento da Comissão rege-se por regulamentos elaborados por ela própria e aprovados pelas Partes.”

(180) “Artigo 20.o Órgãos de cooperação

Com vista à prossecução dos objectivos da presente Convenção, são instituídas a Conferência das Partes (...).

Artigo 21.o Conferência das Partes

1 — A Conferência é composta pelos representantes indicados pelos Governos das Partes sob a presidência de cada um dos Estados ou em quem este delegue.

2 — A Conferência reúne-se quando as Partes o decidam.

3 — A Conferência reúne-se a solicitação de qualquer das Partes para avaliar e resolver aquelas questões sobre as quais tenham chegado a acordo no seio da Comissão.”

(181) Quanto à anterior Comissão e suas competências e poderes, vide artigos 14º a 21º, bem como o artigo 7º do Convénio de 1927, assim como os artigos 14º, 16º a 21º e 24º do Convénio de 1964 e ainda os artigos 17º a 22º, tal como o artigo 25º, do Convénio de 1968.

(182) Assim se seguem as recomendações das teorias funcionalistas, de acordo com as quais deve existir uma certa divisão de funções e estes problemas ganham em ser removidos da cena mais tipicamente política, pelo menos numa fase inicial do processo, sendo tratados a um nível mais técnico; a intervenção política antes se deverá reservar para a procura e conceção de soluções nos momentos em que se verifiquem impasses protraídos ao nível do tratamento “tecnocrático” das questões.

1. 8. Sistema de solução de litígios

Este sistema começa por assentar numa diferenciação substantiva fundamental: dois tipos fundamentais de situações, que são conceptual e normativamente diferenciadas, com base nas noções, intencionalmente distintas, de 'questões' (artigo 22º, nº.4⁽¹⁸³⁾) e 'litígios' (artigo 26º, nº.1⁽¹⁸⁴⁾).

A primeira ('questões'), diz respeito ao que, de outra forma, se poderiam qualificar como situações pré-contenciosas de administração das águas, situações de potencial colisão no procedimento de contínua deliberação e tomada de decisões sobre proteção das águas, sobre a sua vinculação a projetos de desenvolvimento sustentável, e ainda sobre outras questões conexas em que se prevê a cooperação das partes (por exemplo, segurança de barragens). Já a segunda ('litígios'), releva da solução de veros, polarizados, dissensos no tratamento jurídico. Trata-se de matéria contenciosa entre as Partes, de problemas de efetivo conflito de posições e direitos ('litígios')⁽¹⁸⁵⁾. No primeiro caso, de pré-contencioso, ainda estamos num âmbito de ação não facilmente diferenciável da comum administração das bacias. Daí que a Convenção ainda cometa o tratamento de tais 'questões' à Comissão. Já no segundo, quando se verificam litígios, *i.e.*, contencioso propriamente dito, há a previsão de um tratamento autónomo, o que desde logo se evidencia pelo facto de ser outro o sistema institucional chamado a prover a remédio jurídico, a trazer a solução ao conflito. Se a respeito da primeira modalidade, o mecanismo instituído é de natureza e aplicação mais genérica, já no que respeita ao último nível problemático, a Convenção define um mecanismo específico. Tal mecanismo (artigo 26º) funciona de acordo com formas várias ou envolvendo instâncias diferentes, numa escala gradativa de demanda da solução pacífica para o (protraído) conflito. Três formas, instâncias ou estádios se consegue identificar. Primeiro, a negociação entre as Partes ou a

utilização de qualquer outro método diplomático de solução de litígios (artigo 26º, nº.1). Olhando à compreensividade da referência às "Partes", afigura-se-nos que esta negociação pode ter lugar tanto na Comissão, como na Conferência, como ainda pode ser interpretada pelas próprias Partes diretamente, sem recorrer a qualquer quadro institucional. Em segundo lugar, se o litígio tiver um "carácter predominantemente técnico" e as Partes nisso convierem, deve-se recorrer a uma comissão de inquérito (artigo 26º, nº.2⁽¹⁸⁶⁾). A solução tem precedentes no plano do Direito Comparado (artigo 3º, nº. 7 da Convenção de Espoo e artigo 32º da Convenção das Nações Unidas) e pode também louvar-se de recomendações doutrinárias. Uma vez "passado um ano" sem que se tenha encontrado uma solução para o litígio legal (artigo 26º, nº.3⁽¹⁸⁷⁾), deve-se, em terceiro nível, recorrer a um tribunal de arbitragem, sendo que a sua composição e o seu modo de funcionamento são definidos pela própria Convenção (artigo 26º, nºs 4 a 8⁽¹⁸⁸⁾).

1. 9. A escala do tempo

O tempo a que a nova disciplina se reporta também é diferente: enquanto as Convenções anteriores apenas incidiam sobre (as obras previstas para) um futuro próximo e as regras respeitantes a partilha de águas apenas tratavam, indiscriminadamente, de situações típicas, a nova Convenção antes aparece comprometida com os objetivos duradouros, de longo prazo, da proteção das águas e de sustentabilidade do desenvolvimento nelas assente. Visivelmente, só um sentido de tempo diverso, mais amplo, permite trazer resposta a tais objetivos. Não surpreende, num tal quadro, que a Convenção evidencie atenção a tempos

(183) 4 — A Comissão é o órgão privilegiado de resolução das questões relativas à interpretação e aplicação da Convenção.

(184) 1 — Se se vier a produzir um litígio a propósito da interpretação e aplicação da presente Convenção, as Partes tentam chegar a uma solução por negociação ou por qualquer outro método diplomático de solução de litígios aceite por ambas as Partes.

(185) O Tribunal Permanente de Justiça Internacional, no caso *Mavrommatis*, esclareceu o significado de um 'litígio' (jurídico) quando declarou que, para os propósitos do estabelecimento da sua jurisdição, ao abrigo do artigo 26º do Mandato da Palestina, o termo significava "um desacordo quanto a um ponto de Direito ou de facto, um conflito de posições jurídicas ou de interesses entre duas pessoas". Cf. *Mavrommatis Palestine Concessions* (Gr. v. G.B.) (*Jurisdiction*), Judgment of 30 Aug. 1924, PCIJ Ser. A, No. 2, p. 6. Vide também *Applicability of Obligation to Arbitrate Under Section 21 of United Nations Headquarters Agreement of June 26, 1947*, 1988 ICJ Reports 12, precisamente citando a definição do Caso *Mavrommatis*.

(186) "2 — Se as Partes acordarem que o litígio tem carácter predominantemente técnico, privilegiam o recurso a uma comissão de inquérito."

(187) "3 — Se, transcorrido um ano, não tiver sido encontrada solução para o litígio, este é submetido a um tribunal arbitral."

(188) "4 — O tribunal arbitral é composto por três membros. Cada Parte nomeia um árbitro no prazo de três meses. Se, transcorrido esse prazo, uma das Partes não tiver nomeado árbitro, é este designado pelo Presidente do Tribunal Internacional de Justiça num prazo de dois meses. Os dois árbitros assim designados nomeiam, por comum acordo, no prazo de dois meses, o terceiro árbitro que preside ao tribunal. Na sua falta, e transcorrido um novo prazo de dois meses, o terceiro árbitro é designado pelo Presidente do Tribunal Internacional de Justiça no prazo de dois meses.

5 — O tribunal arbitral actua em conformidade com as normas de procedimento por si definidas, adoptando as decisões por maioria.

6 — O tribunal arbitral decide de acordo com as normas de direito internacional e, em particular, com as da presente Convenção.

7 — O tribunal arbitral formula a sentença num prazo de seis meses após a sua constituição, salvo se considerar necessário prorrogar o prazo por igual período.

8 — O tribunal arbitral adopta ainda todas as decisões que sejam necessárias ao cumprimento da sua atribuição."

também diversos, discriminando e regulando tanto situações “normais” (Parte III da Convenção⁽¹⁸⁹⁾ e n.º.2 dos artigos 2º⁽¹⁹⁰⁾ a 5º do Protocolo Adicional⁽¹⁹¹⁾) como situações excepcionais (Parte IV da Convenção e n.ºs 3 e 4 dos artigos 2º⁽¹⁹²⁾ a 5º⁽¹⁹³⁾ do Protocolo Adicional). Este novo sentido do fator tempo, esta nova perspectiva, pode ser explicada pelo facto de o horizonte do novo regime justamente não mais se restringir a problemas e gerações presentes, para os quais, ainda assim, não deixa de definir regras densas, como o regime de caudais estabelecido pelo Protocolo adicional, explicitamente previsto como sujeito a revisão (ponto 2 do Anexo ao Protocolo Adicional⁽¹⁹⁴⁾), mas antes também integrar e responder normativamente a algumas questões ou problemáticas futuras, bem assim como aos interesses das gerações futuras .

(189) A epígrafe da Parte III menciona “Protecção e aproveitamento sustentável”.

(190) “2 — As Partes, no seu território, realizam a gestão das águas da bacia hidrográfica do rio Minho de modo que o regime de caudais satisfaça o seguinte valor mínimo na secção definida no número anterior, salvo nos períodos de excepção regulados nos números seguintes: Caudal integral anual: 3700 hm³ /ano.”

(191) Os restantes artigos – de 3º a 5º- apenas variam na designação do rio em questão e nos caudais definidos.

(192) “3 — O regime de caudais definido no número anterior não se aplica nos períodos em que se verifique que a precipitação de referência na bacia hidrográfica, acumulada desde o início do ano hidrológico (1 de Outubro) até 1 de Julho, é inferior a 70% da precipitação média acumulada da bacia hidrográfica no mesmo período.

4 — O período de excepção cessa no 1.º mês a seguir ao mês de Dezembro em que a precipitação de referência sobre a bacia hidrográfica, acumulada desde o início do ano hidrológico, seja superior à média dos valores acumulados das precipitações sobre a bacia hidrográfica no mesmo período.”

(193) Os restantes artigos – de 3º a 5º - apenas variam na designação do rio em questão e na definição da excepção.

(194) “2 — As Partes acordam em rever, no seio da Comissão, o regime de caudais regulado no Protocolo Adicional, nos casos seguintes: a) Para o rio Douro: quando estejam esclarecidas as discrepâncias observadas nos registos de caudais nas secções de Miranda, Saucelle e a barragem de Pocinho; b) Para o rio Guadiana, na secção de Pomarão: quando estejam disponíveis os estudos sobre a situação ambiental do estuário do Guadiana, em curso de elaboração, passo prévio à entrada em serviço do aproveitamento de Alqueva; c) Para todos os rios internacionais, antes da aprovação de qualquer novo projecto de aproveitamento dos seus troços fronteiros ou dos troços fronteiros dos seus afluentes.”

Daí a abertura, pioneira, à elaboração de uma disciplina destinada a intervir sobre a demanda de água (artigo 10º, n.º.1, alínea e)⁽¹⁹⁵⁾. Daí ainda, por exemplo, a atenção devotada a todas as matérias ou temas relacionados com o problema dos impactes (artigos 8º e 9º ⁽¹⁹⁶⁾), ou dos riscos associados com as águas e estruturas que as retêm

(195) “e) Promover a racionalidade e a economia dos usos, através de objectivos comuns e da coordenação de planos e de programas de acções;”

(196) “Artigo 8.º Consultas sobre impactes transfronteiriços
1 — Sempre que uma Parte entenda que um projecto ou actividade das previstas no n.º 2 do artigo 3.º, a realizar no seu território, causa ou é susceptível de causar impacte transfronteiriço, notifica de imediato a outra Parte e remete conjuntamente a informação pertinente.

2 — Se uma Parte considerar que um projecto ou actividade das previstas no n.º 2 do artigo 3.º causa ou é susceptível de causar impacte transfronteiriço e dele não foi notificada, solicita à outra Parte, de maneira fundamentada, a informação que considere necessária.

3 — As Partes procedem a consultas, por força da notificação prevista nos números anteriores, quando se verifique a existência de indícios suficientes de que um projecto ou uma actividade das previstas no n.º 2 do artigo 3.º causa ou é susceptível de causar impacte transfronteiriço.

4 — As referidas consultas realizam-se no seio da Comissão, num prazo de seis meses, prorrogável de comum acordo por igual período, e visam encontrar uma solução que assegure a prevenção, eliminação, mitigação ou controlo do impacte, bem como, caso seja adequado, estabelecer as formas de responsabilidade de acordo com o direito internacional e comunitário aplicáveis, caso em que o prazo atrás referido é prorrogável por duas vezes.

5 — No caso de as Partes não chegarem a acordo no seio da Comissão no prazo previsto no número anterior, é aplicável o disposto no artigo 26.º desta Convenção.

6 — Quando, no decurso do procedimento de consultas a que se referem os números anteriores, as Partes verifiquem a existência de impacte transfronteiriço, suspendem, total ou parcialmente, durante um período a definir conjuntamente, a execução do projecto, salvo acordo em contrário a estabelecer no prazo de dois meses. Do mesmo modo, tratando-se de actividades em curso, as Partes abstêm-se de executar as medidas que impliquem um agravamento da situação.

7 — Se da suspensão do projecto ou da abstenção da execução das medidas a que se refere o número anterior resultar perigo irremediável para a protecção da saúde ou da segurança pública, ou de qualquer outro interesse público relevante, a Parte interessada pode proceder à execução do projecto ou prosseguir a actividade, sem prejuízo de eventual responsabilidade.

Artigo 9.º Avaliação de impactes transfronteiriços

1 — As Partes adoptam as disposições necessárias para que os projectos e as actividades objecto desta Convenção que, em função da sua natureza, dimensão e localização, devam ser submetidos a avaliação de impacte transfronteiriço, o sejam antes da sua aprovação. As Partes também adoptam as medidas adequadas para aplicar os princípios de avaliação de impacte transfronteiriço aos planos e programas relativos às actividades previstas no n.º 2 do artigo 3.º

2 — As Partes, no seio da Comissão, identificam os projectos e actividades que, em função da sua natureza, dimensões e localização, devem ser sujeitas a avaliação de impacte transfronteiriço, assim como os procedimentos para a realização dessa avaliação.

3 — Até que se adopte o acordo previsto no número anterior, os projectos e actividades que devem ser submetidos a avaliação de impacte transfronteiriço, assim como os procedimentos que devem basear essa avaliação, são os que constam do anexo II.

4 — As Partes, no seio da Comissão, determinam quais os projectos e as actividades que, sendo susceptíveis de provocar impactes transfronteiriços, e em função da sua natureza, dimensão e localização, devem ser sujeitos a monitorização dos seus efeitos.”

(v.g., artigo 12º⁽¹⁹⁷⁾ e artigo 18º⁽¹⁹⁸⁾). É verdade que esta segunda dimensão do futuro encarado ou dos riscos que se pretende evitar é menos densamente expressa ao nível das ações ou das medidas que são imediatamente reguladas ou dos seus parâmetros materiais. Em todo o caso, ela já encontra importante expressão na definição dos procedimentos que devem ser seguidos, bem como dos instrumentos que devem ser utilizados (por exemplo, artigo 10º, nº.1, alínea e)). Acresce que, por vezes, ela até envolve a cominação de prazos (por exemplo, artigo 18º, nº. 7), para se alcançar o cumprimento e a execução de tais ações. É também sinal eloquente desta outra perspetiva, necessária para uma gestão que se quer holística e complexa, que a própria Convenção se não restrinja a definir disciplinas primárias para questões substantivas, procedimentais, organizativas, se não limite a postular as obrigações primárias correspondentes, mas antes também empreste clara atenção normativa à questão “secundária” da sua interpretação e aplicação, e mesmo do seu desenvolvimento (artigo 10º, nº. 1, alíneas l) e m)). Ao assim fazer, a Convenção abre o Direito que nela se verte ao paralelo acompanhamento da seguramente duradoura administração das águas de que substancialmente cuida.

(197) “Artigo 12.o Segurança de infra-estruturas

1 — As Partes desenvolvem conjuntamente programas específicos sobre a segurança das infra-estruturas hidráulicas e a avaliação dos riscos que, em caso de ruptura ou acidente grave, possam originar efeitos adversos significativos sobre qualquer das Partes, assim como a avaliação dos riscos potenciais.

2 — Qualquer incidente desta natureza é imediatamente comunicado à outra Parte.”

(198) “Artigo 18.o Cheias

1 — As Partes coordenam as suas actuações e estabelecem os mecanismos excepcionais para minimizar os efeitos das cheias.

2 — As situações de alarme de cheia são declaradas por solicitação da Parte que se considere afectada e mantêm-se enquanto for necessário.

3 — Sempre que uma Parte verifique a existência de uma situação susceptível de provocar uma cheia na outra Parte, procede à transmissão imediata de tal informação às autoridades competentes, previamente definidas, em conformidade com os procedimentos acordados.

4 — As Partes comprometem-se a comunicar, em tempo real, durante as situações de alarme de cheia, os dados de que disponham sobre precipitação, caudais, níveis, situação de armazenamento das albufeiras e condições da sua operação, para apoiar a adopção das estratégias de gestão mais adequadas e a coordenação dessas estratégias.

5 — Durante a situação de alarme de cheia, a Parte afectada pode solicitar à outra Parte a adopção das medidas previstas, ou de quaisquer outras que se considerem necessárias, para prevenir, eliminar, mitigar ou controlar os efeitos da cheia.

6 — As Partes informam a Comissão sobre as acções solicitadas e realizadas para que esta avalie os resultados obtidos e proponha as correcções que considere oportunas.

7 — As Partes, no seio da Comissão, realizam estudos conjuntos sobre cheias para definir as medidas conducentes à mitigação dos seus efeitos, em particular as normas de operação das infra-estruturas hidráulicas pertinentes em situações de cheia. Estas normas são elaboradas no prazo de dois anos, prorrogável por acordo especial entre as Partes.”

1. 10. Relação com outros regimes e instrumentos

Claramente inspirada nos mais modernos desenvolvimentos de um Direito Internacional da Água então em profunda reconstrução⁽¹⁹⁹⁾ (e nomeadamente, no plano do Direito internacional à escala universal, com a Convenção das Nações Unidas, e, no plano regional, ou regional alargado, da Comissão Económica para a Europa das Nações Unidas⁽²⁰⁰⁾, com as Convenções de Helsínquia e de Espoo, que, contudo, os dois Estados Partes tinham desigualmente ratificado) bem como de um Direito Comunitário também por então em ebulitiva transformação⁽²⁰¹⁾ (Direito que, em parte, a Convenção resolutamente também substancialmente integra ou antecipa: por exemplo, artigo 2º, nº. 1, artigo 8º, nº4, *in fine*, na referência a possível responsabilidade, ou artigo 13º, nº3, quanto aos termos e prazos de realização dos objetivos nessa norma enunciados), a Convenção não se reduz às soluções de tais instrumentos “maiores”. Antes, por um lado, logo os transforma, “fundindo-os” e integrando-os no regime substancial que vai estabelecer.

É o que faz, em primeiro lugar, quando substancialmente “comunitariza” ou “europeiza” o Direito Internacional que afirma para a particular relação luso-espanhola; isto é, a Convenção torna-o, em muitos passos, mais exigente que as injunções mais exigentes do Direito Internacional mais geral, aproximando-o de desenvolvimentos comunitários. Assim é, genericamente, sobretudo em matéria de proteção ambiental das águas.

(199) Intentamos captar estas evoluções *in* Paulo Canelas de Castro, “Cambiamento dei paradigmi nella legislazione internazionale e europea a tutela delle acque”, *Rivista Giuridica dell’Ambiente*, 2006, n. 6, pp. 829-853 e Paulo Canelas de Castro, “Trends of Development of International Water Law”, *Beijing Law Review*, 2015, vol. 6, n. 4, pp 285-295.

(200) Sabe-se que este quadro institucional de conformação do Direito Internacional e que se tem especialmente dedicado a reconstrução do Direito Internacional da Água, não representa só Estados europeus, mas também importantes Estados da América do Norte, e tende a abrir-se a outros Estados mais. Cf. Attila Tanzi, *The Consolidation of International Water Law. A Comparative Analysis of the UN and UNECE Water Convention*, Napoli, 2017, Editoriale Scientifica.

(201) Depois de três “ondas” ou fases de progressiva construção do Direito comunitário da água, feito de numerosas Diretivas, este vem a refazer-se e racionalizar-se na Directiva Quadro da Água, por então ainda só em processo de negociação, e que foi adotada em 2000, no âmbito da então Presidência portuguesa da União Europeia. Descrevemos esta evolução e analisamos o sentido da racionalização do sector pretendida com a adopção da Directiva-Quadro da Água, em especial, nos nossos estudos, Paulo Canelas de Castro, “Novos Rumos do Direito Comunitário da Água: a caminho de uma revolução(tranquila)?”, *Revista do CEDOUA*, 1998, n.1, pp. 11-36 e Paulo Canelas de Castro, “A Directiva-Quadro da Água: A Peça que Faltava no Mosaico Normativo Europeu de Governança Multi-Nível da Água?”, *in* Paulo Borba Casella e André de Carvalho Ramos (org.), *Direito Internacional: Homenagem a Adherbal Meira Mattos*, São Paulo, 2009, Quartier Latin, pp. 346-381.

Em segundo lugar, a Convenção, de alguma sorte, também “internacionaliza” o Direito Comunitário, quando faz obrigatórias, certas, ou empresta natureza mais cogente, no especial plano internacional bilateral, a/às obrigações ou faculdades desse Direito comunitário por vezes ainda muito “introspectivo” (e nessa medida, incerto na sua eficácia internacional, mesmo dos Estados Membros da União), ou limitado a obrigações de meios (que assim se vêem transformadas em resultados obrigatórios, ou que, assim, em geral se prevêem sujeitos a coordenação).

Em geral, a Convenção desenvolve tais soluções inspiradoras, inicialmente colhidas noutros ordenamentos (v.g., a noção, então ainda *in statu nascendi*, de “boa qualidade - também ecológica - das águas”), no específico plano internacional local luso-espanhol.

A Convenção procede, aliás, de idêntica forma em relação ao regime bilateral previamente vigente. Assim é que a norma que se lhe dirige, o artigo 27º, embora traduza, em primeiro lugar, um propósito de assimilação da realidade e do direito, também limite explicitamente a persistente validade do Direito “velho” ao respeito dos parâmetros materiais e procedimentais novos, insistindo na compatibilidade de obrigações⁽²⁰²⁾.

Nestas vertentes, a Convenção assume-se, pois, como plataforma normativa de união: entre o Direito Internacional mais “geral” e o Direito internacional bilateral que lhe compete; entre o Direito Internacional e o Direito comunitário. E, em mais um indício de uma aguda atenção ao fator tempo na sorte das disciplinas jurídicas, fá-lo tanto no plano temporal da sincronia, como, também, no da diacronia, já que também interliga o Direito “velho”, das convenções anteriores, com o Direito “novo” que nela se verte ou para que ela abre. Mais até: sabedora da grande dose de desconhecimentos que globalmente caracteriza o domínio da coisa ambiental, reconhecedora da importância da abertura ao tempo, integradora da necessidade de conceber o Direito também como procedimento, a Convenção projeta-se também normativamente sobre o futuro. É o que, conceptualmente faz, quando se apresenta como definidora de um “quadro de cooperação” (artigo 2º, nº 1), como peça apenas de um “regime” (artigo 27º, nº2), assim bem

conotando que este a transcende, ou quando apela à “*prossecução da cooperação*” (artigo 2º, nº2) ou à “*aplicação e ao desenvolvimento*” (artigo 4º, nº2). É o que, depois, também confirma no plano material das suas normas, ao ordenar a realização de estudos e ao prever revisões em certos tempos (artigos 16º, nº5, 18º, nº7, 19º, nºs 5 e 6); quando chama a atenção para princípios orientadores (artigo 2º, nº2); quando prevê formas de integração de lacunas ou incertezas conceptuais (artigos 1º, nº 2 e 10º, nº1, alíneas l) e m)); ou ainda quando apela à verificação e, desde logo, ao cumprimento (artigo 10º, nº1, alíneas l) e m)). Por fim, assim é também nos planos procedimental e organizativo, quando concebe os mecanismos da dinâmica renovação. Ou ainda, no plano instrumental, quando aponta para a necessidade de se ver complementada por planos de gestão e programas de medidas (artigo 13º, nº2). Vale por dizer que, ancorada no Direito, integrando diversos Direitos e para eles também reenviando, a Convenção não tem qualquer pretensão de esgotar o Direito luso-espanhol para a gestão das águas comuns. Antes lhe subjaz a notável modéstia normativa, que é também sinal de realismo, da ideia da subsidiariedade: ela é o ponto possível, e, porventura, também ótimo, a final a cada tempo, da densificação conceptual, material, procedimental, organizativa, instrumental, de um Direito e da vontade que lhe subjaz. E não os consome; antes os potencia, quando apela ao seu renovador aperfeiçoamento.

2. Significado da nova Convenção

Inquestionavelmente, a nova Convenção Luso-Espanhola de Albufeira constitui um estádio normativo de grande inovação, num outro patamar de ambição na gestão das águas dos rios partilhados entre os dois Estados da Península Ibérica. Em particular, é visível que ela corresponde a um Direito de opções, de amizades por determinados objetivos e valores. O regime jurídico que a Convenção vai determinar é axiologicamente informado e teleologicamente dirigido. Opta-se por valores novos como o do holismo na gestão complexa das águas. A Convenção é também um claro programa de amizade ambiental. Nela vai aína uma escolha evidente por uma outra visão, integradora, das relações socio-jurídicas relevantes: a Convenção opta pela inclusividade, é portadora de amizade social, na definição das posições jurídicas e direitos relevantes. A estas opções fundamentais, acresce ainda uma amizade normativa: a Convenção integra também normas e momentos jurídicos vários num todo sistemático próprio. Acresce que a Convenção se apresenta mesmo como instância

(202) “Artigo 27.º Vigência do regime dos anteriores convénios luso-espanhóis

1 — As Partes aceitam os aproveitamentos existentes à data da entrada em vigor da presente Convenção compatíveis com o regime dos Convénios de 1964 e 1968, bem como os aproveitamentos aí previstos, sem prejuízo do estabelecido nas demais disposições da presente Convenção.

2 — O regime dos convénios luso-espanhóis relativos à presente matéria continua em vigor na medida em que não colida com a aplicação das normas da presente Convenção.

de integração de ordenamentos jurídicos no tratamento dos problemas de gestão das águas partilhadas. A Convenção integra-se no mais contemporâneo estágio de desenvolvimento do Direito Internacional e do Direito Comunitário mais amplos, e configura-se como dinâmico recetáculo dos seus mais progressistas elementos normativos, que assim surgem como fatores de potenciação e rejuvenescimento de um regime atento ao tempo que corre.

Tudo significa que a Convenção tem igualmente ambição diversa dos instrumentos jurídicos bilaterais que a precederam. Diversamente destes, ainda fundamentalmente ancorados, quase resignados, poder-se-ia mesmo acrescentar, n/a uma realidade da qual pouco se afastam, a Convenção é sobretudo instrumento de afirmação de um ideal transformador da tradicional gestão luso-espanhola das águas partilhadas, justamente com o conteúdo e o sentido normativos que as suas opções cardinais denotadas, as suas amizades normativas determinam. Globalmente, postula o que a ciência designa de gestão integrada de recursos hídricos, conceito-modelo exemplarmente explicitado pela Agenda 21 no seu Capítulo 18. Vale por dizer, que a Convenção, ao nível normativo, opera um vero corte epistemológico, uma “revolução científica”, uma plural mudança de paradigmas⁽²⁰³⁾.

C. AVALIAÇÃO DO NOVO REGIME E DA PRÁTICA APLICATIVA, COM PROJEÇÃO SOBRE O FUTURO

1. Breve sùmula da experiência aplicativa da Convenção

Inovador, ambicioso, envolvendo veras mudanças de paradigmas, o regime iniciado pela Convenção começa por cumprir a sua mensagem e promessa normativas constituindo *referência normativa* para a *atuação da administração das águas* e efetivamente passando a reger a administração dos recursos hídricos partilhados nas relações bilaterais que se lhe referem expressamente.

Assim acontece, pois, desde logo, com os *Estados Partes* da Convenção, individualmente considerados. No quadro do seu espaço jurisdicional, os dois Estados vão operar transformações aplicativas da Convenção e dos seus preceitos, porventura em conjunto com as normas do Direito comunitário, cada vez mais imbrincado com o regime internacional bilateral.

Assim aconteceu em Portugal, muito em especial,

em ação concreta de realização de ‘autorização’ normativa, com a, por fim, materialização do *Empreendimento de Fins Múltiplos do Alqueva*. Com este cria-se finalmente reserva de água capaz de viabilizar o tão desejado desenvolvimento sustentável de uma das regiões menos bafejadas de tal ponto de vista e, porventura também, um sistema potencialmente útil para a resolução de problemas a jusante, *notius* no troço final, internacional, do Guadiana. A sua concretização ou realização final estava acautelada por diversas normas vindas já dos anos sessenta do século XX. Mas também é a razão da redefinição de outras regras (*notius* a respeito do regime de caudais: artigo 5º, nº.5 do Protocolo Adicional⁽²⁰⁴⁾, ponto 2, alínea b) do Anexo ao Protocolo adicional⁽²⁰⁵⁾).

Assim acontece ainda, por exemplo, quanto a esse momento aplicativo fundamental que é o *planeamento hídrico nacional*, reconstituindo-o de modo muito inovador, em geral. Acresce que ambos os Estados o fazem também, em especial, para as áreas das bacias luso-espanholas sob sua jurisdição. Fazem-no através de estreita coordenação das atividades das respetivas administrações, já que ambos, valendo-se da faculdade estatuída pelo artigo 13º da Directiva-Quadro da Água, optaram por não realizar planos conjuntos. Eis o que se evidencia exemplarmente nos *planos de gestão de região hidrográfica* respeitantes às *bacias luso-espanholas* que foram adotados desde que a Convenção entrou em vigor. Nestes instrumentos decorrentes dos vários ciclos de planeamento que intervieram desde a conclusão da Convenção, como nos programas de gestão neles assentes, coordenam-se ações que outrora ocorreriam de forma autárcica, de ‘costas voltadas’. Desde a caracterização de cada bacia hidrográfica, com as suas pressões, impactos e correspondente análise económica (de acordo com o artigo 5º da Directiva-Quadro, e essencialmente completada em 2004, no primeiro ciclo de planeamento) até à realização dos objectivos de qualidade, nos termos do artigo 4º, passando pela harmonização dos métodos para a determinação da qualidade ecológica, e a harmonização dos métodos para a definição de tipos de meios hídricos, pela coordenação do conjunto de análises desenvolvidos no âmbito do Artigo 5º e Anexos II e III da Directiva-Quadro, pela coordenação no processo de definição das

(204) “5 — O regime de caudais integrais anuais referido nos n.os 2 e 3 não se aplica até que se inicie o enchimento da albufeira de Alqueva.”

(205) “b) Para o rio Guadiana, na secção de Pomarão: quando estejam disponíveis os estudos sobre a situação ambiental do estuário do Guadiana, em curso de elaboração, passo prévio à entrada em serviço do aproveitamento de Alqueva;”

(203) Cf. Thomas Kuhn, *The Structure of Scientific Revolutions*, Chicago, 1962.

condições de referência e dos locais de referência e a identificação de zonas protegidas potencialmente afectadas pela região hidrográfica internacional, a identificação dos poluentes a considerar na definição do estado ecológico pelo estabelecimento de rede de monitorização (artigo 8º), início das consultas do público (artigo 14º, em 2006, no primeiro ciclo de planeamento europeu), após o desenvolvimento de um mecanismo harmonizado de participação do público, introdução de políticas de preços, em consonância com o artigo 9º. Assim acontece também com os *programas de medidas* destinados a prover à satisfação dos objectivos do programa normativo fundamental (artigo 11º da Directiva-Quadro da Água). Mais e mais, o quadro bilateral definido pela Convenção e o espaço institucional que ela criou, constituiu o foro primacial da assunção do correspondente cometimento. Demonstrou-o, por exemplo, a acta da XX Reunião Plenária pela qual se aprovou o instrumento de coordenação internacional dos planos hidrológicos de região hidrográfica do que era então o terceiro ciclo de planeamento. Assim se evidencia como este momento primordial de gestão de águas, que o planeamento hidrológico sempre foi e continua a ser, cada vez menos se figura como questão de suficiência nacional, “soberana”, mas antes como instância de *administração internacional* (e *comunitária*). Assim é, nos padrões do Direito de referência como na efetivação. Acresce que se trata até de *administração internacional* (e *comunitária*) *institucionalizada*: no caso vertente, institucionalizada na Comissão para o Acompanhamento e Desenvolvimento da Convenção. No que respeita aos rios luso-espanhóis, a máxima “*orgulhosamente sós!*” é definitivamente memória histórica.

Assim acontece, pois, com os Estados e as suas administrações nacionais. Mas assim acontece justamente também no seio da *estrutura dual* responsável pelo cumprimento, pela aplicação e pelo desenvolvimento da Convenção.

O primeiro elemento deste esquema institucional, a *Conferência das Partes*, órgão supremo da cooperação que, nos termos dos artigos 20º e 21º deve definir a estratégia da aplicação e desenvolvimento da Convenção, reuniu-se três vezes: em julho de 2005, em Lisboa, em 19 de fevereiro de 2008, Madrid, e em 20 de julho de 2015, no Porto.

Já quanto ao segundo elemento deste conjunto institucional, a *Comissão conjunta*, oficialmente designada de Comissão para o Acompanhamento e Desenvolvimento da Convenção, e vulgarmente conhecida pela sigla CADC, Comissão que é responsabilizada como guardiã da contínua

administração do regime, em complemento à intervenção pontual, mais ‘política’, de direção e impulso da Conferência das Partes, há que assinalar que as suas atividades tiveram início no ano de 2000, com a entrada em vigor da Convenção. Na Primeira Reunião Plenária, para lá de se ter decidido dar continuidade aos trabalhos anteriormente desenvolvidos pela, então extinta, Comissão dos Rios Internacionais, definiu-se o Estatuto da Comissão e, mormente, o modelo sobre a estrutura e o funcionamento da Comissão. Fazendo uso da competência de autorregulação que a Convenção lhe comete, a Comissão decidiu constituir dois tipos de órgãos subsidiários: Subcomissões e Grupos de Trabalho. Já em 2006, procedeu-se à reorganização desta estrutura, melhor definindo os mandatos dos grupos de trabalho à luz das vastas tarefas impostas pelo regime da Convenção integrado pelas obrigações decorrentes do Direito comunitário e, muito em especial, da Directiva Quadro da Água.

Em cumprimento das atribuições e responsabilidades primeiro definidas pela Convenção, uma outra expressão principal desta atividade da Comissão consiste em adotar *decisões* relativas à gestão das águas das bacias luso-espanholas. Efetivamente, os trabalhos da Comissão dão amiúde lugar a *deliberações*, que são registadas nas Actas das reuniões plenárias. Estas deliberações têm um sentido densificador do Direito que na Convenção, em primeiro lugar, se polariza, do regime normativo da Comissão⁽²⁰⁶⁾. As deliberações registadas nas actas das reuniões plenárias da CADC são bem expressão de que o procedimento de aplicação da Convenção é também ocasião jusgénica ou de *desenvolvimento* do regime jurídico que a Convenção inicia.

Não só num *plano instrumental*, de criação de peças jurídicas, porém, releva o labor da Comissão. Ele também importa num *plano substantivo*, de evolução quanto ao conteúdo da administração das águas. Eis o que se ilustra, por exemplo, verificando que um *tema* recorrente das reuniões da CADC, por exemplo bem documentado na acta da vigésima reunião plenária da Comissão (mas o labor nesse tema também se pode documentar em instrumentos anteriores similares⁽²⁰⁷⁾), é o das ações a empreender e as estratégias a prosseguir perante *fenómenos extremos*. Estes, e, nomeadamente as secas, são cada vez mais recorrentes. Em eloquente

(206) Elas podem ser compulsadas no sítio da Comissão, www.cadc-albufeira.eu, na ‘janela’ Actas. O facto de haver o cuidado de publicitação das deliberações bem diz da importância que a comunicação tem no equilíbrio normativo de obrigações expresso na Convenção.

(207) As secas entre 2004 e 2006 e entre 2016 e 2018 motivaram especiais deliberações.

sinal da preocupação crescente que o assunto gera, na referida acta indicia-se vontade de as Partes, conjuntamente, apresentarem posição comum no seio da União Europeia, no contexto da revisão do regime especial da Directiva-Quadro da Água.

A mesma Acta, da vigésima Reunião Plenária, é também ilustrativa de *práticas e procedimentos inovadores de comunicação e diálogo*, por exemplo sobre o cumprimento do crucial regime de caudais. Mas não só no plano interestadual assim se verifica. Também *outros atores* relevantes para este *procedimento aplicativo participado* o fazem igualmente. O que se evidencia sempre que, por exemplo, uma ONG, na prossecução do papel de *vigilância* que genericamente se reconhece a estas entidades, alega incumprimento do programa normativo. Numa tal eventualidade, tem-no demonstrado a prática aplicativa, tipicamente a Comissão debruça-se sobre tais alegações, tendo, normalmente, até à data, a nosso conhecimento, inverificado o seu fundamento.

Mais até: sempre que no público em geral, pessoa individual ou alguma entidade, como, de novo, uma ONG, por exemplo, mais amplamente, alega *insuficiência de parâmetros normativos* da administração das águas, opera-se nova análise da Convenção e dos atos normativos complementares, não se tendo até à data consubstanciado qualquer imprevisão ou deficiência reguladora da Convenção. Tal não significa naturalmente, contudo, que o regime não tenha evoluído. Tal necessidade estava, aliás, desde sempre no espírito do “legislador” e na própria letra ou previsão das regras da Convenção. Eis o que facilmente se comprova compulsando as diversas normas que, em especial, apelam à realização de estudos e estabelecem prazos para verificar da necessidade de desenvolvimento do regime.

Mais exemplarmente, foi ainda em cumprimento do mandato normativo estabelecido pela própria Convenção que, em particular, dez anos decorridos sobre a sua adoção em Albufeira, em 2008, se fez a revisão do Protocolo Adicional e do Anexo a este. O ganho importante que decorreu desta iniciativa aplicativa da Convenção foi o estabelecimento de um regime de caudais mínimos muito mais detalhado. Mantendo a persistente garantia dos caudais, o regime revisto importa a sua referência não já só ao horizonte anual, mas também ao trimestral, semanal⁽²⁰⁸⁾ e mesmo diário⁽²⁰⁹⁾, assim proporcionando melhores condições de sustentabilidade ambiental dos rios partilhados.

(208) Nos casos das bacias do Minho, Lima, Douro e Tejo.

(209) Eis o que se prevê para a bacia do Guadiana.

Mais estruturalmente, a Convenção, no seu artigo 32º, respeitante à sua vigência⁽²¹⁰⁾, também prevê revisitações recorrentes. Prevê manter-se em vigor, inicialmente, durante sete anos, já transcorridos, e, depois, por períodos sucessivos de três anos, vários tendo também já ocorrido, sem que se desencadeiem os mecanismos e as condições de denúncia determinados pelo artigo 33º⁽²¹¹⁾.

É ainda de aplicação do direito da Convenção que se trata, e nomeadamente da norma chave de reenvio do artigo 2º, quando o mais estrito regime bilateral se articula com estruturas e programas europeus e também esforços nacionais no cumprimento desse programa, simultaneamente europeu e internacional bilateral. Instrumentos de efetivação dessa vertente são em especial os Planos de bacia e os programas de medidas para as bacias internacionais. É notável que assim se tenham já atuado obrigações destes universos diretamente decorrentes, mas que também materializam ou densificam ações previstas pela Convenção e que tal se tenha prosseguido com o contributo institucional da Comissão ou diretamente decorrido no quadro desta.

2. Balanço e breve olhar prospetivo

Ambições criam expectativas. Umas e outras podem comprovar-se ilusórias. Que distância irá da realidade ao ideal normativo da Convenção?

Uma questão crítica, comum a qualquer instrumento normativo, é, naturalmente, a da aplicação da Convenção, a do cumprimento da Convenção. Alegações de violação da Convenção, houve algumas, nomeadamente por parte de ONG de proteção do ambiente. Algumas desses alegações, em número escasso, foram admitidas. Assim aconteceu, por exemplo, com pouco numerosas situações de incumprimento do regime no Douro, no início da experiência aplicativa da Convenção. Reconhecida a sua consistência no quadro da CADC, foram também resolvidas por diálogo interestadual no âmbito desta entidade, justamente instituída com o propósito e a atribuição de o fazer. Eis o que se documenta em actas iniciais da Comissão. Outras, mais recentes, e referidas ao Tejo em particular, mas também ao Guadiana, viram-se genericamente invalidadas.

Não significa, porém, que no processo se não

(210) “Artigo 32º. Vigência

A vigência desta Convenção é de sete anos, prorrogável automaticamente por períodos de três anos.”

(211) “Artigo 33º. Denúncia

Qualquer das Partes pode notificar, por via diplomática, a denúncia da Convenção, até 10 meses antes do final do período inicial de sete anos ou de qualquer dos períodos subsequentes de três anos.”

tenham detetado oportunidades de melhoria do regime, nomeadamente perante circunstâncias que, entretanto, algo evoluíram. Mas sempre foi isto que o regime normativo estatuído pela Convenção previu. Quais se detetam? Que outras respostas pedirão?

Uma área em que, insuspeitadamente, se verificam problemas que pareceriam inverosímeis à luz da racionalidade, ou da ‘filosofia’ subjacente à Convenção, prende-se com a mobilização de *informação* básica e *monitorização*. No esquema normativo da Convenção, rica na definição de obrigações ambiciosas, é significativo que, para lá de uma obrigação genérica de informação e monitorização, constante do corpo principal da Convenção (artigo 5º), se tenha dedicado um Anexo, à vasta matéria: o Anexo I. As obrigações que o compõem, supõem a disponibilização de meios, em termos de informação, e ações, de coleta de informação, como supõem a integração dessa informação no procedimento contínuo de gestão, bem assim como a complementar monitorização dos dados.

Contudo, o que algumas alegações, inverificadas, de incumprimentos de caudais por parte de ONGs preocupadas com o caudal de alguns rios em certos períodos efetivamente vieram demonstrar, é que a coleta de dados se não fez sempre nos termos devidos. Tal como, subsequentemente, se não fez a cabal monitorização de caudais. Assim aconteceu, é hoje certo, desde logo por falha ou não funcionamento de estações hidrométricas. E, contudo, algumas deliberações da CADC até foram no sentido de acautelar tal possibilidade. Eis o que se comprova, por exemplo, verificando que, na XVII reunião plenária da Comissão para a Aplicação e Desenvolvimento da Convenção de Albufeira, realizada em 2013, as delegações dos dois países assumiram que a estação hidrométrica de Charco Polos no açude de Badajoz, iria ser posta em funcionamento, para se conhecerem com rigor os caudais do Guadiana. Acontece, porém, que, depois, o cumprimento desta decisão tardou. Mais amplamente, como também se respiga das actas da CADC dos anos seguintes, deliberou-se no sentido de “impulsionar” os trabalhos de harmonização dos dados relativos aos regimes de caudais debitados para Portugal através do rio Guadiana. Contudo, em 2018 ainda se verifica que os dados sobre o regime de caudais do Guadiana são publicados de forma intermitente. Estas falhas de monitorização, que contendem tanto com as precipitações como com a medição de caudais, são particularmente gravosas para o Estado Português. Mas o problema que aqui está em causa, obviamente nada tem a ver com falha ou insuficiência de previsão normativa, e só

pode ter resolução correspondente à sua natureza. O que esta experiência comprova e sublinha é que, pelo contrário, numa gestão que se quer integrada e holística das águas, é curial cumprir, integral e rigorosamente, todas as obrigações da Convenção e do regime geral de gestão das águas que aquela inicia, regime que, mais a mais, compreende articulação com regras de Direito comunitário e permite a incorporação de avanços que também possam intercorrer no quadro do Direito internacional a que ambas as Partes se vinculem.

Uma outra das áreas de gestão figurada pela própria Convenção, assumidamente com teor mais inovador, e em que também se nos afigura necessário intervir, tanto mais quanto, estranhamente, se não encontra ‘pegada’ discursiva marcante na experiência documentada de relação das duas administrações na gestão da água, é aquela que diz respeito à ação não sobre a oferta da água, mas sobre a sua *procura*, através da definição de estratégias e medidas de *redução do consumo*, de sua *racionalização*, de sua *otimização*. Tratar-se-ia ainda aqui de aplicar a Convenção, desta feita cumprindo-a proactivamente.

Em todas estas *propostas*, vai implícita uma compreensão cabal do acervo normativo da Convenção e do seu regime. E que este acervo normativo se faz também de profícua *internormatividade*, de inter-relação das disposições da Convenção entre si, e entre a Convenção e os plurais instrumentos bilaterais conexos, mas também da Convenção com o Direito internacional mais lato e o Direito Comunitário, nomeadamente por força do generoso ‘reenvio’ operado pelo artigo 2º, nº.2.

Uma das áreas em que esta inter-relação se poderá revelar mais benfazeja é a de um regime mais adequado e generoso de *envolvimento ou participação do público*. Já noutra local deixáramos dito que esta nos parecia uma importante área em que a Convenção teria porventura ganho em ter ido mais longe. Percebe-se que esta noção poderá ter estado presente e terá mesmo determinado as Partes a incluir no Estatuto da CADC, muito cedo aprovado, logo após a celebração da Convenção, previsão de constituição de órgãos de consulta do público, foros de audiência (artigo 6º). Como explicará que a Comissão, na sua estrutura e experiência, tenha encontrado fórmulas diversas de ouvir esse público, em diversas formações (ONGs, comunidades epistémicas) e realizações (por exemplo, assim aconteceu, de modo saliente, no Workshop de 2018 sobre o 20º aniversário da adopção da Convenção), e, mais ate que a Comissão tenha efetivamente processado essa informação nos seus trabalhos. Poder-se-á, com certeza, ir

ainda mais longe. Entendemos que há até boas razões para se considerar mesmo cabido fazê-lo; em especial, perante as incertezas que as alterações climáticas fazem crescer à já de si tão complexa gestão contemporânea da água. Elas recomendam uma gestão crescentemente adaptativa. Ora esta não se fará sem contributos de saber; saber consolidado, por um lado, mas também saber feito de meras perceções sociais de um público mobilizado, por outro. O que, tudo, recomenda que o papel fundamental do público seja traduzido em posições jurídicas habilitadoras, na consagração de direitos que o habilitem a crescentemente participar, que efetivamente garantam tal participação. Como recomenda que tal direito a participação do público seja referido a diversos estádios do complexo procedimento de gestão de águas, tanto os “normais” como os “patológicos”: no estádio do mero (estruturante) *acesso a informação*, como no da (recorrente) *tomada de decisão*, ou ainda no da (hipotética e tópica) *reclamação e queixa, administrativa ou judicial*. Para tal logo aponta, em parte, a Convenção das Nações Unidas; no artigo 32º, com uma redefinição mais generosa de critérios de iniciativa judicial. Como também sai acreditado por um olhar mais generoso e atento à experiência de outras organizações de gestão de águas, quer o quadro da União Europeia, quer o quadro da Comissão Económica para a Europa das Nações Unidas (UNECE), que cada vez mais extravasa os confins europeus. De igual modo, neste sentido abundam outros instrumentos, como, muito em particular, a Convenção de Aarhus, bem como a experiência aplicativa dos mesmos.

Mais longe se irá, porventura se, novamente, se procurar uma “revisão” de Direito, *rectius* emenda convencional – numa iniciativa a que a própria Convenção se abre na sua regra sobre emendas (artigo 31º), num sentido de desenvolvimento de acordo com objetivos e princípios e valores enunciados – respeitante ao regime de caudais. Se a revisão já operada, pela Revisão do Protocolo de 2008, ocorrida dez anos sobre a adoção da Convenção, o fora para passar dos caudais mínimos provisórios estabelecidos pelo Protocolo adicional inicialmente adotado em 1998, para caudais não já só anuais, mas doravante também trimestrais, semanais, e, no caso do Guadiana, diários até, ainda que, em todos os casos, com situações de exceções acopladas, esta outra sê-lo-ia para, bebendo na mesma ideia de fundo, ou seja de uma porfiada procura de garantia e de alcance de bom estado (também bom estado ecológico) de águas e a conservação e manutenção dos ecossistemas aquáticos e ribeirinhos (artigos 1º da Convenção e artigo 13º), estabelecer agora caudais ecológicos,

referidos ao dia, numa previsibilidade acrescida de fluxos de águas nos leitos dos rios. No mesmo sentido concorre, no quadro interno espanhol, a decisão do Supremo Tribunal de Justiça de Espanha, do primeiro trimestre de 2019, que anula o Plano Hidrológico espanhol do rio Tejo, por não fixar caudais ecológicos em pontos sensíveis do curso do rio, o que obriga a Confederação Hidrográfica a mudar o volume de águas a transvasar⁽²¹²⁾. Com toda a certeza, tal passaria por mobilizar uma ação mais concertada das estruturas inscritas nos rios. As barragens, que, de alguma sorte, catalisaram a consciência do problema e em parte por ele foram responsabilizadas aos olhos da opinião pública, passariam, em apenas aparente paradoxo, a constituir a chave da sua solução.

A mais radical do ponto de vista substantivo, contudo, poderá ser a questão genérica da integração da gestão à luz da certeza das *alterações climáticas* e das incertezas que esta gera⁽²¹³⁾.

E a mais radical do ponto de vista instrumental e de cultura administrativa, é a que indaga da possibilidade de se evoluir do atual modelo, e prática correspondente, de coordenação de planos, para o da *elaboração de planos conjuntos*. É esta a outra opção figurada pelo artigo 13º da Directiva-Quadro da Água. Tal hipótese parece equivaler a uma otimização da verdade insofismável da unidade ‘natural’, de bacia hidrográfica, fazendo-lhe corresponder uma vontade “unitária”, integrada, de planeamento e gestão. Esta linha de ação parece fazer ainda mais sentido perante problemas candentes, como os das alterações climáticas. De facto, estas justificarão que se apele a ações porventura ainda mais determinadas, audaciosas, inovadoras, como um planeamento conjunto, por exemplo, em matérias em que os interesses das duas Partes são indiferenciados, porque o são também os das realidades que visam afrontar; por exemplo, planos de luta contra secas num quadro comum de alterações climáticas. Pensa-se que ele poderá envolver ganhos de eficiência, nomeadamente através de uma, efetivamente integrada, operação das barragens e albufeiras.

São estas umas quantas reflexões e perguntas que remanescem ou se conseguem figurar quanto a futuro insondável. Certo nos parece que a aposta relativamente ao método a prosseguir deverá ser

(212) Torna-se necessário definir valores do caudal ecológico para garantir o escoamento do rio Tejo em permanência, aliás como é definido no *Plan Hidrológico de la Parte Española de la Demarcación Hidrográfica del Tajo 2015-2021*.

(213) Sobre o problema, em geral, vide Paulo Canelas de Castro, “Climate change and water management: is EU Water Law adapted to climate change?”, in C. A. Brebbia e V. Popov (eds.), *Water Resources Management VI*, Ashurst, 2011, WIT Press, pp. 827-839.

no incremental *aperfeiçoamento do regime*; ou seja, mais na sua *reforma*, na introdução de *emendas*, que não do que na sua, mais radical, *revisão*. A *evolução* que nos parece de propugnar sê-lo-á *na continuidade*, isto é, no quadro da Convenção. À luz dos testes da realidade, afigura-se-nos, de facto, que, este quadro normativo, embora consabidamente complexo na enunciação de áreas de gestão, se tem revelado benéfico na experiência e nos resultados. Ele tem-se mesmo revelado completo, porque capaz de enquadrar normativamente e trazer respostas aos problemas que essa realidade coloca. Assim é tanto mais quanto, ademais, tal quadro já compreende ‘aberturas’ normativas relativamente a outros ordenamentos, como o internacional mais vasto⁽²¹⁴⁾ e o comunitário⁽²¹⁵⁾, domínios em que

outras evoluções continuam a correr⁽²¹⁶⁾ e nos quais se afigura igualmente oportuno continuar a investir – de forma, aliás, paralela ao que Portugal, em especial, fez aquando da negociação da Convenção; há 25 anos.

(214) Sendo desadequado no quadro do presente estudo traçar desenvolvimentos mais recentes, potencialmente inspiradores, do Direito Internacional mais vasto – mas, permita-se-nos a este propósito remeter para Paulo Canelas de Castro, *Mutações e Constâncias do Direito Internacional da Água. Mudanças de Paradigmas*. Coimbra, 2016, Universidade de Coimbra, pp. 117-173, e para “Trends of Development of International Water Law”, *Beijing Law Review*, 2015, vol. 6, n. 4, pp 285-295 - , enuncie-se apenas, e a título meramente ilustrativo, progressos como a adoção do Projecto de Regras sobre aquíferos transfronteiriços de 2008, da Comissão de Direito Internacional, as pronúncias relativas à matéria do Tribunal Internacional de Justiça, em casos como o das *Fábricas de Papel sobre o Rio Uruguai (Argentina c. Uruguai)*, ou do Tribunal Permanente de Arbitragem no caso *Kishenganga nas águas do Indo (Chile c. Bolívia)*, o alargamento da participação na Convenção de Helsínquia a outros Estados, potencialmente levando a que as suas normas ascendam a condição de Direito universal, o reconhecimento, a partir de 2010 e das resoluções 64/292, de 28 de julho de 2010, da Assembleia Geral das Nações Unidas e 15/9, de 30 de setembro de 2010, do Conselho de Direitos Humanos sobre o direito de acesso à água e a saneamento básico como direito humano internacional.

(215) Com a mesma reserva prévia da nota anterior e também idêntico alcance, destaque-se a adoção da Directiva das Águas Marinhas, da Directiva 2008/105/CE do Parlamento Europeu e do Conselho sobre Normas de Qualidade Ambiental no domínio da política da água, também conhecida como a Directiva das Substâncias Prioritárias, da Directiva 2006/118/CE do Parlamento Europeu e do Conselho sobre a proteção das águas subterrâneas contra poluição e deterioração; da Directiva 2007/60/EC sobre a avaliação e gestão de riscos de cheias; da Estratégia Comum de Implementação da Directiva Quadro da Água; da Comunicação da Comissão “*Addressing the challenge of water scarcity and droughts*”, em 2007 [COM(2007)414], à qual acrescem as avaliações periódicas da sua aplicação, documentadas nos Relatórios de seguimento anuais; da Revisão da Política de Escassez de Água e Secas de 2012, com base nos já mencionados relatórios anuais da Comunicação de 2007 da Comissão e ainda na avaliação dos Planos de Gestão das Bacias Hidrográficas, e parte do “*Blue Print for Safeguarding European Waters*” adoptado pela Comissão Europeia em 14 de Novembro de 2012; e, de 10 de dezembro de 2019, o documento SWD (2019) 439 final intitulado *Fitness Check of the Water Framework Directive and the Floods Directive* .

(216) A título de mero exemplo, destaque-se a continuada reflexão jusgénica da União Europeia sobre a questão da gestão da água em geral, e com um foco crescente na problemática das secas e cheias, que deu lugar a documentos de política ou normativos, como os de 30 de outubro de 2007, sobre a escassez de água e as secas; de 11 de junho de 2010, sobre a escassez de água, as secas e a adaptação às alterações climáticas; de 12 de maio de 2011, sobre a gestão integrada de inundações na União Europeia; de 21 de junho de 2011, sobre a proteção dos recursos hídricos e a gestão sustentada integrada da água na União Europeia e fora das suas fronteiras; de 17 de dezembro de 2012, sobre uma matriz destinada a preservar os recursos hídricos da Europa; de 22 de julho de 2013, sobre a diplomacia da água da UE; e de 17 de outubro de 2016, sobre a gestão sustentável da água.

NORMAS PARA SUBMISSÃO DE ARTIGOS

Os autores interessados em publicar artigos científico-técnicos ou discussões de artigos anteriormente publicados na revista Recursos Hídricos deverão respeitar as seguintes normas:

1. O artigo, necessariamente original e preferencialmente redigido em Português, na forma impessoal, tem de ser entregue em suporte informático. O processador de texto a utilizar deverá ser o Word (Microsoft). São também aceites artigos redigidos em Inglês.
2. O título, o nome do(s) autor(es) e o texto do artigo (incluindo quadros e figuras) devem ser compostos e guardados num ficheiro único, devidamente identificado (por exemplo, artigo.doc). Tal ficheiro tem de conter a indicação, de forma clara, das zonas onde se pretendem inserir as figuras, desenhos ou fotografias. O texto do artigo deve ser corrido a uma coluna, com espaçamento normal e com a extensão máxima de quarenta mil caracteres (incluindo espaços).
3. O título do artigo tem de ser redigido em Português e em Inglês.
4. A seguir ao título deve ser indicado o nome do(s) autor(es) e um máximo de três referências aos seus graus académicos ou cargos profissionais, assim como o número de associado, caso seja membro da APRH.
5. O corpo do artigo tem de ser antecedido do resumo, redigido em Português e em Inglês (abstract). O resumo em qualquer um dos anteriores idiomas não deve exceder dois mil e quinhentos caracteres (incluindo espaços).
6. Os elementos gráficos (figuras, desenhos e fotografias) têm também de ser fornecidos separadamente em suporte informático, num único ficheiro ou em ficheiros individuais, mas sempre devidamente identificados (por exemplo, Figuras.doc, Figura1.jpg, etc.). Não existe qualquer restrição quanto à utilização de cor naqueles elementos.
7. As referências bibliográficas no corpo do texto devem ser feitas de acordo com a norma portuguesa NP-405 de 1996, indicando o nome do autor (sem iniciais) seguido do ano de publicação entre parêntesis. No caso de mais de uma referência relativa ao mesmo autor e ao mesmo ano, devem ser usados sufixos a), b), etc.
8. Os artigos devem terminar por uma lista de referências bibliográficas organizada por ordem alfabética do nome (apelido) do primeiro autor, seguido dos nomes dos outros autores, caso os haja, do título da obra, editor, local e ano de publicação (ou referência completa da revista em que foi publicada). De tal lista só podem constar as referências bibliográficas efectivamente citadas no corpo do texto.
9. Só serão aceites discussões de artigos publicados até dois meses após a publicação do número da revista onde esse artigo se insere. As discussões serão enviadas ao autor do artigo, o qual poderá responder sob a forma de réplica. Discussões e réplica, caso exista, serão, tanto quanto possível, publicados conjuntamente.
10. O título das discussões e da réplica por elas originada é o mesmo do artigo original acrescido da indicação Discussão ou Réplica. Seguidamente, deve constar o nome do autor da discussão ou da réplica de acordo com o indicado no ponto 4.
11. À publicação de discussões e de réplicas aplicam-se as normas antes explicitadas para a publicação de artigos
12. Os artigos e as discussões devem ser enviados por correio electrónico para o endereço da APRH (aprh@aprh.pt). O assunto desse correio electrónico deve elucidar sobre o respectivo conteúdo (por exemplo, submissão de artigo ou discussão de artigo). No corpo do correio, o autor ou os autores têm ainda de sugerir três revisores que considerem adequados, face ao teor científico técnico e ao idioma do respectivo artigo.

Secretariado da APRH
A/c LNEC – Av. do Brasil, 101
1700-066 Lisboa
Portugal

