

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-ESPAHOLAS

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 excecionais 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 fronteiros 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 publica 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 ratificação 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 Convenção: 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 controlo dos incidentes de poluição accidental, promoção da segurança de infraestruturas, estabelecimento de um sistema de monitorização, investigação e desenvolvimento, controlo 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 conjugação 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 organohalogenados 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

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

(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.

(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 um ministro 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 verificarem 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 12^o(197) e artigo 18^o(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 10^o, n.º.1, alínea e)). Acresce que, por vezes, ela até envolve a cominação de prazos (por exemplo, artigo 18^o, n.º. 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 10^o, n.º. 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 2^o, n.º. 1, artigo 8^o, n.º4, *in fine*, na referência a possível responsabilidade, ou artigo 13^o, n.º3, 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 verdadeiro 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.