

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

*António Gonçalves Henriques*

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

## NOTA BIOGRÁFICA

*Consultor de hidráulica, recursos hídricos e ambiente com mais de 40 anos de atividade profissional, foi Professor Convidado do Instituto Superior Técnico e Investigador Coordenador do Laboratório Nacional de Engenharia Civil, atualmente aposentado. Desempenhou várias funções dirigentes na Administração Pública, nomeadamente Vice-Presidente do Instituto da Água, Diretor-Geral do Gabinete de Relações Internacionais do Ministério do Ambiente, Presidente do Instituto do Ambiente e Diretor-Geral da Agência Portuguesa do Ambiente. Autor de mais de uma centena de publicações científicas e técnicas e de dois livros: Barragens, Sociedade e Ambiente, editado pela Esfera do Caos em 2016, e Avaliação de Recursos Hídricos de Portugal Continental – Contribuição para o Ordenamento do Território, editado pelo Instituto de Estudos para o Desenvolvimento em 1986. Foi Presidente da APRH, e atualmente é coordenador da Comissão de Especialização de Hidráulica e Recursos Hídricos da Ordem dos Engenheiros. É Oficial da Ordem do Mérito.*

## EDITORIAL

Em abril de 1993 a população portuguesa foi alertada, com enorme dramatismo, para a anunciada intenção de Espanha de desviar as águas dos rios partilhados com Portugal. Tratava-se da consequência do Plano Hidrológico Nacional, também designado Plano Borrel, de acordo com o ministro responsável pela iniciativa, então apresentado publicamente em Espanha. Pretendia-se, com o plano, resolver os problemas das bacias hidrográficas da vertente mediterrânea da Península Ibérica deficitárias de recursos

hídricos, com a construção de mais de 250 barragens para criar albufeiras de armazenamento de água e mais de 10 transvases a partir não só das bacias hidrográficas da região norte de Espanha (abrangendo o Minho e o Lima), mas também do Douro e do Tejo, com a transferência de elevados volumes de água destinados ao abastecimento doméstico e industrial, e ao desenvolvimento de vastas áreas de regadio. Tratava-se, evidentemente, de um programa de obras faraónico, marcadamente insustentável, com graves prejuízos para Portugal.

A resolução do problema da escassez de recursos hídricos da vertente mediterrânea da Península Ibérica era uma questão recorrente. Já em 1933, por iniciativa do ministro das Obras Públicas da 2ª República de Espanha, Indalecio Prieto, tinha sido elaborado um Plano Nacional de Obras Hidráulicas que visava a transferência de água das bacias hidrográficas da vertente atlântica, consideradas excedentárias, para as bacias da vertente mediterrânea, deficitárias.

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

O Plano Hidrológico Nacional de Espanha baseava-se na doutrina de Harmon, do século XIX, que

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

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

O clamor provocado pela intenção manifestada por Espanha de desviar as águas dos rios que fluem

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

Quatro anos após intensas e profundas negociações entre os técnicos dos dois países, sob a necessária orientação dos respetivos responsáveis políticos, foi aprovada a Convenção sobre a Cooperação para a Proteção e o Aproveitamento Sustentável das Águas das Bacias Hidrográficas Luso-Espanholas na Cimeira de Albufeira de novembro de 1998. A Convenção entrou em vigor em 17 de janeiro de 2000 após a ratificação por ambos os Estados ibéricos.

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

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

- aumento acentuado dos consumos de água em Espanha nas décadas que precederam a adoção da Convenção, que causou um decréscimo significativo dos caudais que fluem para Portugal (em alguns casos, como na bacia hidrográfica do Guadiana, a redução nos 50 anos que precederam a data da Convenção foi superior a 50%);

---

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

- artificialização do regime de caudais com maior variação inter-anual, drástica redução na estação seca e início da estação húmida e, em geral, maior variação instantânea devido ao funcionamento intermitente das centrais hidroelétricas de Espanha (este aspeto é particularmente crítico no caso do Tejo por não existir capacidade de armazenamento suficiente para regularizar os caudais turbinados que afluem a Portugal);
- aumento das descargas de águas residuais em simultâneo com a redução dos caudais de estiagem, o que provoca o aumento da poluição de origem orgânica e química, incluindo a descarga de substâncias perigosas;
- aumento da poluição difusa, sobretudo de origem agrícola, que provocou um acentuado acréscimo da salinidade, em particular por nitratos e fosfatos, e da alcalinização e sodificação das águas.

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

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

A Diretiva-Quadro da Água baseia-se num novo paradigma da gestão da água: a sustentabilidade das massas de água, em vez do utilitarismo prevalecente até ao final do século XX, em que se baseavam as diretivas da água que então vigoravam. De facto, a Diretiva-Quadro da Água parte do conceito de que um rio, mais do que uma simples corrente de água, como a que sai de uma torneira ou que flui num canal artificial, é um fluxo rico e diversificado não só de água, mas também de sedimentos, de energia e de vida. Mais do que um canal de transporte de água, o rio é constituído pelo leito, com o seu substrato e as suas margens, pelas áreas inundáveis e pela vegetação ripícola. Os fluxos de vida e de energia propagam-se não só de montante para jusante, mas também de jusante para montante e transversalmente, entre as margens e o leito. A variação de caudais ao longo do ano, em que as cheias alternam com períodos de estiagem, de acordo com a própria variação climática, é um fator fundamental para assegurar a manutenção da riqueza e da diversidade ecológica dos rios. Enquanto no caso da torneira, ou de um canal, podemos estar interessados apenas no

volume de água que é debitado durante um certo intervalo de tempo, com a qualidade requerida pelas utilizações dessa água, o rio é uma realidade bem mais complexa em que há que atender a muitos outros fatores (Junk 1989, Vannote *et al.* 1980, Ward & Stanford 1995, Ward & Stanford 1995a, Ward *et al.* 1999, Ward *et al.* 2002).

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

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

Na medida em que as massas de água subterrânea são interdependentes das massas de água de superfície, na Diretiva-Quadro da Água foi adotado o conceito de estado quantitativo para as massas de água subterrânea para caracterizar a relação entre o volume de armazenamento destas massas de água

subterrâneas e o estado ecológico das massas de água de superfície interdependentes. O paradigma adotado para as massas de água subterrânea é o “bom estado quantitativo” em vez do “bom estado ecológico”, correspondente à situação em que as variações do volume de armazenamento das massas de água subterrânea não afetam o bom estado ecológico das massas de água de superfície dependentes.

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

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

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

- troca sistemática de informação sobre o estado das águas das bacias hidrográficas partilhadas, e sobre os planos e projetos de novos aproveitamentos hidráulicos e os programas de medidas para a melhoria e a proteção da qualidade das águas;
- coordenação da gestão das águas, visando alcançar os objetivos estabelecidos na Diretiva-

Quadro da Água para todas as massas de água das bacias hidrográficas partilhadas, em particular em situações hidrológicas extremas de cheias e de secas, e em situações de incidentes de poluição accidental;

- avaliação dos impactes transfronteiriços de novos projetos nas bacias hidrográficas partilhadas previamente à respetiva aprovação, avaliação de impactes transfronteiriços de planos e programas (avaliação estratégica de impactes transfronteiriços) e avaliação a posteriori dos efeitos transfronteiriços de projetos e atividades;
- elaboração de estudos conjuntos sobre as águas transfronteiriças;
- coordenação da participação em programas comunitários e internacionais de interesse comum.

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

O artigo 16º da Convenção, que se refere precisamente ao regime de caudais, estabelece, nomeadamente, que “as Partes, no seio da Comissão [para a Aplicação e o Desenvolvimento da Convenção] definem, para cada bacia hidrográfica, de acordo com métodos adequados à sua especificidade, o regime de caudais necessário para garantir o bom estado das águas, os usos atuais e previsíveis...”.

Como em 1998 o conceito de “bom estado” das massas de água era muito recente, e estava ainda a ser desenvolvido e densificado no quadro das negociações da Diretiva-Quadro da Água na União Europeia, e não tinham sido ainda realizados os estudos necessários para definir o regime de caudais necessário para garantir esse bom estado das massas de água, foi adotado provisoriamente um Protocolo Adicional à Convenção, em que foram estabelecidos volumes integrais de água que Espanha deveria garantir que fossem transferidos para Portugal anualmente, o que constituiu uma forma muito incipiente de garantir a transferência de um mínimo de água de Espanha para Portugal enquanto aquele regime de caudais não fosse definido. Em 2006 o Protocolo Adicional foi revisto, tendo sido acordados volumes integrais de água numa base trimestral e, em alguns casos, semanal. No entanto, esta revisão continua a ser uma forma muito simplificada e provisória de assegurar um mínimo de transferência de água de Espanha para Portugal. Os volumes de água que foram acordados, continuam a ser muito insuficientes não tanto pelos valores integrais anuais, trimestrais ou mesmo semanais, mas pela distribuição no tempo desses volumes. No rio Tejo,

por exemplo, onde a situação é mais crítica, basta o funcionamento da central hidroelétrica da barragem espanhola de Cedillo na fronteira durante duas horas para satisfazer o volume integral semanal que foi acordado. Nas restantes 166 horas da semana a transferência de água de Espanha para Portugal pode ser nula. Estas condições, que hoje são frequentes, estão muito longe de constituir o regime de caudais necessário para garantir o bom estado das águas acordado em 1998.

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

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

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

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

## BIBLIOGRAFIA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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