

Desafios da Convenção de Albufeira face às alterações climáticas

Raquel Palermo

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Um estudo de anomalias de temperatura feito pela NASA revelou que desde os anos 1960 que a temperatura da década seguinte é sempre superior à da década que a antecede (NASA, 2021).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

REFERÊNCIAS

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

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

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

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

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