

25 anos da Convenção de Albufeira

Elisa Ferreira

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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