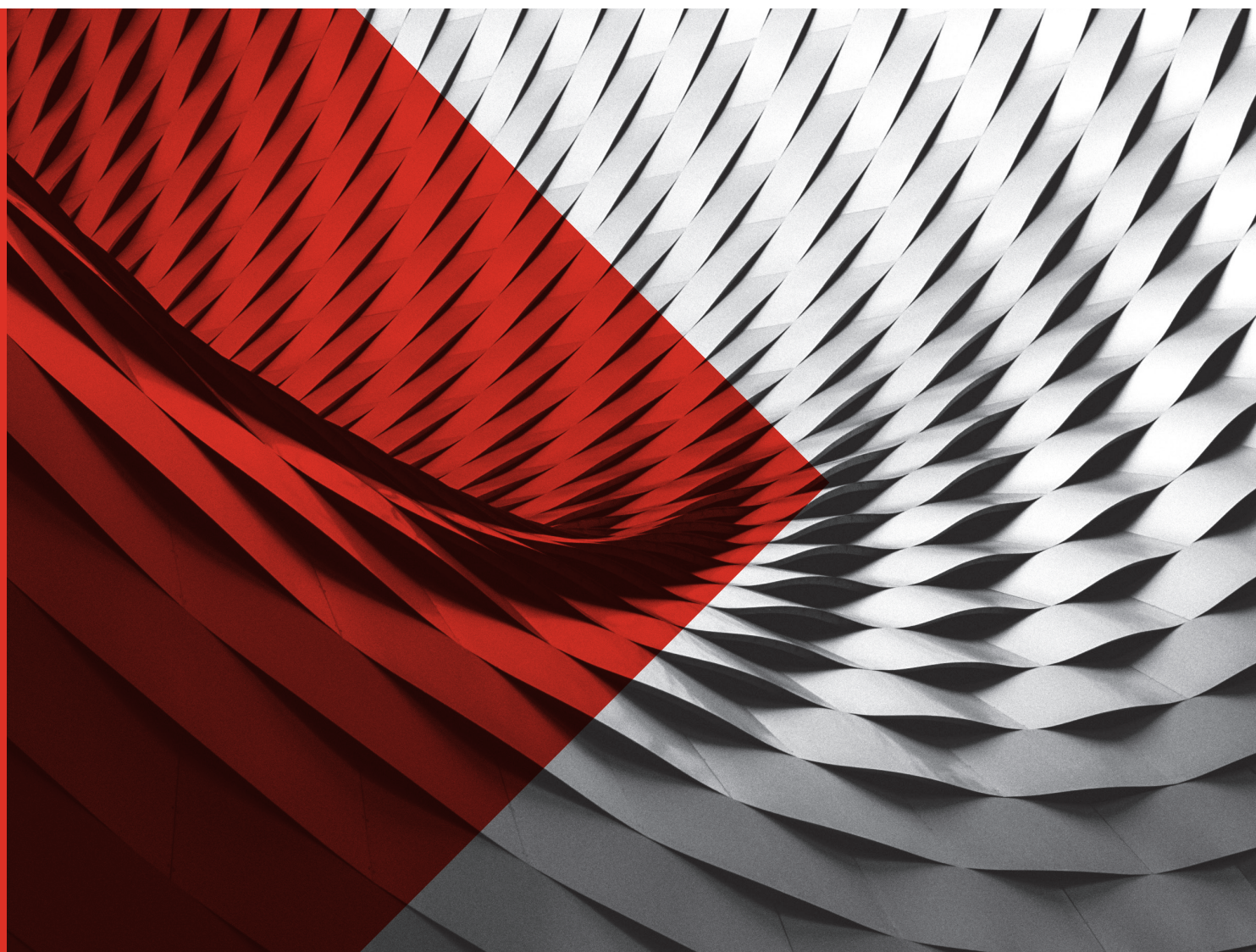


O REGIME JURÍDICO E A GESTÃO DAS BACIAS INTERNACIONAIS PARTILHADAS POR PORTUGAL E ESPANHA.

A CONVENÇÃO DE ALBUFEIRA
E AS SUAS IMPLICAÇÕES.

JORGE FILIPE TEIXEIRA SEGURO SANCHES



UNIVERSIDADE DE LISBOA
Faculdade de Direito de Lisboa

Instituto de Ciências Jurídico-Políticas

ICJP

CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO DE ATUALIZAÇÃO EM
DIREITO DA AGUA
2012

O regime jurídico e a gestão das bacias internacionais partilhadas por Portugal e Espanha. A Convenção de Albufeira e as suas implicações

Trabalho elaborado por:

Jorge Filipe Teixeira Seguro Sanches

Lisboa, 28 de Setembro de 2012

Lista de Abreviaturas

ADI – Associação de Direito Internacional

AIA – Avaliação de Impacte Ambiental

AEA – Agência Europeia de Energia

AR – Assembleia da República

CDS - Centro Democrático e Social

BHLE – Bacia Hidrográfica Luso-Espanhola

CE – Comissão Europeia

CEE – Comunidade Económica Europeia

CLE ou Convenção - Convenção de Albufeira ou A Convenção sobre Cooperação para a Proteção e o Aproveitamento Sustentável das Águas das Bacias Hidrográficas Luso-Espanholas

Comissão - Comissão para a Aplicação e o Desenvolvimento da Convenção

Dec. Lei – Decreto-lei

DQA – Diretiva Quadro da Água

PSD – Partido Social Democrata

PNA – Plano Nacional de Água

RHLE - Região Hidrográfica Luso-Espanhola

U E – União Europeia

Índice

| | |
|---|----|
| 1. Introdução | 3 |
| 2. As principais referências históricas | 8 |
| 3 As Principais Convenções Internacionais | 10 |
| 4. A Convenção sobre Cooperação para a Proteção e o Aproveitamento Sustentável das Águas das Bacias Hidrográficas Luso-Espanholas (CLE) assinada em Albufeira | 12 |
| 4.1 A questão política/diplomática | 12 |
| 4.2 A Cimeira de Albufeira | 19 |
| 4.3 A CLE | 21 |
| 5. Nota Final | 26 |
| Principal Bibliografia consultada | 27 |
| Principal legislação aplicável e consultada | 29 |

Quem solucionar o problema da água,
ganhará dois Prémios Nobel, o da Ciência
e o da Paz” John F. Kennedy

O conceituado jornal “Expresso” na sua última edição de 1999, criava um conjunto de notícias imaginárias para o ano de 2010.

Um das notícias dava conta do adiamento, por parte de Portugal, de uma Cimeira Ibérica e a ameaça de boicote de todas as iniciativas espanholas no seio da U E, até que a Espanha repusesse os níveis dos caudais dos rios internacionais estabelecidos na Convenção de 1998.

Esta “brincadeira” do semanário “Expresso” é exemplificativa de um receio que existe num país a jusante das nascentes dos rios internacionais e que partilha importantes bacias hidrográficas. Se a água é vida, não deixa igualmente de ser verdade, que o clima está em mutação e que esta questão é, e será, cada vez de maior importância para Portugal e para o planeta.

1. Introdução

A relação ibérica é um dos temas que tem atravessado toda a vida da Nação Portuguesa. A intensas e constantes relações económicas entre os dois povos ibéricos, associou-se, quase sempre, uma “história paralela de costas viradas”¹ ao nível das relações e da cooperação bilateral entre os dois Estados. Mesmo sendo Espanha, e desde sempre, o principal parceiro económico de Portugal, até à instauração das duas democracias, a relação entre os dois países assentava apenas em “excelentes relações formais” mas quase inexistentes “relações reais”² que só foram aprofundadas com a instituição dos regimes democráticos, a adesão simultânea à Comunidade Económica Europeia e com a realização, desde o ano de 1986, das Cimeiras Luso-Espanholas³.

¹ Freire Antunes, obra citada.

² Amparo Sereno, obra citada.

³ A primeira a cimeira realizou-se a 24 e 25 de Outubro de 1986, em Guimarães. Ambos os países saíram, nos últimos 40 anos, de uma economia fechada para uma economia aberta e integrada no espaço europeu. Os passos nesse caminho foram quase paralelos, na democratização de regimes – em 1974 e 1975, no

Todos sabemos que a água é essencial para a vida humana – para a saúde básica e para a sobrevivência - bem como para a produção de alimentos e para as atividades económicas. Pese embora não consagrado o direito à água no texto da Declaração Universal dos Direitos Humanos o seu reconhecimento é implícito e até anterior ao da própria Declaração, como sucede com o ar que respiramos. Nesse sentido, nas instâncias internacionais o direito à água é visto como um direito elementar da vida humana.

Por outro lado é de notar recentes e importantes progressos na consagração do direito universal à água como o mais recente da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas que, na sua 108ª Reunião Plenária, realizada a 28 de julho de 2010, aprovou a Resolução nº 64/292, que reconhece o acesso à água potável e ao saneamento básico como direitos humanos básicos. A Resolução apela ainda aos Estados e às organizações internacionais que providenciem os recursos financeiros, contribuam para o desenvolvimento de capacidades e transfiram tecnologias de modo a ajudar os países, nomeadamente os países em vias de desenvolvimento, a assegurarem água potável segura, limpa, acessível e a custos razoáveis e saneamento para todos.

Mas a questões de abastecimento humano e agrícola acrescem questões de gestão de caudais essenciais igualmente em casos de cheias.

É neste contexto que a partilha de recursos hídricos por diversos países é normal e cada vez mais essencial na comunidade internacional. Com efeito há que dizer que, a nível mundial, cerca de 240 das maiores bacias hidrográficas são partilhadas por um ou mais Estados e na Península Ibérica as bacias hidrográficas e aquíferos luso-espanhóis ocupam no seu conjunto 264.560 Km² dos cerca de 581.000 Km² da Península Ibérica, ou seja, 45% do território peninsular (dados recolhidos junto do Ex-Instituto Nacional da Água – INAG).

pedido de adesão à CEE – em 1977 – na adesão à CEE – em 1986 – e na progressiva integração no mercado único europeu e no mercado mundial. Essa relação, desde sempre de âmbito político, passou nos últimos 20 anos a ganhar extraordinária dimensão económica por força da integração simultânea de ambos os países na, então, CEE (reforçada politicamente no seio da União).



Figura 1. Bacias hidrográficas Luso-espanholas (com áreas totais). Fonte <http://www.cadc-albufeira.org/pt/cuencas.html>

Por outro lado e, no caso português, e segundo dados do ex-INAG (cfr. Plano Nacional da Água) as maiores utilizações concentram-se nas bacias hidrográficas internacionais, representando no Douro 16%, no Tejo 32% e no Guadiana, 20%⁴ das respetivas disponibilidades anuais. Portugal, até pela sua posição a jusante⁵ tem, como é evidente, uma forte dependência dos recursos hídricos internacionais. Questão ainda a ter em conta é o facto de cerca de metade da fronteira entre Portugal e Espanha estar definida nas denominadas “linhas húmidas”, ou seja em rios e ribeiras (600 em 1200 Kms – aproximadamente).

Comprovando a importância da questão há que referir que cerca de 50% dos recursos hídricos são gerados na parte espanhola das bacias o que reforça a importância desta questão, não só do ponto de vista da segurança e garantia de acesso mas também da qualidade da própria água.

⁴ Ainda antes da entrada em funcionamento da Barragem do Alqueva.

⁵ Com a única exceção da bacia do Guadiana onde o troço português é anterior à sua foz.

O conceito de bacia hidrográfica⁶ resulta da Convenção sobre Cooperação para a Proteção e o Aproveitamento Sustentável das Bacias Hidrográficas Luso-Espanholas, adiante designada por Convenção (artº1, nº1 al. b)) como sendo “a área terrestre a partir da qual todas as águas superficiais fluem, através de uma sequência de ribeiros, rios e, eventualmente, lagos, para o mar, desembocando numa única foz, estuário ou delta, assim como as águas subterrâneas associadas”⁷.

Conforme resulta deste conceito, as bacias hidrográficas do Minho, Lima, Douro, Tejo e Guadiana são partilhadas com Espanha e por essa razão devem ter um tratamento jurídico e normativo que permita a convivência de dois interesses soberanos em presença⁸. E essa convivência não apenas deve possibilitar a coexistência de dois Estados soberanos, cada um deles com os próprios domínios públicos, mas também a existência de legítimos interesses privados.

Por outro lado este conceito tem ainda de ser articulado com um outro conceito de natureza administrativa que tem a ver com as regiões hidrográficas. A Lei da Água, que estabelece as bases e o quadro institucional para a gestão sustentável das águas, determina ainda a Região Hidrográfica como unidade principal de planeamento⁹ (al vv) do art.º 4º). Por seu lado os planos de gestão de região hidrográfica são instrumentos de planeamento das águas que, visando a gestão, a proteção e a valorização ambiental, social e económica das águas ao nível da bacia hidrográfica. No caso da Lei da Água foi definido que, no quadro da especificidade das bacias hidrográficas, dos sistemas aquíferos nacionais e das bacias compartilhadas com Espanha, seriam criadas 10 regiões hidrográficas.

Em Espanha, boa parte das mais de 2000¹⁰ barragens e o grande transvase Tejo-Segura geram já grandes impactos nas bacias comuns, com especial incidência nas zonas baixas em Portugal e na foz dos rios: a drástica diminuição de caudais, a forte contaminação e eutrofização das águas, a redução de areias e aportes sólidos, a destruição de flora e

⁶ Sobre a evolução do conceito de bacia hidrográfica internacional e natureza jurídica cfr. Amparo Sereno, ob cit, pag 93 e seguintes.

⁷ A definição da Lei da Água é semelhante: “a área terrestre a partir da qual todas as águas fluem para o mar, através de uma sequência de rios, ribeiros ou eventualmente lagos, desaguando numa única foz, estuário ou delta (art.º 4º al) m).

⁸ Existirão, no plano mundial, mais de 3500 acordos internacionais sobre bacias hidrográficas.

⁹ a área de terra e de mar constituída por uma ou mais bacias hidrográficas contíguas e pelas águas subterrâneas e costeiras que lhes estão associadas, constituindo-se como a principal unidade para a gestão das bacias hidrográficas;

¹⁰ Espanha ocupa o primeiro lugar na Europa como país com maior número de barragens em construção e o quinto lugar no mundo em barragens já construídas (Amparo Sereno, ob. cit.).

fauna, os fortes impactos sobre a biodiversidade dos estuários e plataformas litorais marinhas, são exemplo disso.

Acresce ainda a importância cada vez maior da água na vida do nosso planeta por via da sua cada vez maior escassez¹¹, quer absoluta (por via das alterações climáticas) quer relativa em face do aumento da qualidade de vida e da população mundial.

Segundo Filipe Duarte Santos¹² “*os modelos projectam um forte agravamento, da assimetria sazonal e espacial dos escoamentos. Dado que as tendências dos cenários são semelhantes em Portugal e Espanha, a redução do escoamento na parte espanhola nas bacias hidrográficas comuns, irá agravar a projectada redução de recursos hídricos em Portugal até ao final do Século. Portugal e Espanha enfrentam nos recursos hídricos riscos do mesmo tipo e indissociáveis, pelo que há toda a vantagem em incentivar a cooperação no estudo e planeamento de medidas de adaptação*”.

Afinal é um dado evidente que as disponibilidades de água provenientes de Espanha têm vindo a diminuir significativamente nos últimos anos, devido ao crescimento da utilização de água na parte espanhola das bacias hidrográficas.

Dá que seja muito relevante considerar o enquadramento que o direito internacional dá à questão. Com efeito, sendo os rios e as bacias recursos partilhados é igualmente um local de relacionamento entre Estados que carece de regras que façam conciliar, da melhor maneira, as soberanias em presença.

É essa a abordagem a que me proponho neste trabalho, analisando com especial atenção o atual regime luso-espanhol assinado em 1998 e que entrou em vigor em 2000. O regime de cooperação instituído para os Rios Minho, Lima, Douro, Tejo e Guadiana, respeita não só os princípios de Direito Internacional e Comunitário, mas prevê também ações de cooperação, particularmente ligadas a situações excepcionais, nomeadamente de escassez de recursos hídricos.

Farei ainda uma abordagem, quer da evolução histórica do conceito quer do processo negocial da Convenção de Albufeira em que foi evidente e determinante para o resultado final a relação diplomática entre os dois países.

¹¹ Há peritos que afirmam que todas as águas, a nível mundial, serão consumidas até ao ano de 2100 e que toda a água no ciclo da água na Terra poderá desaparecer até 2033.

¹² Obra citada.

2. Principais referências históricas

A evolução do conceito hídrico partilhado é, desde logo, um conceito que tem vindo a evoluir ao longo da história. Na relação ibérica, remonta ao Tratado de *Alcanises*¹³, em 12 de Setembro de 1297 (no reinado de D. Dinis) o estabelecimento das fronteiras entre os reinos de Portugal e Castela, limites geográficos que muito pouco se alteraram ao longo da História¹⁴ e que consideravam os rios como marcos geográficos de delimitação de territórios. O primeiro tratado firmado entre Portugal e Espanha que regula a questão dos rios data somente de 1864. O “*Tratado de Limites*”¹⁵ entre Portugal e Espanha¹⁶, assinado em 1864, visava “determinar clara e positivamente tanto os direitos respetivos dos povos confinantes como os limites territoriais de ambas as soberanias”. Nesse mesmo ano, foram adotados pelas partes, dois anexos, sendo o primeiro relativo “aos rios limítrofes entre ambas as nações”, o qual continha regras (era um regulamento) específicas sobre o uso dos rios internacionais. A preocupação fundamental, subjacente àquele regulamento, era a de dirimir os conflitos locais existentes.

A questão hídrica, abordada expressamente pela primeira vez no Convénio de 1864 foi o mote de periódicas reuniões de carácter diplomático (da Comissão de Limites) em especial sobre questões relacionadas com o potencial hidrelétrico dos rios e a construção de pontes internacionais.

No início do século XX foram desencadeadas negociações que finalizaram com o Acordo sobre as Regras para o Aproveitamento Industrial das Águas dos Rios

¹³ Assinado entre D. Dinis e D. Fernando IV, de Castela. Foi assinado perto de Miranda do Douro. Para além de estabelecer os limites fronteiriços estabeleceu os casamentos de D. Fernando IV com D. Constança, filha de D. Dinis. E do futuro rei português D. Afonso IV com a irmã do rei de Castela, D. Beatriz.

¹⁴ Querelas territoriais anteriores entre D. Dinis e o seu avô, Afonso X de Castela, nomeadamente no que dizia respeito ao domínio de terras a leste do Guadiana, levaram a fortes tensões no relacionamento entre os dois reinos vizinhos, principalmente após a morte do rei de Castela e os reinados de Sancho IV e Fernando IV, que levaram à declaração de guerra em 1295 e à consequente assinatura do tratado dois anos depois. Mas ao longo da História comum entre os dois países estes limites geográficos, muitas vezes impostos pela força das armas, nunca foram respeitados.

¹⁵ Neste tratado – conhecido como o Tratado de Limites entre os Reinos de Portugal e Espanha – podem ser encontradas as primeiras referências aos rios que servem de fronteira entre os dois países, num acordo em que é reconhecida a soberania dos dois Estados sobre os troços internacionais, partindo-se do pressuposto que essa mesma soberania se exerce até meio do rio. Nesse sentido, fica estabelecido que os rios devem ser usados para o benefício comum de ambos os países e que nada deverá ser feito para prejudicar os interesses que possam lesar uma ou outra parte. Uma situação que, em teoria, ainda hoje se mantém. O Tratado não era específico sobre os rios mas versava em grande parte sobre eles – 61% dos limites eram na água.

¹⁶ Assinado em 28 de Setembro de 1864 e ratificado em 9 de Maio de 1866. Publicado na Nova Coleção de Tratados, tomo II.

Limítrofes¹⁷ (1912). Nesse acordo era assumido o princípio da utilização, por cada um dos países, de metade dos caudais dos rios internacionais¹⁸. Tal princípio veio a ser abandonado quinze anos mais tarde, em 1927¹⁹, sendo estabelecido o Convénio para Regular o Aproveitamento Hidroeléctrico do Troço Internacional do Rio Douro²⁰. Com a evolução tecnológica, os rios começam a ser encarados, não apenas como uma fronteira, mas também vistos como um potencial hidroeléctrico. Este Convénio assentava igualmente no pressuposto de que o Rio Douro servia os dois países, permitindo a construção das barragens do Picote, Miranda e Bemposta, em Portugal e de Aldeadávila e Saucelle²¹, em Espanha mas não numa lógica de repartição de caudais mas sim de repartição de desníveis. Essa opção manteve-se no Convénio assinado em 16 de Julho de 1964²², o Convénio sobre o Aproveitamento Hidroeléctrico do Troço Internacional do Rio Douro e dos seus Afluentes, com um âmbito mais vasto que o anterior. Em 1968 foi a vez da regulação relativa aos restantes rios: o Convénio sobre o Uso e Aproveitamento Hidráulico dos Troços Internacionais dos Rios Minho, Lima, Tejo, Guadiana Chanca²³ e seus afluentes que foi assinado a 29 de Maio de 1968 e publicado no Diário do Governo de 5 de Novembro de 1968. Esta regularização assentou já na importância hidráulica dos rios²⁴, numa evolução que já referi e que se inicia com o conceito do rio como elemento de fronteira e que evoluiu para o seu aproveitamento hidroeléctrico e que por esta época tinha também já uma componente hidráulica e agrícola. Estas Convenções, de âmbito material muito limitado, têm de considerar-se muito conservadoras, se considerarmos que em 1966 a “*International Law Association*”, aprovava as regras de Helsínquia com outra e maior abrangência.

Desde 1968, e até à assinatura 30 anos depois da Convenção de Albufeira em 1998, era este o quadro jurídico regulador das relações luso-espanholas no domínio hídrico. Um quadro que, em especial, a partir do fim da década de oitenta, era unanimemente reconhecido como ultrapassado (no âmbito do direito internacional, e da emergência e

¹⁷ Foi uma ampliação do Tratado de Limites ao aprovar regras para o aproveitamento industrial das águas.

¹⁸ “ As duas nações terão nos lanços fronteiros os mesmos direitos e, por consequência, poderão dispor, respetivamente de metade do caudal de água nas diversas épocas do ano”.

¹⁹ Assinado em 11 de Agosto de 1927, viria a ser ratificado 11 dias depois. Diário do Governo n.º 185 de 25 de Agosto de 1927.

²⁰ A bacia hidrográfica do Douro constitui a principal fonte de produção hidroeléctrica da Península Ibérica, não só pela sua dimensão, mas também pela sua morfologia.

²¹ Construídas todas elas num troço de 115 km.

²² Publicado no Diário do Governo n.º 249, de 23 de Outubro de 1964.

²³ De conteúdo mais alargado que o anterior – 1964 – na medida em que também regula o regadio e o abastecimento de água a populações.

²⁴ Nomeadamente valências ao nível do regadio e do abastecimento de água.

consolidação de uma consciência, ética e ambiental) e desajustado das realidades e das necessidades de ambos os países. Desde logo pela situação de seca prolongada que se viveu na Península Ibérica na primeira metade dos anos 90, pela observação de uma intensificação dos usos da água e pela percepção de que a utilização da água se fazia, frequentemente, de forma pouco regulada na área das bacias internacionais compartilhadas.

A esta evolução há ainda que somar a evidente evolução que o conceito de região hidrográfica internacional (constante da Diretiva Quadro da Água, n.º 2000/60/CE de 23 de Outubro de 2000 – DQA, cfr. Art.º 2º e 3º) veio sofrendo ao longo da história, inicialmente associado à apenas navegação e à fronteira entre países e hoje com um conteúdo bem mais lato e abrangente, nomeadamente quanto aos usos.

Nos termos da DQA, os Estados-Membros garantirão que uma bacia hidrográfica que abranja o território de mais de um Estado-Membro seja incluída numa região hidrográfica internacional e que sejam definidas as entidades competentes para a sua gestão. As autoridades portuguesas e do reino de Espanha, acordaram justamente que a os órgão da CLE (através da Comissão para a Aplicação Desenvolvimento da Convenção de Albufeira - Comissão - CADC) assumiria essa coordenação, com particular responsabilidade na articulação dos respectivos Planos de região Hidrográfica.

3. As Principais Convenções Internacionais

Os primeiros acordos sobre a utilização dos recursos hídricos internacionais diziam respeito apenas à navegação, tendo sido esta a situação prevalecente até ao final da Primeira Guerra Mundial. Refira-se apenas como exemplo o Tratado para o Danúbio, assinado em 1619 pela Áustria e Turquia e para o Reno assinado em 1697 entre a França e a Alemanha.

Posteriormente foram celebrados diversos acordos, muitos deles resultantes de ações, ou com o enquadramento de organizações internacionais, donde se destaca a Associação de Direito Internacional, a Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas, e a Comissão Económica para a Europa das Nações Unidas.

Antecederam as Convenções as chamadas Regras de Helsínquia, aprovadas em 1966 pela ADI onde se incluía uma série de disposições sobre gestão de bacias partilhadas (na

ausência de acordos, derivados dos usos e costumes entre os países que partilham bacias hidrográficas).

São de interesse e de influência para este trabalho, essencialmente três convenções internacionais:

a) *A Convenção Sobre Direito Dos Usos Dos Cursos De Água Internacionais Para Fins Diferentes Da Navegação*²⁵ (*Convenção de Nova Iorque - CDI*), formalmente adotada pela Assembleia-geral das Nações Unidas, em 21 de Maio de 1997, foi ratificada por Portugal (22.06.2005) e Espanha²⁶ (24.09.2009) não tendo até este momento entrado em vigor²⁷²⁸. O seu âmbito prende-se com os princípios gerais que os Estados devem seguir na negociação sobre cursos de água específicos mas também na definição de “curso de água internacional”.

b) *A Convenção sobre a Avaliação do Impacte Ambiental num Contexto Transfronteiriço*, conhecida pela Convenção Espoo, que se baseia no princípio de que os Estados devem avaliar qualquer atividade que seja susceptível de causar impacto transfronteiriço. Entrou em vigor em 10 de Setembro de 1997 foi adoptada em 25 de Fevereiro de 1991. Encontra-se ratificada por Espanha²⁹³⁰ e Portugal³¹³².

c) *A Convenção sobre a Proteção e Utilização dos Cursos de Água Transfronteiriços e dos Lagos Internacionais (a Convenção de Helsínquia ou Convenção da Água)*. Esta convenção, assinada a 17 de Março de 1992 também foi ratificada por Portugal

²⁵ Constituída por 37 artigos divididos por 7 partes.

²⁶ Espanha foi um dos 27 países que se absteve.

²⁷ A Comissão Europeia.

²⁸ Até fins de Março de 2011, 16 Estados assinaram a Convenção e 23 ratificaram-na (sendo, de acordo com o artigo 36 (1) da Convenção, necessários 35 instrumentos de ratificação, aceitação, adesão ou aprovação para que a Convenção entre em vigor) – fonte <http://portaldaaagua.inag.pt/PT/SectorAgua/Mundo/RestoAccoes/Pages/UN-Watercourses-Convention.aspx>

²⁹ São estabelecidas as obrigações das Partes quanto aos requisitos exigidos pela avaliação de impacte ambiental (AIA), prévia à tomada de decisão, dos projetos de certas atividades susceptíveis de causar efeitos no ambiente e na saúde humana. Estabelece também obrigações dos Estados quanto à participação do público afetado por projetos transfronteiriços que possuam um impacto ambiental significativo – fonte <http://portaldoambiente.apambiente.pt/Instrumentos/ConvencoesAcordosMultilaterais/Espoo/Paginas/default.aspx>

³⁰ Publicado no *Boletín Oficial del Estado* (BOE) de 31-10-1997.

³¹ Assinada em 26 de Fevereiro de 1991 e ratificada em 6 de Abril de 2000.

³² A Convenção de Espoo possui atualmente duas Emendas. A Primeira Emenda, adotada em 2001 e ainda não em vigor, vai permitir a adesão, após aprovação da Assembleia das Nações Unidas, de Estados fora do quadro Regional da UNECE. A Segunda Emenda, foi adotada em 2004 e ainda não em vigor, vai permitir à Parte afetada participar na fase de “definição de âmbito”, estabelece a avaliação do cumprimento e Introduz ligeiras alterações põe exemplo na lista de atividades.

Fonte

<http://portaldoambiente.apambiente.pt/Instrumentos/ConvencoesAcordosMultilaterais/Espoo/Paginas/default.aspx>

(09.12.1994), e por Espanha (16.02.2000) e entrou em vigor a 6 de Outubro de 1996; no entanto os seus artigos 25º (Ratificação, aceitação, aprovação e acesso) e 26º (Entrada em vigor) foram alterados a 28 de Novembro de 2003 (abrindo a possibilidade de os Estados situados fora da região UNECE³³, tornarem-se Partes), ainda não se encontram em vigor.

A Convenção da Água, que foi um dos documentos inspiradores da CLE tem por objetivo “prevenir, controlar e reduzir todo e qualquer efeito adverso significativo sobre o ambiente que resulte de uma alteração antropogénica, no estado de todas as águas superficiais e subterrâneas que marcam, se situam ou atravessam as fronteiras de dois ou mais Estados” incitando ainda os Estados a “colaborar e a dar apoio mútuo em casos críticos, mediante a celebração de acordos bilaterais e multilaterais que incluam políticas, programas e estratégias harmonizadas imbuídas dos princípios da precaução e da ação corretiva na fonte dos danos causados ao ambiente e do poluidor-pagador”.

4. A Convenção sobre Cooperação para a Protecção e o Aproveitamento Sustentável das Águas das Bacias Hidrográficas Luso-Espanholas (CLE) assinada em Albufeira

4.1. A questão política/diplomática

Pode considerar-se nesta questão dois anos “chave” como antecedentes da discussão e negociação política entre os dois Estados. O primeiro desses anos é 1986 que fica marcado por dois factos que acabam por ter um efeito muito importante nesta questão: a entrada dos dois países na CEE e a entrada em vigor, em Espanha, da Lei da Água³⁴.

A Lei da Água de Espanha, já previa, naquela data a realização de transvases dentro da mesma bacia hidrográfica o que não se traduziu, na altura, em qualquer preocupação imediata para o Governo Português³⁵ (mais tarde o Expresso de 11 de Novembro de 2000, pelo contrário, noticiava algo que nos parece evidente “ Lisboa apoiou plano

³³ Comissão Económica das Nações Unidas para a Europa.

³⁴ Lei 29/1985, de 29 de Agosto, BOE.

³⁵ O decreto-lei n.º 45/94, de 22 de Fevereiro, obrigava a que, em 1996, houvesse planos de bacia e, em 1997, um plano nacional da água. Tal não sucedeu, o que prova o atraso português em estabelecer uma estratégia. Na verdade ainda não sabíamos o que queríamos

nacional de transvases”, referindo-se que “Portugal escondeu durante anos o seu apoio à política espanhola de transvases a troco do abastecimento de Alqueva”³⁶.

O segundo desses anos é 1993³⁷, no qual foi dado início a todo o processo negocial. O Plano Hidrológico Nacional Espanhol (PHNE)³⁸, na versão³⁹ tornada pública no início de 1993⁴⁰, pelo então Ministro das Obras Públicas de Espanha - *José Borrel*, constituiu motivo de grande preocupação para Portugal⁴¹, reconhecido pela generalidade dos especialistas⁴², agravado pelo aumento acentuado do consumo de água em Espanha e pelas alterações climáticas que se acentuaram nos últimos anos em toda a Península Ibérica.

O PHNE pretendia promover o “reequilíbrio hidráulico”, transferindo recursos hídricos do norte húmido, para o sul seco. Estávamos perante uma nova possibilidade: a de os transvases já previstos, poderem abarcar a possibilidade de transferir recursos de uma para outra(s) bacias hidrográfica(s) diferentes.

³⁶ “PORTUGAL escondeu durante anos o seu apoio à política espanhola de transvases a troco do abastecimento de Alqueva, com declarações de sucessivos responsáveis pela água e o ambiente que, publicamente, faziam constar que a política nacional na matéria visava conter Madrid de forma indirecta, através da aprovação europeia de uma Directiva-Quadro limitadora dos transvases. Enquanto se fazia passar esta mensagem para a opinião pública portuguesa, o vice-presidente do Instituto da Água (INAG), Gonçalves Henriques, - atual assessor do ministro Sócrates para assuntos hídricos - assumia textualmente numa reunião do Conselho Nacional da Água, a 21 de Janeiro passado: «O Parlamento Europeu restringe muito a realização de transvases. Espanha opõe-se a esta restrição. Para Portugal, a aplicação deste princípio iria inviabilizar o Projeto de Alqueva, pelo que as posições de Espanha têm vindo a ser apoiadas” in Expresso de 11-11-00

³⁷ Mesmo apesar de a Lei das Aguas de Espanha (Lei 29/1985, de 29 de Agosto, BOE) já prever transvases, a partir de 1985, só em 1993, Portugal tomou consciência pública da questão.

³⁸ Bem como as obras que lhe estavam associadas.

³⁹ Em rigor nunca foi divulgado um documento formal e oficial com aquela designação. Existia sim, uma proposta de intenções.

⁴⁰ Criticado imediatamente, quer interna, quer externamente e que acabou por se esgotar com o fim do Governo de Filipe González. No entanto foi apresentado através do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, uma versão actualizada do intitulado «Plano hidrológico nacional» em que o Conselho de Ministros de Espanha apreciara em 22 de Janeiro de 1993 o respectivo anteprojecto.

⁴¹ Relativamente a Portugal e de acordo com as declarações, na altura, da ministra porta-voz do governo e do Secretário de Estado do Ambiente espanhóis, tratava-se de um plano que envolvia investimentos da ordem dos 4500 milhões de contos e que consistia na transferência de água das zonas excedentárias para regiões espanholas deficitárias em recursos hídricos, havendo, para o efeito, que construir cerca de 200 barragens, para as quais seriam utilizados caudais, designadamente dos rios Douro e Tejo. O Secretário de Estado do Ambiente de Espanha considerava que o plano iria beneficiar Portugal, já que o rio Tejo passaria a ter um caudal anual superior ao atual em 250 hm³; o rio Guadiana, segundo as suas contas, receberia mais 170 hm³ anuais do que os registados atualmente no seu leito. O rio Douro transferiria, no Plano de 1993, para o Tejo cerca de 1200 hm³ anuais, através de um canal com cerca de 100 km construído em território espanhol.

⁴² Cfr. entre outros Francisco Nunes Correia do Instituto Superior Técnico, em “Para que os rios unam: um projeto de Convenção sobre a cooperação para a proteção e a utilização equilibrada e duradoura dos cursos de água luso-espanhóis, intervenção proferida no âmbito da Conferência Portugal-Espanha “O que separa também une”, 28 e 29 de Novembro, Universidade Autónoma de Lisboa, Lisboa.

Em Fevereiro e depois de uma reunião em Lisboa, com o Governo português, José Borrel (na altura, Ministro das Obras Públicas de Espanha) assegurou que o PHNE, só seria aprovado pelas Cortes depois de aceite por Portugal.

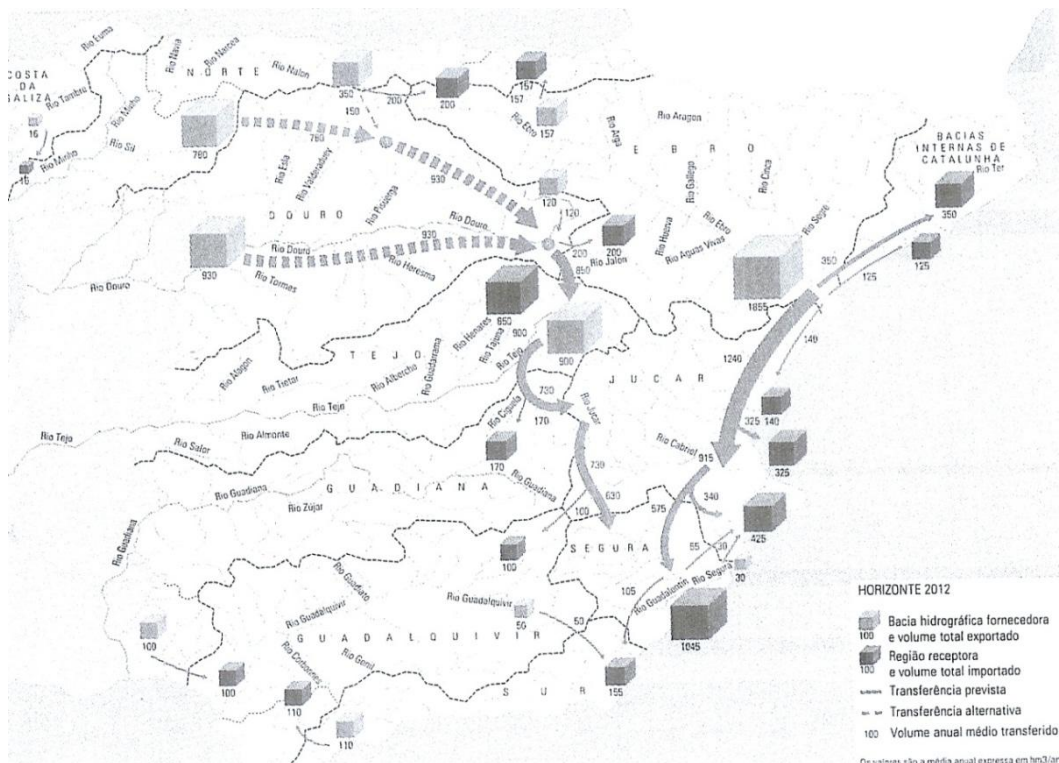


Figura 2. Esquema geral das transferências entre bacias, previstas na versão PHNE de 1993.

Em Portugal, a 2 de Março de 1993⁴³, o Ministro do Planeamento e Administração do Território, anunciava na AR a decisão de incluir o empreendimento do Alqueva na proposta do Plano de Desenvolvimento Regional em elaboração, com vista às negociações a encetar com a Comissão da Comunidade Europeia no âmbito do novo Quadro Comunitário de Apoio.

“Uma Aljubarrota fluvial”
 Expresso de 27 de Março de 1993

⁴³ Deliberação do Conselho de Ministros da semana anterior.

Durante esse período, o Presidente da Câmara do Porto⁴⁴, atacou ferozmente a passividade do Governo português perante Espanha. A imprensa portuguesa dava eco das preocupações de autarcas e populações. O PSD desdramatizava a questão referindo através do Deputado Nuno Delerue⁴⁵ que *“a intenção de aprovar em Espanha um plano hidrológico nacional não é recente; existe, desde a aprovação da Lei da Água, em 1985⁴⁶, e, já mais recentemente, foi alvo da curiosidade legítima de Deputados nesta Assembleia, de todos os grupos parlamentares, com a excepção do CDS. De resto, o que existe não é um plano hidrológico nacional, mas, tão-só, um anteprojecto de lei, que culmina estudos técnicos complexos, anteprojecto esse que, como o nome indica, não foi aprovado pelo Governo Espanhol nem o será pelo actual e que, conseqüentemente, não foi discutido nas Cortes nem o será no mandato dos actuais Deputados. O Governo Espanhol sabe – como, aliás o Governo Português - que, se o poder de aprovar uma lei é, por norma, um exercício de soberania, nestes domínios este é limitado. Desde Ioga por acordos e convénios internacionais que nenhum Estado de direito viola e também porque a sua concretização só é possível com o co-financiamento comunitário que o Governo Espanhol pretende para o seu [dano hidrológico e que, especificamente, já candidatou ao Fundo de Coesão. Ora, esse desiderato só se verificará se o Governo Português a isso não se opuser.”* Reforçando essa ideia o Secretário de Estado dos Recursos Naturais, garantia, em Plenário da Assembleia da República⁴⁷ que *“todos os que disseram, alguma vez, que o eventual desvio de águas previsto no plano hidrológico nacional espanhol iria ter repercussões a nível do caudal ecológico do rio Douro, do abastecimento de água ou do regadio são incompetentes ou desconhecedores da situação”*.

Mais tarde esta situação veio mesmo a ser confirmada por técnicos espanhóis, que confirmaram que a aprovação do Plano Hidrológico Espanhol corresponderia para o Rio Douro numa “redução entre 13% e 17% de caudal no troço português, ao contrário do que a parte espanhola insistia, que apenas corresponderia a 4% dos recursos da bacia⁴⁸”.

⁴⁴ Para alguns foi apenas uma polémica pré-eleitoral entre o presidente da Câmara Municipal do Porto e o Secretário de Estado que viria a ser candidato à Câmara do Porto.

⁴⁵ Plenário da Assembleia da República de 12 de Maio de 1993 (Diário da Assembleia da República, I Série, VI Legislatura, II Sessão, nº 69, de 13 de Maio de 1993).

⁴⁶ A Lei da Água previa a elaboração do Plano desde 1985.

⁴⁷ Em 19 de Maio de 1993 (Diário da Assembleia da República, I Série, VI Legislatura, II Sessão, nº 72, de 20 de Maio de 1993).

⁴⁸ Luis Enrique Espinoza Guerra, ob. citada.

O ano de 1993, continuou desta forma, com a oposição⁴⁹, e em especial o Partido os Verdes a realçar a questão e o PSD e o Governo desvalorizando-a internamente, referindo que a mesma se encontrava em estudo e que o bom relacionamento diplomático com o Governo Espanhol era um dado adquirido. Contudo nem na própria Espanha a questão não era pacífica entre as regiões doadoras e as regiões beneficiadas pelos transvazes previstos⁵⁰. O Governo Espanhol, quando questionado sobre o Plano afirmava que o Plano beneficiaria Portugal e que estavam disponíveis para todo o tipo de esclarecimentos.

De qualquer forma, a divulgação, em 1993, do Plano Nacional Hidrológico de Espanha, contribuiu decisivamente, para a tomada de consciência do Governo e dos poderes públicos sobre a necessidade de pôr fim ao alheamento português relativamente aos seus rios internacionais, facto particularmente pertinente, como se compreende, num país de jusante como o nosso, que tem dois terços do território nacional ocupado por bacias de rios internacionais.

Apesar de aprovado pelo “*Consejo Nacional del Agua*” o projecto não passou no “*Congreso de los Diputados*” nem tão pouco no Senado o que levou a que em 1996, quando da dissolução das “*Cortes Generales*”, em 1996, Espanha pudesse mudar de estratégia nesta questão. Foi o que veio a suceder e que facilitou o entendimento alcançado em Albufeira, dois anos depois.

Por outro lado, a preparação, no seio da União Europeia, da DQA foi igualmente uma arma de pressão importante no sentido de que os dois países chegassem a um entendimento. Com efeito a proposta (até ao ano 2000 era apenas uma proposta) acabou por constituir uma base de trabalho e um documento jurídico no qual era possível, aos negociadores de ambos os países, basear a política hídrica comunitária⁵¹.

Por outro lado, e sendo uma diretiva, os dois governos sabiam que este documento seria de aplicação obrigatória nos regimes jurídicos dos dois países, não podendo ser estabelecidas regras que a violassem.

Na negociação e na preparação da CLE, as Cimeiras Luso-Espanholas assumiram um papel deveras importante. Foi assim na cimeira de Palma de Maiorca, em Dezembro de 1993 com a criação, de um grupo de trabalho presidido pelos Ministros responsáveis pela gestão hídrica, de ambos os países, com a finalidade de analisarem os múltiplos

⁴⁹ Sem grande êxito na medida em que a maioria que suportava o Governo não permitia, em Conferência de Presidentes, o agendamento de matérias não potestativas.

⁵⁰ O que levou a que o Plano só viesse a ser aprovado 7 anos depois.

⁵¹ A influência da Diretiva é evidente em todo o articulado da Convenção.

problemas existentes e preparar as bases de um novo acordo o que consistiu num primeiro passo para a negociação de um novo convénio. Assumia-se a possibilidade de uma nova convenção a qual deveria dar resposta às novas questões ambientais e aos novos usos da água. Iniciaram-se nesse período uma série de “reuniões informais e privadas” de registos pouco conhecidos⁵² e à margem, em Portugal, do Conselho Nacional da Água (o qual tinha competências legais sobre a matéria⁵³).

Também a declaração decorrente da Cimeira do Porto, em Novembro de 1994⁵⁴, consistiu num assinalável marco no sentido do reconhecimento de uma gestão conjunta dos rios de acordo com as seguintes bases: aplicação dos princípios de Direito Comunitário e Internacional; estabelecimento de direito equitativos e razoáveis sobre os recursos hídricos das Bacias Hidrográficas Luso-espanholas⁵⁵ e intensificação e melhoria dos mecanismos de cooperação e do sistema institucional.

Finalmente, a 7 e 8 de Setembro de 1995⁵⁶, realizou-se a primeira troca de propostas entre os dois Governos, iniciando-se assim um processo final de negociação de um novo convénio⁵⁷, com o objetivo de alargar o âmbito dos convénios existentes e superar, na medida do possível, as suas limitações.

Em Outubro de 1995 realizam-se eleições legislativas em Portugal que levam ao Governo o Partido Socialista e António Guterres. Por seu lado, em Espanha, em 6 de Maio de 1996 José Maria Aznar inicia funções como Presidente do Governo Espanhol. Estas mudanças levaram com certeza, não a uma definição de novas política nesta matéria, mas seguramente a uma pausa na força dos argumentos apresentados. Apesar de este ser um dossier de características marcadamente técnicas, os intérpretes políticos em presença ainda não se conheciam e nem tão pouco queriam de um lado ou de outro aceitar sem pausas as propostas apresentadas pelos seus antecessores. Todavia este

⁵² A primeira reunião, ao nível de secretários de estado, realizou-se em Madrid, em Janeiro de 1994.

⁵³ Nos termos do Decreto-Lei n.º 45/94, de 22 de Fevereiro.

⁵⁴ Na declaração Comum de Novembro de 1994, os dois países, “reconhecem que é fundamental avaliar previamente os efeitos em Espanha e Portugal das realizações significativas em cada um dos países” e “(...) concordam em coordenar o planeamento e a gestão dos recursos hídricos das bacias partilhadas, na perspectiva da sua utilização sustentável por ambos os Estados”. Na sequência desta declaração Portugal envolveu Espanha na avaliação do impacto ambiental do Alqueva.

⁵⁵ A CLE permite que Portugal e Espanha façam a gestão global das bacias hidrográficas comuns de que são exemplo máximo a Bacia do Guadiana e a barragem de Cedillo na Bacia Hidrográfica do Tejo.

⁵⁶ A menos de um mês das eleições legislativas em Portugal.

⁵⁷ “a primeira troca de textos constituindo uma proposta de convenção foi apresentada pelos dois Governos em 7 e 8 de Setembro de 1995. Como se sabe, o Governo mudou em Outubro e, portanto, aqueles praticamente não foram negociados.” Intervenção da Ministra do Ambiente Portuguesa, no plenário da Assembleia da Republica de 10 de Janeiro de 1997.

aparente abrandamento do processo mereceu reparos por parte da oposição portuguesa⁵⁸.

É nesse contexto que se realiza a cimeira de Madrid em 18 de Janeiro de 1996⁵⁹. O XIII Governo Constitucional Português tinha dois meses de exercício de funções e o Governo Espanhol encontrava-se em período pré-eleitoral (numas eleições que o PSOE⁶⁰ e Filipe Gonzalez⁶¹ iriam perder a favor do PP⁶² de José Maria Aznar). Não é de estranhar que essa cimeira não tenha produzido grandes resultados. Essa explicação é admitida pela própria Ministra do Ambiente: *“Gostaria de realçar aqui que a primeira troca de textos constituindo uma proposta de convenção foi apresentada pelos dois Governos em 7 e 8 de Setembro de 1995. Como se sabe, o Governo mudou em Outubro e, portanto, aqueles praticamente não foram negociados. Houve uma segunda reunião formal de negociação em Outubro, já no decorrer da tutela do actual Governo, que constituiu pouco mais do que uma afirmação de princípios fundamentais, e, em Janeiro, realizou-se a Cimeira Luso-Espanhola cujo tema fundamental foi propositadamente a explicitação por parte do Governo espanhol do direito português a realizar o projecto do Alqueva, independentemente de, em paralelo, continuar-se a trabalhar na elaboração do novo texto. O Governo espanhol muda em 5 de Maio e, na própria carta em que enviei felicitações à minha homóloga espanhola, propus imediatamente que se entrasse num período de negociações com vista à celebração do novo convénio (...)”*

Todavia na Cimeira de Madrid, Portugal envolve Espanha no projeto do Alqueva e compromete-se a “associar a Espanha em estudos complementares sobre o estuário do Guadiana internacional (...) o que terá permitido desbloquear obstáculos à boa continuação da negociação⁶³”.

Em 1996, Guterres e Aznar iniciam uma nova fase no relacionamento entre os dois países. Os dois líderes de Governo, logo após a eleição de Aznar, estabelecem uma

⁵⁸ Para o Deputado do PSD, Torres Pereira: “Em vez de aceitar que o acordo alcançado com Espanha resultou de um complexo processo negociado iniciado na Cimeira de Lãs Palmas de 1993, cujos princípios essenciais foram depois enquadrados pela Declaração Comum da Cimeira do Porto de 1994, e que foi prosseguido com firmeza até à abertura formal de negociações em 1995, o Governo socialista pretendeu fazer crer que tudo o que se passou antes dele não existiu, a fim de tudo recuperar em seu exclusivo proveito partidário. Pequenos actos contentam pequenos espíritos.” Pelo que: “Felicitemos o actual Governo por ter conseguido prosseguir as negociações encetadas com Espanha pelo governo anterior sem ter posto em causa ou comprometido os princípios essenciais então traçados e vertidos na Declaração Comum de 1994: ...”

⁵⁹ A cimeira que estava previsto realizar-se no ano de 1995, e que foi adiada, para 1996.

⁶⁰ Partido Socialista Obrero Espanol.

⁶¹ À data, Presidente do Governo de Espanha.

⁶² Partido Popular.

⁶³ Paulo Canelas de Castro, obra citada.

relação política baseada na confiança em geral entre os dois Governos e em particular entre os dois chefes de Governo que em diversos momentos é confirmada em encontros informais⁶⁴. Aznar e Guterres criam laços de amizade que no futuro são muito importantes para a resolução de problemas bilaterais ou mesmo de cada um dos países com a União Europeia⁶⁵.

A 28 e 29 de Outubro, em Ponta Delgada, são debatidas as linhas fundamentais da nova convenção. Chega-se a um acordo sobre essas mesmas linhas fundamentais⁶⁶ e, a partir dessa data, inicia-se um período de renegociações com o Governo espanhol com vista ao estabelecimento da nova convenção, havendo um compromisso por parte do Governo espanhol no sentido de que se fará o acordo com Portugal antes de estar aprovado por Espanha o respectivo novo plano hidrológico.

No mês seguinte, em Dezembro de 1996, o Governo Português apresentou ao Governo Espanhol um projeto de convénio que veio a servir de base às futuras conversações. Essas conversações consistiram não só nas quatro cimeiras luso-espanholas (entretanto já realizadas), mas também em várias reuniões ministeriais, uma dezena de reuniões formais de negociação, 20 reuniões do Grupo de Coordenação e mais de uma centena de reuniões técnicas⁶⁷.

Nessas reuniões, o texto proposto foi sofrendo variadíssimos e múltiplos ajustamentos até se consolidar nos 35 Artigos, 2 Anexos, Protocolo Adicional e Anexo ao Protocolo Adicional final. Contudo para a Ministra do Ambiente Portuguesa, e “*relativamente ao texto inicial, o actual tratado mantém não apenas grande parte dos conteúdos formais iniciais mas a totalidade dos objectivos substantivos que se pretendia atingir*”⁶⁸.

4. 2. A Cimeira de Albufeira

Quando a 30 de Novembro de 1998, e no âmbito da XIV Cimeira Luso-Espanhola, é assinada a “*Convenção sobre Cooperação para a Protecção e o Aproveitamento*

⁶⁴ Logo após a eleição Espanhola, as famílias Aznar e Guterres iniciam encontros (em Espanha e em Portugal, sendo que o primeiro foi no Alentejo) que em muito contribuem para a amizade entre os dois líderes. Alternadamente os fins-de-semana eram passados em Espanha e em Portugal.

⁶⁵ Espanha apoiou Portugal na candidatura da Barragem do Alqueva a apoio comunitário, ainda antes da assinatura da Convenção.

⁶⁶ Foi então acordada a apresentação de um projeto de convenção de novo tipo, que deveria obedecer ao duplo objetivo de proteção do ambiente e da satisfação dos novos usos.

⁶⁷ Os negociadores portugueses foram, essencialmente, na liderança diplomática, o Embaixador José Carlos Cruz de Almeida, na componente hídrica, o Eng.º Pedro Serra, e o Prof. Eng.º António Gonçalves Henriques, e, na componente jurídica, o Dr. Paulo Canelas de Castro. De referir que até 1 de Outubro de 1995, apenas uma reunião de negociação se havia realizado.

⁶⁸ Assembleia da Republica, reunião plenária de 25 de Junho de 1999.

Sustentável das Águas das Bacias Hidrográficas Luso-Espanholas” (CLE), foram pela primeira vez, de uma forma global, e nesta matéria, formalizadas as relações entre os dois Estados, tendo em conta as questões ambientais e a utilização sustentável dos recursos hídricos, contribuindo assim e em grande medida para o desenvolvimento e o bem-estar das populações.

A negociação não foi fácil: o jornal Público noticiava no dia seguinte que “*Esteve tudo por um fio. Às três da manhã de ontem as negociações em Albufeira, onde decorria a XV Cimeira Luso-Espanhola, quase bloquearam. O novo convénio sobre os rios internacionais, que acabou por ser assinado, esteve pendente do parecer da ministra da agricultura espanhola (...)*”. Efetivamente e durante os trabalhos da Convenção, o Presidente do Governo Espanhol havia pedido uns minutos de suspensão dos trabalhos e após uma reunião da delegação acabou, por ser decidida a assinatura da Convenção⁶⁹.

O Primeiro-Ministro português, referia que “*esta foi a cimeira mais importante que se realizou entre os nossos dois governos democráticos, ou seja, desde há 25 anos*” e que “*o convénio mais ambicioso e mais eficaz que algumas vez assinámos e que protege tantos os interesses de Espanha como de Portugal*⁷⁰”. José Maria Aznar não só subscreveu as declarações de António Guterres como assinalou “*(...) um momento excepcional nas nossas relações*”. A imprensa espanhola e o jornal “*El País*” titulava “*Acuerdo histórico para la gestion de los rios hispano-lusos*” e “*Más vecinos que nunca*”.

Duas semanas depois de assinada a Convenção foi o respetivo texto, apresentado formal e pessoalmente aos diversos grupos parlamentares, seguindo-se um período de discussão pública em ambos os países. O seu agendamento, para discussão e ratificação⁷¹, na Assembleia da República, veio a ocorrer só em Junho de 1999⁷². Foi finalmente publicada no Diário da República, I Série, de 17 de Agosto de 1999. Em Espanha a sua discussão nas Cortes ocorreu a 17 de Junho de 1999 e a sua aprovação no Senado realizou-se a 16 de Novembro do mesmo ano, tendo sido publicado no “*Boletín Oficial del Estado*” (BOE) em 12 de Fevereiro de 2000⁷³.

⁶⁹ Foi evidente a importância de José Maria Aznar no sentido da assinatura da Convenção, pela parte espanhola.

⁷⁰ In jornal “O Público” de 1 de Dezembro de 1988.

⁷¹ Submetida à votação, foi aprovada, com votos a favor do PS, o voto contra do Deputado do PSD, José Gama e abstenções do PSD, do CDS-PP, do PCP e de Os Verdes.

⁷² Debate algumas vezes agendado e desagendado, para respeitar o acordo de princípio com Espanha, no sentido de o fazer coincidir na sua aprovação na Assembleia da República como sua aprovação nas Cortes Espanholas.

⁷³ BOE, n.º 37 de 12 de Fevereiro de 2000.

4.3 A CLE

O objeto da CLE é, nos termos do n.º1 do artigo 2º “*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*” do Minho, Lima, Douro, Tejo e Guadiana, sendo que nos termos do n.º 2 do mesmo artigo e “*na prossecução desta cooperação, as Partes observam as normas da presente Convenção e os princípios e as normas de direito internacional e comunitário aplicáveis*”.

A partir de Albufeira os dois governos deixam de abordar a questão, designando-a apenas por “rios internacionais” tendo como objetivo apenas partilhar caudais e garantir aproveitamentos hidroelectricos ou hidráulicos. A partir de Albufeira os dois governos acrescentaram a todas essas preocupações a “protecção e o aproveitamento sustentável das águas das bacias hidrográficas Luso-Espanholas⁷⁴” passando a prever todos os usos naquelas bacias⁷⁵.

Por outro lado a convenção, constituída por 35 artigos, dois anexos (sobre permuta de informações e impactes transfronteiriços) e ainda um protocolo adicional⁷⁶ com o respetivo anexo (sobre caudais) têm em conta todos os princípios do direito comunitário e internacional aplicáveis (nessa altura trabalhava-se, como foi já foi referido na Diretiva Quadro da Agua e também, no quadro das Nações Unidas no regime jurídico dos cursos de agua internacionais para fins diferentes da navegação).

A cooperação prevista é assegurada por dois órgãos comuns de cooperação (art.º 20º e seguintes): a Conferência das Partes (o verdadeiro órgão político, composto por representantes indicados pelos Governos, presidida pelo Ministro de cada Estado, ou substituto e têm competências para resolver questões de desacordo na Comissão) e a Comissão⁷⁷ (de carácter executivo, mais técnico e composta pelas delegações - com número de elementos a decidir⁷⁸ e com um conjunto bastante amplo de competências).

⁷⁴ As bacias do Minho, Lima, Douro, Tejo e Guadiana.

⁷⁵ Nos termos do n.º 2 do art.º 3º 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 impactes transfronteiriço*”.

⁷⁶ A emenda – sobre caudais- foi aprovada a 19 de Fevereiro de 2008 pela Conferencia das Partes e entrou em vigor a 5 de Agosto de 2008. A emenda estabelece maior periodicidade na medição de caudais.

⁷⁷ Comissão para a Aplicação e o Desenvolvimento da Convenção.

⁷⁸ Foi fixado o número de 9 elementos por delegação. Atualmente e por força da Portaria n.º 117/2012 é de 10 elementos.

Nos termos da Convenção é atribuída uma grande importância e responsabilidade a estes órgãos. A Comissão (que sucede às atribuições e competências da Comissão de Rios Internacionais) é, no fundo o órgão executivo da CLE. Reúne ordinariamente uma vez por ano⁷⁹ (ou extraordinariamente sempre que uma das partes o solicite) e delibera por acordo das duas delegações (n.º 4 do art.º 23) e tais deliberações “consideram-se perfeitas e produzem efeitos se, decorridos dois meses sobre a data da sua adoção, nenhuma das Partes solicitar formalmente a sua revisão ou o seu envio à Conferência” (n.º 4 do art.º 23º). A Comissão exerce as competências previstas na CLE, bem como aquelas que as Partes lhes confirmam, com vista à prossecução dos objetivos da CLE, podendo ainda propor medidas para o seu desenvolvimento (n.º 2 e 3 do artigo 22ª da CLE). Cabem ainda à Comissão competências importantes no âmbito da informação (quer da ampla informação recolhida e enviada pelas partes e permutada, quer da informação destinada ao público art.º 5º e 6º da CLE). Nos termos do n.º 6 do art.º 23º o “funcionamento da Comissão rege-se por regulamentos elaborados por ela própria e aprovados pelas Partes” podendo ser criados subcomissões⁸⁰ e os grupos de trabalho⁸¹ que se considerem necessários n.º1 do art.º22º (ver infra o organograma de 2007) que contempla 4 grupos de trabalho (regime de caudais, secas e situações de emergência, da diretiva quadro e da qualidade da água, segurança de infraestruturas e cheias e permuta de informação e participação pública⁸²).

Cada uma das partes tem ainda regras de organização interna. As regras atuais da delegação portuguesa constam da Portaria n.º 117/2012 publicada no DR, I Série - N.º 84 de 30 de Abril (que substituíram as do Decreto Regulamentar n.º48/2997 de 27 de Abril e do Despacho conjunto n.º 476/2004).

⁷⁹ Pode ainda reunir subsidiariamente através de Subcomissões ou Grupos de Trabalho.

⁸⁰ Na primeira reunião da Comissão foi acertada a criação de uma subcomissão por bacia e duas outras temáticas http://www.cadc-albufeira.org/doc/pt/PT3_1.pdf o que não se veio e concretizar.

⁸¹ Criados para missões específicas.

⁸² Cfr. <http://www.cadc-albufeira.org/pt/comision.html>



Figura 3 Organograma da Comissão, consultado a 23 de Setembro de 2012 mas que reporta à organização portuguesa prévia à Portaria n.º117/2012 de 30 de Abril. É feita menção a um secretariado técnico⁸³

Cabem à Comissão, para além das competências previstas no artigo 22º, diversas outras competências de carácter processual relativas a, por exemplo, cooperação entre as partes (troca de informação e consultas) e também relativas ao regime de caudais⁸⁴.

O regime de caudais, estabelecido no artigo 16º da Convenção e também no Protocolo Adicional foi, pela primeira vez, definido por bacia “de acordo com métodos adequados à sua especificidade”⁸⁵ depois de proposta da Comissão e aprovação pela Conferência⁸⁶

⁸³ A criação do Secretariado Técnico Permanente foi acordada na IX reunião plenária da CADC e aprovada na 2.ª Conferência das Partes de 19 de Fevereiro de 2008. Um dos seus objetivos era assegurar a compatibilização dos Planos de Região Hidrográfica. A natureza deste Secretariado Técnico Permanente será técnica, administrativa e promocional, tendo como missão assegurar a eficácia e eficiência da CADC no desempenho das suas funções, promovendo o seu desenvolvimento com o fim de aproximá-la a organizações similares no âmbito internacional através da elaboração de documentos técnicos de alto valor acrescentado, assegurar a tramitação rápida de todos os expedientes, promoção de iniciativas com elevada visibilidade e transparência e assegurando o intercâmbio com outras instituições equivalentes.

⁸⁴ Cfr. Por exemplo, artigos 5º, 1, 7º, nº1 e 2, 8º, nº4, 9º, nº 2 e 4, 11º, nº 3, 13º, nº 1, 15º, nº 3 e 4, 16º, nº1 e 2, 18º nº 6 e 7...

⁸⁵ O novo Regime de Caudais foi aprovado na X reunião plenária da CADC e acordado a nível político durante a 2.ª Conferência das Partes, realizada em Madrid em 19 de Fevereiro de 2008 e assinado em 4 de Abril de 2008. Esta revisão deu origem ao Protocolo de Revisão da Convenção sobre Cooperação para a Proteção e Aproveitamento Sustentável das Águas das Bacias Hidrográficas Luso-Espanholas (Convenção de Albufeira) e o Protocolo Adicional, que foi aprovado pela Resolução da Assembleia da República n.º 62/2008 e ratificado pelo Decreto do Presidente da República n.º 147/2008 de 14 de

sendo que o n.º 3 do referido artigo estabelece que, “*Cada Parte assegura, no seu território, a gestão das infra-estruturas hidráulicas de modo a garantir o cumprimento dos caudais fixados*”.

A CLE permite que Portugal e Espanha façam a gestão global das bacias hidrográficas comuns (Minho, Lima, Douro, Tejo e Guadiana) o que permite a boa articulação dos países em casos pontuais como são a Bacia do Guadiana e a barragem de Cedillo na Bacia Hidrográfica do Tejo.

O texto da Convenção estabelece ainda, no seu art.º 19º uma disposição específica, mas genérica, sobre “*seca e escassez de água*”, sendo que a gestão das secas deve ser abordada nos termos do Protocolo adicional à Convenção.

No seu artigo 5º, o Protocolo, define o regime de caudais para o Rio Guadiana, e ainda as condições para o regime de exceção, em regra associado a períodos de seca severa.

Todavia, a Convenção remeteu para trabalho futuro⁸⁷ da Comissão para a Aplicação e o Desenvolvimento das Partes⁸⁸, o esclarecimento de muitas questões⁸⁹, numa forma de coordenação do trabalho das duas Administrações. Aliás, a não definição dos “critérios indicadores do período de exceção” levou a que no período de seca de 2004-2005 tivesse sido convocada a primeira reunião da Conferência das Partes, em 27 de Julho de 2005^{90, 91}.

Por outro lado é evidente, pela consulta das atas e de documentos técnicos da Comissão⁹² que a elaboração dos Planos de Região Hidrográfica, com vista a que esses Planos venham a alcançar os objetivos ambientais preconizados pela Diretiva Quadro da Água da União Europeia, estão demasiado atrasados (esse tema tem sido inclusive

Novembro, em Portugal, decorrendo idêntico procedimento em Espanha em vias de conclusão com a aprovação pelas Cortes Espanholas. A ratificação pela Assembleia Portuguesa e pelas Cortes Espanholas demonstram a relevância das decisões propostas pela CADC e o reconhecimento da necessidade desse novo regime que se encontra em implementação desde o início do atual ano hidrológico. Na XI reunião plenária da CADC de 4 de Julho de 2008, foi acordado entre as Partes que o novo Regime de Caudais se aplicaria, independentemente da sua ratificação, a partir do início do ano hidrológico 2008/2009, ou seja, 1 de Outubro de 2008.

⁸⁷ A sua justificação estará na expressão do Engº Pedro Serra “a Convenção não nos dispensa de agir com diligência na defesa dos nossos interesses” e a Comissão tem os meios para desempenhar esse papel⁸⁷. Todavia, a Comissão de Acompanhamento do Convénio funcionou de forma deficiente em mais de uma situação, segundo pude comprovar em 2003 e mais recentemente no presente ano de 2012.

⁸⁸ É também extinta a Comissão dos Rios Internacionais.

⁸⁹ E não só as de conflito ou de vontades desencontradas.

⁹⁰ Em 2005, quando Portugal e Espanha viveram uma situação de seca extrema, (foi então declarada exceção no rio Douro) a CADC foi fundamental para garantir, formalmente os caudais mínimos, com dezenas de reuniões entre as autoridades portuguesas e espanholas, tendo sido criados Grupos de Trabalho conjuntos, culminando com uma Conferência Ministerial das Partes.

⁹¹ A partir desta data houve uma intensificação das ações de cooperação técnica e política.

⁹² Cfr. <http://www.cadc-albufeira.org/pt/documentos.html>

tratado nas Cimeiras Luso-Espanholas)⁹³ e não pode ser dissociado do não funcionamento do Secretariado Técnico Permanente acordado na 2.^a Conferência das Partes de 19 de Fevereiro de 2008.

O regime de exceção ao regime de caudais

O regime de caudais é ponto mais sensível da CLE. O ano de 2008 fica marcado pela primeira (e até agora única) emenda ao texto da CLE⁹⁴. A seca extrema de 2005, as também problemas hídricos em Espanha em 2006 e 2007, provocaram a necessidade de redefinir os critérios de determinação do regime de caudais das águas das bacias hidrográficas luso-espanholas.

As alterações, então negociadas e aprovadas, estabelecem o cumprimento de obrigações mais exigentes para Espanha no que se refere aos caudais que deve disponibilizar para Portugal⁹⁵.

Com esta emenda, a definição dos caudais hidrográficos, que era anual, passou a ser feita numa base trimestral e, para algumas bacias, numa base semanal⁹⁶. Esta alteração, de grande valia para Portugal, concede a possibilidade de, em cada bacia, ser considerado um regime de exceção de que resulta a não aplicação dos caudais (cfr. entre outros o n.º 4 do artigo 3º da redação pós-emenda).

⁹³ Sem dúvida que a CLE consagra um enquadramento jurídico adequado e articulado, mas ainda assim com grandes lacunas na aplicação do direito nas questões técnicas bilaterais, nomeadamente para a articulação do Planeamento.

⁹⁴ As bases para o novo acordo foram lançadas em Janeiro durante a XXIII Cimeira Luso-Espanhola que se realizou em Braga

⁹⁵ Até aí e perante Portugal, Espanha apenas estava obrigada a assegurar caudais totais anuais.

⁹⁶ Obrigações trimestrais para os caudais dos rios Minho, Douro e Tejo e obrigações semanais para os caudais dos rios Douro e Tejo

Nota final

As cada vez mais frequentes secas, as alterações climáticas, os transvazes e o aumento de consumo exigem por parte dos dois países ibéricos um entendimento a que a CLE deu corpo.

Mais de 10 anos depois da sua assinatura, e depois de uma revisão, a CLE, e mesmo apesar de anterior à DQA encontra-se totalmente integrada no espírito quer do Direito Comunitário vigente quer das Convenções internacionais mais avançadas sobre partilha de recursos hídricos.

A esta boa construção jurídica, importante para os dois países e fundamental para Portugal não podem deixar de se fazer sentir desenvolvimentos de cooperação técnica já assumidos na letra e no espírito da CLE. É o caso do planeamento das bacias hidrográficas.

Por outro lado a CLE é fundamental e estratégica para Portugal, porque é um complemento da DQA, nomeadamente no regime de caudais, onde a CLE foi mais longe. Por isso nunca fez tanto sentido, que um dos elementos estruturais da Convenção de Albufeira, é a não rejeição do regime convencional vigente entre Portugal e Espanha, mas como refere o seu Art.º 27º um complemento da tradição normativa do passado⁹⁷.

A continuidade, o aprofundamento da cooperação tem sido, e continuará a ser seguramente, a forma de garantir que os recursos hídricos da Península ibérica sejam partilhados de forma equilibrada, justa e com cada vez maiores preocupações de sustentabilidade.

O bom exemplo da assinatura da CLE em 1998 e a sua emenda em 2008 são um bom exemplo para o mundo de uma gestão inteligente dos recursos hídricos partilhados.

⁹⁷ Nesse sentido Paulo Canelas de Castro in ob. cit. Nova Era nas relações Luso-espanholas na gestão das bacias Hidrográficas? Em busca da sustentabilidade, Regime Jurídico dos Rios Internacionais – Org Gomes Canotilho.

Principal Bibliografia consultada

António Andresen Guimarães e Teresa Amador, (1999), A Convenção luso-espanhola de 1998 à face do Direito dos cursos de águas internacionais, in Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente, nºs 11/12, Jun/Dez, IDUAL – Instituto de Direito do Urbanismo e do Ambiente, Lda, Almedina, ISSN: 0872-9336

Freire Antunes, José, Os Espanhóis e Portugal, Ed. Oficina do Livro, 2003, ISBN 989-555-050-2

Castro, Paulo Canelas de (1996), “*Para que os rios unam: um projecto de Convenção sobre a cooperação para a protecção e a utilização equilibrada e duradoura dos cursos de água luso-espanhois*”, intervenção proferida no âmbito da Conferência Portugal-Espanha “*O que separa também une*”, 28 e 29 de Novembro, Universidade Autónoma de Lisboa, Lisboa.

Correia, Francisco Nunes (1996) “*Para que os rios unam: um projecto de Convenção sobre a cooperação para a protecção e a utilização equilibrada e duradoura dos cursos de água luso-espanhois*”, intervenção proferida no âmbito da Conferência Portugal-Espanha “*O que separa também une*”, 28 e 29 de Novembro, Universidade Autónoma de Lisboa, Lisboa.

Rosado, Amparo Sereno, “*Los Convénios Hispano-Lusos sobre Aguas Internacionales: Preocupaciones ambientales o reparto de caudales*” in Revista Arazandi de Derecho Ambiental, Ano 2003-1, Número 3, Navarra.

Rosado, Amparo Sereno, “*O regime jurídico das águas internacionais – o caso das regiões hidrográficas Luso-Espanholas*” Fundação Calouste Gulbenkian e Fundação para a Ciência e a Tecnologia, Junho de 2012, ISBN n.º 978-972-31-1442-3

Luis Enrique Espinoza Guerra, “*Gestion Compartida de Los Ríos Ibéricos Internacionales - Una Cita Europea com La Nueva Cultura del Agua: la Directiva Marco Perspectivas en Portugal y España, II Congreso Ibérico Sobre Planificación y*

Gestion de Águas”, Coordenação de Nuno Grande, Pedro Arrojo Agudo e Javier Martinez Gil, Edição Zaragoza 2001, Depósito Legal Z-1.839/01

Silva, Aníbal Cavaco (2002), “*Autobiografia Política*”, Volume I, Temas e Debates, Lisboa, ISBN 972-759-489-1

Luis Veiga da Cunha, “*Meio Século de percepções sobre a Água na política internacional – O desafio da água no Século XXI – entre o conflito e a cooperação*” (coordenação de Viriato Soromenho Marques), Instituto Português de Relações Internacionais e Segurança, Dezembro 2003

Castro, Paulo Canelas de, “*Nova era nas relações Luso-Espanholas na gestão das bacias partilhadas – em busca da sustentabilidade?*” In J.J. Gomes Canotilho (coord.) *O regime jurídico internacional dos rios transfronteiriços*. Revista do CEDOUA, Coimbra, 2006

Joana Mendes, “*Direito Administrativo da Água*”, in Paulo Otero e Pedro Gonçalves (Coordenadores), *Tratado de Direito Administrativo Especial*, Volume II, Almedina, ISBN 9789724039435

Viriato Soromenho Marques, “*Recursos hídricos e alterações climáticas: uma perigosa combinação*” in “*O desafio da água no século XXI: Entre o conflito e a cooperação*”, Instituto Português de Relações Internacionais e Segurança, Editorial Notícias, Lisboa, 2003, ISBN 972-46-1503-0

Principal legislação aplicável e consultada

De âmbito da União Europeia

Directiva 2000/60/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Outubro de 2000, alterada pela Directiva 2008/32/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 11 de Março de 2008

De âmbito nacional

Decreto do Presidente da República n.º 182/99, publicado no DR 191/99, série I-A de 17 de Agosto de 1999 que “Ratifica a Convenção sobre Cooperação para a Protecção e o Aproveitamento Sustentável das Bacias Hidrográficas Luso-Espanholas e o Protocolo Adicional, assinados em Albufeira em 30 de Novembro”;

Resolução da Assembleia da República n.º 66/99, publicado no DR 191/99, série I-A de 17 de Agosto de 1999 que “Aprova a Convenção sobre Cooperação para a Protecção e o Aproveitamento Sustentável das Bacias Hidrográficas Luso-Espanholas e o Protocolo Adicional, assinados em Albufeira em 30 de Novembro”;

Aviso n.º 85/2000 do Ministério dos Negócios Estrangeiros, publicado no DR, n.º 37, 1ª série, de 14 de Fevereiro de 2000 que “Torna público terem, em 15 de Setembro de 1999 e em 17 de Janeiro de 2000, sido emitidas notas, respectivamente pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros português e pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros espanhol, em que se comunica terem sido cumpridas as formalidades constitucionais exigidas pelos ordenamentos jurídicos de ambos os países para a aprovação da Convenção sobre a Cooperação para a Protecção e o Aproveitamento Sustentável das Águas das Bacias Hidrográficas Luso-Espanholas e o Protocolo Adicional”.

Lei n.º 54/2005 de 15 de Novembro que “Estabelece a titularidade dos recursos hídricos”.

Lei n.º 58/2005, de 29 de Dezembro que “Aprova a Lei da Água, transpondo para a ordem jurídica nacional a Directiva n.º 2000/60/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Outubro, e estabelecendo as bases e o quadro institucional para a gestão sustentável das águas”.

Decreto-Lei n.º 77/2006 de 30 de Março, que “complementa a transposição da Directiva n.º 2000/60/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Outubro, que estabelece um quadro de acção comunitária no domínio da política da água, em desenvolvimento do regime fixado na Lei n.º 58/2005, de 29 de Dezembro. “

Decreto Regulamentar n.º48/2007 de 27 de Abril, DR n.º 82, 1ª Série de 27 de Abril de 2007 que “Aprova a orgânica da Comissão Interministerial de Limites e Bacias Hidrográficas Luso-Espanholas”;

Decreto-Lei n.º 226-A/2007 de 31 de Maio, DR 105 série I 2º suplemento que “Estabelece o regime da utilização dos recursos hídricos“

Decreto do Presidente da República n.º. 147/2008, publicado no DR n.º222, 1ª série de 14 de Novembro de 2008 que “Ratifica o Protocolo de Revisão da Convenção sobre Cooperação para a Protecção e o Aproveitamento Sustentável das Bacias Hidrográficas Luso-Espanholas (Convenção de Albufeira) e o Protocolo Adicional, assinados em Albufeira em 30 de Novembro”;

Resolução da Assembleia da República n.º 62/2008, *publicada no DR n.º 222, 1ª série de 14 de Novembro de 2008* que “Aprova o 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”.

Aviso n.º 90/2009, *publicado no DR n.º 222, 1ª série de 18 de Agosto* que “Torna público terem sido emitidas notas pelo Ministério dos Assuntos Exteriores e Cooperação de Espanha e pela Embaixada de Portugal em Madrid, respectivamente em 19 de Maio de 2009 e em 5 de Agosto de 2009, em que se comunica terem sido cumpridas as formalidades constitucionais internas de aprovação do Protocolo de Revisão da Convenção sobre Cooperação para a Protecção e o Aproveitamento Sustentável das Águas das Bacias Hidrográficas Luso-Espanholas (Convenção Albufeira) e o Protocolo Adicional, assinado em 4 de Abril de 2008”

Portaria n.º 117/2012, publicada no DR 84 SÉRIE I de 30 de Abril que “Define a Comissão Interministerial de Limites e Bacias Hidrográficas Luso-Espanholas”

Consulta a sites internet:

<http://www.cadc-albufeira.org/pt/index.html>

<http://portaldaagua.inag.pt/>

<http://www.apambiente.pt/>

<http://www.parlamento.pt/>

<http://www.congreso.es/>

<http://www.fd.uc.pt>

<http://snirh.pt/>

Agradecimento

Na recolha de informação sobre este tema tive ocasião de trocar impressões com os Ex-Presidentes do INAG, Eng.º Pedro Serra e Dr. Orlando Borges, a quem agradeço.