

# No 25º aniversário da Convenção de Albufeira, breve apontamento histórico

Pedro Cunha Serra

Consultor de engenharia

**Palavras-chave:** Rios internacionais; Convenção, Caudais; Direito das águas.

## NOTA BIOGRÁFICA

*Pedro Serra, engenheiro civil (IST, 1969), Presidente do INAG entre 1994 e 1999, foi consultor de engenharia e projectista, primeiro na COBA e depois na Hidrotécnica Portuguesa (HP). Acompanhou desde a primeira hora as negociações da Convenção e vem participando nos trabalhos da Comissão para a Aplicação e o Desenvolvimento da Convenção (CADC) desde quando esta foi constituída (2000). Depois de 1999, quando saiu do INAG, foi Presidente do IRAR, o Instituto Regulador de Águas e Resíduos, hoje a ERSAR, de onde transitou para o Instituto de Estradas de Portugal (IEP) na sequência da queda da ponte de Entre-os-Rios, tendo regressado à consultoria no final de 2002. Entre 2005 e 2011 foi ainda Presidente e CEO do Grupo Águas de Portugal, após o que regressou, mais uma vez, à consultoria. É neste momento membro da Comissão de Implementação da Convenção de Helsínquia dos rios internacionais.*

*No processo de negociação teve a seu cargo os aspectos mais técnicos, de engenharia hidráulica, relativos à negociação (e justificação da posição negocial portuguesa) do regime de caudais que veio a ficar inscrito no Protocolo Adicional à Convenção.*

## 1. INTRODUÇÃO

A Convenção de Albufeira, assim chamada do nome da cidade algarvia onde foi assinada no dia 30 de Novembro de 1998, fez há algumas semanas atrás 25 anos, uma idade provecta, para muitos, a primeira infância para outros onde me incluo. Convenção sobre Cooperação para a Protecção e o

Desenvolvimento Sustentável das Águas das Bacias Hidrográficas Luso-Espanholas, assim se designa oficialmente a Convenção de Albufeira uma vez que as Partes signatárias, os Governos dos dois Estados ibéricos, entenderam que o nome da convenção devia ser, em si mesmo, um programa para a acção futura!

Tendo estado envolvido praticamente desde a primeira hora nas negociações que haviam de conduzir ao acordo de 1998, sou testemunha do que foi necessário fazer para chegar a este resultado. E, mais ainda, que ele só foi possível graças ao empenho manifestado pelas duas Partes para chegar a uma conclusão que fosse aceitável para ambas, para o que houve que mobilizar engenheiros, juristas e diplomatas, de um lado e do outro, cuja capacidade de trabalho em equipa foi garante do sucesso das negociações. Sim, porque estamos a falar de um processo negocial complexo e demorado (5 anos) que se revelou necessário para chegar a acordo sobre os 35 artigos, sobre os 2 anexos (sobre permuta de informação e sobre impactes transfronteiriços) e sobre o Protocolo Adicional sobre o Regime de Caudais (que se revelou ser o mais complexo, como de alguma forma se poderia antecipar), que constituem a Convenção.

A Convenção não surgiu do nada, como bem se compreende. São seus antecedentes o Regulamento sobre os Rios Limítrofes entre Ambas as Nações, Anexo ao Tratado de Limites celebrado entre Portugal e Espanha em 1864 que delimitou as

fronteiras que resultaram do tratado de Alcanizes que em 1297 determinou quais as povoações e castelos que passavam a integrar cada um dos reinos ibéricos, Leão e Castela, de um lado, e Portugal do outro, e os vários tratados de rios celebrados já no século XX, os mais importantes dos quais a Convenção de 1927 que regula o aproveitamento hidroeléctrico do troço internacional do rio Douro, que viria a ser actualizada e alargada aos afluentes deste rio pela Convenção de 1964, e a Convenção para regular o uso e o aproveitamento hidráulico dos troços internacionais dos rios Minho, Lima, Tejo, Guadiana e Chança, de 1968. Para a boa conclusão da Convenção de Albufeira foi ainda importante o Tratado de Amizade e Cooperação celebrado em 1977 entre os dois Governos ibéricos, sendo Primeiro-Ministro da República Portuguesa Mário Soares e Chefe do Governo do Reino de Espanha Filipe González.

O caminho para chegar a Albufeira foi difícil, mas o resultado conseguido, ao contrário do que alguns sugerem, acautela os interesses das duas Partes. Ele baseia-se no direito anterior pertinente, é equilibrado e muito completo à luz do Direito Internacional Público que pode ser chamado à colação, e é susceptível de evolução com vista ao seu aperfeiçoamento e completamento, como pôde ser visto com a assinatura do Protocolo da sua revisão em 2008, que aprofunda o regime de caudais do Protocolo Adicional de 1998 (caudais integrais anuais mínimos) passando a definir caudais trimestrais e semanais mínimos para os vários rios e para as secções de entrada em Portugal e no estuário. Precisamente a pensar nisto a Comissão constituída em 1998 foi designada como de Aplicação e Desenvolvimento da Convenção (CADC).

## 2. O PROCESSO NEGOCIAL

As negociações que haviam de conduzir a Albufeira iniciaram-se em 1993, quando foi conhecido o projecto espanhol de transvase de águas da bacia do Douro em direcção às cabeceiras do rio Tejo, de onde seriam depois conduzidas para o sudeste espanhol, bacias do Júcar e do Segura, através das infraestruturas já existentes do ATS, o aqueduto Tejo-Segura, com base nas albufeiras de Entrepeñas, Buendía e Bularque. O Plano Hidrológico Nacional de Espanha de 1993, cujo anteprojecto foi então colocado em discussão pública, previa, entre as alternativas que estavam em consideração, uma que foi considerada como particularmente lesiva dos interesses nacionais portugueses, pois tomava os cerca de 1 000 hm<sup>3</sup> que previa transvasar em direcção

ao Sudeste espanhol na albufeira de Villalcampo, a escassos km da entrada do rio Douro no seu troço internacional. No final desse ano, na Cimeira Ibérica de Las Palmas, os dois Chefes de Governo decidiram iniciar o processo negocial que havia de conduzir a Albufeira.

Importa destacar como o direito internacional público das águas era magro naquela altura. No que toca ao direito das águas dos rios transfronteiriços, a Convenção de Helsínquia no quadro da UNECE tinha acabado de ser assinada (1992) mas não estava ainda ratificada (viria a sê-lo apenas em 1996) e a Convenção de Nova York apenas em 1997 seria concluída e adoptada pela Assembleia Geral das Nações Unidas. Tal não impediu que a convenção de Albufeira, com o seu quadro de normas muito completo e equilibrado, fosse assinada em 1998 e viesse a entrar em vigor em Janeiro de 2000 com a sua ratificação pelas duas Partes. Contribuiu para isso (e tal explica algumas das suas normas e das suas omissões) o facto de aquela que viria a ser a directiva-quadro das águas (DQA) estar nessa mesma altura a ser desenhada e negociada em Bruxelas com o envolvimento dos directores de águas de todos os Estados-Membros (e a minha participação, portanto). A ausência de valores e de detalhamento de um regime de caudais ecológicos no Protocolo Adicional de 1998, ainda que este seja ali previsto, tem a ver com isto: sabíamos que esse regime teria de ser definido a breve trecho e que isso teria de ser feito na base de estudos sobre o estado ecológico das massas de água, estudos esses que não estavam ainda disponíveis (nem mesmo o que se devia entender por tal regime). E no que diz respeito à qualidade química das massas de água a mesma coisa, foi entendido que não fazia sentido estar a definir objectivos muito detalhados que teriam de ser depois ajustados no quadro dos Planos de Gestão de Região Hidrográfica (PGRH) que teríamos, uns e outros, de elaborar e implementar para cumprir com os objectivos da DQA (que a Convenção, obviamente, não derroga).

A matéria do regime de caudais ocupou grande parte do nosso tempo, pois era (e é ainda) a questão mais sensível e de maior relevância para as duas Partes: para Portugal porque alguns dos projectos hidráulicos em curso mais importantes tinham a sua viabilidade dependente da garantia de aflúncias provenientes de Espanha, caso de Alqueva, e para Espanha porque pretendia avançar com alguns projectos no seu território cuja viabilidade dependia, à luz do direito aplicável, da não-objecção do Estado Português nos respectivos processos de avaliação de impactes, caso do já referido transvase, por exemplo. Nada disto era totalmente novo, uma vez que

a Convenção de 1968 para regular o uso e o aproveitamento hidráulico dos troços internacionais dos rios Minho, Lima, Tejo, Guadiana e Chança (e já não meramente hidroeléctrico, como o é nas Convenções de 1927 e 1964 para o Douro), exigiu que a questão dos caudais fosse objecto de atenção particular, uma vez que, ao contrário das Convenções para o Douro, não fazia sentido estar a partilhar individualmente o potencial de cada troço internacional de cada rio e houve por isso que avaliar esse potencial em conjunto e proceder a uma partilha em que cada troço internacional de cada rio ficou para uma das Partes: Lima e Guadiana para Portugal, Tejo e Chança para Espanha, e o fecho de contas se fazia no troço internacional do rio Minho com um aproveitamento hidroeléctrico único (Sela) a ser explorado conjuntamente pelas Partes e partilha da energia assim produzida entre os dois Estados. O Tejo tinha de ficar para Espanha, uma vez que estava em causa a execução do ATS, o Guadiana para Portugal tendo em vista viabilizar a construção da barragem de Alqueva (e ainda a questão do território de Olivença, que fazia com que entre as confluências dos rios Caia e Cuncos com o Guadiana na sua margem esquerda não estivéssemos a falar de um troço reconhecido como fronteiriço por Portugal) e o Chança para Espanha, tendo em vista levar as suas águas para a Andaluzia. O troço internacional do rio Lima ficou para Portugal, como é sabido, e deu lugar à construção do Aproveitamento Hidroeléctrico do Alto Lindoso.

Precedendo a conclusão das negociações de 1968, e parte muito importante desse processo, foi então realizada uma avaliação dos caudais integrais que se previa que viessem a afluir anualmente em média a cada troço fronteiriço (troço intermédio, no caso do Guadiana) e para isso foram estimadas as afluências médias em regime natural em cada troço e os usos consumptivos a montante, existentes e projectados (ATS, regadios, etc.). A Acta da reunião da Comissão dos Rios Internacionais em que estas contas foram feitas (1967) foi assinada pelos representantes das Partes e é considerada por nós como parte do direito internacional público aplicável, nos termos da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, de 1969.

A Convenção de 1968 legitimou o ATS e ainda os transvases de Alqueva para as bacias do Sado e outras bacias vizinhas, e do Chança para a Andaluzia, no seu artigo 6.º: *“Para execução de planos oficiais de regadio ou abastecimento da água a povoações, cada Estado terá o direito de derivar os caudais que corram pelos troços cujo aproveitamento lhe é atribuído ... sem prejuízo dos caudais mínimos naturais de estiagem e dos necessários aos usos comuns”*.

Chegados a 1993 demo-nos conta de que os consumos de água na bacia espanhola do Guadiana a montante da secção de Badajoz (que define a sua entrada no troço intermédio deste rio) largamente excediam o que havia sido considerado na acta da reunião de 1967 e que, portanto, estava em risco o projecto de Alqueva. Isto acontecia porque, suspensos os trabalhos da construção desta barragem em 1978, o Estado português completamente se alheou do que se passava em Espanha em matéria de usos consumptivos de água que colocassem em causa qualquer desenvolvimento futuro que lhe pretendéssemos dar. Confrontadas com esta situação, as autoridades espanholas aceitaram então sentar-se à mesa das negociações.

A sequência dos acontecimentos que conduziu ao resultado consagrado na Convenção e no seu Protocolo Adicional de 1998 é conhecida. Num primeiro momento (Novembro de 1994), por ocasião de uma Cimeira Luso-Espanhola que se realizou na cidade do Porto e no seguimento de negociação entre os dois ministros do Ambiente, Teresa Gouveia por Portugal e Josep Borrell por Espanha, foi assinada por estes, em nome dos respectivos governos, uma declaração de cariz programático cuja relevância não pode ser diminuída (Declaração do Porto), pois define os princípios que as Partes se propunham adoptar no desenho de uma nova convenção e esteve sempre presente no processo negocial que se seguiu. Depois seguiram-se as reuniões regulares do Grupo de Trabalho então criado nas quais as propostas apresentadas pelas Partes foram sendo discutidas e aprovadas. Encontros entre os dois ministros com a pasta do Ambiente (os já referidos, primeiro, e depois Elisa Ferreira por Portugal e Isabel Tocino por Espanha), seja por ocasião das Cimeiras, seja organizados expressamente para discussão dos temas mais complexos e politicamente mais sensíveis, foram sendo realizados regularmente e permitiram avanços sólidos no processo negocial. Portugal apresentou propostas de regime de caudais integrais anuais mínimos, focadas primeiro no Guadiana, e Espanha foi reagindo e apresentando contrapropostas, até que se chegou a um resultado que foi considerado aceitável pelas duas Partes. A primeira proposta para a secção do rio Guadiana em Badajoz foi objecto de uma avaliação técnica da capacidade de regularização de caudais instalada em Espanha a montante daquela secção, baseada no seu Plano de Bacia do Guadiana (1994), capacidade essa que se poderia considerar ociosa (não necessária para garantir os usos em vista naquele plano) e que, portanto, propusemos que fosse colocada ao serviço de Portugal a título de

compensação pelo incumprimento por Espanha do acordo de 1967.

Mas esta é outra história e em artigo separado fazemos a apresentação desse trabalho técnico, cujos resultados são aquele regime de caudais que tantos comentam sem conhecer bem.

Os regimes de caudais para os outros rios foi também muito relevante e isso deve ser reconhecido neste momento, quando pretendemos avançar com a definição de um regime de caudais de mais curta duração (diários) e com o desenvolvimento de soluções que assegurem a satisfação de uma procura crescente de água nas bacias dos rios Tejo, do Algarve e Mira e das ribeiras do Oeste. Para a secção de entrada do rio Guadiana no seu estuário (secção do Pomarão) não foi possível conseguir um entendimento (outro que o relativo ao caudal médio diário já definido para a secção de Badajoz e para aquela secção) e esse assunto continua pendente neste momento, sendo que é muito relevante pois tanto as Partes portuguesa quanto a espanhola pretendem levar águas deste rio captadas nesta secção para o reforço do abastecimento de água às províncias ribeirinhas (Algarve e Andaluzia).

### 3. QUESTÕES PENDENTES

O Guadiana será, mais uma vez, a chave para um acordo. Em 2005, com base em estudos conjuntos luso-espanhóis LNEC / CEDEX, e na falta de um acordo, Portugal definiu unilateralmente um regime de caudais ecológicos (mínimos mensais para vários cenários) para a secção do Pomarão, a garantir com adequadas medidas de gestão em Alqueva (não necessariamente lançados de Alqueva, portanto, podendo ser assegurado com os contributos dos afluentes a jusante, assim estes sejam conhecidos!), regime esse necessário à conclusão do processo de AIA da barragem e do EFMA, tendo em vista a viabilização dos financiamentos comunitários ao projecto. Pese embora a falta de um acordo, as autoridades espanholas não impugnaram este procedimento junto das instâncias comunitárias, como poderiam ter feito, e isso deve ser-lhes reconhecido olhando agora com toda a seriedade e boa vontade para as suas propostas de reforço da captação de Bocachanza.

Bocachanza é uma pedra no sapato das relações luso-espanholas de águas desde pelo menos 1985. Fechadas as negociações da Convenção de 1968, as autoridades espanholas solicitaram autorização para a instalação de uma estação elevatória (EE) na margem esquerda do Chança junto à confluência deste rio com o Guadiana, tendo em vista dar início ao abastecimento de água a Huelva antes

mesmo da conclusão da barragem do Chança, que viria a acontecer em 1985. O compromisso inicial contemplava o encerramento desta EE nessa ocasião, o que veio a não acontecer (a EE esteve parada alguns anos, apenas), tendo mesmo sido decidido alguns anos mais tarde unilateralmente pelas autoridades espanholas aumentar a potência instalada. Neste momento é sabido que as autoridades espanholas pretendem reforçar a capacidade deste transvase, para o que consideram aumentar a capacidade de transporte de águas do Canal del Granado, o canal que conduz as águas do Chança até à albufeira de Piedras no rio do mesmo nome que corre paralelo ao Guadiana e que é uma das origens de água para o regadio na Andaluzia nos terrenos situados entre o Guadalquivir e o Guadiana. Ponderam mesmo levar água até ao Parque de Doñana, cujo estado de *secura* se deve ao excesso de captação das águas subterrâneas para a rega.

Ora, Portugal já anunciou pretender captar águas do rio Guadiana para reforço do abastecimento ao Algarve através de uma EE a instalar na margem direita deste rio imediatamente a montante da sua entrada no troço estuarino (confluência com o Chança, conhecida entre nós como secção do Pomarão) e condução das suas águas até à albufeira de Odeleite que serve de origem de água para todo o sistema das Águas do Algarve e para a rega nos terrenos do Sotavento algarvio. O processo de AIA avançou discretamente sob forte impulso das autoridades nacionais e pode estar em vias de conclusão, sendo que as autoridades espanholas, consultadas que foram nos termos da Convenção de Albufeira, suscitaram sérias reservas a este projecto, que está previsto para ser financiado pelo PRR (200 M€!) e que, portanto, terá um prazo de execução muito apertado. A CADC não foi consultada, não reuniu em 2023 e o Grupo de Trabalho do Guadiana, que devia ter apreciado estes projectos, reuniu apenas uma vez em Janeiro desse ano quando eles ainda não estavam maduros, sendo por isso muito duvidoso que estes dois projectos possam avançar sem mais, sem com isso colocarem em causa as boas relações entre os dois Estados em matéria de gestão dos recursos hídricos compartilhados. Esta questão não pode ser negligenciada uma vez que convém não esquecer que Espanha tem vindo a cumprir escrupulosamente o regime de caudais acordado para o Guadiana na secção de Badajoz, de que depende a satisfação das necessidades hídricas do EFMA, ou seja, a rega em Portugal de cerca de 150.000 ha neste momento.

Mas a convenção não se resume ao seu Protocolo Adicional e seu regime de caudais, sendo bem

mais completa (e complexa) e um quadro de excelência para as relações entre os dois Estados no que respeita às águas compartilhadas. Os trabalhos de desenvolvimento dos PGRH da DQA e sua implementação, de controlo de cheias e mitigação de secas, são ali enquadrados à luz do melhor direito internacional público de águas que me é dado conhecer. E no que toca ao regime de caudais, até mesmo quando se está em regime de exceção e os valores inscritos em hm<sup>3</sup> no Protocolo Adicional não são por isso aplicáveis, a convenção (artigo 6.º do Protocolo) determina que *“durante o período de exceção regulado nos artigos anteriores, a gestão das águas é realizada de modo a assegurar, inclusive em outras bacias hidrográficas, os usos prioritários de abastecimento às populações e os usos de carácter social, nomeadamente a manutenção dos cultivos lenhosos, e as condições ambientais, no rio e no estuário da bacia de origem, tendo em conta as condições próprias do regime natural”*. Ou seja, não há um vazio de norma regulatórias do comportamento das Partes até mesmo nessas situações excepcionais, cabendo às autoridades nacionais de gestão da água entenderem-se sobre o que tem de ser feito em cada caso concreto. Celebremos então os 25 anos da assinatura desta Convenção com o empenhamento no desenvolvimento do seu regime e encetemos sem mais delongas os estudos e as negociações necessários.

## BIBLIOGRAFIA

CEDOUA, 2005 – O Regime jurídico Internacional dos Rios Transfronteiriços, organização do Prof. Gomes Canotilho. Revista do CEDOUA, n. 15/16, 2005.

FLAD, 1999 – Shared Water Systems and Transboundary Issues with Special Emphasis on the Iberian Peninsula. Proceedings of the Conference held at the Luso-American Foundation. March 1999.