

A gestão das bacias hidrográficas internacionais Luso-Espanholas. Um Modelo?

Paulo Canelas de Catro

pcanelas@umac.mo

Palavras-chave: Bacia Hidrográficas (BH); Bacia Hidrográficas Internacionais (BHI); Regiões Hidrográficas (RH); Regiões Hidrográficas Internacionais (RHI); Estados Ribeirinhos (ER) Estados-Membros da UE (EM); Diretiva Quadro de Água (DQA); Convenção de Albufeira (CA); Comissão de Acompanhamento e Desenvolvimento da Convenção (CADC); Conferência das Partes (CoP)

Sumário: I. Introdução; II Do rio internacional à bacia hidrográfica internacional; II.1 Introdução; II. 2 A Convenção da ONU sobre os «cursos de água internacionais»; III A “Região Hidrográfica Internacional” e a Diretiva Quadro da Água; III.1 Introdução. Génese do conceito “Região Hidrográfica Internacional”; III.2 As Autoridades de Região Hidrográfica Internacional como modelo institucional de cooperação internacional; IV. Os organismos de cooperação instituídos nas Regiões Hidrográficas Luso-Espanholas; IV.1 Introdução; IV.2. A Convenção de Albufeira e a evolução da cooperação luso-espanhola; IV.3 Proposta para melhorar o funcionamento dos organismos de cooperação das Regiões Hidrográficas Luso-Espanholas; IV.4. Balanço final; Apêndice I: A vigência dos Acordos sobre as Bacias Luso-Espanholas

I. Introdução

Um dos desafios do Século XXI é a água¹. Por outras palavras, a gestão sustentável de um recurso cada vez mais escasso, mas essencial para a vida do homem. A água é a componente mais abundante da célula, unidade de vida fundamental e, ao mesmo tempo, determinante da dinâmica do planeta, o clima. Ainda que a água doce represente apenas 2,5% da água total do planeta, o seu papel no ciclo hídrico faz com que intervenha intimamente nos intercâmbios de energia do sistema climático. Daí que também se possa afirmar que o meio hídrico, embora sofra os principais impactes provocados pelas alterações climáticas, pode também albergar as chaves para a mitigação e adaptação a este fenómeno.

Precisamente as alterações climáticas, junto com a aceleração do crescimento demográfico, unida à industrialização de países em desenvolvimento (China, Índia ou Brasil, entre outros) e à subida do nível de vida das povoações, originaram transformações do Sistema Global da Terra que se acentuarão no futuro. Basta ter em atenção um dado: desde 1950, a utilização da água em todo o mundo aumentou três vezes mais do que a população. Se esta tendência se mantiver e considerando que a população de 6.000 milhões (no ano 2000) será de 9.000 (em 2050), proporcionalmente o aumento da água usada passará de aproximadamente 5.500 km³/ano a 25.000 km³/ano. Ante tal cenário, importa questionar-se: Poderão ser os usos que provocam este

¹ O presente estudo corresponde no essencial à comunicação apresentada a conferência sobre rios internacionais promovida pela MENA em Lisboa, Portugal, em Novembro de 2023, no âmbito do Colóquio em que se apresentou a experiência Luso_ espanhola como possível modelo de resolução de problemas de gestão de águas no Médio Oriente, nomeadamente nos rios Tigre e Eufrates.

espetacular consumo de água sustentáveis? Quem tem direito a usar a água? E qual é o limite quando se trata de recursos partilhados por dois ou mais Estados?

Uma das mais conhecidas frases de J.F. Kennedy é: “quem solucionar o problema da água ganhará dois prémios Nobel, o da ciência e o da paz”. Com efeito, quando falamos em “conflitos ambientais” a água passa para o primeiro plano entre os recursos naturais suscetíveis de provocar este tipo de controvérsias. A História da Humanidade é fértil em exemplos de diferendos provocados, direta ou indiretamente, pela partilha de águas internacionais. Um estudo realizado por A. Reis², mostra que desde 1503 até 2000, a maioria dos conflitos ambientais internacionais deveram-se a disputas relacionadas com os usos da água.

Em geral, a noção, «recurso hídrico internacional», relaciona-se com a ideia de tensão entre duas forças antagónicas: uma, a natureza, a unidade à que pertence e é inerente a todo recurso hídrico; outra, a soberania territorial, o direito de cada Estado sobre os recursos incluídos no seu território. No entanto, tradicionalmente, os rios e linhas de água serviram para traçar as fronteiras do território estatal. A palavra «rio» tem origem latina, como tantas outras da língua portuguesa, mas não provém do vocábulo *flumen/fluminis* (rio em latín) — como seria de esperar —, mas antes de *rival/rivalis*. Isto porque, como antes se mencionou, os rios junto com outros acidentes naturais (como os sistemas montanhosos) serviram para delimitar as fronteiras das comunidades vizinhas e “rivais”. Portugal e Espanha não são uma exceção: metade do perímetro da fronteira (aproximadamente 600 km de um total de 1.200) está definido através de «linhas húmidas» (rios ou ribeiros).

Todavia, na esfera do Direito Internacional Público, atribui-se o estatuto «rio internacional» não apenas aqueles que servem para traçar a fronteira entre dois ou mais Estados, mas também aos que atravessam os respetivos territórios. No entanto, este conceito foi, gradualmente, perdendo relevância e, inclusivamente, outros posteriormente usados pela

² Américo SEABRA ZUZARTE REIS, “A escassez e a desigual distribuição de recursos naturais na base da eclosão de conflitos”. WorKing Paper 2/2001 de Euronatura www.euronatura.pt. Março de 2001. doutrina ” e até pelas convenções da ONU³, como “curso de água internacional” foram claramente ultrapassados por noções mais holísticas, baseadas no denominado «enfoque ecossistémico» ou *ecosystem based management* — na terminologia anglo-saxónica. É o caso dos conceitos de «bacia hidrográfica internacional» e «região hidrográfica internacional» que a seguir abordaremos.

II Do rio internacional à bacia hidrográfica internacional

II. 1 Introdução

Como antes se mencionou, no Direito Internacional, o regime jurídico das águas foi marcado pelo conceito “rio internacional”, mas também pelo uso principal do mesmo: a navegação. Esta atividade, considerada até finais do século XIX o único uso dos rios internacionais, constituiu um requisito *sine qua non* para a qualificação jurídica das águas. O conceito bebeu, inicialmente, nas fontes do Direito Romano: por um lado, o direito a navegar — tal como o direito a transitar em via pública — derivou do *jus gentium* aplicado entre os cidadãos romanos e os peregrini — estrangeiros; por outro, o reconhecimento de “direitos ribeirinhos” para os donos de prédios situados nas margens das águas comuns foi transposto do direito interno para a esfera internacional, sendo os Estados considerados “proprietários do prédio”. Posteriormente, o Direito Internacional Fluvial desenvolveu-se através da dialética entre a tese do *transitus innoxius* aliada à liberdade no comércio internacional e à tese da soberania dos Estados

Ribeirinhos (ER) sobre os troços dos rios internacionais situados no seu território. Esta última conceção derivou nas restrições ao comércio internacional, coincidindo, em regra, com fases de recessão económica.

A evolução do Direito Internacional Fluvial é relevante se considerarmos que marcou o atual Direito da Água dos Estados Membros da UE que, com mais ou menos peculiaridades, receberam nos seus ordenamentos a tradição do Direito Romano, sendo o RU⁴ – por efeito do common law –, o que mais se afastou desta tradição. Em regra, as ex-colónias inglesas, como os EUA – e outros Estados sob a influência destas – aderiram também ao sistema britânico. Importa salientar esta peculiaridade, uma vez que – com algumas nuances – a mesma foi transposta para a esfera do Direito Internacional sobre a matéria. Com efeito, a recusa do conceito “domínio público” – assente no Código Napoleónico – constitui uma característica do common law que veio acentuar as diferenças entre os países que, tendo aderido a ela, praticam o denominado sistema ribeirinho de pleno direito e os que baseiam o regime jurídico da água na concepção de dominialidade. Nos primeiros, o dono do prédio podia usar as águas sem restrições para os chamados usos comuns e para os restantes aproveitamentos desde que não prejudicasse os outros ribeirinhos em termos de quantidade. Relativamente à qualidade, a água não devia ser alterada nem quando usada comumente, nem nos restantes usos. Todos os conflitos entre ribeirinhos derivados dos usos da água eram solucionados, em regra, pelos tribunais ordinários. O sistema ribeirinho de pleno direito é, pelo menos parcialmente, responsável pelo alto grau de litigação em matéria de águas entre os Estados federados norte-americanos e terá influenciado notavelmente a Convenção Quadro da ONU sobre a matéria, assinada em New York, em 1997 – em diante CNY.

³ “Convenção sobre o direito dos cursos de água internacionais para usos diferentes da navegação” – em diante CNY.

⁴ Importa fazer aqui o reparo de que, quando falamos em RU em termos gerais, não desconhecemos a exceção da Escócia que tradicionalmente seguiu o Roman Law.

Por sua vez, a maioria dos EM da UE baseiam-se – com as peculiaridades próprias das respetivas tradições jurídicas – no conceito domínio hídrico e na maior intervenção administrativa na gestão dos recursos, que, tendencialmente, evita o aparecimento de conflitos e, concomitantemente, o recurso aos correspondentes órgãos judiciais ou arbitrais. Esta tradição jurídica, maioritária na UE, é muito relevante tendo em consideração que influenciou substancialmente o conceito “Autoridade de Região Hidrográfica” constante da Diretiva Quadro da Água (DQA). Porém, antes de analisar este conceito chave na Política Comunitária da Água, importa retomar a evolução conceptual da matéria a nível internacional.

II. 2 A Convenção da ONU sobre os «cursos de água internacionais»

No Direito Internacional, a evolução conceptual em matéria de águas internacionais foi marcada pelo uso principal das mesmas. Assim, a navegação, considerada até finais do século XIX o único uso dos rios internacionais, constituiu um requisito sine qua non para a qualificação jurídica das águas como internacionais. Porém, o aparecimento de novos usos económicos tão ou mais importantes do que a navegação – como a produção de energia eléctrica – relegaram aquela para segundo plano. Os aproveitamentos hidroeléctricos e/ou hidroagrícolas requeriam a execução de obras hidráulicas – por vezes de grande envergadura – e a utilização consumptiva dos recursos, tendo originado desde finais do século XIX, o aumento exponencial das disputas entre Estados Ribeirinhos (ER) e inclusive entre Estados federados. A maior parte destes diferendos resolveu-se com a aprovação de Acordos, sendo aprovados mais de 3500 – a um ritmo de uno por ano,

nos últimos 150 anos ⁵. Um grupo bem mais restrito de disputas foi solucionado pelos correspondentes órgãos jurisdicionais, encontrando-se o maior número de precedentes jurisprudenciais no âmbito nacional – nas disputas entre Estados federados norte-americanos⁶.

Contudo, a regra geral prima pelos Estados optarem por solucionar estes conflitos sem recorrer aos organismos judiciais ou extra-judiciais. A tendência que verificámos nas duas últimas décadas consiste no recurso a “métodos alternativos” para solucionar os diferendos, normalmente diplomáticos ou administrativos, ligados aos organismos criados pelos próprios Acordos, existindo atualmente mais de 90 Comissões Internacionais. Entre as quais, a criada pela Convenção Luso-Espanhola sobre a matéria, a Convenção de Albufeira (CA) de 1998 e que abordaremos mais à frente neste trabalho.

Dos 145 Acordos que vigoram atualmente: 39% referem-se exclusivamente à partilha do potencial hidroelétrico entre os Estados e 37% a usos consumptivos que englobam consumo humano, agricultura e outras atividades relacionadas⁷. Apenas os acordos mais avançados – em regra, assinados entre os países mais industrializados –, contemplam todos os usos e incluem a proteção ambiental das águas internacionais. Destes: alguns, como a Convenção do Danúbio e a Convenção do Reno estão preparados, essencialmente para problemas de qualidade da água e proteção contra as inundações – fenómenos cada vez mais frequentes

⁵ Cf. Number of Agreements per International River Basin. Data source: Treaties- Wolf (1999b). Oregon State University.

⁶ Um quadro comparativo da litigância havida entre Estados nos correspondentes órgãos judiciais e arbitrais internacionais e no Supremo Tribunal dos EUA, entre Estados federados, pode encontrar-se em: Amparo SERENO, O Regime jurídico das águas internacionais...op.cit. Apêndice Único (Cap.I).

⁷ Cf. “Informe sobre Desarrollo Humano 2006. Más allá de la escasez: poder, pobreza y crisis mundial del agua”. Capítulo 6. PNUD, 2006, http://www.un.org/spanish/waterforlifedecade/transboundary_waters.shtml

no Norte da Europa; outros, como a Convenção entre o México e os EUA também abordam problemas de quantidade da água, mas limitando-se aos troços internacionais dos rios – e não à gestão integrada da água na bacia. Isto é, carecem do enfoque ecossistémico e conseqüentemente, não contemplam instrumentos fundamentais, como são os planos de bacia. Ao passo que na União Europeia, a Diretiva Quadro da Água exige que os Estados- Membros que partilham uma bacia internacional elaborem um plano conjunto ou, pelo menos, coordenado para toda a BHI.

No entanto, a CNY usa a estreita noção “curso de água internacional⁸”, o que, na minha opinião representa um claro retrocesso relativamente ao que foi a evolução conceptual acima referida. Não vamos entrar aqui numa análise pormenorizada da CNY, bem como nas causas do mencionado “retrocesso” – abordagem que realizei num trabalho anterior para o qual me remeto⁹.

Porém queria deixar aqui uma nota sobre a recente entrada em vigor da CNY¹⁰, bem como sobre os paradoxos da atual situação. Com efeito, a 17 de agosto de 2014, a Convenção entrou em vigor, quase duas décadas depois da sua assinatura e após um não menos dilatado período de negociações – que teve início nos anos 70 – batendo assim o record que ostentava a Convenção da ONU sobre Direito do Mar (CNUDM) – líder no ranking das convenções “onusinas” que demoraram mais tempo a ser ratificadas. Mas, o que resulta especialmente paradoxal, é que, como se pode ver no seguinte mapa, precisamente os Estados que ainda não ratificaram a CNY são aqueles que mais influenciaram a redação da mesma. Estou a referir-me, nomeadamente, aos EUA, Canadá e México – cujos acordos bilaterais terão sido chave para a inclusão de alguns dos

princípios e mecanismos previstos na Convenção. Especialmente os EUA, já que um dos principais relatores da CNY foi o norte-americano Stephen C. McCaffrey. Como antes mencionei, a Convenção, em certa medida, foi redigida a “imagem e semelhança” das regras do “common law” aplicadas pelo Supremo Tribunal dos EUA nos conflitos entre estados federados ribeirinhos. Esta jurisprudência, que como menciona E. Kristjánssdóttir¹¹, influenciou claramente a CNY, “[is] to a large extent derived from the Anglo-American common law of riparian rights”.

⁸ CNY no seu Artigo 1o (Âmbito de aplicação da presente Convenção) estabelece que: “ A presente Convenção se aplica aos usos dos cursos de água internacionais e de suas águas para fins distintos da navegação...” e refere (Art. 2o a) que: “Por “curso de água” entender-se-á um sistema de águas de superfície e subterrâneas que, em virtude de sua relação física, constituem um conjunto unitário e normalmente fluem para uma desembocadura comum”

⁹ Paulo CANELAS DE CASTRO, O Regime jurídico das águas internacionais...op.cit. Cap.I.

¹⁰ Um trabalho mais amplo sobre a entrada em vigor da CNY pode ler-se em Amparo SERENO, “La ratificación de la Convención Marco de la ONU sobre «cursos de agua internacionales». Efectos a nivel internacional y europeo”, Ordenamiento Jurídico Internacional y Derechos Humanos, no4 de octubre de 2014, <http://www.rivistaoidu.net/>

¹¹ Cf. KRISTJÁNSSDÓTTIR, Edda (1996) “The Law of Non-Navigational uses of International Watercourses”, NYU International Environmental Law Clinic, Fall, 1996, p.8.

O outro paradoxo que importa salientar, é que, dos 35 instrumentos necessários para a ratificação da CNY, 16 são países europeus e 14 pertencem à UE. No entanto, nestes Estados o que se está a aplicar é a DQA. Diretiva que estabelece metas concretas, um exigente calendário para o cumprimento das mesmas e conta ainda com o “cão guardião dos Tratados” – papel desempenhado pela

CE em numerosíssimas ocasiões perante os Estados incumpridores das diretivas sobre águas em geral e da DQA em particular. Em contraste, a CNY raramente estabelece obrigações concretas para os Estados Parte – de facto uma das críticas que recebe é o excessivo uso e abuso do “shall” em detrimento do “must”. Por outras palavras, demasiada flexibilidade, até para uma Convenção quadro.

Obviamente, devemos saudar e saudamos a ratificação da CNY, que por certo poderá ser útil para “cursos de água internacionais” onde não existam Acordos em vigor sobre a matéria – já que o disposto na CNY não pode contrariar o previsto nos instrumentos bilaterais preexistentes entre as Partes¹². Mas a verdade é que, não podemos deixar de questionar-nos sobre pretensão de universalidade de uma Convenção que, depois de tanto tempo de “gestação”, apenas foi ratificada por 35 países, sendo que aqueles que mais influenciaram a sua redação ainda não a ratificaram e a maioria dos que a ratificaram não a aplicam. Como explicaremos a seguir, na União Europeia, o que na prática se está a implementar, desde há já quase 14 anos, é a DQA.

¹² Cf Artigo 3o 1 (Acordos de curso de água) onde se estabelece que: “ Salvo acordo em contrário, o disposto na presente Convenção não afetará os direitos ou as obrigações de um Estado do curso de água que derivem de acordos relacionados a tal curso de água e estejam em vigor na data em que tal Estado se tenha tornado Parte da presente Convenção;”

III A Diretiva Quadro da Água e a «região hidrográfica internacional»

III.1 Introdução. Génese do conceito “Região Hidrográfica Internacional”

Como refere A. La Calle¹³, a relação entre água e território foi abordada pelo Direito Comunitário antes da aprovação da Diretiva Quadro da Água (DQA¹⁴), mas de modo muito vago e esporádico. Assim, em diversas diretivas referia-se a palavra “zona” para atingir diferentes finalidades, nomeadamente, assegurar determinada qualidade da água para consumo humano¹⁵, ou para o controlo de substâncias perigosas¹⁶. Mas sem nunca mencionar a “bacia hidrográfica” (BH). Excepcionalmente, em matéria de controlo dos resíduos radioativos líquidos¹⁷ e no caso da Convenção do Reno contra a poluição química de 1976, mencionava-se a BH, porque se revelou de todo impossível o controlo destas substâncias contaminantes sem controlar as potenciais descargas poluentes em todos os pontos do território da correspondente bacia. Tão pouco os Programas de Ação Comunitária em matéria de Ambiente (PCA), recolheram o conceito de bacia hidrográfica logo desde o início: será só na década de noventa, e pela mão do 4o PCA –na sua fase final– e do 5o PCA, que o conceito BH será finalmente recebido no acervo comunitário.

Como veremos a seguir, muito se deve à ascendência da Agenda XXI – apesar de ser apenas soft law –, da Conferência do Rio de Janeiro de 1992 – e não tanto à CNY. A Agenda XXI, por sua vez, terá influenciado diretamente a Convenção de Helsínquia de 1992¹⁸ – assinada sob a égide da CEE/NU – uma clara referência sobre posteriores Acordos sobre algumas das mais importantes BHI europeias, como as Luso-Espanholas. Em todos estes Acordos, como já de modo evidente acontecia na Agenda XXI, está presente a noção de gestão integrada da água no âmbito da bacia, ou enfoque ecossistémico, bem como a importância dos instrumentos de planeamento hídrico.

Todavia, a DQA, partindo do conceito natural, bacia hidrográfica – “a área terrestre a partir da qual todas as águas fluem, através de uma sequência de ribeiros, rios e eventualmente lagos para o mar, desembocando numa única foz, estuário ou delta¹⁹” – fundamenta a cooperação internacional em uma noção de carácter administrativo (a região hidrográfica internacional) mas com base ecossistémica.

¹³ Cf. Abel La CALLE, “Impacto de la Directiva Marco Comunitaria y Territorio” Agua y Territorio. Dir. A. Embid, ed. Aranzadi, 2007, Pamplona, p. 247.

¹⁴ Diretiva 2000/60/CE, de 23 de Outubro de 2000, que estabelece um quadro de ação comunitária no domínio da política da água, alterada pela Diretiva 2013/39/UE, de 12 de agosto, que altera as Diretivas 2000/60/CE e 2008/105/CE relativamente às substâncias prioritárias no âmbito da política da água.

¹⁵ Cf. Diretiva 75/440/CEE, de 16 de Junho, relativa à qualidade das águas superficiais para consumo humano (Art.5o.4).

¹⁶ Cf. Diretiva 76/464/CEE, de 4 de Maio, relativa à poluição causada por determinadas substâncias perigosas descarregadas no meio aquático das Comunidade.

¹⁷ Cf. Recomendação da Comissão 82/181/EURATOM, de 3 de Fevereiro.

¹⁸ Assim, na opinião de G. REICHERT: “...the importance of the UN/ECE Water Convention [aquí referida como Convenção de Helsínquia de 1992] as a regional Framework is obvious...this is reflected in several international agreements, which were signed following the UN/ECE Water Convention in the 1990s, notably the 1994 Meuse and Scheldt Agreement, the 1994 Danube Convention, the 1998 Luso-Spanish Basin Agreement, and the 1999 Rhine Convention...”. Cf. G. REICHERT, “The European Community’s Water Framework Directive: A Regional Approach to the Protection and Management of Transboundary Freshwater Resources”, Water Resources and International Law, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, Boston, 2005, pp. 464 e 465.

¹⁹ Cf. Definição da bacia hidrográfica no Art. 2o 13 da DQA.

Assim, no artigo 2o 15 da DQA a RH é definida como: “a área de terra e de mar constituída por uma ou mais bacias hidrográficas vizinhas e pelas águas subterrâneas e costeiras que lhes estão associadas, definida nos termos do no. 1 do artigo 3o como a principal unidade para a gestão das

bacias hidrográficas”. Isto é, as RH quando são internacionais incluem uma ou mais BHI e as correspondentes águas costeiras e estuarinas associadas. Assim, cabe perguntar-se porque o legislador comunitário decidiu incluir um novo conceito na DQA. Duas razões de peso fundamentam esta decisão:

Primeira, eficiência administrativa. Isto é, não faria sentido que para cada uma das pequenas bacias europeias se criasse uma autoridade. Assim a solução encontrada foi agregar as pequenas bacias às de maior dimensão de modo a que fossem geridas pela mesma entidade (a autoridade de RH) que é também responsável pelo cumprimento dos objetivos ambientais nessa mesma região hidrográfica;

Segunda, proteção das águas de transição (estuário e foz dos rios em geral) e costeiras (até uma milha náutica). Uma vez que aproximadamente 80% da poluição marinha procede de fontes terrestres (land based pollution na terminologia inglesa) faz todo o sentido que estas águas salgadas ou semisalgadas (de transição, na terminologia da DQA) sejam protegidas no âmbito da RH. Isto porque a principal fonte de contaminação das águas marinhas são as descargas de águas residuais não tratadas (ou não suficientemente tratadas) que provêm dos rios principais das BH ou diretamente da costa. Todos os pontos de origem da poluição estão incluídos no território da região hidrográfica e, portanto, a entidade responsável, em último termo é a Autoridade de RH – sem prejuízo de que a mesma tenha que coordenar-se com outras entidades competentes, nomeadamente municípios costeiros ou outros organismos estaduais ou regionais – dependendo da divisão interna das competências em cada Estado- Membro.

III.2 As Autoridades de Região Hidrográfica Internacional como modelo institucional de cooperação internacional

As Regiões Hidrográficas Internacionais (RHI) ocupam aproximadamente 60% do território da UE – 55 de las 110 regiões hidrográficas existentes são internacionais. Assim, resulta óbvio porque é que o legislador comunitário se tem empenhado em promover a cooperação entre os Estados-Membros (EM) para a implementação da DQA nestas regiões. Não obstante, as Autoridades de RHI foram configuradas de modo minimalista, visando não ferir o princípio da autonomia institucional dos EM.

A DQA apenas estabelece três requisitos mínimos a cumprir pelas Autoridades de RHI comunitárias, designadamente: integrar bacias internacionais próximas e a correspondente faixa costeira; elaborar um plano único para a bacia ou bacias incluídas em cada RHI, ou pelo menos, coordenar os planos nacionais das correspondentes bacias; nomear uma Autoridade para a RHI, podendo os EM optar por organismos já existentes ao abrigo de acordos internacionais vigentes entre as Partes.

Contudo, este mínimo denominador comum já constitui de per se um ponto de partida importante, sobretudo se consideramos, que, por exemplo, a CNY nada estabelece sobre quais os requisitos, por mínimos que sejam, que devem reunir estes organismos. Limita-se a recomendar que os Estados, de modo voluntário, os criem tomando como referência outros já existentes. Mas, como antes se mencionou, existem mais de 90 organismos deste tipo a

nível internacional e com configurações muito variadas²⁰. Daí a dificuldade em escolher um modelo que se adegue ao caso concreto de uma determinada RHI. Como se pode observar no mapa, a maior parte delas tem um Acordo de cooperação – normalmente baseado em uma Convenção já existente entre as Partes – e o correspondente organismo (Autoridade de RHI) em

funcionamento. O grande desafio para os Estados ribeirinhos foi seguir o desideratum do legislador comunitário – ou seja aprovar um plano único para a RHI – ou cumprir o mínimo exigido pela DQA. Isto é, cada Estado-Membro trabalha separadamente no plano da parte da RHI incluída no seu território, e, a posteriori, realiza-se uma coordenação dos planos.

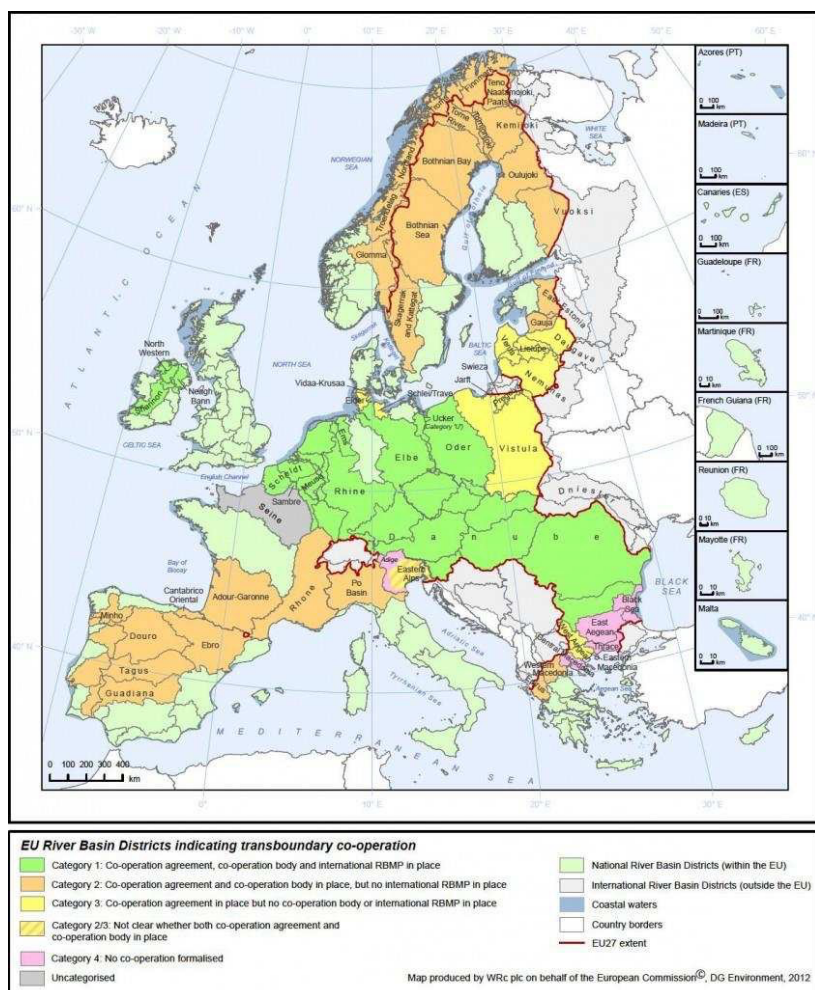
Como se pode observar no mapa, as RHI que escolheram a primeira opção pertencem à

“Categoria 1” e entre elas estão as maiores bacias internacionais do centro da Europa,

nomeadamente, o Reno, o Danúbio, o Oder e o Elba (entre outras). Obviamente esta opção carece de uma cooperação reforçada, já que todos os EM que partilham estas RHI comprometem-se a trabalhar em conjunto e desde o início num plano único e comum para todos eles. Mas também constitui uma estratégia para evitar ou, pelo menos, minimizar conflitos a posteriori, uma vez que todos os EM participaram na elaboração do plano e consensualmente aprovaram tanto o plano em si, como o programa de medidas a aplicar durante os 6 anos, após os quais a DQA exige a revisão do mesmo.

Pela sua parte, os EM que pertencem a categoria 2, optaram por elaborar separadamente o seu plano e numa fase final prévia à aprovação do mesmo coordenar-se com os ER vizinhos. Esta opção, que foi a seguida, por exemplo, nas regiões hidrográficas luso-espanholas não deu muito bom resultado, pelo menos no que se refere ao cumprimento dos prazos exigidos pela DQA. A mesma requeria que os planos fossem publicados até 2009 e revistos até 2015,

²⁰ A configuração de alguns destes organismos foi estudada com algum pormenor em Amparo SERENO, O Regime jurídico das águas internacionais...op.cit. Cap.III



Fonte: http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/facts_figures/pdf/Transboundary-cooperation-%202012.pdf

mas Portugal só em 2013 publicou os planos no Diário da República e Espanha apenas em 2014, sendo que precisamente de entre os planos mais atrasados estiveram os das regiões hidrográficas internacionais²¹. Este atraso levou os dos vizinhos ibéricos a serem condenados pelo TJUE por incumprimento da DQA e a imposição de severas multas²².

Não se percebe esta demora se consideramos a vantagem comparativa de Espanha e Portugal, relativamente a outros EM da UE²³. Isto porque ambos os países tinham já experiência prévia – muito antes, inclusive, do procedimento que levou à aprovação da DQA – em planeamento hídrico (tanto a nível nacional como de bacia hidrográfica), tinham um Acordo aprovado (a Convenção de Albufeira de 1998) e os correspondentes organismos de cooperação a funcionar desde o ano 2000 – data de entrada em vigor da Convenção.

IV. Os organismos de cooperação instituídos nas Regiões Hidrográficas Luso- Espanholas

V.1 Introdução

O relacionamento luso-espanhol em matéria de recursos hídricos foi razoavelmente bom se comparado com as experiências em idêntica matéria entre países vizinhos – como por exemplo os EUA com o México e com o Canadá. Nestes casos, até à década de 50, os EUA que na maioria das bacias internacionais ocupam uma posição a montante relativamente aos seus dois vizinhos (o Canadá e o México) invocaram a denominada doutrina Harmon – também conhecida como tese da soberania territorial absoluta. De acordo com a mesma, os EUA tinham soberania sobre todos os recursos, incluídos os rios internacionais, situados no seu território e, portanto, podiam executar quaisquer obras hidráulicas, independentemente dos efeitos causados a jusante, ou seja, em território canadiano ou mexicano. Desde 1864 que Espanha e Portugal assinaram diversos Acordos sobre rios internacionais (ver Apêndice I), mas eles serviram para estabelecer fronteira e para a partilha equitativa do potencial hidroelétrico ou hidráulico dos rios internacionais. Em nenhum momento deste relacionamento, já histórico, algum dos vizinhos ibéricos invocou as teses “radicais” relativamente à soberania sobre os recursos hídricos internacionais. Nomeadamente a tese da soberania territorial absoluta – como os EUA fizeram e que Espanha poderia ter invocado, dada a sua posição a montante em praticamente todos os troços internacionais dos

²¹ Em Portugal, os últimos planos aprovados foram os das regiões hidrográficas internacionais do Guadiana e

do Tejo. Em Espanha, o do Tejo foi publicado uns meses antes do que o do Segura e do Júcar (“Boletín Oficial del Estado, de 12 de julio de 2014”), mas pode dizer-se que estes últimos estavam muito dependentes da aprovação do primeiro, bem como doutros diplomas relacionados com o Plano do Tejo, como o do transvase Tejo-Segura.

²² A República Portuguesa foi condenada em 2012 (Acórdão do TJUE de 21 de junho de 2012, no assunto C-223/11) e o Reino de Espanha uns meses mais tarde (Acórdão do TJUE de 4 de outubro de 2012, no assunto C-403/11). Não disponho de informação sobre se Portugal chegou a pagar multa (visto que conseguiu apresentar os planos antes do que Espanha). Os mesmos foram publicados, conjuntamente, no Diário da República de 22 de março de 2013. Sobre Espanha, de acordo com o diário digital IAgua, de 23 de junho de 2013: “El retraso de los planes de cuenca cuesta al Estado unos siete millones de euros mensuales (unos 200.000 euros diarios por cada día de retraso)”.

²³ Talvez as causas desta demora seria mais avisado ir procura-las antes ao direito interno e as políticas públicas da água do que às relações internacionais e ao Direito Comunitários. Neste sentido, veja-se, Amparo SERENO, “O Direito Português da Água do século XXI. Catorze anos de Diretiva Quadro da Água”, Revista e-pública, no 2, 2014, <http://>

rios – ou a tese da integridade territorial absoluta²⁴. De acordo com esta última – que ainda hoje é defendida por países como o Egito e o Sudão na Bacia Internacional do Nilo – os Estados situados a jusante exercem um autêntico direito de veto sobre todo e qualquer projeto planeado a montante que possa causar danos no seu território – independentemente da magnitude dos mesmos. Tão pouco Portugal invocou nunca tal tese contra Espanha.

Contudo, o bom relacionamento que até à data tinha sido a tônica geral da cooperação luso espanhola em matéria de recursos hídricos internacionais, viria a ser primeiro beliscado por obras de grande envergadura como o Aqueduto Tejo-Segura (ITS) que a finais da década de 60 começou a transferir água desde uma bacia internacional (o Tejo) para uma outra nacional situada na vertente mediterrânica: o Segura. Mais tarde, os sucessivos projetos de “Planes Hidrológicos Nacionales” propostos pelas diferentes famílias políticas que se alternaram no poder desde a “Ley de Aguas” espanhola de 1986 até à atualidade e que previam transvases de diferentes bacias – incluída a BHI do Douro – fez “sonar as alarmes” a jusante, ou seja em Portugal.

Importa aqui referir a relevância estratégica que para Portugal tinha – e ainda hoje tem – a Bacia do Douro por ser a mais importante, não apenas em volume de caudais, mas também em termos de produção energética.

As negociações entre Espanha e Portugal, que culminariam com a adoção da Convenção de Albufeira (CA) de 1998 começaram na década de 90. Um dos objetivos de Portugal era evitar que os transvases projetados por Espanha tivessem como origem as bacias internacionais, bem como garantir uns caudais mínimos – tanto em quantidade como em qualidade – que entrassem nos troços fronteiriços das BHI provenientes de Espanha. A verdade é que os

²⁴Um estudo mais pormenorizado das teses da soberania territorial absoluta e da integridade territorial absoluta, bem como exemplos a nível internacional da aplicação das mesmas aos recursos hídricos, pode ler-se em Amparo SERENO, O Regime jurídico das águas internacionais...op.cit. Cap.I.



sucessivos projetos de “Planes Hidrológicos Nacionales” existentes desde a década de 90 até 2001 foram consecutivamente “bloqueados”, tendo-se limitado o último deles a projetar transferências unicamente a partir de uma bacia nacional, o Ebro – e mesmo este acabou por ser alterado, de modo a paralisar as obras do novo “Mega-Aqueduto”. Entre as causas que explicam a paralisação destes projetos²⁵ contam-se as razões de carácter internacional: a estratégia seguida por Portugal nas negociações conducentes à aprovação da Convenção de Albufeira (CA). Esta decisão influenciou a decisão de abandonar os projetos de transferências com origem nas BHI (especialmente o Douro), recorrendo-se à única hipótese nacional que restava a Espanha para transvasar água de Norte a Sul: o Ebro. Uma vez que, como sabemos, o projeto de transvasar água a partir do Ebro também foi abandonado, a Bacia do Tejo acabou por ser a mais exposta às captações de água com destino a outras bacias espanholas, o que, em último termo, poderá afetar, direta ou indiretamente, a jusante, ou seja, em Portugal – esta questão será retomada sob a seguinte epígrafe.

V.2. A Convenção de Albufeira e a evolução da cooperação luso-espanhola

A CA constitui um Acordo equilibrado e juridicamente meritório, tanto comparado com os seus antecessores (ver Apêndice I), como com outros acordos internacionais sobre a matéria²⁶.

Enquanto os seus antecessores estavam limitados apenas aos troços internacionais dos rios, às águas superficiais e a determinados usos – hidroeléctricos ou hidráulicos – a CA tem um objeto e âmbito muito mais amplo: primeiro, porque inclui todos os usos; segundo, porque aplica-se tanto às águas superficiais como as subterrâneas, e; por último, mas não menos importante, porque o seu âmbito se estende a todas as bacias hidrográficas internacionais. Ou seja, como se pode ver no seguinte mapa, a CA aplica-se às bacias do Minho, Lima, Douro, Tejo e Guadiana e visa o uso sustentável da água no âmbito dessas BHI. Isto é, tem uma preocupação pela proteção ambiental das mesmas que os anteriores Convénios Luso- Espanhóis sobre a matéria ignoravam quase por completo. A CA, muito influenciada pela filosofia da DQA, está claramente em harmonia com a mesma no que se refere à consecução dos objetivos de carácter ambiental.

Contudo, a Convenção foi concebida como um princípio e não como um fim em si mesma. Os caudais acordados tinham carácter transitório e ficaram ainda muitas lacunas por colmatar, tendo os organismos de cooperação um papel crucial nessa tarefa. Com efeito, cabe a estes organismos atualizar o Acordo e adaptá-lo às circunstâncias de cada época –

²⁵ As causas que explicam aquilo que autores como J. Mezo denominam “a situação do bloqueio” são várias e de diversa índole. Além de causas puramente conjunturais – a alternância inesperada de governo em Março 2004 – é preciso considerar outros fatores determinantes, especificamente: As mudanças legislativas com origem no Direito Comunitário, nomeadamente a colisão com a filosofia de fundo da DQA, segundo a qual as transferências entre bacias só devem considerar-se na ausência doutras soluções mais amigas do ambiente; A política territorial, diretamente relacionada com o “Estado das Autonomias”. Por outras palavras, o alto grau de descentralização político-administrativa existente no Estado espanhol fez com que as CCAA começassem a reivindicar as suas competências: em primeiro lugar, perante a Administração Central e a seguir junto dos correspondentes órgãos judiciais; Razões de carácter social, ou seja a mudança de mentalidade que provocou o intenso ativismo da sociedade civil espanhola em geral, e das ONGA em particular, contra a política de transvases do governo, fazendo ouvir a sua voz, inclusivamente, perante a Comissão Europeia; Por último, mas não menos importante, razões de carácter internacional, a estratégia seguida por Portugal nas negociações conducentes à aprovação da Convenção de Albufeira (CA).

²⁶ Uma análise comparada da CA com outros acordos internacionais pode ler-se em Amparo SERENO, O Regime jurídico das águas internacionais...op.cit. Cap.III.

especialmente a fenómenos extremos como cheias e secas cíclicas associados às alterações climáticas.

Na minha opinião, os catorze anos de funcionamento efetivo da Comissão de Acompanhamento e Desenvolvimento da Convenção (CADC) revelam que esta ficou aquém das expectativas criadas pela CA: em primeiro lugar, mostrou ser um órgão menos dinâmico do que devia, pois nem sequer cumpriu totalmente as funções consideradas prioritárias porquanto sujeitas a prazo pela Convenção – na maior parte dos casos, estes precisaram de ser prorrogados; em segundo lugar, a sua estrutura é um tanto frágil, pois depende do bom funcionamento dos grupos de trabalho (GT) criados com carácter bastante precário e casuístico; em terceiro lugar, a falta de conexão com outras autoridades operando ao nível da RHI, – quer na escala horizontal quer na vertical – derivou para a inaplicação, na prática, do princípio de subsidiariedade. Até à data não foram criadas as Subcomissões por bacia – previstas na Ata da I Reunião Plenária da CADC (2000) – e que permitiriam a esta ter um contacto mais próximo com as autoridades, operando a nível regional e local e vice-versa; em quarto lugar, o acesso à informação e participação pública são áreas claramente deficitárias, verificando-se um distanciamento entre a Comissão e a

sociedade civil.

Juntamente com a CADC, a Convenção instituiu outros organismos de cooperação a Conferência das Partes (CoP). Enquanto a CADC constitui um organismo de carácter mais técnico, a CoP tem um carácter marcadamente político, atuando como uma segunda instância chamada a intervir quando não se chega a acordo na primeira, ou seja, no seio da CADC. Neste aspeto, o modus operandi do binómio CoP – CADC lembra o tandem criado pela Convenção do Reno: Comissão técnica – Comissão de representantes dos Governos, sendo que esta última reúne apenas para as questões mais melindrosas, de modo a ultrapassar as situações de impasse, reforçando a cooperação e, tal como parece ser a intenção da CoP, dinamizando-a quando ela esmorece. De facto, nos catorze anos de vida da Comissão diferenciam-se de modo claro, pelo menos, duas etapas, cujo final coincide com a data das duas reuniões até agora havidas no seio da Conferência das Partes:



Fonte: www.cadc-albufeira.org (atualmente não está em funcionamento)

A primeira etapa teve início com a I Reunião Plenária da CADC em 2000 e concluiu com a 1a Reunião da CoP em julho de 2005;

A segunda etapa, inicia-se nessa data e concluiu na 2a reunião da CoP (a 19 de fevereiro de 2008). Os momentos mais críticos deste período global de oito anos terão sido protagonizados pela Parte espanhola e provocados pelo incumprimento dos caudais mínimos, no Douro (durante a primeira etapa) e no Guadiana (durante a segunda etapa), sendo que apenas numa ocasião terá sido invocado – precisamente pela Parte espanhola – o

período de exceção. Esta situação foi o detonador de uma crise interna no seio da CADC, que levou à 1a Reunião da CoP, marcando o ponto de viragem entre as duas fases acima assinaladas.

A segunda etapa está marcada por um novo impulso nos trabalhos da CADDC, uma maior confiança entre as Partes, o que terá originado a produção de mais documentos e projetos conjuntos e o aumento da troca de dados standards, revertendo numa maior integração – tal nos merece uma crítica positiva, sublinhe-se. Porém, o reforço da cooperação deve ser atribuído, pelo menos parcialmente, à transposição da DQA que terá derivado para a homogeneização dos procedimentos e estruturas administrativas.

Esta segunda fase culmina com a aprovação na 2a CoP de várias deliberações relevantes para reforçar a cooperação: A criação de um Secretariado Permanente Único sediado

ANO	CADC Reuniões Plenárias	COP
2000	I, 17-18 Julho, Lisboa	
2001	II, 9-10 Janeiro, Madrid	
2002	III, 22-23 Abril, Évora	
2003	IV, 10-11 Dezembro, Madrid	
2004		
2005	V, 31 Maio- 1 Junho, Lisboa	I, 27 Julho, Lisboa
2006	VI, 13-14 Fevereiro, Madrid VII, 10 Julho, Lisboa	
2007	VIII, 8 Maio, Madrid IX, 22 Novembro, Lisboa	
2008	X, 18 Fevereiro, Madrid XI, 4 Julho, Saragoça	II, 19 Fevereiro, Madrid
2009	XII, 31 Março, Lisboa	
2010	XIII, 14 Janeiro, Madrid XIV, 19 de Julho, Lisboa XV, 16 de Dezembro, Madrid	
2011		
2012	XVI, 19 de Dezembro, Lisboa	
2013	A página web da CADDC não funciona...	
2014	A página web da CADDC não funciona...	

Fonte: Amparo SERENO (2011²⁷)

alternadamente em Lisboa e Madrid durante dois anos; Emenda do regime de caudais;

Aprovação dos Estatutos da CADDC; Entrada em funcionamento do site conjunto e anúncio da criação de um fórum de audiência pública, e, por fim, o compromisso de realizar, o mais tardar até 2015, planos únicos – e não apenas coordenados – para as Bacias Luso-Espanholas. De todas estas promessas, apenas algumas foram cumpridas. Ainda hoje não existe um

²⁷ Cf. Amparo SERENO, Rios que nos separam, águas que nos unem. Análise jurídico dos Convénios Luso-Espanhóis sobre águas internacionais, Lex Nova, Valladolid, 2011. <https://sites.google.com/site/amparosereno>

secretariado permanente, um fórum de audiência pública e o site da CADDC, desde, pelo menos 2013 que não funciona, o que obviamente limita o acesso à informação, requisito sine qua non para uma participação pública ativa.

No que se refere à intenção de elaborar planos conjuntos – anunciada pelos Ministros de Ambiente português e espanhol durante a 2a CoP – a mesma merece-nos uma crítica muito positiva, pois, como antes se mencionou, significa atingir um nível de cooperação semelhante ao alcançado pela Comissão do Reno e pela Comissão do Danúbio – por dar alguns exemplos do que considero ser boas práticas nesta matéria. Porém não parece que, dado o atraso que se registou na aprovação dos planos de bacia (tanto em Espanha como em Portugal), como face ao ritmo de funcionamento da CADC nos últimos anos, tal promessa venha a ser cumprida. Importa referir, porém, que pela Parte portuguesa o repto estava já lançado e consta do artigo 28o da Lei da Água de 2005 que propõe a realização de planos de BHI conjuntos.

A principal crítica aos organismos de cooperação criados pela CA tem a ver com o facto de terem sido concebidos como uma esfera de cooperação intergovernamental em matéria de recursos hídricos, à margem de outras matérias, de outros atores e de outros movimentos de cooperação transfronteiriça que, na última década, se desenvolveram ativamente na área das Bacias Luso-Espanhola. Esta opção não se compadece com as linhas diretrizes desenhadas pela política comunitária de ambiente nem com a ideia de governança ambiental; a primeira salienta a necessidade de integrar o ambiente em outras políticas, nomeadamente: transporte e redes de comunicação transeuropeias, PAC, cooperação transfronteiriça e desenvolvimento regional; a segunda sublinha, entre outras medidas, a necessidade de aplicar o princípio de subsidiariedade.

Efetivamente, nos seus já quase catorze anos de funcionamento, a CADC não entrou em contacto nem diligenciou para que outros atores, direta ou indiretamente interessados na proteção das Bacias Luso-Espanholas, cooperassem e participassem na proteção das mesmas. Na verdade, existe uma certa resistência por parte das instâncias governamentais a aplicar o princípio de subsidiariedade em todo o seu alcance. Trata-se de uma tentativa de monopolizar a cooperação em determinadas matérias que considero pouco viável do ponto de vista económico-financeiro, pois impede que outros agentes contribuam para o orçamento da CADC – tal como se verifica, por exemplo, na Comissão do Reno e na Comissão do Danúbio.

Esta questão prende-se, aliás, com outra não menos importante: a falta de personalidade jurídica da CADC. A natureza jurídica desta Comissão é um tanto ambígua, pois a mesma não está expressamente estabelecida em nenhum dos textos jurídicos fundamentais para a sua instituição – leia-se, CA e Estatutos da CADC. Esta Comissão parece ter uma certa autonomia técnica relativamente aos Governos português e espanhol dos que, no entanto, depende exclusivamente do ponto de vista financeiro, uma vez que não conta com um orçamento próprio. Na prática, cada parte suporta as despesas da respetiva Delegação e outros custos associados aos trabalhos destas. A forte dependência governamental não favorece a transparência com que um organismo como a CADC deveria atuar, especialmente no que diz respeito à promoção da participação pública, contribuindo para o afastamento entre a CADC e a sociedade civil.

O inter-governamentalismo dominante resulta ainda reforçado por existir uma Convenção e uma Comissão para todas as BHI. Esta opção é original se considerarmos que a esmagadora

maioria das Comissões Internacionais existentes funcionam exclusivamente para uma específica BHI, – casos da Comissão do Reno ou da Comissão do Danúbio, por exemplo.

Repare-se que, no caso das Comissões existente entre os EUA e os seus vizinhos – a International Joint Commission (IJC) e Comisión Internacional de Límites y Aguas (CILA) –, estas funcionam exclusivamente para os troços fronteiros dos rios – não para toda a bacia – e,

além disso, prevêem acordos específicos para determinadas massas de água e, em maior ou menor medida, permitem a cooperação dos Estados federados – territorialmente coincidentes com um determinado corpo de água fronteiriço – bem como de outros interessados na gestão do mesmo. Tal não se verifica no modelo institucional Luso- Espanhol. Esta situação abriu caminho a especulações ao nível doutrinal à volta do modo como foi negociada a Convenção de Albufeira (CA), ou seja se foi bacía por bacía e a pensar exclusivamente no melhor acordo para cada uma delas ou se houve cedências e ganhos entre as bacías. Alguns autores consideram que Portugal terá cedido no Douro para ganhar no Guadiana a fim de garantir caudais para o Alqueva, tendo Espanha, por seu lado, cedido no Guadiana para ganhar no Douro. Na nossa opinião, a cedência espanhola – se existiu – terá sido no Guadiana, mas não para ganhar no Douro, antes no Tejo²⁸. Este constitui o calcanhar de Aquiles do regime de caudais convencionado, uma vez que pesa sobre ele uma obra já construída – o Aqueduto Tejo-Segura – na época em que o interesse nacional esmagava qualquer outro legítimo interesse e as preocupações ambientais eram nulas. Estes direitos adquiridos são respeitados de modo expreso pela própria Convenção e, tendo sido abandonado o Projeto de Transvase do Ebro, o Tejo acaba por ser a Bacía mais vulnerável. De facto, o denominado “Pacto do Tejo”, assinado em 2013²⁹ entre Administração Central do Estado (mais concretamente o Ministério do Ambiente espanhol), as três Comunidades Autónomas ribeirinhas do Tejo (Extremadura, Castilla La Mancha e Madrid) e as duas principais beneficiárias dos transvases provenientes do Aqueduto Tejo-Segura (Valencia e Murcia) visa aumentar – quase duplicar –, em anos hidrológicos normais – leia-se quando não há secas – os caudais provenientes do Tejo para o Segura. Este Pacto – que abordo com mais pormenor em trabalhos anteriores³⁰ – poderá ter algum impacte a jusante, ou seja em Portugal, pois apesar do regime de caudais da CA após a emenda introduzida em 2008 acautelar devidamente o volume e o timing com que os caudais provenientes da parte espanhola do Tejo devem entrar na portuguesa, já estando em vigor o novo regime de caudais o mesmo foi incumprido por Espanha em 2009³¹.

²⁸ Precisamente e sobre esta mesma questão, há quase dez anos que publiquei um artigo. Cf. Amparo SERENO, «De Madrid a Lisboa, os caudais do Tejo e a “Hidro-diplomacia” Luso-Espanhola», RJUA, No 21/22 Jun./Dez., 2004.

²⁹ O denominado “Pacto do Tejo” foi acordado de modo informal entre as CCAA e o Ministério do Ambiente espanhol (MAGRAMA nas suas atuais siglas) e a finais de 2013 teve cobertura legal, através de nova lei de Avaliação de Impacte Ambiental, sendo posteriormente desenvolvido mediante o “Real Decreto 773/2014”. ³⁰ Cf. A. SERENO, “Trayectoria reciente, situación actual y perspectivas de la gestión transfronteriza de los ríos ibéricos”, publicado no e-book do VIII Congresso Ibérico de Gestão e Planeamento da Água, realizado na Fundação Gulbenkian (Lisboa) entre os dias 5 a 7 de dezembro de 2013 <http://revistas.lis.ulusiada.pt/index.php/8cigpa>

Veja-se também, A.SERENO, “El convenio de Albufeira y Extremadura: «la gran reserva de agua»”, Revista Monfragüe: Desarrollo Resiliente, no 5, 2014, <http://www.monfragueresiliente.com/numero5/indice5.html> ³¹ Cf. Amparo SERENO (2011), Rios que nos separam, águas que nos unem..., Cap. III <https://sites.google.com/site/amparosereno/>

V.3 Balanço final

A Convenção de Albufeira constitui um Acordo equilibrado, que tem como base tanto o Direito Internacional como o Direito Comunitário sobre a matéria – especialmente a Diretiva Quadro da Água. Além disso e, comparativamente com outras Convenções sobre a matéria – como a do Reno e o Danúbio, por exemplo – constitui um Acordo mais completo, já que não está focado apenas nos problemas derivados da qualidade de água e das cheias, mas também da quantidade e de fenómenos extremos provocados pela escassez de recursos como as secas cíclicas, que não acontecem – ou, pelo menos, não de modo tão frequente – no Norte de Europa. Mas inclusive

em outras regiões do planeta onde os recursos são também escassos – como por exemplo na fronteira entre os EUA e o México –, os Tratados existentes não estão pensados para se adaptar às alterações climáticas como a Convenção de Albufeira³⁵.

Acordos inter-estatais, a eficácia dos Acordos entre entidades sub-estatais estaria subordinada à conformidade expressa dos respetivos Governos das Partes; segunda, o ingresso de Portugal e Espanha na Comunidade Europeia foi o verdadeiro motor da cooperação transfronteiriça, refletindo, na esfera das entidades territoriais, a dinâmica do processo de integração europeia. Neste contexto, a cooperação foi muito diversificada, tanto pelas várias entidades territoriais participantes, como pelas diferentes finalidades.

³⁴ Repare-se, porém, que a “Euroregião” e “Região Hidrográfica Internacional” são, inequivocamente, conceitos diferentes. A primeira está integrada por entidades territoriais fronteiriças de dois ou mais EM e tem por finalidade promover o desenvolvimento regional nas várias vertentes. Nomeadamente, economia, turismo, cultura, ordenamento do território ou ambiente. A RHI constitui o âmbito de atuação da Autoridade de RHI, territorialmente definido por unidades naturais – uma ou mais BHI vizinhas e a correspondente faixa costeira – tendo como objetivo a proteção ambiental destas unidades com vistas a atingir os objetivos previstos na DQA – lato sensu, o bom estado da água. Nem em Espanha a base territorial das CCAA, nem em Portugal a das CCDR coincide com o âmbito das RH ou a parte da RHI incluída nos respetivos territórios nacionais. Não obstante, tanto a “euroregião” como a RHI são estruturas administrativas que viabilizam a cooperação e a harmonização de instituições e procedimentos entre EM fronteiriços. Isto é, constituem mecanismos que favorecem o processo de integração europeia.

³⁵ Cf. Amparo SERENO, “El cambio climático y el Convenio de Albufeira: ¿estamos preparados o somos vulnerables?”, comunicación presentada en el IV Encuentro Hispano-Luso de Profesores de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, Seguridad Medioambiental y Orden Internacional”, Universidad de Sevilla, 20 y 21 de junio de 2014. Neste trabalho abordo os mecanismos estabelecidos na Convenção de Albufeira para a adaptação às alterações climáticas. Matéria que não parece estar adequadamente contemplada, por exemplo, nos Acordos existentes entre os EUA e o México – cujas bacias transfronteiriças apresentam problemas similares (ou inclusive piores) de escassez de recursos e secas cíclicas. Neste sentido ver também: “Piden a Casa Blanca que intervenga en disputa de aguas”, The Associated Press, 21/09/2014, <http://www.elnuevoherald.com/noticias/estados-unidos/article2196437.html#storylink=cpy>

De acordo com este artigo, o Presidente Obama foi chamado a intervir por um grupo bipartidista de membros do Congresso de Texas, visando persuadir o México para que deixe passar caudais do Rio Bravo, tal e como está previsto no Tratado de 1944 entre os EUA e o México. O Governo Mexicano alega que não pode deixar passar um volume superior de caudais para o Estado do Texas devido à persistente seca e que o Tratado de 1944 nada prevê sobre estas situações extremas nem sobre alterações climáticas. Assim, refere-se no artigo que: “A tenor del tratado, México está obligado a entregar agua a Estados Unidos en ciclos de cinco años. El ciclo actual transcurre de

Neste sentido pode-se concluir que temos um bom instrumento para a proteção e gestão sustentável das Bacias Luso-Espanholas e mesmo para combates às alterações climáticas, no entanto, estamos bastantes vulneráveis ao mesmo, visto que os organismos de cooperação – leia-se CADC e CoP – não estão a funcionar adequadamente. A CoP não reúne desde 2008, quanto tal é essencial para revitalizar os trabalhos no seio da CADC. Por sua parte, esta última – tal como foi referido sob a epígrafe anterior – está a necessitar com urgência de uma revisão dos seus Estatutos, de modo a tornar-se um organismo menos centralizado e dependente dos governos e mais aberto à participação doutros atores e instituições, cujo âmbito de atuação e competências incide sobre os recursos hídricos luso-espanhóis.

Existe uma certa resistência por parte das instâncias governamentais a aplicar a ideia de governança ambiental – constante do Livro Branco sobre a matéria – em todo o seu alcance. Tal questão coloca-se em evidência no modo em como a CADC tem funcionado até agora. Esta recusa-se a aplicar o princípio de subsidiariedade, pelo que em lugar de desempenhar um “papel de protagonista” que lidera a cooperação bilateral, atua como um “monopolista”. Isto é, exclui outros organismos com competências incidentes na gestão da água, bem como para o público

em geral – para este, em grande medida, continua ser um organismo desconhecido. Assim, esta Comissão corre o risco de – tal como aconteceu com a sua antecessora, a Comissão dos Rios Internacionais (CRI) –, se produza um distanciamento entre a CADC e a sociedade civil, cuja participação ativa na gestão das bacias internacionais constitui, antes do mais, uma exigência da DQA. Mas, a atual atitude dos governos resulta duplamente limitadora:

Limitadora em razão da matéria. Isto é, limita-se apenas às questões relacionadas com a gestão da água, como se a política de águas não estivesse relacionada com o ordenamento do território e com outras políticas europeias – nomeadamente, Desenvolvimento Regional, Coesão e PAC;

Limitadora em razão dos convidados a participar. Isto é, apenas participam representantes designados pelos governos, sem que existam critérios claros para tal designação. Como se a cooperação internacional não fosse cada vez mais um palco de múltiplos atores: Associações internacionais, ONG, CCDR, Comunidades Autónomas, entidades supranacionais, euroregiões e tantos outros. Como se, enfim, o relacionamento luso-espanhol das últimas décadas – pelo menos desde o primeiro Projeto de “Plan Hidrológico Español” – não tivesse colocado em evidência que as decisões sobre a Política da Água de ambos os Estados ibéricos estão marcadas e influenciadas por múltiplos fatores. Nomeadamente, a política territorial espanhola – a luta interna entre “Comunidades cedentes e receptoras” da água – a pressão da sociedade civil nas opções adoptadas pelos sucessivos governos, o papel da Comissão Europeia e da sua legislação ambiental neste processo, e o novo rumo dado à relação bilateral desde o ingresso em 1986 de Espanha e Portugal na UE.

Em resumo, pode-se concluir que CADC não pode virar costas a esta rica realidade, pois ela mostra de múltiplas maneiras que a cooperação bilateral no âmbito das bacias internacionais não pode estar baseada em atores únicos – leia-se governos – e no divórcio entra a água e a região. A participação do público em geral e doutros agentes interessados deveria ser

octubre de 2010 a octubre de 2015. La entrega de agua de México ha sido irregular y su gobierno lo ha atribuido a sequía persistente en su lado de la frontera. Vela y Cornyn han propuesto cláusulas al proyecto de ley de asignación presupuestal del próximo año fiscal que ordenen al Departamento de Estado presionar al gobierno mexicano para que adopte un calendario de entrega de agua proyectado recientemente por la IBWC. Además exigirían al Departamento de Estado que reporte al Congreso por qué México no ha aceptado entregas de agua regulares...”

reforçada³⁶, sendo para tal imprescindível e até urgente a alteração dos Estatutos da CADC e muito conveniente começar a trabalhar em planos conjuntos – em lugar de coordenados – questão que longe de ser uma utopia, é já uma realidade nas grandes bacias internacionais do Norte de Europa.

³⁶ A proposta concreta de alteração do modelo institucional das CADC pode encontrar-se em: Amparo SERENO (2011), Rios que nos separam, águas que nos unem..., Cap III. <https://sites.google.com/site/amparoserenos/>

2008.02.19

Protocolo de revisão da Convenção Albufeira e do seu Protocolo

Adicional

05.08.2009

1998.11.30

Convenção de Albufeira: Convenção sobre Cooperação para a
Proteção e Aproveitamento Sustentável das águas das Bacias Hidrográficas Luso-Espanholas

12.02.2000

1998.11.30

Protocolo Adicional à Convenção de 1998: “Regime de caudais”

12.02.2000

1976.04.09

2o Protocolo Adicional ao Convénio de 1968: Aproveitamento hidráulico do troço internacional do rio Minho.

Parcial³⁸

1968.11.05

Convénio para regular o uso e o aproveitamento hidráulico dos troços internacionais dos rios Minho, Lima, Tejo, Guadiana e Chança e os seus afluentes

Parcial

1968.11.05

Protocolo Adicional ao Convénio de 1968

Parcial

1964.07.16

Convénio para regular o aproveitamento hidroeléctrico dos troços internacionais do rio Douro e dos seus afluentes;

Parcial

1964.07.16

Protocolo Adicional ao Convénio de 1964

Parcial

1927.08.16

Convénio para regular o aproveitamento hidroeléctrico do troço internacional do rio Douro;

(Expressamente

revogado pelo Convénio de 1964)

1912.08.29 1912.09.02

Nota do Governo português; e

Nota do Governo espanhol.

Notas trocadas entre os Governos de Portugal e Espanha aprovando as regras para o aproveitamento industrial das águas dos rios limítrofes dos dois países

Residual³⁹

1866.11.04

Anexos ao Tratado de Limites entre Portugal e Espanha

SIM

1864.09.29⁴⁰

Tratado de Limites celebrado entre Portugal e Hespanha

SIM

³⁷ Fonte: Amparo SERENO (2011), Rios que nos separam, águas que nos unem..., Apêndice I.
<https://sites.google.com/site/amparosereno/>

³⁸ Por “Vigência parcial” entende-se que a vigência é reconhecida expressamente no artigo 27º da Convenção de 1998, mas desde que não colida com o disposto nesta última. Repare-se que este artigo não foi alterado pelo Protocolo de Revisão da CA de 2008.

³⁹ Não foi expressamente revogado por nenhuma norma posterior, mas não é aplicável em tudo o que se oponha à Convenção de 1998.

⁴⁰ Em matéria de limites fronteiriços existem outros acordos como os citados no Capítulo anterior. Porém, nesta tabela – e seguindo o modelo adotado pela própria CADC – optamos por incluir, relativamente à questão dos limites, o Tratado de 1964 e o seu Anexo de 1966, que se nos afiguram como os mais relevantes.

I. Introdução

Um dos desafios do Século XXI é a água. Por outras palavras, a gestão sustentável de um recurso cada vez mais escasso, mas essencial para a vida do homem. A água é a componente mais abundante da célula, unidade de vida fundamental e, ao mesmo tempo, determinante da dinâmica do planeta, o clima. Ainda que a água doce represente apenas 2,5% da água total do planeta, o seu papel no ciclo hídrico faz com

que intervenha intimamente nos intercâmbios de energia do sistema climático. Daí que também se possa afirmar que o meio hídrico, embora sofra os principais impactes provocados pelas alterações climáticas, pode também albergar as chaves para a mitigação e adaptação a este fenómeno.

Precisamente as alterações climáticas, junto com a aceleração do crescimento demográfico, unida à industrialização de países em desenvolvimento (China, Índia ou Brasil, entre outros) e à subida do nível de vida das povoações, originaram transformações do Sistema Global da Terra que se acentuarão no futuro. Basta ter em atenção um dado: desde 1950, a utilização da água em todo o mundo aumentou três vezes mais do que a população. Se esta tendência se mantiver e considerando que a população de 6.000 milhões (no ano 2000) será de 9.000 (em 2050), proporcionalmente o aumento da água usada passará de aproximadamente 5.500 km³/ano a 25.000 km³/ano. Ante tal cenário, importa questionar-se: Poderão ser os usos que provocam este espetacular consumo de água sustentáveis? Quem tem direito a usar a água? E qual é o limite quando se trata de recursos partilhados por dois ou mais Estados?

Uma das mais conhecidas frases de J.F. Kennedy é: “quem solucionar o problema da água ganhará dois prémios Nobel, o da ciência e o da paz”. Com efeito, quando falamos em “conflitos ambientais” a água passa para o primeiro plano entre os recursos naturais suscetíveis de provocar este tipo de controvérsias. A História da Humanidade é fértil em exemplos de diferendos provocados, direta ou indiretamente, pela partilha de águas internacionais. Um estudo realizado por A. Reis², mostra que desde 1503 até 2000, a maioria dos conflitos ambientais internacionais deveram-se a disputas relacionadas com os usos da água.

Em geral, a noção, «recurso hídrico internacional», relaciona-se com a ideia de tensão entre duas forças antagónicas: uma, a natureza, a unidade à que pertence e é inerente a todo recurso hídrico; outra, a soberania territorial, o direito de cada Estado sobre os recursos incluídos no seu território. No entanto, tradicionalmente, os rios e linhas de água serviram para traçar as fronteiras do território estatal. A palavra «rio» tem origem latina, como tantas outras da língua portuguesa, mas não provém do vocábulo flumen/fluminis (rio em latín) — como seria de esperar —, mas antes de rival/rivalis. Isto porque, como antes se mencionou, os rios junto com outros acidentes naturais (como os sistemas montanhosos) serviram para delimitar as fronteiras das comunidades vizinhas e “rivais”. Portugal e Espanha não são uma exceção: metade do perímetro da fronteira (aproximadamente 600 km de um total de 1.200) está definido através de «linhas húmidas» (rios ou ribeiros).

Todavia, na esfera do Direito Internacional Público, atribui-se o estatuto «rio internacional» não apenas aqueles que servem para traçar a fronteira entre dois ou mais Estados, mas também aos que atravessam os respetivos territórios. No entanto,

este conceito foi, gradualmente, perdendo relevância e, inclusivamente, outros posteriormente usados pela

2 Américo SEABRA ZUZARTE REIS, “A escassez e a desigual distribuição de recursos naturais na base da eclosão de conflitos”. Working Paper 2/2001 de Euronatura www.euronatura.pt. Março de 2001.

doutrina ” e até pelas convenções da ONU3, como “curso de água internacional” foram claramente ultrapassados por noções mais holísticas, baseadas no denominado «enfoque ecossistémico» ou ecosystem based management — na terminologia anglo-saxónica. É o caso dos conceitos de «bacia hidrográfica internacional» e «região hidrográfica internacional» que a seguir abordaremos.

II Do rio internacional à bacia hidrográfica internacional

II. 1 Introdução

Como antes se mencionou, no Direito Internacional, o regime jurídico das águas foi marcado pelo conceito “rio internacional”, mas também pelo uso principal do mesmo: a navegação. Esta atividade, considerada até finais do século XIX o único uso dos rios internacionais, constituiu um requisito sine qua non para a qualificação jurídica das águas. O conceito bebeu, inicialmente, nas fontes do Direito Romano: por um lado, o direito a navegar – tal como o direito a transitar em via pública – derivou do jus gentium aplicado entre os cidadãos romanos e os peregrini – estrangeiros; por outro, o reconhecimento de “direitos ribeirinhos” para os donos de prédios situados nas margens das águas comuns foi transposto do direito interno para a esfera internacional, sendo os Estados considerados “proprietários do prédio”.

Posteriormente, o Direito Internacional Fluvial desenvolveu-se através da dialética entre a tese do transitus innoxius aliada à liberdade no comércio internacional e à tese da soberania dos Estados Ribeirinhos (ER) sobre os troços dos rios internacionais situados no seu território. Esta última conceção derivou nas restrições ao comércio internacional, coincidindo, em regra, com fases de recessão económica.

A evolução do Direito Internacional Fluvial é relevante se considerarmos que marcou o atual Direito da Água dos Estados Membros da UE que, com mais ou menos peculiaridades, receberam nos seus ordenamentos a tradição do Direito Romano, sendo o RU4 – por efeito do common law –, o que mais se afastou desta tradição. Em regra, as ex-colónias inglesas, como os EUA – e outros Estados sob a influência destas – aderiram também ao sistema britânico. Importa salientar esta peculiaridade, uma vez que – com algumas nuances – a mesma foi transposta para a esfera do Direito Internacional sobre a matéria. Com efeito, a recusa do conceito “domínio público” – assente no Código Napoleónico – constitui uma característica do common law que veio

acentuar as diferenças entre os países que, tendo aderido a ela, praticam o denominado sistema ribeirinho de pleno direito e os que baseiam o regime jurídico da água na concepção de dominialidade. Nos primeiros, o dono do prédio podia usar as águas sem restrições para os chamados usos comuns e para os restantes aproveitamentos desde que não prejudicasse os outros ribeirinhos em termos de quantidade. Relativamente à qualidade, a água não devia ser alterada nem quando usada comumente, nem nos restantes usos. Todos os conflitos entre ribeirinhos derivados dos usos da água eram solucionados, em regra, pelos tribunais ordinários. O sistema ribeirinho de pleno direito é, pelo menos parcialmente, responsável pelo alto grau de litigação em matéria de águas entre os Estados federados norte-americanos e terá influenciado notavelmente a Convenção Quadro da ONU sobre a matéria, assinada em New York, em 1997 – em diante CNY.

3 “Convenção sobre o direito dos cursos de água internacionais para usos diferentes da navegação” – em diante CNY.

4 Importa fazer aqui o reparo de que, quando falamos em RU em termos gerais, não desconhecemos a exceção da Escócia que tradicionalmente seguiu o Roman Law.

Por sua vez, a maioria dos EM da UE baseiam-se – com as peculiaridades próprias das respetivas tradições jurídicas – no conceito domínio hídrico e na maior intervenção administrativa na gestão dos recursos, que, tendencialmente, evita o aparecimento de conflitos e, concomitantemente, o recurso aos correspondentes órgãos judiciais ou arbitrais. Esta tradição jurídica, maioritária na UE, é muito relevante tendo em consideração que influenciou substancialmente o conceito “Autoridade de Região Hidrográfica” constante da Diretiva Quadro da Água (DQA). Porém, antes de analisar este conceito chave na Política Comunitária da Água, importa retomar a evolução conceptual da matéria a nível internacional.

II. 2 A Convenção da ONU sobre os «cursos de água internacionais»

No Direito Internacional, a evolução conceptual em matéria de águas internacionais foi marcada pelo uso principal das mesmas. Assim, a navegação, considerada até finais do século XIX o único uso dos rios internacionais, constituiu um requisito sine qua non para a qualificação jurídica das águas como internacionais. Porém, o aparecimento de novos usos económicos tão ou mais importantes do que a navegação – como a produção de energia eléctrica – relegaram aquela para segundo plano. Os aproveitamentos hidroeléctricos e/ou hidroagrícolas requeriam a execução de obras hidráulicas – por vezes de grande envergadura – e a utilização consumptiva dos recursos, tendo originado desde finais do século XIX, o aumento exponencial das disputas entre Estados Ribeirinhos (ER) e inclusive entre Estados federados. A maior parte destes diferendos resolveu-se com a aprovação de Acordos, sendo aprovados

mais de 3500 – a um ritmo de uno por ano, nos últimos 150 anos⁵. Um grupo bem mais restrito de disputas foi solucionado pelos correspondentes órgãos jurisdicionais, encontrando-se o maior número de precedentes jurisprudenciais no âmbito nacional – nas disputas entre Estados federados norte-americanos⁶.

Contudo, a regra geral prima pelos Estados optarem por solucionar estes conflitos sem recorrer aos organismos judiciais ou extra-judiciais. A tendência que verificámos nas duas últimas décadas consiste no recurso a “métodos alternativos” para solucionar os diferendos, normalmente diplomáticos ou administrativos, ligados aos organismos criados pelos próprios Acordos, existindo atualmente mais de 90 Comissões Internacionais. Entre as quais, a criada pela Convenção Luso-Espanhola sobre a matéria, a Convenção de Albufeira (CA) de 1998 e que abordaremos mais à frente neste trabalho.

Dos 145 Acordos que vigoram atualmente: 39% referem-se exclusivamente à partilha do potencial hidroelétrico entre os Estados e 37% a usos consumptivos que englobam consumo humano, agricultura e outras atividades relacionadas⁷. Apenas os acordos mais avançados – em regra, assinados entre os países mais industrializados –, contemplam todos os usos e incluem a proteção ambiental das águas internacionais. Destes: alguns, como a Convenção do Danúbio e a Convenção do Reno estão preparados, essencialmente para problemas de qualidade da água e proteção contra as inundações – fenómenos cada vez mais frequentes

5 Cf. Number of Agreements per International River Basin. Data source: Treaties- Wolf (1999b).Oregon State University.

6 Um quadro comparativo da litigância havida entre Estados nos correspondentes órgãos judiciais e arbitrais internacionais e no Supremo Tribunal dos EUA, entre Estados federados, pode encontrar-se em: Amparo SERENO, O Regime jurídico das águas internacionais...op.cit. Apêndice Único (Cap.I).

7 Cf. “Informe sobre Desarrollo Humano 2006. Más allá de la escasez: poder, pobreza y crisis mundial del agua”. Capítulo 6. PNUD, 2006, http://www.un.org/spanish/waterforlifedecade/transboundary_waters.shtml

no Norte da Europa; outros, como a Convenção entre o México e os EUA também abordam problemas de quantidade da água, mas limitando-se aos troços internacionais dos rios – e não à gestão integrada da água na bacia. Isto é, carecem do enfoque ecossistémico e conseqüentemente, não contemplam instrumentos fundamentais, como são os planos de bacia. Ao passo que na União Europeia, a Diretiva Quadro da Água exige que os Estados- Membros que partilham uma bacia

internacional elaborem um plano conjunto ou, pelo menos, coordenado para toda a BHI.

No entanto, a CNY usa a estreita noção “curso de água internacional⁸”, o que, na minha opinião representa um claro retrocesso relativamente ao que foi a evolução conceptual acima referida. Não vamos entrar aqui numa análise pormenorizada da CNY, bem como nas causas do mencionado “retrocesso” – abordagem que realizei num trabalho anterior para o qual me remeto⁹.

Porém queria deixar aqui uma nota sobre a recente entrada em vigor da CNY¹⁰, bem como sobre os paradoxos da atual situação. Com efeito, a 17 de agosto de 2014, a Convenção entrou em vigor, quase duas décadas depois da sua assinatura e após um não menos dilatado período de negociações – que teve início nos anos 70 – batendo assim o record que ostentava a Convenção da ONU sobre Direito do Mar (CNUDM) – líder no ranking das convenções “onusinas” que demoraram mais tempo a ser ratificadas. Mas, o que resulta especialmente paradoxal, é que, como se pode ver no seguinte mapa, precisamente os Estados que ainda não ratificaram a CNY são aqueles que mais influenciaram a redação da mesma. Estou a referir-me, nomeadamente, aos EUA, Canadá e México – cujos acordos bilaterais terão sido chave para a inclusão de alguns dos princípios e mecanismos previstos na Convenção. Especialmente os EUA, já que um dos principais relatores da CNY foi o norte-americano Stephen C. Mccaffrey. Como antes mencionei, a Convenção, em certa medida, foi redigida a “imagem e semelhança” das regras do “common law” aplicadas pelo Supremo Tribunal dos EUA nos conflitos entre estados federados ribeirinhos. Esta jurisprudência, que como menciona E. Kristjánsdóttir¹¹, influenciou claramente a CNY, “...[is] to a large extent derived from the Anglo-American common law of riparian rights”.

⁸ CNY no seu Artigo 1o (Âmbito de aplicação da presente Convenção) estabelece que: “A presente Convenção se aplica aos usos dos cursos de água internacionais e de suas águas para fins distintos da navegação...” e refere (Art. 2o a) que: “Por “curso de água” entender-se-á um sistema de águas de superfície e subterrâneas que, em virtude de sua relação física, constituem um conjunto unitário e normalmente fluem para uma desembocadura comum”

⁹Amparo SERENO, O Regime jurídico das águas internacionais...op.cit. Cap.I.

¹⁰ Um trabalho mais amplo sobre a entrada em vigor da CNY pode ler-se em Amparo SERENO, “La ratificación de la Convención Marco de la ONU sobre «cursos de agua internacionales». Efectos a nivel internacional y europeo”, Ordenamiento Jurídico Internacional y Derechos Humanos, no4 de octubre de 2014, <http://www.rivistaoidu.net/>

11 Cf. KRISTJÁNSDÓTTIR, Edda (1996) “The Law of Non-Navigational uses of International Watercourses”, NYU International Environmental Law Clinic, Fall, 1996, p.8.

O outro paradoxo que importa salientar, é que, dos 35 instrumentos necessários para a ratificação da CNY, 16 são países europeus e 14 pertencem à UE. No entanto, nestes Estados o que se está a aplicar é a DQA. Diretiva que estabelece metas concretas, um exigente calendário para o cumprimento das mesmas e conta ainda com o “cão guardião dos Tratados” – papel desempenhado pela

CE em numerosíssimas ocasiões perante os Estados incumpridores das diretivas sobre águas em geral e da DQA em particular. Em contraste, a CNY rara vez estabelece obrigações concretas para os Estados Parte – de facto uma das críticas que recebe é o excessivo uso e abuso do “shall” em detrimento do “must”. Por outras palavras, demasiada flexibilidade, até para uma Convenção quadro.

Obviamente, devemos saudar e saudamos a ratificação da CNY, que por certo poderá ser útil para “cursos de água internacionais” onde não existam Acordos em vigor sobre a matéria – já que o disposto na CNY não pode contrariar o previsto nos instrumentos bilaterais preexistentes entre as Partes¹². Mas a verdade é que, não podemos deixar de questionar-nos sobre pretensão de universalidade de uma Convenção que, depois de tanto tempo de “gestação”, apenas foi ratificada por 35 países, sendo que aqueles que mais influenciaram a sua redação ainda não a ratificaram e a maioria dos que a ratificaram não a aplicam. Como explicaremos a seguir, na União Europeia, o que na prática se está a implementar, desde há já quase 14 anos, é a DQA.

Fonte:

<https://www.google.pt/search?q=Status+Watercourse+Convention+1997+Map&biw=1280&bih=597&tbm=isch&tbo=u&source=univ&sa=X&ei=dn9HVNqbC-Gd7gbu9oD4Dw&ved=0CEoQsAQ>

¹² Cf Artigo 3o 1 (Acordos de curso de água) onde se estabelece que: “ Salvo acordo em contrário, o disposto na presente Convenção não afetará os direitos ou as obrigações de um Estado do curso de água que derivem de acordos relacionados a tal curso de água e estejam em vigor na data em que tal Estado se tenha tornado Parte da presente Convenção;”

III A Diretiva Quadro da Água e a «região hidrográfica internacional»

III.1 Introdução. Génese do conceito “Região Hidrográfica Internacional”

Como refere A. La Calle¹³, a relação entre água e território foi abordada pelo Direito Comunitário antes da aprovação da Diretiva Quadro da Água (DQA¹⁴), mas de modo muito vago e esporádico. Assim, em diversas diretivas referia-se a palavra “zona” para atingir diferentes finalidades, nomeadamente, assegurar determinada qualidade da água para consumo humano¹⁵, ou para o controlo de substâncias perigosas¹⁶. Mas sem nunca mencionar a “bacia hidrográfica” (BH). Excecionalmente, em matéria de controlo dos resíduos radioativos líquidos¹⁷ e no caso da Convenção do Reno contra a poluição química de 1976, mencionava-se a BH, porque se revelou de todo impossível o controlo destas substâncias contaminantes sem controlar as potenciais descargas poluentes em todos os pontos do território da correspondente bacia. Tão pouco os Programas de Ação Comunitária em matéria de Ambiente (PCA), recolheram o conceito de bacia hidrográfica logo desde o início: será só na década de noventa, e pela mão do 4o PCA –na sua fase final– e do 5o PCA, que o conceito BH será finalmente recebido no acervo comunitário.

Como veremos a seguir, muito se deve à ascendência da Agenda XXI – apesar de ser apenas soft law –, da Conferência do Rio de Janeiro de 1992 – e não tanto à CNY. A Agenda XXI, por sua vez, terá influenciado diretamente a Convenção de Helsínquia de 1992¹⁸ – assinada sob a égide da CEE/NU – uma clara referência sobre posteriores Acordos sobre algumas das mais importantes BHI europeias, como as Luso-Espanholas. Em todos estes Acordos, como já de modo evidente acontecia na Agenda XXI, está presente a noção de gestão integrada da água no âmbito da bacia, ou enfoque ecossistémico, bem como a importância dos instrumentos de planeamento hídrico.

Todavia, a DQA, partindo do conceito natural, bacia hidrográfica – “a área terrestre a partir da qual todas as águas fluem, através de uma sequência de ribeiros, rios e eventualmente lagos para o mar, desembocando numa única foz, estuário ou delta¹⁹” – fundamenta a cooperação internacional em uma noção de carácter administrativo (a região hidrográfica internacional) mas com base ecossistémica.

13 Cf. Abel La CALLE, “Impacto de la Directiva Marco Comunitaria y Territorio” Agua y Territorio. Dir. A. Embid, ed. Aranzadi, 2007, Pamplona, p. 247.

14 Diretiva 2000/60/CE, de 23 de Outubro de 2000, que estabelece um quadro de ação comunitária no domínio da política da água, alterada pela Diretiva 2013/39/UE, de 12 de agosto, que altera as Diretivas 2000/60/CE e 2008/105/CE relativamente às substâncias prioritárias no âmbito da política da água.

15 Cf. Diretiva 75/440/CEE, de 16 de Junho, relativa à qualidade das águas superficiais para consumo humano (Art.5o.4).

16 Cf. Diretiva 76/464/CEE, de 4 de Maio, relativa à poluição causada por determinadas substâncias perigosas descarregadas no meio aquático das Comunidade.

17 Cf. Recomendação da Comissão 82/181/EURATOM, de 3 de Fevereiro.

18 Assim, na opinião de G. REICHERT: “...the importance of the UN/ECE Water Convention [aqui referida como Convenção de Helsínquia de 1992] as a regional Framework is obvious...this is reflected in several international agreements, which were signed following the UN/ECE Water Convention in the 1990s, notably the 1994 Meuse and Scheldt Agreement, the 1994 Danube Convention, the 1998 Luso-Spanish Basin Agreement, and the 1999 Rhine Convention...”. Cf. G. REICHERT, “The European Community’s Water Framework Directive: A Regional Approach to the Protection and Management of Transboundary Freshwater Resources”, Water Resources and International Law, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, Boston, 2005, pp. 464 e 465.

19 Cf. Definição da bacia hidrográfica no Art. 2o 13 da DQA.

Assim, no artigo 2o 15 da DQA a RH é definida como: “a área de terra e de mar constituída por uma ou mais bacias hidrográficas vizinhas e pelas águas subterrâneas e costeiras que lhes estão associadas, definida nos termos do no. 1 do artigo 3o como a principal unidade para a gestão das bacias hidrográficas”. Isto é, as RH quando são internacionais incluem uma ou mais BHI e as correspondentes águas costeiras e estuarinas associadas. Assim, cabe perguntar-se porque o legislador comunitário decidiu incluir um novo conceito na DQA. Duas razões de peso fundamentam esta decisão:

Primeira, eficiência administrativa. Isto é, não faria sentido que para cada uma das pequenas bacias europeias se criasse uma autoridade. Assim a solução encontrada foi agregar as pequenas bacias às de maior dimensão de modo a que fossem geridas pela mesma entidade (a autoridade de RH) que é também responsável pelo cumprimento dos objetivos ambientais nessa mesma região hidrográfica;

Segunda, proteção das águas de transição (estuário e foz dos rios em geral) e costeiras (até uma milha náutica). Uma vez que aproximadamente 80% da poluição marinha procede de fontes terrestres (land based pollution na terminologia inglesa) faz todo o sentido que estas águas salgadas ou semisalgadas (de transição, na terminologia da DQA) sejam protegidas no âmbito da RH. Isto porque a principal fonte de contaminação das águas marinhas são as descargas de águas residuais não tratadas (ou não suficientemente tratadas) que provêm dos rios principais das BH ou diretamente da costa. Todos os pontos de origem da poluição estão incluídos no território da região hidrográfica e, portanto, a entidade responsável, em último termo é a Autoridade de RH – sem prejuízo de que a mesma tenha que coordenar-se com outras entidades competentes, nomeadamente municípios costeiros ou outros organismos estaduais ou regionais – dependendo da divisão interna das competências em cada Estado-Membro.

III.2 As Autoridades de Região Hidrográfica Internacional como modelo institucional de cooperação internacional

As Regiões Hidrográficas Internacionais (RHI) ocupam aproximadamente 60% do território da UE – 55 de las 110 regiões hidrográficas existentes são internacionais. Assim, resulta óbvio porque é que o legislador comunitário se tem empenhado em promover a cooperação entre os Estados-Membros (EM) para a implementação da DQA nestas regiões. Não obstante, as Autoridades de RHI foram configuradas de modo minimilista, visando não ferir o princípio da autonomia institucional dos EM.

A DQA apenas estabelece três requisitos mínimos a cumprir pelas Autoridades de RHI comunitárias, designadamente: integrar bacias internacionais próximas e a correspondente faixa costeira; elaborar um plano único para a bacia ou bacias incluídas em cada RHI, ou pelo menos, coordenar os planos nacionais das correspondentes bacias; nomear uma Autoridade para a RHI, podendo os EM optar por organismos já existentes ao abrigo de acordos internacionais vigentes entre as Partes.

Contudo, este mínimo denominador comum já constitui de per se um ponto de partida importante, sobretudo se consideramos, que, por exemplo, a CNY nada estabelece sobre quais os requisitos, por mínimos que sejam, que devem reunir estes organismos. Limita-se a recomendar que os Estados, de modo voluntário, os criem tomando como referência outros já existentes. Mas, como antes se mencionou, existem mais de 90 organismos deste tipo a

nível internacional e com configurações muito variadas²⁰. Daí a dificuldade em escolher um modelo que se adegue ao caso concreto de uma determinada RHI. Como se pode observar no mapa, a maior parte delas tem um Acordo de cooperação – normalmente baseado em uma Convenção já existente entre as Partes – e o correspondente organismo (Autoridade de RHI) em funcionamento. O grande desafio para os Estados ribeirinhos foi seguir o desideratum do legislador comunitário – ou seja aprovar um plano único para a RHI – ou cumprir o mínimo exigido pela DQA. Isto é, cada Estado-Membro trabalha separadamente no plano da parte da RHI incluída no seu território, e, a posteriori, realiza-se uma coordenação dos planos.

Como se pode observar no mapa, as RHI que escolheram a primeira opção pertencem à

“Categoria 1” e entre elas estão as maiores bacias internacionais do centro da Europa, nomeadamente, o Reno, o Danúbio, o Oder e o Elba (entre outras). Obviamente esta opção carece de uma cooperação reforçada, já que todos os EM que partilham estas RHI comprometem-se a trabalhar em conjunto e desde o início num plano único e

comum para todos eles. Mas também constitui uma estratégia para evitar ou, pelo menos, minimizar conflitos a posteriori, uma vez que todos os EM participaram na elaboração do plano e consensualmente aprovaram tanto o plano em si, como o programa de medidas a aplicar durante os 6 anos, após os quais a DQA exige a revisão do mesmo.

Pela sua parte, os EM que pertencem a categoria 2, optaram por elaborar separadamente o seu plano e numa fase final prévia à aprovação do mesmo coordenar-se com os ER vizinhos. Esta opção, que foi a seguida, por exemplo, nas regiões hidrográficas luso-espanholas não deu muito bom resultado, pelo menos no que se refere ao cumprimento dos prazos exigidos pela DQA. A mesma requeria que os planos fossem publicados até 2009 e revistos até 2015,

20 A configuração de alguns destes organismos foi estudada como algum pormenor em Amparo SERENO, O Regime jurídico das águas internacionais...op.cit. Cap.III

Fonte: http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/facts_figures/pdf/Transboundary-cooperation-%202012.pdf

mas Portugal só em 2013 publicou os planos no Diário da República e Espanha apenas em 2014, sendo que precisamente de entre os planos mais atrasados estiveram os das regiões hidrográficas internacionais²¹. Este atraso levou os dos vizinhos ibéricos a serem condenados pelo TJUE por incumprimento da DQA e a imposição de severas multas²².

Não se percebe esta demora se consideramos a vantagem comparativa de Espanha e Portugal, relativamente a outros EM da UE²³. Isto porque ambos os países tinham já experiência prévia – muito antes, inclusive, do procedimento que levou à aprovação da DQA – em planeamento hídrico (tanto a nível nacional como de bacia hidrográfica), tinham um Acordo aprovado (a Convenção de Albufeira de 1998) e os correspondentes organismos de cooperação a funcionar desde o ano 2000 – data de entrada em vigor da Convenção.

IV. Os organismos de cooperação instituídos nas Regiões Hidrográficas Luso-Espanholas

V.1 Introdução

O relacionamento luso-espanhol em matéria de recursos hídricos foi razoavelmente bom se comparado com as experiências em idêntica matéria entre países vizinhos – como por exemplo os EUA com o México e com o Canadá. Nestes casos, até à década de 50, os EUA que na maioria das bacias internacionais ocupam uma posição a montante relativamente aos seus dois vizinhos (o Canadá e o México) invocaram a denominada doutrina Harmon – também conhecida como tese da soberania territorial

absoluta. De acordo com a mesma, os EUA tinham soberania sobre todos os recursos, incluídos os rios internacionais, situados no seu território e, portanto, podiam executar quaisquer obras hidráulicas, independentemente dos efeitos causados a jusante, ou seja, em território canadiano ou mexicano. Desde 1864 que Espanha e Portugal assinaram diversos Acordos sobre rios internacionais (ver Apêndice I), mas eles serviram para estabelecer fronteira e para a partilha equitativa do potencial hidroelétrico ou hidráulico dos rios internacionais. Em nenhum momento deste relacionamento, já histórico, algum dos vizinhos ibéricos invocou as teses “radicais” relativamente à soberania sobre os recursos hídricos internacionais. Nomeadamente a tese da soberania territorial absoluta – como os EUA fizeram e que Espanha poderia ter invocado, dada a sua posição a montante em praticamente todos os troços internacionais dos

21 Em Portugal, os últimos planos aprovados foram os das regiões hidrográficas internacionais do Guadiana e

do Tejo. Em Espanha, o do Tejo foi publicado uns meses antes do que o do Segura e do Júcar (“Boletín Oficial del Estado, de 12 de julio de 2014”), mas pode dizer-se que estes últimos estavam muito dependentes da aprovação do primeiro, bem como doutros diplomas relacionados com o Plano do Tejo, como o do transvase Tejo-Segura.

22 A República Portuguesa foi condenada em 2012 (Acórdão do TJUE de 21 de junho de 2012, no assunto C- 223/11) e o Reino de Espanha uns meses mais tarde (Acórdão do TJUE de 4 de outubro de 2012, no assunto C-403/11). Não disponho de informação sobre se Portugal chegou a pagar multa (visto que conseguiu apresentar os planos antes do que Espanha). Os mesmos foram publicados, conjuntamente, no Diário da República de 22 de março de 2013. Sobre Espanha, de acordo com o diário digital lAgua, de 23 de junho de 2013: “El retraso de los planes de cuenca cuesta al Estado unos siete millones de euros mensuales (unos 200.000 euros diarios por cada día de retraso)”.

23 Talvez as causas desta demora seria mais avisado ir procura-las antes ao direito interno e as políticas públicas da água do que às relações internacionais e ao Direito Comunitários. Neste sentido, veja-se, Amparo SERENO, “O Direito Português da Água do século XXI. Catorze anos de Diretiva Quadro da Água”, Revista e-pública, no 2, 2014, <http://e-publica.pt/>

rios – ou a tese da integridade territorial absoluta²⁴. De acordo com esta última – que ainda hoje é defendida por países como o Egito e o Sudão na Bacia Internacional do Nilo – os Estados situados a jusante exercem um autêntico direito de veto sobre todo e qualquer projeto planeado a montante que possa causar danos no seu território –

independentemente da magnitude dos mesmos. Tão pouco Portugal invocou nunca tal tese contra Espanha.

Contudo, o bom relacionamento que até à data tinha sido a tônica geral da cooperação luso espanhola em matéria de recursos hídricos internacionais, viria a ser primeiro beliscado por obras de grande envergadura como o Aqueduto Tejo-Segura (TTS) que a finais da década de 60 começou a transferir água desde uma bacia internacional (o Tejo) para uma outra nacional situada na vertente mediterrânica: o Segura. Mais tarde, os sucessivos projetos de “Planes Hidrológicos Nacionales” propostos pelas diferentes famílias políticas que se alternaram no poder desde a “Ley de Aguas” espanhola de 1986 até à atualidade e que previam transvases de diferentes bacias – incluída a BHI do Douro – fez “sonar as alarmes” a jusante, ou seja em Portugal.

Importa aqui referir a relevância estratégica que para Portugal tinha – e ainda hoje tem – a Bacia do Douro por ser a mais importante, não apenas em volume de caudais, mas também em termos de produção energética.

As negociações entre Espanha e Portugal, que culminariam com a adoção da Convenção de Albufeira (CA) de 1998 começaram na década de 90. Um dos objetivos de Portugal era evitar que os transvases projetados por Espanha tivessem como origem as bacias internacionais, bem como garantir uns caudais mínimos – tanto em quantidade como em qualidade – que entrassem nos troços fronteiriços das BHI provenientes de Espanha. A verdade é que os

24 Um estudo mais pormenorizado das teses da soberania territorial absoluta e da integridade territorial absoluta, bem como exemplos a nível internacional da aplicação das mesmas aos recursos hídricos, pode ler-se em Amparo SERENO, O Regime jurídico das águas internacionais...op.cit. Cap.I.

sucessivos projetos de “Planes Hidrológicos Nacionales” existentes desde a década de 90 até 2001 foram consecutivamente “bloqueados”, tendo-se limitado o último deles a projetar transferências unicamente a partir de uma bacia nacional, o Ebro – e mesmo este acabou por ser alterado, de modo a paralisar as obras do novo “Mega-Aqueduto”. Entre as causas que explicam a paralisação destes projetos²⁵ contam-se as razões de carácter internacional: a estratégia seguida por Portugal nas negociações conducentes à aprovação da Convenção de Albufeira (CA). Esta decerto influenciou a decisão de abandonar os projetos de transferências com origem nas BHI (especialmente o Douro), recorrendo-se à única hipótese nacional que restava a Espanha para transvasar água de Norte a Sul: o Ebro. Uma vez que, como sabemos, o projeto de transvasar água a partir do Ebro também foi abandonado, a Bacia do Tejo acabou por ser a mais exposta às captações de água com destino a outras bacias espanholas, o que, em último

termo, poderá afetar, direta ou indiretamente, a jusante, ou seja, em Portugal – esta questão será retomada sob a seguinte epígrafe.

V.2. A Convenção de Albufeira e a evolução da cooperação luso-espanhola

A CA constitui um Acordo equilibrado e juridicamente meritório, tanto comparado com os seus antecessores (ver Apêndice I), como com outros acordos internacionais sobre a matéria²⁶.

Enquanto os seus antecessores estavam limitados apenas aos troços internacionais dos rios, às águas superficiais e a determinados usos – hidroeléctricos ou hidráulicos – a CA tem um objeto e âmbito muito mais amplo: primeiro, porque inclui todos os usos; segundo, porque aplica-se tanto às águas superficiais como as subterrâneas, e; por último, mas não menos importante, porque o seu âmbito se estende a todas as bacias hidrográficas internacionais. Ou seja, como se pode ver no seguinte mapa, a CA aplica-se às bacias do Minho, Lima, Douro, Tejo e Guadiana e visa o uso sustentável da água no âmbito dessas BHI. Isto é, tem uma preocupação pela proteção ambiental das mesmas que os anteriores Convénios Luso- Espanhóis sobre a matéria ignoravam quase por completo. A CA, muito influenciada pela filosofia da DQA, está claramente em harmonia com a mesma no que se refere à consecução dos objetivos de carácter ambiental.

Contudo, a Convenção foi concebida como um princípio e não como um fim em si mesma. Os caudais acordados tinham carácter transitório e ficaram ainda muitas lacunas por colmatar, tendo os organismos de cooperação um papel crucial nessa tarefa. Com efeito, cabe a estes organismos atualizar o Acordo e adaptá-lo às circunstâncias de cada época –

²⁵ As causas que explicam aquilo que autores como J. Mezo denominam “a situação do bloqueio” são várias e de diversa índole. Além de causas puramente conjunturais – a alternância inesperada de governo em Março 2004 – é preciso considerar outros fatores determinantes, especificamente: As mudanças legislativas com origem no Direito Comunitário, nomeadamente a colisão com a filosofia de fundo da DQA, segundo a qual as transferências entre bacias só devem considerar-se na ausência doutras soluções mais amigas do ambiente; A política territorial, diretamente relacionada com o “Estado das Autonomias”. Por outras palavras, o alto grau de descentralização político-administrativa existente no Estado espanhol fez com que as CCAA começassem a reivindicar as suas competências: em primeiro lugar, perante a Administração Central e a seguir junto dos correspondentes órgãos judiciais; Razões de carácter social, ou seja a mudança de mentalidade que provocou o intenso ativismo da sociedade civil espanhola em geral, e das ONGA em particular, contra a política de transvases do governo, fazendo ouvir a sua voz, inclusivamente, perante a Comissão Europeia; Por último, mas não menos importante, razões de carácter internacional, a

estratégia seguida por Portugal nas negociações conducentes à aprovação da Convenção de Albufeira (CA).

26 Uma análise comparada da CA com outros acordos internacionais pode ler-se em Amparo SERENO, O Regime jurídico das águas internacionais...op.cit. Cap.III.

especialmente a fenómenos extremos como cheias e secas cíclicas associados às alterações climáticas.

Na minha opinião, os catorze anos de funcionamento efetivo da Comissão de Acompanhamento e Desenvolvimento da Convenção (CADC) revelam que esta ficou aquém das expectativas criadas pela CA: em primeiro lugar, mostrou ser um órgão menos dinâmico do que devia, pois nem sequer cumpriu totalmente as funções consideradas prioritárias porquanto sujeitas a prazo pela Convenção – na maior parte dos casos, estes precisaram de ser prorrogados; em segundo lugar, a sua estrutura é um tanto frágil, pois depende do bom funcionamento dos grupos de trabalho (GT) criados com carácter bastante precário e casuístico; em terceiro lugar, a falta de conexão com outras autoridades operando ao nível da RHI, – quer na escala horizontal quer na vertical – derivou para a inaplicação, na prática, do princípio de subsidiariedade. Até à data não foram criadas as Subcomissões por bacia – previstas na Ata da I Reunião Plenária da CADC (2000) – e que permitiriam a esta ter um contacto mais próximo com as autoridades, operando a nível regional e local e vice-versa; em quarto lugar, o acesso à informação e participação pública são áreas claramente deficitárias, verificando-se um distanciamento entre a Comissão e a sociedade civil.

Juntamente com a CADC, a Convenção instituiu outros organismos de cooperação a Conferência das Partes (CoP). Enquanto a CADC constitui um organismo de carácter mais técnico, a CoP tem um carácter marcadamente político, atuando como uma segunda instância chamada a intervir quando não se chega a acordo na primeira, ou seja, no seio da CADC. Neste aspeto, o modus operandi do binómio CoP – CADC lembra o tandem criado pela Convenção do Reno: Comissão técnica – Comissão de representantes dos Governos, sendo que esta última reúne apenas para as questões mais melindrosas, de modo a ultrapassar as situações de impasse, reforçando a cooperação e, tal como parece ser a intenção da CoP, dinamizando-a quando ela esmorece. De facto, nos catorze anos de vida da Comissão diferenciam-se de modo claro, pelo menos, duas etapas, cujo final coincide com a data das duas reuniões até agora havidas no seio da Conferência das Partes:

Fonte: www.cadc-albufeira.org (atualmente não está em funcionamento)

A primeira etapa teve início com a I Reunião Plenária da CADC em 2000 e concluiu com a 1a Reunião da CoP em julho de 2005;

A segunda etapa, inicia-se nessa data e concluiu na 2a reunião da CoP (a 19 de fevereiro de 2008). Os momentos mais críticos deste período global de oito anos terão sido protagonizados pela Parte espanhola e provocados pelo incumprimento dos caudais mínimos, no Douro (durante a primeira etapa) e no Guadiana (durante a segunda etapa), sendo que apenas numa ocasião terá sido invocado – precisamente pela Parte espanhola – o

período de exceção. Esta situação foi o detonador de uma crise interna no seio da CADC, que levou à 1a Reunião da CoP, marcando o ponto de viragem entre as duas fases acima assinaladas.

A segunda etapa está marcada por um novo impulso nos trabalhos da CADC, uma maior confiança entre as Partes, o que terá originado a produção de mais documentos e projetos conjuntos e o aumento da troca de dados standards, revertendo numa maior integração – tal nos merece uma crítica positiva, sublinhe-se. Porém, o reforço da cooperação deve ser atribuído, pelo menos parcialmente, à transposição da DQA que terá derivado para a homogeneização dos procedimentos e estruturas administrativas.

Esta segunda fase culmina com a aprovação na 2a CoP de várias deliberações relevantes para

reforçar a cooperação: A criação de um Secretariado Permanente Único sediado

ANO

CADC Reuniões Plenárias

COP

2000

I, 17-18 Julho, Lisboa

2001

II, 9-10 Janeiro, Madrid

2002

III, 22-23 Abril, Évora

2003

IV, 10-11 Dezembro, Madrid

2004

2005

V, 31 Maio- 1 Junho, Lisboa

I, 27 Julho, Lisboa

2006

VI, 13-14 Fevereiro, Madrid VII, 10 Julho, Lisboa

2007

VIII, 8 Maio, Madrid

IX, 22 Novembro, Lisboa

2008

X, 18 Fevereiro, Madrid XI, 4 Julho, Saragoça

II, 19 Fevereiro, Madrid

2009

XII, 31 Março, Lisboa

2010

XIII, 14 Janeiro, Madrid XIV, 19 de Julho, Lisboa

XV, 16 de Dezembro, Madrid

2011

2012

XVI, 19 de Dezembro, Lisboa

2013

A página web da CADC não funciona...

2014

A página web da CADC não funciona...

Fonte: Amparo SERENO (201127)

alternadamente em Lisboa e Madrid durante dois anos; Emenda do regime de caudais;

Aprovação dos Estatutos da CADC; Entrada em funcionamento do site conjunto e anúncio da criação de um forum de audiência pública, e, por fim, o compromisso de realizar, o mais tardar até 2015, planos únicos – e não apenas coordenados – para as

Bacias Luso-Espanholas. De todas estas promessas, apenas algumas foram cumpridas. Ainda hoje não existe um

27 Cf. Amparo SERENO, Rios que nos separam, águas que nos unem. Análise jurídico dos Convénios Luso-Espanhóis sobre águas internacionais, Lex Nova, Valladolid, 2011. <https://sites.google.com/site/amparosereno/>

secretariado permanente, um forum de audiência pública e o site da CADC, desde, pelo menos 2013 que não funciona, o que obviamente limita o acesso à informação, requisito sine qua non para uma participação pública ativa.

No que se refere à intenção de elaborar planos conjuntos – anunciada pelos Ministros de Ambiente português e espanhol durante a 2a CoP – a mesma merece-nos uma crítica muito positiva, pois, como antes se mencionou, significa atingir um nível de cooperação semelhante ao alcançado pela Comissão do Reno e pela Comissão do Danúbio – por dar alguns exemplos do que considero ser boas práticas nesta matéria. Porém não parece que, dado o atraso que se registou na aprovação dos planos de bacia (tanto em Espanha como em Portugal), como face ao ritmo de funcionamento da CADC nos últimos anos, tal promessa venha a ser cumprida. Importa referir, porém, que pela Parte portuguesa o repto estava já lançado e consta do artigo 28o da Lei da Água de 2005 que propõe a realização de planos de BHI conjuntos.

A principal crítica aos organismos de cooperação criados pela CA tem a ver com o facto de terem sido concebidos como uma esfera de cooperação intergovernamental em matéria de recursos hídricos, à margem de outras matérias, de outros atores e de outros movimentos de cooperação transfronteiriça que, na última década, se desenvolveram ativamente na área das Bacias Luso-Espanhola. Esta opção não se compadece com as linhas diretrizes desenhadas pela política comunitária de ambiente nem com a ideia de governança ambiental; a primeira salienta a necessidade de integrar o ambiente em outras políticas, nomeadamente: transporte e redes de comunicação transeuropeias, PAC, cooperação transfronteiriça e desenvolvimento regional; a segunda sublinha, entre outras medidas, a necessidade de aplicar o princípio de subsidiariedade.

Efetivamente, nos seus já quase catorze anos de funcionamento, a CADC não entrou em contacto nem diligenciou para que outros atores, direta ou indiretamente interessados na proteção das Bacias Luso-Espanholas, cooperassem e participassem na proteção das mesmas. Na verdade, existe uma certa resistência por parte das instâncias governamentais a aplicar o princípio de subsidiariedade em todo o seu alcance. Trata-se de uma tentativa de monopolizar a cooperação em determinadas matérias que considero pouco viável do ponto de vista económico-financeiro, pois

impede que outros agentes contribuam para o orçamento da CADC – tal como se verifica, por exemplo, na Comissão do Reno e na Comissão do Danúbio.

Esta questão prende-se, aliás, com outra não menos importante: a falta de personalidade jurídica da CADC. A natureza jurídica desta Comissão é um tanto ambígua, pois a mesma não está expressamente estabelecida em nenhum dos textos jurídicos fundamentais para a sua instituição – leia-se, CA e Estatutos da CADC. Esta Comissão parece ter uma certa autonomia técnica relativamente aos Governos português e espanhol dos que, no entanto, depende exclusivamente do ponto de vista financeiro, uma vez que não conta com um orçamento próprio. Na prática, cada parte suporta as despesas da respetiva Delegação e outros custos associados aos trabalhos destas. A forte dependência governamental não favorece a transparência com que um organismo como a CADC deveria atuar, especialmente no que diz respeito à promoção da participação pública, contribuindo para o afastamento entre a CADC e a sociedade civil.

O inter-governamentalismo dominante resulta ainda reforçado por existir uma Convenção e uma Comissão para todas as BHI. Esta opção é original se considerarmos que a esmagadora

maioria das Comissões Internacionais existentes funcionam exclusivamente para uma específica BHI, – casos da Comissão do Reno ou da Comissão do Danúbio, por exemplo.

Repare-se que, no caso das Comissões existente entre os EUA e os seus vizinhos – a International Joint Commission (IJC) e Comisión Internacional de Límites y Aguas (CILA) –, estas funcionam exclusivamente para os troços fronteiros dos rios – não para toda a bacia – e, além disso, prevêem acordos específicos para determinadas massas de água e, em maior ou menor medida, permitem a cooperação dos Estados federados – territorialmente coincidentes com um determinado corpo de água fronteiro – bem como de outros interessados na gestão do mesmo. Tal não se verifica no modelo institucional Luso- Espanhol. Esta situação abriu caminho a especulações ao nível doutrinal à volta do modo como foi negociada a Convenção de Albufeira (CA), ou seja se foi bacia por bacia e a pensar exclusivamente no melhor acordo para cada uma delas ou se houve cedências e ganhos entre as bacias. Alguns autores consideram que Portugal terá cedido no Douro para ganhar no Guadiana a fim de garantir caudais para o Alqueva, tendo Espanha, por seu lado, cedido no Guadiana para ganhar no Douro. Na nossa opinião, a cedência espanhola – se existiu – terá sido no Guadiana, mas não para ganhar no Douro, antes no Tejo²⁸. Este constitui o calcanhar de Aquiles do regime de caudais convencionado, uma vez que pesa sobre ele uma obra já construída – o Aqueduto Tejo-Segura – na época em que o interesse nacional esmagava qualquer

outro legítimo interesse e as preocupações ambientais eram nulas. Estes direitos adquiridos são respeitados de modo expresso pela própria Convenção e, tendo sido abandonado o Projeto de Transvase do Ebro, o Tejo acaba por ser a Bacia mais vulnerável. De facto, o denominado “Pacto do Tejo”, assinado em 2013²⁹ entre Administração Central do Estado (mais concretamente o Ministério do Ambiente espanhol), as três Comunidades Autónomas ribeirinhas do Tejo (Extremadura, Castilla La Mancha e Madrid) e as duas principais beneficiárias dos transvases provenientes do Aqueduto Tejo-Segura (Valencia e Murcia) visa aumentar – quase duplicar –, em anos hidrológicos normais – leia-se quando não há secas – os caudais provenientes do Tejo para o Segura. Este Pacto – que abordo com mais pormenor em trabalhos anteriores³⁰ – poderá ter algum impacte a jusante, ou seja em Portugal, pois apesar do regime de caudais da CA após a emenda introduzida em 2008 acautelar devidamente o volume e o timing com que os caudais provenientes da parte espanhola do Tejo devem entrar na portuguesa, já estando em vigor o novo regime de caudais o mesmo foi incumprido por Espanha em 2009³¹.

28 Precisamente e sobre esta mesma questão, há quase dez anos que publiquei um artigo. Cf. Amparo SERENO, «De Madrid a Lisboa, os caudais do Tejo e a “Hidro-diplomacia” Luso-Espanhola», RJUA, No 21/22 Jun./Dez., 2004.

29 O denominado “Pacto do Tejo” foi acordado de modo informal entre as CCAA e o Ministério do Ambiente espanhol (MAGRAMA nas suas atuais siglas) e a finais de 2013 teve cobertura legal, através de nova lei de Avaliação de Impacte Ambiental, sendo posteriormente desenvolvido mediante o “Real Decreto 773/2014”. 30 Cf. A. SERENO, “Trayectoria reciente, situación actual y perspectivas de la gestión transfronteriza de los ríos ibéricos”, publicado no e-book do VIII Congresso Ibérico de Gestão e Planeamento da Água, realizado na Fundação Gulbenkian (Lisboa) entre os dias 5 a 7 de dezembro de 2013 <http://revistas.lis.ulusiada.pt/index.php/8cigpa>

Veja-se também, A.SERENO, “El convenio de Albufeira y Extremadura: «la gran reserva de agua»”, Revista Monfragüe: Desarrollo Resiliente, no 5, 2014, <http://www.monfragueresiliente.com/numero5/indice5.html> 31 Cf Amparo SERENO (2011), Rios que nos separam, águas que nos unem..., Cap. III <https://sites.google.com/site/amparosereno/>

V.3 Proposta para melhorar o funcionamento dos organismos de cooperação das Regiões Hidrográficas Luso-Espanholas

A nossa proposta para melhorar o funcionamento dos organismos de cooperação previstos na CA passa pela criação de Subcomissões por bacias que atuariam apoiando-se nos órgãos regionais e locais existentes na escala vertical com interesse direto na implementação da Convenção e no desenvolvimento da cooperação. No

fundo, propõe-se que a CADC deixe de funcionar centralizadamente – como tem acontecido até ao momento – e comece a funcionar em rede, cooperando com as respetivas administrações sub-estatais e, inclusive, locais. Tal significa a implementação na prática do que tem vindo a ser denominado pela literatura anglo-saxónica “multilevel or multilayered governance” em sintonia com os princípios preconizados no Livro Branco da Governança Europeia. Nestas subcomissões atuariam também fora de audiência pública chamados a constituir uma fonte de informação, assim como um incentivo à troca de dados entre utilizadores portugueses e espanhóis e da sociedade civil em geral, e à promoção da participação nas decisões da CADC³². É de saudar este primeiro passo que, embora tímido e tardio, transmite alguns sinais de abertura, mas na nossa opinião a medida mais efetiva para garantir a transparência do funcionamento das instituições seria permitir a presença de observadores nas reuniões plenárias da Comissão. No fundo, propõe-se mudar o organograma da CADC para um modelo institucional mais descentralizado e aberto à sociedade civil, permitindo – tal como se verifica na Comissão do Reno e na Comissão do Danúbio – a integração de observadores nas sessões plenárias da CADC, nomeadamente representantes da Comissão Europeia – como foi proposto por Portugal durante o processo de negociação da DQA –, mas também de Associações ou ONG incumbidas na proteção das RHI. Estes observadores devem ser chamados não apenas a participar das decisões da CADC, mas também a contribuir financeiramente, e na medida das suas possibilidades, para o bom funcionamento da mesma. Concomitantemente, reduzir-se-ia a dependência quase exclusivamente governamental que hoje se verifica nas respetivas Delegações da CADC.

Outro aspeto a melhorar na CADC é o contacto entre ela e os organismos de cooperação transfronteiriça na escala horizontal. Antes da aprovação da Convenção de Madrid sobre cooperação transfronteiriça entre entidades territoriais (1980), o único Acordo que fazia referência à cooperação transfronteiriça era o Tratado de Amizade e Cooperação de 1977, mas este instrumento não fornecia uma base jurídica clara à diversidade de acordos de cooperação que, embora de natureza informal, eram cada vez mais frequentes na linha fronteiriça. A Convenção de Madrid de 1980 veio colmatar esta lacuna, constituindo o reconhecimento expresso da prática consistente em realizar acordos de cooperação entre entidades sub-estatais. Surpreende, assim, que a Convenção de Albufeira de 1998 apenas faça referência ao Tratado de Amizade e Cooperação de 1977 e não à Convenção de Madrid, uma vez que a cooperação no âmbito das Bacias Luso-Espanholas requer, para a correta implementação da mesma, a cooperação das entidades territoriais, a qual resulta premente em alguns casos. Importa referir, porém, que a Espanha acompanhou a ratificação da Convenção de Madrid com uma declaração segundo a qual a aplicação do mesmo estava sujeita à conclusão dos respetivos acordos bilaterais com os seus vizinhos. Com Portugal este

foi aprovado em Outubro de 2002, entrando em vigor no ano seguinte³³. Contudo, verifica-

32 A CADC que só em 2006 colocou um sítio na internet com alguma informação sobre a CA e o funcionamento da Comissão (www.cadc-albufeira.org) e que deixou de funcionar desde, pelo menos, 2012.

33 Porém, o facto de só ter sido aprovado em 2002, não pode ler-se como a total inexistência de cooperação transfronteiriça até à data. Isto por duas razões: primeira, o Convénio de Madrid previa que, na ausência de

se que tanto quantitativamente como qualitativamente a cooperação entre regiões fronteiriças através das “euroregiões³⁴” constituem os casos mais frequentes, bem-sucedidos e duradouros. Também se constata que uma das primeiras finalidades para a cooperação transfronteiriça – por vezes também a mais relevante – foi a proteção de recursos naturais fronteiriços, especialmente parques naturais e massas de água. Assim é de lamentar que não se estabeleça nenhum tipo de relacionamento entre a Comissão criada pela Convenção de Madrid – acima mencionada – e a CADC, uma vez que os recursos naturais transfronteiriços em geral, e as águas em particular, são uma temática constante na cooperação das diferentes “euroregiões luso-espanholas”.

V.4. Balanço final

A Convenção de Albufeira constitui um Acordo equilibrado, que tem como base tanto o Direito Internacional como o Direito Comunitário sobre a matéria – especialmente a Diretiva Quadro da Água. Além disso e, comparativamente com outras Convenções sobre a matéria – como a do Reno e o Danúbio, por exemplo – constitui um Acordo mais completo, já que não está focado apenas nos problemas derivados da qualidade de água e das cheias, mas também da quantidade e de fenómenos extremos provocados pela escassez de recursos como as secas cíclicas, que não acontecem – ou, pelo menos, não de modo tão frequente – no Norte de Europa. Mas inclusive em outras regiões do planeta onde os recursos são também escassos – como por exemplo na fronteira entre os EUA e o México –, os Tratados existentes não estão pensados para se adaptar às alterações climáticas como a Convenção de Albufeira³⁵.

Acordos inter-estatais, a eficácia dos Acordos entre entidades sub-estatais estaria subordinada à conformidade expressa dos respetivos Governos das Partes; segunda, o ingresso de Portugal e Espanha na Comunidade Europeia foi o verdadeiro motor da cooperação transfronteiriça, refletindo, na esfera das entidades territoriais, a dinâmica do processo de integração europeia. Neste contexto, a cooperação foi muito diversificada, tanto pelas várias entidades territoriais participantes, como pelas diferentes finalidades.

34 Repare-se, porém, que a “Euroregião” e “Região Hidrográfica Internacional” são, inequivocamente, conceitos diferentes. A primeira está integrada por entidades territoriais fronteiriças de dois ou mais EM e tem por finalidade promover o desenvolvimento regional nas várias vertentes. Nomeadamente, economia, turismo, cultura, ordenamento do território ou ambiente. A RHI constitui o âmbito de atuação da Autoridade de RHI, territorialmente definido por unidades naturais – uma ou mais BHI vizinhas e a correspondente faixa costeira – tendo como objetivo a proteção ambiental destas unidades com vistas a atingir os objetivos previstos na DQA – lato sensu, o bom estado da água. Nem em Espanha a base territorial das CCAA, nem em Portugal a das CCDR coincide com o âmbito das RH ou a parte da RHI incluída nos respetivos territórios nacionais. Não obstante, tanto a “euroregião” como a RHI são estruturas administrativas que viabilizam a cooperação e a harmonização de instituições e procedimentos entre EM fronteiriços. Isto é, constituem mecanismos que favorecem o processo de integração europeia.

35 Cf. Amparo SERENO, “El cambio climático y el Convenio de Albufeira: ¿estamos preparados o somos vulnerables?, comunicación presentada en el IV Encuentro Hispano-Luso de Profesores de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, Seguridad Medioambiental y Orden Internacional”, Universidad de Sevilla, 20 y 21 de junio de 2014. Neste trabalho abordo os mecanismos estabelecidos na Convenção de Albufeira para a adaptação às alterações climáticas. Matéria que não parece estar adequadamente contemplada, por exemplo, nos Acordos existentes entre os EUA e o México – cujas bacias transfronteiriças apresentam problemas similares (ou inclusive piores) de escassez de recursos e secas cíclicas. Neste sentido ver também: “Piden a Casa Blanca que intervenga en disputa de aguas”, The Associated Press, 21/09/2014, <http://www.elnuevoherald.com/noticias/estados-unidos/article2196437.html#storylink=cpy>

De acordo com este artigo, o Presidente Obama foi chamado a intervir por um grupo bipartidista de membros do Congresso de Texas, visando persuadir o México para que deixe passar caudais do Rio Bravo, tal e como está previsto no Tratado de 1944 entre os EUA e o México. O Governo Mexicano alega que não pode deixar passar um volume superior de caudais para o Estado do Texas devido à persistente seca e que o Tratado de 1944 nada prevê sobre estas situações extremas nem sobre alterações climáticas. Assim, refere-se no artigo que: “A tenor del tratado, México está obligado a entregar agua a Estados Unidos en ciclos de cinco años. El ciclo actual transcurre de

Neste sentido pode-se concluir que temos um bom instrumento para a proteção e gestão sustentável das Bacias Luso-Espanholas e mesmo para combates às alterações climáticas, no entanto, estamos bastantes vulneráveis ao mesmo, visto que os organismos de cooperação – leia-se CADC e CoP – não estão a funcionar

adequadamente. A CoP não reúne desde 2008, quanto tal é essencial para revitalizar os trabalhos no seio da CADC. Por sua parte, esta última – tal como foi referido sob a epígrafe anterior – está a necessitar com urgência de uma revisão dos seus Estatutos, de modo a tornar-se um organismo menos centralizado e dependente dos governos e mais aberto à participação doutros atores e instituições, cujo âmbito de atuação e competências incide sobre os recursos hídricos luso-espanhóis.

Existe uma certa resistência por parte das instâncias governamentais a aplicar a ideia de governança ambiental – constante do Livro Branco sobre a matéria – em todo o seu alcance. Tal questão coloca-se em evidência no modo em como a CADC tem funcionado até agora. Esta recusa-se a aplicar o princípio de subsidiariedade, pelo que em lugar de desempenhar um “papel de protagonista” que lidera a cooperação bilateral, atua como um “monopolista”. Isto é, exclui outros organismos com competências incidentes na gestão da água, bem como para o público em geral – para este, em grande medida, continua ser um organismo desconhecido. Assim, esta Comissão corre o risco de – tal como aconteceu com a sua antecessora, a Comissão dos Rios Internacionais (CRI) –, se produza um distanciamento entre a CADC e a sociedade civil, cuja participação ativa na gestão das bacias internacionais constitui, antes do mais, uma exigência da DQA. Mas, a atual atitude dos governos resulta duplamente limitadora:

Limitadora em razão da matéria. Isto é, limita-se apenas às questões relacionadas com a gestão da água, como se a política de águas não estivesse relacionada com o ordenamento do território e com outras políticas europeias – nomeadamente, Desenvolvimento Regional, Coesão e PAC;

Limitadora em razão dos convidados a participar. Isto é, apenas participam representantes designados pelos governos, sem que existam critérios claros para tal designação. Como se a cooperação internacional não fosse cada vez mais um palco de múltiplos atores: Associações internacionais, ONG, CCDR, Comunidades Autónomas, entidades supranacionais, euroregiões e tantos outros. Como se, enfim, o relacionamento luso-espanhol das últimas décadas – pelo menos desde o primeiro Projeto de “Plan Hidrológico Español” – não tivesse colocado em evidência que as decisões sobre a Política da Água de ambos os Estados ibéricos estão marcadas e influenciadas por múltiplos fatores. Nomeadamente, a política territorial espanhola – a luta interna entre “Comunidades cedentes e recetoras” da água – a pressão da sociedade civil nas opções adoptadas pelos sucessivos governos, o papel da Comissão Europeia e da sua legislação ambiental neste processo, e o novo rumo dado à relação bilateral desde o ingresso em 1986 de Espanha e Portugal na UE.

Em resumo, pode-se concluir que CADC não pode virar costas a esta rica realidade, pois ela mostra de múltiplas maneiras que a cooperação bilateral no âmbito das bacias internacionais não pode estar baseada em atores únicos – leia-se governos – e no

divórcio entra a água e a região. A participação do público em geral e doutros agentes interessados deveria ser

octubre de 2010 a octubre de 2015. La entrega de agua de México ha sido irregular y su gobierno lo ha atribuido a sequía persistente en su lado de la frontera. Vela y Cornyn han propuesto cláusulas al proyecto de ley de asignación presupuestal del próximo año fiscal que ordenen al Departamento de Estado presionar al gobierno mexicano para que adopte un calendario de entrega de agua proyectado recientemente por la IBWC. Además exigirían al Departamento de Estado que reporte al Congreso por qué México no ha aceptado entregas de agua regulares...”

reforçada³⁶, sendo para tal imprescindível e até urgente a alteração dos Estatutos da CADC e muito conveniente começar a trabalhar em planos conjuntos – em lugar de coordenados – questão que longe de ser uma utopia, é já uma realidade nas grandes bacias internacionais do Norte de Europa.

³⁶ A proposta concreta de alteração do modelo institucional das CADC pode encontrar-se em: Amparo SERENO (2011), Rios que nos separam, águas que nos unem..., Cap III. <https://sites.google.com/site/amparosereno/>

Apêndice 1. A vigência dos Acordos sobre as Bacias Luso-Espanholas³⁷

Data de assinatura	Designação do Acordo	Vigência
2008.02.19	Protocolo de revisão da Convenção Albufeira e do seu Protocolo Adicional	05.08.2009
1998.11.30	Convenção de Albufeira: Convenção sobre Cooperação para a Proteção e Aproveitamento Sustentável das águas das Bacias Hidrográficas Luso-Espanholas	12.02.2000

1998.11.30

Protocolo Adicional à Convenção de 1998: “Regime de caudais”

12.02.2000

1976.04.09

2o Protocolo Adicional ao Convénio de 1968: Aproveitamento hidráulico do troço internacional do rio Minho.

Parcial38

1968.11.05

Convénio para regular o uso e o aproveitamento hidráulico dos troços internacionais dos rios Minho, Lima, Tejo, Guadiana e Chança e os seus afluentes

Parcial

1968.11.05

Protocolo Adicional ao Convénio de 1968

Parcial

1964.07.16

Convénio para regular o aproveitamento hidroeléctrico dos troços internacionais do rio Douro e dos seus afluentes;

Parcial

1964.07.16

Protocolo Adicional ao Convénio de 1964

Parcial

1927.08.16

Convénio para regular o aproveitamento hidroeléctrico do troço internacional do rio Douro;

(Expressamente

revogado pelo Convénio de 1964)

1912.08.29 1912.09.02

Nota do Governo português; e

Nota do Governo espanhol.

Notas trocadas entre os Governos de Portugal e Espanha aprovando as regras para o aproveitamento industrial das águas dos rios limítrofes dos dois países

Residual39

1866.11.04

Anexos ao Tratado de Limites entre Portugal e Espanha

SIM

1864.09.2940

Tratado de Limites celebrado entre Portugal e Hespanha

SIM

37 Fonte: Amparo SERENO (2011), Rios que nos separam, águas que nos unem..., Apêndice I. <https://sites.google.com/site/amparosereno/>

38 Por “Vigência parcial” entende-se que a vigência é reconhecida expressamente no artigo 27o da Convenção de 1998, mas desde que não colida com o disposto nesta última. Repare-se que este artigo não foi alterado pelo Protocolo de Revisão da CA de 2008.

39 Não foi expressamente revogado por nenhuma norma posterior, mas não é aplicável em tudo o que se oponha à Convenção de 1998.

40 Em matéria de limites fronteiriços existem outros acordos como os citados no Capítulo anterior. Porém, nesta tabela – e seguindo o modelo adotado pela própria CADC – optamos por incluir, relativamente à questão dos limites, o Tratado de 1964 e o seu Anexo de 1966, que se nos afiguram como os mais relevantes.