

1.4 • Conjuntura Internacional

AS RELAÇÕES LUSO-ESPAÑHOLAS A VOLTA DO TEJO. NÃO SÓ DE CAUDAIS MÍNIMOS “VIVEM” OS RIOS

Amparo Sereno

Texto entregue em Setembro de 2019

DURANTE A ÚLTIMA SECA NA PENÍNSULA, aquela que coincidiu com os trágicos incêndios de Pedrogão Grande e que por isso mesmo nunca iremos esquecer, vieram a público – concretamente, através da LUSA (27.11.2017) e atrás dela outros meios de comunicação portugueses – notícias de que Espanha não cumpriu os caudais mínimos nem no Douro, nem no Tejo, nem no Guadiana durante o anterior ano hidrológico (entre 1 de outubro de 2016 e 30 de setembro de 2017). Esta notícia, baseada numa informação cuja fonte era a ONGA ZERO foi posteriormente desmentida pelo Ministro do Ambiente português e pela sua homóloga espanhola. Ambos coincidiram em que o único incumprimento (durante uma semana) se tinha produzido no Tejo devido a obras no açude de uma barragem espanhola – acabadas as quais Espanha terá entregue os caudais necessários para cumprir a Convenção – e no Guadiana o incumprimento, excepcional, terá sido por parte de Portugal (e não de Espanha).

“ (...) a Convenção de Albufeira está melhor preparada para as alterações climáticas do que a maioria das Convenções existentes a nível mundial. ”

No entanto e segundo o acordo bilateral sobre a matéria – Convenção de Albufeira de 1998 –, nem cabe à sociedade civil (ONGA, associações etc) nem aos Governos (ministros do ambiente, ou outros) o “acompanhamento” da Convenção – leia-se, supervisão do cumprimento. Esta função, como o seu nome indica, cabe à Comissão de Acompanhamento e Desenvolvimento da Convenção (CADC), que, no entanto, ficou muda, deixando a cidadania confusa com notícias contraditórias.

Paralelamente, desde a sociedade civil (tanto espanhola como portuguesa) e também desde os partidos políticos e outras associações preocupadas com a causa ambiental, se ouvem vozes cada vez mais insistentes a pedir a revisão da Convenção de Albufeira (CA), visando aumentar os caudais mínimos que circulam no Tejo – tanto em Espanha como em Portugal – e alegando que nalgumas zonas “o rio está morto”. Em bom rigor, o que se pede não é uma revisão da CA, mas sim do seu Protocolo Adicional (PA) onde se estabelece o regime de caudais. Todavia, segundo a própria CA, estes caudais mínimos não constituem um facto consumado, se não que podem ser revistos cada vez que as Partes o considerem necessário,

nomeadamente para a adaptação às alterações climáticas – como aliás, já aconteceu na prática uma vez, com a revisão do PA em 2008. Acresce que, atualmente está em marcha um processo de revisão da Diretiva Quando da Água (DQA), norma esta que vincula tanto Espanha como Portugal e que aponta no sentido de estabelecer para todas as bacias europeias, de modo ainda mais expresso e inequívoco, os denominados “caudais ecológicos”. Isto é, aqueles que permitem a sobrevivência dos ecossistemas associados aos rios – leia-se nas zonas húmidas e estuarinas, que são as mais valiosas do ponto de vista ambiental – mesmo em época de seca prolongada.

O Acórdão do Supremo Tribunal espanhol sobre o Tejo

A 11 março de 2019, o Supremo Tribunal (ST) espanhol emitiu um acórdão sobre o Tejo. Este veio, de certo modo, adiantar-se tanto ao legislador nacional, como ao europeu. Mediante o mesmo, o Alto Tribunal anula vários artigos do Plano do Tejo – concretamente, o artigo 9º 1, 3, 5, 6, e 7 e os correspondentes apêndices 4.1, 4.2 e 4.3, bem como o artigo 10º.2. Neste último se estabelecia que os caudais ecológicos do Tejo não seriam exigíveis entre 2015 e 2021. O Acórdão afirma que estes artigos violam a obrigação da Administração do Estado de estabelecer no Plano do Tejo um regime de caudais ecológicos completo (com caudais máximos, mínimos e taxas de cambio) para todos as 309 massas tipo rio da bacia (e não apenas para 16) entre 2015 e 2021. Além disso, o Tribunal conclui que, para cumprir os caudais ecológicos do Tejo, deverá recorrer-se, se necessário, à água armazenada nas barragens

de Entrepeñas, Buendía e Bolarque – que são as situadas na nascente do Rio Tejo e tradicionalmente se destinam – com as limitações legalmente estabelecidas – a realizar os transvases do Tejo para o Segura – bacia nacional espanhola situada na vertente mediterrânea – e cujos principais beneficiários são os membros do *Sindicato de la Comunidad de Regantes del Aprovechamiento Tajo-Segura* (SCRATS) provenientes das províncias de Alicante, Múrcia e Almería.

Esta jurisprudência abre um importantíssimo precedente, que penso terá influência não apenas a nível nacional, mas também internacional, considerando que o Plano do Tejo, constitui, no fundo, um instrumento de aplicação dos objetivos da DQA. Assim, na interpretação do Supremo Tribunal – dificilmente rebatível, na minha opinião – para cumprir a Diretiva é necessário ter em conta de modo prioritário a “demanda ambiental” da bacia – e não outras demandas de carácter económico (fora o consumo doméstico que constitui um direito humano) tanto internas como externas à bacia – estas últimas são as demandas do SCRATS.

Verdade seja dita, o Acórdão não pode ser considerado uma “vitória total” das entidades recorrentes (vários municípios e ONGA), uma vez que sobre a questão de se todos os usos (incluídos os recreativos/turísticos) da bacia de origem ou “cedente” (o Tejo) devem ter prioridade sobre os usos agrícolas da “bacia recetora” (o Segura) o Tribunal “lava as mãos”, remetendo para o legislador espanhol: ele é que deve estabelecer a prelação dos usos da água. Isto é, consumo humano e caudal ecológico para a bacia do Tejo são “intocáveis”, a seguir deverá ser o legislador espanhol a determinar a ordem de prioridades.

A VIGÊNCIA DOS ACORDOS SOBRE AS BACIAS HIDROGRÁFICAS LUSO-ESPAÑHOLAS

DATA	DESIGNAÇÃO DO ACORDO	VIGÊNCIA
2008.02.19	Emenda ao Regime de Caudais da CA de 1998, aprovada pela Conferência das Partes.	SI (desde 05/08/2009)
1998.11.30	Protocolo Adicional à CA de 1998: “Regime de caudais”.	SI (desde 17/01/2000)
1998.11.30	Convenção sobre Cooperação para a Protecção e Aproveitamento Sustentável das águas das Bacias Hidrográficas Luso-Espanholas – Convenção de Albufeira (CA).	SI (desde 17/01/2000)
1976.04.09	2º Protocolo Adicional ao Convénio de 1968: Aproveitamento hidráulico do troço internacional do rio Minho.	Parcial ¹
1968.11.05	Convénio para regular o aproveitamento hidráulico dos troços internacionais dos rios Minho, Lima, Tejo, Guadiana e Chança.	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.	NO
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.	Residual ²
1864.09.29	Anexos ao Tratado de Limites entre Portugal e Espanha	Residual

¹ A vigência é reconhecida expressamente no artigo 27º da CA de 1998, mas desde que não colida com o disposto nesta última.

² Não foi expressamente revogado por nenhuma norma posterior, mas não é aplicável em tudo o que se opõe à Convenção de 1998.



MAPA DA BACIA HIDROGRÁFICA INTERNACIONAL DO TEJO

Fonte: <https://algargosgeoespain.blogspot.com/2017/12/>



MAPA DO AQUEDUTO TEJO-SEGURA

Fonte: <https://sites.google.com/site/trasvasetajocamb/>

E, segundo o Tribunal, à luz da atual legislação espanhola os usos recreativos/turísticos do Tejo não têm primazia sobre os usos agrícolas dos beneficiários do SCRATS.

Ora bem, a verdade é que a DQA não aborda a questão dos direitos ribeirinhos – que sim são considerados, por exemplo, na Convenção da NU sobre rios internacionais para usos diferentes à navegação. Mas esta Convenção – assinada tanto por Espanha como por Portugal, e que entrou em vigor em 2014 –, estabelece um regime jurídico destinado às relações entre Estados ribeirinhos – não entre estados federados ou comunidades autónomas – pelo que dificilmente seria aplicável pelo Supremo Tribunal espanhol.

Importa referir também que nem a Convenção da ONU, nem a DQA proíbem de modo expresso os transvases inter-bacias, apenas os condicionam. Neste sentido, a Diretiva é muito mais exigente porque considera não apenas o bom estado das massas de água bacia, mas também as águas de transição e as águas costeiras (até uma milha náutica). Isto é, o Acórdão do Supremo Tribunal espanhol é uma boa notícia porque a execução do mesmo significa: mais água para o Tejo médio, mais água para as massas de água transfronteiriças e, em último termo, mais água para o Estuário

do Tejo – o que é imprescindível para travar o efeito da denominada “cunha salina”.

Assim, antes de avançar para aquele projeto conhecido como a “Alqueva do Tejo” que iria solucionar os problemas da Associação de Beneficiários da Lezíria Grande de Vila Franca de Xira (ABLGVFX), cujos agricultores não podem regar devido à salinidade cada vez maior da água, penso que seria necessário fazer uma pausa: aguardar pela execução do Acórdão do Supremo Tribunal, pelo fim do processo de revisão da DQA e, nessa altura – esperemos que já a situação política espanhola esteja estabilizada – sentar-se a negociar. Antes afigura-se difícil, uma vez que o “pontapé de saída” para um novo regime de caudais (tal como aconteceu em 2008) deverá partir da Conferência das Partes – ou seja, o Ministro de Ambiente português e o seu homólogo espanhol. Portanto só depois das próximas eleições nacionais portuguesas e se, entretanto, a situação política espanhola estiver estável é que teremos interlocutores válidos para o início das negociações.

Conclusão. O défice de aplicação da Convenção de Albufeira (CA)

Em síntese, pode-se dizer que, atualmente, a principal crítica a CA reside na ideia da Convenção não estar preparada para as “alterações climáticas” (AC’s), uma vez que no seu texto nem se define nem se usa este conceito. A meu ver, esta é uma leitura muito redutora e simplista do que é a interpretação da lei. Nenhum texto jurídico se esgota em si mesmo, antes deve ser lido e interpretado no âmbito do ordenamento jurídico muito mais amplo e para o qual, a CA, claramente remete no seu artigo 2º. Eis que eu defendo justamente o contrário. Isto é, a CA está melhor preparada para as AC’s do que a maioria das Convenções existentes a nível mundial sobre a matéria. Durante a minha investigação de doutoramento, que culminou em 2010 e no seguimento da qual publiquei vários textos para os quais me remeto – alguns podem ser encontrados em <https://sites.google.com/site/amparosereno/home> – realizei um trabalho de comparação da CA com as mais conhecidas Convenções sobre a matéria. Não estou aqui a querer dizer que as analisei todas. O qual é impossível até porque, entre 2010 e o momento em que escrevo este Capítulo, podem ter sido publicadas outras não abordadas na minha investigação. Mas penso que pelo menos as mais importantes, sim, e a verdade é que não encontrei nenhuma que no próprio texto da Convenção estabelecesse numericamente, ou seja em Hm³, a quantidade de água que uma Parte deve entregar à outra (ou outras) e o modelo de cálculo da mesma. Este facto é notável, uma vez que os caudais mínimos, por muito criticáveis que sejam, constituem uma referência fundamental para os Estados ribeirinhos que lidam com problemas de quantidade de água. É normal que as Convenções das grandes bacias do Norte de Europa – Reno ou Danúbio – se centrem muito mais na qualidade da água – pois os problemas no Norte têm mais a ver com cheias do que com secas – mas penso que para muitos países do Sul a CA deveria ser um modelo a seguir.

Outra questão diferente é o modo em como está a ser aplicada a CA, bem como a “aparente” impunidade das Partes face aos incumprimentos do regime de caudais e/ou doutras obrigações processuais exigidas pela CA – tais como troca de informação, notificação e consultas prévias face a projetos que podem causar impactos ambientais nas águas ou sistemas de medição dos caudais e fiabilidade dos mesmos.

“ (...) o que é preciso (é rever) o estatuto de funcionamento da CADC e adaptar o regime de caudais (...) ”

Ora bem, segundo a CA quem deve aplicar a Convenção é a CADC. Mas, como podemos responsabilizar uma Comissão que não tem qualquer autonomia jurídica ou financeira e que depende completamente da Conferência das Partes (CoP), ou dito doutro modo do “Governo do dia”? Neste ponto, sim, temos bastante a aprender com o Norte de Europa, em especial das Comissões do Reno ou do Danúbio, para dar um par de exemplos. São estas Comissões com autonomia financeira e personalidade jurídica, onde os respetivos Presidentes podem atuar com independência e imparcialidade.

Ou seja, o que é preciso não é “rever” a CA, mas sim o Estatuto de funcionamento da CADC e adaptar o regime de caudais tantas vezes quanto seja necessário, dependendo da verificação dos cenários climáticos prognosticados para a Península Ibérica – e eles estão já amplamente estudados. Para isso convém que Espanha e Portugal trabalhem em conjunto, visto que o problema é comum, não me parece que sejam viáveis “soluções estilo Trump”: *Spain first* ou *Portugal first*. ■