

A “Guerra da Água”: Convenção de Albufeira e as disputas locais face a um território seco

Marcella Melo Silva Conceição

ICS – Ulisboa

Resumo

A água ocupa uma posição estratégica nas relações internacionais, especialmente em regiões que compartilham bacias hidrográficas e enfrentam crescente pressão decorrente das mudanças climáticas. Este artigo analisa a cooperação entre Portugal e Espanha na gestão dos recursos hídricos transfronteiriços, tomando como foco a Convenção de Albufeira e os conflitos associados ao uso das águas compartilhadas. A partir de revisão bibliográfica e do levantamento de episódios de tensão registrados na imprensa, o texto reconstrói a evolução histórica da cooperação luso-espanhola, desde os primeiros acordos sobre rios internacionais até a consolidação da Convenção de Albufeira e seus ciclos de implementação. Em seguida, discute os principais desafios contemporâneos relacionados à gestão dos recursos hídricos, aos impactos das mudanças climáticas, à expansão da agricultura irrigada, à produção de energia e às disputas em torno dos rios Tejo, Douro e Guadiana. O artigo evidencia que, embora a Convenção tenha representado um importante avanço institucional para a governança das águas compartilhadas, as mudanças nas condições climáticas e nas demandas pelo uso da água têm revelado limitações do acordo e ampliado as tensões entre diferentes atores e territórios. Conclui-se que o fortalecimento da cooperação entre os dois países depende da revisão periódica dos mecanismos de gestão, da incorporação de medidas de adaptação às mudanças climáticas, do aprimoramento dos regimes de caudais ecológicos, da ampliação da participação pública e da adoção de estratégias integradas que conciliem segurança hídrica, proteção dos ecossistemas e desenvolvimento sustentável.

Palavras-chave: Governança da água; Convenção de Albufeira; Águas transfronteiriças; Mudanças climáticas; Cooperação luso-espanhola.

Abstract

Water plays a strategic role in international relations, particularly in regions that share river basins and face increasing pressure from climate change. This article examines cooperation between Portugal and Spain in the management of transboundary water resources, focusing on the Albufeira Convention and the conflicts surrounding the use of shared waters. Based on a literature review and an analysis of conflict episodes reported in the media, the study reconstructs the historical evolution of Portuguese-Spanish cooperation, from the first agreements on international rivers to the establishment of the Albufeira Convention and its implementation cycles. It then discusses the main contemporary challenges related to flow management, the impacts of climate change, the expansion of irrigated agriculture, hydropower production, and disputes over the Tagus, Douro, and Guadiana rivers. The article argues that, although the Convention represented a significant institutional milestone for the governance of shared water resources, changing climatic conditions and growing water demands have exposed its limitations and intensified tensions among different actors and territories. It concludes that strengthening cooperation between the two countries requires the periodic revision of management mechanisms, the incorporation of climate adaptation measures, improvements to ecological flow regimes, greater public participation, and integrated strategies capable of reconciling water security, ecosystem protection, and sustainable development.

Keywords: Water governance; Albufeira Convention; Transboundary waters; Climate change; Portuguese–Spanish cooperation.

A água, como recurso vital para todas as formas de vida, desempenha um papel central na história da humanidade. As primeiras civilizações se organizaram às margens de rios como o Nilo, o Tigre e o Eufrates, onde a água fornecia não apenas sustento, mas condições necessárias para o desenvolvimento de cidades e sociedades complexas. No entanto, ao longo do tempo e das transformações societais, aumentando assim a sua demanda, a água se tornou não apenas um recurso de riqueza, mas também uma fonte potencial de tensão e conflito entre nações (RIBEIRO; SANTOS; SILVA, 2019).

A importância da água como recurso estratégico tem sido ainda mais evidenciada atualmente à medida que o mundo enfrenta uma crise hídrica global. A escassez de água, exacerbada pelas mudanças climáticas, tem levado as nações a buscar maneiras de garantir um suprimento adequado do recurso. Eventos climáticos extremos, como secas prolongadas e inundações catastróficas, têm se tornado cada vez mais frequentes e intensos, sobrecarregando sistemas de gestão hídrica muitas vezes, despreparados para lidar com as situações (DUARTE, 2007). Além disso, transformações ecológicas, como o desmatamento e a poluição de corpos d'água, acentuam ainda mais a crise pelos recursos hídricos disponíveis. Epidemias e doenças também vêm sendo potencializadas quando as condições de saneamento são inadequadas (CORREIA, 2019).

Diante desses desafios, a busca pela garantia de recursos hídricos suficientes para atender às crescentes demandas tem gerado tensões significativas em várias partes do mundo. Regiões que sofrem com a problemática da seca e da escassez enfrentam dilemas complexos e muitas vezes recorrem a negociações internacionais para buscar soluções compartilhadas. A gestão sustentável da água se tornou uma questão crucial para a paz e a segurança global, destacando a necessidade de cooperação entre as nações para enfrentar os desafios da água no século XXI (ALMEIDA; PIMENTA-MACHADO; MAIA, 2018).

O artigo abordará esses temas em maior profundidade, analisando como as questões relativas à água têm impactado as relações internacionais e as medidas necessárias para garantir um futuro sustentável para esse recurso, a partir da cooperação das fronteiras entre Portugal e Espanha. Para isso, trarei uma descrição histórica dos acontecimentos que culminaram no regimento atual das bacias transfronteiriças ibéricas, a partir da bibliografia e do levantamento de conflitos através de notícias publicadas na época. As considerações finais serão dedicadas a discutir medidas que busquem uma cooperação efetiva de gestão para as águas compartilhadas.

O trabalho baseia-se em revisão bibliográfica e documental sobre a gestão das águas transfronteiriças na Península Ibérica, abrangendo literatura acadêmica, legislação, tratados internacionais, documentos institucionais e instrumentos normativos relacionados à Convenção de Albufeira. Complementarmente, foram analisadas notícias veiculadas pela imprensa portuguesa e espanhola, utilizadas como fontes para ilustrar episódios recentes de conflito e as disputas em torno da gestão dos recursos hídricos compartilhados. A articulação entre essas diferentes fontes permite compreender tanto a evolução histórica da cooperação luso-espanhola quanto os desafios contemporâneos impostos pelas mudanças climáticas e pelo aumento da demanda por água.

Recursos Hídricos na Península Ibérica: Distribuição e dependência

As disparidades na disponibilidade de recursos hídricos entre Espanha e Portugal são notáveis e estão sujeitas a características geográficas distintas. Portugal desfruta de uma relativa abundância de recursos hídricos, com uma precipitação média anual em torno de 800 mm (IPMA, 2023). Contudo, deve-se observar que essa precipitação não está distribuída de maneira uniforme, apresentando variações significativas no território. O país exibe uma notável irregularidade na distribuição das chuvas, com níveis de precipitação consideravelmente mais elevados nas regiões norte e atlântica se comparadas com as regiões sul, situadas abaixo do Rio Tejo, e o interior do país (PALERMO, 2020). Por outro lado, a Espanha enfrenta um cenário ainda mais complexo em termos de padrões de chuva e possui um território globalmente mais seco. A precipitação anual na Espanha varia substancialmente, desde 1800 mm a 2000 mm na região da Galícia, no Norte, a tão baixo quanto 200 mm em áreas no extremo sul do país. Essa discrepância acentuada é atribuída, em grande parte, à topografia variada da Península Ibérica, que engloba sistemas montanhosos e depressões. A presença desses elementos geográficos contribui para uma ampla gama de altitudes no território e, consequentemente, para as divergências nos padrões de precipitação observadas entre as regiões (INSTITUTO GEOGRÁFICO NACIONAL, [s.d.]).

A questão da gestão da água na península ibérica remonta a mais de um século devido ao compartilhamento de diversos rios e regiões hidrográficas de importância estratégica. As bacias compartilhadas abrangem uma vasta extensão de cerca de 264.560 km², dos quais aproximadamente 22% dos recursos estão localizados em território português, enquanto os restantes 78% pertencem à Espanha. Dois dos rios mais significativos compartilhados são o Douro e o Tejo, com aproximadamente 81% e 69% de suas respectivas áreas situadas em

território espanhol (ZUCCO; COSTA, 2013). Essa distribuição percentual evidencia a significativa dependência de Portugal em relação aos recursos hídricos provenientes da Espanha por meio desses rios. O rio Guadiana, também compartilhado entre os dois países, desempenha um papel crucial na distribuição de água na região sul da Península, que enfrenta desafios consideráveis relacionados à escassez hídrica (DEL MORAL; DO Ó, 2014).

O histórico da relação de cooperação luso-espanhola

Na expectativa de instituir uma relação de compartilhamento dos processos decisórios e promover uma gestão mais eficaz dos recursos das bacias, houve a necessidade do estabelecimento de bases jurídicas sólidas para gestão das águas compartilhadas entre Portugal e Espanha. O primeiro marco nesse sentido ocorreu em 1864 com a assinatura do Tratado dos Limites (ESPANHA; PORTUGAL, 1864). Este tratado teve o objetivo de definir fronteiras hidrográficas, para garantir o acesso à água pelas comunidades e povos que viviam na região e responder a um melhor uso e aproveitamento comum dos rios. Em 1926, o Convênio de Lisboa foi assinado para delimitar os trechos fronteirizos que não haviam sido cobertos pelo Tratado dos Limites. Além disso, um acordo adicional para o aproveitamento hidroelétrico de um dos principais rios transfronteiriços, o rio Douro, também foi estabelecido (SERENO, 2011). Finalmente, em 1968, um novo convênio foi assinado, estendendo a cooperação que anteriormente se concentrava principalmente no rio Douro, para incluir os demais rios: o Minho, Lima, Tejo e Guadiana. Nesse último acordo, aspectos significativos dos rios foram delimitados.

No ano de 1985, Espanha promulgou a Lei 29/85, conhecida como a 'Lei da Água' (ESPANHA, 1985), a qual estabeleceu um ciclo de planejamento hídrico para os anos subsequentes. Essa legislação desempenhou um papel fundamental como precursora do Plano Hidrológico Nacional (PHN), lançado em 1993 (MOPT, 1993). No âmbito do PHN, foram delineadas estratégias que contemplavam a realização de transvases de bacias hídricas com excedente de água, especialmente aquelas situadas na região atlântica, para bacias com caudais deficitários, predominantemente localizadas em áreas mediterrâneas. O propósito principal desses transvases era estabelecer um equilíbrio entre as diferentes bacias dentro do território espanhol. Na prática, os transvases constituíram a transferência de recursos hídricos entre rios, com o intuito de fornecer água às regiões mais áridas do país, notadamente o sul. É importante ressaltar que essas ações teriam repercussões diretas nos caudais dos rios que fluem a jusante, adentrando o território português (SCHMIDT; FERREIRA, 2013).

Nesse contexto, surgiram conflitos mais acirrados, uma vez que não houve cooperação mútua na definição dos projetos de transvases propostos na época pela Espanha. O plano de transferência de água não foi implementado devido a objeções levantadas tanto pela Comissão de Água espanhola quanto pelos governos autônomos que seriam impactados pela realocação das águas de seus afluentes. Como resposta a essa situação, Portugal promulgou uma série de legislações relacionadas ao domínio público da água em seu território. Entre essas legislações, destacam-se o Decreto-Lei nº 45/94 (PORTUGAL, 1994a) que trata do planejamento de recursos hídricos e da elaboração e aprovação de planos, o Decreto-Lei nº 46/94 (PORTUGAL, 1994b), que estabelece o regime de licenciamento para a utilização do domínio hídrico sob a jurisdição do Instituto da Água e o Decreto-Lei nº 47/94 (PORTUGAL, 1994c), que regula o aspeto econômico e financeiro da utilização do domínio público. A tensão provocada pela possibilidade de redução do aporte de água para a região portuguesa dos rios levou à consideração da necessidade de uma convenção que tivesse como premissa a colaboração na gestão das águas transfronteiriças (VENTURA, 2003).

No final da década de 1990, Portugal e Espanha reconheceram a necessidade de um acordo para a gestão das bacias hidrográficas compartilhadas. Essa percepção emergiu da compreensão de que a disponibilidade de água e seu uso efetivo em um país afetam diretamente as condições hídricas e as atividades relacionadas à água no outro. Assim, em 30 de novembro de 1998, na região sul de Portugal, em Albufeira no Algarve, os países formalizaram a assinatura da 'Convenção para a Cooperação, Proteção e Aproveitamento Sustentável das Águas das Bacias Hidrográficas Luso-Espanholas', conhecida como Convenção de Albufeira (CA) (BARREIRA, 2008).

A CA, até os dias atuais, estabelece objetivos primordiais para a cooperação entre os países. Em primeiro lugar, busca-se o equilíbrio entre a proteção ambiental e a utilização dos recursos hídricos, fundamentais para o desenvolvimento sustentável de ambas as regiões. Em segundo lugar, estabelece-se o compromisso de prevenir, de forma conjunta, os riscos que têm potencial para afetar as águas das bacias luso-espanholas. Além disso, a convenção também visa a proteção dos ecossistemas aquáticos e terrestres que dependem dessas águas compartilhadas, bem como o aprimoramento do conhecimento e da gestão das águas (PORTUGAL; ESPANHA, 1999). O acordo foi ratificado e incorporado ao direito interno de cada país a partir do ano 2000. Nesse mesmo ano, a União Europeia adotou a Diretiva Quadro da Água (DQA) (UNIÃO EUROPEIA, 2000), que desempenhou um papel crucial na elaboração do primeiro ciclo de ações da, até então, recente convenção.

De acordo com a CA, a gestão dos rios compartilhados entre Portugal e Espanha deve ser fundamentada em uma abordagem de cooperação e coordenação. Esse modelo de gestão dos recursos hídricos envolve a tomada de decisões conjuntas com o propósito de equilibrar o uso da água, a troca de informações relevante à gestão das bacias hidrográficas, a identificação de atividades que possam gerar impactos transfronteiriços e a implementação de medidas técnicas, jurídicas ou administrativas necessárias para a aplicação efetiva da convenção. Para operacionalizar essa abordagem, foram estabelecidos dois órgãos de cooperação no âmbito do acordo: a Conferência de Partes (CoP) e a Comissão para a Aplicação e Desenvolvimento da Convenção (CADC) (ZUCCO; COSTA, 2013).

Esta última, caracterizada por sua abordagem técnica, é composta por delegações nomeadas pelas partes signatárias, com o propósito de aplicar e executar as disposições da CA. Ela está organizada em subcomissões e grupos de trabalhos. Por outro lado, a CoP, com uma natureza predominantemente política, é composta por representantes também indicados pelos governos dos países signatários, mas é presidida pelos Ministros do Ambiente de cada Estado. A CoP desempenha um papel fundamental na avaliação e na resolução de questões que não tenham alcançado consenso no âmbito da CADC (PALERMO; VENTURA; PEREIRA, 2022).

A análise histórica da cooperação luso-espanhola na gestão de recursos hídricos demonstra uma evolução marcada por desafios superados e acordos progressivamente alcançados ao longo das décadas. Desde os primórdios dos tratados fronteiriços até a ratificação da CA, essas nações vizinhas têm destacado a importância de compartilhar recursos e tomar decisões conjuntas para assegurar a sustentabilidade das bacias que partilham. No entanto, é importante ressaltar que, apesar dos esforços contínuos para a gestão conjunta, diversos fatores limitantes se apresentaram, e ainda se apresentam, como desafios a serem enfrentados por ambas as nações.

Os ciclos de Planejamento e o desenvolvimento da Convenção de Albufeira

No âmbito da CA, cada um dos países passou a desenvolver seus Planos de Gestão da Região Hidrográfica (PGRH) (AGÊNCIA PORTUGUESA DO AMBIENTE, 2023). Esses documentos estratégicos têm como função primordial orientar a gestão dos recursos hídricos, baseando-se

em um diagnóstico abrangente das respectivas bacias. Esse diagnóstico engloba elementos como a disponibilidade e qualidade da água, dinâmica dos rios, usos atuais dos recursos hídricos nas bacias, questões ambientais identificadas e as principais pressões e impactos que afetam as águas (MITECO; CADC; APA, 2017).

Um dos objetivos estabelecidos pela DQA para as relações de cooperação é o desenvolvimento conjunto desses planos. No entanto, essa meta não foi plenamente alcançada na cooperação entre Portugal e Espanha. Durante o primeiro ciclo de gestão, que se encerrou em 2012, os dois países elaboraram planos individuais que abordavam aspectos específicos de suas respectivas bacias. Contudo, é importante destacar que a convenção incentivou a troca de informações entre os países como meio de promover uma gestão mais integrada e eficaz, ainda que incipiente (PALERMO, 2020). Naquela época, os planos desenvolvidos pelos países refletiam as particularidades e necessidades de cada território, e contaram com o apoio das administrações locais. Esses planos, entretanto, foram formalmente ratificados pela CADC. A premissa subjacente era buscar a definição de estratégias compartilhadas, identificando os parceiros envolvidos e promovendo a coordenação conjunta, mesmo que a articulação completa da cooperação ainda estivesse em desenvolvimento (ZUCCO; COSTA, 2013).

Ainda durante o primeiro ciclo, surgiu a necessidade de revisar aspectos da convenção, com foco na redefinição dos critérios para determinar os regimes de caudais das bacias. Esse processo de revisão resultou na elaboração de um protocolo, baseado em um estudo das capacidades dos rios e considerações sobre as variações no ciclo da água ao longo do ano. Esse estudo, conduzido em 2008, estabeleceu regimes de caudais trimestrais e semanais, sendo nomeado Protocolo adicional (SERENO, 2021). O documento adendo representou não apenas um avanço em relação ao acordo original, mas também refletiu as experiências práticas acumuladas em cada uma das bacias. No entanto, é importante destacar que, desde então, essa foi a única alteração nos critérios da convenção, permanecendo inalterada desde sua entrada em vigor.

O segundo ciclo de planejamento, que ocorreu entre 2016 e 2021, teve como objetivo revisar e atualizar os planos previamente estabelecidos com base nas avaliações do primeiro ciclo. Durante esse período, os estados membros realizaram reuniões para discutir e negociar as medidas de gestão a serem ajustadas e implementadas. Além disso, foram realizadas consultas públicas com o propósito de garantir a incorporação das necessidades específicas de cada região. Foram conduzidas quatro consultas públicas, correspondentes a cada uma das regiões

hidrográficas em questão¹. O principal objetivo dessas consultas era assegurar a consideração abrangente das preocupações, necessidades e perspectivas das partes durante a fase de elaboração e revisão dos PGRH. Por meio dessas consultas, os indivíduos diretamente afetados pelas medidas de gestão e o público em geral tiveram a oportunidade de expressar suas opiniões, apresentar sugestões e contribuir para o aprimoramento do planejamento da gestão dos recursos hídricos, no decorrer das plenárias e pelo site disponibilizado para este fim. Os documentos deste processo estão disponíveis para consulta no site da CADC².

Em 2017, no início do segundo ciclo emergiu a necessidade premente de discutir uma gestão ainda mais eficiente e integrada das bacias. Este imperativo ganhou destaque, especialmente em vista dos impactos ocasionados pela irregularidade no escoamento de água para a jusante em Portugal. O desafio residia na maneira como os volumes de água, apesar de serem enviados em conformidade com os acordos estabelecidos pela convenção, eram entregues de forma intermitente. O acordo se baseava em envios anuais, resultando em períodos de escasso fluxo de água nos rios, seguidos por grandes descargas que inundavam regiões. Essa variação estava causando danos significativos e prejudicando a manutenção saudável dos ecossistemas ribeirinhos e da vida fluvial³. Mesmo após a resolução de 2008, que estabeleceu a definição de envios trimestrais e, em alguns casos, semanais, essa abordagem ainda não se mostrava suficiente para garantir o estado ecológico adequado dos rios. Houve momentos em que os rios, como o Tejo, não receberam fluxo suficiente de água do lado espanhol por períodos maiores, comprometendo seriamente a preservação da biodiversidade e a saúde do rio⁴. As comunidades ribeirinhas também estavam sendo particularmente afetadas, uma vez que ficam privadas de água. Além disso, as águas armazenadas em barragens ficavam sujeitas ao processo de eutrofização, que envolve o acúmulo de matéria orgânica, prejudicial aos ecossistemas.

O envio de grandes volumes de água para os rios em momentos específicos se relaciona aos interesses das empresas do setor energético no lado espanhol, as quais se beneficiam ao maximizar a produção de energia durante períodos críticos. Isso permite a regulação do mercado de oferta e demanda de energia. A prática de liberar abruptamente um grande volume de água possibilita sua utilização máxima na geração de energia. É de interesse da Espanha concentrar o uso da água em momentos de alta demanda energética, quando os custos são mais elevados,

¹ Consultas disponibilizadas no site da CADC: <https://www.cadc-albufeira.eu/pt/participacion-publica.html>, acesso em 07/10/2023.

² <https://www.cadc-albufeira.eu/pt/participacion-publica.html>, acesso em 05/10/2023.

³ <https://www.ambientemagazine.com/portugal-quer-discutir-com-espanha-a-gestao-comum-das-aguas-dos-rios/>, acesso em 02/10/2023.

⁴ <https://24.sapo.pt/atualidade/artigos/portugal-e-espanha-enfrentam-uma-guerra-da-agua-um-explicador-para-entender-o-que-se-passa>, acesso em 04/10/2023.

bem como aproveitar a capacidade máxima das redes de energia. Vale ressaltar que, embora tenham sido levantadas preocupações sobre essa prática, empresas do setor energético negam que esse tenha sido o propósito principal⁵. Em vista dessas preocupações, a sociedade civil, tanto na Espanha como em Portugal, partidos políticos e associações dedicadas a causas ambientais passaram a demandar uma revisão da CA, particularmente no que se refere aos caudais mínimos para a manutenção dos rios (HENRIQUES, 2018).

O 3º Ciclo, que se iniciou em 2022 e se estenderá até 2027, concentrou-se, mais uma vez, na revisão e atualização dos PGRH que estavam em vigor no 2º ciclo. O processo de revisão teve início em 2018, quando uma primeira fase anunciou o calendário e programa de ações para o ciclo subsequente. Em 2019, ocorreu a abertura para consulta pública, permanecendo disponível até meados de 2020. Um destaque significativo deste ciclo de planejamento foi a ênfase na participação pública, que recebeu um capítulo dentro do programa de ações. As diretrizes da DQA para a participação pública foram enfatizadas durante o processo, incluindo o envolvimento dos interessados, a realização de consultas e a disponibilização de informações detalhadas. O programa delineou a realização de sessões de esclarecimento à população, abrangendo tanto sessões públicas quanto técnicas. A Agência Portuguesa do Ambiente (APA) elaborou relatórios detalhados sobre a participação pública em todas as três fases de planejamento deste ciclo, e toda a documentação encontra-se disponível no site da APA⁶.

Neste último ciclo de planejamento, observam-se esforços mais substanciais na promoção da participação pública e na transparência do processo de revisão dos PGRH. Isso reflete a crescente importância atribuída à colaboração e ao envolvimento dos cidadãos no desenvolvimento de estratégias para a gestão dos recursos hídricos compartilhados. Embora essa ênfase na participação pública tenha sido menos articulada em ciclos anteriores, parece ter ganhado centralidade no ciclo mais recente de ação.

O direito a água e os conflitos pelo seu uso

No contexto dos eventos anteriores à assinatura da CA, é importante destacar que o período de negociação para determinar esse acordo foi extenso e caracterizado por diversos pontos de discórdia. Além dos transvases propostos pela Espanha em seu Plano Hidrológico que gerou

⁵ <https://24.sapo.pt/atualidade/artigos/portugal-e-espanha-enfrentam-uma-guerra-da-agua-um-explicador-para-entender-o-que-se-passa>, acesso em 04/10/2023.

⁶ AGÊNCIA PORTUGUESA DO AMBIENTE (APA). 3.º Ciclo de Planeamento 2022-2027. Disponível em: <https://apambiente.pt/agua/3o-ciclo-de-planeamento-2022-2027>. Acesso em: 5 out. 2023.

grande preocupação com o impacto potencial sobre Portugal, outro fator que contribuiu para a morosidade do processo foi a relativa inexperiência de Portugal no planejamento da gestão de bacias hidrográficas compartilhadas. Em contrapartida, a Espanha demonstrou uma maior maturidade nesse aspecto, tanto em termos práticos quanto jurídicos (FERREIRA, 2017). Superados os primeiros entraves, os conflitos relacionados ao uso e à qualidade das águas não cessaram.

Um conflito envolveu possíveis descargas com níveis de radiação das centrais nucleares localizadas próximas aos rios Douro e Tejo, em território espanhol. A central nuclear de Almaraz, situada a apenas 100 km da fronteira com Portugal, utiliza as águas do rio Tejo para resfriamento de seus processos de geração de energia. Embora o prazo de vida útil dessa central tenha se encerrado em 2010, o governo espanhol anunciou sua continuidade operacional por mais 10 anos, estendendo-a até 2020. Entretanto, conforme relatado na revista "Indústria e Ambiente", a central nuclear obteve autorização para operar até 2028⁷. Mas foi em 2017 que uma controvérsia surgiu em relação à construção de um depósito de resíduos nucleares nas instalações da central de Almaraz, decisão unilateral tomada por Espanha. Na época, Portugal acusou o governo espanhol de violar diretrizes comunitárias, uma vez que não houve uma avaliação adequada dos impactos transfronteiriços do método de armazenamento proposto (FERREIRA, 2017). Em 2020, dois incidentes envolvendo a central nuclear foram registrados, embora não tenham causado danos significativos aos trabalhadores ou ao meio ambiente⁸.

Apesar das preocupações relacionadas aos resíduos nucleares, os principais conflitos nas bacias hidrográficas compartilhadas dizem respeito ao consumo dos recursos hídricos. O aumento populacional na Península Ibérica, juntamente com o crescimento do turismo, as mudanças climáticas e, principalmente, a expansão significativa da agricultura e agropecuária, tornaram a utilização das águas compartilhadas uma questão central de disputa entre as comunidades que dependem destas para abastecimento (PALERMO; VENTURA; PEREIRA, 2022). Portugal, embora tenha maiores reservas em seu território, ainda depende significativamente das águas provenientes da Espanha. Essa interdependência cria um ambiente propenso a conflitos, especialmente em períodos de escassez ou quando são necessárias medidas para garantir o envio dos caudais dos rios compartilhados.

⁷ INDÚSTRIA E AMBIENTE. *Central nuclear de Almaraz autorizada a funcionar até 2028*. Disponível em: <https://www.industriaeambiente.pt/noticias/central-nuclear-almazar-autorizada-funcionar-2028/>. Acesso em: 4 out. 2023.

⁸ DIÁRIO DE NOTÍCIAS. *Central nuclear de Almaraz sofre segundo incidente em cinco dias*. Disponível em: <https://www.dn.pt/vida-e-futuro/central-nuclear-de-almazar-sofre-segundo-incidente-em-cinco-dias-12362550.html>. Acesso em: 4 out. 2023.

Em 2019, o Supremo Tribunal espanhol anulou artigos do Plano do Tejo, que previam a não exigência de caudais ecológicos para este rio no período entre 2015 e 2021, o que claramente prejudicaria a manutenção dos volumes mínimos do mesmo. Além disso, o tribunal determinou que, para cumprir os caudais ecológicos, deveria ser considerado o uso das águas que alimentam os transvases para o rio Segura, um dos caudais que alimenta o Rio Tejo. No entanto, o transvase para o rio Segura garante água para os membros da comunidade de rega do aproveitamento Tejo-Segura, localizados nas províncias de Alicante, Múrcia e Almería, no Sul da Espanha (SERENO, 2021). Isto significa que, o aporte de água promovido por este transvase seria reduzido gerando impactos diretos na produção agrícola dessas regiões.

Os exemplos destacam a importância do debate em torno do direito à água. A DQA estabelece como premissa fundamental que os recursos hídricos devem estar disponíveis prioritariamente para o abastecimento e consumo humano e para preservação dos ecossistemas naturais, a fim de assegurar a qualidade de vida dos seres vivos (UNIÃO EUROPEIA, 2000). No entanto, surge um dilema quando se observa o contexto da produção agrícola, que desempenha um papel crucial na produção de alimentos para uma população em crescimento constante. O desafio reside no consumo excessivo de água associado à agricultura em larga escala, frequentemente envolvendo culturas que não são naturalmente adaptadas à realidade local. Portanto, a busca por um equilíbrio entre a produção agrícola necessária para sustentar a população crescente e a gestão responsável dos recursos hídricos é um desafio crítico a ser abordado no contexto da política da água e do direito à mesma.

A Espanha, historicamente sujeita a períodos de seca, desenvolveu estratégias de gestão de água ao longo das últimas décadas para enfrentar esse desafio. Isso incluiu a construção de barragens e o desvio de águas internas por meio dos transvases. Essas medidas possibilitaram o crescimento da agricultura no país, que se tornou um dos maiores produtores agrícolas da Europa. Atualmente, o país aloca grande parte de seus recursos hídricos para a agricultura, o que implica em demandas intensivas de água. Para atender a essas necessidades, o governo espanhol tem recorrido a fontes alternativas, como a reutilização de água tratada e a dessalinização, especialmente em regiões mais críticas (MARCH; HERNÁNDEZ; SAURÍ, 2015). No entanto, essas medidas ainda não são suficientes para suprir toda a demanda que o país apresenta. O sistema atual de gestão de água na Espanha está operando próximo ao seu limite. Isso se deve em parte à exploração excessiva, que tem levado à diminuição da qualidade e do fluxo natural dos rios (RICART et al., 2019).

A situação da seca no ano hidrológico de 2022, enfrentada no sul europeu, levou a protestos por parte de agricultores espanhóis, que pediram a parada do envio de água do Rio Douro para Portugal. Eles reivindicaram o cancelamento da remessa de 400 hm³ de água conforme estipulado na CA, até o final daquele ano hidrológico, que se encerraria em 30 de setembro do mesmo ano.



Figura 1 - Protesto de agricultores na cidade de León, Espanha, em setembro de 2022.

Fonte: Rádio Vale do Minho (2022), com fotografia de La Nueva Crónica.

Na altura, o governo espanhol convocou um encontro com as associações de regantes para explorar possíveis modificações na CA, visando abordar os impactos das mudanças climáticas que se fizeram sentir nos últimos anos. Nesse contexto, houve acusações por parte dos agricultores em relação à postura do governo espanhol, que, segundo eles, estaria adotando medidas contrárias aos interesses da comunidade agrícola do país⁹.

Diante das reivindicações e da crescente tensão entre os membros das comunidades de rega e as comunidades ribeirinhas, o governo espanhol anunciou a decisão de cancelar o envio dos caudais restantes do rio Douro programados para aquele ano¹⁰. Essa medida contribuiu para aliviar a tensão no cenário interno do país, mas fomentou um debate mais amplo sobre a gestão

⁹ PÚBLICO. *Chegou o outono e a guerra da água em Espanha está à vista*. Disponível em: <https://www.publico.pt/2022/09/20/azul/noticia/chegou-outono-guerra-agua-espanha-vista-2021191>. Acesso em: 2 out. 2023.

¹⁰ SMOOTH FM. *Milhares de agricultores exigem que Espanha encerre o envio de água para Portugal*. Disponível em: <https://smoothfm.pt/noticias/127783/milhares-de-agricultores-exigem-que-espanha-encerre-o-envio-de-agua-para-portugal>. Acesso em: 2 out. 2023..

dos recursos hídricos compartilhados e a necessidade de adaptar os acordos existentes ao novo cenário da região. No ano hidrológico subsequente (2023), que se encerrou em 30 de setembro, a Espanha cumpriu devidamente com os caudais acordados na CA, de envio de água para Portugal.

Outro conflito persistente está relacionado às águas do rio que abastece a região sul da Península Ibérica. Esta é uma questão de longa data e envolve a exploração das águas do rio Guadiana. A tensão na região é amplamente atribuída à localização crítica desse rio em relação a secas e escassez. Contribuindo para o conflito, Espanha tem historicamente retirado água desse rio através da captação conhecida como "boca-Chança", uma operação classificada como irregular, que impacta diretamente no aporte de água para o sul de Portugal (PALERMO, 2020).

Em reportagem publicada em 4 de junho de 2023, o jornal Público destacou as demandas dos agricultores espanhóis por uma maior utilização dos recursos do rio Guadiana. Espanha reivindica uma parcela maior das águas para atender às necessidades de regiões como Huelva, onde a água é usada para irrigação intensiva, mineração, turismo e consumo humano. Por outro lado, Portugal busca implementar um projeto de captação de água do mesmo rio para abastecer não apenas a agricultura intensiva, mas também as necessidades de consumo humano na região do sota-vento algarvio. No entanto, os planos hidrológicos desenvolvidos para a região já indicaram que os recursos hídricos disponíveis não são suficientes para atender todas as demandas atuais¹¹. É importante notar que ambos os países estão planejando novas captações, o que pode aumentar ainda mais a pressão sobre o rio e agravar as tensões bilaterais. Apesar de já haver financiamento para a extração de maiores quantidades de água pela Espanha, a APA não autorizou a exploração definitiva, que ainda acontece de maneira provisória pelo governo espanhol.

Considerações Finais

A análise histórica da cooperação luso-espanhola evidencia que a Convenção de Albufeira representou um marco institucional na gestão compartilhada das águas transfronteiriças da Península Ibérica, ao estabelecer mecanismos permanentes de diálogo, coordenação e planejamento entre Portugal e Espanha. Entretanto, a evolução dos conflitos observados nas últimas décadas demonstra que os instrumentos originalmente previstos pela convenção têm

¹¹ PÚBLICO. *Seca: Espanha e Portugal querem tirar água do Guadiana; pressão aumenta*. Disponível em: <https://www.publico.pt/2023/06/04/azul/noticia/seca-espanha-portugal-querem-tirar-agua-guadiana-pressao-aumenta-2052038>. Acesso em: 2 out. 2023.

enfrentado dificuldades para responder às novas pressões decorrentes das mudanças climáticas, da intensificação dos usos da água e da crescente competição entre diferentes setores econômicos.

Os conflitos analisados ao longo deste estudo demonstram que os desafios atuais da gestão das águas transfronteiriças ultrapassam a dimensão estritamente hidrológica. As disputas observadas envolvem interesses relacionados ao abastecimento humano, à produção agrícola, à geração de energia, à conservação ambiental e ao desenvolvimento econômico, evidenciando a necessidade de fortalecer mecanismos de governança capazes de conciliar esses diferentes usos da água em um contexto de crescente incerteza climática.

A discussão acerca dos conflitos pela água entre Portugal e Espanha traz à tona questões cruciais que merecem reflexão. Neste sentido, destaca-se a necessidade de revisões periódicas e atualizações nos termos da CA. Com o passar dos anos, esses termos tornam-se obsoletos e deixam de refletir as demandas territoriais contemporâneas. Torna-se essencial incorporar dimensões de adaptação, considerando não apenas as demandas por água, mas também a disponibilidade dos recursos. Essas medidas podem contribuir para priorizar o abastecimento destinado ao consumo humano, sem negligenciar outros usos essenciais da água, que devem ser assegurados por meio de planejamento estratégico e da adoção de fontes alternativas de abastecimento.

Além disso, a expansão da agricultura em áreas suscetíveis a secas requer políticas que promovam o uso responsável da água. Isso envolve o estímulo a práticas agrícolas adaptadas às condições locais e climáticas, juntamente com políticas de gestão de recursos hídricos que considerem as mudanças climáticas e suas implicações na disponibilidade de água. A busca por soluções agrícolas sustentáveis representa um passo crucial na direção da gestão eficiente dos recursos hídricos partilhados.

Outro aspecto fundamental para o sucesso do acordo é a promoção da participação pública, bem como a transparência e disponibilidade de informações pelos órgãos gestores. Embora a CA já reconheça a importância da participação pública, é imperativo aprimorar a divulgação de informações relacionadas à gestão das bacias compartilhadas. Isso implica na realização de consultas regulares, sessões de esclarecimento e uma abordagem proativa para envolver os diversos atores nos processos decisórios. Os conflitos podem ser minimizados quando os envolvidos são sujeitos ativos na tomada de decisões.

Além desses aspectos, questões técnicas relevantes incluem a implementação de sistemas de monitoramento e gestão integrada dos recursos hídricos. Essas medidas permitem uma

avaliação constante da disponibilidade e qualidade da água dos rios compartilhados. Ademais, é crucial buscar o apoio e financiamento da União Europeia para enfrentar os desafios hídricos e garantir o cumprimento de diretrizes estabelecidas. Uma cooperação eficaz dependerá da sinergia entre esses diversos elementos para alcançar a tão desejada harmonia na gestão das bacias compartilhadas. Em conjunto, essas medidas podem contribuir para reduzir os conflitos relacionados ao uso das águas compartilhadas e fortalecer a capacidade adaptativa da cooperação luso-espanhola diante dos desafios impostos pelas mudanças climáticas e pela crescente pressão sobre os recursos hídricos.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA PORTUGUESA DO AMBIENTE (APA). *Planos de Gestão de Região Hidrográfica*. Disponível em: <https://apambiente.pt/agua/planos-de-gestao-de-regiao-hidrografica>. Acesso em: 7 out. 2023.

ALMEIDA, Ana Sofia; PIMENTA-MACHADO, José; MAIA, Rodrigo. "Perspetivas e desafios da gestão integrada das bacias luso-espanholas". In: 12.as Jornadas de Hidráulica, Recursos Hídricos e Ambiente. Porto: Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto, 2018. p. 76-87.

BARREIRA, Ana. *La gestión de las cuencas hispano-portuguesas: el Convenio de Albufeira*. Madrid: Instituto Internacional de Derecho y Medio Ambiente, 2008.

CORREIA, Francisco Nunes. "A gestão de recursos hídricos transfronteiriços e as relações Portugal-Espanha". *Lusíadas*, n. 18, p. 47-66, 2019. DOI: <https://doi.org/10.34628/9hjy-qm92>.

DEL MORAL, Leandro; DO Ó, Afonso. "Water governance and scalar politics across multiple-boundary river basins: States, Catchments and Regional Powers in the Iberian Peninsula". *Water International*, v. 39, n. 3, p. 333-347, 2014. DOI: <https://doi.org/10.1080/02508060.2013.878816>.

DUARTE, António A. L. Sampaio. "Impacto das alterações climáticas na gestão da água". *Revista Águas e Resíduos*, n. 2, p. 58-73, 2007.

ESPAÑA. *Ley n.º 29/1985, de 2 de agosto de 1985, de Aguas. Boletín Oficial del Estado*. Madrid, 1985.

ESPAÑA; PORTUGAL. Tratado de Limites entre Espanha e Portugal, desde a desembocadura do rio Minho até a confluência do rio Caya com o Guadiana, assinado em Lisboa em 29 de setembro de 1864. *United Nations Treaty Series*, v. 1288, n. 906, p. 243-274, 1982. Disponível em: <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%201288/volume-1288-II-906-Other.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2026.

FERREIRA, Carmen. "Os hidroconflitos e a hidrodiplomacia na gestão das bacias hidrográficas internacionais: o caso ibérico". In: *Os Desafios da Geografia Física na Fronteira do Conhecimento*. Campinas: Instituto de Geociências – UNICAMP, 2017. p. 10-21.

HENRIQUES, António Gonçalves. "Reflexões sobre a monitorização dos recursos hídricos, a Convenção de Albufeira e o licenciamento de descargas nas massas de água, a propósito do incidente de poluição do rio Tejo de janeiro de 2018". *Revista Recursos Hídricos*, v. 39, n. 1, p. 9-17, 2018. DOI: <https://doi.org/10.5894/rh39n1-d1>.

INSTITUTO GEOGRÁFICO NACIONAL (IGN). *Atlas Nacional de España: Clima*. Disponível em: <https://atlasnacional.ign.es/wane/Clima>. Acesso em: 25 set. 2023.

INSTITUTO PORTUGUÊS DO MAR E DA ATMOSFERA (IPMA). *Boletim Anual 2022*. Lisboa: IPMA, 2023. Disponível em: https://www.ipma.pt/resources.www/docs/im.publicacoes/edicoes.online/20230328/RLuazVlyZulVPByQUNey/cli_20220101_20221231_pcl_aa_co_pt.pdf. Acesso em: 10 ago. 2026.

MARCH, Hug; HERNÁNDEZ, María; SAURÍ, David. "Percepción de recursos convencionales y no convencionales en áreas sujetas a estrés hídrico: el caso de Alicante". *Revista de Geografía Norte Grande*, n. 60, p. 153-172, 2015. DOI: <https://doi.org/10.4067/S0718-34022015000100009>.

MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES (MOPT). *Plan Hidrológico Nacional: memoria y anteproyecto*. Madrid: MOPT, 1993.

MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA (MITECO); COMISSÃO PARA A APLICAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO DA CONVENÇÃO (CADC); AGÊNCIA PORTUGUESA DO AMBIENTE (APA). *Documento de coordenação elaborado durante o processo de planeamento 2016-2021 para as bacias hidrográficas internacionais partilhadas por Espanha e Portugal*. Versão 1.0. Lisboa; Madrid, 30 jun. 2017. Disponível em: https://apambiente.pt/sites/default/files/_SNIAMB_Agua/DRH/AssuntosInternacionais/CADC/Planeamento/DocumentoCoordenacaoInternacional_2016_2021_ES_PT.pdf. Acesso em: 10 ago. 2026.

PALERMO, Ana Raquel Gomes. *Os desafios da gestão partilhada das bacias hidrográficas luso-espanholas: estudo de caso do rio Tejo*. 2020. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade NOVA de Lisboa, Lisboa, 2020.

PALERMO, Raquel; VENTURA, José Eduardo; PEREIRA, Margarida. "Bacias hidrográficas luso-espanholas: desafios da governança para a sustentabilidade". *Revista Recursos Hídricos*, v. 43, n. 1, p. 37-46, 2022. DOI: <https://doi.org/10.5894/rh43n1-cti3>.

PORTUGAL. *Decreto-Lei n.º 45/94, de 22 de fevereiro de 1994*. *Diário da República*. Lisboa, 1994a.

PORTUGAL. *Decreto-Lei n.º 46/94, de 22 de fevereiro de 1994*. *Diário da República*. Lisboa, 1994b.

PORTUGAL. *Decreto-Lei n.º 47/94, de 22 de fevereiro de 1994*. *Diário da República*. Lisboa, 1994c.

PORTUGAL; ESPANHA. *Convenção sobre Cooperação para a Proteção e o Aproveitamento Sustentável das Águas das Bacias Hidrográficas Luso-Espanholas (Convenção de Albufeira)*. *Diário da República*. Lisboa, 1999.

RIBEIRO, Wagner Costa; SANTOS, Cinthia Leone Silva dos; SILVA, Luis Paulo Batista da. "Conflito pela água, entre a escassez e a abundância: marcos teóricos". *Ambientes: Revista de Geografia e Ecologia Política*, v. 1, n. 2, 2019. DOI: <https://doi.org/10.48075/amb.v1i2.23619>.

RICART, S. *et al.* "More Water Exchange, Less Water Scarcity? Driving Factors from Conventional and Reclaimed Water Swap between Agricultural and Urban-Tourism Activities in Alicante, Spain". *Urban Water Journal*, v. 16, n. 10, p. 677-686, 2019. DOI: <https://doi.org/10.1080/1573062X.2020.1726408>.

SCHMIDT, Luísa; FERREIRA, José Gomes. "A governança da água no contexto de aplicação da Directiva Quadro da Água". In: VIII Congresso Ibérico sobre Gestão e Planeamento da Água. Lisboa, 2013. p. 5-7.

SERENO, Amparo. "As relações luso-espanholas à volta do Tejo: não só de caudais mínimos 'vivem' os rios". In: JANUS 2020-2021: As Relações Internacionais em Contexto de Pandemia. Lisboa: OBSERVARE – Universidade Autónoma de Lisboa, 2021. p. 17. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10400.21/13504>. Acesso em: 10 ago. 2026.

SERENO, Rosado Amparo. *Rios que nos separam, águas que nos unem: análise jurídica dos convénios luso-espanhóis sobre águas internacionais*. Valladolid: Fundación LEX NOVA, 2011.

UNIÃO EUROPEIA. *Diretiva 2000/60/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2000, que estabelece um quadro de ação comunitária no domínio da política da água*. *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*, L 327, 22 dez. 2000. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:32000L0060>. Acesso em: 4 out. 2023.

VENTURA, José Eduardo. "A nova cultura da água: do aumento da oferta à gestão da procura e ao planeamento dos recursos hídricos". *GeoINova*, Lisboa, n. 7, p. 129-150, 2003. Disponível em: <https://geoinova.fcsh.unl.pt/revistas/files/n7-7.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2026.

ZUCCO, Evelyn; COSTA, Francisco da Silva. "Recursos hídricos compartilhados: as relações luso-espanholas no primeiro ciclo de planeamento". In: VIII Congresso Ibérico sobre Planeamento e Gestão da Água. Lisboa, 2013. p. 518-525.