

O DIREITO INTERNACIONAL DE ÁGUAS NA AMÉRICA LATINA

Manual
de capacitação



Global Water
Partnership
Central and South America



**O DIREITO
INTERNACIONAL
DE ÁGUAS
AMÉRICA
LATINA**

**Manual
de capacitação**

Prefácio

Este manual faz parte do Programa de Desenvolvimento de Capacitações em Direito Internacional de Águas, por meio do qual a Parceria Mundial pela Água (GWP, sigla em inglês), a LA-WETnet, a Cap-Net PNUD e um conjunto de aliados em nível regional e internacional buscam promover uma maior cooperação em torno da gestão de águas transfronteiriças.

O manual foi desenvolvido pela GWP, em estreita coordenação com a Rede Latino-americana de Desenvolvimento de Capacitação para a Gestão Integrada da Água (LA-WETnet). Também participaram especialistas da Universidad Externado de Colombia, a Pontificia Universidad Católica del Perú, a Universidad Gabriela Mistral (Chile), e a União Internacional para a Conservação da Natureza (UICN).

Cerca de 40% da população mundial vive em bacias formadas por dois ou mais países. A segurança hídrica está se tornando cada vez mais incerta por causa dos impactos da mudança climática e do crescimento demográfico, afetando sua disponibilidade e, em muitos casos, gerando conflitos de uso, que estão se tornando, progressivamente, mais constantes em nível internacional.

Portanto, é essencial desenvolver capacidades que facilitem a gestão eficiente, sustentável e equitativa dos recursos hídricos compartilhados. Isso exige uma compreensão das diversas necessidades, benefícios e ferramentas para uma gestão sustentável da água que permita o estabelecimento de mecanismos de governabilidade dentro de um marco de colaboração entre os países interessados.

Nesse sentido, por meio desta iniciativa, busca-se facilitar a cooperação transfronteiriça, baseada

no conhecimento e experiência, que pode apoiar aos governos nacionais no desenvolvimento dos futuros marcos legislativos que atendam aos princípios do direito internacional de águas e contribuam para uma melhor governabilidade da água na América Latina.

Na América do Sul, existem 38 bacias internacionais que cobrem quase 60% do território, e na América Central, são 23 as bacias internacionais que cobrem 40% do território, o que demonstra a relevância desta iniciativa para a região.

Este manual aborda a importância das águas transfronteiriças e das bacias hidrográficas como unidades de gestão no contexto regional; os conceitos centrais da política internacional dos recursos de águas compartilhadas e do direito internacional de águas; ferramentas para a implementação; e um conjunto de estudos de caso. Por último, apresenta mecanismos institucionais formais e informais que possam contribuir para enfrentar os desafios vinculados à governabilidade das águas internacionais na região. Com exceção das particularidades dos estudos de caso, o resto do conteúdo do manual é válido para outras regiões do planeta.

Esperamos que o presente manual contribua para reforçar os processos regionais de desenvolvimento de capacidades em torno do direito internacional de águas e favoreça a aproximação e colaboração entre os Estados e habitantes da região.

Gabriela Grau (GWP)
Damian Indij (LA-WETnet)

Agradecimentos

Muitas pessoas contribuíram para o desenvolvimento deste manual de capacitação. A aliança entre a GWP e a LA-WETnet / Cap-Net PNUND foi muito proveitosa e desejamos agradecer a equipe por seu árduo e comprometido trabalho.

A equipe foi formada por Pilar García da Universidad Externado de Colombia; Nicole Bernex da Pontificia Universidad Católica del Perú; Elisa Colom da GWP Centroamérica; María Luisa Baltra da Universidad Gabriela Mistral de Chile; Michael Hantke Domas da LA-WETnet; Juan Carlos Sánchez da UICN; Mauricio Pinto das Universidades Nacionales de Cuyo, de Mendoza e do Aconcagua, de Argentina; Alexander López da Universidad Nacional de Costa Rica; Gabriela Grau de GWP; e Damián Indij de LA-WETnet. O desenvolvimento deste manual foi liderado e coordenado por Oliver Lane de LA-WETnet.

O DIREITO INTERNACIONAL DE ÁGUAS NA AMÉRICA LATINA MANUAL DE CAPACITAÇÃO

GWP

Parceria Mundial pela Água
www.gwp.org / gwp@gwp.org

LA-WETnet

Rede Latino-americana de Desenvolvimento de Capacitação para a
Gestão Integrada da Água
www.la-wetnet.org / info@la-wetnet.org

Cap-Net PNUD

Rede Latino-americana de Desenvolvimento de Capacitação para a
Gestão Sustentável da Água, Programa das Nações Unidas para o
Desenvolvimento www.cap-net.org

ISBN: 978-91-87823-17-6

GWP Sudamérica, Montevideo, Uruguay
Março 2015

Autores

Nicole Bernex

Pontificia Universidad Católica del Perú

Elisa Colom de Morán

GWP, Guatemala

María del Pilar García Pachón

Universidad Externado de Colombia

Michael Hantke Domas

Chile

Alexander López

Universidad Nacional de Costa Rica

Mauricio Pinto

Universidades Nacional de Cuyo, de Mendoza
y del Aconcagua, Argentina

Juan Carlos Sánchez

UICN-Unión Internacional para la Conservación
de la Naturaleza

Colaboradores

María Luisa Baltra

Universidad Gabriela Mistral, Chile

Gabriela Grau

GWP

Damián Indij

LA-WETnet

Coordenação e edição

Oliver Lane

LA-WETnet

Conteúdo

PREFÁCIO	p. 3
AGRADECIMENTOS	p. 5
INTRODUÇÃO	p. 11
CAPÍTULO 1	
A política internacional dos cursos de águas internacionais	p. 15
Introdução. A problemática central	p. 16
1. Por que são importantes os cursos de águas internacionais?	p. 17
2. Hidropolítica dos cursos de águas internacionais	p. 20
3. Repensando a soberania na gestão dos cursos de águas internacionais	p. 20
4. A dinâmica de conflito em cursos de águas internacionais	p. 23
5. Hidrodiplomacia. Cooperação em cursos de águas internacionais	p. 23
6. Conclusões	p. 26
Referências	p. 27

CAPÍTULO 2

Direito Internacional de Águas	p. 29
Introdução	p. 30
1. Direito Internacional Público	p. 30
2. Direito Internacional de Águas	p. 32
3. Recomendações para uma aplicação mais efetiva do Direito Internacional de Águas na América Latina	p. 39
4. Conclusões	p. 40
Referências	p. 41

CAPÍTULO 3

Direito Internacional de Águas na América Latina. Temas Legais e Estudo de Casos	p. 43
Introdução	p. 44
1. Normas substantivas	p. 45
2. Procedimentos	p. 47
3. Mecanismos institucionais	p. 49
4. Resolução de controvérsias	p. 50
5. Conclusões	p. 52
Referências	p. 52

CAPÍTULO 4

Ferramentas para a implementação legal. Do compromisso à ação	p. 53
Introdução	p. 54
1. Ferramentas de implementação do Direito Internacional de Águas	p. 56
2. Conclusões	p. 61
Referências	p. 62

ANEXO

ESTUDO DE CASOS	p. 63
Caso 1. O Tratado para a Execução do Plano Trifinio	p. 64
Caso 2. As fábricas de pasta de celulose no rio Uruguai	p. 65
Caso 3. O lago Titicaca	p. 68
Caso 4. A bacia do rio Sixaola	p. 72
Caso 5. O aquífero Guarani	p. 74

APÊNDICES

Apêndice 1. Aquíferos transfronteiriços	p. 76
Apêndice 2. Povos indígenas Convênio Nº 169 da Organização Internacional do Trabalho	p. 82
Apêndice 3. Alguns marcos históricos sobre águas internacionais	p. 83
Apêndice 4. Guia de facilitadores	p. 86
Apêndice 5. Glossário	p. 88

Introdução

O Direito Internacional de Águas fornece aos Estados um conjunto de princípios e normas que permitem a construção de acordos bilaterais ou multilaterais capazes de promover o desenvolvimento conjunto dos recursos hídricos das águas internacionais, baseados no dever de cooperar e na busca de soluções pacíficas, eixo central da Carta das Nações Unidas, assinada em 1948.

Este manual foi concebido com o objetivo de fomentar uma melhor cooperação internacional para, deste modo, facilitar a gestão dos recursos hídricos por meio do fortalecimento das capacidades técnicas e institucionais das entidades e pessoas envolvidas na tomada de decisões sobre os marcos jurídicos para a gestão internacional dos recursos hídricos e o apoio aos governos nacionais no desenvolvimento dos futuros marcos legislativos. Esperamos, nesse sentido, contribuir para a segurança hídrica, o desenvolvimento sustentável e para a paz na América Latina.

O Capítulo 1 - A Política Internacional dos cursos de águas internacionais - destaca, como desafio para a construção de esquemas de cooperação, o fortalecimento das instituições

existentes e o desenvolvimento de novas instituições, adotando novas posições em torno da soberania e segurança nacionais; a efetividade dos regimes de cooperação ambiental quando não conseguem conciliar afinidades entre as partes interessadas; as deficiências em informação e na formulação de planos de gestão para bacias internacionais; e as dificuldades no cumprimento da normativa internacional.

Esse capítulo também destaca a importância das instituições de cooperação para a gestão integrada dos recursos hídricos das águas internacionais, identificando e acordando mecanismos de coordenação para a tomada de decisões e adotando a descentralização como meio para a gestão das águas. Além disso, contribui para reduzir os custos de transação, as externalidades negativas, para minimizar a incerteza e para facilitar a comunicação entre agentes, incluindo as estruturas regionais de integração.

O capítulo 2 - Direito Internacional de Águas - descreve a relevância do estudo dessa disciplina no marco da gestão integrada de recursos hídricos, destacando que somente é possível gerir as águas compartilhadas, se as atividades forem

OS ORGANISMOS INTERNACIONAIS E OS GOVERNOS DOS PAÍSES DEVEM TRABALHAR EM CONJUNTO PARA ALCANÇAR A SEGURANÇA HÍDRICA E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, TOMANDO COMO EIXO A CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS DE 1948.

desenvolvidas reconhecendo o princípio de unidade da bacia hidrográfica, que também requer uma unidade na gestão. Uma vez que o Direito Internacional de Águas determina as regras de interação entre os Estados que compartilham recursos hídricos, clarifica os direitos e obrigações entre eles, as partes envolvidas e os usuários da água. Além disso, permite promover uma abordagem holística de direitos e usos sustentáveis da água, e a criação de instituições conjuntas para a gestão da água e a implementação da GIRH (Gestão Integrada de Recursos Hídricos).

O capítulo desenvolve temas básicos do Direito Internacional como as fontes, sujeitos e princípios do Direito Internacional aplicáveis às águas internacionais. Também apresenta uma discussão importante com relação ao âmbito de aplicação desse sistema de normas: Aplica-se ao curso de água ou à bacia hidrográfica¹, cuja visão beneficia a gestão integrada das águas?

¹ A distinção entre os dois conceitos se faz no Capítulo 2 deste manual.

O Direito Internacional de Águas promove a aproximação e cooperação dos Estados e serve de base para a adoção de acordos específicos para as bacias hidrográficas específicas.

O Capítulo 3 - Direito Internacional de Águas na América Latina - fornece uma visão panorâmica sobre a situação que cerca essa legislação na região que possui um amplo catálogo de tratados internacionais relativos aos cursos de águas internacionais, alguns relacionados a questões setoriais como a navegação, energia hidráulica, água potável e saneamento, sendo que a minoria deles trata de aproximações contemporâneas de administração, tal como a GIRH.

A partir de uma perspectiva moderna do Direito Internacional de Águas, a região apresenta desafios pendentes em matéria de cooperação entre os Estados-nações para o desenvolvimento dos recursos hídricos das águas consideradas como águas internacionais.

O Capítulo 4 - Ferramentas para a implementação legal. Do compromisso à ação - destaca a importância dos Processos e Procedimentos de Avaliação de Impacto Ambiental, prática estendida em nível nacional, embora ainda não existam acordos multilaterais na região que regulem esse tipo de interação. Atualmente, as interações estão limitadas a considerar disposições sobre o intercâmbio de informação que poderiam ser “janelas” abertas para gerar mecanismos para esse intercâmbio

sobre a avaliação de impacto ambiental, entendida como uma obrigação dos Estados ribeirinhos, associada às notificações e à consulta Internacional, pois transcende fronteiras. Além da obrigação de monitoramento constante dos projetos, que é inspirado por ideias de prevenção, redução e controle da poluição e dos danos ambientais.

Este capítulo analisa, também, a importância dos marcos legais e regulatórios nacionais que, como ferramentas de apoio para decisões de distribuição de águas, advertem sobre a necessidade de transcender as abordagens técnicas (como de oferta e demanda, custo e benefício, porque produzem um sistema de decisão de limitado alcance) para adotar outras abordagens como a modelagem de dinâmicas de sistemas e a análise de decisões multicritério. Aponta a importância dos licenciamentos e permissões estendidas aos Estados, que os vinculam com a obrigação de não prejudicar o Estado vizinho e internaliza o custo ambiental em quem o produz dentro do Estado. Também entende que a justiça ambiental nesta área tem funcionalidade reduzida quando não há reciprocidade entre os Estados, por isso é necessário procurar acordos bilaterais e multilaterais que clarifiquem as regras para resolver conflitos à luz dos princípios do Direito Internacional de Águas.

O capítulo é concluído ressaltando a importância da participação junto com a transparência, a informação pública, a prestação de contas e o

acesso à justiça como bases fundamentais da democracia ambiental, e a importância de incorporá-la aos processos de gestão das águas transfronteiriças da região, garantindo a representatividade, a legitimidade e seu papel na gestão das águas internacionais. Destaca, além disso, a importância de fornecer assistência técnica a grupos, especialmente aos não organizados, e de garantir o direito de consulta para os casos de grandes projetos estruturais.

Além desses capítulos, está integrado a este manual um anexo sobre estudos de casos, que apresenta aspectos valiosos de cinco experiências selecionadas - o Tratado de Execução do Plano Trifinio, as instalações de produção de pasta de celulose no rio Uruguai, o Lago Titicaca, a bacia do rio Sixaola e o aquífero Guarani - assim como diversos apêndices que incluem material complementar sobre aquíferos transfronteiriços; marcos históricos no desenvolvimento do Direito Internacional de Águas; o direito dos povos indígenas ligados ao tema de análise; um guia para os facilitadores e um glossário.

Capítulo um

A política internacional dos cursos de águas internacionais

▲OBJETIVO

Analisar os principais desafios políticos e econômicos na gestão dos cursos de águas internacionais.

▲OBJETIVO DE APRENDIZAGEM

Ao finalizar este capítulo os leitores serão capazes de entender a importância do desenvolvimento de marcos institucionais e legais para superar os desafios políticos e econômicos na gestão dos cursos de águas internacionais.

INTRODUÇÃO

A problemática central

A água é um recurso finito, vulnerável e essencial para a vida dos seres humanos e às dinâmicas ecossistêmicas, e também é um insumo imprescindível em muitos processos de produção. Além de se deslocar geograficamente sem reconhecer as fronteiras político-administrativas.

Portanto, além das divisões jurisdicionais, as bacias hidrográficas constituem a unidade territorial mais apta para o planejamento e o manejo da água, num marco de gestão integrada do recurso hídrico. Os recursos hídricos compartilhados por dois ou mais Estados - tal como analisaremos no capítulo 2 - devem ser geridos de acordo com princípios internacionalmente aceitos de utilização equitativa e razoável, com a obrigação de não causar dano significativo, e o dever de conservar o curso de água e seus ecossistemas associados, bem como o dever de informação e de consulta entre as Partes, assim como o dever de cooperar e utilizar meios pacíficos para resolver conflitos, com a devida consideração das questões de soberania.

Pelo afirmado anteriormente e de acordo com Hurrell (1993), a gestão das unidades biofísicas transfronteiriças - como são as bacias - demanda cooperação e coordenação de políticas sem precedentes, especialmente devido ao fato de que as formas de cooperação que surgiram historicamente estavam relacionadas, em grande parte, com a elaboração de regras mínimas

O que se entende por Curso de Água Internacional?

Por curso de água internacional entende-se o sistema de águas de superfícies subterrâneas que, em virtude de sua relação física, constituem um conjunto unitário e que normalmente fluem a uma desembocadura común, algumas cujas partes se encontram em estados distintos. (Artigo 1 da Convenção das Nações Unidas sobre os direitos usos dos cursos de águas internacionais para fins distintos de navegação).

DESAFIO PARA A AMÉRICA LATINA: COMO ADMINISTRAR UM SISTEMA ECOLÓGICO-AMBIENTAL ALTAMENTE INTEGRADO DENTRO DAS COMPLEXIDADES DE UMA REGIÃO FRAGMENTADA POLITICAMENTE?

de coexistência criadas em torno do reconhecimento mútuo da soberania e, conseqüentemente, da norma da não-intervenção.

Da mesma forma, a administração ambiental de recursos compartilhados apresenta um desafio grave porque envolve a criação de regras e instituições que incorporem noções de responsabilidades e deveres compartilhados, que, necessariamente, devem atender à dinâmica ecossistêmica. Isso é um elemento central e um dos mais difíceis de resolver devido, entre outras coisas, ao esquema de soberania nacional e integridade territorial que caracteriza a gestão desses espaços que, apesar de estendidos por dois ou mais Estados, permanecem sendo para alguns Estados uma questão de agenda nacional.

A criação de esquemas de coordenação que ultrapassem as fronteiras nacionais é ainda mais difícil se considerarmos que existem certos conflitos associados à gestão dos recursos hídricos num contexto de interdependência, uma vez que os custos e benefícios devem ser distribuídos entre os Estados, o que abre caminho para novas fontes de poder e vantagem que expõem as nações a situações de vulnerabilidade.

O que foi mencionado anteriormente é claramente refletido na América Latina, pois a existência de uma forte interação ambiental (próprias das bacias cujas águas se estendem por vários Estados) convive com uma fragmentação política - os limites geográficos das bacias hidrográficas não tendem a coincidir com as fronteiras político-administrativas -, o que gera uma dicotomia significativa para a região: como gerir um sistema ecológico ambiental altamente integrado dentro das complexidades de uma região fragmentada politicamente?

O que se entende por instituições?

As instituições são um conjunto de ações, normas e procedimentos que orientam e regulam a conduta dos atores envolvidos.

A questão citada no parágrafo anterior tem uma resposta clara. A América Latina se beneficiará de um desenvolvimento institucional mais alinhado com o paradigma da gestão integrada de recursos hídricos, seja a partir de ajustes nas instituições existentes ou da criação de novas instituições, buscando-se uma gestão dos recursos compartilhados que supere a maneira como tradicionalmente se estabeleceu.

O paradigma a que nos referimos é particularmente importante no caso dos cursos de águas internacionais, pois, sua formação como recurso compartilhado gera, por um lado, alta interdependência que exige ações coordenadas e conjuntas dos Estados, além disso, é preciso que todos os atores envolvidos compreendam plenamente o significado e as implicações da gestão integrada dos cursos de águas internacionais. Este último é particularmente necessário com relação aos políticos e funcionários-chave, tanto das organizações tradicionalmente relacionadas aos recursos hídricos, como daqueles ligados à agricultura, indústria e energia, entre outros, assim como os tradicionalmente menos envolvidos, como os setores de planejamento ou de relações exteriores.

A partir dessa perspectiva, é necessário o desenvolvimento de políticas que promovam a integração intersetorial, identificando e estabelecendo mecanismos de coordenação para a tomada de decisão relacionada à gestão de recursos hídricos.

1. Por que os cursos de águas internacionais são importantes?

A importância dos cursos de águas internacionais remonta ao início da história das civilizações. Deve-se lembrar que as grandes civilizações flo-

resceram em grandes vales formados por cursos de água, que atualmente são internacionais. Exemplos disso são a civilização mesopotâmica, que floresceu no vale formado pelos rios Tigre e Eufrates, e a civilização Hindu no Vale do Indo.

No mesmo sentido, a história do Estado-nação está ligada aos cursos de águas internacionais. Os registros mostram a importância que, em termos comerciais, estes tiveram, por exemplo, na bacia do Amazonas para o transporte da borracha no final do século XIX e início do século XX, assim como moldaram o desenvolvimento de muitos setores produtivos em alguns Estados, como a agricultura no Egito.

Da mesma forma, foram um elemento de preservação da integridade territorial, já que são usados como elemento de definição de fronteiras. Na Tabela 1, são mostrados exemplos de como vários cursos de águas internacionais da América Central são usados como limite internacional. A importância dos cursos de água é comprovada, neste aspecto, quando se considera que uma porcentagem substancial da longitude limítrofes da América Central se estende pela margem ou pelo talvegue (linha de maior profundidade no leito de um curso de água) de um rio internacional. Em apenas dois deles - é o caso dos rios San Juan e Motagua (UIFC, 1999) - a fronteira segue a margem do rio.

Tabela 1. América Central: Rios limítrofes por País

RIOS	LIMITE
Usumacinta	Guatemala-México
Suchiate	Guatemala-México
Hondo	México-Belize
Sarstún	Belize-Guatemala
Motagua	Guatemala-Honduras
Paz	Guatemala-El Salvador
Lempa	Honduras-El Salvador
Goascorán	Honduras-El Salvador
Negro	Honduras-Nicarágua
Coco	Honduras-Nicarágua
San Juan	Costa Rica-Nicarágua
Sixaola	Costa Rica-Panamá
Juradó	Panamá-Colômbia

Fonte: Elaborado com base em Hernández, López e Jiménez (2009)

Além do aspecto próprio da formação física das geografias nacionais, a dimensão internacional da importância dos cursos de água é reconhecida, em primeiro lugar, pelo fato de que 45% do globo terrestre se encontra em bacias internacionais. Esta realidade geral é coincidente com a realidade específica da região da América Latina, na qual 55% da área regional pertence a bacias internacionais por onde fluem 71% das vazões superficiais.

A isso se soma, também, a existência de 51 aquíferos transfronteiriços na área, que implicam em volumes disponíveis muito mais elevados com relação às águas de superfície, algo que denota uma importância relativa que objetiva um potencial de desenvolvimento nessa matéria.

Por outro lado, é uma tendência constante de que, enquanto o consumo se eleva a escassez de água para usos múltiplos aumenta dramaticamente em muitas partes do mundo em desenvolvimento. Isso, somado ao referido cenário de interdependência sobre os corpos de águas transfronteiriças, potencializa sua importância em um mundo onde a maior parte da água disponível para a exploração se encontra em bacias cujas águas se estendem por numerosos Estados soberanos (Tabela 2).

Tabela 2. Bacias internacionais com maior número de Estados

Bacia internacional	Número de Estados	Bacia internacional	Número de Estados
Danúbio	17	Zambezi	8
Nilo	10	Mekong	6
Amazonas	9	Lago Chade	6
Níger	9	Volta	6
Congo	9	Ganges-Brahmaputra	5
Reno	8	Do Prata	5

Fonte: Gleick (1998)

Esta divisão político-territorial que caracteriza a realidade de muitas bacias, com maior ou menor grau, é observada nos cursos de água da região da América Latina, conforme a Tabela 3.

Tabela 3. Bacias internacionais da América Latina

Bacia internacional	Número de Estados	Bacia internacional	Número de Estados
Amazonas	9	Moho	2
Do Prata	5	Mopán-Belice	2
Corantin	3	Motagua	2
Hondo-Azul	3	Negro	2
Lempa	3	Oiapoque	2
Maroni	3	Ostúa-Guija	2
Orinoco	3	Palena	2
Titicaca - Desaguardero - Poopó	3	Pascua	2
Artibonite	2	Patía	2
Coco o Segovia	2	Paz	2
Comau	2	Pedernales	2
Cullen	2	Puelo	2
Changuinola	2	San Juan	2
Chira-Catamayo	2	Sarstún	2
Chiriqui	2	Sixaola	2
Choluteca	2	Suchiate	2
Goascorán	2	Usumacinta	2
Grijalva	2	Yelcho	2
Juradó	2	Zapaleri	2
Lago Fagnano	2	Zuramilla	2
Lagoa Mirim	2		

Fonte: Elaborado com base em Martin, Pinto e Salinas Alcega (2013)

Tabela 4. Afluentes da bacia do rio Amazonas

Bacia	Superfície (km ²)		Vazão (m ³ /s)	Estados que abarca: Brasil, Bolívia, Peru, Colômbia, Equador, Venezuela e Guiana (Guiana, Suriname, Guiana Francesa)
Rio Amazonas	6869000	100%	220800	
AFLUENTES				
Madeira	1380000	20%	31200	Brasil, Bolívia e Peru
Tocantins	757000	11%	11800	Brasil
Negro	696808	10%	28060	Brasil, Colômbia, Venezuela e Guiana
Xingu	504277	7%	9680	Brasil
Tapajós	489628	7%	13540	Brasil
Purus	375000	5%	10970	Brasil e Peru
Marañón	358050	5%	ND	Peru e Equador
Ucayali	337510	5%	ND	Peru
Caquetá-Japurá	289000	4%	18620	Brasil e Colômbia
Juruá	217000	3%	8420	Brasil e Peru
Putumayo-Içá	148000	2%	8760	Equador, Colômbia, Peru e Brasil
Trombetas	133930	2%	2855	Brasil
Napo	115000	2%	ND	Peru e Equador
Uatumã	105350	2%	1710	Brasil

Fonte: PNUMA (2004)

A essa divisão territorial baseada em soberanias nacionais é adicionado outro aspecto que torna a gestão mais complexa, ligada à extensão espacial significativa que apresentam algumas bacias da região, compostas por um número significativo de afluentes de diferentes características e vazões, em que cada um pertence somente a alguns Estados da bacia. Isso se aplica, por exemplo, à bacia do rio Amazonas, que se detalha na Tabela 4.

Os aspectos referidos permitem afirmar que, a fim de diminuir potenciais conflitos, é essencial que os Estados contem com as ferramentas necessárias para conceber mecanismos que permitam utilizar tais recursos de uma maneira equitativa e sustentável. Essa situação pressupõe um enfoque de gestão integrada de águas compartilhadas que reconheça a interdependência dos múltiplos usos da água, bem como a consideração de objetivos econômicos, sociais

e ambientais relacionados com a gestão dos recursos hídricos. Além disso, há duas profundas razões pelas quais a questão dos cursos de água internacionais é, e continuará sendo, essencial em nível nacional e internacional com marcadas tensões que requerem esforços de cooperação constantes. Em primeiro lugar, todos precisam de água e, embora o recurso hídrico seja absolutamente essencial, sua escassez relativa aumenta constantemente.¹ Em segundo lugar, a natureza do recurso, ou seja, o fato de que flua, faz com que não se possa estabelecer direitos de propriedade absolutos sobre o recurso, sendo, nesse sentido, um recurso comum aos Estados que o compartilham (López, 2007).

¹ Ainda que em termos gerais a quantidade de água na hidrosfera permanece inalterada, sua disponibilidade relativa diminui por motivos como diminuição de sua qualidade ou o constante crescimento populacional, existindo também danos para o abastecimento local por fenômenos como as alterações climáticas ou mudanças de uso do solo, entre outros.

2. Hidropolítica dos cursos de águas internacionais

A água, fonte de vida, é também fonte de tensões e conflitos. No entanto, existem poucos estudos sobre os atores e as lutas sociais pela água; ainda menos em um tema como a geopolítica da água e a hidropolítica na América Latina.

A maioria dos estudos existentes reconhece a utilidade de algumas ferramentas teóricas. De acordo com De Alba (2007), “uma delas, como uma ferramenta para o tratamento dos conflitos pela água, é o conceito de hidropolítica. A outra é a referência espacial dos conflitos pela água, que vai nos permitir identificar ou localizar as diversas modalidades que hoje adquire o território, seja território político, institucional ou, classicamente, o território geográfico”.

A geopolítica é a ciência que, por meio da geografia política, a geografia descritiva e a história, estuda a causalidade espacial dos acontecimentos políticos e seus efeitos futuros. Lara Hernandez (2009), citando Haushofer, ressalta: “É a consciência geográfica do Estado. Ela fornece a matéria-prima com a qual o homem do Estado, de espírito criador, obtém sua obra de arte.”

A geopolítica estuda as relações de poder no espaço, com especial interesse pelos principais atores políticos, isto é, nações e organizações internacionais.

“A maioria dos conflitos, estejam ativos ou estáveis, exigem uma análise geopolítica para sua compreensão. Alguns porque não estão confinados a um território nacional, mas são de natureza transnacional (...). Outros conflitos exigem este tipo de análise porque, embora sua atividade esteja limitada a um único Estado, envolvem outros (...). Em uma elevada porcentagem dos conflitos, há poderes externos que atuam por meio alguma das Partes” (Ballesteros Martin, 2012).

Ao considerar territórios naturais como as bacias cujas águas pertencem a diferentes Estados, existe uma geopolítica da água que estuda as relações de forças que há entre os vários ato-

O que é a hidropolítica?

A hidropolítica refere-se à capacidade de instituições geopolíticas gerenciarem os recursos hídricos compartilhados de forma politicamente sustentável, isto é, sem tensões ou conflitos entre as entidades políticas (UNEP, 2007).

res estatais e não-estatais (empresas, coletivos, associações, ONGs, grupos armados, etc.) em diferentes escalas espaciais, diferentes territórios caracterizados por assimetrias de disponibilidade e iniquidades de acessibilidade à água. Destacam-se os objetivos das partes interessadas, os meios utilizados para alcançá-los e as rivalidades, tensões e conflitos decorrentes da divergência dos objetivos perseguidos por diferentes atores. Constrói-se assim, uma geopolítica da água estreitamente associada com a sua disponibilidade - estresse hídrico e deficiência crônica - (Mova-Sakany, 2009), bem como a sua qualidade.

Também é importante lembrar a constatação de Stephen C. McCaffrey (2001), relator da Comissão de Direito Internacional nos trabalhos preparatórios da Convenção de Nova Iorque: “Seria ir muito longe, considerando o estado atual do Direito Internacional, pretender que toda a água doce fosse uma *res communis*. Mas é essencial que as nações comecem a conceber o ciclo hidrológico dessa maneira”.

3. Repensando a soberania na gestão dos cursos de águas internacionais

Juntamente à questão da hidropolítica, outro impacto que tem na gestão moderna dos cursos de águas internacionais está relacionado ao conceito de soberania. Como explicaram Rios e Hernandez (2006), historicamente são produzidos dois desenvolvimentos importantes que

vão gerar diferentes regimes atendendo a uma possível dupla importância dos rios: i) a utilização dos cursos de águas internacionais para fins de navegação; e ii) a utilização de cursos de água internacionais para fins diversos dos de navegação. Durante muito tempo, os Estados a montante queriam conferir-se o direito de livre utilização das águas que passassem por seu território, sem considerar o impacto gerado a jusante. Como resultado, isso gerava protestos por parte dos Estados a jusante que se sentiam afetados.

Como antecedente, convém recordar que, em 12 de dezembro de 1895, o Procurador-Geral dos Estados Unidos, J. Harmon, proclamou uma doutrina segundo a qual seu país - Estado de águas a montante - tinha total liberdade para desviar as águas do rio Grande, sem se preocupar com o dano que tal desvio poderia produzir no México - Estado a jusante. É a doutrina que se tornou conhecida desde então como o nome de Doutrina Harmon ou da soberania absoluta, que favorecia os Estados a montante, em detrimento dos interesses das nações a jusante. Em outras palavras, segundo essa tese, o Estado a montante podia desviar e utilizar todo o volume das águas que passassem por seu território, despreocupando-se com os danos causados aos Estados a jusante.

Embora promulgada, essa tese tão radical nunca veio a prevalecer. Inclusive são os mesmos Estados Unidos que vão repudiar a Doutrina Harmon quando, nos anos cinquenta, em uma discussão com o Canadá sobre o rio Columbia, foram afetados como Estado a jusante no uso de suas águas para eletricidade (Rivers e Hernandez, 2006).

Uma doutrina diametralmente oposta à anterior, mas também extrema, é a da integridade territorial absoluta, de acordo com a qual os Estados a jusante estariam autorizados a exigir dos Estados a montante a mesma quantidade e qualidade da água fornecida pelo curso natural do rio. Essa doutrina foi reivindicada por alguns Estados a jusante, embora também não tenha se tornado parte do Direito Internacional positivo (Pastor, 2000).

SENTENÇA DA CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA SOBRE O CASO DO PROJETO GABCIKOVO-NAGYMAROS, DE 25 DE SETEMBRO DE 1997.

Em 1929, a Corte Permanente de Justiça Internacional, referindo-se à Navegação do Oder, se pronunciou da seguinte forma: “[a] comunidade de interesses em um rio navegável se torna a base de uma comunidade de Direito, cujas características principais são a perfeita igualdade de todos os Estados ribeirinhos no uso da totalidade do percurso do rio e a exclusão de qualquer privilégio de qualquer ribeirinho comparado com os outros [...]. O moderno desenvolvimento do Direito Internacional fortaleceu esse princípio para as utilizações dos cursos de água internacionais para fins diversos dos de navegação, como está evidenciado pela aprovação pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em 21 de maio de 1997, da Convenção sobre o Direito Relativo à Utilização dos Cursos de Água para fins Diversos dos de Navegação”.

Desenvolveram-se, assim, certos princípios orientadores, a fim de alcançar um equilíbrio adequado e uma razoável harmonia entre estes direitos conflitantes de valor equivalente. A teoria certamente agora consagrada pelo Direito Internacional, e que fundamenta tais princípios, é a da soberania territorial limitada dos Estados ribeirinhos. Segundo ela, cada nação ribeirinha pode usar a parte do curso de água situada no seu território, na medida em que o uso não cause danos significativos aos outros Estados ribeirinhos, reconhecendo-se a existência de uma comunidade de interesses ao redor do curso de água. A doutrina postula, portanto, uma atribuição equitativa do uso do rio e dos seus recursos.

O princípio da soberania territorial absoluta esboçado por Harmon não é mais aceito, são reconhecidos atualmente conceitos como “interesses comuns” dos Estados ribeirinhos e “soberania territorial limitada” sobre os recursos hídricos compartilhados, a fim de proporcionar a todos os Estados ribeirinhos um acesso razoável e equitativo às águas (Bernard, 1999). Efetivamente, o Direito Internacional visa encontrar um equilíbrio que trace uma linha divisória entre o uso e abuso dos direitos de uma nação.

Este enfoque ligado a uma comunidade de interesses sobre os recursos compartilhados é apresentado de acordo com a resolução 1803 (XVII), relacionada à soberania permanente sobre os recursos naturais, pronunciada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 14 de dezembro de 1962.

Nesse documento, embora se reconheça o direito dos povos e das nações à soberania permanente sobre suas riquezas e recursos naturais e seu exercício no interesse do desenvolvimento nacional e do bem-estar do povo do seu país, também se estipula que o exercício livre e proveitoso dessa soberania sobre os recursos naturais deve ser fomentado pelo respeito mútuo entre os Estados, com base na sua igualdade soberana, afirmando-se que a violação de tais direitos soberanos é contrária ao espírito e aos princípios da Carta das Nações Unidas e impede o desenvolvimento da cooperação internacional e a preservação da paz.

3.1. A gestão das externalidades e os custos de transação como elementos que desafiam o conceito tradicional de soberania

Um dos principais problemas associados à gestão dos cursos de água internacionais é que, geralmente, os Estados não assumem os custos, nem recebem os benefícios totais das externalidades que produzem. Por isso, é importante incorporar as externalidades na análise para a tomada de decisões, já que as partes buscariam reduzir os custos e capturar os benefícios, criando assim um incentivo para a cooperação entre os Estados.

Nesta perspectiva, ante a ausência de um acordo regional para internalizar reciprocamente custos e benefícios, as externalidades negativas tendem a serem sobreproduzidas porque o Estado que não as produz não encontra incentivos para absorver o custo total desta produção. Um bom exemplo disso são os problemas de poluição num curso de água internacional, onde a bacia do Estado a jusante recebe o maior custo da externalidade, o que torna necessário contar com um mecanismo institucional de cooperação que permita redistribuir custos e benefícios.

Além disso, as externalidades positivas tendem a ser menores, uma vez que o Estado “X”, embora deva enfrentar o custo total da sua produção, não recebe o benefício integral da mesma. Um exemplo desta hipótese seria uma obra de regulação de vazões para o controle de enchentes que, na ausência de acordo, deve ser combatida unilateralmente por um dos Estados, embora os seus benefícios se estendam para todos os territórios a jusante dessa infraestrutura.

3.2. Os custos de transação

Os custos de transação, geralmente, aumentam com o número de participantes. Assim, quanto maior a quantidade de atores, maior o incentivo de *free-riding* (tirar proveito do esforço coletivo sem fazer a contribuição esperada e correspondente), mais difícil de mo-

nitorar a conduta dos atores, e mais dificuldades são enfrentadas na elaboração de um acordo que altere os incentivos. Se os custos de transação são altos demais, será difícil para os Estados chegarem a um acordo, mesmo e quando os benefícios esperados no futuro forem claros.

Os custos de transação podem, também, estar submetidos a uma dinâmica de economias de escala, em que são reduzidos quando outros problemas são introduzidos. Isso pode ocorrer quando o foco da gestão integrada dos recursos hídricos tende a abordar questões relacionadas à gestão de outros recursos referidos à água, à maximização do bem-estar social e econômico equitativo e à sustentabilidade dos ecossistemas vitais, ampliando-se a agenda regional muito além da mera gestão do recurso hídrico.

Isso pode ter um impacto no esquema de segurança, gerando uma diluição de tal temática na agenda hídrica regional e de bacias, cujas águas se estendem por dois ou mais Estados, devido à introdução de muitos outros temas. Mas também é possível pensar que, se a segurança for estabelecida como o tema dominante e de alta política em toda a agenda, todos os outros temas adquirem uma lógica de segurança.

4. A dinâmica de conflito em cursos de águas internacionais

Em função dos aspectos analisados sobre política hídrica, pode-se argumentar que o potencial de conflito em torno de cursos de água compartilhados se deve em parte aos seguintes fatores-chave:

- A água é um recurso cada vez mais escasso e de menor qualidade.
- Os cursos de águas internacionais são fundamentais para o desenvolvimento e, até mesmo, para a sobrevivência de muitos Estados, sociedades e ecossistemas.

Quais são os fatores que podem originar conflitos hídricos na sua região?

As possibilidades da emergência de conflitos podem originar-se devido a uma série de fatores entre os quais estão a escassez, o compartilhamento, o acesso, os usos, a qualidade (contaminação), o desenvolvimento de infraestrutura, e a utilização política do curso de águas internacionais.

- A gestão dos cursos de águas internacionais tem um marco de princípios legais pouco desenvolvidos e, além disso, insuficientemente implementados, embora, sejam inquestionáveis os progressos graduais que refletem os acordos internacionais existentes sobre o assunto.

Embora as possibilidades de conflito possam aumentar no futuro, a evidência acumulada até agora não permite afirmar que os enfrentamentos ou conflitos manifestos pela água em nível internacional sejam a regra. Pelo contrário, como evidenciado pela base de dados da Universidade de Oregon, há mais experiência acumulada no âmbito da cooperação internacional relacionada com águas transfronteiriças que no âmbito dos conflitos.

5. Hidrodiplomacia. Cooperação em cursos de águas internacionais

O dever de cooperar e negociar entre os Estados é um princípio geral do Direito Internacional que se acentua marcadamente em relação às águas transfronteiriças. Apesar disso, as relações entre os Estados ribeirinhos podem estender-se desde a falta de cooperação até a plena colaboração.

Estas duas situações extremas não são as mais comuns, no primeiro caso porque envolve jogos de soma zero com possíveis custos elevados para os envolvidos. Índia e Paquistão, por

exemplo, não cooperaram em questões relativas à bacia do rio Indus, o que gerou a necessidade da intervenção por parte das Nações Unidas.

Outro exemplo é a falta de cooperação por parte da ex-União Soviética com o Irã no uso das águas do Volga e dos seus afluentes. A ex-União Soviética usou o Volga sem considerar as necessidades do Irã e lhe causou sérios danos por ser o Estado a jusante. Por conseguinte, o nível do mar Cáspio caiu, além de sofrer uma forte poluição.

Outros Estados limitam a sua cooperação a um contato mínimo e certa troca de informação. Isto é o que acontece, por exemplo, na bacia do rio San Juan, que se estende entre a Costa Rica e a Nicarágua.

Em contrapartida, outros Estados, sim, adotaram mecanismos de verdadeira cooperação, tais como os sete Estados europeus que estão na bacia do Reno, ou o Canadá e os Estados Unidos sobre o Saint Lawrence.

No caso da América Latina, o desenvolvimento de marcos institucionais para a cooperação em cursos de águas internacionais ainda apresenta muitas oportunidades para progredir, embora haja exemplos que oferecem uma vasta experiência no momento de análise das lições aprendidas na região (Martin, Pinto e Salinas Alcega, 2013), destacando alguns marcos gerais de longa tradição e desenvolvimento institucional, como o Tratado do rio da Prata, em 1961, ou, mais recentemente, a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica, descrita na Tabela 1.

Tomando a informação do banco de dados da Universidade de Oregon, no século XX, foram assinados 145 tratados no mundo relacionados com os recursos hídricos transfronteiriços; destes, 124 foram bilaterais e 21 multilaterais.

Em relação a sua natureza, tais tratados se dividem em 53 focados no abastecimento de água, 57 em produção hidroelétrica, 3 no controle de inundações, 9 em aplicações industriais, 6 em usos de navegação, 6 em poluição, e 1 que regula

Quadro 1. Caso da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica

A Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) tem suas origens na assinatura do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA), assinado em julho de 1978 pela Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela. Ele é o instrumento jurídico que reconhece a natureza transfronteiriça da Amazônia. O Tratado reafirma a soberania dos Estados amazônicos e incentiva, institucionaliza e orienta o processo de cooperação regional entre eles.

Em 1995, os Estados amazônicos decidiram fortalecer institucionalmente o TCA com a criação de uma Secretaria Permanente dotada de personalidade jurídica. A decisão foi implementada em 1998 com a aprovação do Protocolo de Emenda ao TCA, que instituiu oficialmente a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica como mecanismo responsável pela melhoria e fortalecimento do processo de cooperação desenvolvido no âmbito do Tratado. A OTCA tem como a mais alta instância a reunião de ministros de Relações Exteriores e, em nível nacional, os Estados contam com comissões nacionais permanentes que atuam como instâncias responsáveis pela aplicação do Tratado.

o sistema de pesca. Outro dado interessante é que dos 145 tratados, apenas 78 implementaram um plano de monitoramento, e apenas 26 dos 145 têm algum mecanismo de implementação².

Isso pode representar algum tipo de dificuldade para a efetiva implementação de marcos regulatórios e para a gestão dos recursos transfronteiriços.

² Pode-se acessar o banco de dados da Universidade de Oregon em: <http://www.transboundarywaters.orst.edu>

5.1. Quais são os principais desafios para a gestão dos cursos de águas internacionais e, particularmente, a construção de esquemas de cooperação transfronteiriça?

O primeiro desafio é como fortalecer as instituições existentes ou como desenvolver novas instituições. Esse desafio deve enfrentar dificuldades relacionadas com os conceitos de soberania e segurança. A pergunta sobre esse aspecto refere-se a que tipo de competências estariam sendo atribuídas a este esquema de cooperação transfronteiriça, já que podem variar desde as regras básicas de coordenação até estruturas de carácter supranacionais.

Em segundo lugar, a efetividade dos regimes de cooperação ambiental pode ser prejudicada por um baixo nível de consciência sobre a ameaça ambiental.

Neste caso, o desafio se apresenta na gestão de relacionamentos em que alguns atores tenham uma motivação especial para resolver problemas decorrentes da mudança ambiental, mas enfrentam a limitação de que suas preocupações não sejam compartilhadas pelos outros atores.

Há também outros desafios relacionados com a gestão dos cursos de águas internacionais, como as carências de informação em termos hidrológicos, físicos e socioeconômicos; a deficiência na formulação de planos de gestão para as bacias hidrográficas internacionais; ou dificuldades em cumprir com a normativa internacional nessa matéria.

Finalmente, existe certa fragilidade em termos de cumprimento da normativa internacional ante o carácter voluntário da jurisdição internacional, o que faz com que sejam muito fracos ou inexistentes os mecanismos para garantir o cumprimento dos acordos. Este aspecto cria um desafio em termos de conteúdo e da técnica com que as nações elaboram seus tratados, de modo que garantam a sua efetividade.

5.2. Por que são importantes as instituições de cooperação na gestão dos cursos de águas internacionais?

Do ponto de vista da gestão integrada dos recursos hídricos é importante, em nível institucional, acordar uma integração intersectorial que identifique os mecanismos de coordenação para a tomada de decisões em relação à gestão da água, considerando os níveis de descentralização mais adequados, de acordo com as condições sociais, políticas e econômicas de cada país.

Dito isso, do ponto de vista técnico, a justificativa direta de tal esquema responde à redução dos custos de transação, das externalidades negativas, e a minimização de incertezas, facilitando a comunicação entre os agentes. Além disso, considera-se que a institucionalização é a resposta para os dilemas que geram ação coletiva.

Tal redução de custos e incertezas ocorre porque são estabelecidas normas, procedimentos e mecanismos de coordenação que contribuem para que os tomadores de decisão não tenham que realizar uma análise completa da situação toda vez que devam selecionar uma alternativa.

No caso dos custos de transação, cada ator sabe que os outros atuam sob os mesmos princípios, normas, regras, procedimentos e mecanismos, porque correspondem aos definidos pelas instituições; ou seja, os participantes conhecem as regras do jogo e os limites do campo de ação. Portanto, o fornecimento e a troca de informação, por exemplo, não requerem um trabalho exaustivo toda vez que seja necessário fornecer algum dado, pois essa delimitação de espaço de ação está determinada pelo marco institucional. A incerteza é reduzida pois as partes têm confiança de que a contraparte está agindo conforme esses princípios e normas institucionais.

Da mesma maneira, e como último aspecto, a crescente importância da concepção dos marcos institucionais para a gestão dos cursos

de águas internacionais tem permeado as estruturas regionais de integração, tais como o Sistema de Integração Centro-Americana (SICA) na América Central, o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e a Comunidade Andina na América do Sul (ver exemplo na Tabela 2).

Quadro 2. Estratégia para a Gestão Integrada dos Recursos Hídricos na Comunidade Andina

A Comunidade Andina tem uma riqueza hídrica muito importante, que pode constituir-se em um poderoso fator de desenvolvimento e de bem-estar social, caso saibam gerenciá-la e aproveitá-la sustentavelmente.

Por esta razão, são prioritários o desenvolvimento e a articulação de esforços nacionais e internacionais para cooperar na Gestão Integrada de Recursos Hídricos na sub-região andina, e, assim, ver e compreender a água como um fator de integração, explorando diversas possibilidades de cooperação, e fortalecendo as capacidades dos atores envolvidos na gestão dos recursos hídricos.

Por sua topografia complexa, a região andina, especialmente a Cordilheira dos Andes, é composta por um grande número de bacias de diferentes tamanhos, desde muito grandes até as microbacias.

Todas elas têm características naturais específicas e são habitadas por populações que empregam a água em diversos usos e formas, fazendo com que a gestão dos recursos hídricos tenha que se adaptar às particularidades da sub-região. Nesse sentido, a construção da estratégia regional deve ser baseada nas características da sub-região, nas prioridades nacionais de gestão e no fortalecimento dos marcos regulatórios institucionais, políticos e normativos existentes.

6. Conclusões

A primeira coisa a que se deve atender, desde o ponto de vista da gestão dos cursos de águas internacionais, é que as bacias hidrográficas e os aquíferos – sejam nacionais ou internacionais – constituem uma unidade territorial mais adequada para o planejamento e gestão dos recursos hídricos, dessa forma, faz-se necessária uma gestão integrada dos recursos.

Em segundo lugar, e seguindo o referido anteriormente, os cursos de águas internacionais devem ser geridos de acordo com os princípios internacionalmente aceitos de uso equitativo e razoável, a obrigação de não causar danos significativos e do dever de cooperação, a consulta prévia entre as partes, etc. Todos esses elementos são encontrados nos principais instrumentos jurídicos internacionais e constituem um guia para a gestão.

Em terceiro lugar, é evidente que a gestão dos cursos de águas internacionais enfrenta, como um dos seus principais desafios, a superação dos esquemas tradicionais de segurança e soberania nacional, assim como os cursos de águas internacionais implicam na partilha de direitos e obrigações entre os Estados banhados por esses cursos.

Finalmente, o desafio central da região é a necessidade de desenvolver os marcos institucionais para a gestão dos cursos de águas internacionais. A importância de tais instituições é dada pelo fato de que reduzem custos de transação e as externalidades negativas, minimizando a incerteza e facilitando a comunicação entre os agentes. Assim, considera-se que são a resposta aos dilemas que geram os problemas de ação coletiva, como os apresentados na gestão integrada dos cursos de águas internacionais.

Referências

- Ballesteros Martín, M. Á. (2013). "Introducción ¿por qué un análisis geopolítico?", *Panorama geopolítico de los conflictos 2012*, Ministerio de Defensa (España), Madrid, pp. 10-23. Disponível em: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/panoramas/Panorama_geopolitico_2012.pdf
- Bernard, A. (1999). "Cooperación internacional a través de las comisiones de cuencas fluviales." *Sesión Técnica V: El marco para la cooperación regional e internacional relacionada con los humedales*. Documento 2. Ramsar COP7 DOC.
- De Alba, F. (2007). "Geopolítica del agua en México: La oposición entre la hidropolítica y el conflicto sociopolítico. Los nuevos rostros de las "luchas" sociales", *Revista Internacional de Desarrollo Local*. V. 8, nº 1, Mar. 2007, pp. 95-112.
- Gleick, P. (1998). *The World's Water. The Biennial Report on Freshwater Resources*. WDC: Island Press.
- GWP-SAMTAC (1999). *South America Regional Vision and Framework for Action*.
- Hernández, A. & Rodríguez, E. (2002). *Ambiente, conflicto y cooperación en la cuenca del río Lempa*. Heredia: Programa de Publicaciones Universidad Nacional.
- Hernández, A., López, A. & Jiménez, A. (2009). *Gobernabilidad e Instituciones en Cuencas Transfronterizas de América Central y México*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. FLACSO.
- Homer-Dixon, T. (1994). "Environmental Scarcities and Violent Conflict." *International Security*.
- Hurrell, A. (1993). "La Política internacional del ambiente". En: Guhl, Ernesto & Juan Tokatian (eds.). *Medio Ambiente y Relaciones Internacionales*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- Lake, D. (2000). "Regional Security Complexes: A System Approach." En: Lake, David & Patrick Morgan (Eds.) *Regional Orders: Building Security in a New World*. The Pennsylvania State University.
- Lara Hernández, J. R. (2009). *Elementos de Geopolítica. Pensamiento Humanista*, nº 6. Medellín, Colombia: Universidad Pontificia Bolivariana. Janeiro-Dezembro, pp. 41-72.
- López, A. (Editor) (2002). *Cuencas Internacionales en Centroamérica: Repensando la Soberanía Nacional*. Universidad Nacional, Universidad de Costa Rica. San José: Fundación KUKULKAN y FUNPADEM.
- López, A. (2007). *Cuencas Internacionales como Sistemas de Seguridad Compleja*. Costa Rica: Editorial Universidad Nacional. EUNA.
- López, A. (2011). "Hacia una expansión vertical y horizontal del concepto de seguridad". En: Carlos Murillo (2011): *Hacia un nuevo siglo en Relaciones Internacionales*. Universidad Nacional de Costa Rica.
- Martin, L., Pinto, M. & Salinas Alcega, S. (2013). "La Cooperación en Materia de Aguas Transfronterizas en América Latina y el Caribe". En: *Regiones Latino Americana y Paneuropea: Compartiendo experiencias y aprendiendo unos de otros*. Buenos Aires, Argentina: United Nations Economic Commission for Europe.
- McCaffrey, S. C. (2001). *The Law of International Watercourses; Non-Navigational Uses*. Oxford: Oxford University Press.
- Mova Sakanyi, H. (2009). "La géopolitique de l'eau pour une gestion stratégique des ressources hydriques", *Dounia -Revue d'intelligence stratégique et des relations internationales*, nº 1, set. 2009. En: http://www.dounia-risri.net/IMG/pdf/DOUNIAI_pp17-42.pdf
- Pastor, J. (2000). *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*. Séptima edición, 1999, reimpresión 2000. Madrid: Editorial Tecnos.

Ríos, M. & Hernández, A. (2006). *Recomendaciones de política sobre la viabilidad y oportunidad de que los Estados centroamericanos ratifiquen la Convención de Naciones Unidas sobre derecho de los usos de los cursos de aguas internacionales para fines distintos de la navegación*. Costa Rica: CRRH-CEMEDE.

Sadoff, C. & Grey, D. (2005). *Cooperation on International Rivers: A Continuum for Securing and Sharing Benefits*. International Water Resources Association. Volume 30, Number 4, Pages the World Bank, Washington, DC, USA, Dezembro 2005.

Transboundary Freshwater Dispute Database (2005). *International Freshwater Treaties Database*. <http://www.transboundarywaters.orst.edu/database>

UIFC-Unidad de Investigación en Fronteras Centroamericanas- (1999). *Fronteras Centroamericanas: Espacio de encuentros y desencuentros*. Cuaderno de estudio 1. Proyecto de Cooperación Transfronteriza en Centroamérica. San José: FUNPADEM – UCR.

UIFC-Unidad de Investigación en Fronteras Centroamericanas- (2000). *Cuencas internacionales: conflicto y cooperación en Centroamérica*. Proyecto de Cooperación Transfronteriza en Centroamérica. San José: FUNPADEM-UCR.

UNEP (2000). *Global Environmental Outlook 3. Past, present and future perspective*. London: Earthscan Publications.

UNEP (2004). Barthem, R. B., Charvet-Almeida, P., Montag, L. F. A. and Lanna, A.E. *Amazon Basin, GIWA Regional assessment 40b*. Kalmar, Sweden: University of Kalmar.

UNEP (2007). *Vulnerabilidad y Resistencia. Hidropolíticas en Aguas Internacionales. América Latina y el Caribe*. UNEP.

Wolf, A. (1999). "Conflict and Cooperation Along International Waterways." *Water Policy*. Vol. 1 #2, 1998. pp. 251-265.

Wolf, A. López, A. & Newton, J. (2007). *Hydropolitical Vulnerability and Resilience Along International Waters: Latin America and the Caribbean*. Nairobi, Kenya: UNEP, Division of Early Warning and Assessment.

Leituras complementares recomendadas

Dinar, A. (2013). *Bridges Over Water: Understanding Transboundary Water Conflict, Negotiation and Cooperation* (Second Edition). World Scientific Series on Energy and Resource Economics.

López, A. Wolf, A. & Newton, J. (2007). *Hydropolitical Vulnerability and Resilience Along International Waters: Latin America and the Caribbean*. Nairobi, Kenya: UNEP, Division of Early Warning and Assessment.

Rieu-Clarke, A. & López, A. (2013). "Why have States joined the UN Watercourses Convention?" En: *The UN Watercourses Convention in Force*. Edited by Flavia Rouche Loures and Alistair Rieu-Clarke. London and New York: Routledge.

Schmeier, S. (2013). *Governing international watercourses. River Basin Organizations and the sustainable governance of internationally shared rivers and lakes*. New York: Routledge.

Capítulo dois

Direito Internacional de Águas

▲ OBJETIVO

O tema deste capítulo será a identificação, descrição e análise dos conceitos básicos do Direito Internacional de Águas, sendo feita uma referência especial às respectivas fontes, sujeitos e princípios.

▲ OBJETIVO DE APRENDIZAGEM

Após o desenvolvimento deste capítulo, os leitores poderão:

- Compreender os elementos fundamentais deste ramo do Direito Internacional.
- Identificar a evolução doutrinária deste ramo do ordenamento jurídico.
- Identificar as fontes, princípios e sujeitos do Direito Internacional de Águas.
- Compreender a importância e a necessidade de implementação da Gestão Integrada de Recursos Hídricos (GIRH) por meio da ótica do Direito Internacional de Águas.

Introdução

O Direito Internacional de Águas é um ramo do ordenamento jurídico com características diferentes. A análise de suas fontes, sujeitos e princípios revela uma clara ligação com o Direito Internacional Público e com outros ramos do ordenamento jurídico.

A importância do estudo do Direito Internacional de Águas no marco da Gestão Integrada dos Recursos Hídricos é relevante na medida em que só é possível gerir as águas compartilhadas se as atividades se desenvolverem reconhecendo o princípio da unidade da bacia hidrográfica, o que requer também uma unidade na gestão. Além disso, o Direito é importante para a GIRH porque:

- Determina as regras de interação entre os Estados que compartilham recursos hídricos.
- Esclarece os direitos e obrigações entre os Estados, os atores e os usuários da água.
- Permite promover um enfoque de direitos e usos sustentáveis do recurso hídrico de forma holística e compartilhada.
- Permite a criação de instituições conjuntas para a gestão da água e a implementação da GIRH.

Finalmente, o Direito Internacional de Águas permite a implementação do enfoque de gestão integrada dos recursos hídricos. Seus princípios admitem uma resposta adequada aos interesses dos Estados que devem agir de maneira conjunta, objetivando uma utilização equitativa e sustentável da água, ambos pilares fundamentais da GIRH.

1. Direito Internacional Público

1.1. Definição

Os cursos de água, objeto deste capítulo, são, por sua natureza, internacionais e, portanto, são regidos pelo Direito Internacional. Mas o que é

exatamente o Direito Internacional? Definido como um sistema de regras e princípios que os Estados utilizam para regular as suas relações em diversas matérias, abrangendo questões importantes, tais como as relativas aos direitos humanos, o desarmamento, o crime internacional, os refugiados, a migração, os problemas de nacionalidade, o tratamento de prisioneiros, o uso da força, as regras para a guerra, a proteção do meio ambiente ou das águas internacionais, entre muitos outros.

Alguns têm definido o Direito Internacional como o ordenamento da “comunidade dos Estados-nações” (Conforty, 1995). Dixon (2007) o definiu como o sistema de normas e princípios que governa as relações internacionais entre Estados soberanos e outros sujeitos do Direito Internacional, incluindo organizações internacionais. Por sua parte, a Organização das Nações Unidas (2013) o denominou como aquele corpo de normas que estabelece as responsabilidades dos Estados entre si, assim como o tratamento de indivíduos dentro de suas fronteiras. A partir dessas definições, derivam-se dois pontos importantes que se destacam: o primeiro é que os destinatários da norma são os Estados e outros sujeitos do Direito Internacional; e o segundo, que as relações reguladas são essencialmente de caráter internacional.

1.2. Fontes

Do ponto de vista formal, tradicionalmente, tem-se identificado o Artigo 38, do Estatuto da Corte Internacional de Justiça, como o que contém uma lista completa sobre as fontes do Direito Internacional (Browlie, 2008). Esse artigo identificou as quatro fontes principais do Direito Internacional, entendidas como os atos, fatos e considerações dos quais deriva a criação, codificação ou extinção das regras do Direito Internacional.

A primeira fonte do Direito Internacional, de acordo com o artigo mencionado, são as convenções internacionais, comumente expressadas por meio de tratados. Os tratados, que podem receber várias denominações, como por

ESTATUTO DA CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA

Artigo 38:

“1. A Corte, cuja função é decidir em conformidade com o Direito Internacional as controvérsias que lhe forem submetidas, deverá aplicar: a. as convenções internacionais, sejam gerais ou particulares, que estabeleçam regras expressamente reconhecidas pelos Estados litigantes; b. o costume internacional como prova de uma prática geral aceita como lei; c. os princípios gerais de direito reconhecidos pelas nações civilizadas; d. as decisões judiciais e as doutrinas dos juristas mais qualificados das diferentes nações, como meio auxiliar para a determinação das regras de direito, sem prejuízo do disposto no Artigo 59”.

exemplo, protocolos, acordos, estatutos, etc., foram definidos pela Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados da seguinte maneira: “Entende-se por “tratado” um acordo internacional celebrado por escrito entre Estados e regido pelo Direito Internacional, quer conste de um instrumento único ou dois ou mais instrumentos anexos e qualquer que seja a sua denominação particular”.

A segunda fonte do Direito Internacional é o costume internacional. Os elementos para considerar que uma prática é costume internacional são a duração (espaço de tempo mais ou menos prolongado), a uniformidade da prática e seu uso reiterado. O segundo elemento definidor do costume internacional é a *opinio iuris*, ou seja, que os Estados ajam sob a convicção de que devem obedecer a essa prática de maneira obrigatória.

A terceira fonte são os princípios do Direito Internacional. Esses princípios são entendidos como os enunciados normativos gerais que servem como guia para a elaboração de regras específicas do direito; ou seja, máximas que devem informar a conduta dos Estados a respeito de sua relação com outros Estados no marco das relações internacionais, e que normalmente são expressas por meio do costume internacional e que se materializam por meio de convênios e tratados. Pela especial relevância deste ponto em matéria do Direito Internacional de Águas nos aprofundaremos nesse assunto mais adiante.

Finalmente, a quarta fonte do Direito Internacional são as decisões e sentenças judiciais que, junto com a doutrina, são consideradas fontes subsidiárias do Direito Internacional que informam constantemente o desenvolvimento da matéria.

1.3. Sujeitos

Segundo Browlie (2008), pode-se afirmar que um sujeito do Direito Internacional é um ente capaz de assumir responsabilidades e exercer direitos inclusive por meio de reclamações internacionais. Tradicionalmente o Estado foi reconhecido como o sujeito do Direito Internacional por excelência.

Do mesmo modo, a doutrina tradicional reconheceu como sujeito do Direito Internacional as organizações internacionais, que - apesar de estarem formadas pelos Estados - são entes independentes de seus membros, têm vontade própria e independente, seu âmbito de competência vai além do territorial e é especialmente funcional, também podem manter relações diplomáticas com Estados ou com outras orga-

nizações (Becerra Ramírez, 1991). Um exemplo desse tipo de sujeito seria a Organização das Nações Unidas.

Finalmente, são reconhecidos como sujeito de Direito Internacional entidades *sui generis*, organizações similares às organizações estatais. Nessa categoria, encontram-se, por exemplo, a Igreja Católica e a Soberana Ordem de Malta¹.

2. Direito Internacional de Águas

Uma vez identificados alguns conceitos básicos do Direito Internacional, iniciamos este ponto com a definição de Direito Internacional de Águas fornecida pelo professor Dante Caponera (2007), que a expôs como um ramo do Direito Internacional Público que regula as relações entre nações, ou entre nações e organizações internacionais, em matéria de águas.

Compartilhando essa definição, podem-se adiantar várias conclusões: por um lado, que o Direito Internacional de Águas é um ramo do Direito Internacional Público, matéria objeto de estudo deste manual e sobre a qual serão feitas especificações técnicas nas seções seguintes, dando ênfase em suas fontes, sujeitos e princípios orientadores; por outro lado, que o Direito Internacional de Águas é um instrumento que pode servir para a implementação da gestão Integrada dos Recursos Hídricos, uma vez que estabelece as “regras do jogo” entre um ou mais Estados que compartilham a água, no contexto de uma bacia hidrográfica. O conceito de gestão conjunta e integrada da bacia se implementa por meio do cumprimento do Direito Internacional de Águas.

¹ Cabe ressaltar que estes são os sujeitos do Direito Internacional tradicionalmente reconhecidos, no entanto é ampla a doutrina que identifica outros sujeitos de Direito Internacional. Entre os autores mais representativos da América Latina que se referem a este tema se encontram: Manuel Díez de Velazco (2013) com seu livro “Instituciones de Derecho Internacional” Antonio Remiro Brotons com seu “Derecho Internacional” (1997); e Fabián Novak, Fabián Novak Talavera e Luis García Corrochano Moyano com “Derecho Internacional Público (2000), Tomo II, Volumen 2: Sujetos de Derecho Internacional.”

2.1. Águas internacionais, curso de água internacional, bacia hidrográfica internacional. Conceitos

O Direito Internacional de Águas cunhou diferentes termos para referir-se ao seu objeto de estudo e regulação. A Tabela 5 identifica algumas das diferentes possibilidades que, nesse aspecto, são apresentadas com relação às águas compartilhadas entre dois ou mais Estados.

A distinção entre os elementos que se expõem na Tabela 5 implicará num regime mais amplo ou mais restritivo com relação ao objeto a que se referem, segundo o que se estabelece nas disposições de cada uma das normas ali identificadas. E a escolha de um desses paradigmas definirá o alcance prático da regulação que for adotada.

O que significa uma bacia se estender por vários países e qual é a aplicação prática do conceito de bacia?

Assim, a diferenciação entre um curso de água internacional - objeto da Convenção de Nova Iorque de 1997 - e uma bacia hidrográfica internacional - própria do objeto das Regras de Helsinki - tem consequências práticas no âmbito e espaço físico a ser regulado.

Essa distinção é observada por Aguilar e Iza (2009), para quem uma bacia compartilhada é uma bacia hidrográfica que se estende sobre o território de um ou mais Estados, o que a caracteriza como um recurso natural compartilhado num espaço territorial concreto; enquanto que o curso de água internacional é um conceito mais limitado que o de bacia, pois não define uma área geográfica ou territorial, mas sim, uma área que abrange um sistema de águas superficiais (rios, lagos, canais) e subterrâneas, afluentes daquelas e que normalmente fluem para uma desembocadura comum.

Tabela 5. Diferentes conceitos relacionados com águas transfronteiriças ou compartilhadas

Conceito	Instrumento Jurídico-Artigo	Definição
Bacia hidrográfica internacional	Regras de Helsinki (1966) Regra Núm. 2	Zona geográfica que se estende pelo território de dois ou mais Estados e está demarcada pela linha divisória de um sistema hidrográfico de águas superficiais e freáticas que fluem para uma saída comum.
Águas transfronteiriças	Convênio da CEPE de 1992 (Convenção de Helsinki) Artigo 1	Águas superficiais ou freáticas que marcam, atravessam ou se encontram situadas nas fronteiras entre dois ou mais Estados.
Curso de água (internacional)	Convenção sobre o Direito Relativo à Utilização dos Cursos de Água para fins Diversos dos de Navegação de 1997 Artigo 2º	Sistema de águas de superfície e subterrâneas que, em virtude de sua relação física, constituem um conjunto unitário e normalmente fluem a uma desembocadura comum.
Aquífero transfronteiriço	Resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas sobre o direito dos aquíferos transfronteiriços A/RES/63/124 de 2009 Artigo 2	Aquífero: Formação geológica permeável portadora de água, situada sobre uma camada menos permeável, e a água contida na zona saturada da formação. Sistema aquífero: uma série de dois ou mais aquíferos que estão conectados hidráulicamente.

A definição de águas transfronteiriças – comparável só em certos aspectos ao conceito de bacia transfronteiriça, ainda que sem referência à área geográfica – é a que busca o Convênio da Comissão Econômica das Nações Unidas para a Europa (UNECE ou ECE) de 1992, sobre a Proteção e Utilização dos Cursos de Águas Transfronteiriças e dos Lagos Internacionais – também conhecido como o Convênio de Helsinki –, em sua seção de definições.

Conforme visto anteriormente, pode-se afirmar que, apesar da Convenção de 1997 vincular-se ao direito relativo às bacias transfronteiriças ou estendidas por vários Estados, seu âmbito de aplicação não é a bacia hidrográfica (como no caso das Regras de Helsinki), mas sim o curso de água internacional. Esse curso não é definido como uma área geográfica, mas como o sistema de águas de superfície e subterrâneas que, em virtude de sua relação física, constitui um conjunto unitário e normalmente flui a uma desembocadura comum, e algumas de suas partes encontram-se em Estados diferentes.

A diferença fundamental entre esses dois conceitos é conferida pelo fato de que a bacia hidrográfica internacional é um conceito integrador que se define como uma área geográfica e, portanto, mais holístico que o do curso

de água internacional, já que conceito de bacia abarca outros recursos naturais associados a essa geografia. O conceito de curso de água internacional, ao contrário, é mais limitado, visto que somente inclui as águas superficiais e as subterrâneas que são afluentes daquelas, sendo que todas essas são definidas como um sistema de águas.

Essas definições básicas demonstram que, se não for estabelecido adequadamente o objeto de regulação, existiria uma dificuldade inerente para a governabilidade das águas compartilhadas, por isso é de suma importância definir claramente o enfoque do que é o que se regula e governa.

Nesse sentido, a Parceria Mundial pela Água – GWP, sigla em inglês – definiu a GIRH como um processo de promoção da gestão e o desenvolvimento coordenados da água, do solo e dos recursos relacionados, com o objetivo de maximizar os benefícios econômicos e sociais de forma equitativa e que não comprometa a sustentabilidade dos ecossistemas. Com isso, o conceito de bacia hidrográfica é o que mais se ajusta e serve aos objetivos da GIRH.

Para poder obter a implementação de uma GIRH adequada, é necessário, portanto, considerar a indivisibilidade e a complexidade do ob-

jeto de regulação, em que se deve coordenar a gestão da água, do solo e de outros recursos juntamente com o desenvolvimento econômico-social e ambientalmente sustentável.

Isso quer dizer que, num contexto ideal, quando os Estados almejem regular suas águas compartilhadas, é importante que considerem uma definição ampla e compatível com o paradigma da GIRH, como aquela proposta a partir do conceito de “bacia hidrográfica”, abarcando muito mais que água - ao incluir o território e outros recursos relacionados - superando-se, assim, o conceito mais limitado que se propõe a partir do termo “curso de água internacional”.

2.2. Fontes do Direito Internacional de Águas

O Direito Internacional de Águas faz parte do Direito Internacional e, como tal, compartilha com ele suas fontes. Esta seção abordará cada uma das fontes do Direito Internacional de Águas.

2.2.1. Os tratados no Direito Internacional de Águas

Atualmente existem múltiplos tratados relacionados com temas sobre a água. No entanto, como especificaremos, destacam-se duas convenções de caráter global que são de grande importância e que possuem, e seguirão possuindo, um papel preponderante no desenvolvimento e na aplicação do Direito Internacional de Águas. Vale ressaltar que, com relação à GIRH, ambas as convenções marcam as pautas a serem seguidas para que eventualmente, por meio de convênios particulares para bacias específicas, a GIRH possa ser implementada. Ou seja, as convenções globais servem como um marco de referência para a GIRH.

2.2.2. Convenções

2.2.2.1. Convenção sobre o Direito Relativo à Utilização dos Cursos de Água para fins Diversos dos de Navegação (Convenção de 1997)

A convenção de 1997 é um dos pilares do Direito Internacional de Águas já que consolida, desenvolve e promove os princípios, faculdades e obrigações que derivam do costume internacional. A convenção determina princípios gerais e dedica uma seção ao tema de “medidas projetadas” sobre os cursos de água, e outra à “proteção, preservação e gestão” dos cursos de água.

A convenção, que entraria em vigor em agosto de 2014, foi considerada pela Corte Internacional de Justiça para estabelecer a vigência dos princípios do Direito Internacional de Águas mesmo antes de sua vigência (ver o caso Gabčíkovo-Nagymaros).

2.2.2.2. Convênio da CEPE de 1992 sobre a Proteção e Utilização dos Cursos de Águas Transfronteiriças e dos Lagos Internacionais - também conhecido como o Convênio de Helsinki

A comissão Econômica para a Europa das Nações Unidas (ECE ou UNECE) é uma comissão regional das Nações Unidas para promover o desenvolvimento econômico, que afeta os Estados-membros da dita Comissão com relação à proteção e à gestão das águas transfronteiriças. Em 1992, a CEPE aprovou o Convênio sobre a Proteção e Utilização dos Cursos de Águas Transfronteiriças e dos Lagos Internacionais, que é um acordo ambiental de caráter regional.

O objetivo primordial do Convênio é reforçar as medidas de âmbito local, nacional e regional, a fim de proteger as águas transfronteiriças, tanto superficiais como subterrâneas, e garantir seu uso ecologicamente sustentável. O convênio está em vigor desde 1996 e seu âmbito de aplicação era desde sua formulação e até final de 2013, na região da CEPE. No entanto, as partes tomaram a decisão de abrir a possibilidade de adesão a esse instrumento a todos os Estados integrantes do

sistema das Nações Unidas, a partir do final do ano de 2013. Com isso, o Convênio passa a ser um instrumento global que fortalecerá o regime de Direito Internacional de Águas.

2.2.3. Acordos de bacia

Além das duas convenções globais que auxiliam o Direito Internacional de Águas, existe uma quantidade importante de tratados que regulam bacias específicas, aos quais serão feitas referências no capítulo 4 deste manual. A importância desses acordos ou tratados específicos de bacia, com relação à GIRH, é que permitem sua implementação prática por meio do estabelecimento de uma série de regras e normas que identifiquem os princípios da GIRH como o marco regulatório da bacia, por um lado, e por outro lado, por meio do estabelecimento de instituições conjuntas para a gestão conjunta da bacia.

2.2.4. Jurisprudência internacional

O Direito Internacional de Águas também foi considerado por tribunais internacionais e pela jurisprudência internacional, contribuindo para o desenvolvimento dessa disciplina. Nas décadas de 1920 e 1930, ocorreram os célebres casos dos rios Oder e Meuse, produto dos quais se desenvolveu a ideia da bacia como uma comunidade de interesses.

Outro caso de grande importância é o do rio Danúbio (Gabcikovo-Nagymaros). A Corte Internacional de Justiça (CIJ) apontou em sua decisão a existência de uma obrigação geral dos Estados de assegurar que as atividades que se desenvolvem dentro de suas jurisdições ou sob seu controle respeitem o ambiente e as áreas fora das jurisdições nacionais. Isto se relaciona diretamente com o conceito de “comunidade de interesses” elaborado em 1929 na decisão da Corte Permanente de Justiça Internacional sobre o rio Oder. Deve-se destacar o ponto no qual a Corte entendeu que o desvio das águas do rio por parte da Checoslováquia constituía uma medida desproporcional diante da denúncia húngara

Como se regula uma bacia que se estende através de um ou mais Estados e que relação isso tem com a GIRH?

ra do Tratado de 1977. A Corte chegou a essa conclusão se baseando no princípio da utilização equitativa e razoável, e não nas disposições do Tratado de 1977.

Um caso mais recente é das papelarias no rio Uruguai (Argentina vs. Uruguai²). Nesse caso, a decisão da CIJ é de grande importância, uma vez que essa corte se manifesta a respeito dos Estudos de Impacto Ambiental (EIA), deixando claro que, a partir das práticas dos Estados nos anos recentes, a obrigação de realizar um EIA para projetos que possam ter um impacto transfronteiriço é um requerimento e uma obrigação de acordo com o Direito Internacional. Como já foi afirmado no início deste capítulo, o costume internacional constitui uma prática comumente aceita como direito para um número importante de nações da comunidade internacional. O costume pode transformar-se em um tratado por meio do procedimento de sistematização em normas escritas, chamado de codificação. Exemplo de codificação em matéria de direito de águas é a Convenção de 1997.

2.2.5. Doutrina de especialistas

No processo de codificação do Direito Internacional, é relevante o Relatório da Comissão de Direito Internacional sobre o trabalho realizado no seu 46º período de sessões de 1994, porque inclui precisamente o relatório e a proposta de articulação que, em seguida, transforma-se na Convenção sobre o Direito Relativo à Utilização dos Cursos de Água para fins Diversos dos de Navegação de 1997; e a participação de três entidades civis cujo objetivo central é contribuir para a codificação do Direito Internacional, como são a Associação de Direito Internacional

² Para mais informação, ver o estudo de caso neste mesmo manual. Pág. 65.

– ILA, sigla em inglês –, o Instituto de Direito Internacional – IDI, sigla em francês – e a Associação Internacional de Direito de Águas – AIDA, sigla em espanhol.

Entre as propostas da ILA, destacam-se as Normas de Helsinki (1996) sobre águas superficiais, as Normas de Montreal (1982), relativas à poluição, e as Normas de Seul, relativas às águas subterrâneas. A partir do IDI, destacam-se as colaborações expostas na Resolução de Madrid (1911) relativa à regulação das águas dos cursos de água para usos diferentes da navegação, a Resolução de Salzburgo (1961) sobre o direito dos Estados ao uso das águas dos cursos de água internacionais para fins diversos dos de navegação, a Resolução de Atenas (1979) relativa à poluição de rios e lagos. Entre as propostas da AIDA, destaca-se o Modelo de Acordo sobre Aquíferos Transfronteiriços, que se encontra no Modelo de Acordo de Bellagio (1989).

Os textos propostos pela ILA, IDI e AIDA não têm caráter vinculante, mas suas propostas são consideradas fontes do Direito Internacional porque foram preparadas por especialistas e contém análise e interpretação legal e de direito comparado, valioso para conhecer e compreender o regime jurídico das águas dos cursos de águas internacionais, lagos e aquíferos transfronteiriços.

2.2.6. Princípios gerais do Direito Internacional de Águas

Como observado nos parágrafos anteriores, existe um corpo normativo que foi criado com base nos princípios do Direito Internacional de Águas. Esses princípios são a base dessa matéria e estabelecem os postulados pelos quais os Estados devem ser regidos com relação aos cursos de águas internacionais que compartilham. São tradicionalmente divididos em princípios substantivos ou de procedimento, dependendo se os direitos e obrigações forem de fundo ou de forma, conforme se explica a seguir.

2.2.6.1. Princípios substantivos

Os princípios substantivos do Direito Internacional são aqueles que determinam os direitos e obrigações dos Estados em relação aos cursos de água internacional que compartilham.

É importante reconhecer que esses princípios orientadores são compatíveis com um enfoque de GIRH, pois procuram gerar um marco normativo baseado na equidade, no reconhecimento da interdependência dos múltiplos usos da água, na igualdade de gênero, na promoção do desenvolvimento econômico e social equitativo e no respeito aos ecossistemas. Portanto, pode-se afirmar que os princípios substantivos do Direito Internacional de Águas servem como marco regulatório e base normativa para a implementação da GIRH.

2.2.6.2. Utilização equitativa e razoável

Um dos princípios mais importantes que tem sido desenvolvido no Direito Internacional de Águas é o da “utilização equitativa e razoável”. A Convenção de 1997, especificamente no Artigo 5, previu esse princípio e o enquadra como um dos pilares sobre os que são estabelecidas as relações entre nações que compartilham a água, ao mesmo tempo em que o já mencionado caso Gabčíkovo-Nagymaros também reafirmou a sua importância.

A base conceitual sobre a qual repousa o princípio é o da utilização do curso de água que é qualificada pelos conceitos de “equitativo” e “razoável”. Observe que “equitativo” e “razoável” não são sinônimos de “igualitário”, mas referem-se com maior exatidão a uma lista não exaustiva de critérios desenvolvidos no Artigo 5º da referida Convenção.

Os critérios podem ser classificados basicamente em aspectos ambientais e biofísicos da bacia, como também em aspectos sociais e necessidades econômicas das Partes, incluindo a dependência populacional e usos atuais e futuros.

ARTIGO 5º DA CONVENÇÃO DE 1997: UTILIZAÇÃO E PARTICIPAÇÃO EQUITATIVAS E RAZOÁVEIS

1. Os Estados que fazem parte do curso de água utilizarão em seus respectivos territórios um curso de água internacional de forma equitativa e razoável. Especificamente, os Estados do curso de água irão utilizar e irão aproveitar um curso de água internacional com a finalidade de conseguir uma utilização eficaz e sustentável e o aproveitamento máximo compatíveis com a proteção adequada do curso de água, considerando os interesses dos Estados do curso de água específico.

2. Os Estados do curso de água participarão no uso, aproveitamento e proteção de um curso de água internacional de forma equitativa e razoável. Tal participação inclui tanto o direito de utilizar o curso de água, como o dever de cooperar em sua proteção e aproveitamento, em conformidade com a presente Convenção.

2.2.6.3. Dever de não causar dano significativo

O princípio de não causar um dano significativo³ às águas de outro Estado deriva de um princípio mais amplo do Direito Internacional, de acordo com o qual, se um Estado chegar a causar um dano, tem o dever de repará-lo. No contexto específico da água, um Estado não deve utilizar as águas compartilhadas de modo que seu uso resulte em um dano significativo para outros Estados que utilizam esse recurso. A obrigação não está limitada apenas ao Estado, abrange também os seus interesses. Este princípio foi incorporado na maioria das convenções e tratados internacionais.

2.2.6.4. Princípios de procedimento

Estes princípios desenvolvem o processo para reger cursos internacionais de água e orientam as condutas que os Estados devem observar nas suas relações com seus coribeirinhos. Esses princípios de procedimento são essenciais para implementar os princípios substantivos.

2.2.6.5. Obrigação geral de cooperar

Uma das obrigações que se recomenda, com base no Direito Internacional, é a de cooperar com outros Estados. A cooperação de boa-fé é necessária para a proteção e a sustentabilidade dos cursos de águas internacionais, considerando que tais recursos são compartilhados e requerem que todas as partes colaborem de forma conjunta para sua gestão efetiva. Esse princípio tem sido afirmado em diversos instrumentos de Direito Internacional, nos quais se reitera o caráter essencial da cooperação. No entanto, apesar de haver um consenso a respeito da importância do papel da cooperação no Direito Internacional de Águas e dos benefícios derivados dela, essa

³ De acordo com a Comissão de Direito internacional das Nações Unidas, o significado da palavra "significativo" (significant), embora tenha ambiguidades que devem ser especificadas em cada caso específico, segundo as considerações de fato, é algo mais do que é detectável, mas sem que chegue a atingir o nível de grave ou substancial. "O dano deve produzir um efeito realmente prejudicial em áreas como, por exemplo, a saúde humana, a indústria, as propriedades, o meio ambiente ou a agricultura em outros Estados. Esses efeitos nocivos devem poder ser medidos com critérios reais e objetivos" (Anuário da CDI 1996, vol. II, p. 119).

Quais são os princípios que regem a conduta dos Estados da bacia e quais têm relação direta com a GIRH?

não é uma obrigação absoluta. O resultado é que ainda há uma necessidade de promover a cooperação entre Estados para a gestão dos seus recursos compartilhados.

2.2.6.6. Obrigação de notificação prévia e consulta

Essa obrigação implica que os Estados devem notificar ou avisar com suficiente antecedência aos Estados ribeirinhos sobre as atividades que podem ter um impacto negativo sobre o curso de água internacional. Se um Estado deve notificar os outros Estados ribeirinhos com antecedência ante a possibilidade de efeitos adversos, então há uma responsabilidade prévia para determinar quais são os efeitos e impactos de qualquer atividade que se desenvolva no curso de água internacional.

Que desafios para a gestão integrada de bacias podem ser identificados na sua região?

Com a obrigação de notificação prévia, normalmente coexiste a obrigação de consulta. Se a consulta não alcançou o status de um princípio de Direito Internacional, a experiência demonstra que é um guia muito útil e importante. Esse princípio estabelece as bases para uma futura cooperação entre as partes, sempre que a comunicação constante, eficaz e institucional gere confiança para melhorar as relações entre nações.

2.2.6.7. Obrigação de trocar dados e informações regularmente

Um princípio emergente em Direito Ambiental no Direito de Águas é o intercâmbio regular e informação. Foi incorporado ao texto da Convenção de 1997 no seu Artigo 9º. O inter-

câmbio regular de informação relevante é ideal, pois permite que as Partes o compartilhem nos momentos adequados, especialmente naqueles antes do desenvolvimento de atividades que possam ter algum impacto na bacia. Ou seja, é um mecanismo para materializar a cooperação entre nações.

2.2.6.8. Avaliações do impacto ambiental

Um princípio relacionado com o intercâmbio regular de informações e de dados é o de uso e promoção dos estudos de impacto ambiental e o monitoramento constante do estado das águas compartilhadas. Essa ferramenta é muito importante, pois permite aos Estados contarem com a informação pertinente sobre o estado das águas, bem como atividades projetadas em um determinado curso de água. O EIA foi reconhecido pela Corte Internacional de Justiça como princípio de Direito Internacional no caso já mencionado do rio Uruguai.

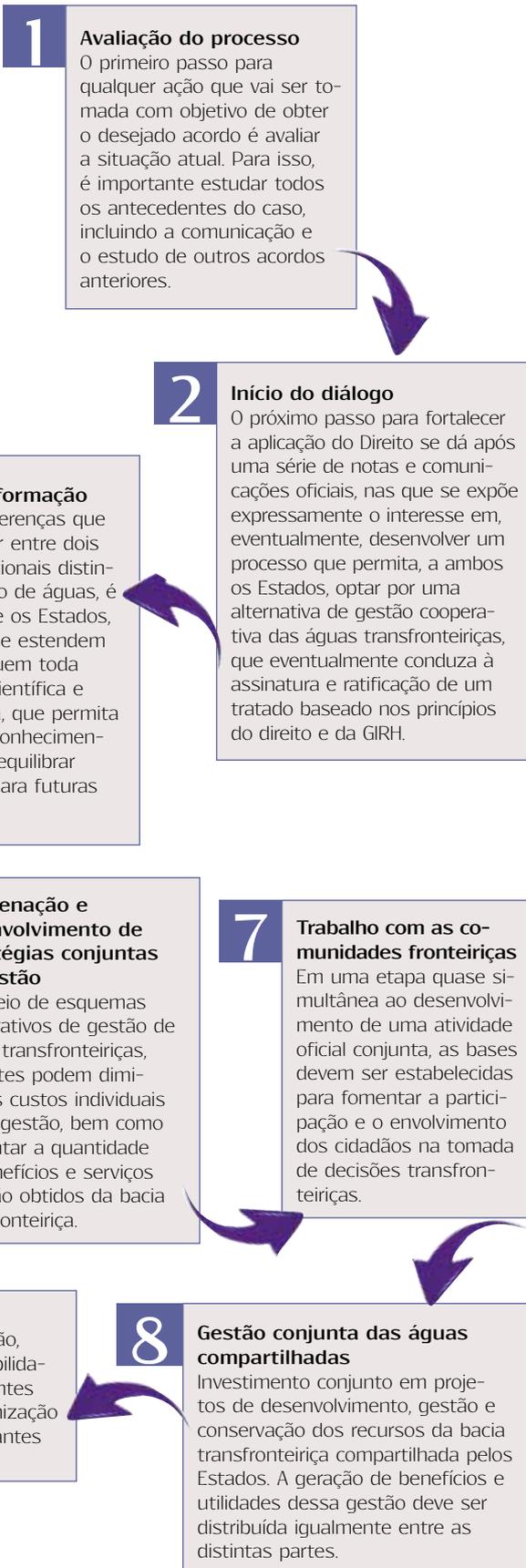
2.2.6.9. Mecanismos de resolução de conflitos

O Direito Internacional, conforme indicado na carta das Nações Unidas, obriga os Estados a resolverem qualquer disputa ou potenciais conflitos de forma pacífica. Este é um princípio fundamental do Direito Internacional, que não escapa do contexto das águas compartilhadas. O princípio, como tal, foi desenvolvido principalmente no artigo 33 da Convenção de 1997, segundo o qual: "Em caso de litígio entre duas ou mais Partes sobre a interpretação ou aplicação da presente Convenção, as Partes interessadas, na ausência de um acordo aplicável entre elas, tentarão resolvê-lo por meios pacíficos, em conformidade com as seguintes disposições...". Considerando o que foi dito referente a possíveis futuros conflitos sobre a água, esse princípio dentro do Direito Internacional e no âmbito da Convenção é de extrema importância diante de possíveis situações de crise.

Quais atividades são permitidas e quais deveriam ser proibidas dentro de uma bacia que se estende por vários Estados?

3. Recomendações para uma aplicação mais efetiva do Direito Internacional de Águas na América Latina

Os seguintes alinhamentos⁴ correspondem a um processo ideal e linear, em que simplifica a realidade da negociação, da diplomacia e do Direito Internacional no contexto de uma bacia transfronteiriça. No entanto, podem servir de guia como modelo de etapas ou de passos próprios de uma política transfronteiriça dominada pelo Direito Internacional de Águas e os princípios da GIRH.



⁴ Fonte: Aguilar, G., & Iza (2009), A. Gobernanza de Aguas Compartidas: Aspectos jurídicos e institucionales. IUCN Environmental Policy & Law Paper N° 58 rev. Gland, Suíza.

4. Conclusões

Neste capítulo, foram desenvolvidos temas básicos do Direito Internacional, ou seja, suas fontes, sujeitos e princípios. Isso como preâmbulo para estudar mais detalhadamente os princípios e as regras do Direito Internacional aplicáveis a águas internacionais.

Esses instrumentos são fonte e marco do Direito Internacional de Águas, já que estabelecem certos parâmetros que permitem aos Estados guiar suas relações com vínculo à cooperação em águas compartilhadas, e também são fundamentais para promover a conservação e o uso sustentável dos corpos de água. São esses: o dever de trocar informação, a participação de todas as nações que formam parte da bacia, o dever de não causar danos significativos e o de utilizar a água de forma equitativa e razoável.

Por outro lado, neste capítulo se traçou um importante debate com relação ao âmbito da aplicação desse sistema de normas: aplica-se ao curso de água, às águas transfronteiriças ou à bacia hidrográfica? Essa precisão terminológica tem grandes implicações práticas, pois condiciona de alguma forma, a visão dos rios - em maior medida - como componentes fundamentais do ecossistema, no qual desempenham funções vitais e prestam uma ampla gama de serviços que vão desde a conservação da diversidade biológica, até o reabastecimento de aquíferos e a preservação dos modos de vida. A vantagem de uma aproximação ou visão de bacia é que promove uma gestão integral das águas sob uma visão holística que leve em conta o recurso - nesse caso o rio e os recursos naturais a ele associados - sem os impedimentos que possam ser apresentados pelas divisões políticas ou administrativas.

O direito internacional de Águas, para esses fins, deve ser contextualizado no sentido de promover a aproximação e a cooperação dos Estados e servir de base para adotar acordos particulares para bacias hidrográficas específicas, em particular buscando estabelecer um marco institucional para a implementação da Gestão Integrada dos Recursos Hídricos. Precisamente, os princípios e regras mais importantes do Direito Internacional aplicados às águas compartilhadas dentro de um contexto de bacias hidrográficas internacionais e com um enfoque em ecossistemas buscam essa finalidade.

Referências

- Aguilar, G., & Iza, A. (2009). *Gobernanza de Aguas Compartidas: Aspectos jurídicos e institucionales*. IUCN Environmental Policy & Law Paper N° 58 rev. Gland, Suíza.
- Becerra Ramírez, M. (1991). *Derecho Internacional Público*. México D.F: Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM.
- Browlie, I. (2008). *Principles of Public International Law* (7a edición ed.). New York: Oxford University Press Inc.
- Caponera, D. A. (2007). *Principles of Water Law and Administration*. National (2a ed.). London: Taylor and Francis Group.
- Conforty, B. (1995). *Derecho Internacional*. (R. E. Vinuesa, Trad.) Buenos Aires: Zavalia.
- Diez de Velasco, M. (2013). *Instituciones de Derecho Internacional Público* (18o ed.). Tecnos.
- Dixon, M. (2007). *Textbook on International Law* (6a Edición ed.). New York: Oxford University press Inc.
- Novak, F., & García Corrochano, L. (2003). *Derecho Internacional Público*. T.II. Lima: PUCP. Fondo Editorial.
- Remiro Brontons, A. (2010). *Derecho Internacional*. Curso General. Valencia: Tirant lo Blanch.
- UN (2013). *United Nation Global Issues*. Recuperado el 19 de noviembre de 2013, de www.un.org/en/globalissues&internationalallaw/
- UN A/RES/51/229 de 8 de julio de 1997 Recuperado el 9 de diciembre de 2013 <http://www.un.org/documents/ga/res/51/ares51-229.htm>
- ### Leituras complementares recomendadas
- Aguilar, G., & Iza, A. (2009). *Gobernanza de Aguas Compartidas: Aspectos jurídicos e institucionales*. IUCN Environmental Policy & Law Paper N° 58 rev. Gland, Suíza.
- Global Water Partnership and International Network of Basin Organizations (2012). *The Handbook for Integrated Water Resources Management for Transboundary Basins of Rivers, Lakes, and Aquifers*.
- McCaffrey, S.C. (2007), *The Law of International Watercourses*, Oxford University Press, 2nd ed.
- McIntyre, O. (2007). *Environmental Protection of International Water Courses under International Law*, Aldershot, U.K.: Ashgate Publishing.
- Rieu-Clarke, A. and Rocha-Loures, F. (2013). *The UN Watercourses Convention in Force: Strengthening International Law for Transboundary Water Management*, Routledge Publishing.
- Tanzi, A. (2001). *The United Nations Convention on the Law of International Watercourses: A Framework for Sharing (International and National Water Law and Policy Series, 5)*, Spring Publishing.
- UNDP-GEF International Waters Program (2011). *International Waters: Review of Legal and Institutional Frameworks*.
- UNESCO (United Nations World Water Development Report) (2006). *Water - A Shared Responsibility*, Barcelona: UNESCO Publishing.
- Wouters, P., and Wallace, J. (2006). *Hydrology and Water Law - Bridging the Gap*, IWA Publishing.
- ### Páginas web recomendadas
- Agua e Natureza <http://www.waterandnature.org/>
- Ferramentas da Global Water Partnership para a implementação da GIRH <http://www.gwp.org/es/TOOL-BOX/>
- Plataforma de Direito e Governança da UICN <http://www.waterlawandgovernance.org/es>
- Sobre a Convenção de Nova York de 1997 <http://www.unwatercoursesconvention.org/>

Capítulo três

Direito Internacional de Águas na América Latina

Temas legais e estudo de casos

▲ OBJETIVO

O presente capítulo fornece uma visão panorâmica sobre a situação do Direito Internacional de Águas na América Latina.

▲ OBJETIVO DE APRENDIZAGEM

Depois de estudar o capítulo, o leitor poderá identificar os principais acordos internacionais relativos a águas transfronteiriças existentes na América Latina. Também, poderá identificar as principais normas substantivas contidas nesses acordos, os diversos procedimentos de consulta entre Estados, as mais importantes instituições que governam estes acordos, além de conhecer quais são os mecanismos de resolução de controvérsias mais utilizados entre os Estados signatários, tendo como referência geral a Convenção sobre o Direito Relativo à Utilização dos Cursos de Água para fins Diversos dos de Navegação de 1997.

Introdução

A América Latina tem um vasto catálogo de tratados internacionais relativos aos cursos de águas internacionais. Muitos deles referem-se à navegação ou a temas específicos (hidroeletricidade, água potável e saneamento, entre outros), e poucos tentam aproximações contemporâneas para a gestão dos recursos hídricos, tal como proposto a partir da Gestão Integrada de Recursos Hídricos.

A partir de uma perspectiva moderna do Direito Internacional de Águas, e de acordo com o Professor Stephen McCaffrey (Universidade do Pacífico, Califórnia, Estados Unidos da América), e a Convenção das Nações Unidas de 1997 sobre o Direito Relativo à Utilização dos Cursos de Água para fins Diversos dos de Navegação, a região possui desafios pendentes com relação à cooperação para o desenvolvimento.

De particular importância, é a introdução de matérias ambientais, já que não estão amplamente incorporadas pelos tratados internacionais relacionados aos cursos de águas internacionais na região. A GIRH, embora tenha sido incorporada por inúmeras legislações nacionais dos Estados da região, precisa ser promovida e entendida como uma ferramenta de cooperação para as bacias hidrográficas transfronteiriças.

Tornam-se de particular interesse, nesse sentido, o Acordo sobre o Aquífero Guarani (2001), o Acordo para o aproveitamento Múltiplo dos Recursos da Alta Bacia do rio Bermejo e do rio Grande de Tarija (1996), nos que se estipula que seu objeto será o desenvolvimento sustentável, a otimização do uso dos recursos hídricos compartilhados, e que estes sejam geridos de forma racional e equitativa. Da mesma forma, no Protocolo Adicional sobre a Proteção dos Recursos Compartilhados entre a Argentina e o Chile (1991), indica-se expressamente a GIRH como mecanismo ao que devem submeter-se “... as ações e programas relativos ao aproveitamento dos recursos hídricos compartilhados” (Art. 1).

De acordo com Martin, Pinto e Salinas Alcega (2013), na região há pelo menos 34 acordos so-

bre recursos hídricos internacionais. Todos eles incidem sobre bacias transfronteiriças, sendo o caso do Amazonas, um dos mais regulamentados. Nesse último caso, oito Estados estão ligados por pelo menos quatro acordos, que são: a) acordo para a construção de uma usina hidrelétrica no rio Beni (Bolívia e Brasil, 1984 e 1988); b) Tratado de Cooperação Amazônica (Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Peru, Suriname e República Bolivariana da Venezuela, 1978, 1995 e 1998); c) Convênio para a exploração de bacias hidrográficas binacionais dos rios Puyango-Tumbes e Catamayo-Chira (Equador e Peru, 1971); e d) Tratado de Comércio e navegação (Equador e Peru, 1998). Adicionalmente, essa bacia possui dois órgãos de governo oriundos dos acordos, que são a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica e a Comissão conjunta Peruana-equatoriana para as bacias Puyango-Tumbes e Catamayo-Chira. A bacia do rio da Prata também possui numerosos acordos internacionais e igual número de agências por parte dos governos que estabeleceram os acordos.

Os mesmos autores indicam a existência de vários acordos internacionais de caráter binacional que regulam aspectos específicos sobre os recursos hídricos compartilhados. No entanto, apesar da existência dessa multiplicidade de acordos, muitos deles não se traduzem em tratados internacionais e a região não adotou um acordo regional sobre essa matéria e nem sequer assinou a Convenção das Nações Unidas de 1997 sobre o Direito Relativo à Utilização dos Cursos de Água para fins Diversos dos de Navegação, com exceção da República Bolivariana da Venezuela e do Paraguai¹. A não adoção dessa Convenção significa que os Estados da região não chegaram a um acordo unívoco sobre algumas disposições, como as contidas nessa Convenção, tais como a utilização equitativa e razoável; participação equitativa; não causar dano significativo; notificação prévia de medidas previstas; proteção e preservação dos ecossistemas ligados aos cursos de água; prevenção, redução e controle da poluição; e consultas sobre a gestão de um curso internacional.

¹ Ainda que nenhum desses Estados tenha ratificado tal Convenção.

Observa-se que, em uma alta porcentagem, os acordos internacionais revisados são genéricos e se referem a temas específicos, como por exemplo, a navegação ou a exploração hidroelétrica. Em outros casos, a preocupação com o meio ambiente é explícita e se inclui como uma preocupação adicional como, por exemplo, nos casos do Tratado para o aproveitamento dos recursos hídricos compartilhados das áreas limítrofes do rio Uruguai e de seu afluente o rio Peperi-Guaçu (1980), o Tratado do rio da Prata e sua Frente Marítima (1980), o Estatuto do rio Uruguai (1973), e o Tratado entre as Repúblicas de El Salvador, Guatemala e Honduras para a Execução do Plano Trifinio (1997).

Em alguma medida, e apesar da GIRH não ser mencionada, sim, é possível indicar que alguns instrumentos contém uma visão integrada da gestão dos recursos hídricos ao envolver diversos enfoques dessa gestão na preocupação central de ditos acordos internacionais.

Qual é a dimensão da GIRH mais relevante a ser promovida num acordo internacional?

(Pense nas principais bacias de seu país)

1. Normas substantivas

Os acordos internacionais revisados podem ser ordenados conforme as seguintes matérias:

1.1. Acordos de hidrogeração

- Tratado de Yacyretá (1973, Argentina-Paraguai).
- Tratado de Itaipu (1973, Brasil-Paraguai).
- Acordo para a construção de uma usina hidroelétrica no rio Beni (1984 e 1988, Bolívia e Brasil).
- Tratado de Cooperação Amazônica (1978, 1995 e 1998, Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Peru, Suriname e República Bolivariana da Venezuela).

1.2. Acordos de transporte fluvial

- Tratado de Navegação dos Rios Paraná, Paraguai e rio da Prata (1967, Argentina-Paraguai).
- Acordo Múltiplo de Transporte Fluvial pela Hidrovia Paraguai-Paraná (1992, Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai e Uruguai).
- Tratado de Comércio e Navegação (1998, Equador-Peru).
- Acordo sobre Transporte Fluvial Transversal Fronteiriço de Passageiros, Veículos e Cargas (1997, Argentina-Brasil).

1.3. Acordos de interesse múltiplo

- Acordo para o Aproveitamento Múltiplo dos Recursos da Alta Bacia do rio Bermejo e do rio Grande de Tarija (1996, Argentina-Bolívia).
- Tratado da Bacia do Prata (1969, Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai e Uruguai).
- Acordo constitutivo da Comissão Binacional Administradora da Bacia Inferior do rio Pilcomayo (1995, Argentina, Bolívia e Paraguai).

- Tratado do rio da Prata e sua Frente Marítima (1973, Argentina-Uruguai).
- Estatuto do rio Uruguai (1973, Argentina-Uruguai).
- Ajuste Complementar ao Acordo de Cooperação para o Aproveitamento dos Recursos Naturais e o Desenvolvimento do rio Quarai (1991, Brasil-Uruguai).
- Tratado de Aproveitamento dos Recursos Naturais da Bacia Lagoa Mirim (1977, Brasil-Uruguai).
- Tratado entre as Repúblicas de El Salvador, Guatemala e Honduras para a execução do Plano Trifinio (1997, El Salvador, Guatemala e Honduras).
- Tratado de Cooperação Amazônica (1978, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela).

1.4. Acordos sobre gestão de recursos hídricos transfronteiriços

- Acordo sobre o Aquífero Guarani (2001, Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai).
- Tratado para o Aproveitamento dos Recursos Hídricos Compartilhados das áreas limítrofes do rio Uruguai e de seu afluente o rio Peperi-Guazu (1980, Argentina-Brasil).
- Protocolo adicional sobre proteção dos recursos compartilhados entre Argentina e Chile (1991, Argentina-Chile).
- Acordo complementar sobre cooperação na área de recursos hídricos (1975, Brasil-Uruguai).
- Acordos relativos ao Lago Titicaca (Bolívia-Peru).

Esses tópicos permitem identificar os principais eixos temáticos dos acordos internacionais. Na prática, a existência de acordos sobre geração de energia hidroelétrica supõe a junção de desejos de dois Estados para o aproveitamento da força motriz dos leitos transfronteiriços. Os dois acordos identificados são de longa data (1973), e foram o início do que

posteriormente foi a construção da megacentral de Itaipu e Yacyretá.

Se os acordos forem analisados, será observado que suas disposições se referem substancialmente a um acordo comercial ou *joint venture* para o desenvolvimento do negócio energético. Em ambos os casos, os Estados concordaram em envolver suas empresas nacionais elétricas, que na época correspondiam a empresas públicas e monopólios (ou de cobertura majoritária) dentro de cada Estado contratante. Referem-se à água, insumo não consuntivo essencial, como um recurso natural de propriedade soberana dos co-contratantes.

Durante algum tempo, os acordos que foram apontados referentes à navegação, apesar de não serem de tão longa data como os de geração de energia hidroelétrica, compartilham, sim, uma visão setorial em que a água é um recurso natural do qual os Estados contratantes devem aproveitar-se mutuamente. Esse tipo de tratado regula o livre trânsito das embarcações, a segurança, a poluição, a busca e o resgate e a polícia fluvial.

Os acordos de interesse múltiplo, por sua parte, tentam regular as relações internacionais tomando como base, ou uma bacia ou um rio em particular. Por exemplo, o Estatuto do rio Uruguai, firmado entre Argentina e Uruguai no ano de 1973, busca "... estabelecer os mecanismos comuns necessários para o ótimo e racional aproveitamento do rio..." (Art. 1). Entre os assuntos que aborda, encontram-se a navegação e obras (ex. dragagem e balizamento); praticagem; facilidades portuárias, alijamento e complementos de carga; salva-vidas; resgate; aproveitamento das águas (ex. fins domésticos, sanitários, industriais e agrícolas); recursos do leito e de seu subsolo; conservação, utilização e exploração de outros recursos naturais (ex. solo, florestas, águas subterrâneas); poluição, investigação e polícia. Curiosamente, e apesar de ser um acordo internacional de longa data, sim, encontra-se nele uma preocupação adicional com as florestas – fonte de coleta de água –, com a gestão dos solos e com as águas subterrâneas, na medida em que sua gestão não cause alteração na qualida-

de da água e da navegação. Essa preocupação, existente já nos anos 80 pela interdependência entre a água e o meio, é notável, apesar de que, para os padrões atuais, essas regras sejam insuficientes para uma gestão integral.

Na mesma linha dos acordos de interesse múltiplo, mas desta vez revisando um acordo mais contemporâneo, como é o caso do Acordo para o Aproveitamento Múltiplo dos Recursos da Alta Bacia do rio Bermejo e do rio Grande de Tarija (1996, Argentina-Bolívia), também é apresentada uma preocupação integral pelo recurso hídrico. Assim, o objetivo do Acordo é o desenvolvimento sustentável e a otimização do uso da água. Cabe ressaltar que no Artigo I desse Acordo é mencionada a “gestão racional e equitativa dos recursos hídricos”, em consonância com o princípio básico do Direito Internacional de Águas de utilização equitativa e razoável, já enunciado no caso Danúbio pela Corte Internacional de Justiça em 1997².

Por último, há acordos internacionais que têm seu único foco no recurso hídrico compartilhado. Neste caso, as ordens das datas oscilam entre o ano de 1957 (Convenção Preliminar para o Estudo do Aproveitamento das Águas do Lago Titicaca) e o ano de 2001 (Acordo sobre o Aquífero Guarani). Neste último caso, aparece o conceito de utilização equitativa e razoável, e no caso do Lago Titicaca, ainda que os acordos não estejam escritos de forma semelhante, a ideia que os inspira é similar.

2. Procedimentos

Os acordos internacionais abordados tratam, em maior ou menor medida, de procedimentos de troca de informação e comunicação de início de obras que possam afetar os rios, licenciamento, navegação, exploração de jazidas ou depósitos e aproveitamento das águas, entre outros.

2.1. Troca de informação

No caso da troca de informação, observa-se que essa prática é amplamente utilizada pelos acordos anteriores. Por exemplo, o Acordo sobre o Aquífero Guarani indica: “as partes realizarão o intercâmbio adequado de informação técnica sobre estudos, atividades e obras que contemplem o aproveitamento sustentável dos recursos hídricos do Sistema Aquífero Guarani” (Art. 8).

O Estatuto do rio Uruguai impõe, por sua vez, a obrigação aos co-contratantes de que permitam o acesso a pesquisas e estudos de caráter científico que realize a outra parte (Art. 44).

Há outro exemplo no Protocolo Adicional sobre Proteção dos Recursos compartilhados entre a Argentina e o Chile (1991), em que se dispõe o seguinte: “Sem prejuízo aos planos gerais de utilização mencionados no artigo 5º, a execução das ações e programas a que se refere esse protocolo se concretizará principalmente mediante: a) troca de informação legal, institucional, técnico-científica, de documentação e de pesquisas”.

A convenção de Nova Iorque de 1997 fornece opções gerais para abordar o tema da informação entre Estados com relação ao uso das águas internacionais?

² Corte Internacional de Justiça, *Case concerning the Gabčíkovo-Nagymaros Project*, sentença de 25 de setembro de 1997, pág. 78.

2.2. Comunicações

Um dos procedimentos mais regulamentados é o de comunicação de obras nos leitos. Por exemplo, no Tratado do rio da Prata e sua Frente Marítima dispõe: “A parte que projete a construção de novos canais, a modificação ou alteração significativa dos já existentes, ou a realização de quaisquer outras obras, deverá comunicá-lo à Comissão Administradora. Esta determinará sumariamente, em um prazo máximo de trinta dias, se o projeto pode produzir prejuízo significativo ao interesse da navegação da outra Parte ao regime do rio.

Se assim for resolvido ou não for obtido um acordo a respeito, a Parte interessada deverá notificar o projeto à outra Parte por meio da mesma Comissão. Na notificação, deverão constar os aspectos essenciais da obra e, se for o caso, o módulo de sua operação e os demais dados técnicos que permitam à Parte notificada fazer uma avaliação do efeito provável que a obra ocasionará à navegação ou ao regime do rio” (Art. 17)³. Tratamento extensivo similar se encontra no Estatuto do rio Uruguai (1973).

2.3. Licenciamento

Em matéria de licenciamento, são encontrados dispositivos como a disposição do Ajuste Complementar ao Acordo de Cooperação para o Aproveitamento dos Recursos Naturais e o Desenvolvimento do rio Quaraí (1991, Brasil-Uruguai). Estes indicam que, para efeitos de irrigação, a autoridade contratante ao licenciar deverá respeitar o leito máximo fixado no Acordo, que é equivalente ao volume máximo de água que puder ser assegurado⁴. O Estatuto do rio Uruguai (1973) regula as concessões para extrair areia, seixo rolado ou pedra do leito ou subsolo do rio em seu Artigo 33.

3 O Tratado regula de forma detalhada o procedimento entre seus Artigos 17 ao 22.

4 Na época, fixou-se em 0,4 litro/segundo/quilômetro quadrado (Art. IV).

No seu entendimento seria preciso promover o licenciamento de uso em forma conjunta entre os Estados ribeirinhos?

Como a convenção de Nova Iorque de 1997 regula a matéria sobre o Uso dos Aquíferos de Água Internacionais para Fins Diversos dos de Navegação?

2.4. Navegação

Em matéria de navegação, a norma é estabelecer a liberdade da mesma entre os Estados que a assinaram, com restrições à bandeira (usualmente devem ser nacionais dos contratantes) licenciamento de navegação, praticagem, polícia fluvial, facilidades alfandegárias e portuárias, segurança, resgate e salvamento. Em muitos casos, os Estados mantêm sua soberania para regular cada uma dessas atividades quando são embarcações de sua bandeira. Certamente, essas normas não se encontram refletidas em todos os acordos, particularmente nos de hidroenergia.

2.5. Exploração de jazidas ou depósitos

Para o caso da exploração de jazidas, novamente, os responsáveis por essa matéria são o Tratado do rio da Prata e sua Frente Marítima e o Estatuto do rio Uruguai. O primeiro dispõe no Artigo 43: “A jazida que se estender de um lado a outro da linha estabelecida no Artigo 41 será explorada de tal forma que a distribuição dos volumes do recurso que se extrair dessa jazida ou depósito seja proporcional ao volume do mesmo que se encontre respectivamente a cada lado da referida linha. Cada Parte realizará a exploração das jazidas ou depósitos que se encontrem nessas condições, sem causar prejuízo significativo à outra Parte e de acordo com

as exigências de um aproveitamento integral e racional do recurso, ajustado ao critério estabelecido no parágrafo primeiro”.

2.6. Aproveitamento de águas

O aproveitamento das águas está inspirado, em muitos tratados, na ideia de um tratamento justo e equitativo e na prevenção de danos significativos. Um exemplo disso é o artigo 16 do Tratado de Aproveitamento dos Recursos Naturais da Bacia Lagoa Mirim (1967, Brasil-Uruguai), que indica: “As Partes contratantes tomarão as medidas adequadas para que os diversos aproveitamentos das águas, a exploração e uso dos recursos naturais da área, dentro de suas respectivas jurisdições, não causem prejuízo significativo à navegação, à quantidade ou qualidade da água ou ao meio ambiente”. No mesmo sentido se encontram o Estatuto da Autoridade Binacional Autônoma do Sistema Hídrico do Lago Titicaca, rio Desaguadero, Lago Poopo e Salar de Coipasa (1993, Bolívia-Peru), o Tratado entre as Repúblicas de El Salvador, Guatemala e Honduras para a execução do Plano Trifinio (1997, El Salvador, Guatemala e Honduras) e o Acordo para o Aproveitamento Múltiplo dos Recursos da Alta Bacia do rio Bermejo e do rio Grande de Tarija (1996, Argentina-Bolívia).

3. Mecanismos institucionais

Em quase todos os casos anteriores, existem mecanismos institucionais de coordenação de políticas e ações entre os contratantes. Em alguns casos, observa-se que essas coordenações se produzem em níveis de reuniões entre ministros de relações exteriores ou corpo diplomático; enquanto que em outros, são criadas instituições *ad-hoc* para a orientação do acordo.

O Tratado do rio da Prata e sua Frente Marítima (1973, Argentina-Uruguai) considera a existência de uma Comissão Administradora do rio da Prata que está formada pelos representantes das Partes e lhe concede personalidade jurídica. As funções dessa comissão são: “a) Promover a realização conjunta de estudos

e pesquisas de caráter científico, com especial referência à avaliação, conservação e preservação dos recursos vivos e sua exploração, além da prevenção e eliminação da poluição e outros efeitos nocivos que possam derivar do uso e exploração das águas do rio; b) Ditar as normas reguladoras da atividade de pesca no rio com relação à conservação e preservação dos recursos vivos; c) Coordenar as normas reguladoras sobre praticagem; d) Coordenar adoção de planos, manuais, terminologia e meios de comunicação comuns em matéria de busca e resgate; e) Estabelecer o procedimento a ser seguido e a informação a ser dada nos casos em que as unidades de uma Parte que participem de operações de busca e resgate entrem no território da outra ou saiam dele; f) Determinar as formalidades a cumprir nos casos em que deva ser introduzido, temporariamente, em território da outra Parte, material para execução de operações de busca e resgate; g) Coordenar as ajudas à navegação e ao balizamento; h) Fixar as zonas de alijo e complemento de carga conforme o estabelecido no Artigo 28; i) Transmitir de forma expedita às Partes as comunicações, consultas, informações e notificações efetuadas por elas em conformidade com a Parte primeira do presente tratado; j) “Cumprir as outras funções que lhe foram atribuídas pelo presente tratado e aquelas que as Partes concordam em estabelecer no seu estatuto ou por meio de notas reversais ou outras formas de acordo”. No mesmo ato, é criada também uma Comissão Técnica Mista que tem por missão “a realização de estudos, adoção e coordenação de planos e medidas relativas à conservação, preservação e exploração racional dos recursos vivos e à proteção do meio marinho em zona de interesse comum que é determinada no Artigo 73”.

A convenção de Nova Iorque sobre Usos dos Cursos de Água para Fins Diversos dos de Navegação fornece propostas específicas para abordar esses mecanismos internacionais?

Por sua vez, o Estatuto do rio Uruguai (1973, Argentina-Uruguai) criou uma comissão administradora do rio, com as seguintes funções: a) Ditar, entre outras, as normas reguladoras sobre: 1) Segurança da navegação no rio e uso do canal principal; 2) Conservação e preservação dos recursos vivos; 3) Praticagem; 4) Prevenção da poluição; 5) Instalação de tubos e cabos subfluviais ou aéreos; b) Coordenar a realização conjunta de estudos e pesquisas de caráter científico, especialmente os relativos ao levantamento integral do rio. c) Estabelecer, quando for o caso, os volumes máximos de pesca por espécies e ajustá-los periodicamente. d) Coordenar entre as autoridades competentes das Partes a ação em matéria de prevenção e repressão de atos ilícitos. e) Coordenar a elaboração de planos, manuais, terminologia e sistemas de comunicação comuns em matéria de busca e resgate. f) Estabelecer o procedimento a seguir e a informação a ser dada nos casos em que as unidades de uma Parte, que participem em operações de busca e resgate, ingressem no território da outra ou saiam dele. g) Determinar as formalidades a cumprir nos casos em que deva ser introduzido, temporariamente, em território da outra Parte, material para execução de operações de busca e resgate. h) Coordenar as ajudas à navegação, balizamento e dragagem. i) Estabelecer o regime jurídico administrativo das obras e instalações binacionais que forem realizadas e exercer a sua administração. j) Publicar e atualizar a Carta Oficial do rio, com sua taxa de limites, em coordenação com a comissão criada pelo protocolo. k) Transmitir, de forma expedita às Partes, as comunicações, consultas, informações e notificações efetuadas por elas em conformidade com o estatuto. l) Cumprir as outras funções que lhe foram atribuídas pelo estatuto, e aquelas que as Partes concordem em estabelecer por meio de notas reversais ou outras formas de acordo” (Art. 56).

Outras instituições são, por exemplo, a Comissão Binacional para o Desenvolvimento da Alta Bacia do rio Bermejo e o rio Grande de Tarija (Acordo para o Aproveitamento Múltiplo dos Recursos da Alta Bacia do rio Bermejo e do rio Grande de Tarija, Argentina-Bolívia, 1996); a Comissão do Acordo do Aquífero Guarani (2001); o

Comitê Intergovernamental da Hidrovia e a Comissão do Acordo (Acordo Múltiplo de Transporte Fluvial pela Hidrovia Paraguai-Paraná, Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai e Uruguai, 1992); a Comissão Binacional Administradora da Bacia Inferior do rio Pilcomayo (1995, Argentina, Bolívia e Paraguai); Comissão Coordenadora do Tratado para o Aproveitamento dos Recursos Hídricos Compartilhados das áreas limítrofes do rio Uruguai e de seu afluente, o rio Peperi-Guazu (1980, Argentina-Brasil); reuniões de consulta do Acordo sobre Transporte Fluvial Transversal Fronteiriço de Passageiros, Veículos e Cargas (1997, Argentina-Brasil); o Grupo de Trabalho do Protocolo adicional sobre proteção dos recursos compartilhados entre Argentina e Chile (1991, Argentina-Chile); YACYRETÁ, entidade binacional do Tratado de Yacyretá (Argentina-Paraguai, 1973); Autoridade Binacional Autônoma do Sistema Hídrico do Lago Titicaca, rio Desaguadero, Lago Poopo e Salar de Coipasa (Bolívia-Peru, 1993); ITAIPU, entidade binacional de exploração hidroelétrica do Tratado homônimo (Brasil-Paraguai, 1973); a Comissão Mista Uruguia-Brasileira para o Desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim (Tratado de Aproveitamento dos Recursos Naturais da Bacia Lagoa Mirim, 1967); a Comissão Peruana e Equatoriana de Comércio e Navegação.

(Tratado de Comércio e Navegação, 1998); a Comissão Trinacional, a Secretaria Executiva Trinacional, o Secretário Executivo Trinacional e o Comitê Consultivo (Tratado entre a Repúblicas de El Salvador, Guatemala e Honduras para a Execução do Plano Trifinio, 1997).

4. Resolução de controvérsias

Nem todos os acordos internacionais possuem mecanismos específicos de resolução de controvérsias, por esse motivo, deveriam submeter suas disputas legais ao sistema internacional de resolução das mesmas, como são os casos do Tratado Yacyretá (1973), o Tratado de Itaipu (1973), o Acordo complementar sobre cooperação na área de recursos hídricos (Uruguai-Brasil, 1975), e o Protocolo Adicional sobre Proteção dos Recursos Compartilhados entre Argentina e Chile (1991), por exemplo.

Como a Convenção de Nova Iorque de 1977 pode respaldar essa matéria, se os convênios não previram um mecanismo específico de solução de conflitos?

Dessa forma, muitos acordos consideram a existência de mecanismos de resolução das controvérsias originadas na ocasião de sua implementação. Por exemplo, o tratado entre a República Dominicana e o Taiti sobre Delimitação de Fronteiras e Protocolo de Revisão e Anexo Adicionais (1929) submete à arbitragem “... todas as diferenças de caráter internacional que surgirem entre elas com motivo da reclamação de um direito formulada por uma contra a outra em virtude de um trabalho ou por outra causa, que não tenha sido possível ajustar pela via diplomática e que seja de natureza jurídica por ser suscetível de decisão mediante a aplicação dos princípios do direito” (Art. 3).

No caso do Tratado de Aproveitamento de Recursos Naturais da Bacia Lagoa Mirim (Brasil-Uruguai, 1967), as controvérsias sobre interpretação e aplicação do mesmo se submetem à consideração da Comissão Mista Uruguia-Brasileira para o Desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim. Incorpora seu Artigo 18: “Se no final de 120 dias a CLM [a comissão] não conseguir chegar a um acordo, notificará ambas as partes contratantes, que procurarão solucionar a questão por negociações diretas. Quando essas negociações, a juízo de qualquer uma das partes contratantes, não derem resultados, qualquer delas poderá recorrer aos procedimentos, de solução pacífica, previstos nos tratados internacionais vigentes entre ambas”. Em uma via parecida, mas admitindo a arbitragem, o Acordo para o Aproveitamento Múltiplo dos Recursos da Alta Bacia do rio Bermejo e do rio Grande de Tarija (1996, Argentina-Bolívia) dispõe: “As controvérsias entre as Partes que não forem solucionadas por negociações diretas, serão resolvidas em conformidade com o regime especial de solução de controvérsias que, oportunamente, convenham

às partes. Subsidiariamente aplicará o Tratado Geral de Arbitragem entre a República da Argentina e a República da Bolívia, firmado em Buenos Aires em 3 de fevereiro de 1902”.

Também existe a circunstância de que se defina um Protocolo Adicional de resolução de controvérsias ao Acordo, como no caso do Acordo Múltiplo de Transporte Fluvial pela Hidrovia Paraguai-Paraná (Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai e Uruguai, 1992). Outra possibilidade se encontra no Acordo sobre o Aquífero Guarani (2001), que submete as controvérsias sobre interpretação e aplicação a negociações diretas (Art. 16).

O Estatuto do rio Uruguai (1973) considera um procedimento conciliatório perante a Comissão Administradora do rio. Se não houver solução, a controvérsia será submetida à Corte Internacional de Justiça. A mesma solução é encontrada no Tratado do rio da Prata e sua Frente Marítima (1973). Um mecanismo parecido, o Tratado entre as Repúblicas de El Salvador, Guatemala e Honduras para Execução do Plano Trifínio (1997) dispõe: “Toda controvérsia sobre aplicação ou interpretação do presente tratado será objeto de acordo entre as partes e, se isso não for possível, será utilizado qualquer meio de solução pacífica, incluindo a Corte Centro-americana de Justiça”.

Existem outros mecanismos mais adequados para a solução de conflitos em matéria de águas transfronteiriças?

5. Conclusões

Depois desta breve revisão dos acordos internacionais existentes na América Latina, esperamos contribuir com maior clareza sobre o interesse regional de dar solução aos problemas de vizinhança que geram ditos acordos. No entanto até o momento, lamentavelmente, a Gestão Integrada dos Recursos Hídricos não é uma preocupação para a maioria dos tratados, particularmente para os firmados antes da década de 90.

A GIRH, em nível internacional, não supõe somente um acordo de regras. Seria ilusório sustentar isso, tendo em vista as relevantes necessidades institucionais, políticas, econômicas e sociais que impõem um tratamento integrado da gestão dos recursos hídricos. Desta forma, são necessários esforços tanto em nível internacional como nacional. O reconhecimento da GIRH em acordos internacionais não significa que haverá uma efetiva implementação, pois os Estados exigem que esta tenha sido implementada previamente.

Fica claro que na América Latina a GIRH se encontra em expansão, mas ainda é necessário um processo de implementação que sirva de plataforma de trabalho, tanto em nível nacional como internacional.

Referências

Martin, L., Pinto, M. & Salinas Alcega, S. (2013). “La cooperación en materia de Aguas Transfronterizas en América Latina y el Caribe”. En: *Regiones Latino Americana y Paneuropea: Compartiendo experiencias y aprendiendo unos de otros*. Seminario sobre la Cooperación en Materia de Aguas Fronterizas. Buenos Aires, Argentina: United Nations Economic Commission for Europe.

Capítulo quatro

Ferramentas para a implementação legal

Do compromisso à ação

▲ OBJETIVO

Este capítulo revisa ferramentas aplicadas para a gestão transfronteiriça das águas, para que sejam consideradas num marco de implementação de soluções contemporâneas dos problemas detectados nos capítulos anteriores.

▲ OBJETIVO DE APRENDIZAGEM

O estudo cuidadoso deste capítulo permitirá ao leitor reconhecer ferramentas efetivas para a gestão dos recursos hídricos transfronteiriços, necessárias para sua implementação na região.

Introdução

Como vimos no capítulo anterior, a América Latina possui um amplo catálogo de acordos internacionais que, em maior ou menor medida, ocupam-se da água como um recurso compartilhado através da fronteira de dois ou mais Estados.

Da mesma forma, pudemos constatar que a tendência regional é assinar acordos setoriais de navegação e hidrogeração, ou assinar acordos de gestão de bacias transfronteiriças, na qual um dos múltiplos aspectos a se regular são os recursos hídricos, ou, por último, acordos relacionados somente à água.

Tendo como referência Paisley (2008), dois tipos de esferas regulatórias dos recursos hídricos em nível internacional são possíveis de distinguir-se. A primeira delas compreende todas aquelas normas de ordem ambiental, enquanto que a segunda se refere às normas do Direito Internacional de Águas.

O direito Internacional Ambiental não se encontra reunido em um só tratado ou outro tipo de acordo; muitos de seus princípios são tomados do Direito Internacional Suave ao Duro, e são repetidos em diversos acordos. Alguns desses princípios são (Pasley, 2008):

- a) Soberania sobre os recursos naturais.
- b) Obrigação de prevenir a poluição transfronteiriça e o dano ambiental.
- c) Uso sustentável dos recursos naturais.
- d) Desenvolvimento sustentável.
- e) Direito a um meio ambiente saudável.
- f) Princípio da precaução.
- g) Patrimônio comum da humanidade.
- h) Responsabilidade comum, mas diferenciada.
- i) Equidade intergeracional.

DESAFIO PARA AMÉRICA LATINA

Apesar da variedade de normas relativas à água transfronteiriça, ainda é possível notar que, em maior ou menor medida, a região está distante de ajustar suas normas internacionais a padrões como os da GIRH, do Direito Internacional Meio-ambiental e do Direito Internacional de Águas. Em nível internacional, reconhece-se que o grande desafio da América Latina é desenvolver um maior número de acordos internacionais sobre bacias transfronteiriças e implementar efetivamente aqueles existentes (Wouters, 2013).

- j) Participação pública.
- k) Aquele que polui, paga.
- l) Responsabilidade e compensação por dano ambiental.
- m) Obrigação de concluir avaliações de impacto ambiental.
- n) Obrigação de não discriminação e justiça ambiental.
- o) Direito ao desenvolvimento.

Por outro lado, o direito Internacional de Águas é formado por tratados e pelo Direito Internacional Consuetudinário (Pasley, 2008). Como já vimos anteriormente, junto à Convenção das Nações Unidas sobre o Direito de Uso de Cursos Internacionais de Água para Fins

Diversos dos de Navegação (1997) e as Regras de Helsinque de 1996, existem regras de direito internacional de natureza geral e fundamental que governam os Estados com relação aos cursos de águas transfronteiriços. Buscando recordar os aspectos tratados no capítulo 2, podem ser mencionados (Rahaman, 2009; Paisley, 2008):

- a) Uso equitativo e razoável. Obrigação dos Estados ribeirinhos de assegurar proativamente que o uso das águas seja razoável e equitativo com relação aos demais Estados ribeirinhos.
- b) Participação equitativa. Utilização em comum de recursos hídricos compartilhados para o alcance de diversos objetivos.
- c) Prevenção de dano significativo. Uma nação não deve causar dano significativo à outra nação.
- d) Regras relativas a novos usos que afetem um curso de água. Os Estados devem notificar os demais Estados membros sobre usos futuros da água quando isso puder causar danos significativos ao outro.
- e) Princípio de cooperação e troca de informação. Cada Estado ribeirinho deve operar e trocar informação e dados relativos ao estado do curso de água.
- f) Regras relativas à poluição. Os Estados estão obrigados a prevenir, reduzir e controlar a poluição que possa danificar as demais nações ribeirinhas.

Se os acordos internacionais vigentes na América Latina, revisados no capítulo anterior, forem contrastados com alguns dos princípios do Direito Internacional Ambiental e de Águas, será verificado que os primeiros se encontram atrasados com relação à evolução dos últimos. As explicações do motivo por os quais se produz este fenômeno podem ser variadas. Desde a gestão das relações internacionais guiadas por uma visão tradicional da soberania - o que implica um baixo impacto das políticas

INCIDÊNCIA DO DIREITO INTERNACIONAL SUAVE

As normas de Direito Internacional se manifestam em acordos que podem ser obrigatórios (ex. tratados), como não vinculantes para os Estados (ex. declarações). Numa linguagem mais moderna, os primeiros acordos formam o Direito Internacional Duro (hard law) enquanto os segundos compõem o Direito Internacional Suave (soft law). Paisley (2008) demonstra que, apesar das normas suaves não serem obrigatórias, estas, sim, condicionam futuros acordos obrigatórios. Por exemplo, as diretrizes da FAO e UNEP sobre Consentimento Informado Prévio (1989) sobre químicos, tóxicos e pesticidas, conduziram à posterior convenção de Roterdã de 1998 sobre consentimento informado prévio.

nacionais hídricas no âmbito das relações internacionais dos Estados -, ou por uma baixa prioridade dos Estados nacionais neste tipo de matéria. Enquanto as hipóteses possam ser múltiplas, o que importa a essa altura é mostrar que, embora exista na região uma adesão formal (em acordos internacionais) aos princípios do Direito Internacional do meio ambiente e da Água, essa adesão pode potencializar significativamente.

Dos princípios descritos, qual deles parece vital para a gestão de águas transfronteiriças na América Latina?

Em sua opinião, algum dos princípios pode ser mais importante que outro para a GIRH na América Latina?

Ainda quando a cooperação transfronteiriça no nível que defendemos seja passível de aperfeiçoamento, o panorama na região é bastante promissor, porque múltiplos estudos demonstram que existe uma alta probabilidade de assinatura de tratados ou de estabelecimento de organismos de bacia, se existir previamente cooperação internacional na matéria (Schmeier, 2010). Isso se torna evidente pelo grande número de acordos internacionais na América Latina.

Em relação ao exposto e tendo em vista a recapitulação da situação do Direito Internacional de Águas na América Latina, realizada no capítulo anterior, repassaremos a seguir uma série de mecanismos que deveriam ser incorporados nos acordos internacionais da região, sejam estes bilaterais ou multilaterais, existentes ou futuros. Sustentamos que esses mecanismos, ao serem efetivamente implementados, contribuirão para completar um marco normativo consistente com o avanço do conhecimento na matéria de gestão das águas entre Estados, o que deveria redundar no desenvolvimento sustentável da região.

1. Ferramentas de implementação do Direito Internacional de Águas

1.1. Processos e procedimentos de avaliação de impacto ambiental

As atividades que são realizadas em um Estado a montante têm impactos que podem ser significativos para o ou para os Estados a jusante seja com relação à saúde, ao meio ambiente,

economia e turismo. Por isso, é relevante para o direito internacional de águas a prevenção do dano significativo entre nações.

Esses pontos não são uma preocupação única do Direito de Águas, senão que também são encontrados de forma geral no Direito Internacional do Meio ambiente. Por exemplo, os Princípios 17 e 19 da Declaração do Rio de 1992 dispõem sobre a necessidade de avaliar atividades que poderiam ter um impacto adverso e significativo no meio ambiente, e que essa tarefa seja designada a uma autoridade nacional competente. De igual maneira, propõem que os Estados, consultando-se e com boa-fé, notifiquem e entreguem informação de forma prévia e oportuna às nações potencialmente afetadas sobre atividades que possam ter um efeito transfronteiriço adverso ao meio ambiente.

Isso destaca a necessidade de contar, em nível regional, com a obrigação dos Estados a montante de conduzir avaliações do impacto ambiental de usos nacionais sobre os Estados a jusante. Isso supõe gerar mecanismos de notificação e troca de informação entre as nações envolvidas e o trabalho conjunto entre as autoridades de avaliação do impacto ambiental das Partes envolvidas.

Apesar de, em nível regional, existir a prática estendida da avaliação de impacto ambiental, em nível nacional não existem acordos multilaterais que regulem este tipo de interação. Contudo, acordos internacionais como o Acordo sobre o Aquífero Guarani, o Estatuto do rio Uruguai, e o Protocolo Adicional sobre Proteção dos Recursos Compartilhados entre Argentina e Chile (1991) consideram procedimentos sobre a troca de informação entre os Estados contratantes com relação ao uso dos recursos hídricos que poderiam ser vistos como “janelas” abertas para troca de informação sobre a avaliação do impacto ambiental desses recursos. Inclusive essa constatação surge da análise jurisprudencial realizada a partir do referido estatuto do rio Uruguai (CIJ, 2010)¹.

¹ Um detalhe deste conflito pode ser visto no estudo de caso 2, mencionado mais à frente neste manual.

Atualmente, a necessidade de contar com avaliações do impacto ambiental que transcendam as fronteiras é entendida como uma obrigação das nações ribeirinhas, associada às notificações e à consulta internacional (Birnie e Boyle, 2002). Algo que se encontra inserido na maioria dos acordos internacionais revisados, assim como na mais recente jurisprudência da matéria. Do afirmado antes, segundo Birnie e Boyle (2002), segue-se necessariamente a obrigação de monitoramento constante dos projetos, que está inspirado nas ideias de reduzir e controlar a poluição e o dano ambiental. O seu não cumprimento poderia ser considerado como uma falha do Estado não cumpridor dessas obrigações, ou, o que é mesma coisa, uma falha de suas obrigações internacionais de devida diligência na prevenção do dano.

Na Europa, por exemplo, existe a Convenção de Espoo (1991) que estabelece obrigações às Partes signatárias de avaliar o impacto de certas atividades nas suas etapas iniciais. Do mesmo modo, obriga os Estados a notificarem e consultarem, entre si, em especial os grandes projetos que possam ter um impacto adverso e significativo além das fronteiras.

1.2. Marcos legais e regulatórios nacionais

Em um estudo recente, Hantke-Domas (2011) revisou os avanços legislativos na gestão sustentável e descentralizada da água na América Latina, constatando uma tendência regional na incorporação da GIRH, como técnica de gestão dos recursos hídricos.

Estados como Honduras, Nicarágua, Peru, Uruguai, Venezuela e Argentina (no caso da Cidade Autônoma de Buenos Aires) modificaram seus marcos normativos da água colocando a GIRH como ferramenta central da gestão.

Em alguns desses casos, os efeitos da gestão das águas transfronteiriças foram objeto, pelo menos, de declarações de princípios de governança, como foi o caso do Uruguai. No entanto, a revisão daqueles marcos evidenciou

a necessidade de aprofundar em dito aspecto, por isso são necessários compromissos efetivos de colaboração entre os Estados e entre suas agências de gestão hídrica.

Apesar dos bons presságios que trouxeram aquelas modificações, a região continua gerenciando suas águas em nível nacional, sem demonstrar o mesmo interesse por conduzir as relações internacionais que geram os cursos de águas transnacionais conforme as normas de Direito Internacional do Meio Ambiente e de Águas. Inclusive, em certos casos, a gestão das águas não se encontra regulamentada (ex. Guatemala) enquanto que, em outros, a GIRH não está plenamente estabelecida (ex. Chile). Isso produz uma retração das relações transfronteiriças dos recursos hídricos, o que impede uma gestão integrada entre nações, reduzindo os espaços de gestão e desenvolvimento sustentável ao formalismo das relações internacionais entre nações.

1.3. Ferramentas de apoio às decisões de distribuição de águas

A gestão dos recursos hídricos impõe a necessidade de fornecer água a seus usuários. Historicamente, esse processo foi liderado por técnicos, sob a crença de que são só eles quem possuem o conhecimento exato de como se deve gerenciar a água. Isso produz um sistema de decisões de limitado alcance, pois estão baseadas em modelamentos de otimização que se obtêm de processos complexos (ou caixas pretas) que são desconhecidas pela comunidade. Geralmente, esse tipo de sistema foi utilizado para fins específicos, como a operação de represas ou o projeto de engenharia, e produziu ferramentas para informar as decisões tais como sistemas de informação geográfica (GIS), sistemas de valorização financeira de projetos, tabelas de operação, e simulações (Serrat-Capdevila et al, 2011).

Serrat-Capdevila, Valdes e Gupta (2011) fazem uma revisão histórica sobre as ferramentas de apoio às decisões, analisando como o conceito evoluiu nos Estados Unidos da América do Norte,

É possível sustentar que, na maioria dos Estados da América Latina, as ferramentas de apoio às decisões seguem radicadas em critérios tecnicistas?

indicando que sua ênfase original estava na análise de custo-benefício, paradigma que dominou o planejamento da gestão dos recursos hídricos em grande parte do século passado. Com o tempo, foram sendo introduzidos aspectos adicionais à evolução econômica, mas mantendo o caráter eminentemente técnico dos sistemas de decisões, no qual a opinião das Partes interessadas (*stakeholders*) não era relevante, até o começo dos anos 90.

A GIRH fez sua entrada nesses modelos naquela mesma década, como um conceito que buscava corrigir as falências dos sistemas anteriores. Na medida em que eram incapazes de considerar elementos relevantes para os tomadores de decisões e de ser transparentes para comunidade (Serrat-Capdevila et al, 2011).

Diante disso, os princípios que guiam a GIRH - como a visão sistêmica, integração, colaboração (*partnership*), incerteza, adaptação e dependência na ciência e em informação confiável - fazem com que essa seja difícil de implementar, lenta e custosa, devido às responsabilidades compartilhadas na gestão da água entre as agências estatais e as diversas partes interessadas (Prodanovic e Simonovic, 2010).

Disso, resultou-se um novo tipo de ferramenta para a modelagem do planejamento dos recursos hídricos, denominada “modelagem de dinâmica de sistemas”. A partir desse tipo de sistema, é que a GIRH pode ser avaliada dentro de uma bacia, com a qual se integram suas múltiplas facetas, que incluem as modelagens físicas (ex. relativo a engenharia, meio ambiente, etc.), as avaliações econômicas, os interesses das partes interessadas, etc. Isso permite que a tomada de decisões seja melhor orientada.

Um exemplo de modelagem de dinâmica de sistemas pode ser a técnica “Análise de decisões multicritério”. De acordo com ela, são construídos três métodos para facilitar as negociações sobre o aproveitamento das águas transfronteiriças. Essa técnica foi utilizada no caso do rio Nestos/Mesta que flui entre a Bulgária e a Grécia.

Método 1

Cada país atua separadamente e avalia alternativas conforme os seus próprios objetivos.

Método 2

Baseia-se na agregação das diferentes alternativas dos Estados com o propósito de obter o consenso das partes.

Método 3

Os interesses particulares de ambos Estados são ponderados para depois estratificar as alternativas conforme objetivos comuns.

1.4. Licenças e permissões

No Direito de Águas, de acordo com Caponera (1992), os usos da água devem ser regulamentados de tal forma que forneça um ordenamento aos mesmos.

Visto desde uma perspectiva econômica, a falta de regras para o aproveitamento das águas nos conduziria ao que se conhece como “a tragédia dos comuns”². Sendo a água um bem que, por regra geral, pertence a toda nação, ao permitir-se seu livre acesso (sem licenças e permissões) aos indivíduos, estes de forma racional e individual, vão consumir a máxima quantidade possível de água. Apesar de serem conscientes de que essa ativida-

² Ver Garret Hardin (1968) “The Tragedy of Commons”, em: Science.

de vai se esgotar, dado que a água é um recurso limitado.

Embora a ideia da tragédia dos comuns seja de recente formulação, o licenciamento e a permissão são de antiga data, e se baseiam na mesma razão.

Portanto, esse tipo de regulação é próprio dos ordenamentos jurídicos nacionais, e praticamente inexistente em nível internacional. Isso se explica pelo princípio da soberania dos Estados sobre seus recursos naturais, encontrando-se a água entre um deles, de tal maneira que o licenciamento de usos transnacionais não é possível dentro desse contexto.

A partir de uma perspectiva transfronteiriça é possível sustentar que aquelas licenças ou permissões que foram concedidas a um Estado a montante deveriam incorporar, para sua outorga, considerações como: a) a obrigação do seu titular de não utilização de modo que possa produzir dano significativo ao Estado ou aos Estados a jusante; b) o uso equitativo e razoável da água; c) não afetar os cursos de água; e d) não poluir.

Com isso, transfere-se a obrigação estatal de não danificar o Estado a jusante, para o licenciador ou permissionário, ficando o Estado igualmente vinculado pela sua obrigação internacional, mas desta vez focalizando a responsabilidade dessa obrigação em um sujeito definido. Visto desde outra perspectiva, internaliza-se o custo ambiental em quem o produz dentro do Estado.

1.5. Tribunais nacionais

A gestão da água e a justiça ambiental requerem a existência de mecanismos jurisdicionais que não somente conheçam das disputas legalmente relevantes, mas também que, adicionalmente, as partes interessadas contem com procedimentos expeditos e rápidos. Além disso, os danos para os ecossistemas, caso forem por muito tempo, produzem perdas irreversíveis não só ao meio ambiente, como também à saúde, às atividades humanas e ao desenvolvimento sustentável.

Sendo assim, em um contexto de Direito Internacional de Águas, o papel dos tribunais nacionais só é compreendido dentro de um contexto em que os Estados celebrem acordos vinculantes entre si. Assim, esses tribunais podem aplicar essas normas ao serem incorporadas ao ordenamento nacional.

No entanto, é possível que um Estado assuma suas obrigações para com os demais Estados em matéria de gestão das águas transfronteiriças de forma unilateral, como é o caso do Uruguai (Lei Nº 18.610 de 2009). Nesse caso, esse Estado definiu princípios orientadores de sua política hídrica, entre eles, a promoção de estratégias de coordenação e cooperação internacional. Sendo assim, esses são só princípios orientadores e, em hipótese alguma, são normas substantivas que permitam ao poder judiciário dar solução aos múltiplos conflitos que possam aparecer; mas sem dúvida, permite-lhe interpretar a partir daquela perspectiva.

No entanto, a unilateralidade não costuma ser um bom caminho, uma vez que, se não existir reciprocidade entre os Estados, o peso econômico e administrativo será arcado pela Parte de boa-fé.

Dessa maneira, existe a necessidade de buscar acordos bilaterais ou multilaterais na região que clarifique as regras de adjudicação de conflitos à luz dos princípios do Direito Internacional de Águas.

1.6. Solução de controvérsias

Sobre esse aspecto, deve-se reconhecer que os variados acordos na América Latina possuem mecanismos de solução de controvérsias, seja pela via das negociações diretas, passando pela arbitragem e terminando no recurso do sistema da Corte Internacional de Justiça.

No entanto, isso é permeado pelos mesmos problemas que foram enunciados no capítulo anterior e que se referem ao que é pontual em cada acordo. Na prática, ao não existir critérios comuns na região claramente definidos, nem sobre a GIRH, nem sobre o Direito Internacional de Águas, os conflitos podem ser ampla abordagem para a Corte Internacional de Justiça - CIJ - fazen-

do com que os conceitos de governança e justiça ambiental careçam de uma aplicação eficiente.

Sem dúvida, a América Latina precisa contar com um marco legal, para a gestão de suas águas transfronteiriças, que se responsabilize pela solução das controvérsias que possam ocorrer. Nessa região, já existe uma Corte Interamericana de Justiça que poderia contar com uma sala especializada em matérias meio ambientais, em que os conflitos da água pudessem ser analisados. Da mesma maneira, os processos de integração centro-americanos, tanto no passado, como atualmente, forneceram ricas experiências sobre órgãos jurisdicionais regionais, o que certamente fornece maior possibilidade com relação aos valores, princípios e idiosincrasias locais.

1.7. Participação de atores não estatais

No marco dos Princípios da Governança da Água e dos Princípios do Direito Internacional Ambiental, a participação é como um elemento central de qualquer ordenamento jurídico moderno.

O envolvimento das Partes interessadas não é alheio à América Latina, onde, cada dia, a democracia participativa ocupa espaços importantes na gestão dos assuntos públicos. A participação, junto com a informação pública, a transparência, a prestação de contas e o acesso à justiça são pilares fundamentais do que é denominado “democracia ambiental”, por isso sua incorporação aos processos de gestão das águas transfronteiriças é crucial para a região.

O controle social é primordial para a GIRH. Pois, a partir de uma perspectiva do Direito Internacional de Águas, permite que as Partes interessadas, alheias aos Estados contratantes, possam verificar e fiscalizar que não sejam realizadas obras que não contem com avaliações de seus impactos ambientais transfronteiriços, ou que se faça um uso justo e equitativo da água.

Devemos destacar a importância do acesso à justiça para que o controle social possa ter

um impacto sobre a gestão dos recursos transfronteiriços. Isso traz a obrigação de contar com sedes jurisdicionais em nível internacional que não só admitam os Estados como intervenientes, mas que também permitam aos afetados, ou outras Partes interessadas, comparecerem e, inclusive, demandarem nos tribunais internacionais que os Estados contratantes sejam obrigados a adotar medidas retificadoras, quando forem necessárias.

Não há dúvida de que o controle social, tal como propomos, impõem padrões superiores à cidadania, posto que já não se litiga em sede nacional, mas sim internacional, com todos os custos que isso supõe. Mas, assim como os Estados contam com fundos fiscais para enfrentar esses custos, não é remota a possibilidade de contar com organismos estatais defensores do meio ambiente que possam buscar responsabilidades em nível internacional.

A Rede Internacional de Organismos de Bacia – INBO, sigla em inglês – e a Parceria Mundial pela Água – Global Water Partnership – (2012) propõem seis elementos chaves para considerar-se em matéria de participação de Partes interessadas na gestão transfronteiriça de águas.

Primeiro, confirmam a necessidade de assegurar a representatividade das partes interessadas da sociedade civil e dos usuários, estejam organizados ou não. Segundo, é recomendável partir da organização das Partes interessadas em nível nacional, para depois fazer o mesmo em nível local, de maneira que possa permitir a efetiva participação em escalas transfronteiriças e regionais. Terceiro, as organizações de bacias transfronteiriças podem cumprir um papel significativo na participação das Partes interessadas. Quarto, devem-se fornecer recursos suficientes para participação da sociedade civil. Quinto, deve ser dada assistência técnica às Partes interessadas, particularmente, a aqueles atores não organizados. Sexto, devem ser organizadas consultas públicas para os casos de grandes projetos estruturantes, inclusive nos Estados a jusante que experimentarão os seus impactos.

2. Conclusões

Por meio deste capítulo, o leitor terá observado uma série de temas que devem ser incorporados na legislação regional, com o propósito de modernizar o marco que regula as relações interestaduais com relação ao uso compartilhado da água transfronteiriça. Retomando, esses temas evidenciam um espaço amplo de trabalho tanto para os governos da região, como para os atores não estatais, na promoção de um direito que integre os Estados. É obvio que a necessidade de vontade política é essencial para conseguir esse objetivo, além disso, o trabalho de todas as Partes interessadas para que isso ocorra encontra-se sustentada pelas ferramentas e argumentos previstos neste capítulo. No entanto, não é suficiente promover estas ferramentas no nível do discurso, mas também, é necessário criar massa crítica nos Estados que desenvolverem e adaptarem as ideias contidas neste capítulo à realidade e necessidade de cada um deles.

Perguntas finais

- Qual dos temas propostos deveria ser priorizado no seu país? Por quê?
- Nota-se algum obstáculo evidente à implementação dos temas sugeridos no seu país?
- Há a consciência de que os temas propostos neste capítulo demorarão anos para transformar-se em realidade? Como respondem a essa frustração?

Referências

- Birnie, Patricia, y Boyle, A. (2002). *International Law & the Environment*. Segunda edición. Oxford: Oxford University Press.
- Caponera, D. (1992). *Principles of Water Law and Administration: National and International*. Rotterdam: Balkema.
- Ganoulis, J. (2007). "Decision Support Modeling in Transboundary Water Resources Management: The Case of the Mesta/Nestos River in the Balkans". In III TWM - *Transboundary Waters Management*, edited by Javier González, 275–292. Madrid: ADI.
- Hantke-Domas, M. (2011). "Avances Legislativos en Gestión Sostenible y Descentralizada del Agua en América Latina". Documento de Proyecto LC/W.446. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe. <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/6/45386/Lcw446e.pdf>.
- International Network of Basin Organizations, and Global Water Partnership (2012). "The Handbook for Integrated Water Resources Management in Transboundary Basins of Rivers, Lakes and Aquifers". <http://goo.gl/Bf6Yac>.
- Paisley, R. (2008). "FAO Training Manual for International Watercourses/River Basins Including Law, Negotiation, Conflict Resolution and Simulation Training Exercises". FAO. <http://goo.gl/nhgvNg>.
- Prodanovic, P. & Simonovic, S. (2010). "An Operational Model for Support of Integrated Watershed Management". *Water Resources Management* 24: 1161–1194.
- Rahaman, M. M. (2009). "Principles of International Water Law: Creating Effective Transboundary Water Resources Management". *International Journal Sustainable Society* 1 (3): 207–223.
- Schmeier, S. (2010). "Governing International Watercourses. Perspective from Different Disciplines: A Comprehensive Literature Review". Hertie School of Governance - Working Papers No. 53. <http://goo.gl/Ok2Hkn>.
- Serrat-Capdevila, A., Valdes, J.B., & Gupta, H.V. (2011). "Decision Support Systems in Water Resources Planning and Management: Stakeholder Participation and the Sustainable Path to Science-Based Decision Making". In *Efficient Decision Support Systems. Practice and Challenges From Current to Future*, edited by Chiang Jao. In Tech. <http://goo.gl/lklksv>.
- Wouters, P. (2013). "International Law - Facilitating Transboundary Water Cooperation". 17. TEC Background Papers. Global Water Partnership.

Leituras complementares recomendadas

Asociación Mundial para el Agua (GWP) y Red Internacional de Organismos de Cuenca (INBO). *Manual para la Gestión Integrada de Recursos Hídricos en Cuencas*, <http://goo.gl/XtsB56>

Asociación Mundial para el Agua (GWP) y Red Internacional de Organismos de Cuenca (INBO). (2012). *Manual para la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos de las Cuencas Transfronterizas de Ríos, Lagos y Acuíferos*, <http://goo.gl/zHAc6d>

Hantke-Domas, M. (2011). *Avances Legislativos en Gestión Sostenible y Descentralizada del Agua en América Latina*. Documento de Proyecto LC/W.446. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe. <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/6/45386/Lcw446e.pdf>.

Anexo

Estudios
de
CASOS

Caso um

O Tratado para a Execução do Plano Trifinio

No marco dos Acordos de Esquipulas (1986-90), início do processo de paz na América Central, os Estados de El Salvador, Guatemala e Honduras assinam e aprovam o “**Tratado entre as Repúblicas de El Salvador, Guatemala e Honduras para a execução do Plano Trifinio**” (1998-1999).

Esse plano é produto do Acordo de Cooperação assinado com a Organização dos Estados Americanos (OEA) e o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA, 1986) para administrar “uma área de especial interesse dos três Estados que apresenta uma unidade ecológica indivisível, na qual só uma ação conjunta e coordenada dos três Estados poderá dar solução satisfatória aos problemas de suas populações e à gestão sustentável dos recursos naturais”. Com uma superfície de 7.541 km², cujo centro é constituído pelo cume do maciço de Monte Cristo, esta área é reconhecida como reserva da biosfera pela UNESCO.

O objetivo do tratado é “o fortalecimento institucional do Plano Trifinio por meio do reconhecimento e normatização das funções da Comissão Trinacional e de seus órgãos encarregados de zelar pela execução do plano e de sua permanente atualização”. No nível político, atua por meio da Comissão Trinacional, integrada pelos vice-presidentes dos Estados-membros. Além disso, executa seus trabalhos por intermédio da Secretaria Executiva Trinacional,



Figura 1: Bacia Região Trifinio

Fonte: Associação de Municípios Trifinio,
<http://asociaciontrifinio.org>

integrada por um Secretário Executivo Trinacional e três diretores nacionais. Também conta com um Comitê Consultivo composto pelas autoridades locais, estaduais e 45 prefeitos municipais dos três Estados-membros (8 de El Salvador, 15 da Guatemala e 22 de Honduras), além de organizações não governamentais e da sociedade civil estabelecidas no território.

O Plano Trifinio (1988, 1992, 2004) reconhece a importância da água como bem ambiental, quando a integra aos projetos de gestão de bacias. Como bem econômico, quando se re-

Caso dois

As fábricas de pasta celulose no rio Uruguai¹

tere à gestão das áreas semiáridas, introduz a irrigação como meio para melhorar a produção e para incorporar novas extensões de terra à agricultura. E como bem social, quando prevê projetos de introdução de água potável e saneamento, de educação sanitária e escolar, como meio para melhorar as condições de desenvolvimento humano necessárias para reduzir índices de morbidade e mortalidade na região do Trifinio.

Com relação ao tema dos cursos de água internacionais, destacam-se o Programa Trinacional de Desenvolvimento da Bacia Alta dos Rios Lempa e Motagua, o Programa de Matas e Água e o programa BID, que promove: (1) a gestão da água como bem público regional e (2) a Agenda Hídrica Trinacional.

O Tratado para a Execução do Plano Trifinio estabelece como princípios: a cooperação entre Estados; o princípio de ordem, pois se baseia no cumprimento de um plano composto por programas e projetos; o diálogo como princípio para adotar decisões no seio da comissão; e a consulta para conhecer a opinião das autoridades e organizações estabelecidas no território Trifinio dos três Estados. Além disso, abarca os princípios de desenvolvimento sustentável e integralidade, e se refere expressamente ao aproveitamento e conservação dos bens e serviços naturais, assim como à gestão de riscos.

Fatos

Esta controvérsia decorre da instalação de uma fábrica de pasta de celulose sobre o curso do rio Uruguai, que se estende entre a República da Argentina e a República Oriental do Uruguai.

Como antecedente, em 1975, Argentina e Uruguai assinaram o estatuto do rio Uruguai (Estatuto de 1975, daqui por diante), com o objetivo de “estabelecer os mecanismos comuns necessários para o ótimo e racional aproveitamento do rio Uruguai”. Estabeleceram uma comissão mista - conhecida como a Comissão Administradora do rio Uruguai (CARU) -, que se encarrega da supervisão da comunicação bilateral e as consultas entre os dois Estados para alcançar o objetivo do Estatuto.

Além disso, nesse Estatuto as Partes se obrigaram a “proteger e preservar o meio aquático e, em particular, prevenir sua contaminação, ditando as normas e adotando as medidas apropriadas, em conformidade com os convênios internacionais aplicáveis” (Art. 41). E a que “a Parte que projete a construção de novos canais, a modificação ou alteração significativa dos já existentes ou a realização de quaisquer outras obras de porte suficiente para afetar a navegação, o regime do rio ou a qualidade de suas águas, de-

¹ Com bases em: Aguilar G. e Iza A. (2009). *Gobernanza de Aguas Compartidas: Aspectos Jurídicos e Institucionales*. Gland, Suíça: UICN.

verá ser comunicado à Comissão, que determinará sumariamente, e em um prazo máximo de trinta dias, se o projeto pode produzir prejuízo significativo à outra Parte” (Art. 12).

A construção e funcionamento de um estabelecimento papelero sobre a margem uruguaia, próximo às cidades fronteiriças de Fray Bentos (Uruguai) e Gualaguaychú (Argentina), geraram, desde 2001, uma série de manifestações públicas em ambos Estados, dando origem a tensões políticas entre os governos.

Para diminuir as dificuldades políticas e sociais, os governos da Argentina e Uruguai nomearam uma comissão binacional que propusesse possíveis soluções ao conflito. No entanto, em 2006, era iminente o fracasso da comissão, já que a informação técnica de cada uma das Partes diferia em pontos transcendentais e as posições políticas se tornavam irreconciliáveis.

Ação legal

Em 4 de maio de 2006, o governo argentino acusou o governo do Uruguai na Corte Internacional de Justiça (CIJ) de ter autorizado, em outubro de 2003, de maneira unilateral, a construção das instalações da empresa de pasta celulose, sem realizar a notificação prévia de caráter obrigatório e o procedimento geral de consulta estabelecido no Estatuto do rio Uruguai de 1975. A Argentina ainda acrescentava em suas alegações que, apesar de contínuos protestos dirigidos diretamente ao governo uruguaio, assim como à organização administrativa criada por meio do Estatuto de 1975 para zelar pelo seu cumprimento, o Uruguai persistiu em sua negativa de se adequar aos procedimentos estabelecidos.

Por isso, na sua petição solicitava que fosse declarado o não cumprimento das obrigações do governo uruguaio em conformidade com o Estatuto de 1975 e, em virtude disso, a interrupção das ações antijurídicas, assim como o reparo integral dos danos ocasionados a partir de tal incumprimento. Como medidas cautelares, baseadas em que as obras em questão agravariam a crise econômica e o impacto social na

região, além das profundas consequências que teria sobre o ambiente do rio Uruguai, solicitou que fosse ordenado ao Uruguai a suspensão imediata da construção das fábricas em questão. Essa solicitação cautelar foi rejeitada pela CIJ sob o argumento de que não se apresentavam as condições exigidas de acordo com o Artigo 41 do Estatuto. Entendendo-se que Argentina não conseguiu comprovar a existência de poluição que pudesse causar danos irreparáveis ao rio.

Posteriormente, em 29 de novembro de 2006, o Uruguai solicitou medidas cautelares contra a Argentina pelos bloqueios da estrada, realizados supostamente por cidadãos desse país sobre a ponte internacional. Pedido que também foi rechaçado pela CIJ apontando que “não observa que haja, no momento, um risco iminente ou prejuízo irreparável aos direitos do Uruguai, em disputa, causados pelos bloqueios das pontes ou estradas que conectam ambos Estados. Além disso, considera que os bloqueios em si mesmos não justificam que sejam ordenadas as últimas duas medidas cautelares requisitadas pelo Uruguai, na ausência das condições para que a Corte ordene a primeira medida cautelar²”.

Principais aspectos da sentença

A Corte emitiu sua sentença em 20 de abril de 2010. Os principais aspectos de sua decisão são:

Jurisdição

O caso foi apresentado dentro da jurisdição da Corte Internacional de Justiça, em virtude do artigo 36 (I) do Estatuto da CIJ, assim como o artigo 60 do Estatuto. No entanto, o Uruguai se opôs à aparente autoridade da Corte para tratar o assunto. O Uruguai argumentou que a Corte tinha competência para julgar sobre um assunto relacionado com a poluição da água, mas não sobre questões conexas como a contaminação do ar ou outros tipos de perturbações ambientais (poluição sonora e visual, por exemplo), assim como seu impacto no ecoturismo.

² IJC. Press Release 2007/2. Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay). The Hague, Netherlands, 23, January 2007.

Por sua parte, a Argentina utilizou o argumento do enfoque ecossistêmico, indicando que o objetivo do caso era o equilíbrio ecológico. Diante da falta de evidência comprobatória sobre este ponto específico, a Corte rejeitou o argumento uruguaio, deixando a “porta aberta” para a aplicação do enfoque ecossistêmico num futuro.

Obrigações de procedimento

A Corte vincula as obrigações processuais do Estatuto com as obrigações substantivas; no entanto aclarou que este vínculo não era “indivisível”. Isso significa que o incumprimento das obrigações processuais nem sempre dá lugar a um incumprimento das obrigações substantivas. Uma das reclamações principais da Argentina era que o Uruguai não havia utilizado os canais de comunicação adequados para a notificação e transmissão da informação. O Uruguai argumentou que os Estados tinham uma variedade de mecanismos de comunicação e podem escolher qual usar.

O Tribunal, neste ponto, sentenciou a favor da Argentina, indicando que a CARU é uma organização internacional criada com o propósito específico de facilitar a cooperação entre Argentina e Uruguai, segundo o estabelecido no Estatuto de 1975. O Uruguai, ao não informar diretamente à CARU sobre suas operações, incorreu num incumprimento da obrigação processual em virtude do Artigo 12 do estatuto. Além disso, o fato de que a CARU tenha recebido a informação pertinente de outras fontes não liberava o Uruguai de suas obrigações processuais.

O Uruguai argumentou que o Estatuto de 1975 tinha uma aplicação restrita, fruto de uma derrogação proveniente de outros acordos assinados entre as Partes. A Corte reconheceu que o Estatuto não é direito peremptório, e que os Estados podem acordar a derrogação de um tratado internacional por meio de outros acordos. No entanto, a Corte argumentou que as obrigações processuais do Estatuto de 1975 estavam vigentes no momento em que se produziram os fatos e que o Uruguai não cumpriu com ditas obrigações.

Como conclusão, o Tribunal considerou que o Uruguai não cumpriu determinadas obrigações de procedimento, segundo o estabelecido no Estatuto de 1975.

Obrigações substantivas

A Argentina sustentou que o Uruguai tinha violado suas obrigações substantivas: a obrigação de contribuir para uma utilização excelente, equitativa e racional do rio; a obrigação de garantir que o uso dos solos e matas não fosse feito em detrimento do regime da água e sua qualidade; a obrigação de coordenação entre ambos Estados para evitar mudanças no equilíbrio ecológico; e a obrigação de prevenir a poluição e preservar o meio aquático. Entendendo a Corte que a responsabilidade da prova caía sobre a Argentina com relação a tal alegação, e que isso não tinha sido provado, concluiu que o Uruguai não tinha violado nenhuma dessas obrigações substantivas.

Implicâncias do caso

Este caso representa uma sentença histórica no Direito Ambiental Internacional. A Corte Internacional de Justiça reconheceu a utilização das Avaliações de Impacto Ambiental (EIA) como Direito Internacional Consuetudinário e declarou que “pode considerar-se a avaliação de impacto ambiental como um requisito à luz do Direito Internacional Geral, que se deve levar a cabo onde exista risco de que a atividade industrial proposta possa ter um impacto negativo e considerável em um contexto transfronteiriço”.

Caso três

Lago Titicaca

A perspectiva geográfica de um desafio regulatório e de gestão internacional

O desenvolvimento do lago Titicaca - vale dizer, o aproveitamento sustentável deste vasto ecossistema aquático de altura elevada, único em seu gênero e impactante em sua geografia - constituiu não somente o sonho antigo de muitos governos desde a independência do Peru e da Bolívia, como também de diversas instituições nacionais e internacionais. Já em agosto de 1957, havia sido assinado um convênio entre ambos Estados para o Estudo Econômico Preliminar das Águas do Lago Titicaca, no que se definiu o regime jurídico das águas do lago como um condomínio indivisível e exclusivo³.

Ao se produzir uma série de inundações e desastres naturais no ano de 1983, a Bolívia e o Peru solicitaram, separadamente, assistência econômica e técnica à Comunidade Europeia para efetuar trabalhos que pudessem neutralizar os danos provocados pelas inundações e secas.

³ Enquanto o Congresso peruano ratificou ambos instrumentos jurídicos, o Congresso boliviano argumentou que o condomínio estabelecido afetava a soberania do Estado, pois estabelecia restrições para a utilização individual dos recursos hídricos e, conseqüentemente, postergou sua ratificação. Por isso, os estudos ficaram engavetados durante mais de 30 anos.



Figura 2: Bacia do Lago Titicaca

Fonte: <http://www.ars-legalconsulting.es/blog/regimen-juridico-cuenca-titicaca-salar-uyuni/04/2009>

Depois de assinar convênio com a UE em 1986 e 1987, é estabelecido o Plano Diretor Global Binacional de Proteção-Prevenção de Inundações e Aproveitamento dos Recursos Hídricos do Lago Titicaca, rio Desaguadero, Lago Poopó e Lago-Salar de Coipasa (Sistema TDPS)⁴.

Em toda a região ao redor da lagoa, são observados processos muito profundos de inter-relações, interações, interadaptações entre as sociedades e a natureza nas Américas. As tradições ancestrais ainda se conservam em grande medida, e a população rural que rodeia

⁴ Dando continuidade a esse esforço, em 1986, o Congresso boliviano aprovou os instrumentos jurídicos assinados com o Peru na década de 50, aceitando a tese do condomínio do lago e a execução dos estudos. Em: <http://www.bvsde.paho.org/bvsacg/fulltext/willi.pdf>.

o lago é quase completamente indígena. Apesar desses aspectos tão positivos, existe uma contínua pobreza humana e social mantida por um assistencialismo transformado em *modus vivendi* e conjugado com um empobrecimento acelerado do ecossistema do lago. A qualidade das águas do Titicaca constitui hoje uma preocupação crescente dos governos nacionais, locais e da sociedade civil.

Nesse contexto, o lago constitui uma região de risco ecológico pela contaminação orgânica e bacteriológica. Antigamente era caracterizado pelas suas águas doces e cristalinas e hoje, em seus sedimentos, destacam-se índices críticos e preocupantes de arsênio, cádmio, cianetos, cromo, mercúrio, níquel e chumbo. No marco do Projeto “Apoio à gestão integrada e participativa da água no sistema hídrico Titicaca - Desaguadero - Poopó-Salar de Coipasa (TDPS)”⁵ ocorreu uma avaliação integral, mediante indicadores ambientais e socioeconômicos da quantidade e qualidade de água doce, degradação de algumas sub-bacias por sinergia de efeitos antrópicos e naturais⁶.

As baías de Cohana e a de Puno estão particularmente contaminadas por serem, indireta ou diretamente o esgoto das maiores cidades que despejam seus dejetos no lago.

Na baía de Cohana, o impacto de contaminantes é acumulativo há várias décadas, principalmente em correlação com o crescimento acelerado da cidade de El Alto e a obsolescência da estação de tratamento de águas residuais de Puchukollo, que não chega a interceptar o curso do rio Seco, principal emissor

de poluição desde o El Alto⁷. Conscientes do aumento da poluição e de seus impactos, no fim de 2008, os residentes da zona de Pajchiri afirmaram que há cinco anos “pescavam por dia três arrobas de peixes e agora só pescam quatro libras... agora já não resta quase nada, não há peixes, forragem, as vacas não dão leite e não fazemos queijo como antes”⁸.

As propostas apontaram soluções estruturais, como uma grande estação de tratamento de águas residuais no rio Katari, a jusante da confluência com o rio Pallina, além de estações menores de tratamento das águas residuais em Viacha, Laja, estações de tratamento de águas industriais e gestão efetiva de resíduos sólidos urbanos⁹. Nos últimos monitoramentos, reconheceu-se que os níveis de contaminação aumentam no sistema fluvial Seco-Seco-Pallina-Katari, e que toda a região afetada se transformou num mega-emissor de metano; também foi reconhecido que a poluição em grande escala é mantida nas baías de Cohana, Pajchiri e Cascachi, assim como no interior do lago Menor (ilhas Pariti e Suriqui) e em direção a Puerto Pérez¹⁰.

Também, há mais de 30 anos na baía de Puno – pouco profunda, com uma morfologia fechada e com poucos fluxos –, existe uma contaminação acelerada, explicada pelo fato de que o esgoto das duas cidades maiores – Puno e Juliaca – drenam diretamente para a baía, assim como os escoamentos das populações dos povos ribeirinhos, além do despejo dos resíduos sólidos urbanos, entre outras causas¹¹. Além dos escoamentos de águas residuais, as

5 Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) (2011). *Perspectivas del Medio Ambiente en el Sistema Hídrico Titicaca-Desaguadero-Poopó-Salar de Coipasa (TDPS)- GEO Titicaca*. Ciudad de Panamá; pp. 76-77.

6 Fragmentação de habitats, degradação da terra devido à contaminação por minérios e de hidrocarbonetos, processos naturais de salinização, crescimento urbano não planejado, ausência de gestão das águas residuais e dejetos sólidos, pesca descontrolada, pesqueiras e vulnerabilidade da região diante da mudança climática.

7 Marco Octavio Ribera Arismendi (2010). *La bahía de Cohana. Actualización 2009-2012*. Bolivia: Observatorio Ambiental de Lidema. pp. 16.

8 Idem; pp. 12-13. O documento afirma que Pajchiri está localizada numa baía vizinha à de Cohana, próximo à principal desembocadura do rio Katari, que coleta e arrasta para o lago Menor os dejetos domésticos, industriais, patogênicos e até mineiros que são gerados na grande cidade de El Alto e nas localidades ao redor.

9 Idem, p. 15.

10 Idem, p. 56.

11 *GeoTiticaca*; op.cit.; p. 80.

atividades econômicas co-produtivas de maior impacto ambiental na zona do lago são a pecuária de espécies exóticas (principalmente gado bovino), a agricultura de grande extensão, a aquicultura de peixes introduzidos (trutas e piardas), e o turismo. Em comum, as diferentes fontes de poluição presentes introduzem nutrientes orgânicos na água em grandes quantidades que geram processos eutróficos afetando o ecossistema aquático, que pode ser observado na baía de Puno e em outras partes do lago¹². Consequentemente, proliferaram as lentilhas d'água (*Lemna* sp), macrófitos flutuantes que formam uma capa superficial verde, transformando o ambiente e a paisagem, causando um impacto negativo no turismo. Hoje são estudadas possibilidades de seu uso como terriço e transformação para elaboração de alimento balanceado para animais¹³.

Deve ser apontada na província Huancané, na bacia baixa do rio Ramis (distrito de Pusi), uma contaminação por hidrocarbonetos herdada da remota exploração petrolífera do período 1875-1940 e de poços de petróleo mal vedados, que jorram continuamente águas de formação, petróleo cru e outras substâncias tóxicas diretamente no lago.

Foram feitas várias tentativas de desenvolvimento, entre as quais, uma das mais promissoras foi, no Peru, a criação da Reserva Nacional Titicaca por Decreto Supremo nº 175-78-AA (31-10-78), com uma superfície de 36.180 ha e dois setores separados: Puno (29.150 ha) que compreende as comunidades de Uros-Chulluni, e o setor Rámis (província de Huancané, 7.030 ha). A falta de financiamento limitou o desenvolvimento de uma gestão eficiente da reserva, por isso, tiveram que esperar 27 anos para que fosse elaborado, em 2005, o Plano de Uso Turístico da Reserva.

¹² Francisco E. Fontúrbel (2010). Contaminación hídrica y conservación en el lago Titikaka. Revista Virtual REDESMA. Octubre 2010. Vol. 4(2); p. 60.

¹³ http://wiki.sumaqueru.com/es/Reserva_Nacional_del_Titicaca. Consultado em fevereiro de 2012.

A falta de valorização da região faz com que se anulem as riquezas que apresentam o ecossistema do lago e a zona ao redor da lagoa, com seus povoados, sua cultura ancestral e seu saber fazer, sua extraordinária biodiversidade de altitude, a variedade de seus microclimas, sua disponibilidade de recursos hídricos e a potencialidade dos recursos hidroenergéticos, seus atrativos paisagísticos e turísticos, e sua localização como região chave para as relações comerciais. Só sobram as debilidades, a baixa produção e produtividade agropecuária e aquícola, a limitada difusão e promoção turística, a deficiência de transporte, a existência de importantes setores informais e o tráfico ilícito de mercadorias via contrabando, a fraca integração local e regional, a baixa qualidade de equipamentos em serviços industriais e de manufatura, a persistência de práticas assistencialistas em programas sociais, a sobre-exploração dos ecossistemas e uma acelerada deterioração ambiental, a baixa qualidade educativa no âmbito regional, a perda de valores e identidade cultural, a inequidade de gênero e a pobreza.

Além dos esforços conjuntos da Bolívia e do Peru para enfrentar a agenda ambiental pendente, buscar o desenvolvimento produtivo eficiente e uma gestão integrada e sustentável dos recursos hídricos da bacia do Titicaca, ambos Estados optaram por um turismo sustentável e articulador da economia regional.

Ao ser demandante de uma ampla gama de bens e serviços vinculados aos recursos culturais e naturais da região, assim como de uma infraestrutura de hospedagem de qualidade, a atividade turística deve facilitar a dotação orçamentária para a infraestrutura e serviços básicos tais como provisão de água, esgoto e uma gestão eficiente de resíduos sólidos, gerando qualidade de vida para as populações, e a melhora das condições ambientais. Também deve implicar no compromisso de todos os setores,

Lago Titicaca, destino turístico

Levando em consideração que o lago Titicaca constitui o principal destino turístico da Bolívia desde mais de meio século e um dos principais destinos no Peru, nos últimos anos, o investimento tanto público como privado no setor cresceu de maneira considerável, potencializando a infraestrutura e valorizando muitos dos atrativos naturais, históricos, arqueológicos e culturais com que conta a região. PNUMA (2011). GEO Titicaca. p. 147.

com inclusão das pequenas comunidades dispersas em torno do lago e em suas ilhas, e favorecer a formalização dos atores econômicos.

No entanto, e apesar dos esforços do setor público e privado de ambos Estados e do apoio de instituições internacionais¹⁴, o desenvolvimento do turismo não é o tema prioritário da agenda política binacional. Isso impede ambos Estados de potencializar um eixo inovador sinérgico, complementar e cooperativo “que substitua a atual lógica competitiva estimulada pelos agentes do setor de ambos os lados da fronteira, acreditando ver nas fragilidades alheias uma oportunidade própria, quando o produto deveria ser promovido como um todo, do qual se beneficiam ambos Estados”¹⁵.

Sem dúvida, a diminuição da pobreza e a inclusão social, o desenvolvimento social e a participação interativa, o alcance das metas do milênio e o bem-estar das populações, a eficiência econômica, a valorização do patrimônio cultural e natural e a qualidade ambiental constituem os grandes marcos do desenvolvimento.

Só poderão ser alcançados, se for feita a opção por um desenvolvimento humano que reconheça cada pessoa em sua dignidade

e capacidade de ser sujeito do seu próprio desenvolvimento¹⁶, com liberdade. Isso significa, também, reconhecer desde um enfoque ecossistêmico e centrado no lago Titicaca que, da compreensão dos múltiplos aportes dos serviços ecossistêmicos do lago, dependem das opções de manejo e gestão.

Um desenvolvimento humano e sustentável requer uma gestão integrada que considere os serviços fornecidos pelos ecossistemas vitais – serviços de base como o ciclo hidrológico, os ciclos de nutrientes; serviços de abastecimento de água, alimentos, fibras; serviços de regulação e serviços culturais, entre outros – para o bem-estar e a segurança humana.

O binômio natureza-sociedade se mantém e deve ser revisitado não somente pelas populações, mas também pelos responsáveis legais para ajudá-los a reconhecer que o bem-estar humano pode ser afetado não só pelas brechas que existem entre a oferta e demanda dos serviços que prestam os ecossistemas¹⁷, com também pela maior vulnerabilidade das pessoas, das comunidades e das nações, devendo-se optar por uma gestão integrada dos ecossistemas produtivos com o conjunto dos serviços que prestam.

¹⁴ Banco Mundial (2009). Vías para alcanzar el Desarrollo Sostenible local del lago Titicaca. Washington.

¹⁵ PNUMA (2011). GEO Titicaca. pp. 147-148.

¹⁶ Ver Manfred Max Neef (1993). Desarrollo a escala humana. Barcelona: Nordan e Icaria. Em: http://www.max-need.cl/download/Max-Neef_Desarrollo_a_escal_a_humana.pdf.

¹⁷ World Resources Institute (2003). Ecosistemas y Bienestar Humano: Marco para la Evaluación Resumen.

Caso quatro

A bacia do rio Sixaola¹⁸

Introdução

A bacia binacional do rio Sixaola pertence à Costa Rica e ao Panamá. Localiza-se na confluência do Caribe Sul costarricense e o Caribe Norte panamenho. A área de drenagem desta bacia é de 2.848,3 km², dos quais 19% se encontram no território da República de Panamá e 81% na República de Costa Rica. No ano 2010, a população total da bacia alcançava 34.000 pessoas, das quais 58% residem na Costa Rica e 42% no Panamá.

O rio Sixaola é utilizado para a navegação e para cobrir as necessidades básicas de algumas comunidades. Uma das problemáticas mais relevantes na bacia binacional é a má qualidade da água com que se está abastecendo os usuários, produto do manejo e tratamento inadequado do recurso, com impactos em elevadas taxas de mortalidade infantil e doenças diarreicas e da pele¹⁹.

Marco legal

Para efeitos de melhoria, o governo da região fronteiriça, em 1992, assinou o Convênio entre o Governo da República da Costa Rica e o Governo da República do Panamá sobre Cooperação para o Desenvolvimento Fronteiriço e seu anexo. Esse Convênio busca ampliar, melhorar e aprofundar as relações de cooperação em todos os campos, para contribuir significativamente com o desenvolvimento e melhoria social, econômica, comercial, ambiental e política em geral da região fronteiriça, assim como fortalecer o processo de integração entre ambas nações.

Entre os principais elementos possíveis de se identificar nesse Convênio, destacam-se os seguintes:

1. Decreta a criação de uma Comissão Binacional Permanente (CBP), formada por representantes das instituições envolvidas nos projetos, dos governos das províncias fronteiriças e presidida pelos ministros de planejamento de cada nação, sendo possível a delegação da representação da presidência, na secretaria executiva correspondente.
2. As Partes do Convênio estão autorizadas a executar conjuntamente programas, projetos ou atividades de pré-investimento, investimento e assistência técnica na região fronteiriça, nos setores agropecuário, obras públicas e transportes, saúde, recursos naturais, regime municipal, agroindústria, indústria, educação, turismo, planejamento e desenvolvimento rural integrado, assim como

¹⁸ Adaptado de: Peña Chacón, Mario y Perez de Madrid, Marta (2014). "Case Study: Up-scaling Adaptation in the Sixaola River Basin". In: Sanchez, Juan Carlos & Robert, Joshua (Eds.) Transboundary Water Governance: Adaptation to Climate Change. Gland, Switzerland: IUCN. xx + pp. 284.

¹⁹ Sanabria, Alfonso (2010). "La cuenca binacional del río Sixaola". Em: UNESCO. Construyendo Caminos de Conocimiento para un Futuro con Sostenibilidad Hídrica. Programa Hidrológico Internacional. Disponível em: <http://www.cich.org/publicaciones/Memoria-HELP-2011.pdf>

em todos aqueles outros âmbitos que mutuamente acordarem no futuro. Para cada programa é criada uma Comissão Técnica Setorial Binacional (CTSB), que conta com uma Unidade Técnica Executora Binacional (UTEB), encarregada de dar execução e seguimento aos projetos respectivos.

3. Os planos de execução dos programas, projetos ou atividades relacionadas com o Convênio devem ser assinados tanto pelo ministério do Planejamento, como pelo das Relações Exteriores de cada Estado.

4. O financiamento para a execução dos projetos pode ser fornecido pelos governos ou por organismos internacionais, por cooperação internacional ou organizações não governamentais (ONGs).

5. O Convênio faculta à Comissão Binacional Permanente para criar Comissões Técnicas Setoriais Binacionais (CTSB) assim como Comissões Técnicas Binacionais Especiais (CTSBE). Em virtude disso, em 2007 nasce a Comissão Binacional da Bacia do rio Sixaola (CBCRS) que atualmente conta com seu próprio regulamento interno de funcionamento e se encontra em operação.

A Comissão Binacional do rio Sixaola, segundo seu regulamento, assume as seguintes funções:

- Coordenar e aprovar as políticas e estratégias operativas para o gestão integral da bacia e do projeto.
- Promover o ordenamento territorial e a aplicação do Plano de Ordenamento Territorial Funcional da Bacia (PIOFT).
- Aprovar os Planos Operacionais Anuais (POAs) preparados pela Unidade Técnica Executora Binacional (UTEB) do projeto.
- Garantir, mediante monitoramento e avaliação, a adequada execução do orçamento de investimentos propostos, aprovado no Plano Operacional Anual (POA).

- Revisar os relatórios anuais de execução física e estados financeiros preparados pela UTEB do projeto.

- Ser espaço e foro para a resolução de conflitos ou controvérsias, fornecendo elementos que propiciem consensos entre os diversos atores.

- Vigiar a gestão integrada de projeto e seus vínculos de gestão com o Programa de Desenvolvimento Sustentável de Bocas del Toro e da Bacia do Sixaola.

- Outras funções que a gestão binacional do projeto lhe demande. Para os fins deste, a Comissão Binacional Permanente delegará a aprovação dos Planos Operacionais Anuais em a CBCRS.

Participação pública dentro das instâncias criadas pelo Convênio

Tanto o mecanismo diplomático de troca de notas, como o Regulamento da Comissão Setorial Binacional da Bacia do rio Sixaola preveem a participação em sua essência de representantes da “sociedade civil organizada em ambos Estados, incluindo um representante por Estado de: a) associações de produtores; b) organizações ou associações de desenvolvimento comum; c) associações empresariais”. Também, se preve a participação dos governos indígenas de cada um dos Estados-membros da bacia binacional.

Por sua vez, em conformidade com o Convênio Fronteiriço e seu respectivo Acordo Operacional, a Comissão Binacional Permanente procurará que as Comissões Técnicas Setoriais Binacionais projetem um Plano Operacional Anual (POA) dos programas, projetos e atividades previstas para executar.

Esses POAs deverão ser conduzidos de maneira tal que protejam e promovam a democracia, a participação pública, e assegurem a maior participação possível dos cidadãos ou grupos deles, devidamente organizados, incluindo grupos indígenas da região. Assim como deverão

proceder conforme os mecanismos e a institucionalidade estabelecida no Convênio Fronteiriço, a constituição de cada Estado, os convênios internacionais firmados e as leis nacionais correspondentes.

Além disso, o regime buscará: a) o acesso de ditos cidadãos ou grupos de cidadãos à informação relacionada com os programas, projetos e atividades realizadas conforme os POAs, assim como procurará mecanismos que garantam a participação destes nas mesmas; b) a informação deve ser transparente e aberta, incluindo aspectos econômicos, técnicos e administrativos, promovendo a cooperação e intercâmbio de informação entre autoridades e instituições públicas e privadas, locais, regionais, nacionais e binacionais; c) a participação ativa, democrática e eficaz da sociedade civil, grupos indígenas, mulheres, entidades privadas e demais organizações nacionais e internacionais presentes na zona fronteiriça, que busquem complementar as ações e atividades desenvolvidas para o amparo do Convênio Fronteiriço. De forma tal que a cooperação fronteiriça resulte no fortalecimento das capacidades técnicas e operacionais dos atores sociais e instituições participantes e que assegurem a sustentabilidade das mudanças realizadas, uma vez concluídas as atividades, projetos e programas de cooperação fronteiriça, para o qual se devem respeitar e atender os mecanismos estabelecidos no Convênio Fronteiriço e seu Anexo.

De sua parte, as Comissões Técnicas Setoriais Binacionais devem buscar a participação e representação da sociedade civil organizada e que sejam parte importante dos objetivos e ações contemplados nos programas, projetos e atividades de sua competência. Enquanto que as Unidades Técnicas Executoras Binacionais devem coordenar e facilitar a participação dos sectores da sociedade e de outras Partes interessadas dentro da execução de suas atividades.

Caso cinco

O aquífero Guarani

Introdução

O aquífero Guarani é um grande reservatório subterrâneo de água doce que se encontra localizado no centro-leste da América do Sul, e que abarca uma área por volta de 1.190.000 km² no Brasil, Paraguai, Uruguai e Argentina. O volume hídrico que abriga é estimado entre 30.000 a 40.000 km³, quantidades de recurso notoriamente extensa que, com a finalidade de exemplificar tal magnitude, costuma-se ressaltar que daria para abastecer a população mundial (6 bilhões) durante uns 200 anos (100 litros/dia/hab).

Sua exploração é realizada principalmente no Brasil, onde são abastecidas entre 300 e 500 cidades e se contabilizam cerca de 2000 perfurações, de um total de 3.500 estimadas.

Nesse contexto, no ano 2004 os Estados da região, mediante a Decisão MERCOSUL/ CMC n^o 25/04, constituíram um Grupo ad hoc de Alto Nível como foro auxiliar do Conselho do Mercado Comum, com o objetivo de elaborar um Projeto de Acordo dos Estados Partes do Mercosul relativo ao aquífero Guarani, em que deviam definir-se aspectos vinculados a propriedades do aquífero, a conservação e seu uso.

Finalmente, tal Acordo foi firmado pelo Brasil, Paraguai, Uruguai e Argentina em 2 de agosto de 2010. Nessa data, no entanto, só se conseguiu a ratificação legislativa da Argentina e do Uruguai, por isso, até o momento carece de vigência.



Figura 3: Aquífero Guarani

Fonte: Wikipedia, acessado em junho de 2014

Características e alcance do Acordo sobre o aquífero Guarani

O Acordo sobre o aquífero Guarani consta de 22 artigos e, dentro de suas considerações iniciais, refere-se como antecedente a diversos instrumentos internacionais – vinculantes e não vinculantes –. Ressaltam-se entre eles as Resoluções 1803 (XVII) e 63/124 da Assembleia Geral das Nações Unidas, que se referem, a primeira, à Soberania Permanente sobre os Recursos Naturais e a segunda, ao Direito sobre os Aquíferos Transfronteiriços. Mas também se mencionam as Declarações de Estocolmo (1972) e Rio (1992), o Acordo sobre Meio Ambiente do Mercosul (2001) e o Tratado da Bacia do Prata (1969), entre outros. Em seus artigos, define o “Sistema Aquífero Guarani” como um recurso transfronteiriço que integra o domínio territorial soberano dos Estados Partes, únicos titulares desse recurso que exercem o domínio territorial soberano sobre suas respectivas porções do sistema, com o direito soberano de promover a gestão, o monitoramento e o aproveitamento sustentável dos recursos hídricos do sistema aquífero Guarani, e utilizar ditos recursos.

O Acordo estipula de maneira expressa os princípios do Direito Internacional de Águas ao referir-se, em geral, aos mesmos (Art. 5), e ao especificar a obrigação de usar o recurso de maneira múltipla, racional, sustentável e equitativa (Art. 4), de não causar prejuízos significativos (Art. 6, 7, II), de trocar informação (Art. 8, 9, 10, II), de conservar e proteger ambientalmente o sistema (Art. 4, 10), de cooperar (Art. 12, 13, 14), de negociar (Art. 16), e de solucionar pacificamente as divergências (Art. 19). De igual forma, o Acordo apresenta um desenvolvimento institucional no marco do Art. VI do Tratado da Bacia do Prata, no momento em que estabelece uma comissão integrada pelas Partes para coordenar a cooperação entre eles para o cumprimento dos princípios e objetivos do Acordo (Art. 15).

Sem dúvida nenhuma, este Acordo é uma experiência valiosa que, avançando a partir do modelo propiciado pela Resolução 63/124 de Nações Unidas, assumiu um verdadeiro desafio de regulação e gestão. Basta o amadurecimento político que permita a ratificação no Brasil e no Paraguai para que se constitua como uma experiência efetiva que permita consolidar as lições que já forneceu sua celebração.

Apêndices

Apêndice um

Aquíferos trans- fronteiriços¹

Propósito

O propósito desta seção é distinguir, desde uma perspectiva jurídica, por que as águas subterrâneas transfronteiriças requerem um marco normativo distinto do das águas superficiais transfronteiriças.

Objetivos de aprendizagem

- Compreender por que as águas subterrâneas transfronteiriças devem ter um marco jurídico distinto ao das águas superficiais.
- Entender o regime jurídico das águas subterrâneas transfronteiriças.

Introdução

A água, como recurso, está constantemente sob pressão devido ao aumento da população global, o incremento na demanda, a contaminação e os eventos relacionados com a mudança climática. As águas subterrâneas são sujeito de estresse adicional devido a suas especiais características hidro-geológicas. Alguns dos principais desafios estão relacionados com a falta de informação técnica e a incerteza dos arranjos legais e institucionais. Recentemente, os aquíferos internacionais ganharam atenção em nível internacional, e o estabelecimento de um marco regulatório apropriado é um tema pendente na agenda internacional.

¹ Adaptado de: Aguilar, G., e Iza, A., (2009). Gobernanza de Águas Compartidas: Aspectos Jurídicos e Institucionais. Gland, Suíza: UICN.

1. O que é um aquífero?

Os aquíferos são unidades geológicas subterrâneas das quais se podem extrair quantidades significativas de água. No que diz respeito ao direito aplicável aos aquíferos, a Comissão de Direito Internacional (CDI) das Nações Unidas os definiu como uma formação geológica permeável portadora de água, sustentada por uma camada menos permeável e a água contida na zona saturada da formação. Esse conceito, junto a outros, foi tomado pela Assembleia de dito organismo internacional mediante sua Resolução A/RES/63/124 (ver quadro).

Os aquíferos podem estar conectados com os corpos de água superficiais, o que implica que podem ser parte de uma bacia transfronteiriça. Inclusive pode ocorrer de um aquífero abastecer ou ser recarregado por vários cursos de água e que forme parte de várias bacias ao mesmo tempo. Além disso, tal e como ocorre com os cursos de água, o aquífero pode ser transfronteiriço, dependendo unicamente para isso de que algumas de suas partes se encontrem em Estados distintos.

Mas também pode ocorrer dos aquíferos, fronteiriços ou não, não estarem conectados a nenhum curso de água. Esses tipos de águas são definidos como “águas subterrâneas confinadas” e não estão contemplados até o momento em nenhum tratado internacional.

Daí a necessidade de contar com um sistema de regras que tivesse por objeto a proteção, conservação e gestão dos aquíferos transfronteiriços.

A Resolução 63/124 da Assembleia Geral das Nações Unidas estipula os seguintes conceitos:

- a) Entende-se por “aquífero” uma formação geológica permeável portadora de água, situada sobre uma camada menos permeável, e a água contida na zona saturada da formação.
- b) Entende-se por “sistema aquífero” uma série de dois ou mais aquíferos que estão conectados hidraulicamente.
- c) Entende-se por “aquífero transfronteiriço” o “sistema aquífero transfronteiriço”, respectivamente, um aquífero ou sistema aquífero que tenha partes situadas em distintos Estados.
- d) Entende-se por “Estado do aquífero” um Estado em cujo território se encontra parte de um aquífero ou sistema aquífero transfronteiriço.
- e) A “utilização dos aquíferos ou sistemas aquíferos transfronteiriços” inclui a extração de água, calor e minerais e o armazenamento e a eliminação de qualquer substância.
- f) Entende-se por “aquífero recarregável” um aquífero que recebe um volume significativo de recarga hídrica contemporânea.
- g) Entende-se por “zona de recarga” a região que fornece água a um aquífero, composta pela área de captação da água pluvial e a área pela que essa água flui até um aquífero por escoamento sobre o terreno e infiltração por meio do solo.

2. Questões jurídicas

Durante o 63º período de sessões da Assembleia Geral da ONU, em 11 de dezembro de 2011, foi aprovada, por consenso, a resolução A/RES/63/124 sobre o direito dos aquíferos transfronteiriços.

A resolução faz uma convocatória aos Estados para que pactuem “os correspondentes arranjos bilaterais e regionais para a adequada gestão de seus aquíferos transfronteiriços sobre a base dos princípios enunciados no projeto de artigos” (anexos à resolução).

Estes princípios incluem a cooperação dos Estados, orientada a prevenir, reduzir e controlar a contaminação dos aquíferos compartilhados. Tendo em vista a importância desses “recursos invisíveis”, convidam-se os Estados a considerar estes primeiros artigos como base para a elaboração de convênios, aspecto que foi reiterado em 2011 mediante a Resolução 66/477 da Assembleia Geral da ONU.

O Direito dos aquíferos transfronteiriços é um passo concreto em direção a um cenário de paz em matéria de recursos hídricos subterrâneos compartilhados. Até a mencionada Resolução 63/124, não existia nenhum instrumento no Direito Internacional que proporcionasse uma série completa de soluções e orientações para a gestão sustentável e pacífica dos aquíferos transfronteiriços.

3. A regulação dos aquíferos e águas subterrâneas em outros instrumentos jurídicos internacionais

É possível encontrar referências às águas subterrâneas também no Convênio de Helsinque, assinado em 1992. Segundo seus artigos, o Convênio tem por objeto prevenir, controlar e reduzir o impacto transfronteiriço sobre as águas compartilhadas, definidas como aquelas superficiais ou freáticas que marcam, atravessam ou se encontram situadas nas fronteiras entre dois ou mais Estados.

Por isso, qualquer tipo de água subterrânea é objeto de regulação dentro do marco normativo do Convênio. Ou seja, a normativa específica sobre o princípio precatório, o princípio de quem contamina paga, e o geral de desenvolvimento sustentável, assim como os outros – já analisados na seção correspondente desta publicação –, são todos imperativos para os Estados-membros com relação aos aquíferos que compartilham entre si.

Sempre no contexto da União Europeia, a Diretiva Marco da União Europeia sobre a água, tal e como se sinalizou previamente, define obrigações² específicas que os Estados devem implementar. Os Estados-membros têm a obrigação de definir seus corpos de água subterrâneos conforme os critérios específicos apontados pela diretiva; também devem estabelecer registros de áreas protegidas dentro das bacias hidrográficas relacionadas com águas subterrâneas; devem estabelecer um sistema de monitoramento de água subterrânea, dependendo de fatores químicos e quantitativos; desenvolver um sistema de gestão de bacias que inclua um resumo das atividades humanas que deterioram e impactam o estado das águas subterrâneas; e, finalmente, para o ano de 2009 devem ter estabelecido um programa de medidas para alcançar os objetivos ambientais estabelecidos pela diretiva, que deverá estar completamente operativa ao final de 2012. Medidas básicas, conforme a Diretiva, incluem entre outras, o controle da extração da água subterrânea, controles sobre recargas artificiais dos aquíferos, contaminação de nascentes e fontes, assim como responsabilidade por despejo de poluentes.

² Diretiva 2000 / 60 / CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2000 que se estabelece um marco comunitário de atuação no âmbito da política de águas, publicada no Diário Oficial das Comunidades Europeias (L 327/1) em 22 de dezembro de 2000.

Um ou dois regimes distintos frente aos aquíferos transfronteiriços?

A Convenção sobre os cursos de água de 1997, no parágrafo a) de seu Artigo 2, define o curso de água como 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”. Especialistas hidrogeólogos do Programa Hidrológico Internacional da UNESCO identificaram que o âmbito de aplicação da Convenção e de outros instrumentos de Direito Internacional de Águas não incluía o conceito de “sistema aquífero” nem de “águas subterrâneas confinadas”.

Em virtude desse vazio normativo, surgiu a necessidade de desenvolver um projeto normativo focado nos aquíferos transfronteiriços, preparado pela Comissão de Direito Internacional, e que deu origem Resolução Nº. 63/124 sobre o direito dos aquíferos transfronteiriços, adotada pela Assembleia Geral em dezembro de 2008. A partir de então, dita Resolução se converte no guia normativo aplicável a todos os aquíferos e sistemas aquíferos transfronteiriços, tanto se estiverem conectados hidráulicamente com cursos de águas

internacionais, como se não estiverem. As águas subterrâneas que serão regidas pela Convenção sobre os cursos de água de 1997, em conformidade com o parágrafo a) de seu Artigo 2, são aquelas que “em virtude de sua relação física, constituem um conjunto unitário (com as águas de superfície) e que normalmente fluem para uma desembocadura comum”. E poderia ser que, em virtude do sistema aquífero específico, exista a possibilidade de que essas águas subterrâneas devam ser regidas igualmente pelo projeto de artigos.

Por conseguinte, para cada caso concreto, se o projeto de artigos se converter em um instrumento juridicamente vinculante, será necessário determinar a relação existente entre o presente projeto de artigos e a Convenção de 1997.

Isso se deve ao fato de não haver uma paridade exclusiva entre o sistema de águas de superfície e as subterrâneas, pois existe a possibilidade de que um aquífero abasteça substancialmente um ou vários cursos de água. Por um critério de utilidade e de congruência, compete regular-se de forma distinta o aquífero e a bacia transfronteiriça.

4. Princípios organizadores

O princípio de **utilização equitativa** é considerado um dos pilares sobre os quais descansa o regime jurídico que governa a utilização dos aquíferos transfronteiriços.

Segundo o Artigo 4 do projeto de artigos aprovados na referida Resolução 63/124:

“Os Estados do aquífero utilizarão os aquíferos ou sistemas aquíferos transfronteiriços de acordo com o princípio de utilização equitativa e razoável, como a seguir:

- a) Utilizarão os aquíferos ou sistemas aquíferos transfronteiriços de uma maneira compatível com a distribuição equitativa e razoável dos benefícios obtidos entre os Estados do aquífero em questão.
- b) Tentarão elevar ao máximo os benefícios a longo prazo derivados do uso da água contida neles.
- c) Elaborarão, individual ou conjuntamente, um plano global de aproveitamento levando em conta as necessidades presentes e futuras, assim como as fontes alternativas de água, dos Estados do aquífero.

d) Não utilizarão um aquífero ou sistema aquífero transfronteiriço recarregável até um grau que impeça a continuação de seu funcionamento efetivo”.

Nesse contexto, esse princípio é acompanhado pelo **dever de não causar dano**. Esse princípio é desenvolvido no projeto de artigos, em seu sexto parágrafo, o qual estabelece que:

- “1. Ao utilizar um aquífero ou sistema aquífero transfronteiriço em seu território, os Estados do aquífero adotarão todas as medidas apropriadas para prevenir que se cause um dano significativo a outros Estados do aquífero ou a outros Estados em cujo território se encontre uma região de descarga.
2. Ao empreender atividades diferentes da utilização de um aquífero ou sistema aquífero transfronteiriço que tenham ou possam ter um impacto nesse aquífero ou sistema aquífero transfronteiriço, os Estados do aquífero adotarão todas as medidas apropriadas para prevenir que se cause um dano significativo por meio deste aquífero ou sistema aquífero a outros Estados do aquífero ou a outros Estados em cujo território se encontre uma zona de descarga.
3. Quando, no entanto, for causado um dano significativo a outro Estado do aquífero ou a um Estado em cujo território se encontre uma zona de descarga, o Estado do aquífero cujas atividades causem tal dano deverá adotar, em consulta com o Estado afetado, todas as medidas de resposta apropriadas para eliminar ou mitigar esse dano, tendo devidamente em conta as disposições dos Artigos 4 e 5”.

A **cooperação** também é vista no projeto de artigos como princípio orientador, quando estabelece as diretrizes de ação voluntária dos Estados soberanos, por meio das quais se pode implementar o princípio de utilização equitativa e razoável, assim como a obrigação de não causar dano significativo. Nesse sentido, o Artigo 7 estabelece que:

1. “Os Estados do aquífero cooperarão sobre a base da igualdade soberana, a integridade territorial, o desenvolvimento sustentável, o proveito mútuo e a boa-fé, a fim de conseguir uma utilização equitativa e razoável e uma proteção adequada de seus aquíferos ou sistemas aquíferos transfronteiriços”.

2. “(...) os Estados do aquífero procurarão estabelecer mecanismos conjuntos de cooperação”.

Os deveres processuais para materializar dito princípio incluem: o dever de notificação prévia, o intercâmbio de informação, a consulta e a negociação.

Outro mecanismo de suma importância por meio do qual se materializa a cooperação é a assinatura de acordos e arranjos bilaterais e regionais, tema que abarca o projeto normativo em seu Artigo 9, segundo o qual:

“Para efeitos de gestão de um determinado aquífero ou sistema aquífero transfronteiriço, os Estados do aquífero procurarão ajustar acordos ou arranjos bilaterais ou regionais entre si. Ditos acordos ou arranjos poderão ser firmados referindo-se a todo um aquífero ou sistema aquífero ou a qualquer de suas partes, ou a um determinado projeto, programa ou utilização, salvo quando o acordo ou arranjo possa afetar negativamente, em grau significativo, a utilização da água de dito aquífero ou sistema aquífero por parte de outro, ou outros Estados do aquífero sem o seu expresso consentimento”.

Finalmente, em virtude da importância dos ecossistemas e dos serviços que estes proveem, o projeto de artigos considerou a importância de desenvolver uma normativa para sua proteção e gestão sustentável, estabelecendo que:

“Os Estados do aquífero adotarão todas as medidas apropriadas para proteger e preservar os ecossistemas que estejam situados em seus aquíferos ou sistemas aquíferos transfronteiriços” ou dependam dos mesmos, incluídas medidas para garantir que a qualidade e quantidade de água retida num aquífero ou sistema aquífero, assim como a vertida por conduto de

suas zonas de descarga, sejam suficientes para proteger e preservar esses ecossistemas”.

Por tanto, os princípios orientadores no projeto de artigos têm uma dupla função: por um lado, são entendidos como obrigações jurídicas uma vez que fazem parte do acúmulo de normas que devem reagir e governar a conduta dos Estados com relação aos aquíferos transfronteiriços como parte da bacia estendida por dois ou mais Estados; por outro, são entendidos como deveres dos Estados que têm certo nível de discricionariedade com relação à sua aplicação.

5. A prática estatal

Na prática, os Estados recorrem a diversos tipos de cooperação formal e informal para a gestão de aquíferos transfronteiriços. Apesar disso, a experiência demonstra que, até a assinatura, mantiveram-se particularmente reticentes a formalizar acordos específicos nesta matéria. Isso ocorre apesar dos avanços no desenvolvimento, atenção e informação disponíveis sobre as características especiais dos aquíferos transfronteiriços.

Com relação à formalização da cooperação, são apresentadas duas situações claramente definidas:

- Existe um receio relacionado com a soberania territorial dos Estados, de tal forma que continuam adiando e evitando a conclusão de acordos vinculantes sobre aquíferos transfronteiriços;
- Tratar a matéria de aquíferos transfronteiriços como independente, mas conexa à discussão e, eventualmente, ao desenvolvimento de instrumentos jurídicos internacionais sobre cursos de águas internacionais, parece ser uma noção relativamente aceita³.

³ Daibes-Murad, F. (2005). *A New Legal Framework for Managing the World's Shared Groundwaters*. IWA Publishing.

Exemplos práticos

Existem pouquíssimos tratados e acordos específicos que proveem regras para o desenvolvimento, a gestão e a proteção de aquíferos compartilhados por um ou mais Estados.

O cantão de Genebra, na Suíça, e o departamento da Saboia Superior, na França, desenvolveram, em 1997, um acordo para a proteção, uso e recarga do aquífero compartilhado de Genebra. Este acordo prevê a criação de uma comissão conjunta composta por seis membros (três suíços e três franceses) dos quais ao menos quatro devem ser especialistas em temas de água.

A comissão prepara um plano anual para o uso da água subterrânea e propõe medidas para regular o controle da contaminação. Além disso, aprova ou rechaça qualquer assunto relacionado com a extração da água subterrânea. A comissão exerce também funções de controle e fiscalização sobre o aquífero. Observe que este nível de cooperação na gestão de um aquífero transfronteiriço é uma exceção em nível mundial.

Um exemplo menos sofisticado de cooperação é o que México e os Estados Unidos firmaram em 1973, depois de um acordo sobre limitações anuais específicas para a extração de água subterrânea no território de ambos Estados, ao longo de oito quilômetros do limite internacional entre Arizona e Sonora.

O acordo requer que os dois Estados se consultem mútua e previamente na hipótese de avaliar novos desenvolvimentos ou de modificar, substancialmente, seja a superfície ou a água subterrânea, no próprio território. Este acordo existe e foi promovido dentro do marco de um acordo geral entre ambos Estados, por meio do qual se criou a Comissão Internacional de Limites e Águas entre México e os Estados Unidos. A água subterrânea na área fronteiriça foi incluída progressivamente dentro do âmbito de ação da comissão encarregada por garantir a aplicação do tratado.

Apêndice dois

Povos indígenas Convênio Nº 169 da Organização Internacional do Trabalho

Nos processos de construção de acordos sobre águas internacionais que correspondam a bacias que incluam territórios onde se assentam povos originários, os Estados-membros devem aplicar as disposições do Convênio 169 da OIT, sobre Povos Indígenas e Tribais em Estados Independentes.

Por conseguinte, os Estados devem prestar especial atenção sobre tais casos em que se prevê que as disposições do instrumento jurídico internacional podem limitar ou modificar o exercício dos direitos coletivos dos povos indígenas sobre águas, objeto da negociação internacional, e particularmente garantir o direito humano à consulta prévia, informada e consensual.

O **Artigo 6** do Convênio profere literalmente:

1. “Ao aplicar as disposições do presente Convênio, os governos deverão:
 - a. consultar os povos interessados, mediante procedimentos apropriados e, em particular, por meio de suas instituições representativas, toda vez que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente;

Sentença da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 27 de junho de 2012, no caso “Povo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Equador”

“É por tudo isso que uma das garantias fundamentais para garantir a participação dos povos e comunidades indígenas nas decisões relativas a medidas que afetem seus direitos e, em particular, seu direito à propriedade comum, é justamente o reconhecimento de seu direito à consulta, o qual está reconhecido no Convênio Nº 169 da OIT, entre outros instrumentos internacionais complementares (Cfr. Caso do Povo Saramaka, Exceções Preliminares, Fundo, Reparaciones e Costas, pág. 134. Também, observar o Convênio Nº 169 da OIT, Artigos 6 e 17, e Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas, Artigos 19, 30.2, 32.2 e 38)”.

- b. estabelecer os meios através dos quais os povos interessados possam participar livremente, pelo menos na mesma medida que outros setores da população e em todos os níveis, na adoção de decisões em instituições eletivas e organismos administrativos, ou de outra índole, responsáveis por políticas e programas que lhes dizem respeito;
 - c. estabelecer os meios para o pleno desenvolvimento das instituições e iniciativas desses povos, e, nos casos apropriados, proporcionar os recursos necessários para este fim.
2. As consultas levadas a cabo na aplicação deste convênio deverão ser executadas de boa-fé e de uma maneira apropriada às circunstâncias, com a finalidade de chegar a um acordo ou conseguir o consentimento acerca das medidas propostas”.

Apêndice três

Alguns marcos históricos sobre águas internacionais

1. Nações Unidas

O interesse das Nações Unidas sobre o direito das águas e bacias internacionais, compartilhadas ou transfronteiriças, fez parte dos temas considerados em conferências mundiais e outros eventos co-patrocinaados por sus agências. Sua abordagem em termos jurídicos e legais foi encomendada à Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas, cujo trabalho produziu relatórios substantivos e, fundamentalmente, dois textos:

Link de interesse

www.um.org/waterforlifedecade

a) A Convenção sobre o Direito Relativo à Utilização dos Cursos de Água para fins Diversos dos de Navegação, aprovada em 1997. Adotada com base no relatório da Comissão de Direito Internacional apresentado durante o 46º período de sessões, Capítulo III O Direito dos Usos dos Cursos de Águas Internacionais para fins Diversos dos de Navegação. Suplemento Nº. 10 A/49/10.

Link de interesse

Convenção sobre o Direito Relativo à Utilização dos Cursos de Água para fins Diversos dos de Navegação:

<http://www.um.org/law/index.htm> Informe/Anuario da CDI: <http://www.um.org/law/ilc/index.htm> [legal.um.org/ilc/publications/yearbooks/Ybkvolumes\(s\)/ILC_1997_v2_p1_s.pdf](http://legal.um.org/ilc/publications/yearbooks/Ybkvolumes(s)/ILC_1997_v2_p1_s.pdf)

b) Resolução sobre o Direito dos Aquíferos Transfronteiriços, adotada pela Assembleia Geral em 2008, A/63/124. Sobre os aquíferos transfronteiriços, Projeto de artigos sobre o direito dos aquíferos transfronteiriços, da Comissão de Direito Internacional de Nações Unidas, e Resolução A/66/104, adotada em 2011.

Link de interesse

Resolução A/RES/63/124:

<http://www.um.org/é/ga/63/resolutions.shtml>

Resolução A/RES66/104:

<http://www.um.org/é/ga/66/resolutions.shtml>

c) Conferência das Nações Unidas sobre a Água (Mar de Prata, 1977). A temática das águas internacionais, compartilhadas ou transfronteiriças, é refletida expressamente na Declaração e o Plano de Ação adotados na Conferência das Nações Unidas sobre a Água (Mar de Prata, 1977). A Declaração destaca o direito de cada Estado, que compartilha recursos hídricos com outro, a utilização equitativa como um meio para promover vínculos de solidariedade e cooperação; também, o Plano de Ação propõe medidas concretas para os Estados que compartilham águas.

Link de interesse

Sobre as Conferências de Mar del Plata, Dublin e outras: www.eclac.org/publicações/xml/0/4480/lcr1865s.pdf

d) Conferência das Nações Unidas sobre Água e Meio Ambiente (Dublin, 1992). Realizada entre 26 e 31 de janeiro de 1992, destaca-se por ser o âmbito em que se adotou a Declaração sobre a Água e o Desenvolvimento Sustentável, documento que expõe os denominados “Princípios de Dublin”, de forte influência na elaboração das concepções da GIRH.

e) Relatórios das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento dos Recursos Hídricos no Mundo. Os informes das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento dos Recursos Hídricos no Mundo, preparados pela UNESCO, “Água para todos, Água para a Vida” (2003), “A água, uma responsabilidade compartilhada” (2007), “A água num mundo em constante mudança” (2009) e “Gerenciar a água em um contexto de incerteza e risco” (2012), destacam a importância da cooperação entre Estados. Particularmente, a segunda parte do Capítulo II, “Água e Geopolítica”, do Relatório “A água, uma responsabilidade compartilhada” refere-se especificamente à gestão das águas transfronteiriças.

Link de interesse

O conteúdo dos relatórios pode ser consultado em:
<http://www.unesco.org/new/é/natural-sciences/environment/water/wwap/publications/>

f) O Relatório sobre Desenvolvimento Humano 2006. Preparado pelo Programa de Nações Unidas para o Desenvolvimento, intitulado “Além da escassez: Poder, pobreza e a crise mundial da água”, dedica o capítulo 6 à gestão das águas transfronteiriças.

Link de interesse

Relatório PNUD Desenvolvimento Humano 2006:
<http://hdr.undp.org/é/content/informe-sobre-desenvolvimento-humano-2006>

2. Centro da Água UN-Water

Como parte do Programa Hidrológico Internacional (PHI), a UNESCO publicou diversos estudos sobre o tema das águas internacionais, entre os quais se destacam os seguintes:

Link de interesse

<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001397/139794e.pdf>.

a) *Sharing Transboundary Waters. An Integrated Assessment of Equitável Entitlement: The Legal Assessment Model* (2005). Documento Técnico Nº 74, escrito por Patricia Wouters *et ao*.

b) *Transforming Potential Conflict into Cooperation Potential: The Role of International Law* (2003). Documento técnico Nº 2 escrito por Sergei Vinogradov, Patricia Wouters e Patricia Jones.

Link de interesse

<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001332/133258e.pdf>.

c) *UM Water Convention User’s Guide* (2013), escrita por Alistair Riue-Clarke, Ruby Moynihan e Bjorn-Oliver Magsig, publicada pelo Centro do Água de UNESCO e a Universidade de Dundee, Escócia.

Link de interesse

<http://db.tt/uU0yQYMj>

3. Convênio CEPE

O Convênio sobre a Proteção e Utilização dos Cursos de Água Transfronteiriços e dos Lagos Internacionais foi adotado em Helsinki, Finlândia, em 1992, e entrou em vigor em 1996. É conhecido também como o Convênio de Helsinki ou Convênio da Água e, depois de quase 20 anos de aplicação, provou ser uma ferramenta legal útil e efetiva, que, além disso, aplica-se, harmoniosamente, a numerosos convênios bilaterais e diretivas emitidas pela União Europeia, assim como a outros convênios regionais relativos à participação e à avaliação ambiental.

Link de interesse

www.boe.ee/boe/dias/2000/04/04/pdfs/A13849-13857.pdf

4. Propostas de outras organizações

a) Associação de Direito Internacional – ILA, sigla em inglês – (Bruxelas, Bélgica, 1873) destaca as denominadas Normas de Helsinki (1966) sobre águas superficiais; as Normas de Montreal (1982) relativas à contaminação; e as Normas de Seul (1986) referentes às águas subterrâneas.

Link de interesse

<http://www.ila-hq.org/>

b) Instituto de Direito Internacional (IDI) (Gand, Bélgica, 1873) com destaque para as contribuições levantadas na resolução de Madrid (1911) relacionada à regulação das águas dos cursos de água para usos distintos à navegação; na Resolução de Salzburg (1961) sobre o direito dos Estados com relação ao uso dos cursos de água internacionais para fins diversos dos de navegação; e na Resolução de Atenas (1979) sobre contaminação de rios e lagos.

Link de interesse

<http://www.idi-ii.org>

c) Fórum Mundial da Água. O Conselho Mundial da Água, entidade intergovernamental que organiza, a partir de 1997, os Fóruns Mundiais da Água: Marrakesh 1997, Haia 2000, Quioto 2003, México 2006, Istambul 2009 e Marselha 2012. Nesses fóruns se abordam múltiplos temas e, entre eles, o das águas internacionais, transfronteiriças ou compartilhadas. Destaca-se o Fórum de Marselha (2012) durante o qual se apresentou o “Manual para a gestão integrada dos recursos hídricos das bacias transfronteiriças de rios, lagos e aquíferos”, patrocinado pelos seguintes órgãos e entidades: INBO, GWP, UNECE, UNESCO, GEF e a Agência Francesa de Água e Ambiente.

Link de interesse

<http://www.worldwatercouncil.org/é/>

d) A Parceria Mundial pela Água (Global Water Partnership-GWP) é uma rede internacional de organizações envolvidas no manejo dos recursos hídricos, criada para fomentar a Gestão Integrada dos Recursos Hídricos (GIRH).

Link de interesse

www.gwp.org

Apêndice quatro

Guia para facilitadores

A seguir, são dadas algumas recomendações para levar adiante um curso sobre Direito Internacional de Águas. Vale ressaltar que o conteúdo central do curso deve ser abordado nos quatro capítulos deste manual.

Recomendações-chave para um curso de sucesso

- O enfoque do curso deve ser **participativo**. As apresentações devem combinar a apresentação do facilitador e a contribuição dos participantes. A experiência dos participantes é importante para maximizar o benefício da capacitação, aproveitando a experiência local e criando um vínculo mais forte entre o grupo. Recomenda-se que aproximadamente 50% do tempo do curso consista em exercícios, trabalhos em grupo e espaços de diálogo. A participação pode tomar as seguintes formas:
 - Perguntas específicas aos participantes.
 - Estudos de casos apresentados pelos participantes.
 - Diversas atividades participativas em grupo e individuais.
- A qualidade do curso tende a melhorar-se, na seleção dos participantes, se leva em conta o **equilíbrio de gênero e a diversidade** de Estados e instituições representadas. Além disso, isso cumpre com um princípio fundamental de equidade e igualdade de oportunidades.
- A experiência também se beneficia dos **múltiplos olhares** que possam existir sobre a temática, tanto no grupo de participantes como na equipe de facilitadores. As divergências de opinião em uma temática tão complexa são um saudável reflexo da realidade e proporcionam a oportunidade ao grupo para tentar integrar visões diversas por trás de um objetivo compartilhado.
- O conteúdo de cinco dias de curso pode ser um tanto pesado para alguns participantes, por isso, recomenda-se que haja três intervalos durante cada dia (dois de café e um para o almoço). Recomenda-se também intercalar as sessões de apresentação com **espaços de diálogo** para abordar perguntas e temáticas que não puderam ser abordadas de forma completa nas sessões anteriores.
- Caso seja possível, recomenda-se também circular o **material do curso** entre os participantes uma semana antes de seu início, para que os que tenham tempo possam se preparar melhor e assim enriquecer sua experiência durante o curso. Recomenda-se elaborar uma **ficha resumo de sessão** para cada sessão do curso (ver exemplo na página 89).

Nas páginas seguintes, apresenta-se o programa sugerido para um curso de cinco dias.

Programa Curso Direito Internacional de Águas (sugestão)

DIA/HORA	SEGUNDA	TERÇA	QUARTA	QUINTA	SEXTA
	INTRODUÇÃO	FACILITANDO A COOPERAÇÃO TRANSFRONTEIRIÇA DE ÁGUA	MECANISMOS E NORMAS	FERRAMENTAS DE IMPLEMENTAÇÃO	DO COMPROMISSO À AÇÃO
8:30 - 9:00	1. Abertura	Revisão do dia anterior	Revisão do dia anterior	Revisão do dia anterior	Revisão do dia anterior
09:00 - 09:45	2. Introdução: objetivos, agenda expectativas	9. Dinâmica de grupo. Percepção dos problemas fundamentais em nível de águas internacionais.	15. Mecanismos institucionais formais	19. Governabilidade	25. Resolução de conflitos
09:45 - 10:45	3. Por que é importante a gestão de bacias transfronteiriças?	10. Resposta do Direito Internacional a essas inquietudes		20. Mecanismos institucionais não formais	26. Direito Internacional das Águas, gestão de recursos hídricos e integração regional
10:45 - 11:00	Café	Café	Café	Café	Café
11:00 - 12:00	4. Direito Internacional das águas, Direito Nacional e GIRH	11. Trabalho de grupo: análise de tratados	16. Acesso à informação, à participação pública e à justiça ambiental.	21. Gestão de cursos de água transfronteiriços com GIRH. Águas subterrâneas.	27. Exercício de papéis: exposição de equipes
12:00 - 13:00	Direito Internacional das águas e sistemas legais na América Latina. Evolução do Direito Internacional de Águas		17. Exercício de papéis	22. Apresentação de caso	28. Mensagens finais e conclusão do curso Avaliação do curso
13:00 - 14:00	Almoço	Almoço	Almoço	Almoço	Almoço
14:00 - 15:00	6. Proposta metodológica para a análise de tratado internacionais	12. Apresentação de caso	Exercício de papéis	24. Exercício de papéis: preparação de apresentações	
15:00 - 15:45	7. Princípios do Direito Internacional de Águas	13. Espaço de diálogo			
15:45 - 16:00	Café	Café	Café	Café	
16:00 - 17:00	8. Espaço de diálogo. Identificação de perguntas e mensagens chave.	14. Aplicação de normas e convênios sobre águas internacionais na América Latina. Solução de divergências e jurisprudência internacional	18. Apresentação de caso	Tarde livre	

Apêndice cinco

Glossário

Aquífero. Formação geológica permeável portadora de água, situada sobre uma camada menos permeável, e a água contida na zona saturada da formação.

Sistema aquífero. Uma série de dois ou mais aquíferos que estão conectados hidráulica-mente. (Resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas sobre o direito dos aquíferos transfronteiriços A/RES/63/124 de 2009 - Artigo 2.)

Aquífero transfronteiriço. Um aquífero atravessado por um limite comum. (ILA-1989). Modelo de acordo sobre aquíferos transfronteiriços. Bellagio. Artigo 1.)

Águas compartilhadas. Refere-se aos cursos de água como recursos naturais compartilhados entre mais de um Estado. A expressão “recursos naturais compartilhados” para referir-se aos cursos de água compartilhados por dois ou mais Estados, foi utilizada pela Comissão de Direito Internacional de Nações Unidas a partir de 1980, com base no projeto proposto pelo relator Stephen M. Schwabel, em que a água constituía um “recurso natural compartilhado” “na medida em que a utilização da água de um sistema do curso de água de um Estado afetasse o uso das águas desse sistema no território de outro Estado do sistema”. No entanto, a partir de 1984, com os trabalhos do terceiro relator, Jens Evensen, suprimiu-se a referência expressa a “recursos naturais compartilhados”. (Ver definição de “recursos naturais compartilhados”.)

Águas transfronteiriças. Refere-se às águas superficiais ou freáticas que marcam, atravessam ou se encontram situadas nas fronteiras entre dois ou mais Estados. No caso das águas transfronteiriças que desembocam diretamente no mar, o limite de ditas águas é constituído por uma linha reta traçada por meio de suas respectivas desembocaduras entre pontos da linha de maré baixa de suas margens. (Convênio sobre a proteção e utilização dos cursos de água transfronteiriços e dos lagos internacionais, firmado em Helsínki em 17 de março de 1992).

Costume. Está constituído pela conduta constante e uniforme dos Estados, junto com sua convicção de que a natureza obrigatória de dita conduta está em conformidade com uma norma judicial. (Art. 38 do Estatuto do Tribunal Internacional de Justiça, reconhece-a como a segunda fonte do Direito Internacional.)

Bacia hidrográfica internacional. Zona geográfica que se entende pelo território de dois ou mais Estados e está demarcada pela linha divisória de um sistema hidrográfico de águas superficiais e freáticas que fluem para uma saída comum. (ILA,1966. Regras de Helsínki. Regra N.2.)

Curso de água internacional. De acordo com o Artigo 2 da Convenção de Nova York de 1997 (aprovada e ratificada), um “curso de água” é 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. Considera-se “curso de água internacional” quando alguma de suas partes encontra-se em Estados distintos.

Dano significativo. De acordo com a Comissão de Direito internacional das Nações Unidas (Anuário da CDI 1996, vol II, p. 119), o significado da palavra “significativo” (*significant*), embora tenha ambiguidades que devem ser especificadas em cada caso específico, segundo as considerações de fato, é algo mais do que é detectável, mas sem que chegue a atingir o nível de grave ou substancial. “O dano deve produzir um efeito realmente prejudicial em áreas como, por exemplo, a saúde humana, a indústria, as propriedades, o meio ambiente ou a agricultura em outros Estados. Esses efeitos nocivos devem poder ser medidos com critérios reais e objetivos”. (Ver a definição de “Obrigação de não causar dano significativo”.)

Direito Internacional. Sistema de disposições jurídicas – normas e princípios gerais, normas substantivas e de procedimento – que governam as relações entre os Estados em áreas diversas da atividade humana, como o comércio internacional, as atividades marítimas e do espaço exterior, a proteção ambiental, assim como o acesso e o uso dos recursos naturais transfronteiriços. (Jennings, R. e Watts, A., 1996.)

Gestão Integrada de Recursos Hídricos (GIRH). A GIRH é um processo que promove o manejo e desenvolvimento coordenado da água, a terra e os recursos relacionados, com o fim de maximizar o bem-estar social e econômico resultante de maneira equitativa sem comprometer a sustentabilidade dos ecossistemas vitais (GWP, p.24).

Governabilidade. A boa governabilidade se define como o exercício da autoridade econômica, política e administrativa de gerenciar os assuntos de um Estado em todos os níveis, e isso compreende os mecanismos, processos e instituições por meio das quais a população e os grupos articulam seus interesses, exercem seus direitos legais, cumprem suas obrigações e resolvem suas diferenças (PNUD, 2002: 10). Compreende, entre outras, normas para formular e planejar políticas estratégicas; para definir direitos de propriedade, uso e aproveitamento; alocação de recursos e orça-

mentos; regulação e controle de usuários de água e de prestadores de serviços, controle de externalidades e outras formas de falha do mercado; coordenação e consulta entre os diferentes atores setoriais e por meio das fronteiras jurisdicionais; resolução de conflitos e arbitragem; e respeito às funções básicas (Colom (2003). *Governabilidad eficaz del agua: Acciones conjuntas en Centro América*. p.4 – GWP (2009). *Financiamiento y Gobernabilidad del Agua*. pp. 14 e 15).

Instituições. Em um sentido amplo, entendem-se por instituições as normas e costumes imperantes em uma sociedade que são conhecidas por todos os que participam desta. As instituições podem ser formais – quando foram moldadas normativamente, geralmente por escrito – ou informais – conduta e convenções que proveem de costumes ou tradições –. Dentro das instituições formais, destacam-se as formações orgânicas de tipo burocrático.

Impacto transfronteiriço. Refere-se a qualquer efeito adverso importante que uma modificação do Estado das águas transfronteiriças causada por uma atividade humana, cuja origem física esteja situada total ou parcialmente em uma região sob jurisdição de uma Parte, possa produzir sobre o meio ambiente em uma região sob jurisdição de outra Parte. Entre os efeitos sobre o meio ambiente figuram os que afetam à saúde e segurança humanas, a flora, a fauna, o solo, a atmosfera, a água, o clima, a paisagem e os monumentos históricos ou outras estruturas físicas, ou à interação entre ditos fatores. Também compreende os efeitos sobre o patrimônio cultural ou as condições socioeconômicas derivadas das alterações de ditos fatores. (Convênio sobre a proteção e utilização dos cursos de água transfronteiriços e dos lagos internacionais, firmado em Helsinki, em 17 de março de 1992.)

Obrigação de não causar dano significativo. É um princípio do Direito Internacional de Águas que os Estados, ao utilizarem um curso de água internacional em seus territórios, adotarão todas as medidas apropriadas para impedir que se causem danos significativos a outros Estados do curso de água (Art. 7 da Convenção de Nova York sobre o direito dos usos dos cursos de água internacionais para fins diversos dos de navegação.) (Ver também “Dano significativo”).

Recursos naturais compartilhados. Os recursos naturais são considerados compartilhados quando existir uma inevitável interdependência entre o emprego de um bem por parte de um Estado e as condições desse bem e seus aproveitamentos em outro Estado, de modo que existe sobre os mesmos um interesse comum de ditos Estados. A Resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas 3281 – Carta de Direito e Deveres Econômicos dos Estados –, de 1974, expressou, por sua vez, que reconheceu que todo Estado tem e exerce livremente a soberania plena e permanente sobre seus recursos naturais: “Na exploração dos recursos naturais compartilhados entre dois ou mais Estados, cada nação deve cooperar sobre a base de um sistema de informação e consulta prévia com o objeto de obter uma ótima utilização dos mesmos que não cause danos aos legítimos interesses dos outros”.

Partes ribeirinhas. Serão entendidas as partes limítrofes das mesmas águas transfronteiriças. (Convênio sobre a proteção e utilização dos cursos de água transfronteiriços e dos lagos internacionais, firmado em Helsinki em 17 de março de 1992.)

Princípio preventivo, de precaução ou cautela. Com a finalidade de proteger o meio-ambiente, os Estados devem aplicar amplamente as medidas de precaução conforme suas capacidades. Quando houver perigo de dano grave ou irreversível, a falta de certeza científica absoluta não deve ser utilizada como razão para postergar a adoção de medidas efetivas para impedir a degradação do meio ambiente. (ONU -1992-. Declaração do rio, Princípio 15.)

Segurança hídrica. Refere-se a garantir que os ecossistemas de água doce e costeiros, assim como os relacionados com estes, estejam protegidos e melhorados; que se promovam o desenvolvimento sustentável e a estabilidade política; que todas as pessoas tenham acesso a suficiente água, a um custo acessível, para desenvolver uma vida saudável e produtiva; e que as pessoas vulneráveis estejam protegidas dos riscos relacionados com a água. (Declaração Ministerial do Segundo Fórum Mundial da Água, 2000.)

Tratado, convenção, acordo, protocolo. A Convenção de Viena de 1969 estabelece que se entende por “tratado” um acordo internacional celebrado por escrito entre Estados e regido pelo Direito Internacional, seja constituído em um instrumento único ou em dois ou mais instrumentos conexos e qualquer que seja sua denominação particular. Dentro dos tratados, costumam diferenciar-se algumas espécies como as convenções ou protocolos. O termo “convenção” se empregava no século XIX para os acordos bilaterais, mas atualmente se utiliza geralmente para os tratados multilaterais formais com um amplo número de partes. O termo “protocolo” tem as mesmas características jurídicas que um tratado, mas se usa com frequência para descrever acordos que emendam, complementam ou aclaram um tratado multilateral.

Uso equitativo e razoável. O princípio de utilização equitativa e razoável requer que os Estados ribeirinhos atuem de maneira tanto equitativa como razoável quando utilizam, desenvolvem ou protegem um curso de água internacional (Convenção das Nações Unidas sobre o direito dos usos dos cursos de água internacionais para fins diversos dos de navegação, supra, n. 93, em Artigo 5.)

