Universidade Católica de Santos

Mestrado em Direito

Formação e Estruturação do Regime Ambiental Internacional da Bacia do Prata

Fernanda Sola

Santos
2008

Universidade Católica de Santos

Mestrado em Direito

Formação e Estruturação do Regime Ambiental Internacional da Bacia do Prata

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Direito da Universidade Católica de Santos, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre.
Área de concentração: Direito Ambiental
Orientadora: Profa. Dra. Solange Teles da Silva.

Fernanda Sola

Santos
2008

O presente trabalho foi financiado pela:

- Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, CAPES, - período de Março a Agosto de 2007, e
- Fundação de Amparo a Pesquisa do Estado de São Paulo, FAPESP, - período de Setembro de 2007 aos dias atuais.

Á José Augusto que, nestes dez anos de comunhão,

me ensinou a ser uma pessoa melhor.

Agradecimentos:

Á orientadora Profa. Dra. Solange Teles da Silva, sem a qual o presente trabalho não teria sido possível

Á Profa. Dra. Cristiane Derani, que nos inspira a todos com sua inteligência

Ao Prof. Dr. Fernando Fernandes da Silva, pelo incentivo

Á Profa. Dra. Araminta Mercadante, por acreditar em mim.

A meu pai Doraci Sola Galera, pela insatisfação e severidade com meus estudos

A minha mãe, Vera Lucia Zanon Sola, por me ensinar a ser terna e perseverante

Aos meus irmãos, Francini Sola e Fábio Tadeu Sola, por serem meus segundos pais

A todas as pessoas que de alguma forma contribuíram para o presente feito.

Abstract

The subject matter dealt in this dissertation is the international legal regime of the River Plate Basin and its effects on the actual economic and political decisions of the co-riparian states.

In order to study this issue, general geographical and ecological data from the covered region are presented in the first section. Moreover, a framework containing the main environmental problems related to the economic uses of the water resources is built.

Thereafter, in the second section, it is presented the legal norms and institutions related to the regional environmental issues. At first, the general theory of the sources of international law is shortly reminded and the general legal environmental regime presented. The further step is the description of the regional international legal rules (e. g. agreements, treaties and conventions) and institutions (e. g. councils, committees and funds), as well as the historical background thereof.

At this point, the legal theories on the use of international watercourses split in three main possible distributions of international uses and responsibilities: the exclusive sovereign rights over the resources encompassed by the state boundaries, which favors the upstream states; the protection of the established uses, which is better to downstream states; and the common management of shared resources, which shows a preference for negotiated solutions and the enhanced influence of international institutions.

In the third section, the case of the River Plate Basin is analyzed regarding the effectiveness of the legal and institutional framework, which takes into account the work of the basin's Intergovernmental Coordination Committee (CIC), on one hand, and the jurisdictional case filed by Argentina against Uruguay, to the International Court of Justice, which regards the construction of pulp mills in the Uruguayan side of the river.

Finally, the results are synthesized in order to assess the effects of the general and regional legal framework on the environmental management and protection of the River Plate Basin.

Resumo

O objeto tratado nesta dissertação é o regime jurídico internacional da Bacia do Rio da Prata e seus efeitos nas reais decisões econômicas e políticas dos Estados co-ribeirinhos.

Para estudar esta questão, os dados regionais, geográficos e ecológicos, são apresentados na primeira parte. Além disto, constrói-se um quadro contendo os principais problemas ambientais referentes aos usos econômicos dos recursos hídricos.

Depois disto, na segunda parte, apresentam-se as normas jurídicas e as instituições relativas às questões ambientais regionais. Em primeiro lugar, recorda-se brevemente a teoria jurídica das fontes do Direito Internacional e se apresenta o regime jurídico internacional geral do meio ambiente. O próximo passo é a descrição das normas jurídicas internacionais regionais (por exemplo, acordos, tratados e convenções) e instituições (por exemplo, conselhos, comitês e fundos), bem como as circunstâncias históricas a eles referentes.

Neste ponto, as teorias jurídicas sobre o uso dos cursos d'água internacionais se dividem em três possíveis distribuições destes usos e responsabilidades internacionais: os direitos soberanos exclusivos sobre os recursos abrangidos pelas fronteiras estatais, o qual favorece os Estados à montante; a proteção dos usos já estabelecidos, a qual é melhor para os Estados à jusante; e a administração comum dos recursos compartilhados, a qual se demonstra favorável às soluções negociadas e à ação mais destacada das instituições internacionais.

Na terceira parte, o caso da Bacia do Prata é analisado, tomando-se em conta a efetividade do quadro institucional e jurídico, o qual, por um lado, abrange o Comitê Intergovernamental Coordenador (CIC) da bacia e, por outro lado, o caso jurisdicional iniciado pela Argentina contra o Uruguai, na Corte Internacional de Justiça, em razão da construção de usinas de celulose no lado uruguaio do rio.

Por fim, realiza-se a síntese dos resultados, para avaliar os efeitos do quadro jurídico geral e regional em matéria de administração e proteção ambiental na Bacia do Rio da Prata.

Lista de Abreviaturas

ALADI- Associação Latino Americana de Desenvolvimento e Integração

ALALC- Associação Latino Americana de Livre Comércio

BRP- Bacia do Rio da Prata

CDB- Convenção da Diversidade Biológica

CDI- Comissão de Direito Internacional

CEPAL-Comissão Econômica para América Latina e Caribe

CITES- Convenção sobre o Comércio Internacional de Espécies da Flora e Fauna Selvagens em Perigo de Extinção

CIC- Comitê Intergovernamental Coordenador

CIH- Comitê Intergovernamental da Hidrovia

CIJ- Corte Internacional de Justiça

DELTAmerica- Desenvolvimento e implementação de mecanismos para disseminar experiências e lições aprendidas em gestão integrada de recursos hídricos transfronteiriços nas Américas e no Caribe

DI- Direito Internacional

FAO – Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação

FONPLATA- Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata

FREPLATA- Projeto proteção ambiental do rio da Prata e sua frente marítima: previsão e controle da poluição e restauração dos habitats

GMC- Grupo de Mercado Comum

IDI- Instituto de Direito Internacional

IIRSA- Integração de Infra-estrutura Regional Sul Americana

ILA- Associação de Direito Internacional

ILC- Comissão de Direito Internacional

IUCN- União Internacional para Conservação da Natureza

MERCOSUL- Mercado Comum do Sul

MTOP- Ministério de Transporte e Obras Públicas

OECD- Organização para Cooperação Econômica e Desenvolvimento

OMC- Organização Mundial do Comércio

ONG- Organização Não Governamental

ONU- Organização das Nações Unidas

OTCA- Organização do Tratado de Cooperação Amazônica

PAE- Programa de Ações Estratégicas para a Gestão Integrada da Bacia do Pantanal/Alto Paraguai

PEA- Programa Estratégico de Ação para a Bacia do Rio Bermejo

PNUMA- Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente

REMA- Reunião Especializada de Meio Ambiente Grupo

SEAM- Secretaria de Meio Ambiente

TCA- Tratado de Cooperação Amazônica

TBP- Tratado da Bacia do Prata

SAG- Sistema Aqüífero Guarani

SGT- Subgrupos de Trabalho

UNCED- Conferência da ONU sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento

UNESCO- Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura

WRC- Comitê de Recursos Hídricos da ILA

WWF- Fundo Mundial para a Vida Selvagem

Índice

INTRODUÇÃO **12**

PARTE I - DESCRIÇÃO DA BACIA **15**

1- ASPECTOS CONCEITUAIS **15**
1.1 RIOS E BACIAS HIDROGRÁFICAS INTERNACIONAIS ***15***
1.2 RECURSOS COMPARTILHADOS ***19***
1.3 BEM DE USO COMUM ***22***
1.3.1 Tipos de Usos 24
1.3.2 Problemas referentes ás Preferências heterogêneas no uso da água pelos países e à Escassez 29
1.4 EXTERNALIDADES ***31***
2. ASPECTOS GEOGRÁFICOS **34**
2.1 FÍSICOS ***34***
2.2 ECOLÓGICA ***39***
2.2.1 Grande Chaco 40
2.2.2 Pradarias 42
2.2.3 Pantanal 43
2.2.4 Sistema de terras úmidas, lagoas e banhados de Ibera (SELBI) 44
2.2.7 Delta do Paraná 47
2.3 GEOPOLÍTICO ***48***
2.3.1 Brasil e Argentina em perspectiva regional 54
3. QUESTÕES AMBIENTAIS RELEVANTES **61**
3.1 PRECIFICAÇÃO DA ÁGUA ***62***
3.2 ÁGUAS SUBTERRÂNEAS ***64***
3.3 HIDROVIA PARAGUAI – PARANÁ ***67***
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS **71**

PARTE II - QUADRO NORMATIVO **73**

5. DIREITO INTERNACIONAL AMBIENTAL **73**
5.1 INTRODUÇÃO ***73***
5.2 FONTES DE DIREITO INTERNACIONAL ***76***
5.2.1 Tratados 81
5.2.2 Costumes 82

5.2.3 Negócios jurídicos unilaterais.....84
5.2.4 Princípios Gerais de Direito.....84
5.2.4.1 Princípios Gerais de Direito Internacional.....85
5.2.5 Jurisprudência 85
5.2.6 Doutrina 86
5.2.7 Princípios Internacionais Ambientais Relevantes 86
5.2.7.1 Princípio da Soberania Permanente Sobre Recursos Naturais 86
5.2.7.2 Desenvolvimento Sustentável......89
5.2.7.3 Princípio da Proibição de causar Dano em território de outros Estados.....91
5.2.7.4 Princípio da Precaução.....92
5.2.7.5 Princípio da Prevenção.....94
5.2.7.6 Princípio do Poluidor Pagador 96
5.2.7.7 Obrigatoriedade de Avaliação de Impacto Ambiental.....97
6.2.7.8 Dever de Notificação Prévia.....98
5.3 RIOS INTERNACIONAIS**.....*99***
4.4.1 Convenção das Nações Unidas sobre o Direito Relativo à Utilização dos Cursos de Água para Fins Diversos dos de Navegação.....103
5.3.1 Regras de Helsinque.....105
5.3.2 Convenção de Nova Iorque......107
5.3.3 Regras de Berlim 111
6. DIREITO INTERNACIONAL REGIONAL **.....114**
6.1 ÁFRICA**.....116**
6.2 ÁSIA **.....117**
6.3 ORIENTE MÉDIO **.....118**
6.4 EUROPA **.....119**
6.5 AMÉRICA**.....121**
7. BACIA DO PRATA **.....124**
7.1 PRINCIPAIS DOCUMENTOS **.....*124***
7.2 TRATADO DA BACIA DO PRATA **.....*124***
7.2.1 Antecedentes 125
7.2.2 Comitê Intergovernamental Coordenador.....128
7.2.2.1 Natureza Jurídica 128
7.2.2.2 Estatuto.....128

7.2.2.3 Sistema da Bacia do Prata 130
7.2.2.4 Programa de Ações Concretas 130
7.2.3 Análise do Texto do Tratado 132
7.3 ACORDO QUADRO SOBRE MEIO AMBIENTE DO MERCOSUL ***136***
8. CONSIDERAÇÕES FINAIS **140**

PARTE III - OPERACIONALIZAÇÃO DO QUADRO **142**

9. GERENCIAMENTO DE RECURSOS HÍDRICOS COMPARTILHADOS **142**
9.1 INTRODUÇÃO ***142***
9.2 GESTÃO DE RIOS INTERNACIONAIS ***143***
9.3 INSTITUIÇÕES INTERNACIONAIS PARA GERENCIAMENTO DO RECURSO COMPARTILHADO. ***145***
9.4 CONFLITOS ENTRE ESTADOS QUE COMPARTILHAM O RECURSO HÍDRICO ***149***
9.4.1 Resolução dos Problemas 151
9.4.2 Mudança de fóruns de negociações 154
9.4.3 Instituição de Gerenciamento da Bacia do Prata 155
9.4.4 Ação do CIC, GEF e PNUMA 157
9.5 SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS ***159***
9.5.1 Aspectos gerais 159
9.5.2 Caso das usinas de celulose no Rio Uruguai 161
10.CONSIDERAÇÕES FINAIS **169**

CONCLUSÃO **171**

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA **175**

ANEXO 1- MAPAS **184**
Localização da Bacia do Prata 184
Localização do Aquifero 186
Localização da Hidrovia 187
Contexto Atual 188
ANEXO 2- PRINCIPAIS DOCUMENTOS **190**

“Sempre pensara em ir
caminho do mar.
Para os bichos e rios
nascer já é caminhar.
Eu não sei o que os rios
têm de homem do mar;
sei que se sente o mesmo
e exigente chamar.”

João Cabral de Melo Neto.

Introdução

A compreensão da formação de regimes internacionais e de seu correspondente potencial para ordenar as questões referentes à regulação jurídica de bacias hidrográficas é extremamente importante para a gestão transfronteiriça.

Uma das formas de se tomar decisões mediante a conformidade dos interessados, no caso os Estados, é a criação de jurídicos internacionais, introdução de instituições, mecanismos para a solução de conflitos, práticas multilaterais, parcial renúncia aos interesses em favor de benefícios mútuos a longo prazo, e amplas consultas antes da tomada de decisão com repercussões regionais ou globais[1].

Para Krasner, cuja definição de regimes internacionais se tornou corrente, estes podem ser conceituados como padrões de intervenientes variáveis entre fatores causais básicos de um lado e resultados e comportamento por outro; são princípios, normas e procedimentos de tomada de decisão sobre como a expectativa dos atores convergem numa determinada área de interesse[2].

Particularmente relevante é a constatação de que o regime específico da Bacia do Prata data do final dos anos 1960 e, seguindo as tendências da época, foca principalmente as questões da navegação e geração de energia. Neste período os cinco co-ribeirinhos (Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai e Uruguai) sentiram-se afetados pelas crescentes tensões políticas vinculadas ao aproveitamento econômico da Bacia do Prata e buscaram, em algum momento, arrefecê-las mediante a formulação jurídica de compromissos e a criação de instituições para a troca e compartilhamento de informações e decisões, como o Comitê Intergovernamental Coordenador da Bacia do Prata (CIC) e o CARU, os quais serão tratados mais adiante. A avaliação da efetividade das normas jurídicas e dos impactos destas instituições são importantes, portanto, para compreender, desde a perspectiva de Krasner, se estas interferem ou não na atividade política e econômica dos Estados.

---

[1] HOLSTI. K. J. “Governança sem governo: a poliarquia na política internacional européia do século XIX”.*in* ROSENAU, James N. CZEMPIEL, Ernest Otto. **Governança sem Governo. Ordem e Transformação na Política Mundial.** São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000. p.67.

[2]De acordo com Krasner, princípios são crenças sobre fatos, causas ou retidão; normas são padrões de comportamento definidos em termos de direitos e obrigações; e procedimentos tomada de decisões são práticas prevalecentes para tomada e implementação de escolhas coletivas. KRASNER, Stephen D. (1982) “Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables”, *in* **International Organization**, n. 36, v. 2. Cambridge: MIT.

Além disto, é importante compreender como estes instrumentos jurídicos regionais, a maioria dos quais anteriores à Declaração de Estocolmo de 1972, dialogam com os novos institutos jurídicos do Direito Internacional do Meio Ambiente, tanto do ponto de vista jurídico (abordado no estudo das fontes do Direito Internacional e na discussão do Caso das Usinas de Celulose), quanto do especificamente ambiental.

Neste sentido, a compreensão da geografia física da região e o estudo da ecologia como ciência fecunda do ponto de vista da qualidade de vida do homem e do futuro da espécie, contribui também para a viabilização do desenvolvimento sustentável das sociedades e ecossistemas, tornando possível a fixação de rumos e processos que considerem que nenhum organismo pode existir por si ou sem um ambiente, a inter-relação e o principio da totalidade é inerente ao desenvolvimento humano, que deve basear-se na oportunidade e variedade de opções em busca de felicidade.

A questão do compartilhamento de recursos naturais, por outro lado, vem demandando estudos aprofundados nos principais fóruns internacionais, e a discussão a respeito de como se gerenciar os diversos usos, as responsabilidades, e principalmente a negociação entre países em desenvolvimento, será tratada em capítulo específico.

A escolha da região da bacia do Prata foi feita, também, a fim de avaliar a ação do que se institucionalizou, em 1967, como o CIC pelos países é um órgão capaz de gerenciar os recursos platinos, em especial as águas superficiais, bem como em sua localização estratégica no cone Sul. As dificuldades que emergem do estudo são de diversas ordens, pois a região comporta áreas de extrema importância para o contingenciamento de fluxo de água nos períodos mais secos do ano; problemas derivado da quantidade de países envolvidos; uso heterogêneo de suas águas entre os atores ribeirinhos (um clássico caso de assimetria de interesses entre ribeirinhos a jusante e a montante). São, portanto, problemas fortemente permeados pelo grau de desenvolvimento econômico, social, e de integração política entre os ribeirinhos que guiará a postura das negociações internacionais dos países.

Deste modo, a metodologia a ser aplicada envolve os seguintes passos:

1. Análise dos conceitos, dados e de aspectos geográficos e ecológicos da Bacia do Prata, seguida de considerações finais;
2. Análise Normativa Geral e Regional do Direito Internacional Ambiental, em especial dos Rios Internacionais e sua forma de gestão, seguida de considerações finais;

3. Operacionalização do Quadro Normativo em face de ações concretas e do conflito da Instalação das Fábricas de Celulose sobre um dos afluentes da Bacia, seguida também de considerações finais;

4. Conclusão.

Parte I - Descrição da Bacia

Para descrever a Bacia do Prata se faz necessário algumas questões conceituais. Serão assim trazidos os conceitos de rio internacional, bacia hidrográfica internacional, soberania permanente sobre recursos naturais e recursos compartilhados, tomando em conta a compreensão corrente dos termos e as definições propostas por documentos e doutrina internacional, em particular o Glossário de termos hidrológicos da UNESCO e os documentos da International Law Association (ILA).

1- Aspectos Conceituais

1.1 Rios e bacias hidrográficas internacionais

De acordo com o Glossário Hidrológico da UNESCO, rio é um "grande curso de água que serve de canal natural de drenagem a uma bacia hidrográfica[3]". Rio Internacional é usado como um qualificativo geográfico de um curso d'água que serve de fronteira entre dois ou mais países, ou que atravessa seu território. Um rio fisicamente internacional pode estar ou não "internacionalizado", dependendo dos tratados vigentes que podem sujeitar o recurso natural a um regime jurídico multilateral ou supranacional, envolvendo decisões coletivas de dois ou mais governos, podendo incluir normatização de seu uso e a abertura à navegação de embarcações de bandeira de Estados não ribeirinhos, por exemplo.[4]

O Direito Fluvial se desenvolveu, primeiramente, mediante a noção de rios e não de bacias, até porque o uso predominante era a navegação[5]. Quando, porém, começou-se a notar, pelo estudo da hidrologia, que os recursos naturais eram interdependentes, chegou até os juristas a idéia de bacia, substituindo a noção de rio como a mais relevante para o Direito. Sob a influência desta concepção, em 1958, na Conferência de

---

[3] UNESCO, **Glossário Internacional de Hidrologia,** PT1041, *in* http://webworld.unesco.org/water/ihp/db/glossary/glu/aglu.htm, acesso em 4 de junho de 2007.

[4] cf com CANO, Guillermo J. **Recursos Hídricos Internacionales de la Argentina.** Buenos Aires: Victor P. de Zavalia- Editor, 1979, p.16

[5] Sobre mudança nos usos e interesses dos cursos d'água internacionais, consulte SILVA. Solange Teles. *Proteção Internacional das Águas Continentais : A Caminho de uma Gestão Solidária das Águas. In* **Anais do XVI Congresso Nacional do CONPEDI. Belo Horizonte, 2007.** no prelo.

Nova Iorque, a ILA[6] reconheceu pela primeira vez o conceito de bacia no campo jurídico, o qual, em 1966, foi adotado com algumas modificações nas Regras de Helsinque.

A ILA definia Bacia Hidrográfica como uma área dentro do território de dois ou mais Estados, na qual todas as correntes de água superficiais, tanto naturais como artificiais, escoam numa bacia comum e terminam numa saída comum ou saídas comuns, quer seja ao mar, lago, ou algum lugar mediterrâneo desde o qual não haja saída permanente para o mar[7].

Em 1966, na 52ª Conferência da ILA, foram aprovadas as regras de Helsinque, tornando-se um marco da regulação internacional das bacias hidrográficas[8]. A regra II de Helsinque define Bacia Hidrográfica Internacional como "área geográfica que se estende pelo território de dois ou mais de dois Estados, delimitada pela linha divisória do sistema das águas, incluindo as superficiais e as subterrâneas que fluam a um termo comum"[9].

G. J. Cano[10], integrante do grupo de trabalho da ILA, ao comentar quais os recursos naturais integrantes de uma bacia Hidrográfica, a partir da regra II de Helsinque, classifica-os, ainda que sujeitos a regimes jurídicos distintos, em:

- Águas de uma corrente principal, de todos seus tributários e dos lagos que dela formam parte;
- Os leitos de ditas águas, bem como seu subsolo e
- O solo, a flora e a fauna silvestre, além de outros recursos naturais conexos com os hídricos e que se encontrem interligados, como, por exemplo, as águas correntes cujas causas de fluidez e mobilidade são indivisíveis e incontroláveis. As águas também existem sob a terra. A umidade retém na camada superficial do solo as águas edáficas; a água que não fica retida passa a constituir os aqüíferos subterrâneos. Quando

---

[6] International Law Association, Report of the 48th Conference- New York, 1958. Exposição de CANO, G. J. páginas 63-66. *Apud* CANO, op. Cit.

[7] Report of the 48th Conference… op. cit.

[8] explicaremos melhor em tópico separado na parte II do presente trabalho.

[9] **The Helsinki Rules on the Uses of the Waters of International Rivers**
Adopted by the International Law Association at the fifty-second conference, held at Helsinki in August 1966. Report of the Committee on the Uses of the Waters of International Rivers (London, International Law Association, 1967) *in* *http://www.colsan.edu.mx/investigacion/aguaysociedad/proyectofrontera/Documentos/INSTRUMENTOS%20INTERNACIONALES/Helsinki%20Rules%201966.pdf consultado em 22/06/07*

[10] CANO, Guillermo J. **Recursos Hídricos Internacionales de la Argentina.** Buenos Aires: Victor P. de Zavalia- Editor, 1979- "precisiones terminologicas liminares".

> os aqüíferos são formados por infiltração direta das águas de um rio ou lago, se as condições geológicas assim o determinam, e corre por baixo delas e em mesma direção se chamam águas subálveas[11].

Podem ocorrer, também, lugares de infiltração de neve ou água das chuvas fora do leito dos rios e, ainda, que estes estejam bem distantes dos limites "do divórcio superficial das águas"[12]. Os especialistas os chamam de lugares de recarga das napas[13] subterrâneas. Portanto, pode ocorrer que os limites geográficos da parte subterrânea de uma bacia, em sua projeção para a superfície, não coincidam com as superficiais.

É certo, ainda, que todas as águas possuem um perene ciclo hidrológico, passando sucessivamente da atmosfera, na forma de chuva ou nevasca, à superfície terrestre, caindo em terra firme ou no mar.

As águas superficiais podem, então, se infiltrar formando uma reserva subterrânea, ou se escorrerem formando rios e lagos. Geralmente deságuam no mar, ou, ainda, se evaporam ou são evapotranspiradas[14] pela vegetação, mediante o que são devolvidas para a atmosfera. A maior evaporação é a do mar. Todas as águas ao retornarem para atmosfera, reiniciam automaticamente seu ciclo[15].

---

[11] A tradução para português seria águas do sub- álveo, mas mantive a denominação de Cano porque não há no dicionário espanhol essa expressão, o que nos leva a crer que provavelmente seja uma criação do autor.

[12]CANO, *Op. cit, Loc. cit.*.

[13]De acordo com o Diccionario del água- Productos y Servicios para la industria del Agua Latinoamericana, Napas são capas subterrâneas de solo cujo alto conteúdo de água as constituem em depósitos utilizáveis deste líquido.*in http://www.aguamarket.com/diccionario/terminos.asp?Id=2933 consultado em 23/06/07.*

[14] De acordo com a UNESCO, **Glossário Internacional de Hidrologia,** PT0426, Quantidade de água transferida da superfície para a atmosfera, por evaporação das superfícies (solo e plantas) e por transpiração das plantas. *In http://webworld.unesco.org/water/ihp/db/glossary/glu/aglu.htm* consultado em 01/07/07

[15]Como instrumento de soft law, a Carta Européia da Água, 1968, traz disposições importantes, como por exemplo: "'XI. A Gestão dos Recursos Hídricos deve inscrever-se no Quadro da Bacia Natural, de preferência a ser inserida no das Fronteiras Administrativas e Políticas.'
As águas que correm à superfície seguem os maiores declives e convergem para formar cursos de água. Um rio com os seus afluentes pode se comparar a uma árvore extremamente ramificada que serve um território chamado bacia.
'XII. A Água não tem Fronteira. É um Recurso Comum que necessita de uma Cooperação Internacional.' Deve ter-se em conta o fato de que, nos limites duma bacia, todas as utilizações das águas de superfície e das águas subterrâneas são interdependentes e que, portanto, é desejável que também o seja a sua gestão. Os problemas internacionais que as utilizações da água podem suscitar devem ser resolvidos de comum acordo entre os Estados, com o fim de salvaguardar a água, tanto em qualidade como em quantidade" *in http://www.inag.pt/inag2004/port/divulga/pdf/OCiclodaAgua.pdf consultado em 13/08/2007*. carta europeia da água veja https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Rec(2001)14&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864
Recommendation Rec(2001)14 Of the Committee of Ministers to member states on the European Charter on Water Resources (Adopted by the Committee of Ministers on 17 October 2001, at the 769th meeting of the Ministers' Deputies).

Como adverte Cano[16], em determinadas áreas geográficas podem existir sub-ciclos fechados. Por exemplo, o lago Titicaca possui um sub-ciclo: se a superfície de evaporação do lago diminuísse e, por derivação, parte de suas águas saísse de sua sub-bacia, passaria a chover menos água sobre o lago e, com isso, diminuir–se-ia o volume total das águas do ciclo, operando-se danos irreversíveis no local.

Além disso, há o problema das águas atmosféricas alteradas pela poluição[17] operada pelo homem no local das bacias Hidrográficas; a área da Bacia do Prata, por exemplo, coincide com a área de maior desenvolvimento econômico e concentração populacional da América do Sul, o que gera preocupações a respeito da alteração de seu sub-ciclo.

Em 2004, a definição de bacia de drenagem internacional é reformulada pela ILA nas Regras de Berlim, as quais representam um desenvolvimento posterior das Regras de Helsinque.

De acordo com o documento de Berlim, artigo 3º - Definições, "bacia de drenagem Internacional é aquela cuja bacia de drenagem se estende por dois ou mais Estados", sendo que bacia de drenagem, definida no item 5 do mesmo artigo, "...significa uma área determinada pelos limites geográficos de um sistema de águas interconectadas, cujas águas superficiais normalmente compartilham um ponto comum."[18] Daí extrair-se que não apenas o rio é internacional por seu curso, mas toda a bacia da qual ele faz parte. O conceito leva em conta o percurso da água.

Conforme o Glossário Hidrológico Internacional da UNESCO[19], uma bacia de drenagem é, traduzindo literalmente do espanhol e do inglês, definida como a "área que dispõe de uma única saída para seu escoamento superficial[20]". Sem embargo, o mesmo termo (0360) corresponde, em português, à "área comum que drena para determinada secção dum rio, albufeira[21] ou bacia."

---

[16] Op. Cit. p.19.
[17] Apenas referimos a poluição atmosférica, adiantando que não será estuda no presente trabalho, por não constituir objeto deste que versa sobre águas não marítimas compartilhadas na Bacia do Prata.
[18] ILA, Berlin Conference, 2004. **Water Resources Law.**
[19] http://webworld.unesco.org/water/ihp/db/glossary/glu/aglu.htm, consultado em 24 de junho de 2007.
[20] Espanhol: "Área que tiene una salida única para su escorrentía superficial." e inglês: "area having a common outlet for its surface runoff."
[21] Albufeira também conhecido por lagoa.

1.2 Recursos compartilhados

A consideração sobre recursos compartilhados que, de acordo com definição de Young, são "recursos e ecossistemas que se estendem pelos domínios jurisdicionais de dois ou mais estados"[22] adquirem relevância jurídica internacional a partir da Declaração de Estocolmo de 1972, particularmente no seio do PNUMA. Com isso, se inclui na consideração dos recursos naturais além das bacias Hídricas internacionais os demais recursos a ela conexos.

Convém destacar que o Informe da Conferência das Nações Unidas sobre Água de Mar del Plata de 1977 traz uma nota explicativa sobre o termo: "recursos hídricos compartilhados é usado aqui somente para uniformidade do texto e não pré-julga sobre a posição dos países que apóiam o uso dos termos 'águas transfronteiriças' ou 'águas internacionais'"[23]. O cuidado tomado justificava-se para aclarar que os demais recursos naturais compartilhados ficavam fora do regime jurídico[24] das águas, como, por exemplo, os estoques pesqueiros, reservas petrolíferas, gás natural e minérios que se encontrassem em ambos os lados da fronteira política dos Estados ou bosques internacionais.

Isso porque começavam a surgir, entre os países em desenvolvimento e no cenário do Direito Internacional, a existência de abordagens teóricas a respeito do "Direito ao Desenvolvimento", ou, com maior clareza, Direito Internacional do Desenvolvimento.

A identificação de algumas características do tema pode, inclusive, apoiar a existência do Direito ao Desenvolvimento como um novo ramo do Direito Internacional de acordo com José Augusto Fontoura Costa[25]. Entre os princípios específicos

---

[22] YOUNG, Oran R. **Internacional Governance- Protecting the Environment in a Stateless Society.** Ithaca:Cornell University Press, 1994, p. 58: "resources and ecosystems extending into the jurisdictional domains of two or more states".

[23] CANO, G. J. "Problemática jurídico-política de los recursos naturales internacionales".,*In* **La Ley,** número 151, p.982; e "Derecho Ambiental Internacional", Visión sumaria en **La Ley**, 1977-D *apud* CANO op. Cit.

[24] Regime jurídico como um conjunto de normas jurídicas que regem determinado assunto.

[25] "1) A identificação de sujeitos específicos: os países em desenvolvimento

2) A existência de conjuntos de regras especiais para estes sujeitos, as quais, em diversas circunstancias, afastam regras mais gerais, e

3) A articulação de regras e conceitos a partir de princípios específicos e autônomos em torno da finalidade de promoção do desenvolvimento." COSTA, José Augusto Fontoura. "Desenvolvimento e Soberania Permanente sobre os Recursos Naturais" *in* **Comércio Internacional e Desenvolvimento.** BARRAL, Welber e PIMENTEL, Luiz Olavo. Organizadores. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2006. p.207.

identificados pelo autor, está o da Soberania Permanente sobre os Recursos Naturais, como um princípio protetivo que permite a criação de regimes especiais para os sujeitos.

Numa visão dos modelos econômicos mais tradicionais, o desenvolvimento pode ser tomado como um crescimento que se desloca "sobre quatro rodas: os recursos humanos, os recursos naturais, o capital e a tecnologia"[26].

A existência de recursos naturais abundantes nos países em desenvolvimento enseja o questionamento de sua utilização em projetos que privilegiem a soberania dos Estados, os quais estão balizados pela ação do sistema político. Em razão disso, os limites da ação estatal se apresentam como um complexo campo de tensão onde a avaliação exclusivamente econômica é insuficiente. Nesse contexto, as estratégias de afirmação da soberania nacional encontram-se na reafirmação da soberania permanente sobre os recursos naturais em contraposição ao seu compartilhamento e gestão integrada como base de sustentação[27].

Num comunicado interpretativo da Declaração de Assunção – Resolução n. 25 da IV Conferência de Chanceleres da Bacia do Prata, de junho de 1971 – fazia-se a distinção entre soberania compartilhada e recurso compartilhado, a partir da assertiva brasileira frente às Nações Unidas da existência de rios internacionais sucessivos[28] como recursos não compartilhados.

Para G. J. Cano[29] essas interpretações são errôneas, uma vez que sobre os recursos compartilhados há soberania compartilhada. Os rios sucessivos são necessária e fisicamente recursos compartilhados, uma vez que não se pode erigir um limite territorial que contenha o fluxo das águas, por exemplo. Para o autor, a soberania é compartilhada desde quando os países passaram a consentir a liberdade de navegação por suas águas territoriais. Mesmo os peixes que remontam as águas dos rios para desovar são recursos ictiológicos compartilhados[30].

O Princípio 2º da Declaração de Assunção, 1971, dispõe que o país a montante fica proibido de causar prejuízo sensível ao país a jusante, demonstrando claramente

---

[26] COSTA, José Augusto Fontoura, op. cit. p. 210.
[27] Cf com COSTA, op. cit. 205-211.
[28] Sobre rios sucessivos ver nota de rodapé n. 91.
[29] Op. Cit. P. 24. Para posisionamento contrário, consulte SETTE CAMARA, José. "Pollution of International Rivers", *in* Recueil des Cours, v. 186, p. 117 a 217. Haia: Academia de Direito Internacional da Haia, 1984.
[30] O Direito de Navegação nos Rios Internacionais têm origem diferente do Direito de Passagem inocente pelo Mar territorial. A limitação á soberania do Estado sobre parte de seu território marítimo assemelha-se ao instituto da Servidão de Passagem-limitação ao direito de propriedade, enquanto que o Direito de Navegação ns Rios Internacionais tem como origem o direito de condomínio, onde os Estados ribeirinhos são co-proprietários.

uma limitação da soberania do Estado a montante em razão do recurso hídrico compartilhado e com isso compartilhando sua soberania.

É importante, porém, não confundir soberania com poder de polícia sobre o trânsito pelas águas territoriais de um Estado. Poder de polícia é uma faculdade da Administração Pública, que tem seu fundamento de validade na supremacia geral do Estado dentro de seu território, para condicionar e restringir o uso e o gozo de bens, atividades e direitos[31]. Decerto, uma vez estabelecido o direito de navegação sobre um rio internacional ao Estado vizinho, não se podem restringir as condições necessárias ao exercício desse direito, quer dizer, a disposição soberana sobre o que se pode ou não fazer, como se deve, ou não, navegar nas águas de um rio, não podem ser tão estritas ao ponto de tornar impossível a navegação[32]. Uma vez aceito o compartilhamento de um recurso, parece-nos que realmente o poder soberano de dispor sobre ele se vê de certa forma relativizado.

Os rios transfronteiriços são usados para propósitos variados, e a utilidade que um ator ribeirinho individual tira do consumo do recurso pode diversificar dentro e através dos diferentes tipos de consumo através do tempo[33].

Os Recursos Naturais Compartilhados tendem a ser sobre utilizados, no caso dos rios internacionais, um ou vários países ribeirinhos consumidores do mesmo curso de água necessitam de determinada quantidade e qualidade de água disponível, e pelo menos a princípio, um pais pode excluir o outro do consumo.

A sobre utilização decorre, em certas situações, da externalização de algum ou de todo custo do seu consumo, em detrimento de outro consumidor ou até mesmo das futuras gerações[34].

Problemas de poluição e de retirada de água em larga escala são características de grandes tragédias. Cada país ao longo do rio, normalmente, têm o incentivo de se apropriar da água nos termos de sua capacidade para assimilação do consumo; ao longo

---

[31] MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** 25 edição. São Paulo: Malheiros. p 122-124.

[32] "A utilização espacial do rio internacional, ou seja, a navegação foi o primeiro domínio de intervenção dos tratados. Na América Latina é possível citar, por exemplo, o tratado de 1851 entre o Brasil e o Peru proclamando a liberdade de navegação sobre a "rede fluvial" da Amazônia. Mas, é com a Convenção de Barcelona sobre o regime das vias navegáveis de 1921 que é reconhecido universalmente o princípio da liberdade de navegação. Trata-se ainda de uma visão tradicional da utilização dos rios internacionais." SILVA. Solange Teles da. Op. cit. Anais do XVI Encontro Nacional do CONPEDI.

[33]BERNAUER, Thomas. "Managing International Rivers" *in* YOUNG, Oran R. **Global Governance. Drawing Insights from the Environmental Experience.** The MIT Press: Cambrigde, Massachusetts, 1997 p. 160.

[34] BERNAUER. Op. cit. p.168.

do tempo o beneficiamento marginal privado -o da apropriação do recurso- é maior que o custo marginal privado.

O custo privado é pequeno e a rede privada de benefícios é grande, pelo maior repasse de externalização dos custos possível a outro ou outros atores ou grupo que compartilhem do mesmo recurso, e pela menor quantidade de externalidades importar de outros usuários do mesmo recurso[35].

É certo que as utilizações econômicas da água doce multiplicaram-se e diversificaram-se, e que o problema da poluição se generalizou tornando a sua gestão um problema de dimensão transnacional.

A necessidade de considerar as bacias hidrográficas como unidades físicas que os poderes públicos devem respeitar para serem eficientes, e a incidência de acordos de cooperação econômica, técnica e ambiental inscrevem um o quadro necessário de gerenciamento integrado das bacias fluviais transfronteiriças.

1.3 Bem de uso comum

A definição de bens comuns entre Estados que usaremos no presente trabalho, partiu da definição econômica de bens comuns. Os bens de uso comum são aqueles cujo controle não é feito por uma única pessoa e podem ser utilizados sem que seja necessário algum pagamento em contra-prestação. Sua utilização é livre e os seus benefícios são indiscriminadamente distribuídos a todos, quer os atores queiram, quer não queiram. Relativamente a esse tipo de bem, geralmente, é criada uma externalidade na qual o excesso derivado de seu usufruto cria também os males comuns, prejudicando quem poderia utilizá-lo no futuro[36]. Quando os vários Estados compartilham os mesmos recursos, fenômeno similar se apresenta.

A utilização do caudal[37] dos rios não-nacionais, fronteiriços e internacionais não está sob o poder de apenas um dos Estados ribeirinhos. Há uma regra de Direito Internacional de que nenhum Estado está autorizado a alterar as condições naturais em seu próprio território em prejuízo das condições do território de um Estado vizinho.

---

[35] BERNAUER. Op. cit. 170.

[36] Cf com SAMUELSON, Paul A. NORDHAUS, William D. **Economia.** Décima Sexta Edição. Lisboa: McGraw-Hill, 1999. p. 331. e PINDYCK. Robert S. RUBINFELD. Daniel L. **Microeconomia.** São Paulo: Makron Books, 1994. p. 881.

[37] Dinâmica dos fluidos de um rio.

De acordo com essa regra, o Estado não está apenas proibido de interromper ou desviar o fluxo de um rio que vai do seu território para o de um país vizinho, mas também de fazer usos da água do rio que ameacem o Estado vizinho ou o impeça de fazer seu uso adequado[38].

De acordo com Oppenheim em 1920[39], num trabalho pioneiro do Instituto de Direito Internacional, a navegação é, em princípio, o uso prioritário de um caudal transfronteiriço, podendo ser invertido pelo consenso dos Estados co-ribeirinhos.

O regime provisório adotado pelos Tratados de Paz[40] para os rios internacionais continha regras que proibiam os Estado ribeirinho de empreender alguma obra que impedisse a navegação na seção internacional do rio, a menos que todos os Estados ribeirinhos (ou todos os Estados representados em uma Comissão Internacional, se houver) concordassem que direitos de irrigação, geração de energia hidrelétrica, pesca ou outros interesses nacionais deveriam ter prioridade sobre as exigências da navegação[41].

O capítulo 18 da Agenda 21[42], dispõe que a água doce é um dos principais recursos naturais de que dispomos; é essencial para o desenvolvimento da agricultura e produção de alimento, para a produção de energia (hidroelétrica, resfriamento de maquinário nuclear), transporte, desenvolvimento industrial, e saúde pública[43].

A água também serve como via para escoamento de dejetos de vários tipos de sobras industriais e domésticas. Dessa forma, o uso eficiente do recurso de água doce é essencial para o desenvolvimento econômico sustentável e bem estar humano em geral.

Os critérios para a utilização eqüitativa, apesar de arrolados na convenção (em *numerus apertus*), não têm hierarquia clara.

A Convenção de Nova Iorque de 1997, sinaliza para a utilização racional e eqüitativa dos cursos d`água; porém, de acordo com Louka[44], como a utilização

---

[38] OPPENHEIM, L. **International Law – A Treatsy – Peace**, V. I, 3ª Edição. Londres: Longmans, Green and Co., 1920. p. 321.
[39] OPPENHEIM, op. cit. p. 321.
[40] Sobre o assunto consultar SILVA, Solange Teles da. *Le Droit international et la protección de l'eau et de l'air. In* **II Anuário Brasileiro de Direito Internacional.** Disponível em http://www.cedin.com.br/100atividad_arq/8%20Le%20Droit%20International.pdf consultado em 22/03/08.
[41] OPPENHEIM, op. cit. p. 321.
[42] documento criada na Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, no Rio de Janeiro em 1992.
[43] BERNAUER, Thomas. "Managing International Rivers" *in* YOUNG, Oran R. **Global Governance. Drawing Insights from the Environmental Experience.** The MIT Press: Cambrigde, Massachusetts, 1997. P. 155.
[44] LOUKA, Eli. Op. cit. p. 174.

eqüitativa parece favorecer os países à montante e a obrigação de não causar dano significativo, os à jusante, permanece sem solução se aos usos tradicionais dos países à jusante pode ser dada prioridade sobre os novos usos dos países à montante, por exemplo.

Em contextos regionais, o princípio da utilização eqüitativa e a obrigação de não causar dano significativo têm sido interpretados como indicando uma distribuição realista dos benefícios do uso da água.

Esta distribuição é sensível à configuração do poder em uma região pois as diferenças no desenvolvimento econômico e na infra-estrutura existente conformam as relações entre os co-ribeirinhos. Países com instituições fracas e infra-estrutura mínima, em geral, não estão prontos para ingressar em acordos multilaterais com outros co-ribeirinhos, pois não têm recursos para coletar os dados que dão apoio às suas posições de negociação[45].

1.3.1 Tipos de Usos

Quanto a terminologia, no âmbito da OEA se emprega “usos comerciais”, “agrícolas” e “industriais” que no dizer de Cano[46] são termos parcialmente impróprios, uma vez que:

1. uso agrícola se refere a disponibilidade para irrigação agrícola e silvicultura, não incluindo o uso pecuário.
2. uso comercial, se refere a navegação fluvial, mas o termo é impróprio uma vez que não se comercializa com as águas, elas sevem de via navegável para transporte de bens ou pessoas em embarcações. A expressão se refere também á piscicultura e pesca, excluindo a pesca desportiva.
3. uso industrial, se refere á geração de energia elétrica bem como o uso da água como insumo em indústrias ou nos processos industriais. A impropriedade do termo está em não distinguir o uso hidrelétrico do uso industrial.

Nós temos também a classificação de usos em consumíveis e não consumíveis; sendo consumível o uso que implique em gasto ou consumo de água, situações que

[45] LOUKA. Ibidem.
[46] Cf com BERNAUER. Op. cit. P. 31.

retirem água por meio de armazenamento em diques, por exemplo, e o uso que retira água e a recompõem ao fluxo em situação de qualidade inferior da originalmente encontrada, ou seja, é também consumível o uso não permanente que devolve ao fluxo água contaminada, impossibilitando seu uso.

Para os usos consumíveis, o Estado beneficiário a princípio poderia fazer uso livremente desde que não comprometesse os demais usos a que os outros ribeirinhos tenham direito. Para o uso que coloque em risco o direito dos demais faz-se necessário a informação e consulta aos demais ribeirinhos.

Diferentemente, o uso não consumível poderia ser feito sem a necessidade de conhecimento dos demais, são exemplos os empregados para recreação, uso energético (dentro dos próprios limites do território e os que não influenciem no volume de água do rio quando na contenção), uso industrial para refrigeração, e todos aqueles que não prejudiquem a qualidade e quantidade do fluxo de água disponível.

Hidroelétrica

Vários são os problemas referentes ao represamento de água para o uso em hidroelétrica; do represamento na desembocadura de um fluxo de água, surgem problemas de acesso ao mar, uma vez que a embarcação só poderá seguir se contar com ajuda de eclusa; de manutenção do fluxo de um rio, uma vez que o fluxo contínuo passa a ser variável em picos e vales; e ainda a diminuição do estoque de peixes migratórios, como salmão, bagre, esturjão, etc, sendo que as soluções paliativas (construção de escadaria de peixe, intervenção humana direta na retirada de peixe, ou ainda estação de alevinagem) não têm se mostrado eficientes[47].

Irrigação para agricultura

A retirada de água para irrigação à montante pode causar carência de água e problemas de salinização para os países à jusante. E ainda a água incorporada ao produto agrícola passa a ser comercializada para outras áreas diminuindo a disponibilidade de água na região.

Poluição Doméstica

[47]Cf com BERNAUER, Thomas. *ibidem*. p. 156.

Muitas vezes o tratamento da poluição doméstica é mais difícil de se distribuir entre os diversos territórios dentro de um mesmo Estado, o que é sugerido pelos diversos problemas derivados da escassez de água dentro de um mesmo país; esse é um problema adicional à coordenação de atuação internacional entre vários Estados.[48]

Crescimento populacional

A administração do recurso de água doce de forma mais eficiente com a variante do crescimento populacional deveria ser a diminuição da demanda racionalmente, melhorando a distribuição da provisão disponível através do aumento na eficiência do uso da água, reestruturando as atividades sociais fomentando o baixo uso da água e evitando a poluição por atividades humanas[49].

Navegação

A navegação trans-fronteira normalmente representa benefícios ao sistema de funcionamento de vias como um todo, mas gradualmente as externalidades negativas[50] acabam aparecendo, e ambos os efeitos, negativo e positivo, são compartilhados bastante uniformemente entre os ribeirinhos a jusante e a montante[51].

O benefício para cada ribeirinho está em estabelecer rotas de livre navegação através das trans-fronteiras do rio. Países a jusante necessitam transportar mercadorias e pessoas rio abaixo, e países a montante desejam negociar com os atores a jusante e facilitar o trafego de pessoas rio acima.

O contingente de navegabilidade sobre o rio e a disponibilidade de rotas alternativas para o transporte assim como o seu custo presente, juntos alcançam a livre navegação, e também altos custos futuros.

As externalidades negativas geradas por esse meio de escoamento de bens e transporte de pessoas é bastante alto. A dragagem[52], que disponibiliza à biota

---

[48] Cf com BERNAUER, op cit. p.156.
[49] Cf com BERNAUER, op. cit. p.165.
[50] "(...) externalidades negativas é quando a ação de uma das partes impõe custos sobre a outra. Uma externalidade negativa ocorre quando uma usina de aço despeja seus afluentes em um rio, do qual os pescadores diariamente dependem para sua pesca. Quanto mais efluentes forem despejados no rio pela usina de aço, menos peixes ele terá. A externalidade negativa surge porque a usina de aço não tem nenhum incentivo para responder pelos custos externos que ela está impondo aos pescadores, quando toma sua decisão de produção." PINDYCK. Robert S. RUBINFELD. Daniel L. **Microeconomia.** p. 844. São Paulo: Makron Books. 1994.
[51] Cf com BERNAUER. Op. cit. p.169.
[52] A atividade de dragagem pode provocar os seguintes impactos principais ao meio ambiente: • Liberação de substâncias tóxicas (inclusive metais pesados e PCB) dos sedimentos para a coluna d'água.

sedimentos do fundo do rio pode ser extremamente poluidora e a transposição de trechos não navegáveis é bastante discutível. A regulação do tráfego lacustre bem como sua fiscalização também tende a gradualmente aumentar os problemas entre os ribeirinhos. As vias também deverão estar preparadas para a contenção de eventual poluição por derramamento de óleo.

Esses problemas são mais difíceis de se administrar que a simples navegação de per se. As estruturas de governança têm de ser firmadas ao longo do tempo, isso poderá facilitar gradualmente a cooperação envolvendo os problemas das externalidades associados com o aumento da navegação.

Normalmente a livre navegação é a primeira descoberta do gerenciamento conjunto de um rio internacional; isso aconteceu com Áustria e Turquia que regulamentaram os direitos de navegação no Danúbio em 1616, um tratamento semelhante foi feito por acordo entre França e Alemanha em 1697 para o Reno. A primeira Organização Internacional da história fundada em 1815 pela Comissão Central para a Navegação do Reno foi exatamente para tratar de problemas das vias de navegação trans-fronteira[53].

A comissão de navegação do Reno detém poderes importantíssimos atualmente, comparado com outras organizações internacionais ela possui mandado para regular problemas de navegação, a violação de regras são punidas por tribunal designado como o Tribunal de Navegação do Reno e suas estruturas de gestão se estendem gradualmente na medida em que os problemas aparecem[54].

Água de Lastro dos Navios

Muitas espécies de bactérias, plantas e animais podem sobreviver nos sedimentos e na água de lastro transportados em navios trans-oceânicos, a descarga

---

• Em curto prazo, torna a água mais turva, o que pode afetar o metabolismo de algumas espécies e interferir em sua reprodução.
• Efeitos secundários da contaminação da coluna d'água pela suspensão de metais pesados, DDT e outras toxinas orgânicas persistentes, mediante a cadeia alimentar, vindo a atingir sua concentração em organismos que ocupam outros lugares, inclusive humanos.
• Efeitos secundários na produtividade de pântanos devido à sedimentação.
• Efeitos terciários para a fauna avícola, a qual pode se alimentar de organismos aquáticos contaminados.
• Efeitos secundários no metabolismo e mortalidade de organismos aquáticos e bênticos.
• Possível contaminação dos lugares de descarte dos sedimentos dragados. Cf com http://www.clearwater.org/news/dredging.html. consultado em 22/03/08.

[53] Cf com BERNAUER. Op. cit. P. 169-170.

[54] De acordo com BERNAUER, em 1990 se introduziram regulações a respeito do transporte de cargas corrosivas e venenosas pela hidrovia. (p.170)

desses organismos nos portos podem ocasionar ameaça à saúde humana, meio ambiente e equilíbrio do ecossistema de uma maneira geral[55].

O mexilhão dourado é um molusco originário da Ásia, que invadiu a América do Sul através da BRP nos anos de 1990; ele foi trazido pela água de lastro dos navios mercantes e sem predadores naturais na região se espalhou rapidamente pelo sul do continente. Atualmente o controle do molusco é feito pelo monitoramento de sua presença nos equipamentos de geração de usinas hidroelétricas; tanto a Cesp como a Funas possuem programas especiais a fim de garantir a segurança dos sistemas de produção de energia[56].

O mexilhão é um molusco bivalve de pequeno tamanho, originário da China, que invadiu em 1991 a América do Sul pela bacia do Paraná-Paraguai colocando em risco os usos múltiplos dos recursos hídricos na região. O molusco se fixa em qualquer substrato rígido e com rápida capacidade de reprodução, se alastrou foz do rio da Prata e está presente no Pantanal e Paraná.

Os problemas causados pelo mexilhão são de diversas implicações, econômicas, ambientais e de saúde coletiva. Além dos danos causados pela obstrução da captação de água, filtros e sistemas industriais e hidroelétricos (obstrução do sistema de resfriamento), ainda causam danos a motores e embarcações pesqueiras, alteração na rotina de pesca da população ribeirinha, perda de tanques-rede, invasão de tubulação de drenagem fluvial e captação de água para agricultura, e modificação no ecossistema aquático como um todo[57].

A região do Alto Paraná é uma das áreas mais afetadas, e de prioridade do Plano Emergencial criado em 2003 pelo governo federal em parceria com a iniciativa privada coordenada pela Cesp, para conter o avanço do mexilhão dourado pelas águas interiores brasileiras[58].

O controle preventivo na retirada de vegetação encontrada dentro e fora de barcos e reboques é muito importante para conter a proliferação visto que todos os resíduos devem ser sempre depositados em terra, sob pena de contaminar outros corpos

---

[55] BRASIL, Anvisa. **Água de Lastro.** Coordenações de Vigilância Sanitária de Portos, Aeroportos e Fronteiras do Brasil. Brasília, 2003. disponível em http://www.anvisa.gov.br/divulga/public/paf/agua_lastro3.pdf

[56] www.cesp.com.br/m_ambiente/**mexilhao**.asp - 35k

[57] http://www.furnas.com.br/meioambiente_mexilhao2.asp

[58] www.cesp.com.br/m_ambiente/**mexilhao**.asp - 35k

d'água; a força tarefa se empenha em tentar impedir a migração do molusco rumo as bacias dos rios Amazonas, Tocantins e São Francisco[59].

1.3.2 Problemas referentes ás Preferências heterogêneas no uso da água pelos países e à Escassez

A maior variação de usos entre as preferências dos ribeirinhos[60] com relação a água é provavelmente o que determinará a possibilidade de medidas necessárias para repartir os problemas das externalidades. Tanta heterogeneidade não vem necessariamente prevista nas ações cooperativas entre os ribeirinhos, mas isso não é limitação para se iniciar novas ações[61].

Vários diferentes projetos para o uso do fluxo de água são possíveis, essa é a maior dificuldade, pois cada qual implica diferentes distribuições de custos e benefícios.

Quando vários ribeirinhos têm preferências diferentes entre si no uso do recurso a solução dos problemas referentes pode ser mais difícil de compor, como acontece normalmente entre os interesses a montante e a jusante. O mais propício cenário para colaboração entre os ribeirinhos é aquele onde o grupo de países é pequeno e as preferências mais homogêneas[62].

No sistema da bacia do Prata são cinco países ribeirinhos onde o efeito externo do uso do recurso é virtualmente assimétrico pela assimetria na sua distribuição, com preferências de uso igualmente diferentes. Nesse caso, a cooperação existente é insuficiente para estabelecer uma gestão conjunta, ela é restrita a juntar esforços quando muito de pesquisa, mas é mais declaratória que real a sua ação.

Grupos pequenos de ribeirinhos e interesses não muito diferentes quanto ao uso do recurso por si sós não garantem o sucesso da gestão conjunta dos rios, algumas outras estruturas variáveis são indicativas de regras mais eqüitativas na gestão compartilhada dos recursos naturais. A mais importante dessas variáveis são provavelmente o nível de desenvolvimento econômico concernente aos países ribeirinhos e o grau de integração política, social e econômica entre eles[63].

Nas últimas décadas, rios, lagos, e águas subterrâneas têm sido crescentemente contaminados por dejetos biológicos e químicos. Aproximadamente 80 países, que

---

[59] http://www.furnas.com.br/meioambiente_mexilhao2.asp
[60] Referente a Riparians.
[61] Cf com BERNAUER. Op. cit. p.170
[62] Ibidem. p.170
[63] Cf com BERNAUER. Op. cit. p.172.

concentram 40% da população mundial, encontram séria escassez de água[64]; se considerarmos ainda que a água doce disponível é parte de um ciclo global da água, verificaremos que esses problemas são causa e conseqüência de grandes problemas ambientais.

O problema de escassez e distribuição desigual de água doce através do tempo e do espaço se intensifica, como resultado de consumo e práticas humanas insustentáveis. As teorias políticas e de falhas de mercado desenvolvidas por especialistas sugerem que a principal razão do uso insustentável não é primeiramente uma incapacidade técnica e intelectual dos seres humanos e de sua sociedade em reconhecer e se arranjar com os problemas de escassez[65]. De modo geral e abstrato, o uso insustentável da água doce pode ser traçado por problemas em lidar com recursos naturais compartilhados e também em tratar das externalidades de maneira particular.

A razão mais importante é o despreparo dos Estados que incentivam ou não coíbem as praticas poluidoras assim como a existência de problemas políticos e institucionais que impedem os países ribeirinhos de estabelecer e operacionalizar um verdadeiro sistema de administração coletiva para cursos de águas transfronteiriça.

De acordo com Bernauer, países com um alto nível de desenvolvimento econômico freqüentemente têm uma maior capacidade administrativa, tecnológica, e financeira para se comprometer na diminuição da poluição bem como de outras medidas necessárias para repartir os problemas das externalidades. Em contrapartida, o autor verificou grande relutância entre os países em desenvolvimento em comprometerem-se internacionalmente para a cooperação ambiental no gerenciamento dos recursos naturais. De fato, os países desenvolvidos têm se mostrado mais sensíveis aos aspectos ecológicos e intergeneracionais para o gerenciamento de rios internacionais, facilitando assim os esforços na proteção como um todo[66].

Altos índices sociais, econômicos e uma boa política de integração entre os países aumenta a possibilidade de cooperação em várias vias; a pré-existência de uma estrutura de cooperação reduz os custos das transacionais de acordos negociais; ainda, a integração cria maiores oportunidades para questões que possam surgir através do tempo. Algumas estruturas comerciais são também essenciais para vencer estruturas

[64]Dados de 1993 trazidos por Falken-mark and Lindh *Apud* BERNAUER.
[65]Cf com BERNAUER, Thomas. *ibidem*. P. 156
[66] Cf com BERNAUER. Op. cit. p.172-173

condicionais adversas, como por exemplo, os interesses naturalmente antagônicos entre os países a montante e a jusante de um rio internacional, rumo a cooperação efetiva.

Interações reinteradas também reduzem as preocupações sobre os ganhos relativos nas negociações, os ribeirinhos sabem que vão se encontrar novamente em vários outros contextos para negociar, o que alivia na rodada o problema da distribuição negocial sobre os custos e benefícios da cooperação[67].

A análise dessas ponderações sugere que o impacto da escassez de água, a heterogeneidade na preferência relacionada a seu uso, o grande número de atores internacionais, e a probabilidade de cooperação são mediados pelo grau de integração entre os países; porém, nem o baixo grau de escassez, nem uma homogeneidade de preferências no uso da água entre um pequeno número de ribeirinhos são garantias necessárias ou suficientes para por si sós alcançarem a cooperação[68].

Na verdade, o estabelecimento de instituições internacionais para a gestão de rios internacionais necessita de um sistema de informação e distribuição da realidade fática do rio, assim como de um monitoramento efetivo da ação contra os problemas verificados, podendo esse ser um demonstrativo para uma efetiva cooperação.

1.4 Externalidades

Externalidades são certos efeitos usualmente produzidos de forma não intencional, mas que podem ser identificáveis em termos de custos, ou menos freqüentemente, de benefícios, que estão relacionados ao consumo de água para uso doméstico, na produção industrial, ou em qualquer tipo de uso consumível, e que são ignorados na tomada de decisão[69].

O consumo humano de um recurso escasso como a água, freqüentemente produz externalidades trazendo benefícios para o consumidor do recurso e impondo aos demais atores e futuras gerações seus efeitos negativos.

No caso de recursos naturais compartilhados, no qual os rios transfronteiriços estão inseridos, vários atores ribeirinhos têm o direito a certa qualidade e quantidade de água que é mal ou simplesmente indefinida no seu todo. Ao mesmo tempo, nenhum ribeirinho pode ter excluída a possibilidade de usar as águas do rio. Essas duas

[67] Cf com Ibidem. p.173.
[68] Cf com BERNAUER. Op. cit. p.174.
[69] Cf com BERNAUER. Op. cit. p. 156.

condições implicam que as escolhas e possibilidades dos países ribeirinhos em relação ao uso de um rio transfronteiriço são interdependentes[70].

Ademais, em muitos casos, eles criam incentivos para um ator individual sobre-utilizar o recurso ao longo do tempo, uma vez que não se incluem todos os custos do consumo no preço de sua utilização. A sobre-utilização pode indicar crescimento de poluentes, diminuição da qualidade da água, e freqüentemente ambos.

A extrema sobre-utilização leva ao que se chama de tragédia comum, ou seja, ao colapso de estoques pesqueiros, ao colapso de irrigação para a agricultura, etc, ao longo das trans-fronteiras.

No caso dos rios, as externalidades quase sempre fluem na mesma direção de suas águas: de cima para baixo. Dependendo da localização dos países ao longo do rio e o tipo de consumo, o uso do rio em um país pode positivamente ou não afetar a qualidade e/ou quantidade do recurso disponível para usuários em outros países[71].

Os mais importantes efeitos a jusante do consumo de água fluvial a montante são[72]:

Tipo de uso	Efeito a jusante	Natureza da Externalidade
Produção de energia hidroelétrica	• Ajuda a regular o fluxo do rio • Cria um nível máximo adicional	• Positiva • Negativa
Diversos tipos de irrigação	Retira água do sistema hídrico	Negativa
Área de armazenamento de água inundável	Proporciona a proteção das áreas a jusantes em caso de inundação	Positiva
Entretenimento municipal ou industrial	Retira água do sistema hídrico	Negativa
Tratamento de	• Adiciona poluentes	• Negativa

[70] Cf com BERNAUER. Op. cit. p 161.
[71] BERNAUER, op. cit. p. 161.
[72] BERNAUER. OP. CIT. p.163.

dejetos misturados à água (p. ex. esgoto)	ao rio • Retira poluição potencial	• Positiva
Navegação	• Mantém a água no rio • Cria poluição, ruído	• Positiva • Negativa
Armazenamento para recreação	Retira água do sistema hídrico	Negativa
Manutenção ecológica	Conserva um fluxo contínuo	Positiva
Desenvolvimento de água subterrânea	Reduz a disponibilidade de água existente e diminui o fluxo da corrente	Negativa
Agricultura	Adiciona sedimentos e químicas agrícolas	Negativa
Silvicultura	Adiciona sedimentos e produtos químicos; e dificulta o acesso a determinadas áreas	Negativa
Criação de animais	Adiciona sedimentos e nutrientes	Negativa
Ocupação de áreas alagáveis	Reduz a capacidade de armazenamento ecológico e aumenta a possibilidade de alagamento	Negativo
Desenvolvimento urbano	Induz casos de inundação, adiciona poluentes, pode mudar	Negativa

	o fluxo das águas	
Pesca	Diminuição do estoque de peixes	Negativa
Recreação	Adiciona poluentes dependendo do uso	Negativa
Dragagem de sedimentos	Adiciona poluentes	Negativa

Nem todos os efeitos negativos porém fluem sempre de cima à baixo; há situações em que uma intervenção a jusante pode causar danos a montante, por exemplo, a construção de um represamento de águas na desembocadura do rio, pode bloquear a ascensão de peixes migratórios, diminuindo ou eliminando o estoque de peixes rio acima; da mesma maneira, a excessiva dragagem e o represamento podem irromper as rotas a caminho do mar.

2. Aspectos Geográficos

2.1 Físicos

O sistema hidrológico da Bacia do Rio da Prata (BRP) é um dos maiores do mundo, drenando um quinto do continente Sul Americano; transporta água das porções centrais do continente ao sudoeste do Oceano Atlântico; seu sistema de rios componentes tem a mesma riqueza de diversidade biológica e de habitat que o sistema de rios da Amazônia[73].

A bacia é composta por três grandes sistemas de rios: Paraná, Paraguai e Uruguai. Cada um deles com características únicas que refletem no nascimento de suas águas tanto quanto as influências humanas que definem seu fluxo, sua base e seu status ambiental; as águas que se infiltram no solo convergem e convertem-se ainda num sistema de águas subterrâneas que provê a recarga do Aqüífero Guarani, um dos maiores reservatórios de água subterrânea do mundo.

[73] Todas as informações desse item podem ser encontradas e confrontadas com: ORGANIZATION OF AMERICAN STATES, Office for Sustainable Development & Environment. **La Plata River Basin-A Framework for the Sustainable Management of Its Water Resources with Respect to the Hydrological Effects of Climatic Variability and Change.** *In* http://www.oas.org/dsd/Events/english/Documents/OSDE_6LaPlata.pdf consultado em 20/06/2007

Ao Brasil, a situação na BRP é vantajosa, pois os principais rios nascem em território nacional, o que significa que o fluxo parte do território brasileiro e deságuam na bacia, o que nos permite uma autonomia maior no uso da água e nas negociações com os demais países fronteiriços. A bacia do Rio da Prata abrange cinco países, sendo o Paraná o principal rio, que depois leva o nome de Rio da Prata após a junção com o rio Uruguai, próximo á Foz do Rio da Prata, no Oceano Atlântico.

É a segunda maior bacia hidrográfica do mundo com uma área de 3,1 milhões de km2, perdendo apenas em extensão para a bacia Amazônica. A BPR tem aproximadamente 7 milhões de km2[74].

De acordo com o CIC, a distribuição da área de drenagem da bacia em áreas territoriais por km2 é a seguinte:

1. Argentina 205.000
2. Bolívia 205.000
3. Brasil 1.415.000
4. Paraguai 410.000
5. Uruguai 150.000

A contribuição dos rios para a formação da bacia são as seguintes:

1. Rio Paraguai na junção com Rio Paraná – 18,6%
2. Rio Paraná – 81,4%
3. Rio Paraná na junção com o Rio Uruguai para formar o Rio da Prata - 76,3%

A maior vazão específica é a do rio Uruguai, sendo o rio Paraguai o de menor índice devido às extensas áreas de inundação, como o pantanal brasileiro, que retém grande volume de água para a formação de terras úmidas. Outros importantes rios são o Bermejo, Pilcomaio e Salado[75].

O sistema hidrográfico global da Bacia do Prata se desenvolve numa extensão de 3.100.000 km^2 e pode ser dividido em unidades geográficas básicas formadas pelos rios Paraguai, Paraná e Uruguai, além do Rio da Prata que verte suas águas em alguns rios menores.

---

[74] SADER, Emir. JINKINGS. Ivana. Coordenadores. *Água.* **Enciclopédia Contemporânea da América Latina e do Caribe.** Rio de Janeiro: Boitempo, 2006. p.55.
[75] in www.camara.gov.br/mercosul/informativo/info_4.htm#mercosul

O Paraguai é afluente do Paraná, sendo que este último se une ao rio Uruguai para formar o rio da Prata. As áreas de drenagem de cada um deles compreende as principais sub-bacias do sistema com extensão de:

1. Bacia do Rio Paraná 1 510 000 km2
2. Bacia do Rio Paraguai 1 095 000 km2
3. Bacia do Rio Uruguai 365 000 km2
4. Bacia própria do Rio da Prata 130 000 km2

Total de 3 100 000 km2[76]

Os rios Paraná e Paraguai têm um percurso de norte a sul e formam um eixo que divide a bacia em duas partes: até o leste onde se encontra com uma rede fluvial densa e com rios mais caudalosos; a oeste, no entanto, é pobre em cursos fluviais.

O rio Paraná é o mais importante do Sistema hidrográfico da Bacia do Prata, recobrindo território brasileiro por 890.000 km2, argentino por 565.000 km2 e paraguaio por 55.000 km2. Todo o Alto Paraná está em território brasileiro e, a partir de Sete Quedas, serve de fronteira com o Paraguai por aproximadamente 190 km, até sua desembocadura com o rio Iguaçu.

Ao sul do rio Iguaçu, o rio Paraná separa o Paraguai da Argentina até o ponto que recebe as águas do rio Paraguai; a partir, o rio corre inteiramente em território argentino[77].

O rio Paraguai nasce no Brasil, na Chapada de Parecis, separa o território brasileiro do Paraguai, atravessa o território paraguaio até Assunção e a partir daí serve de fronteira com a Argentina até sua confluência com o rio Paraná. Até a confluência com o rio Paraná, o seu regime é bastante irregular com inundações freqüentes principalmente na margem direita. A maior zona de inundação criada pelo rio é no Pantanal em Mato Grosso.[78]

O rio Uruguai também nasce no território brasileiro, corre de leste a oeste por quase 480 km até demarcar a fronteira com a Argentina, onde muda sua direção para norte-leste e sul-oeste até sua confluência com o rio Quaraí, que serve de fronteira entre

[76]Dados referidos no artigo: VILLELA, Ana Maria. "O tratado da Bacia do Prata" *in* Revista de Informação Legislativa. Brasília a. 21, n.81 jan/mar. 1984- Suplemento.
[77] CIC. La Cuenca Del Plata. **Hidrografía**.*in* http://www.cicplata.org/?id=lc_hidro consultado em 26/06/07.
[78] Idem.

Brasil e Uruguai. Ao sul do Quaraí o rio Uruguai separa a Argentina do Uruguai por quase 500 km ate chegar ao Rio da Prata.[79]

A partir da confluência do Paraná-Guaçu, afluente do Paraná e do Uruguai, se forma o Rio da Prata cuja ampla desembocadura alcança 250 km de longitude entre cabo San Antonio, na costa Argentina, e cabo Sta Maria, na costa uruguaia;[80] a desembocadura dos principais rios constitui o maior estuário do mundo, com um caudal médio de 23.000 m^3 de água doce por segundo[81].

A Chapada de Parecis e o Planalto, ou terras altas, com elevação acima de 500 m que separa a Bacia do Prata da Bacia Amazônica, é onde se forma a cabeceira do rio Paraná e do rio Uruguai, que avançam para o leste.

O delta no fim do rio Paraná abarca uma extensa zona de 14.100 km2 entre as províncias de Buenos Aires e Entre Rios, de largura que varia entre 18 e 61 km e se caracteriza pelo avanço frontal devido à extraordinária quantidade de sedimentos que transporta. É constituído por diversas ilhas cruzadas por inúmeros braços de água, riachos, e canais os quais deságuam no rio da Prata. Devido ao efeito combinado das cheias do rio Paraná e do Uruguai, e o crescimento das marés do rio da Prata ocasionadas pelos ventos do sudeste que convertem a área em zona inundáveis, a densidade populacional é bastante baixa[82].

A Bacia do Prata compreende praticamente toda a parte meridional do Brasil, a parte sudeste da Bolívia, uma grande parte do Uruguai, todo Paraguai e se estende pela parte norte da Argentina. Um total de 17% da superfície continental da América do Sul[83].

A região apresenta uma importante concentração humana e de desenvolvimento do agronegócio[84] da soja, algodão, milho e girassol; trinta e uma grandes represas e cinquenta e sete grandes cidades cada qual com população acima de 100 000 pessoas,

---

[79] idem.
[80] CIC. op. cit.
[81] http://www.oas.org/dsd/plata/, consultado em 22 de setembro de 2006.
[82] Idem.
[83] idem.
[84] "O conceito de agronegócio (agrobusiness) surgiu em meados do século XX nos Estados Unidos. A idéia era construir uma política para incrementar a participação do produtor familiar no mercado. A ênfase no mercado tornou-se prioridade, destituindo assim a importância das outras dimensões do desenvolvimento. Essa idéia veio ao encontro dos interesses da agricultura capitalista e foi completamente incorporada pelas grandes empresas agroindustriais, que começaram a desenvolver políticas para a exploração dos camponeses e de seus territórios em todos os países da América Latina." *In* SADER, Emir. JINKINGS. Ivana. Coordenadores. *Água*. **Enciclopédia Contemporânea da América Latina e do Caribe.** Rio de Janeiro: Boitempo, 2006. p. 54.

incluindo a capital da Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, num total de população humana estimada em cerca de 67 milhões[85].

A região é importante economicamente para todos os Estados participantes deste complexo natural, visto que, de acordo com a ANA[86], 70% do PIB (produto interno bruto) desses países é gerado na região, que também concentra 50% da sua população.

Quanto ao relevo, sobressai o predomínio das planícies. Em grandes traços, pode-se considerar a existência de duas estruturas dispostas de norte a sul, onde se encontra o maciço mato-grossense com alguma depressão na sua parte noroeste e ao leste a planície pampeana dos Chacos, uma vasta região quase plana. No meio de ambas está o porção central, a qual inclui o Pantanal. O relevo com alturas mais importantes se encontra nas extremidades; ao longo da extremidade oriental há um cinturão orogênico rico em jazida mineral e no ocidental os pampas e as terras andinas.

Levando-se em conta as coordenadas extremas da região entre seus paralelos e também entre seus meridianos, é possível entender a grande variação de características e condições físicas e ambientais, que aliadas a fatores culturais, econômicos e sociais delineiam áreas absolutamente variadas e ricas em diversidade: desde o altiplano boliviano até o oceano atlântico e desde a Chapada dos Parecis no planalto que a separa da cavidade amazônica, até o Oceano Atlântico.

As temperaturas variam em razão da latitude e do relevo. Sem muitos pormenores, é possível afirmar que elas diminuem em sentido norte-sul. O trópico de Capricórnio atravessa a bacia desde a cidade de São Paulo no Brasil até a província de Jujuy na Argentina, ou seja, 40% da área pertence à faixa tropical. Na maior parte da bacia, as temperaturas médias anuais são maiores do que 20º C.

Quanto ao clima[87], as áreas mais chuvosas coincidem com as nascentes dos rio Paraguai, Paraná e Uruguai. O registro médio anual das precipitações diminui de norte a sul e de leste a oeste.

O bioma varia bastante em função das diferentes regiões tanto nos sentidos norte-sul como leste-oeste. De acordo com a descrição da Agência Nacional de Águas

---

[85] ORGANIZATION OF AMERICAN STATES, Office for Sustainable Development & Environment. **La Plata River Basin-A Framework for the Sustainable Management of Its Water Resources with Respect to the Hydrological Effects of Climatic Variability and Change.** Op. cit.

[86] Op. cit. *In* http://www5.prossiga.br/recursoshidricos/pdf/relprata.pdf consultado em 08/04/07

[87] todas as informações a respeito do relevo, clima, solo, recursos naturais ver La Cuenca del Plata. Información General *in* *http://www.cicplata.org/?id=lc_infogen#erdp* consultado em 25/06/07.

(ANA)[88], ao norte há o planalto brasileiro e a Amazônia; ao leste os limites variam da cabeceira do rio São Francisco até a Serra do Mar, no extremo oeste há a Cordilheira dos Andes e ao Sul, as pequenas altitudes das Coxilhas Gaúchas.

O Sistema de rios platinos possui também um dos mais altos números de espécies de peixes endêmicas do mundo, especialmente na sub-bacia do rio Paraguai. Há também um alto número de espécies de pássaros endêmicos, na sub-bacia do rio Paraná, onde se localiza uma grande quantidade de represas.

A diversidade de peixes e pássaros ilustra bem a variabilidade de características naturais do complexo da bacia, que se apresenta desde os montes andinos, nas inclinações orientais, com altitudes de 4.000 m acima do nível do mar, até a sub-bacia do rio Paraguai, que se estende sobre uma vasta porção de planícies centrais da América do Sul, incluindo diferentes ecossistemas, como o do Chaco e do Pantanal, por exemplo.

2.2 Ecológica

Durante o século passado a ecologia emergiu das suas raízes biológicas para se tornar uma disciplina integrada, uma ligação entre as ciências naturais e sociais; ao estudo da interação dos organismos entre si e com o seu ambiente, os ecologistas alargaram sua escala de estudo e seu interesse, com a inclusão de níveis mais altos de organização, o sistema ecológico ou ecossistema integrado à paisagem, à região e à biosfera. [89]

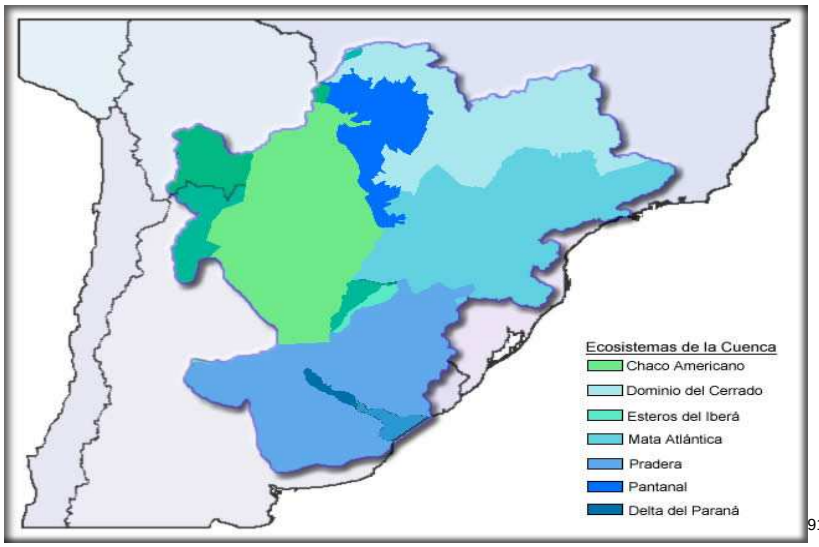
Como ciência natural-social, a ecologia tem um imenso potencial para aplicação aos assuntos humanos, pois as situações reais envolvem componentes natural, social, econômica, e política. Essas componentes não podem ser tratadas separadamente caso se espere encontrar soluções duradouras para problemas críticos atuais da humanidade.

A água é o fator vinculante das partes componentes do sistema integrado da bacia e a quantidade e qualidade dos recursos hídricos são fatores primordiais para a sustentabilidade das áreas em estudo. No mapa elaborado pelo CIC, há a menção dos ecossistemas presentes na região.

Ecossistema de acordo com Odum[90], é qualquer unidade que inclua a totalidade dos organismos, ou comunidade, de uma determinada área que se interage com o

[88]ANA. Agencia Nacional de Águas. **Bacias Brasileiras do Rio da Prata: Avaliações e Propostas.** *In* http://www5.prossiga.br/recursoshidricos/pdf/relprata.pdf consultado em 08/04/07
[89] ODUM, Eugene Pleasants. **Ecologia.** Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 1988.
[90] ODUM, op. Cit.

ambiente físico realizando trocas de materiais entre as partes vivas e não vivas; é a interação inseparável dos organismos vivos e seu ambiente abiótico claramente definidos dentro de um sistema. Por sistema quer significar-se 'componentes com interação e interdependência regulares formando um todo unificado'.



[91]

2.2.1 Grande Chaco

O Grande Chaco[92] é uma vasta região com uma demarcada unidade ecológica que possui, aproximadamente, uma superfície de 1.000.000 km2 no centro da América do Sul.

Argentina, Bolívia e Paraguai[93] possuem juntos 95% da área, quase 50% do total na Argentina. A região apresenta uma grande diversidade de ambientes, com extensas planícies, serras, grandes rios, savanas secas e terras úmidas (*esteros*)[94], banhados, afloramentos de salitre e uma grande extensão e diversidade de bosques. Há uma grande diversidade de espécies animais e vegetais que conformam uma área chave em termos

---

[91] "Es necesario advertir que la información se ha extraído de diversas fuentes, por lo que no obedece a una clasificación única ni a un criterio científico uniforme. Razón por la cual algunos sectores aparecen en el mapa sin información." CIC *in*,*http://www.cicplata.org/?id=lc_infogen#erdp* consultado em 13/09/2007.

[92] Argentina. Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable. **http://www.medioambiente.gov.ar/granchaco/** consultado em 25/06/07

[93] ver Guerra do Chaco entre Paraguai e Bolívia *in* http://pt.wikipedia.org/wiki/Guerra_do_Chaco consultado em 25/09/07.

[94] O termo "estero" não aparece no dicionário de termos hidrológicos da UNESCO. No Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española (http://buscon.rae.es/draeI/, consultado em 1º de julho de 2007) a definição indica a relação com o termo latino *estuarium*, podendo significar, no entanto, "terreno bajo pantanoso, intransitable, que suele llenarse de agua por la lluvia o por la filtración de un río o laguna cercana, y que abunda en plantas acuáticas". Optou-se, portanto, pela expressão abrangente "terras úmidas".

de conservação. Apresenta grandes amplitudes térmicas, um potencial hídrico heterogêneo e, em geral, solos com bons níveis de fertilidade.

Dentro do Chaco argentino, o Bermejo é o único rio que logra chegar dos Andes ao rio Paraguai, convertendo-se num corredor ecológico natural entre os ecossistemas de pico de montanha, fundos de vales (pedemonte de yungas – do quéchua yunka, fundo dos vales quentes a leste e oeste dos Andes – Real Academia[95]) e as zonas secas e úmidas das planícies do Chaco.

Essa ampla gama de ecossistemas contém uma rica diversidade de espécies e uma taxa relativamente alta de endemismo, comparado com outros ambientes áridos, semi-árido, sub-úmidos e secos. Muitas das espécies que possui se encontram cobertas pela Convenção sobre o Comércio Internacional das Espécies Ameaçadas da Fauna e Flora Silvestres (CITES) da qual os países são signatários.

A população rural da área é composta, em sua maioria, por pecuaristas, sitiantes[96] e pequenos agricultores que, somados à população urbana dos povoados pequenos ao redor das fontes de água e no sopé das regiões serranas e cidades, somam um total de 3.985.00 habitantes. A região se caracteriza, também, pela presença de importantes comunidades indígenas.[97].Tanto a desertificação na porção ocidental da região, quanto as inundações recorrentes na parte leste, acentuam a pobreza e a marginalização econômica das comunidades locais.

A fragilidade dos ecossistemas do Chaco decorre do tipo de solo, que é, em sua maior parte arenoso e pobre em nutrientes. As escassas e irregulares precipitações, os fortes ventos e as altas temperaturas, em conjunto, tornam mais difíceis os processos de recuperação da vegetação nativa e da produção da biomassa. Isto, mais a diminuição da camada de cobertura vegetal e empobrecimento do solo, assim como uma menor

---

[95] No Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española (http://buscon.rae.es/draeI/, consultado em 1º de julho de 2007)

[96] No original, puesteros: definição da Real Academia – pessoa que tem a seu cargo um posto numa propriedade rural, traduzimos com sitiante.

[97] Na Argentina, há denúncias recentes de morte da população indígenas toba, wichi e mocoví por desnutrição aguda associada, na maioria dos casos, com tuberculose e outras enfermidades como parasitose, mal de Chagas e câncer. "A Fundação para a Defesa do Meio Ambiente denuncia desde 2004 a lenta extinção dos Mbya guaranis na província de Misiones. A filial argentina do Greenpeace afirma que o corte de floresta nativa para cultivo de soja em Salta, no noroeste, destrói o habitat de comunidades wichí". *In http://www.mwglobal.org/ipsbrasil.net/nota.php?idnews=3187* consultado em 25/09/07. Ver também CEPAL/UNFPA. *Panorama social de América Latina*. Chile: - Nações Unidas, 2007. Disponível em http://www.eclac.org/publicaciones/xml/0/27480/PSE_2006.pdf) consultado em 22/03/2008.

população de fauna e recursos hidrobiológicos, evidenciam o franco processo de degradação ambiental[98].

Dentre as principais causas de degradação se destacam o excessivo pastoreio, a inadequada prática de manejo de pasto, o corte de árvores para a produção de carvão e de dormentes para as ferrovias e o desmatamento para fins agrícolas em áreas suscetíveis a erosão eólica.

2.2.2 Pradarias[99]

Os ecossistemas das pradarias se caracterizam pelos solos férteis, falta de árvores e uma superfície mais plana, o que propicia a esta área uma grande ocupação humana, a qual transforma todo o local. São regiões da savana uruguaia e do pampa argentino, com grande parte de seu território modificado pela ação humana e com crescente pressão de cultivo agrícola.

Essa bio-região inclui no Brasil, o sul do Rio Grande do Sul; todo o território uruguaio; as províncias de Buenos Aires e Entre Rios, o sul de Córdoba e Corrientes, parte da província de San Luis e o norte da província La Pampa, na Argentina.

A região dos pampas é típicamente uma grande planície sem arvores de crescimento natural, com cobertura contínua e permanente de pastos bastante fechados. Apresenta clima temperado, sem estação seca e carece de grandes rios que cortem sua parte interna. Por sua homogeneidade, aptidão e enorme extensão, quase 600.000 km2, é uma das grandes pradarias do mundo, comparável às da América do Norte, à estepe russa e à planície chinesa. Os solos mais férteis da Bacia do Prata se encontram nessas planícies pampeanas e, desde cedo, se desenvolveu na região a produção agropecuária[100].

Nos pampas argentinos, desenvolveu-se primeiro a pecuária, que depois cedeu lugar ao cultivo de trigo, milho e, de forma crescente, soja. O cultivo de trigo também se estende ao sul e sudeste de Buenos Aires, já fora da BRP.

Ao norte e ao oeste a paisagem dos pampas vai se transfigurando gradualmente. Até o norte, com a aproximação do Chaco, nota-se a presença de árvores esparsas. Ao

---

[98]Argentina. Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable. **http://www.medioambiente.gov.ar/granchaco/** consultado em 25/06/07

[99]MARTINO, Diego. "Conservación de Praderas en el Conosur: valoración de las áreas protegidas existentes. **Ecosistemas Revista Científica y Técnica de Ecología y Medio Ambiente.** Mayo-Agosto año/vol. XIII, número 02. Asociación Española de Ecología Terrestre. Alicante: España. http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/540/54013214.pdf consultado em 25/06/07

[100]cf com MARTINO, Diego .op cit. in http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/540/54013214.pdf consultado em 25/06/07

oeste, as pradarias encontram um dos terrenos elevados da bacia, as Serras Pampeanas. Ao ocidente e ao sul, uma estepe que continua com relevo plano. Embora demonstre progressiva falta de água, nessas regiões de transição predomina a agricultura[101].

A savana uruguaia, que apresenta os solos mais férteis do país, abarca uma grande região também dedicada á agricultura.

2.2.3 Pantanal[102]

A imensa planície de inundação conhecida como Pantanal é uma das áreas mais importantes do alto da bacia do rio Paraguai. A proporção de maior umidade se localiza no centro-oeste do Brasil, nos estados de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, sendo que o resto do Pantanal ocupa o Departamento de Santa Cruz, no oriente boliviano, e o Nordeste
do Paraguai. A parte brasileira tem 396.000 km2, sendo a parte mais conhecida, visto que a parte boliviana permanece de difícil acesso. Uma parcela considerável da região, que alcança os 140.000 km2, é banhada pela Bacia do Prata.

Constitui uma reserva biogenética espetacular e é um habitat de grande concentração de variadas espécies animais e plantas. O Pantanal atua, ainda, como um regulador do sistema hidrológico da Bacia do Prata, ao retardar em quatro meses o acesso ao Paraná das águas do rio Paraguai, evitando, assim, a conjugação dos períodos de máximos caudais de ambos os rios. Constitui, também de forma significativa, a recarga de água subterrânea, facilita a purificação da água e a estabilização do clima[103].

Esse ecossistema tão característico e rico do Pantanal se vê ameaçado por práticas inadequadas de setores agrícolas, minerais e urbanos. O Global Environmental Facility (GEF) tem um projeto chamado GEF-Pantanal/Alto Paraguai que busca a promoção do desenvolvimento sustentável da bacia do Alto Paraguai, assim como o apoio à execução das medidas identificadas no Plano de Conservação da bacia do Alto Paraguai como prioritárias para a intervenção do governo brasileiro, além da definição

[101]cf com MARTINO, Diego .op cit. in http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/540/54013214.pdf consultado em 25/06/07
[102]PADUA, Maria Tereza Jorge. **The Pantanal has the greatest concentration of fauna in the Americas.** *In* http://www.pantanal.org/Mainconf.htm consultado em 25/06/07
[103] PADUA, op cit**.** *In* http://www.pantanal.org/Mainconf.htm consultado em 25/06/07

de um Programa de Ações estratégicas que contemple os principais investimentos na bacia.[104]

2.2.4 Sistema de terras úmidas, lagoas e banhados de Ibera (SELBI)[105]

O SELBI é um macro-sistema de extensão aproximada de 13.000 km2 com uma vasta planície de escassa caída, alimentada principalmente por chuvas, que deságua no médio Paraná pelo rio Corrientes. Desde janeiro de 2002 é considerado sítio Râmsar[106]. Constitui-se por uma complexa associação de ambientes desenhados em extensas superfícies de interface. Nas zonas úmidas de maior destaque abundam lagoas que se conectam entre si e com as terras úmidas por uma rede de canais diversamente definidos que deságuam no rio Corrientes.

Espécies raras e vulneráveis, ameaçadas de extinção constam na lista do CITES,[107] apresentam importantes populações nesse ecossistema, como, por exemplo, o jacaré overo (*Caiman latirostris*), jacaré negro (*Caiman yacare*), anaconda amarela ou curiyú (*Eunectes notaeus*), pato cretudo (*Sarkidiornis melanotos*), lobinho de rio (*Lontra longicaudis*) e cervo dos pântanos (*Blastoceros dichotomus*).

Encontra-se nessa área, também, uma grande porção de espécies, sub espécies e famílias de peixes autóctones, entre as quais o dourado (*Salminus maxillosus*) aparece como das mais significativas.

Trata-se de um ecossistema parecido ao do Pantanal por constituir-se de sistemas umidos nos quais se desenvolvem a diversidade biológica que o sustenta.

---

[104] Projeto GEF Pantanal/Alto Paraguai http://www.ana.gov.br/gef/objetivo/index.asp consultado em 25/06/07

[105] Argentina. Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable. http://www.ambiente.gov.ar/?idarticulo=1106 consultado em 25/06/07.

[106] A designação de Sítios Ramsar, locais selecionados com base em sua importância de acordo com critérios que se referem à ecologia, botânica, zoologia e hidrologia do local, no esforço de criar uma grande rede de variados tipos de zonas úmidas protegidas no mundo. No Brasil nós temos o Parque Estadual Marinho do Parcel Manuel Luiz e às áreas de Proteção Ambiental da Baixada Maranhense e das Reentrâncias Maranhenses, no Maranhão; a Reserva do Desenvolvimento Sustentável Mamirauá, no Amazonas; o Parque Nacional do Araguaia, em Tocantins; e a Reserva Particular do Patrimônio Natural do SESC Pantanal e o Parque Nacional do Pantanal Matogrossense, em Mato Grosso. *In http://www.amda.org.br/base/sp-nw?nid=2505* consultado em 08/03/08.

[107] Convenção Internacional do Comércio de Espécies de Fauna e Flora Selvagem em Perigo de Extinção-Acordo Internacional em vigor desde 1975, é administrado pelo PNUMA. *Ver* em http://www.fs.fed.us/global/aboutus/policy/multi/pdf/cites/pc/Cites_prg.pdf consultado em 08/03/08.

2.2.5 Cerrado [108]

O domínio do Cerrado ocupa uma extensa área do Brasil, a qual tem seu centro no Planalto Central e segue, ao sul, até o estado do Paraná. O clima é predominantemente tropical, com invernos secos e precipitação média anual entre 1.200 e 1.800 mm^3 concentradas nos meses de primavera e verão. 45% dessas áreas foram convertidas em pastos cultivados e lavouras.

É possível que outras condições ecológicas ou morfológicas ocorram num mesmo Domínio[109], mas há sempre uma condição predominante. Assim, no bioma do Cerrado,

nem tudo é bioma exclusivamente do cerrado. Por exemplo, há alguns biomas não dominantes, como ilhas ou manchas de caatinga, florestas de tipo amazônico ou atlântico ao longo dos vales úmidos dos rios. Isso tudo compõe o domínio do cerrado, que é absolutamente abrangente, com ecossistemas dos mais variados (terrestres, lacustres, com diferentes altitudes, etc). "O bioma do cerrado é terrestre, assim podemos falar em peixes do Domínio do cerrado, mas não em peixes do Bioma do cerrado[110]".

O bioma do cerrado é especificamente terrestre, de grande dimensão, com características ecológicas mais marcadas. Em termos de variabilidade de espécies, a flora se vê superada apenas pelos biomas amazônicos e atlânticos, sendo ainda bastante heterogênea em sua distribuição.

Quanto à fauna, os invertebrados são bastante expressivos, destacando-se o grupo dos insetos; quanto aos vertebrados é possível encontrarmos jibóia, cascavel, algumas espécies de jararaca, teiú, ema, seriema, curicaca, urubu comum, caçador e rei, araras, tucanos, papagaios, gaviões tatu peba, tatu de rabo mole, canastra e galinha, anta, tamanduá bandeira e mirim, veado campeiro, cateto, cachorro do mato, cachorro vinagre, lobo guará, gato mourisco, onça parda, onça pintada, jaritataca e anta, dentre

---

[108] COUTINHO, Leopoldo M. **Aspectos do Cerrado.** *In http://eco.ib.usp.br/cerrado/index.htm consultado em 25/06/07*

[109] O espaço geográfico brasileiro apresenta uma grande diversidade de clima, fisiografia, solo, vegetação e fauna. Já no séc. XIX eram reconhecidas no Brasil cinco Províncias Fitogeográficas (grandes espaços contendo endemismos a nível de gêneros de espécies). Esses endemismos refletem a existência de uma grande diversidade de condições ambientais que criam um isolamento geográfico e/ou ecológico e possibilitam assim o surgimento de taxas distintas ao longo da evolução.
Com poucas modificações, esses espaços geográficos brasileiros são hoje conhecidos também por Domínios Morfoclimáticos e Fitogeográficos sendo um deles o cerrado, (também o Domínio Amazônico, o Domínio da Mata Atlântica, o Domínio das Caatingas, o Domínio da Araucária e o Domínio das Pradarias do Sul). A palavra "Domínio" denomina uma área geográfica, com extensões de milhões a milhares de centenas de km2 onde se predominam determinadas características distintas das demais. Cf com COUTINHO, Op. Cit

[110] idem. Aspecto de Conservação do Cerrado. http://eco.ib.usp.br/cerrado/index.htm

outras, que, de um modo geral, aparecem no Domínio do Cerrado. Há, além disso, alguns endemismos de pequenos roedores e pássaros do bioma do cerrado[111].

2.2.6 Mata Atlântica[112]

A mata atlântica originariamente se estendia por todo o litoral brasileiro em direção ao continente e avançava até Argentina e Paraguai. De fato, se trata de um ecossistema presente nos três países. Em razão de sua distribuição ao redor do trópico de Capricórnio, bem como sua diversidade de relevo e clima, seu bioma é composto de diversas formações de bosques, florestas, manguezais e restingas. Tem presença de ventos úmidos que provêm do oceano.

É classificado como um dos biomas mais ricos em biodiversidade do planeta, cobrindo cerca de 15% do território brasileiro. Porém, cerca de 93% de sua formação original já foram devastados. É nessas regiões que vivem, aproximadamente, 62% da população brasileira, nas zonas litorâneas, florestas de baixada, matas interioranas e campos de altitude[113].

A mata atlântica apresenta um conjunto de ecossistemas com processo ecológicos interligados onde se associam biomas de florestas densas, matas de araucárias, matas estacionais e ecossistemas de manguezais, restingas, brejos, campos de altitudes, ilhas costeiras e oceânicas, com trânsito de animais e fluxo de genes de flora e fauna sobre áreas das mais diversas, p ex. entre florestas densas e ilhas oceânicas.

O desmatamento das matas ciliares é uma grande ameaça ao ecossistema aquático de rios e lagos bem como o assoreamento de mananciais e a poluição das águas.

Na mata atlântica, pode-se encontrar 261 espécies conhecidas de mamíferos, 1020 espécies de pássaros, 197 de répteis, 340 de anfíbios e 350 de peixes, sem enumerar as espécies de insetos e demais invertebrados. Ainda em 2007, novas espécies animais foram descobertas nesse bioma, com catalogação de duas rãs (de alcatrazes e

---

[111] Cf com COUTINHO, Op. Cit

[111] idem. Aspecto de Conservação do Cerrado. http://eco.ib.usp.br/cerrado/index.htm

[112] Fundação SOS Mata Atlântica in http://www.sosmatatlantica.org.br/index.php?section=info&action=fauna

[113] Fundação SOS Mata Atlântica in http://www.sosmatatlantica.org.br/index.php?section=info&action=fauna

cachoeira), dois pássaros (tapaculo-ferrinho e bicudinho-do-brejo) os peixes Listrura boticário e Moenkhausia bonita,e um novo primata, o mico leão da cara preta[114].

Quanto ao endemismo, das 1711 espécies de vertebrados, 700 são endêmicas, sendo 55 espécies de mamíferos, 188 de aves, 60 de répteis, 90 de anfíbios e 133 de peixes[115].

Porém, em um bioma reduzido a cerca de 7% de seu tamanho original, é inevitável que a fauna seja afetada pela atividade antrópica. Dos 633 animais ameaçados de extinção no Brasil[116], 383 são da mata atlântica.

As causas do desaparecimento de espécies são a caça e pesca predatórias, introdução de seres alienígenas ao ecossistema e, principalmente, a supressão de habitats causada pela expansão da agricultura e pecuária bem como pela ocupação humana sem planejamento[117].

2.2.7 Delta do Paraná[118]

O delta terminal do Paraná abarca uma extensa zona de 14.100 km2 entre as províncias argentinas de Buenos Aires e Entre Rios, com aproximadamente 320 km de comprimento e uma largura que varia entre 18 e 61 km.

O rio caudaloso se reparte em numerosos braços; as ilhas do delta médio e superior são mais planas, sulcadas por braços e pequenas lagoas de permanência irregular (os madrejones), as quais apresentam elevações arenosas (os albardones), lagoas e dunas fixas. As ilhas do delta inferior são mais altas e têm margens mais

---

[114] Fundação SOS Mata Atlântica in http://www.sosmatatlantica.org.br/index.php?section=info&action=fauna

[115] SOS Mata Atlântica. Idem.

[116]De acordo com notícia de 17 de maio de 2006, pesquisadores da Universidade Federal de Pernambuco identificaram mais uma espécie de primata[116], o macaco-prego-louro ou macaco-prego-galego durante um inventário realizado em propriedade particular, no município de Ipojuca a espécie chama a atenção pela cor de seu pêlo dourado, e por viver sob forte ameaça em pequenos fragmentos de terra, isolados por plantações de cana-de-açúcar. Ver Ministério do Meio Ambiente http://www.ibama.gov.br/parna_caparao/index.php?id_menu=9&id_arq=64[116] Fundação SOS Mata Atlântica in http://www.sosmatatlantica.org.br/index.php?section=info&action=fauna

[116] Fundação SOS Mata Atlântica in http://www.sosmatatlantica.org.br/index.php?section=info&action=fauna

[116] SOS Mata Atlântica. Idem.

[116]De acordo com notícia de 17 de maio de 2006, pesquisadores da Universidade Federal de Pernambuco identificaram mais uma espécie de primata[116], o macaco-prego-louro ou macaco-prego-galego durante um inventário realizado em propriedade particular, no município de Ipojuca a espécie chama a atenção pela cor de seu pêlo dourado, e por viver sob forte ameaça em pequenos fragmentos de terra, isolados por plantações de cana-de-açúcar. Ver Ministério do Meio Ambiente http://www.ibama.gov.br/parna_caparao/index.php?id_menu=9&id_arq=64 consultado em 26/06/07.

[117] Fundação SOS Mata Atlântica in http://www.sosmatatlantica.org.br/index.php?section=info&action=fauna

[118] Cf com http://www.cicplata.org/?id=lc_ecos consultado em 25/06/07.

elevadas, cobertas de bosques, são raramente atingidas pelas grandes e breves cheias, possuem um interior baixo, pantanoso, com águas estancadas, ocupadas principalmente por vegetação de charco – o pajonal.

A singularidade da flora na região fica por conta da conjunção de espécies de origens distintas: sub-tropical, chaquenha, uruguaiana e pampeana. Sua origem sub-tropical é facilmente verificada na estreita conexão de suas águas com as selvas de Missiones e do sul do Brasil.

No delta superior e médio, os elementos chaquenhos e pampeanos se verificam ao redor do seu sistema de ilhas. O permanente processo de formação e desmantelamento das ilhas gera uma grande variedade de ambientes com tipos particulares de vegetação que se modificam através do tempo[119].

A fauna também é composta por espécies de diferentes biomas, todas as que se dispersam através dos Rios Paraná e Uruguai. As aves se distribuem seguindo os bosques em galerias, que estão presentes por todo o percurso dos rios até quase as margens do Rio da Prata.

Os mamíferos, anfíbios e répteis são transportados ao longo desse ecossistema através de ilhas flutuantes vindas do norte e povoam paulatinamente o local. Entre os vertebrados, o grupo de maior variedade são os dos peixes com 223 espécies identificadas, dentre eles o sábalo com grande importância comercial, encontrando-se também o dourado, o pacu, surubis e bagres, entre outros[120].

2.3 Geopolítico

Os antecedentes históricos do Tratado da Bacia do Prata nos remetem ao início da década de 1960[121], quando o Brasil encomenda estudos a fim de avaliar a potencialidade hidroelétrica do Rio Paraná, em sua área contígua ao Paraguai. Os relatórios sugerem, então, que se desviassem, em 60 km à esquerda, as águas do Paraná desde o Rio Guairá, causando um grande descontentamento por parte do Paraguai, que vislumbrava um uso exclusivo do Rio por parte do Brasil, rompendo com o regime de condomínio de suas águas. O presidente João Goulart, ao assumir o poder e preocupado

---

[119] Cf com http://www.lahueya.com.ar/index/parques/deltadelparana.htm consultado em 25/09/07.
[120] Idem.
[121] PEREIRA, Osny Duarte. **Itaipú: prós e contras.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974. *Apud* YAHN FILHO, Armando Gallo. **Aproveitamento Hídrico na Bacia do Prata: entre o conflito e a cooperação de 1966 a 1992)** *in* www.anppas.org.br/encontro_anual/encontro3/arquivos

com a crise energética que estaria às vésperas de acontecer, numa saída diplomática, encontra-se com o presidente do Paraguai, e acorda que qualquer aproveitamento do rio Paraná deveria ser feito mediante mútuo assentimento.

Após a chegada dos militares ao poder, o presidente da Eletrobrás apoiou o desvio do Rio Paraná para que o potencial hidroelétrico fosse aproveitado exclusivamente pelo Brasil. Em conseqüência, voltaram à cena a tensão política e os transtornos diplomáticos com o Paraguai, até que, em 1966, o Chanceler brasileiro comunicou a disposição de dividir em partes iguais o aproveitamento hidroelétrico dos Saltos de Guairá, ou Sete Quedas.

Conforme ressalta Osny Duarte Pereira[122], esses incidentes diplomáticos de 1962 a 1966 são acompanhados com muito interesse pelo governo argentino, visto que o Rio Paraná segue por seu território. O inegável interesse no potencial hidroelétrico, com o desvio do rio, ou outro tipo de projeto, deixava clara a intenção de construir uma barragem no Rio Paraná, o que diminuiria o volume de água a jusante, em território argentino.

Dessa forma, com a intenção de engessar a maleabilidade das transações entre Brasil e Paraguai, o presidente argentino propôs a criação de vínculos jurídicos para o desenvolvimento regional, com a finalidade de um melhor aproveitamento dos recursos naturais.

A Ata de Iguaçu, de 1966, entre Brasil e Paraguai, é resultado de várias negociações bilaterais que antecederam a reunião de chanceleres requerida pelo governo argentino. Esse documento iniciou as negociações que culminaram no Tratado de Itaipu.

Por meio da Ata, os dois governos proclamaram o estudo comum e o levantamento das possibilidades econômicas, em particular dos recursos hidráulicos, e deixaram expresso que o aproveitamento da energia de Salto Grande de sete Quedas ou Salto de Guairá será feito em condomínio pelos dois países. Estabeleceram, expressamente, no inciso IV que a energia elétrica eventualmente produzida pelos desníveis do Rio Paraná, até a Foz do Rio Iguaçu, seria dividida em partes iguais entre os dois países, reconhecendo a cada qual o direito de preferência para a aquisição energética, sendo que o preço seria fixado por especialistas dos dois países[123].

---

[122]. PEREIRA, Osny Duarte **Itaipú: prós e contras.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974. *Apud* YAHN FILHO op. cit

[123] PEREIRA, Osny Duarte. **Itaipú: prós e contras.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974. p. 5 *Apud* YAHN FILHO op. cit.

A Ata só se referiu ao governo argentino para consignar o convite do governo portenho aos Ministros das relações Exteriores dos Estados ribeirinhos da Bacia do Prata e consignou que a finalidade é o estudo de problemas comuns da área, com vistas a promover o pleno aproveitamento dos recursos naturais da região. Propôs, ainda, que fosse revisto e resolvido o problema da exploração energética dos rios pertencentes ao sistema hidrográfico do Prata[124].

Deste modo, os governos brasileiro e paraguaio trataram Itaipu como um problema binacional, mas se comprometeram a estudar e resolver os problemas da região em âmbito multilateral, como se estes fossem desvinculados das Sete Quedas.

Esse foi o pano de fundo da Primeira Reunião dos Cinco Chanceleres dos países da Bacia do Prata, por iniciativa da Argentina, em 12 de fevereiro de 1967.

Na reunião dos chanceleres, firmou-se um plano de ação conjunta dos países platinos visando o desenvolvimento regional, dispondo:

> 1. A necessidade de programas multilaterais, bilaterais e nacionais de trabalhos.
> 2. A criação de um Comitê Inter-governamental Coordenador (CIC), encarregado de coordenar ações conjuntas e de obter informações de interesse comum e comunicar os governos de cada país.
> 3. A intenção de instituir organismos nacionais centralizados, a fim de levantar os problemas relativos a Bacia em colaboração com o CIC.[125]

A Declaração de Buenos Aires, como ficou conhecido o resultado da reunião, afirmou ainda, que cabe a cada governo a decisão de instituir um estudo conjunto e integral da Bacia do Prata, com o intuito de realizar um programa conjunto de obras, multinacionais, bilaterais, e nacionais, que sejam úteis ao progresso da região. A partir desta exortação, os governos criaram a possibilidade de discutir conjuntamente as questões referentes a Sete Quedas, considerando que a Argentina, na condição de país ribeirinho, poderia ser diretamente afetada pelas mudanças que seriam realizadas no Rio, e, por conseguinte, na Bacia. Em 27 de fevereiro de 1967, então, os cinco países discutiram os objetivos de suas ações e a definição das metas que deverão realizar. A Declaração Conjunta consignou, particularmente, a decisão de criar o CIC, o qual

---

[124] Inciso V da Ata de Iguaçu, texto do documento trazido por YAHN FILHO. Op. cit. P.3.
[125] CAUBET,Christian G. **As grandes manobras de Itaipu:energia, diplomacia e direito na Bacia do Prata.** São Paulo:Acadêmica, 1991. p.356.

ficaria encarregado de centralizar e comunicar as informações aos governos interessados[126].

A Segunda Reunião dos Chanceleres, além de contar com a presença dos representantes dos países platinos, contou também com representantes dos Países Baixos, Peru, BID, CEPAL, CIAP (Comitê Interamericano da Aliança para o Progresso), OEA e PNUD. Foi realizada em Santa Cruz de la Sierra, de 18 a 20 de maio de 1968, e na Ata Final adotaram-se documentos jurídicos e diplomáticos, dentre os quais o Estatuto do CIC.

Na Ata de Santa Cruz de la Sierra, como ficou conhecida, se estabeleceu que o CIC estaria incumbido de elaborar um estatuto sobre o uso e administração dos recursos hídricos. Ficou escolhida Brasília como local da Terceira Reunião e confiou-se ao CIC a preparação desta, bem como a elaboração de um tratado visando a institucionalização das relações na Bacia do Prata.[127]

O Tratado da Bacia do Prata, assinado em 23 de Abril de 1969, entrou em vigor em 14 de agosto de 1970[128], trinta dias depois do depósito da última ratificação, feita pela Bolívia aos 15 dias de julho de 1970. Estabeleceu que os cinco países partes, em ação conjunta, cumprirão o que foi assinalado na Declaração de Buenos Aires, de 1967, e na Ata de Santa Cruz de la Sierra, de 1968. Em seu preâmbulo, assegura a preservação dos recursos naturais da região para as gerações futuras por meio de sua utilização racional, de modo a permitir um desenvolvimento harmônico e equilibrado da região platina.

Não obstante, os conflitos continuaram na área, principalmente no tocante à construção das Usinas de Itaipu e Corpus. Na medida em que o aproveitamento dos recursos hidroelétricos afetavam os outros usos da água da Bacia do Prata, começava o questionamento a respeito do tratamento dado aos recursos compartilhados.

Os princípios adotados pelo TBP consagraram o conceito clássico da soberania dos Estados co-ribeirinhos sobre seus recursos naturais, tratando de limitar uma parcela de soberania sobre as águas contíguas[129].

---

[126] idem, p. 55.
[127] CAUBET, op. cit.
[128] O depósito dos instrumentos de ratificação foi primeiro do Brasil, em 15 de outubro de 1969, depois Paraguai em 11 de fevereiro de 1970, Argentina, em 22 de maio de 1970 e Bolívia em 15 de julho de 1970, e Uruguai 25 de maio de 1970 ONU http://www.icj-cij.org/docket/files/135/10779.pdf . Consultado em 24/08/07. p.27.
[129] Rios contíguos ou limítrofes são os que servem de limite entre dois países, diferentes dos Rios sucessivos que correm por um país sem constituir limite, atravessam a fronteira e escoam depois por ouro país. Pode ocorrer de rios que participam sucessivamente de ambas condições. CANO, op. cit. P. 32.

Os chanceleres argentinos continuavam a reforçar a tese da necessidade da consulta prévia para obras que possam afetar o território de outro Estado e o Brasil, por sua vez, reforçava a tese da liberdade na exploração do recurso natural em seu território.

O ápice do impasse diplomático entre Brasil e Argentina ocorreu em 1972, logo em seguida a uma vitória do governo argentino, o qual conseguiu incluir o tema do aproveitamento dos recursos naturais compartilhados na agenda da ONU. Deste modo, as normas regionais acabaram por ser questionadas em instâncias internacionais a partir da influência da diplomacia Argentina, que equiparou o direito de informação prévia a respeito do uso de recursos internacionais compartilhados a um direito de cidadania[130].

O governo argentino vislumbrou, na Conferência de Estocolmo, a possibilidade de inviabilizar a construção da Usina de Itaipu, buscando a aprovação de um regulamento internacional sobre a utilização de rios internacionais que submetesse as atividades realizadas neste âmbito à consulta prévia. O Brasil, apresentando um princípio alternativo a este, sugeriu que nenhum Estado estaria obrigado a suprir informações em condições tais que, a seu juízo fundamentado, pudessem prejudicar sua segurança nacional, desenvolvimento econômico, ou esforços para melhoria do meio ambiente[131].

Em 1973, Brasil e Paraguai assinam o Tratado de Itaipu, onde se dispôs sobre o aproveitamento hidroelétrico do Rio Paraná, pertence em condomínio aos dois países, desde e inclusive Salto Grande de Sete Quedas até a Foz do Iguaçu. O governo argentino se mostrava especialmente atento ao anexo B do tratado, onde se descreveram as instalações e obras auxiliares, uma vez que a definição de cotas poderia prejudicar e, mesmo, inviabilizar a Usina de Corpus [132].

Neste mesmo ano, o governo argentino logrou uma grande conquista diplomática quando, com o apoio necessário, conseguiu aprovar a inclusão da obrigatoriedade de consulta prévia e de um sistema de informações como instrumento de cooperação entre os países interessados na exploração dos recursos naturais, na Assembléia Geral da ONU, Resolução 3129 (XXVIII)[133].

---

[130] CAUBET, op. cit. P. 75

[131] cf GALVÃO,Luís Eduardo Barros. **Soberania, natureza e segurança nacional:um estudo sobre a política externa brasileira para o meio ambiente.** Rio de Janeiro:IRI/PUC-RJ, 1996 *Apud* Yahn Filho op cit. p. 8

[132] cf com Yahn Filho, op cit.

[133] YAHN FILHO, Armando Gallo. **Conflito e Cooperação na Bacia do Prata em relação aos Cursos d'água internacionais (de 1966 a 1992).** Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais (UNESP-UNICAMPI- PUC/SP): São Paulo, 2005. *in http://www.biblioteca.unesp.br/bibliotecadigital/document/?view=3305&filename=yahnfilho_ag_me_ma*

A partir de 1977, flexibilizou-se a controvérsia entre ambos os governos e se abriu o processo de compatibilização dos projetos das hidroelétricas de Itaipu e de Corpus, o qual se estendeu até 1979, quando foi firmado o Acordo Itaipu-Corpus, iniciando uma nova fase de cooperação.[134] Em 1982, inaugurou-se a Usina Hidroelétrica de Itaipu[135].

As dificuldades vividas nas décadas de 1960 e 1970, trouxeram, também, uma aproximação no campo político ideológico no cone Sul da América. Durante este período, os países, em sua maioria imersos em regimes militares, trocaram notas de apoio, a fim de fortalecer a contenção dos movimentos de protesto político em âmbito interno[136].

O Brasil, nessa época, começou a buscar a liderança dentre esses países e, em 1971, propôs a criação, na OEA, de um mecanismo de combate ao terrorismo na região. Com isso, o governo adotou posição cada vez mais presente de cooperação e integração regional. Nessa fase, endossou, ainda, o projeto de criação, em quinze anos, de um mercado comum e participou ativamente do Consenso de Viña Del Mar, no qual os países da América Latina reivindicam do governo Norte Americano mais ajuda econômica. Nesse esteio, ainda, pela primeira vez na história, um chanceler brasileiro visitou os países da América Central. Entrementes, o percentual de vendas do Brasil na América Latina, que em 1960 representava 7% de sua exportação, passou, em 1976, a 12% e, em 1980, a 18%[137].

---

r.pdf&status=a&size=1098522&type=application&subtype=pdf&topic_id=321&extension=pdf&compress=n consultado em 02/07/07.

[134] cf HIRST, Mônica. "Reforço nas Relações com a América Latina- A diplomacia das cachoeiras." **História da Diplomacia brasileira.** Ministério das Relações Exteriores. *in* http://www2.mre.gov.br/acs/diplomacia/portg/h_diplom/gm019.htm consultado em 16/04/07

[135] Em sete de Março de 2007 começa a operar comercialmente a última unidade geradora 18-A de Itaipu. Em entrevista concedida pelo engenheiro Enon Laércio Nunes, coordenador do projeto de implantação das unidades 9A e 18-A, adverte que desde 1979, o Tratado de Itaipu trazia em seu Anexo B o detalhe técnico da obra da usina prevendo a construção de mais duas unidades geradoras além das 18, num total de 20. Diz o Anexo B: "A casa de força estará localizada ao pé da barragem principal, com comprimento de 950 m. Na mesma será instalado um conjunto gerador composto de 18 unidades de 700 megawatts cada uma. Nove destas unidades serão em 50 Hz e nove em 60 Hz. Além disso, a Central poderá contar, utilizando o espaço disponível na casa de força, com até duas unidades geradoras de reserva, que serão uma de 50 Hz e a outra de 60 Hz" Enon Laércio Nunes, coordenador do projeto de implantação das unidades 9A e 18ª. **Inauguração de duas unidades geradoras marca início de nova fase de Itaipu.** Enviado em 14/05/2007 http://www.itaipu.gov.br/releases/releases/pr20070514a.htm consultado em 03/07/2007

[136] idem HIRST. "Reforço nas Relações com a América Latina- Amplia-se a Agenda Cooperativa." http://www2.mre.gov.br/acs/diplomacia/portg/h_diplom/gm019.htm consultado em 16/04/07

[137] dados colhidos em Ministério das Relações Exteriores http://www2.mre.gov.br/acs/diplomacia/portg/h_diplom/gm019.htm consultado em 16/04/07

A cooperação regional se verificou, ainda, em projetos binacionais. Além da Diplomacia da Cachoeira, a qual abrange os ajustes com o Paraguai para o aproveitamento hidrelétrico de Itaipu, há entendimentos concluídos com a Bolívia em 1973, para a compra de gás e complementação industrial, com a Colômbia, para a exploração do carvão[138] e, em 1994, com o Uruguai, para o desenvolvimento de Lagoa Mirim e do rio Jaguarão.

Com referência à outra bacia hidrográfica internacional que banha território brasileiro, em 1978, Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela assinaram o Tratado de Cooperação Amazônica, a fim de complementar as políticas de povoamento e desenvolvimento da área e para frear o crescente interesse internacional na região. Assim, tenta-se quebrar o isolamento amazônico no próprio território de cada qual e, ainda, reforçar a soberania sobre os recursos naturais[139]. A Venezuela foi o país que mais resistiu ao presente Tratado, temendo que este prejudicasse, de alguma forma, o Pacto Andino[140].

2.3.1 Brasil e Argentina em perspectiva regional

A atuação diplomática brasileira, desde o início do séc XX[141], se orienta pela cordialidade oficial, ou seja, um complexo de princípios que informam a atuação tolerante em razão do respeito à diplomacia Argentina no cenário internacional; a busca de cooperação de maneira sistemática a fim de desfazer os assuntos em conflito; a

---

[138] em 1974, temos ainda a Convenção que institui um Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA)

[139] " nada mais correto do que reservar às nações amazônicas, e a elas só, a responsabilidade pelo destino da área. Numa região ainda em grande parte por ocupar, constitui dever básico impedir que o vazio demográfico estimule desígnios de interferência do gênero do defunto Pacto da Hiléia, ou do mais recente Projeto dos Lagos. Nessa ordem de preocupações, a regionalização ou consagração da vocação regional da Amazônia é o melhor antídoto para coibir o aparecimento de modernas reencarnações da desmoralizada mas persistente manobra da internacionalização. Um corolário da regionalização é que o bilhete de ingresso ao Tratado terá de ser a condição de amazônico, e essa não pode ser outorgada ou negada por ninguém, pois decorre de um fato objetivo: a presença soberana e independente na Amazônia." RICUPERO, Embaixador Rubens. **O Tratado de Cooperação Amazônica.** *In* Revista de Informação Legislativa. a 21, n. 81 jan/mar. Brasília: Unb, 1984. p.186.

[140] HIRST, Mônica. "Reforço nas Relações com a América Latina- A diplomacia das cachoeiras." **História da Diplomacia brasileira.** Ministério das Relações Exteriores. *in* http://www2.mre.gov.br/acs/diplomacia/portg/h_diplom/gm019.htm consultado em 16/04/07

[141] Sobre a atuação diplomática no séc XIX e como ela delineia os padrões da cordialidade oficial no séc. XX ver SPEKTOR, Matias. *"O Brasil e a Argentina entre a cordialidade oficial e o projeto de integração: a política externa do governo de Ernesto Geisel (1974-1979)." In* **RBPI Revista Brasileira de Política Internacional.** Jan-jun, ano/vol. 45, número 001. Instituto Brasileiro de Relações Internacionais: Brasília, 2002, p 117-145.

inclusão da Argentina nas iniciativas diplomáticas internacionais; e a promoção de bons ofícios entre Buenos Aires e Washington[142].

Na década de 1930, os esforços de desenvolvimento industrial foram o tema dominante da diplomacia na América Latina e, nesse sentido, Brasil e Argentina fizeram escolhas que iriam traçar caminhos diferentes para os dois países logo após a primeira Grande Guerra. No Brasil, o Estado Novo encerrara a era das oligarquias, enquanto o golpe militar na Argentina pusera fim aos governos liberais e outorgara poder à elite agro-pastoril, abandonando, com isso, a atuação diplomática do Palácio San Martin, traçada nos primeiros anos do séc. XX, de liderança na consolidação da identidade latino americana[143].

No período de entre-guerras, o Itamaraty buscou se aproximar da Argentina, mas o cenário onde se redefiniam os perfis produtivos era bastante competitivo e a diferente projeção internacional dos dois países tornava a cooperação bastante improvável. O que estabilizou as relações foi a cordialidade oficial[144].

Não obstante, iniciara-se um processo de esgotamento da estratégia diplomática brasileira. A constatação de que, em termos geopolíticos, o Brasil se destacava na região sul americana, na década de 1960, bem como as diferenças da perspectiva dos dois países em relação aos Estados Unidos, catalisaram este esgotamento[145].

Em 1966, com a assinatura da Ata de Iguaçu entre Brasil e Paraguai, a qual afastou do palco das negociações o Palácio San Martín e, evidentemente, não contemplou a tese Argentina da necessidade de consulta prévia para a realização de obras hidráulicas sobre um rio internacional, a cordialidade estava quebrada. Isso coaduna com a postura das relações assumidas pelo Brasil em se firmar e avançar no cenário regional, mesmo que pra isso tivesse que enfrentar a Argentina[146].

"Entre 1967 e 1973, as relações argentino-brasileiras assistiram a um grau de deterioração raramente visto em sua história. Devido à definição do regime contemporâneo para a utilização do caudal hídrico da Bacia do Prata."[147] O tema da consulta prévia voltava à diplomacia Argentina como um argumento utilizado pelo

[142] De acordo com SPEKTOR, op. cit. p. 118.
[143] Cf com SPEKTOR, op. cit. p. 120-121.
[144] Cf com SPEKTOR, ibidem. P. 122-123.
[145] Cf com SPEKTOR, p. 124-125. nessa época o Brasil simplesmente se recusava a promoção de bons ofícios entre Buenos Aires e Washington.
[146] Cf com SPEKTOR, op. cit. p. 125.
[147] SPEKTOR, p. 126.

Palácio San Martín a fim de buscar apoio internacional e frear o avanço do Brasil sobre a região do Prata [148].

A Argentina, com o argumento da consulta prévia, buscava estabelecer a obrigação de o Estado empreendedor consultar os Estados ribeirinhos quando da construção de obras sobre rios internacionais. O governo argentino defendia isso com base na alegação de que os países da região praticavam a consulta prévia desde 1930, quando Brasil e Grã-Bretanha trocaram notas que afirmavam a necessidade de "consentimento mútuo" dos Estados para os empreendimentos em áreas ribeirinhas entre território brasileiro e guiano. Alegavam, também, que Brasil e Uruguai, ao disporem, em 1933, que não realizariam obras que "modificassem o regime e a qualidade das águas de um rio fronteiriço sem o prévio acordo do outro Estado" [149], denotam a reincidência da disposição.

Entendia também o governo argentino que, em 1960, quando se subscreveu a Declaração conjunta entre Argentina, Brasil e Uruguai sobre Salto Grande, a disposição de que os países se comprometem a consultar os demais ribeirinhos quando da construção de obras que alterassem o regime do rio "de acordo com a doutrina e a prática internacional" era mais um indicativo da prática reiterada[150]. A alegação prosseguia com a demonstração de que a consulta prévia era reconhecida pelo Tratado de Versalhes e pelo Acordo Multilateral sobre o Rio Níger[151].

O governo argentino passou, então, a concentrar suas estratégias na consecução do apoio dos países sul americanos para a tese da consulta prévia, negociando ostensivamente isso em troca de concessões comerciais. É em uma dessas negociações que Montevidéu apoiou a tese Argentina mediante "o encerramento dos déficits comerciais na balança de pagamento uruguaia, criando concessões tarifárias unilaterais"[152] e subscreveu em 26 de fevereiro de 1975 o Estatuto do Rio Uruguai, que está em vigor desde 17 de setembro de 1976.

---

[148] Cf com SPEKTOR, p. 127.
[149] SPEKTOR, Matias. Op. cit. p 127. *Apud* LANÚS, Archibaldo. **De Chapultepec al Beagle: política exterior Argentina, 1945-1980.** 2. ed. Buenos Aires: Emecé, 2000, p. 313.
[150] SPEKTOR, Matias. Op. cit. p 127. *Apud* COSTA, L. A. P; RUDA, J. M. **Derecho Internacional Público.** Buenos Aires:TEA, 1979.
[151] SPEKTOR, Matias. Op. cit. p 127. *Apud* LANÚS. Op cit. p. 315
[152] SPEKTOR, Matias. Op. cit. p 128. A respeito dessas práticas, observe-se que se repetiram com Bolívia e Chile: "o documento celebrado entre Argentina e Bolívia, que não somente definia o apoio de La Paz às teses portenhas, mas também garantia a Buenos Aires voz em assuntos amazônicos. A Argentina chegou inclusive a outorgar ao Chile (único país em relação ao qual a Argentina é montante em alguns trechos) a palavra final sobre um dos temas mais pungentes da sua agenda bilateral dos dois países até a década de 1990: a administração das águas de fronteira no complexo geográfico da cordilheira dos Andes. Buenos

Por fim, em 1977, o Itamaraty reconheceu que a construção de Itaipu dizia respeito também à Argentina, e depois de muita negociação, em 1978, só faltava definir a forma que teria o acordo. O Brasil propunha uma 'trilateralização' nas trocas de notas com o Paraguai, dando ciência, com isso, à Argentina, das negociações sobre a construção da represa. A Argentina, por sua vez, não aceitou a proposta e o Brasil encerrou as negociações, deixando para que o governo subseqüente, que assumiria meses depois, as retomasse, se entendesse conveniente[153].

A postura assumida pelo Brasil no seu relacionamento externo, de fortalecimento dos seus vínculos com os países latino-americanos, obrigava a resolução do impasse hidroelétrico platino de vez[154], o que aconteceu com o Acordo Tripartite de Cooperação Técnica e Operacional entre Itaipu e Corpus em 1979.

Em 1978, o nacionalismo argentino, de acordo com Spektor, se desenvolve em sete frentes, dentre as quais a preservação da soberania, a definição da quantidade das águas do Alto Paraná e a definição do traçado do mar continental argentino, a qual estava sendo questionada por Chile, Brasil, Reino Unido e Uruguai[155].

Por conta das negociações sobre os rios internacionais, o Brasil, embora mantendo o comércio bilateral com a Argentina, tratou de condicionar essas práticas às negociações platinas; excluiu Buenos Aires dos seus projetos multilaterais; isolou o Palácio San Martín da sistemática dos projetos regionais e, ainda, não utilizou a possibilidade de mediar a comunicação da Argentina com os Estados Unidos, primeiro com Kissinger e, depois, com Carter[156].

A agenda externa Argentina, pela primeira vez, moldava-se pela premissa do nacionalismo territorial argentino, "qual seja a de que as fronteiras do país foram vilipendiadas pela Coroa espanhola, pelos vizinhos e por poderes extracontinentais desde tempos imemoriáveis[157]", e, em 1982, a fim de tomar posse do território inglês no

---

Aires cedia a Santiago a prerrogativa de definir o regime para o uso das 14 bacias andinas comuns aos dois países em troca de apoio à consulta prévia compulsória". Op. cit. p. 128.

[153] SPEKTOR, op. cit. p. 134.

[154] "Em 15 de março de 1979, dia da posse do presidente João Baptista Figueiredo, um encontro de alto nível entre as diplomacias argentina e brasileira selou a decisão de solucionar o contencioso pela utilização dos recursos hídricos na Bacia do Prata." SPEKTOR, op. cit. p. 117.

[155] As outras quatro frentes de atuação do governo eram: "(...) as ilhotas do Canal de Beagle reclamada também pelo Chile; (...) a bandeira das Ilhas Malvinas, em posse do Reino Unido desde o século XVIII; a projeção continental Argentina sobre a Antártida, linhas postas em xeque por Chile, Uruguai e Reino Unido; fronteiras andinas, trechos montanhosos reclamados pelo Chile; (...)"Op. cit. p. 130-131.

[156] SPEKTOR, P. 134.

[157] SPEKTOR, p. 130.

atlântico sul, fracassa na guerra das Malvinas[158]. Quando, em 1983, a ditadura militar chegou ao fim, a Argentina se viu completamente isolada da estrutura regional de poder na América do Sul[159].

A restauração das relações diplomáticas Argentina-Brasil se estende por praticamente toda a década de 1980, quando a diplomacia brasileira começa a incentivar a cooperação bilateral para assuntos militares, nucleares e comerciais. Argentina e Brasil passaram a agir com base no principio de que deveriam integrar certas unidades produtivas a fim de promover tecnologias sensíveis para os setores estratégicos para o desenvolvimento econômico. Com isso, em 1986, assinaram a Ata para Integração Argentino-Brasileira e, em 1988, o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento[160].

O Brasil fortaleceu suas relações com a Argentina a fim de demarcar suas parcerias estratégias para o desenvolvimento econômico por meio de ampliação de mercado, tecnologias e fontes de energia e, ainda, para a atuação concertada em fóruns multilaterais[161]. Deste modo, se buscou articular uma alternativa às tradicionais relações com os Estados Unidos e conseguir uma presença internacional própria[162].

A ligação entre integração regional na América Latina[163] e ausência de obstáculos econômicos delineou uma tendência de abandono das políticas protecionistas nos anos 1990[164].

O início dos anos de 1990 trouxe mudanças do comportamento diplomático argentino e brasileiro. À diferença da atuação conjunta dos países na década de 1980 em

---

[158] Na ocasião, o Brasil manifestou-se favoravelmente ao governo Argentino através de uma solução diplomática na guerra das Malvinas, quando em Londres o defende os interesses portenhos e ainda apóia a solução diplomática, o governo sela ainda a posição brasileira a favor da desmilitarização do Atlântico Sul.

[159] E o Brasil ocupando os espaços multilaterais com o ALADI, ESLA e OLADE, culminando em 1984 com a indicação brasileira ao comando da Secretaria Geral da OEA. *In* "Reforço nas Relações com a América Latina- Amplia-se a Agenda Cooperativa." http://www2.mre.gov.br/acs/diplomacia/portg/h_diplom/gm019.htm consultado em 16/04/07.

[160] SPEKTOR, op. cit. p. 135-136.

[161] No âmbito do debate internacional de temas globais, destaca-se ainda, a preocupação brasileira com a tendência de se limitar a soberania dos Estados para temas de Direitos Humanos, Meio Ambiente, Trafico de Drogas e Terrorismo.
Em 1992, o Brasil adere à Convenção Interamericana de Direitos Humanos, No âmbito comercial, tem-se a criação da OMC em 1994, substituindo o GATT

[162] SPEKTOR, op. cit. p. 136.

[163] A necessidade de uma cooperação maior do que a vigente nos países amazônicos, ou seja, principalmente comercial, leva o Brasil a assinatura de Acordos de Cooperação em âmbito bilateral, com a Venezuela em 1993 e 1994, a criação da Comissão de Vizinhança Brasil- Colômbia em 1994, e o Acordo para a compra de Gás Natural e a construção de um Gasoduto de 3 mil km, em 1993.

[164] "O caminho de uma nova Ordem Mundial- Uma nova Agenda Global". *In* Ministério das Relações Exteriores. *In* http://www2.mre.gov.br/acs/diplomacia/portg/h_diplom/gm019.htm consultado em 16/04/07

face de temas regionais, estes passaram a perceber o contexto internacional e a forma pela qual querem se inserir nesse cenário de uma nova maneira. Isso não impede a continuação dos esforços de integração, iniciados em 1985. Em 1990, ambos abriram mão de suas políticas nucleares, a fim de parecerem mais confiáveis para investimentos europeus e americanos[165].

O novo modelo de integração, vinculado ao neoliberalismo econômico, é a forma pela qual ambos buscaram aumentar a competitividade econômica e se adaptarem à economia globalizada. Em 1991 firmaram, com Paraguai e Uruguai, o Tratado de Assunção, que cria o Mercado Comum do Sul (Mercosul)[166], incorporado ao ordenamento jurídico brasileiro pela promulgação do Decreto n. 350 de 21 de novembro de 1991.

Nesse contexto, a Argentina utilizou a política externa para consolidar as alianças internacionais de apoio às instituições políticas e econômicas internas, as quais passam por uma grave crise em 1989[167]. O modelo neoliberal de Estado dominava como um guardião da democracia e provedor do desenvolvimento econômico, dinamizando a economia para atrair investimentos estrangeiros. Com esse intuito, Buenos Aires restabelece suas relações diplomáticas com o governo Britânico, a fim de se tornar atrativo e confiável aos olhos do capital norte americano. A política exterior passou a ser um instrumento da política econômica[168].

O Brasil também passou por momentos de afirmação democrática e mudanças políticas importantes. Em 1992, o governo liberal, que favorecia a abertura da economia visando o mercado externo e a renovação do parque industrial nacional, acabou por ser interrompido com o impeachment do Presidente Fernando Collor de Melo. O Vice-Presidente, Itamar Franco, apresentou um perfil muito mais nacionalista, abandonando o

---

[165] SARAIVA, Miriam Gomes e TEDESCO, Laura. *"Argentina e Brasil: políticas exteriores comparadas depois da Guerra Fria.")." In* **RBPI Revista Brasileira de Política Internacional.** Outubro, ano/vol. 44, número 002. Instituto Brasileiro de Relações Internacionais: Brasília, 2001, p 126-132.

[166] Em 17 de dezembro de 1994 o Protocolo de Ouro Preto redefine o Tratado de Assunção e aufere personalidade jurídica ao Mercosul, promulgado pelo Decreto n. 1901 de 09/05/1996.

[167] "Nesta questão, a diferença mais importante entre Peronistas e Radicais era a conceituação do interesse nacional. O governo considerava que o interesse nacional era uma aliança com países do Primeiro Mundo através da qual a crise econômica poderia ser superada. O Partido Radical considerava que o interesse nacional da Argentina se definia por consolidar uma aliança com os países em desenvolvimento (em continuidade à política externa do governo radical antyerior)." SARAIVA, op. cit. p. 133.

[168] De acordo com SARAIVA, op. cit. "este período foi marcado pela recriação das coalizões políticas e de classe(...) o resultado dessas mudanças nas relações sociais trouxe consigo um forte questionamento do Estado.(...) Menem percebendo a situação com uma crise de dominação, implementou uma série de reformas do Estado com o objetivo de reestruturar seu poder de dominação." P. 129-130.

processo de abertura econômica e alterando, com isso, as políticas interna e externa brasileiras[169].

Consequentemente, a aproximação dos Estados Unidos e a busca do papel de interlocutor dos Estados Unidos com a América Latina[170], bem como o posicionamento favorável à inserção competitiva que aproximasse o Brasil do primeiro mundo, foram abandonados. O impacto na política externa ficou por conta da retomada do pensamento desenvolvimentista, com o que o Brasil abriu "um fosso em relação ao comportamento da Argentina frente aos Estados Unidos."[171]

A Chancelaria brasileira baseava-se no fato de que, no cenário internacional, as "polaridades eram indefinidas" e não se previa o lugar que os atores principais iriam ocupar. A diplomacia tenta assimilar o processo de globalização e a nova ordem internacional que não é tida como estável.[172] Assim, o Brasil passou a atuar mais nos foros multilaterais e insiste na integração no Mercosul.

Em 1994, o lançamento do Plano Real e a eleição de um novo Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, recolocaram o governo brasileiro na busca de reformas liberais mediante a abertura do mercado externo e o aumento da credibilidade do país no cenário internacional, revivendo os padrões idealizados pelo governo Collor[173].

De acordo com Spektor, "em quase duas décadas de vida, o projeto de integração regional (...) se mostra tão eficiente que ambos os países o utilizam como credencial internacional mais importante. Essa parceria contribuiu significativamente para: democratizar e pacificar o subcontinente, multiplicar os fluxos de comércio bilateral e fazer da América do Sul um ator minimamente notado nas relações internacionais contemporâneas"[174].

---

[169] "A indefinição da estratégia de desenvolvimento a ser adotada, que não se situava no espectro da substituição de importações, mas tão pouco tratava-se exatamente da ideologia econômica do neoliberalismo, dificultou a formulação do comportamento externo." SARAIVA, op. cit. p. 137.

[170] Nesse sentido, observa SARAIVA, op. cit que "Um dos poucos exemplos positivos foi a Conferencia do Meio Ambiente, de 1992 no Rio de Janeiro, com vistas, entre outras, à acumulação de um capital diplomático para o país." P. 139.

[171] SARAIVA, op. cit. p. 139.

[172] LAFER, Celso e FONSECA, Jr. "*Questões para a Diplomacia no Contexto Internacional de Polaridades Indefinidas*". *In* G. Fonseca Jr e S. H. Nabuco de Castro (org.), **Temas de Política Externa Brasileira II.** Vol. I, São Paulo: Paz e Terra/Ipri. P. 49-77. *Apud* SARAIVA, op. cit.

[173] O argumento brasileiro difere porém do argentino, a aproximação dos Estados Unidos para nós vinha da percepção de sermos um país com muito recurso de poder na América latina, mas com uma certa inércia para fazer uso dele

[174] SPEKTOR, op. cit. p. 137.

Mais recentemente, no governo de Luiz Inácio Lula da Silva, a diplomacia brasileira se reposicionou, retomando projetos desenvolvimentistas e a articulação, nos foros internacionais, com os países em desenvolvimento. Fracassaram as negociações de uma Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) e de um acordo entre União Européia e Mercosul, ao mesmo tempo em que se congelou o processo de ingresso do Brasil na OCDE. Na OMC, o Brasil tem buscado posições de liderança no chamado G20, voltado a obstruir tentativas de liberalização, com o objetivo de trocar concessões nas áreas de serviços e investimentos por redução de subsídios à agricultura, com o objetivo de dar apoio ao setor agro-exportador.

A Argentina, fortemente afetada pela crise monetária e cambial de 2001, também abandonou algumas políticas liberais. Com o predomínio da esquerda moderada peronista, afirma, em consonância com o Itamaraty, a necessidade de aprofundar as relações no Mercosul e atuar conjuntamente em foros internacionais.

Não obstante alguma convergência, as tentativas comerciais de integração regional encontram-se estagnadas e a ação cooperativa internacional é bastante limitada. Não obstante, a Bacia do Prata é, ainda, um importante ponto da agenda política e econômica da região, abrigando importantes projetos de integração estrutural e física na região, como o da hidrovia; ainda, aparece como foco de tensão, especialmente quando se toma em conta a participação política democrática de comunidades locais e organizações não-governamentais, que ajudaram a inserir a preocupação ambiental na agenda regional e, como se percebe na questão das usinas de celulose uruguaias, com crescente sensibilidade e importância.

3. Questões Ambientais Relevantes

O balanço da disponibilidade hídrica do continente sul americano apresenta extensas áreas alagadas como pantanais, banhados, mangues, etc, áreas de extrema importância pela diversidade biológica, incluindo as duas maiores áreas úmidas do planeta, Pantanal Mato-grossense e Planície do Araguaia, cujo destino encontra-se ameaço pela poluição, drenagem para fins de agricultura e seca em razão do desequilíbrio do excesso de captação nas regiões adjacentes, principalmente no cerrados brasileiros, oriente boliviano, e Grande Chaco paraguaio e argentino para a monocultura de grãos[175].

[175] SADER, Emir. JINKINGS. Ivana. Coordenadores. *Água.* **Enciclopédia Contemporânea da América Latina e do Caribe.** Rio de Janeiro: Boitempo, 2006, p. 55.

A contaminação das águas é particularmente alarmante nas áreas metropolitanas que além da grande concentração populacional e industrial, apresentam um grande número de canais de escoamento que não vêem acompanhados de um sistema de tratamento. As áreas de urbanização dos grandes centros também contribuem para agravar os problemas ambientais visto que a desigual distribuição econômica cria um cenário de exclusão dos mais pobres às áreas sensíveis ambientalmente, como encostas de morros e partes superiores de captação de águas.

Além disso, na região platina, cabe também analisar dois pontos com detida atenção, a Iniciativa de Integração de Infraestrutura Regional Sul Americana (IIRSA) envolver dois corredores de desenvolvimento, o projeto está centrado na Bacia do Prata, nos rios Paraná, Uruguai, Paraguai e Guaporé, formando um corredor de hidrovias de norte a sul visando conectar o maior complexo industrial e agrícola da América do Sul aos grandes mercados mundiais; todos com conexão ao Atlântico e Pacifico. Isso gerará vários confrontos com populações indígenas e campesinas pois tudo indica que as grandes empresas tendem a ser as maiores beneficiadas com acesso a amplas extensões de terras envolvendo as duas principais bacias hidrográficas com influência direta sobre o Aqüífero Guarani[176].

3.1 Precificação da Água

Já houve tempo em que a água aparecia, nos compêndios de economia, como um exemplo de bem livre, ou seja, o bem que é útil, mas não é escasso. Hoje, é perfeitamente sabido que a água, sobretudo a doce e de boa qualidade, é bem econômico, ou seja, não existe em quantidade suficiente para atender a todas as necessidades a ele associadas. Tanto a urbanização, como a industrialização e principalmente a agricultura vêm demandando um grande aumento na procura por água, agregue-se a isso, o fato dessas atividades serem a principal causa da contaminação por descarga direta de efluentes não processados. A contaminação não atinge só as águas superficiais mas também os aqüíferos[177].

Por conseguinte, há importantes discussões a respeito de em quais situações e condições o Estado deve cobrar pela utilização da água, bem como os instrumentos – de

[176] SADER, Emir. JINKINGS. Ivana. Coordenadores. *Água.* **Enciclopédia Contemporânea da América Latina e do Caribe.** Rio de Janeiro: Boitempo, 2007. p. 57.
[177]SADER, Emir. JINKINGS. Ivana. Coordenadores. *Água.* **Enciclopédia Contemporânea da América Latina e do Caribe.** Rio de Janeiro: Boitempo, 2007. p. 57.

mercado e de políticas públicas – utilizados no estabelecimento de seu preço, ou seja, sua precificação.

Neste sentido, a própria Agenda 21 propõe vários programas ligados á utilização de água, dentre eles: integração do desenvolvimento e da administração dos recursos d'água, taxação da água, qualidade da água, fornecimento de água potável e sua proteção sanitária.

Sem ser uma exceção, os rios da Bacia do Prata estão sujeitos a pressões modificadoras da quantidade e qualidade de suas águas. Essas pressões são, fundamentalmente, de variações extraordinárias no regime hidrológico, parcialmente vinculadas a variações e mudanças climáticas, bem como aos fatores associados com a mudança no uso da terra, o crescimento populacional, agricultura, industria e infra-estrutura para o desenvolvimento em geral.

O contínuo crescimento agrícola e industrial da região platina, que, de acordo com seus regimes econômicos, aumenta o desenvolvimento de suas bases e provisões de serviços a fim de elevar os padrões de vida local, tende a aumentar os problemas de poluição e escassez das águas[178].

Subsídios agrícolas incentivam, como um efeito colateral, algumas das maiores fontes difusas de poluição da água por nitratos e fertilizantes, os quais terminam em rios e lagos. Os fazendeiros, no entanto, vêem o aprovisionamento de água como um direito adquirido e têm resistido aos efeitos de precificação da água de acordo com os custos efetivos de sua produção.

Aqueles preocupados com a alocação da água tendem a favorecer o uso industrial, pois o setor é menos inclinado a ver o uso da água como um direito adquirido e se mostra mais disposto a pagar preços mais altos pelo uso da água na indústria[179].

Aumentar o preço da água para refletir o efetivo custo de produção tem sido considerado, em alguns círculos, como o mecanismo que alocaria a água do modo mais eficiente para os usuários que estejam dispostos a pagar por ela.

A precificação encontra como partida a interpretação de que a água deve ser considerada um bem social para seu uso doméstico e um bem econômico para sua utilização no comércio.

---

[178] ORGANIZATION OF AMERICAN STATES, Office for Sustainable Development & Environment. **La Plata River Basin-A Framework for the Sustainable Management of Its Water Resources with Respect to the Hydrological Effects of Climatic Variability and Change.** *In* http://www.oas.org/dsd/Events/english/Documents/OSDE_6LaPlata.pdf consultado em 20/06/2007

[179] LOUKA, op. cit. p. 180.

Precificação	Regulação
Água como um bem econômico	Água como um bem social
Eficiência.	Justiça.
Enfoque da distribuição conforme a demanda.	Enfoque da distribuição como direito humano.
Uso pelo agente disposto a pagar o preço de mercado.	Prioridade para dessedentação, cozinha e usos domésticos.

3.2 Águas Subterrâneas

A Convenção de Nova Iorque de 1997 trata das águas subterrâneas na medida em que estas estão relacionadas com águas superficiais. Assim, internacionalmente, grandes corpos de aqüíferos independentes de bacias de drenagem continuam sem regulação. Sem contar os acordos regionais, há apenas o acordo do Rio Jordão e o acordo entre Estados Unidos e México sobre o tema[180].

Esforços da Comissão de Direito Internacional para estabelecer regras sobre águas subterrâneas começaram com a substituição, em seus documentos, da expressão: "compartilhadas" por "transfronteiriças"; incluindo também menção à "herança compartilhada da humanidade"[181].

Alguns Estados propuseram os princípios de uso eqüitativo e razoável para serem aplicados ao gerenciamento de águas subterrâneas enquanto outros Estados argumentam que estes princípios não podem ser aplicados automaticamente à regulação das águas subterrâneas pelo simples fato de haverem sido adotados para a distribuição das águas superficiais.

No Capítulo 18 da Agenda 21, a gestão integral dos recursos hídricos é recomendada, de modo a abranger o tratamento das águas subterrâneas.

O Cone Sul abriga, na bacia sedimentar do Paraná, um grande reservatório de águas subterrâneas, de 1,2 milhões de km^2, denominado Aqüífero Guarani, o qual se estende pelos territórios da Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. Este manancial possui um volume aproveitável de água de 30 vezes superior à demanda por água de toda população existente em sua área de ocorrência[182].

Há trinta anos, o aqüífero era praticamente desconhecido, sendo apenas mencionado pela equipe técnica da OEA na elaboração do relatório para o plano de

[180] LOUKA, Eli. **International Environmental Law – Fairness, Effectiveness, and World Order**. Cambridge: Cambridge University Press, 2006. p. 170-171.
[181] LOUKA, op. cit. p. 171.
[182] ROCHA, Gerôncio Albuquerque. **O grande manancial do Cone Sul.** Estudos Avançados, vol.11º no.30. São Paulo, May/Aug. 1997.

aproveitamento integral da Bacia do Prata, de 1969. A partir da década de 70, iniciou-se o aproveitamento, principalmente na parte brasileira da bacia, com a explotação da água subterrânea. A iniciativa de cooperação entre os países do Cone Sul para o uso desse recurso deve aproveitar o sistema de cooperação da Bacia do Prata por meio do CIC[183] e das Comissões Nacionais das bacias do Prata nos países.

Aqüífero, de acordo com o Sistema Aqüífero Guarani SAG[184], é um reservatório de água subterrânea formado por um conjunto de rochas arenosas, permeáveis, localizadas abaixo do nível da superfície do solo, que apresentam a particularidade de armazenar e transmitir as água subterrâneas por seus poros e fendas.

É um recurso transfronteiriço, inserido na Bacia Sedimentar do Paraná, e parte da Bacia do Chaco-Paraná, se estendendo pelo território argentino por 225.500 km²; brasileiro por 840.000 km²; paraguaio por 71.700 km²; e uruguaio por 58.500 km², um total de 1.200.00 km2 ao sudeste da América do Sul.

O nome do Aqüífero foi dado por sugestão de um geólogo uruguaio que, no intuito de uniformizar a denominação do reservatório subterrâneo, percebeu que grande parte de sua extensão coincidia com a região antigamente habitada pela nação dos indígenas guaranis[185].

A população total da área coberta pelo aqüífero é de aproximadamente, 29,9 milhões de habitantes. Dentre os vários usos públicos e privados das águas captadas no Brasil[186] estão os que favorecem o desenvolvimento de atividades industriais e agroindustriais, principalmente secagem de madeira; fermentação da cevada para a produção de cerveja; culturas em estufas; proteção contra geadas combinada com a irrigação; armazenamento de grãos; evisceração de aves; elaboração de produtos lácteos; esterilização; destilação; operações de descongelamento; etc, nos outros países há o desenvolvimento de turismo com a instalação de estâncias termais[187].

---

[183] O TBP foi precedido pela Conferência de Chanceleres em Buenos Aires, Argentina 1967, onde se deu o primeiro passo para a criação do CIC com sede em Buenos Aires. No ano seguinte, na reunião de Chanceleres de Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, se aprovaram os Estatutos do CIC. As atribuições e formação do CIC serão estudados mais adiante.

[184] Cf com http://www.sg-guarani.org/index/site/sistema_acuifero/sa002.php consultado em 08/03/08.

[185] "O Aqüífero Guarani, denominação do geólogo uruguaio Danilo Anton em memória do povo indígena da região" *in* http://www.ambiente.sp.gov.br/aquifero/principal_aquifero.htm

[186] "Sua maior ocorrência se dá em território brasileiro (2/3 da área total) abrangendo os Estados de Goiás, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul" *in* http://www.ambiente.sp.gov.br/aquifero/principal_aquifero.htm

[187] *in* *http://www.sg-guarani.org/index/pdf/proyecto/llamados/llama/FACILITADOR_RibPreto_PT.pdf* consultado em 08/03/08.

O acesso ao reservatório pode ser feito por meio de perfurações e colocação de tubos verticais e filtro até a penetração suficiente para se extrair a água[188]. As características das perfurações variam em diâmetro, de 15 a 20 cm, e bastante em profundidade, de 50 a 1.800 m, variando com isso a sua temperatura, de 50 a 65º C[189].

O abastecimento das águas do aqüífero se faz diretamente pela infiltração das águas das chuvas, ou pela passagem de água dos leitos de rios, lagos e arroios a camadas mais profundas de terreno. De acordo com o SAG[190], a recarga anual de água no aqüífero é de 166 km3[191], sendo sua reserva permanente, armazenada em poros e fendas, de 45.000 km3.

A idéia de um estudo que envolvesse todos os países consolidou-se, formalmente, em 1992, no Congresso da Associação Latino-Americana de Hidrologia Subterrânea para o Desenvolvimento ALHSUD, por sugestão de acadêmicos brasileiro e uruguaio[192]. O projeto denominado Proteção Ambiental e Gerenciamento Sustentável Integrado do Sistema Aqüífero Guarani foi preparado em 2000-2001, em 2002 foram firmados acordos para sua implementação entre os países, a OEA, o Banco Mundial e o GEF; a execução dos trabalhos se iniciou em 2003, com término previsto para fevereiro de 2009[193].

O propósito do projeto, de acordo com o SAG, é fornecer dados para a elaboração e implementação conjunta de um marco institucional de componente técnico e jurídico para o uso sustentável do recurso de água subterrânea[194].

---

[188] Para BORGUETTI "Nas áreas de maior confinamento, as águas do Guarani não são, sem tratamento, adequadas para o consumo humano devido ao elevado teor de sólidos totais dissolvidos, bem como por causa de uma concentração elevada de sulfatos e presença de flúor acima dos limites recomendáveis." *In http://www.oaquiferoguarani.com.br/index_02.htm* consultado em 09/03/08.

[189] De acordo com BORGUETTI, "a temperatura média da água do manancial é de 25ºC a 30oC, podendo alcançar temperatauras mais elevadas que variam de 30 e 68ºC".

[190] com http://www.sg-guarani.org/index/site/sistema_acuifero/sa002.php consultado em 08/03/08.

[191] Cf com "... a área de recarga é de 150.000 Km² sendo constituído pelos sedimentos arenosos da Formação Pirambóia na Base (Formação Buena Vista na Argentina e Uruguai) e arenitos Botucatu no topo (Missiones no Paraguai,Tacuarembó no Uruguai e na Argentina)" *in http://www.ambiente.sp.gov.br/aquifero/principal_aquifero.htm*
Consultado em 08/03/08.

[192]"pelos professores de hidrogeologia Ernani Francisco da Rosa Filho, da Universidade Federal do Paraná (UFPR) - Brasil, e Jorge Montaño Xavier, da Universidad de la Republica Oriental Del Uruguai (UDELAR) - Uruguai." *In http://www.oaquiferoguarani.com.br/index_02.htm*

[193] Informações extraídas do SAG *in* http://www.sg-guarani.org/index/site/proyecto/pto001k.php# consultado em 08/03/08.

[194] "El Proyecto está estructurado en siete componentes: Expansión y consolidación de la base actual del conocimiento científico y técnico acerca del SAG; Desarrollo e instrumentación conjunta de un marco de gestión para el SAG, basado en un Programa Estratégico de Acción acordado; Fomento a la participación pública y de los actores interesados, a la comunicación social y a la educación ambiental; Evaluación y seguimiento del Proyecto y diseminación de sus resultados; Desarrollo de medidas para la gestión de las aguas subterráneas y para la mitigación de daños, de acuerdo con las características de la región, en áreas

Por sua localização e utilidade, o Aqüífero Guarani levanta questões a respeito de sua explotação e, portanto, da manutenção do estoque de recursos hídricos, bem como da manutenção da qualidade da água, a qual pode ser afetada por poluentes despejados nas áreas de recarga.

3.3 Hidrovia Paraguai – Paraná

Os principais usos dos rios variam de acordo com as prioridades econômicas e as atividades da coletividade humana local. Sem embargo, pode-se arrolar entre as atividades possíveis a navegação, geração de energia, força motriz, irrigação, transporte de madeira, pesca, consumo humano e animal e depósito de detritos orgânicos e industriais, os quais são alguns dos usos possíveis e de grande importância de qualquer curso d'água[195].

É, porém, após a Revolução Industrial que se delineia a importância diferencial dos rios internacionais para fins de navegação. Como afirma Georges Sauser-Hall, o direito à liberdade de navegação é afirmado desde o fim da Idade Média, mas é a partir da Revolução Francesa que se proclama como um direito absoluto de todas as nações aos rios internacionais. A Ata Final do Congresso de Viena em 1815, nos artigos 108 a 117, retoma e consolida os princípios da Revolução Francesa na regulamentação da livre navegação dos rios internacionais.[196]

Na América do Sul, a hidrovia faz parte de um projeto de ligação fluvial do Porto de Cáceres, Mato Grosso, a Nueva Palmira, Uruguai, num total de 3.400km de extensão e custo estimado em U$ 1,3 bilhões, financiados pelo Bando Interamericano de Desenvolvimento (BID) e pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), com o objetivo de intensificar o comercio entre os países do Mercosul e desenvolver economicamente a região cortada pela hidrovia[197].

A via de ligação existe, mas não é navegável, atualmente, para embarcações de médio a grande porte. A fim de tornar possível o transporte de mercadorias em larga

---

críticas ("hot spots"); Consideración del potencial para la utilización de la energía geotérmica "limpia" del SAG; y, Coordinación y gestión del Proyecto." *In* http://www.sg-guarani.org/index/site/proyecto/pto001k.php#

[195] Cf com CAUBET op. cit. p. 24.

[196] Georges Sauser-Hall. L'utilisation industrielle dês fleuves internationaux. *In* RCADI, 1953, II, vol. 83, p.519. *Apud* CAUBET op. cit. P. 24.

[197] Alguns estudiosos afirmam que apenas a cultura da soja seria beneficiada pela hidrovia e que projetos como a Ferronorte seriam concorrentes da hidrovia uma vez que também tem o objetivo de facilitar o transporte de soja. Muitos estudiosos defendem também que, se a preocupação é pela geração de empregos e de receita, a pesca pode gerar empregos ao mesmo tempo que o turismo no Pantanal gerou no ano de 1993 US$ 30 milhões com a movimentação de 100 mil turistas.

escala, considerando os custos mais baixos do transporte aquaviário em relação ao rodoviário e ferroviário, as obras prevêem rebaixamentos e retificações de leito, dragagem, explosão de rochas e construção de diques nos afluentes, entre outras intervenções[198].

O estudo de impacto ambiental que serviria para balizar o licenciamento prévio não está concluído. Entretanto, as obras já se iniciaram em alguns trechos da hidrovia. Estas obras colocam, desde já, em risco a fauna e flora do Pantanal que terá seu regime de águas alterado, podendo inclusive desaparecer na área a inundação sazonal que mantém o ecossistema pantaneiro em sua integralidade

Os impactos sociais também não estão sendo levados em consideração, uma vez que as mudanças nas condições de navegabilidade do rio interferirão na vida das comunidades de pescadores, camponeses e até da população indígena local. Na região vivem índios bororos, guaranis, terenas e guatós[199].

Os riscos ecológicos da eventual implementação da hidrovia são objeto de alerta internacional há cerca de quinze anos. Já em 1993, divulgou-se um estudo que demonstra que a Hidrovia poderia provocar graves danos ambientais concernentes à contaminação dos rios em caso de vazamento de óleo e cargas químicas[200].

Em dezembro de 1996, em Assunção, foi assinado um Acordo com os países membros da Comissão Intergovernamental da Hidrovia CIH e a União Européia a fim de se realizarem estudos para o estabelecimento do "Programa de Necessidades de Treze Portos na Hidrovia Paraguai-Paraná", o qual apresentou os primeiros estudos em 1998[201].

Não obstante, houve aprofundamento e institucionalização dos esforços para a construção da hidrovia. Para compreender adequadamente a situação atual, é possível

---

[198] ARAUJO, Salatiel Alves de. **Pantanal- Hidrovia Paraná-Paraguai.** *In* *http://www.geocities.com/RainForest/1820/hidrov.htm* consultado em 09/03/08.

[199] A representante dos grupos indígenas da região, a índia Marta Guarani em entrevista feita em 1994 a Folha de São Paulo, disse que as comunidades estão preocupadas: "Vão mexer com a nossa vida e nós não estamos sendo consultados. Os nossos rios já estão contaminados com mercúrio e agora vão começar os barcos" *in http://www.geocities.com/RainForest/1820/hidrov.htm consultado em 09/03/08.*

[200] "De acordo com um estudo realizado em 1993, pelo grupo conservacionista *Wetlands for the Americas*, apoiado pelo *Woods Hole Research Institute*, a Hidrovia provocaria a contaminação dos rios por vazamentos de óleo e cargas químicas. O mesmo estudo mostrava, também, uma preocupação com a vida das espécies selvagens, com o crescimento da mineração, ao longo da via fluvial, e com a expansão do cultivo de soja, sempre uma ameaça à vegetação nativa. (BARHAM, 1993, p. 14) A maior preocupação, no entanto, estava relacionada com a preservação do Pantanal. Esta grande área úmida, no coração da América do Sul, tem uma função de "esponja", devido à sua capacidade de absorver as águas que descem do Rio Paraguai e seus afluentes, evitando grandes inundações à jusante, no período de cheia" YAHN FILHO, op. cit. P.121.

[201] **Secretaria da Industria, do Comercio e Assuntos do Mercosul. Governo do Paraná**. http://www.pr.gov.br/seim/04_mercosul_02-2.shtml consultado em 03/07/07

seguir um breve percurso das tentativas de viabilização da hidrovia Paraguai-Paraná, especialmente a partir da entrada em vigor do Acordo de Transporte Fluvial, com o Decreto 2.716 de 10 de agosto de 1998.

Este acordo tem como objetivos a facilitação e manutenção das condições de segurança do tráfego, bem como o incremento da competitividade, em condições não discriminatórias. Para tanto, foram firmados alguns protocolos, os quais tratam de segurança, cessação da bandeira e aduana, entre outros temas.

Para o cumprimento das finalidades, o acordo indica como órgãos operacional o já existente Comitê Intergovernamental da Hidrovia (CIH) e cria a Comissão do Acordo (CA)[202], os quais são auxiliados por órgãos de apoio, como a Comissão do Acordo, Grupo Assessor Naval, Grupo Assessor Ambiental, Grupos Técnicos e Comissão de Coordenação Técnica.

Em 2004, a partir de solicitação do Ministério dos Transportes, através do DNIT (Departamento Nacional de Infra-estrutura e Transporte), o Ibama analisou a possibilidade de uma ampla licença concernente às obras de dragagem no rio Paraguai, a qual foi negada[203].

Aos três de Março de 2005, o Ministro dos Transportes e do Meio Ambiente procuram a Justiça Federal para tentar um acordo que reduzisse a extensão da área a ser analisada para a feitura do EIA/RIMA[204].

---

[202] GARCIA, Luiz Eduardo. Diretor do Departamento do Fundo Nacional de Infra-Estrutura de Transporte DFNIT. **A Hidrovia Paraná Paraguai no Contexto Internacional.** ANTAQ, Mato Grosso: Ministério dos Transportes, 2007. http://www.antaq.gov.br/NovoSiteAntaq/pdf/Palestras/HPPLuizGarcia.pdf consultado em 09/03/08.

[203] ZERLOTTI, Patrícia. **Hidrovia Paraguai-Paraná um grande pesadelo do rio Paraguai.** 22/03/2007. *in* http://www.riosvivos.org.br/canal.php?canal=13&mat_id=10376 ver também **TCU. Relatório de Inspeção** "Ainda em maio, a AHITAR, representada pelo DNIT, protocolou, junto ao IBAMA, requerimento da licença ambiental para as obras do rio Araguaia localizadas na ilha do Coco e no Travessão Santana;
-h) No momento estamos aguardando a emissão, pelo IBAMA, de um termo de referência para a realização dos estudos ambientais necessários a obtenção da Licença.
Como se vê, a AHITAR segue envidando esforços na direção de conseguir, junto ao IBAMA, uma definição quanto ao modo de proceder a elaboração do novo EIA-RIMA, ou seja, de duas maneiras, a primeira abrangendo todas as bacias dos rios, o que seria muito dispendioso e demorado; e a segunda considerando apenas as intervenções pontuais indubitavelmente impactantes, como os derrocamentos e as dragagens." *In* http://www2.camara.gov.br/orcamentobrasil/orcamentouniao/loa/loa2005/tcu/av20182004gptcu.pdf consultado em 03/07/07.

[204] PACHECO, Antonio Peres. **Ajuste de Conduta pode liberar obras na hidrovia Paraguai-Paraná. Secretaria de Comunicação Social (SECOM) MT** Ministérios dos Transportes e do Meio Ambiente vão tentar acordo com a Justiça Federal para reduzir extensão de área a ser coberta por EIA-Rima *in* http://www.secom.mt.gov.br/conteudo2.php?pageNum_Outras=243&sid=25&cid=14611&totalRows_Outras=4872 consultado em 03/07/07.

Em Agosto de 2006, em Rosário, Argentina, ocorre a XXXVI Reunião do CIH a fim de prosseguir aos estudos ambientais e de aumento na qualidade e capacidade de navegação[205].

Em 20 de março de 2007, o WWF divulga, em Gland, um relatório em que acusa os governos envolvidos na retomada da hidrovia de o fazerem sem a devida análise dos possíveis impactos ambientais na área.[206].

Aos 22 de Março de 2007, o Projeto da Hidrovia continua parado, em grande parte devido aos altos custos de implementação. A Justiça Federal mantém a exigência de realização de um EIA/RIMA de todo o trajeto da hidrovia no Brasil, que inicia em Cáceres (MT) e finaliza em Porto Murtinho (MS), para que a obra seja licenciada [207].

De acordo com atual diretor-presidente da ANTAQ, Almirante Murillo de Moraes Rego Correa Barbosa, no I Congresso de Direito Marítimo e Portuário, realizado em 15 a 18 de fevereiro de 2008:

> O modal hidroviário exige menos investimentos que as rodovias que representam hoje 60% das vias brasileiras e ferrovia, que representa 33%, onerando a produção de grãos com o preço de seu escoamento. O potencial hidroviário do Brasil é de 13.000 km atuais, devendo subir num curto período a 44.000 km, dum potencial total de 63.000 km. Para tanto são necessários pequenos investimentos em dragagem, transposição de trechos

[205] Os empreendedores da hidrovia estariam pesquisando embarcações que se adaptassem ao rio, para evitar obras que modifiquem ou alterem o leito... porém, de acordo com Elba Stancich, ambientalista da Taller Ecologista, (Ong Argentina) os dados do projeto desmentem, "se esta afirmação fosse verdade, não haveria no projeto a previsão de retirada de três milhões de metros cúbicos de material duro (rochas) em seis pontos do rio Paraguai. Isto seria feito com explosivos, para garantir os 10 pés de calado entre Corumbá (Brasil) e Santa Fé (Argentina), explica". *Apud* ZERLOTTI, Patrícia. **Hidrovia Paraguai-Paraná um grande pesadelo do rio Paraguai.** 22/03/2007. *in* http://www.riosvivos.org.br/canal.php?canal=13&mat_id=10376

[206] Um relatório lançado dia 19 de março, pelo grupo aponta a Bacia do Prata como uma das dez maiores fontes de água doce no mundo que mais correm riscos ambientais, ao lado dos Rios Yang-TSE (China), Nilo (África), Bravo (ou Rio Grande), na fronteira entre Estados Unidos e México, Ganges, Indo, Mekong e Salween (Ásia), Murray-Darling (Austrália) e Danúbio (Europa). No caso da Bacia do Prata, as hidrelétricas e o transporte fluvial seriam as principais ameaças. O problema, segundo a WWF, pode afetar até mesmo o Pantanal e todo seu ecossistema. Isso porque uma redução de 25 centímetros no nível do Rio Paraguai (um dos principais da bacia, ao lado do Paraná e do Uruguai), decorrente de represamento ou eclusas, poderia gerar uma queda de até 22% na área inundada do Pantanal. Segundo os ambientalistas, o fenômeno teria efeito devastador, não só na flora e fauna, mas na própria forma de ocupação da região. Um dos grupos mais afetados seriam os indígenas que ainda vivem no Pantanal e dependem da pesca. A WWF alerta que a Bacia do Prata ainda passará por um forte período de construção de barragens. No total, 27 estão sendo planejadas no Brasil, Argentina, Uruguai, Paraguai e Bolívia. Para a entidade, o número de empreendimentos hidrelétricos é um dos maiores do mundo em uma só bacia. Reportagem de CHADE, Jamil. **Hidrovia ameaça Bacia do Prata.** 20/03/2007,. Publicado na Folha de São Paulo *in* http://www.riosvivos.org.br/canal.php?canal=13&mat_id=10376 consultado em 03/07/07.

[207] ZERLOTTI, Patrícia. **Hidrovia Paraguai-Paraná um grande pesadelo do rio Paraguai.** 22/03/2007. *in* http://www.riosvivos.org.br/canal.php?canal=13&mat_id=10376

> não navegáveis, derrocamento de obstáculos naturais, e eclusas. É o transporte limpo, ambientalmente equilibrado. É um transporte limpo, não tem emissão de CO2 nem de NOX, a Europa de acordo com manchete do jornal francês optou por essa via por ser ambientalmente menos impactante e nós também iremos adotar.

que parece não levar em conta todo o procedimento de viabilização da hidrovia para médias e grandes embarcações, é a política adotada pelo governo.

A política adotada pelo governo parece não levar em conta o impacto de todo o procedimento de viabilização para médias e grandes embarcações, no sentido da alegação de Sergio Rocha Santos, professor do Departamento de Hidráulica e Saneamento da USP - São Carlos e consultor de firmas e órgãos governamentais, de que[208]:

> as hidrovias possibilitam a diminuição do consumo de óleo diesel para o transporte, promovendo economia e redução da emissão de poluentes. A infra-estrutura resultante da implantação de uma grande hidrovia permite o aumento de produção, gerando novos postos de trabalho de melhor qualidade ambiental (...) a implementação de hidrovias tem menor impacto ambiental que a construção de rodovias e ferrovias, por utilizar uma via já existente - o rio.

4. Considerações finais

A abordagem dos conceitos e a análise dos aspectos geográficos e políticos da região permitem algumas conclusões a respeito dos padrões de relação internacional entre os países, bem como das mudanças referentes à importância da Bacia do Prata ao longo do tempo.

No que se refere às relações entre os países, aquelas entre Argentina e Brasil são as mais relevantes para a elaboração do texto do Tratado da Bacia do Prata, chegando à quase autonomia de atuação em detrimento de Bolívia, Paraguai e Uruguai.

O principal eixo de tensões entre Brasília e Buenos Aires esteve localizado na Bacia do Prata ao longo das décadas de 1960 a 1980. De fato, as negociações brasileiras para a construção da binacional Itaipu levaram ao máximo afastamento dos dois países, com uma efetiva ruptura dos padrões de cordialidade que direcionavam a diplomacia

[208] Cf com http://www.comciencia.br/200404/entrevistas/entrevista1.htm consultado em 09/03/08.

brasileira até então. Apenas com o acordo Itaipu-Corpus, de 1979, se restabeleceram os padrões tradicionais.

Bolívia, Paraguai e Uruguai eram atores de menor relevância e, em regra, plasmavam suas políticas a partir das expectativas em torno das tomadas de decisão de Argentina e Brasil. Neste sentido, o Paraguai se adapta aos interesses brasileiros com relação à hidrelétrica para obter ganhos relativos, mesmo em detrimento das relações com a Argentina.

Com efeito, é o Brasil que enfrenta as tensões, ao passo que o Paraguai apenas se projeta como não tendo alternativa para o aproveitamento de seus recursos hidroelétricos[209]. A partir da aceitação de Itaipu como fato consumado e da diversificação das políticas de desenvolvimento entre os países e as distintas respostas à crise do endividamento dos anos 1980, a Bacia do Prata parecia ter deixado de figurar como eixo tensionador das políticas na região.

No entanto, a temática da integralidade da bacia e as preocupações ambientais atuais referentes ao uso de recursos compartilhados, envolveram novamente os países platinos em impasses internacionais, onde o mais relevante atualmente é entre Argentina e Uruguai no caso da construção das Papeleiras sobre o Rio Uruguai.

O apoio à tese argentina da consulta prévia, o qual foi negociado em 1975, em troca de concessões comerciais a favor do Uruguai, é invocado agora pelo Palácio San Martin através do Estatuto do Rio Uruguai, em vigor desde 17 de setembro de 1976, para frear as obras de construção das empresas a margem do rio transfronteiriço.

Problemas potenciais também são novamente identificados na região com as obras de viabilização da hidrovia Paraná-Paraguai e o respectivo escoamento de bens agrícolas, principalmente soja, pelos membros do Mercosul. Do mesmo modo, há polêmicas a respeito do gerenciamento integrado do Aqüífero Guarani por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, com a coordenação do CIC, principal órgão do Sistema da Bacia do Prata.

Para entendermos o sistema jurídico regulador das relações na região platina é que passaremos a estudar o próximo capítulo.

---

[209] Da mesma forma, a adesão de Paraguai e Uruguai ao sistema de integração econômica do Mercosul segue a lógica de que, uma vez tomadas as decisões pelos países predominantes, não resta alternativa, senão pela ampliação da área integrada.

Parte II - Quadro Normativo

A utilização racional dos recursos hídricos deve atender a múltiplas funções e não ser apenas uma questão de conveniência de cada país que compartilha os cursos d'água internacionais. Distribuída pelo território de cinco países, a Bacia do Prata enseja diversas questões a respeito do uso e do gerenciamento dos recursos naturais.

O Direito Internacional abrange um conjunto cada vez maior de normas e instituições, as quais se tornaram mais específicas com o passar do tempo. Nesta parte do trabalho, primeiro enfrentar-se-ão as questões de Direito Internacional Geral e, em seguida, as de seu ramo ambiental e, ainda, de seu âmbito regional.

A tessitura do Direito Internacional, no entanto, não é tão articulada como a do Direito interno. Não existe uma autoridade central e, tampouco, instâncias únicas de criação ou aplicação de normas. Há diversas convenções e outros instrumentos internacionais importantes, os quais nem sempre estão sob a jurisdição de um único organismo de solução de controvérsias. Em outras palavras, para utilizar a expressão da Comissão de Direito Internacional da ONU, pode-se falar de uma fragmentação do Direito Internacional[210].

Este fenômeno se apresenta,também, associado às questões da Bacia do Prata, pois é necessário tomar em conta instrumentos gerais de Direito Internacional Ambiental, como a Declaração de Estocolmo e a Declaração do Rio, acordos setoriais específicos, como a Convenção de Nova Iorque de 1997, acordos regionais, como o Tratado da Bacia do Prata, e documentos não vinculantes, como as Regras de Berlim e as Regras de Helsinque. Através da análise de um quadro bastante complexo, ter-se-á a noção de que algumas questões podem ensejar a aplicação de instrumentos internacionais diferentes ao mesmo tempo, desde que de forma harmônica.

5. Direito Internacional Ambiental

5.1 Introdução

O Direito Internacional, tradicionalmente, regula as relações entre Estados por meio de um ordenamento de coexistência, voltado a evitar a invasão das esferas de soberanias de uns pelos outros Estados, buscando seus relacionamentos pacíficos.

[210] http://untreaty.un.org/ilc/reports/2005/2005report.htm, consultado em 20 de março de 2008.

Mais recentemente, passou-se a discutir a existência de um Direito Internacional da Cooperação e de um Direito Internacional de Integração, os quais, além do simples respeito recíproco, têm por finalidade o aprofundamento de relações entre os entes soberanos para a realização de tarefas e cumprimento de metas comuns. Essa coordenação inter-estatal pressupõe a coexistência, a não-intervenção e a independência dos Estados[211].

Um dos campos onde a necessidade de superar a mera coexistência e atentar para a cooperação é o das questões ambientais. Isto se dá, precipuamente, por duas razões. Em primeiro lugar, a integralidade do meio ambiente resiste ao traçado das linhas de fronteira e, com efeito, exige um tratamento integrado; e em segundo lugar, a crescente globalização da economia e das comunicações torna evidentes as dimensões da questão ambiental e de problemas mundiais, como o aquecimento global e a depleção da camada de ozônio[212].

De fato, os territórios politicamente divididos e dotados de administração exclusiva de um poder soberano são onde se assentam as populações humanas, as florestas, as águas, a reserva genética de fauna e flora, enfim, tudo que se encontre sob o domínio territorial de determinado Estado.

O meio ambiente é, então, compartimentado seguindo estas unidades políticas, tendo tantos quantos titulares existam na administração do território, os quais acabam por regular isoladamente os aspectos de exploração e preservação dos recursos naturais que se compõem de ecossistemas integrados que não reconhecem as linhas divisórias dos países[213].

O nascimento do Direito Internacional Ambiental se insere no cenário das transformações e tomada de consciência globais, trazendo, principalmente, questionamentos a respeito da necessidade de rever assuntos que, tradicionalmente, competem à jurisdição soberana dos Estados. Houve, também, a necessidade de gerir territórios "sem dono" e de importância global, como a Antártida, os fundos marinhos, o alto mar e o espaço cósmico[214].

---

[211] ONU, CDI, 2006, p. 445.

[212] "…las pautas universales deben hacerse compatibles con las soluciones regionales, compaginando el globalismo con la regionalización". JUSTE, José. **Derecho Internacional Del Médio Ambiente.** Madrid: Mc Graw Hill, 1999. p. 13.

[213] SOARES, Guido Fernando Silva. **Direito Internacional do Meio Ambiente.** São Paulo: Atlas, 2001. p. 21-23.

[214] Cf com JUSTE, op. cit. p. 10-11.

É o ramo mais recente do Direito Internacional[215], composto por um corpo específico de regramento internacional voltado à proteção do meio ambiente. É, também, um setor do ordenamento jurídico internacional de árduo estudo, uma vez que não dispõe, ainda, de uma dogmática assentada. Isso se deve tanto a sua novidade como ramo do DI, quanto a sua complexidade, a qual pode ser facilmente verificada nas interfaces do Direito Ambiental com as demais ciências, como a economia e a ecologia, entre outros.

O DI Ambiental começa a se delinear a partir da Declaração de Estocolmo em 1972, que dita princípios norteadores[216], e com a criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA)[217], como a primeira agência ambiental com finalidade de coordenar e de buscar esforços da comunidade internacional relacionada ao tema, também de 1972, com sede em Nairobi, no Quênia[218].

Em 1992, líderes de aproximadamente 180 países se reuniram no Rio de Janeiro para a Conferência da ONU sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (UNCED), conhecida como Rio 92. Some-se a esse número cerca de dois mil delegados estatais e quinze mil pessoas de todo o mundo, participando como sociedade civil e marcando definitivamente o espaço do Direito Internacional do Meio Ambiente.[219]

Na Rio 92, diferentes instrumentos de DI foram utilizados conforme as necessidades dos temas e a disposição dos Estados em aderir ou não a tratados específicos. Deste modo, os problemas ambientais de âmbito global[220] foram tratados na Convenção da Diversidade Biológica e na Convenção-Quadro sobre Mudanças Climáticas, na Declaração do Rio, na Agenda XXI e na Declaração sobre Florestas.

---

[215] JUSTE, op. cit. p. 3-7.

[216] Convocada a partir dos esforços do ECOSOC (Conselho Econômico e Social das Nações Unidas) e com a aprovação, em dezembro de 1972, com o patrocínio do governo sueco, teve ao final a elaboração da DEMA (Declaração de Estocolmo sobre Meio Ambiente), contendo 26 princípios que se consagraram como fundamentos do Direito Ambiental Internacional.

[217] O PNUMA foi estabelecido em dezembro de 1972 pela AG-ONU, e passou a funcionar em 1973, e além de operar programas de ação na ambiental, também coordena o Fundo Mundial para o Meio Ambiente, recebendo aporte financeiro de vários países afiliados. A criação do PNUMA enfrentou grande resistência dos países periféricos que acreditavam que o programa serviria a frear o desenvolvimento através de imposição de regras de controle ambiental restritas. Cf com RIBEIRO, op. cit. p. 82-83.

[218] SILVA, Solange Teles da. "A ONU e a Proteção do Meio Ambiente" *in* **Reflexões sobre os 60 anos da ONU.** MERCADANTE, Araminta e MAGALHÃES, José Carlos de. Organizadores. Ijuí: Editora Unijuí, 2005. p. 441-468

[219] SAMPAIO, José Adércio Leite.WOLD, Chris. NARDY, Afrânio. **Princípios de Direito Ambiental na Dimensão Internacional e Comparada.** Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p.07.

[220] Interessante se fazer um paralelo a introduzir um assunto que será o "calcanhar de Aquiles" do DI Ambiental nos países em que possuem maior reserva de recurso natural por não ter atingido ainda grande desenvolvimento econômico, e que embora se esteja diante a problemas ecológicos-econômicos global os agentes desse novo ramo do DI são deveras divididos em desenvolvidos e sem recurso natural a ser preservado de um lado e pobres em desenvolvimento de outro, que adotam políticas bastante díspares.

Conforme elaborado nos instrumentos e na doutrina internacional, o desenvolvimento sustentável abrange três objetivos essenciais: um puramente econômico, que se verifica na eficiência da utilização dos recursos naturais e o crescimento quantitativo; um objetivo social e cultural, com a limitação da pobreza, melhoramento dos sistemas sociais e culturais; e um objetivo ecológico, como a preservação dos sistemas físicos e biológicos que servem de suporte à vida de todos os seres[221].

A multidisciplinariedade no tratamento internacional responde às exigências dos valores e interesses múltiplos que o meio ambiente abarca, das preocupações ecológicas que trazem valores de justiça e solidariedade, das preocupações econômicas, com valores sociais e políticos; e das preocupações internacionais, com o rigor científico para o desenvolvimento de novas tecnologias, dentre outras. As formulações contidas em instrumentos não obrigatórios são amplamente seguidas pelos Estados, reforçando a possibilidade destas emergirem como regras costumeiras[222].

Se as formulações de caráter geral emergiram no domínio de *soft law*, o regramento especifico de determinados espaços comuns a todos os Estados e dos *global commons* – espaços insuscetíveis de soberania – verifica-se o aumento de regulamentação de *hard law*[223].

As fontes de DI Ambiental são as mesmas do DI Geral, reconhecidas no Artigo 38 do Estatuto da Corte Internacional de Justiça[224]. Deste modo, é importante retomar o tema das fontes do Direito Internacional, a fim de esclarecer os fundamentos normativos do Direito Internacional Ambiental.

5.2 Fontes de Direito Internacional

As Fontes de Direito Internacional (FDI) e o Direito dos Tratados, de acordo com Brownlie[225], constituem os elementos básicos do regime jurídico do Direito Internacional Público.

---

[221] JUSTE, op. cit. p. 33.

[222] "como o dever de informação e consulta prévia para atividades que possam causar impactos transfronteiriços, obrigação de realizar avaliação de impacto ambiental, permitir o acesso aos procedimentos administrativos e judiciais a todas pessoas afetadas por danos ambientais, sem discriminação entre nacionais e estrangeiros" DUPUY, P. M. **Soft Law…** p. 425-427. *apud* JUSTE, op. cit. p. 47

[223] JUSTE, op. cit. 49-50.

[224] SOARES, op. cit. p. 171.

[225] BROWNLIE, Ian. **Principles of Public International Law.** Sixth Edition. Oxford: University Press, 2003. p.3.

De acordo com Albuquerque Mello, as fontes constituem as formas pelas quais o Direito se manifesta, ou, ainda, o modo pelo qual surgem as normas jurídicas. A diferença entre as fontes formais das normas jurídicas internas e das normas jurídicas internacionais está na imposição autoritária do Estado como poder soberano. No âmbito interno o direito lhe atribui o poder de criar normas que valham para todos independente da vontade de cada qual; no direito internacional só há norma se houver aquiescência[226].

Alguns autores fazem a divisão entre fontes formais e fontes materiais do Direito Internacional[227].

Conforme Brownlie, fontes formais[228] são aquelas das quais resultam regras de aplicação geral. As fontes materiais, por seu turno, são elementos de prova de regras gerais, as quais, depois de comprovadas, também são de aplicabilidade geral. Portanto, ambos os conceitos se referem a regras cujo âmbito de aplicabilidade é geral.

No Direito Internacional, a única manifestação equivalente a uma fonte formal seria a do "princípio de que o consentimento geral dos Estados cria regras de aplicação geral". No âmbito internacional, em face do grau de abstração deste princípio, conclui-se que as fontes realmente relevantes são as materiais, uma vez que os variados elementos capazes de comprovar o consenso dos Estados compõem a maior e mais relevante parcela deste Direito[229].

A prova da existência do consenso entre os Estados sobre determinada norma ou prática jurídica pode ser feita mediante as decisões de tribunais internacionais, das Resoluções da Assembléia Geral da ONU e dos Tratados Normativos Multilaterais.

Os tratados, convênios ou convenções estabelecem normas jurídicas de aplicação geral e abstrata, mesmo que se refiram a fatos concretos. O acordo sempre se realiza sob a forma de um tratado[230].

---

[226]MELLO, Celso D. de Albuquerque. **Curso de Direito Internacional Público.** 1º volume, 12ª edição. Rio de Janeiro/São Paulo: Renovar, 2000.p. 191.

[227] Mello traz o ensinamento de doutrinadores no sentido de apresentar tal distinção por meio da imagem de um curso d'água; para se distinguirem as fontes formais das fontes materiais, bastaria seguir um curso de água até a nascente, ou seja o local onde ela nasce, pois bem lá seria a sua fonte formal. Porém, outros fatores combinados fizeram com que aquela fosse a nascente, p. ex. elementos do solo, temperatura, umidade, etc. Esses elementos são a sua fonte material.

[228] BROWLIE, salienta ainda que em Direito Internacional não existem fontes formais como as conhecidas no ordenamento interno, como normas que vinculam a todos os Estados, nesse sentido, ele salienta que melhor seria entender fontes formais como um equivalente do princípio de que o consentimento geral dos Estados cria normas de aplicação geral. A definição de Costume em Direito Internacional é essencialmente um desdobramento desse princípio. Op. cit. p.3-4.

[229] BROWNLIE. Op. cit. p.4 T. da A.

[230] De acordo com a Convenção de Viena de 1969, "tratado significa um acordo internacional concluído entre Estados em forma escrita e regulado pelo DI, consubstanciado em um único instrumento ou em dois ou mais instrumentos conexos qualquer que seja a sua designação específica." Observa Melo, que a

Os convênios podem ser chamados também de tratados- leis e os que são aprovados em conferências internacionais que possuem um caráter "quase legislativo" podem ser denominados convenções normativas. [231]

Podem ocorrer convênios internacionais com disposições referentes a dois ou mais Estados entre si, como num tratado bilateral, por exemplo, o que não muda o caráter geral e abstrato da disposição.

A denominação tratado, em sentido estrito, serve para se referir aos tratados-contratos, ou seja, aqueles que recaem sob um determinado objeto que quando realizado extingue a obrigação entre os Estados[232].

De acordo com Brownlie, os tratados que geram obrigações resultantes de um acordo expresso, obrigação assumida por Estados individualmente e de forma especifica, são referidos como 'Direito Internacional Especial' em oposição ao 'Direito Internacional Geral', o qual abrange os tratados normativos multilaterais, dos quais são partes a maioria dos Estados.

Os tratados são fontes de obrigações específicas, não constituindo em si mesmos, uma fonte normativa de aplicação a todos os Estados. No entanto, podem constituir importante fonte material.

Os tratados só obrigam os Estados que a eles se submeteram ou os que venham a aderir a eles. Porém, se as disposições normativas são adequadas, elas podem ser praticadas livremente por terceiros Estados, pautando seus comportamentos. Quando esses tratados coletivos são aplicados de forma geral pelos Estados, podem ser reconhecidos como enunciadores de costume. De acordo com Verdross, o inverso também pode ocorrer: uma norma costumeira pode ser codificada num convênio[233].

O enunciado das fontes[234] que pode ser encontrado de no Artigo 38 do Estatuto da Corte Internacional de Justiça[235], o qual reproduz o Estatuto da Corte Permanente de Justiça Internacional, é o seguinte:

---

convenção "excluiu da sua regulamentação os tratados entre organizações internacionais ou outros sujeitos de DI. Entretanto, tal fato não significa que tais tratados percam a sua força legal; e por outro lado, nada impede que as normas desta convenção se apliquem a tais tratados." Op. cit. p. 200.

[231] VERDROSS, Alfred. **Derecho Internacional Publico.** Madrid: Biblioteca Jurídica Aguilar. P. 129.

[232] BROWNLIE, op. cit. p. 12.

[233] VERDROSS. Op. cit. 131.

[234] De acordo com Brownlie, o Artigo 38 não pode ser considerado um enunciado completo da fontes de DI, uma vez que o próprio artigo não se refere a "fontes", e também não deve ser considerado como uma enumeração clara destas. Op. cit. p. 5. Para Melo, a enumeração é incompleta pois de acordo com os doutrinadores modernos, não prevê os atos unilaterais nem a lei internacional como fonte. E de acordo com McWhinney observa que se "os Estados aceitam como norma jurídica uma determinada regra fora das categorias enumeradas, ela deve ser considerada uma regra de direito." Op. cit. p. 194.

> "1. A Corte, cuja função consiste em decidir, de acordo com o Direito Internacional, os litígios que lhe forem submetidos, aplicará:
>
> a) As convenções internacionais, gerais ou especiais, que estabeleçam regras expressamente reconhecidas pelos Estados em litígio;
>
> b) O costume internacional, como prova de uma prática geral aceita como de Direito;
>
> c) Os princípios gerais de Direito, reconhecidos pelas nações civilizadas;
>
> d) Sob reserva do disposto no Artigo 59, as decisões judiciais e a doutrina dos publicistas mais qualificados das várias nações, como meios subsidiários para a determinação das regras de Direito.
>
> 2. A presente disposição não prejudica a faculdade de o Tribunal decidir uma questão *ex aequo et bono,* se as partes assim o acordarem."[236]

A questão que pode surgir com relação a essa enumeração, é com relação a existência ou não de hierarquia entre a fontes.

Para Brownlie[237], embora as alíneas não tenham sido estruturadas com a finalidade de estabelecer uma hierarquia, o legislador, ao denominar as alíneas de 'a' a 'd', criou uma ordem entre elas. Sendo assim, as alíneas 'a' e 'b' constituem as principais fontes tendo 'a' prioridade sobre 'b' pelo fato de ter aplicação mútua às partes em litígio.

Desse modo, apesar dos tratados poderem fazer prova da formação de um costume, a fonte 'a' não é norma de aplicação geral. As fontes 'b' e 'c' são de aplicação geral, sendo preciso, porém, a prova do reconhecimento do costume pelos países litigantes para sua aplicação. A alínea 'd' pode ser referência tanto a fontes materiais[238], quanto formais, devido à imprecisão do significado de 'meios subsidiários'. Fitzmaurice[239] critica a referência das decisões judiciais como 'meios subsidiários'.

---

[235] MELLO, adverte que o enunciado das fontes pode ser encontrado em dois textos, o da convenção relativa ao estabelecimento de um Tribunal Internacional de Presas e no Estatuto da Corte Internacional de Justiça, sendo que o primeiro texto é de uma das convenções concluídas na Conferencia de Haia de 1907, mas que não entrou em vigor. Op. cit. p. 193.

[236] *Ex aequo et bono*- por eqüidade, ou seja, não define pelo Direito mas pelo que é mais justo.

[237] BROWNLIE, op. cit. p. 5.

[238] Para Brownlie a alínea 'd' se refere à fonte material, mas ele mesmo ressalta que para alguns juristas ela é considerada fonte formal. Destaca porem, que o Artigo 38 não faz uma distinção entre fonte formal e material, e o sistema de prioridades na aplicação fica por conta simplesmente da ordem de 'a' a 'd'. Op. cit. P. 5

[239] *Apud* Brownlie p. 5.

Para Mello, a disposição da CIJ é feita de forma a dar liberdade a Corte na aplicação das fontes, uma vez que a ausência de hierarquia entre elas é derivada de sua autonomia: "a não hierarquia resulta das fontes serem autônomas"[240]. Sua sistematização em forma de lista seria derivada do influente positivismo do séc. XIX, que privilegiava o formalismo.

No mesmo sentido, Nguyen *et al.*, reflete que se é certo que não existe hierarquia entre as fontes em direito internacional[241], visto que diferente do artigo 7 da Convenção de Haia de 1907, o artigo 38 da CIJ. ao tratar das fontes, abstém-se de qualquer alusão à hierarquia entre elas enumeradas, é certo, também, que a importância do Tratado para regular uma situação específica é maior que as outras fontes.

Verdross dedica um capítulo de seu livro à "Hierarquia das Fontes do Direito Internacional" citando autores que entendem que o costume internacional é superior ao direito convencional[242].

O DI Ambiental se pauta, em grande medida, por declarações não vinculantes e por outras diretrizes que se denominam, em geral, *soft law*. Deste modo, a questão da função probatória dos textos internacionais, que operam como fontes materiais para a elucidação de normas costumeiras de aplicação geral, é bastante importante ao nosso tema.

Há, sem embargo, bastante DI Ambiental Convencional restrito a âmbitos setoriais e regionais determinados, mas também expresso em grandes convenções multilaterais, como a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, que estabelece as Zonas Econômicas Exclusivas e o caráter de herança comum da humanidade dos fundos marinhos, ou a Convenção sobre a Pesca de Espécies altamente Migratórias, além da Convenção da Diversidade Biológica e Convenção Quadro sobre Mudanças Climáticas.

Deste modo, embora se possa afirmar que o núcleo principiológico do DI Ambiental se concentra em documentos não vinculantes, é crescente a convicção de que a prática estatal pautada por estes princípios os vem consolidando como costume

---

[240] MELLO, op. cit. p. 194. Nesse tema, Melo cita Villiger e McWhinney.

[241] DINH, Nguyen Quoc. DAILLIER, Patrick e PELET, Alain. **Direito Internacional Público.** 2 edição. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2003 "todas as fontes são suscetíveis de traduzir, segundo modalidades diferentes, exigências da sociedade internacional" p. 116

[242] MELLO, cita Kelsen e Morelli. De acordo com o autor, a parte dessa discussão, entre as regras costumeiras e as convencionais é o princípio da lei posterior que derroga a anterior que se opera, portanto, tanto uma regra costumeira posterior derroga uma convencional anterior como uma norma convencional posterior derroga uma regra costumeira anterior, desde que elas possuam o mesmo âmbito de validade. Op. Cit. P. 138.

internacional. Ademais, a presença de diversos tratados lei multilaterais, setoriais e regionais vêm contribuindo com o adensamento do caráter obrigatório e vinculante das normas ambientais internacionais.

Impõe-se, portanto, o estudo do DI Ambiental Geral como direcionador da compreensão do DI Ambiental Regional e Setorial.

5.2.1 Tratados

Os tratados podem ser melhores definidos a partir de seu aspecto formal, uma vez que qualquer matéria pode ser objeto das normas convencionais internacionais.

De acordo com Mello[243], a definição tradicional de "Tratado designa qualquer acordo concluído entre dois ou mais sujeitos de direito internacional, destinado a produzir efeitos de direito e regulado pelo direito internacional."

O Artigo 2º, parágrafo 1º da Convenção de Viena de 1969 inclui na definição de tratado vários elementos:

> a expressão 'tratado' designa um acordo internacional, concluído por escrito entre Estados e regido pelo direito internacional, quer esteja consignado num instrumento único, quer em dois ou vários instrumentos conexos, e qualquer que seja a sua denominação particular.

De acordo com Brownlie[244], a influência diretamente exercida pelos tratados normativos, conclusões de conferências internacionais, resoluções da Assembléia Geral das Nações Unidas e os projetos adotados pela Comissão do Direito Internacional no conteúdo do Direito, ultrapassa a designação de fonte material. Os Estados que não ratificaram podem aceitar as disposições por meio de sua conduta com base no Direito Internacional geral ou, num curto prazo, como prova de regras geralmente aceitas.

Os tratados bilaterais podem, também, fazer prova de regras costumeiras quando, por exemplo, forem elaborados todos do mesmo modo, podendo a Corte, nesse caso, considerar que a forma habitual dos tratados bilaterais sobre determinado assunto é Direito, mesmo na ausência da obrigação convencional.

Interessante ressaltar, aqui, que a referência ao caráter transgeneracional do meio ambiente na Declaração de Estocolmo já é encontrada em documentos regionais

---

[243] MELLO, op.cit. p. 200.
[244] Cf com Brownlie, op. cit. p. 13.

anteriores[245], o que corrobora a hipótese de que se trata de um costume em contínua formação e generalização.

As Resoluções da Assembléia Geral das Nações Unidas, em regra, não são vinculantes para os Estados membros. Entretanto, quando dizem respeito a normas gerais de Direito Internacional, sua aceitação majoritária faz prova da postura do Estado sobre o assunto em pauta.

Interessante observar que os tratados em matéria ambiental não traduzem, em sua maioria, preocupações de proteção do meio ambiente em seu conjunto, mas tratam algumas questões de modo fragmentário, dificultando a abordagem global dos problemas ambientais. Por sua vez, o rigor jurídico formal dos tratados se vê, de certa forma, substituído por conceitos vagos, mas que, mesmo assim, são instrumentos fundamentais do ordenamento jurídico internacional ambiental[246].

5.2.2 Costumes

O costume, de acordo com o Artigo 38 do Estatuto da CIJ, é aplicado "como prova de uma prática geral aceita como de Direito". De acordo com Verdross, a descrição do Artigo citado para costume internacional é infeliz, uma vez que não é o costume a prova de uma prática geralmente aceita como Direito. Pelo contrário, é a pratica geralmente aceita como Direito a prova de que existe o costume internacional[247].

Consequentemente, pode se fazer positivo, mediante o costume, um princípio geral de direito, como, por exemplo, os princípios da boa fé e da fidelidade aos pactos.

Também podem passar a existir normas consuetudinárias que foram criadas primeiramente pelo uso[248], as quais vão se tornando tão normalmente aceitas e seguidas que os Estados passam a crer que aquela forma particular é a obrigatória.

Os elementos componentes do costume que podem ser destacados a partir do Artigo 38 'b' são:

- uniformidade na prática, que não precisa ser em sua integralidade, mas na sua substância, sem um prazo estipulado pra isso;

[245] Declaração Conjunta de Buenos Aires de 1967 e Ata de Santa Cruz de la Sierra de 1968.
[246] JUSTE, op. cit. p. 54-55.
[247] VERDROSS, op. cit. 125.
[248] De acordo com Brownlie, O uso é uma prática geral que não se refere a uma norma jurídica. op. cit. p. 6.

- generalidade da prática: ele deve "seja seguido por uma parcela da comunidade internacional"[249];
- e a *opinio juris et necessitatis.*

De acordo com Brownlie, a generalidade da prática complementa o critério da uniformidade da aplicação, sendo que não se exige a universalidade, mas a prova, por parte do Estado que invoca o costume, de que ele está estabelecido de forma tal que vincula o outro Estado.[250]

A *opinio juris et necessitatis* vem da obrigação da prática geral ser aceita como de Direito. A aceitação da prática como obrigatória traz, em si, o elemento volitivo ou "elemento psicológico" da convicção da sua obrigatoriedade, que se "contrapõem à simples cortesia, justiça ou moralidade"[251].

Verdross, ao tratar da exigência da generalidade da prática, observa que o resultado dessa disposição é que, em contraste com as normas convencionais, as quais devem ser expressamente aceitas, as normas costumeiras são reconhecidas como Direito, mas esse resultado tem que ser interpretado de maneira restrita, uma vez que não se aplica ao Estado que se nega a aceitá-la[252].

As fontes materiais do costume são abundantes. Pode-se citar desde a correspondência diplomática, legislação nacional, declarações de política externa e decisões nacionais e internacionais, até resolução da Assembléia Geral da ONU, entre outras.

A prova do costume, a princípio, não precisa ser feita, uma vez que se presume que o Tribunal conheça o Direito. Na prática, porém, quem invoca o costume tem o ônus de sua prova, tanto de um costume geral como de um local ou regional. Para estes últimos, a prova deve deixar claro que a outra parte está vinculada, pois incluída na localidade ou região[253].

Um costume regional ou particular, de acordo com Mello, é aquele aplicado por alguns membros da sociedade internacional em determinado espaço, p.ex. no continente americano ou asiático. O geral é o costume aplicado por toda sociedade internacional. O

---

[249] MELLO, op. cit. p. 278.
[250] BROWNLIE, op. cit. p. 7.
[251] BROWNLIE, op. cit. p. 8.
[252] VERDROSS, p. 126 e 127. De acordo com Brownlie, há dois tipos de objetores, os persistentes e os subseqüentes. Para os primeiros, a objeção à força obrigatória do costume remonta seu processo formativo, ao passo que os outros se opõem a aceitar um costume já formado. A prova da objeção deve ser bastante clara e o Estado deve rebater a presunção de aceitação do costume, afastando-se de sua aplicação enquanto outros Estados aquiescem BROWNLIE, op. cit. p. 11.
[253] BROWNLIE, op. cit. p.6 e 12.

costume particular derroga o geral na sua parte não imperativa mas “quando a norma consuetudinária universal for imperativa, (...) ela não poderá ser derrogada”.[254]

5.2.3 Negócios jurídicos unilaterais

Embora não estejam enumerados no art. 38[255], ora em estudo, os negócios jurídicos podem ser considerados como fonte material de DI, uma vez que a manifestação do Estado revela a forma pela qual ele se auto limita e estabelece sua conduta. Neste sentido, são considerados normas jurídicas.

A declaração de vontade unilateral de um Estado que produz efeito jurídico internacional é aquela que respeita as normas de DI referentes ao seu objeto[256].

Para Soares, tanto as declarações unilaterais dos Estados, como as decisões das organizações internacionais são consideradas fontes unilaterais do Direito Internacionais pois oriundas de órgão ao qual se atribui o poder de editar normas internacionais[257].

De acordo com Mello, há algumas condições para que os atos unilaterais sejam válidos: emanar de um sujeito de DI; ter conteúdo admissível; nascer de manifestação de vontade não viciada e visar a criação de uma regra de direito. Eles podem ser tácitos, mediante o silencio que se assimila à aceitação, ou expressos, tais como o protesto, notificação, renuncia, reconhecimento, promessa e bons ofícios[258].

5.2.4 Princípios Gerais de Direito

A alínea ‘c’ do Artigo 38 refere-se aos princípios gerais de Direito (PGD) reconhecidos pelas nações civilizadas. De acordo com Oppenheim[259], a intenção dessa disposição é de autorizar a Corte a aplicar os princípios gerais da jurisprudência nacional, principalmente de direito privado, na medida em que estes forem aplicáveis às relações entre os Estados.

Na prática, os tribunais utilizam-se de elementos jurídicos de direito privado de maneira a tornar o DI um ordenamento jurídico viável e aplicável. Sendo assim, as regras de processo e prova a serem utilizadas num procedimento judicial internacional são adaptações de elementos das ordens jurídicas internas das nações mais

---

[254] MELLO, op. cit. p. 283.
[255] VERDROSS aponta ainda outra fonte formal não enumerada no presente artigo: a lei internacional ou seja, as decisões das organizações internacionais.
[256] MELLO, op. cit. p. 290.
[257] SOARES, Guido Fernando Silva. Op. cit. p. 170.
[258] MELLO, op. cit. p. 290.
[259] *Apud* BROWNLIE, op. cit. p. 16.

desenvolvidas. Dessa forma, há princípios de DI que são influenciados, historicamente, pelo direito interno.[260].

Mello destaca que os princípios podem ser inúmeros, nascidos no campo interno e consagrados na jurisprudência internacional e, principalmente, oriundos do Direito Civil e Direito Processual Civil, como a fórmula *pacta sunt servanda e o* respeito à coisa julgada[261].

Nesse sentido, os PGD são admitidos como elementos subsidiários ao tratado e ao costume, ou seja, a Corte, ao ser chamada a decidir e não podendo alegar lacuna, deverá se valer de deduções provenientes dos princípios gerais consagrados nos direitos internos, ou se lastrear na existência implícita dos princípios verificáveis nas regras internas dos países para sentenciar.

5.2.4.1 Princípios Gerais de Direito Internacional

Os Princípios Gerais de Direito Internacional (PGDI) são também abstrações de um conjunto de regras generalizadas e aceitas há tantos anos que fica difícil identificar, por vezes, seu vínculo direto com a prática dos Estados[262]. A diferença é que o qualificativo internacional limitaria seu âmbito de aplicação só aos Estados, diferentes dos PGD que acabam tendo uma aplicação tanto entre Estados, como internamente, nos Estados.

De acordo com Brownlie, são PGDI os princípios do consentimento, reciprocidade, igualdade dos Estados, o caráter definitivo das decisões arbitrais e das resoluções de litígios, validade jurídica dos acordos, boa fé, jurisdição interna e liberdade dos mares, etc.

5.2.5 Jurisprudência

A jurisprudência pode ser considerada prova do estado em que se encontra o Direito, sendo autorizada como ‘meio subsidiário’ autorizado pela alínea ‘d’ do Artigo 38 sob reserva do Artigo 59[263], ambos do Estatuto da CIJ.

A rigor, a jurisprudência não constitui fonte formal. Inobstante, um acervo de jurisprudência coerente pode trazer conseqüências jurídicas relevantes.

---

[260] Cf com Brownlie, p. 17-18.
[261] MELLO, op. cit. p. 303.
[262] BROWNLIE, op. cit. p. 19.
[263] O Artigo 59 tem a finalidade de limitar a aplicação vinculada das decisões dum caso concreto a outros litígios internacionais, ou ainda de afastar a hipótese de um sistema de precedente obrigatório.

5.2.6 Doutrina

A doutrina, como fonte, constitui prova de Direito. Sua utilização pelos julgadores internacionais pode ser verificada no método de abordagem de determinados assuntos feito nos Tribunais.

Fontes análogas que gozam, de acordo com Brownlie, de no mínimo igual prestigio à doutrina são os trabalhos preparatórios das Comissões de Direito Internacional, que com relatórios e memorandos preparam projetos e estudos preliminares de Conferências, Declarações, etc.

5.2.7 Princípios Internacionais Ambientais Relevantes

Os textos internacionais freqüentemente se referem aos "princípios" tanto ao tratar de postulados filosóficos ou científicos, quanto de orientações políticas.

No sentido jurídico e específico do termo, princípios afirmados, mesmo que não transformados imediatamente em regras obrigatórias, servem de guia à adoção de legislações uniformes, pelo, menos paralelas entre os Estados em matéria ambiental[264].

Podem ser considerados expressivos para o presente estudo, o Princípio da Soberania Permanente sobre os Recursos Naturais; Desenvolvimento Sustentável; Princípio de não causar dano em território de outros Estados; Princípio da Precaução; Princípio da Prevenção, Princípio do Poluidor Pagador; da Obrigatoriedade de Avaliação de impacto Ambiental; e do Dever da Notificação Prévia.

5.2.7.1 Princípio da Soberania Permanente Sobre Recursos Naturais[265]

O princípio emerge após a II Guerra Mundial, num contexto complexo que levava as duas grandes potências vencedoras, Estados Unidos e União Soviética, a iniciarem uma disputa velada pela hegemonia mundial.

A decadência, tanto do modelo colonial, quanto das potências européias, facilitou a entrada dos países com independência recente, assim como os países em

[264]KISS, Alexandre. **Droit International de l'Environment.** P.66. *Apud* SOARES, op. cit. p. 200.
[265] o princípio da soberania sobre os recursos naturais é um elo valorativo de ligação entre o direito ambiental e o direito internacional do desenvolvimento.

desenvolvimento, no cenário internacional como novos atores, dispostos a consolidar sua independência ao mesmo tempo em que buscavam seu desenvolvimento[266].

A segunda guerra fez com que as potências capitalistas industrializadas temessem pela escassez de recursos naturais e começassem a buscá-los nos países descolonizados e em desenvolvimento, levando, inclusive, a propostas de internacionalização do controle e acesso a certos recursos[267].

Muitos privilégios de exploração de recursos naturais não foram retomados com a declaração de autonomia política dos países explorados. Do contrário, situações de exploração desmedida resistem ao processo de descolonização efetiva, iniciada em meados do séc. XX[268].

Nesse contexto, o Direito Internacional, reconhecendo o reposicionamento dos Estados, passou a levar em conta preocupações que ensejarão, inclusive, o aparecimento do Direito Internacional do Desenvolvimento como um ramo específico do Direito Internacional[269], o qual abarca sujeitos e normas específicos, dentre os quais o princípio da Soberania Permanente sobre os Recursos Naturais[270].

Dessa forma, os países em desenvolvimento se propuseram, nas décadas de 1960 e 1970, a eliminar de fato a exploração de seus recursos naturais e a consumar o processo de descolonização. Nas Nações Unidas, que contavam, em 1962, com 59 membros novos, além dos 51 originários, aprova-se a Res. 1803 (XVII), que representa o marco fundamental do princípio em análise[271].

Originariamente, o princípio afirma a soberania do país sobre os recursos naturais em seu território e, mais tarde, se amplia e servirá de base para o pleito de alguns Estados, dentre eles o Brasil, do reconhecimento de sua soberania sobre recursos naturais localizados em zonas econômicas exclusivas[272], como foi o caso da recém incorporada parte do fundo marinho na costa atlântica, vulgarmente denominada "Amazônia Azul", dada suas dimensões, que abrangem a soma da Zona Econômica

---

[266] Para melhor contextualização histórica do Principio da Soberania Permanente sobre os Recursos Naturais ver COSTA, José Augusto. Op. cit. p. 212-216.
[267] SCHRJIVER, Nico. **Sovereignty Over Natural Resources.** Cambridge University Press: London, 1997. p.37 a 41.
[268] SAMPAIO, *et. Al.* op. Cit. P.9.
[269] Direito Internacional do Desenvolvimento.
[270] cf com COSTA, José Augusto Fontoura. Op. cit. 214.
[271] "Dos 51 membros originários da Organização da Nações Unidas (ONU) passou-se a 60, em 1950, e a 110 em 1962, ano da aprovação da Res. 1803 (XVII)". COSTA, José Augusto. Op. cit. p. 215.
[272] Zonas Econômicas Exclusivas reguladas pela Convenção da ONU sobre Direito do Mar.

Exclusiva e Plataforma Continental, num total de 3,5 milhões de quilômetros quadrados.[273]

De acordo com Fontoura Costa, pode-se identificar, porém, duas grandes linhas limitativas e obrigacionais relacionadas com o princípio da soberania permanente dos recursos naturais, a saber: a formação de um Direito Internacional de Proteção dos Investimentos Estrangeiros e a formação do Direito Ambiental Internacional[274].

A internacionalidade dos problemas ambientais, evidente nos âmbitos transfronteiriço (poluição de bacias hidrográficas, proteção de áreas para manutenção de biodiversidade) e mundial (aquecimento global, câmbios climáticos), somam se ao caráter universal do meio ambiente para destacar que embora a soberania continue sendo "o principal elemento na caracterização do direito à prospecção e exploração dos recursos naturais, estas ficam sujeitas a limitações decorrentes da responsabilidade estatal[275]".

Neste sentido a construção de um regime Internacional de proteção ambiental poderia ser um limitador de ações estatais e um mitigador dos direitos soberanos em casos específicos .É importante salientar que essas limitações ao princípio surgem num contexto absolutamente distinto do existente nas décadas de 1960 e 1970.

Nos anos de 1980, a mudança da estrutura mundial dos blocos, coadunado com a decadência do sistema soviético, a estagnação dos países da África e América Latina e o surgimento de potências asiáticas, que criaram condições nas quais os países em desenvolvimento não podiam mais se apoiar nas políticas econômicas baseadas em empréstimos internacionais, "e (...) de sustentar pretensões de soberania em face da pujança da globalização e da perda de apoio político do mundo socialista"[276].

Junte-se a atuação da sociedade civil organizada, que começa a se definir como um ator relevante a manipular eficientes instrumentos de pressão, passando a influenciar tanto países em desenvolvimento, quanto desenvolvidos. Em conseqüência, o papel central auferido ao princípio da soberania permanente sobre os recursos naturais deixa de existir e com isso, as possibilidades de intervenção e regulamentação pautadas apenas pela afirmação de soberania começam a sofrer restrições de ordem política,

---

[273] FAPESP. Amazônia Azul. In http://360graus.terra.com.br/ecologia/default.asp?did=14115&action=news consultado em 06/08/07.

[274] "O principal vetor de proteção internacional dos investimentos estrangeiros vem da conjugação de uma importante e crescente rede de acordos de promoção e proteção recíproca de investimentos (APPRI) com os sistemas internacionais de solução de controvérsias entre investidores e Estado.." op. cit. p. 228

[275] COSTA, José Augusto Fontoura. Op. cit,. 230

[276] COSTA, ibidem. P.231.

econômica e jurídica[277]. Na proporção em que se aumenta a participação democrática, se diminui a margem de manobra dos Estados.

Com a importância crescente das organizações internacionais, intergovernamentais e, mesmo, não governamentais, e com a premente universalização do mercado, a implementação de políticas adequadas aos dias atuais, acabam por desvendar novas formas de compreender e promover o desenvolvimento, que se desloca do estrito eixo da consideração de renda *per capita* para englobar também o índice de desenvolvimento humano[278], que traz em si mesmo a necessária análise frente a padrões de conforto e dignidade, nos quais o meio ambiente deve ser inexoravelmente considerado.

5.2.7.2 Desenvolvimento Sustentável.

A gênese do Desenvolvimento Sustentável ocorreu há 2 mil anos, como sugeriu o juiz Weeraman Tryna, opinando em separado no caso Gabcikovo-Nagymaros de 1997. Entretanto, sua presente abordagem pode ser, talvez, datada de 1980[279], quando a idéia de Desenvolvimento Sustentável foi introduzida na Estratégia Mundial de Conservação, um produto conjunto da União Internacional para Conservação da Natureza (IUCN) [280], o Fundo Mundial da Vida Selvagem (WWF) e do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA)[281].

Tornou-se mundialmente conhecido com o Relatório Brundtland, de 1987, como ficou conhecido o documento elaborado pela Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, intitulado "Nosso Futuro Comum", o qual consolidou a visão crítica adotada pelo modelo econômico dos países industrializados. Em 1986, o relatório do Grupo de Especialistas enumerou 22 Princípios jurídicos de Proteção Ambiental e Desenvolvimento Sustentável. Dentre estes, marcavam presença o Princípio da responsabilidade internacional a fim de evitar danos internacionais; o

---

[277] COSTA, José Augusto Fontoura. Op. cit. p.232-233.

[278] BARRAL, Welber. "Direito e desenvolvimento: um modelo de análise", *in* BARRAL, Welber (Organizador) **Direito e Desenvolvimento**. São Paulo, Editora Singular, 2005, p. 39-41.

[279] Interessante notar-se que na região platina, o que veio a ser conhecido como desenvolvimento sustentável, ou seja um equilíbrio entre exploração e conservação dos recursos naturais a fim de não limitar seu uso a determinado fim, atendendo a necessidade de preservação do bem para as presentes e futuras gerações, já estava expresso na Ata de Santa Cruz de La Sierra, de 1968, e repetida no Tratado da Bacia do Prata, 1970.

[280] estima-se que na década de 1970-1975 autores identificam um "ecodesenvolvimento" antes da expressão desenvolvimento sustentável. Cf com SILVA, Solange Teles da. "A ONU e a Proteção do Meio Ambiente" *in* **Reflexões sobre os 60 anos da ONU.** MERCADANTE, Araminta e MAGALHÃES, José Carlos de. Organizadores. Ijuí: Editora Unijuí, 2005. p. 441-468.

[281] NANDA, Ved. "Sustainable Development, International Trade and the Doha Agenda for Development", *in* **Chapman Law Review**, n. 8, P. 2. Primavera de 2005.

Princípio do Direito à Avaliação de Impacto Ambiental; o Direito Fundamental ao meio ambiente adequado para a saúde e o bem estar; o da Igualdade Intergeneracional e a Conservação Geral; e o do uso sustentável dos recursos naturais[282].

O relatório tinha a finalidade de servir como uma proposta de Convenção para Proteção do Meio Ambiente e o desenvolvimento Sustentável, sem ter sido, porém, aprovado. Os Princípios, entretanto, vieram a encontrar seu lugar na Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, que alçou o conceito de Desenvolvimento Sustentável ao protagonismo mundial[283].

Os Princípios 3 e 4 da Declaração do Rio refletem um novo paradigma sobre Desenvolvimento Sustentável. Seu título vincula, com clareza, Meio Ambiente e Desenvolvimento. Isto sem privilegiar o primeiro, contrariando, destarte, os desejos dos países em desenvolvimento.

A Assembléia Geral da ONU criou a Comissão de Desenvolvimento Sustentável (CDS) para auxiliar a implementação das recomendações e decisões do encontro do Rio. A CDS tem sede administrativa em Nova Iorque e é composta por representantes rotativos eleitos de 53 Estados. Suas competências são, dentre outras, acompanhar o progresso da implementação das recomendações e compromissos derivados do PNUMA e promover o diálogo para construir parcerias entre governos, comunidade internacional e grupos que tenham papel significativo a desempenhar na implementação do Desenvolvimento Sustentável, particularmente povos indígenas, mulheres, jovens, ONGs, cientistas, trabalhadores, agricultores, indústria, comércio e autoridades locais.[284].

Em seção especial de junho de 1997, a Assembléia Geral da ONU asseverou que o progresso pretendido em 1992 havia sido lento em diversas áreas críticas, incluídas as de transferências financeira e de tecnologia, bem como da assistência técnica e de capacitação.

A fim de conquistar a integralidade das medidas pretendidas, a Assembléia Geral estabeleceu metas de erradicação da pobreza, mudança dos padrões de produção e consumo. Água doce, oceanos e mares, florestas, energia, transporte, atmosfera, produtos tóxicos, lixo perigoso e radioativo, terra e agricultura sustentável,

[282] NANDA, Ved. P.3
[283] NANDA, Ved. P. 4
[284] NANDA, Ved. P. 9.

desertificação e irrigação, biodiversidade e desastres naturais foram especificamente visados sob o título "setores e questões"[285].

Entre os meios de implementação estão os recursos e mecanismos financeiros, a transferência de tecnologias ambientalmente significativas, a educação e conscientização, a informação e os instrumentos para medir os progressos foram ressaltados. A seção especial fez recomendações sobre o Programa de Trabalho da CSD para o período 1998-2002, com ênfase na redução da pobreza e nos padrões de consumo e produção.[286]

No encontro de Johannesburgo, os chefes de Estado reafirmaram seu compromisso de alcançar o Desenvolvimento Sustentável e adotaram dois documentos: A Declaração de Johannesburgo sobre Desenvolvimento Sustentável e o Plano de Implementação[287]. No entanto, ao contrario do Encontro do Rio, nenhum instrumento juridicamente vinculante foi produzido e poucos objetivos e calendários foram estabelecidos.[288]

5.2.7.3 Princípio da Proibição de causar Dano em território de outros Estados

Os Estados devem assegurar que as atividades desenvolvidas dentro de sua jurisdição e controle não causarão danos ambientais em áreas de jurisdição e controle soberano de outro.

O conceito de poluição é pela primeira vez definido na Resolução do Conselho da OCDE de 14-11-1974 (C(74)224) como a

> Introdução pelo homem, direta ou indiretamente, de substâncias ou de energia no meio ambiente que causem conseqüências prejudiciais, de modo a colocar em perigo a saúde humana, prejudicar recursos biológicos ou sistemas ecológicos, atentar contra atrativos ('agréments') ou prejudicar outras utilizações legitimas do meio ambiente.[289]

---

[285] NANDA, Ved. P. 10.
[286] NANDA, Ved. P. 10.
[287] "O Plano de Implementação é dividido em 10 seções, concentrando-se em diversas metas críticas para a implementação da Agenda 21. Algumas dessas foram previamente estabelecidas em instrumentos anteriores, incluindo a própria Agenda 21, a Dclaração do Milênio da ONU, a Agenda de Desenvolvimento de Doha, e o Consenso de Monterrey. Estas foram categorizadas sob títulos abrangentes: erradicação da pobreza; modificação de padrões não sustentáveis de consumo e produção; proteção e gerenciamento dos recursos naturais básicos para o desenvolvimento econômico e social; Desenvolvimento Sustentável em um mundo em globalização; saúde e Desenvolvimento Sustentável; meios de implementação; e quadro institucional para o Desenvolvimento Sustentável" *in* NANDA, op. cit. 11.
[288] NANDA, Ved. P. 11.
[289] KISS, Alexandre. Op. cit. p. 68. *Apud* SOARES, op. cit. p. 212.

De acordo com Soares[290], a primeira manifestação expressa do Direito Internacional Ambiental é feita na sentença arbitral de 1941 no caso da fundição Trail entre EUA e Canadá, onde, na falta de estipulação normativa, o tribunal arbitral desvendou a regra proibitiva que constaria depois no Princípio 21 da Declaração de Estocolmo, de causar dano trans-fronteira, consagrado no Princípio 2 da Declaração do Rio:

> Os Estados (...) têm a responsabilidade de assegurar que atividades sob sua jurisdição ou controle não causem danos ao meio ambiente de outros Estados ou de áreas além dos limites da jurisdição nacional.

O conceito de poluição transfronteiriça, que nos serve para compreender o sentido de dano, deve ser lido em correlação aos conceitos trazidos pela Convenção de Espoo sobre 'impacto' e 'impacto transfronteiriço', conforme o documento:

> Artigo 1º, VII – Impacto significa qualquer efeito causado por uma atividade controlada sobre o meio ambiente, inclusive sobre a saúde humana e segurança, flora, fauna, solo, ar, água, clima, paisagem e monumentos históricos ou outras estruturas físicas, ou sobre a interação entre tais fatores, e ainda inclui os efeitos sobre a herança cultural ou condições sócio-econômicas resultantes da alteração de tais fatores.
>
> Artigo 1º, VIII – Impacto transfronteiriço significa qualquer impacto, não exclusivamente de natureza global, dentro de uma área sob a jurisdição de uma Parte, causado por uma atividade controlada, cuja origem física se encontra situada totalmente ou em parte dentro da área sob a jurisdição de outra Parte.

O dever de não causar dano independe da nacionalidade de empresas ou companhias que estejam operando fora de seu território de origem. Assim, a atividade lícita nos termos do direito interno pode gerar responsabilidade internacional para o Estado que a permite.

5.2.7.4 Princípio da Precaução

De acordo com Cristiane Derani, esse é o princípio que corresponde à essência do Direito Ambiental, que indica a atuação racional frente aos bens ambientais, numa espécie de cuidado com a existência ou com o futuro, que vai além das medidas de se afastar o perigo. É uma diretriz que manda precaver-se contra o risco, objetivando

[290]SOARES, op. cit. p. 211.

antever a suspeita de perigo, ou, a garantia de uma margem de segurança fora da linha de perigo.[291]

Devido à dimensão temporal do princípio, que relaciona o presente com o futuro, normas que visem uma prática de apropriação dos recursos naturais de maneira sustentável devem, necessariamente, integrar o planejamento de políticas econômicas, bem como a normatização dessas práticas tendo em conta que a "Precaução ambiental é necessariamente modificação do modo de desenvolvimento da atividade econômica"[292].

Dentre os princípios estudados, o da precaução assume o sentido de princípio diretor a orientar a proteção ambiental como um todo, tanto na esfera nacional como internacional Ainda, é possível afirmar que ele só se realizará completamente se corroborar o respeito a dois outros princípios, o do poluidor pagador e o da cooperação.

Neste sentido, surge a necessidade de pesquisas no campo ambiental a fim de se buscar aperfeiçoamentos na construção de um diferente sistema de apropriação dos recursos naturais, com novas técnicas de reprocessamento dos produtos, considerando já na sua elaboração inicial o passivo a ser gerado, tanto na apreensão desse bem originariamente na natureza, quanto por ocasião de seu posterior descarte.

Precaução é o cuidado que leva, inexoravelmente, ao afastamento do perigo e à segurança ambiental de atividades humanas, resguardando as mesmas possibilidades das quais se dispõe para as gerações futuras. Isso é uma tradução de respeito à existência humana assegurando a integridade da vida.[293]

Com isto, devem ser tratados tanto os riscos iminentes quanto os riscos futuros de certas atividades. Considerando que estes últimos possam não ser exatamente constatados pela tecnologia atual, deve ser o operador do direito guiado pelo bom senso, a fim de elevar o grau de exigência na implementação de atividades potencialmente perigosas através da exigência do uso da melhor tecnologia possível.[294]

De acordo com Silva, o principio da precaução " O principio de precaução pode portanto ser definido como uma nova dimensão da gestão do meio ambiente na busca do desenvolvimento sustentável e da minimização dos riscos. Diante do progresso tecnológico das sociedades contemporâneas, o principio da precaução busca implementar uma lógica de segurança suplementar que vai alem da ótica preventiva e

---

[291] DERANI, Cristiane. **Direito Ambiental Econômico.** São Paulo: Max Limonad, 1997.p.165.
[292] DERANI, op. cit. P. 166.
[293] DERANI op. cit P. 167.
[294] Ibidem. P. 167.

questiona a razão do desenvolvimento das atividades humanas em função de uma melhora qualitativa de vida para o homem no presente e no futuro[295].

Os riscos futuros não eximem a responsabilidade por seu advento, uma vez que, nos casos de danos ambientais, quem sempre paga é a humanidade, que é atemporal.

A articulação desse princípio no Direito Internacional pode ser observada a partir da Convenção de Helsinque sobre a Proteção e Utilização de Cursos de Água Transfronteiriças e de Lagos Internacionais, Convenção OSPAR, no Preâmbulo da Convenção da Diversidade Biológica e do Princípio 15 da Declaração do Rio:

> De modo a proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deve ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos sérios ou irreversíveis, a ausência de absoluta certeza científica não deve ser utilizada como razão para postergar medidas eficazes e economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental.

A compreensão acerca da gravidade do dano ou da intensidade do impacto ao meio ambiente ou a saúde humana deve ser avaliada por estudos prévios no território a ser produzido o evento.

5.2.7.5 Princípio da Prevenção

De acordo com Soares[296], em âmbito internacional, a Declaração de Estocolmo contém princípios que, indiretamente, se referem ao dever de prevenção, enfatizando as responsabilidades de preservação do meio ambiente para a presente e futuras gerações, mediante planejamento ou gestão cuidadosos (Princípio 2), e ainda dispõe dos benefícios da assistência técnica e financeira para o combate de deficiências ambientais geradas por condições de subdesenvolvimento e desastres naturais (Princípio 9).

Em 1989, a Convenção da Basiléia sobre o Controle de Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e seu Depósito, expressou de forma inaugural no preâmbulo que "a maneira mais eficaz de proteger a saúde humana e o meio ambiente dos perigos que esses resíduos apresentam é a redução ao mínimo de sua geração em termos de quantidade e/ou potencial de seus riscos" e continuou no artigo 4º, item 2, a definir que cada Parte deverá tomar medidas adequadas com o fim de

---

[295] SILVA, Solange Teles da. "A ONU e a Proteção do Meio Ambiente" *in* **Reflexões sobre os 60 anos da ONU.** MERCADANTE, Araminta e MAGALHÃES, José Carlos de. Organizadores. Ijuí: Editora Unijuí, 2005.
[296] SOARES, op. cit. p. 581.

assegurar que as pessoas envolvidas na administração dos resíduos acercar-se-ão de todas as formas necessárias a evitar a poluição[297].

A Convenção da Diversidade Biológica de 1992, promulgada no Brasil pelo Dec. 2519/1998, dispõe no preâmbulo que "... é vital prever, prevenir e combater na origem as causas da sensível redução ou perda da diversidade biológica"; a execução desse princípio condiciona os Estados a determinadas atitudes condizentes a perfazerem o mandamento de prever, que é ver com antecipação, antever, prognosticar; conjecturar a respeito de um evento futuro a ser empreendido em prejuízo do meio ambiente e evitar que o evento mais danoso ocorra. É interessante notar-se que a opção em realizar o evento já foi feita. No entanto, há o dever do estatal de acercar-se a todas as medidas existentes a fim de mitigar os danos que a intervenção ao meio ambiente causa.

Isto demanda a avaliação prévia da potencialidade lesiva do evento a ser realizado, e a partir do diagnóstico, a obrigação de se acercar das medidas mitigadoras necessárias para impedir que o impacto maior sobrevenha.

Ocorre que, muitas vezes, a ação a ser desenvolvida dentro de um território pode trazer conseqüências lesivas no território de outro ente soberano; a indagação que se faz então, é se existe a obrigação jurídica de um Estado em informar sobre as atividades que poderiam causar danos além de seu território.

Essa previsão da necessidade de informação foi incorporada em alguns instrumentos convencionais dentre eles a Declaração do Rio que, no Artigo 19, a reconhecer como uma obrigação por parte do Estado, dispondo ainda sobre sua forma, ou seja, a maneira pela qual a informação dever ser feita é por notificação oportuna e prévia.

Em âmbito regional platino, a obrigação de informar está prevista no Estatuto do rio Uruguai de 1976, entre Argentina e Uruguai que, no seu Artigo 7, dispõe sobre a obrigação da parte que projeta a construção de novos canais, a modificação ou alteração significativas dos já existentes ou a realização de quaisquer outras obras de vulto suficiente a afetar a navegação, o regime do Rio ou a qualidade de suas águas, de comunicar à Comissão do Rio (estabelecida pelo Tratado), que determinará de maneira sumária e no prazo de até 30 dias, se o projeto pode ou não produzir prejuízo sensível à outra Parte.

---

[297] MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro.** São Paulo: Malheiros, 13ª edição, 2005. p. 80.

Essa notificação deverá conter os aspectos essenciais da obra, e dependendo do caso, o modo de sua operacionalização e os demais dados técnicos que permitam à parte notificada avaliar o efeito provável que a obra ocasionará à navegação, ao Regime do Rio ou à qualidade de suas águas[298]. Se, por si só, essa disposição poderia ser questionada como um costume aceito entre todos os países, com o Acordo Quadro do Mercosul, ao dispor que adota os Princípios da Declaração do Rio, isso se coloca pacificado, uma vez que a obrigação é expressa.

5.2.7.6 Princípio do Poluidor Pagador

O princípio em estudo foi definido pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, OCDE, em 1974, e pode ser traduzido pela intenção de se internalizarem os custos externos de deterioração ambiental associados à atividade econômica. Impondo-se ao sujeito econômico o custo da diminuição ou o afastamento do causamento de dano[299].

Os custos externos são assim denominados porque é a coletividade, externa ao processo de produção, quem recebe as perdas ambientais, enquanto que os lucros quase sempre se limitam aos atores econômicos. A ferramenta encontrada pelo Estado para internalizar esses custos em diferentes patamares de otimização da proteção do meio ambiente, quer de forma preventiva, quer na mitigação ou compensação dos impactos causados, é a aplicação do princípio do poluidor pagador[300].

Assim, procura-se corrigir esse custo adicional à sociedade, impondo sua absorção, o agente econômico que causa o evento danoso fica responsável pelo pagamento da poluição, por isso o principio também e conhecido como o princípio da responsabilidade.[301]

Na esfera internacional, poder-se-ia pensar na aplicação do princípio mediante um controle do próprio mercado consumidor que selecionaria os produtos que utilizassem técnicas ambientalmente menos impactantes no processo produtivo ou que dedicasse parte do custo do produto a um fundo de proteção ou manutenção do recurso por ele explorado. Se é certo que a imposição de tarifas diferenciadas em razão do processo de produção é uma discriminação proibida pelas regras da OMC, o

---

[298] Consultado texto do Tratado em http://www.ambienteydesarrollo.com.ar/es/images/politicas/estatuto_del_rio_uruguay.pdf 15/01/08.
[299] DERANI, op. cit. P. 158.
[300] SAMPAIO, *et al* op. cit. P.25.
[301] original escrito em alemão, Verantwortungsprinzip, citado por DERANI, op. cit. P.158.

consumidor consciente poderia fazer esse controle do produto através da disponibilização de informações nos rótulos dos produtos[302].

Além disso, no que tange à responsabilidade estatal por dano transfronteiriço, este princípio é fator de objetivação desta responsabilidade, associado aos deveres de informar e de realizar avaliação de impacto. Nos casos de poluição, os mecanismos internacionais de prevenção e solução de controvérsias tendem a ser, portanto, particularmente sensíveis à configuração da responsabilidade do Estado, como, aliás, será visto no estudo do Caso das Usinas de Celulose.

5.2.7.7 Obrigatoriedade de Avaliação de Impacto Ambiental

A obrigatoriedade de avaliação de impacto ambiental como instrumento nacional, nas atividades planejadas e dependentes de decisão governamental e que possam vir a ter um impacto negativo considerável ao meio ambiente esta expresso no Princípio 17 da Declaração do Rio.

De acordo com Soares, as primeiras medidas contra acidentes danosos ao meio ambiente surgiram nas legislações dos Estados industrializados e de economia de mercado que se viram forçados a regulamentar indústrias cuja atividade demonstrava um alto risco de acidente com efeitos negativos exteriores às fabricas. A primeira legislação sobre análise e avaliação de impacto ambiental surgiu nos EUA com o National Environmental Policy Act (NEPA), em vigor desde 1970; seguida por Alemanha em 1971 e França, em 1976. Na América Latina o primeiro país a instituir a avaliação de impacto ambiental foi a Colômbia em 1974, seguido por Brasil em 1980[303].

A primeira convenção multilateral sobre a matéria foi a Convenção sobre Avaliação de impacto Ambiental num Contexto Transfronteiriço de Espoo, Finlândia de 1991; a Convenção de Espoo foi adotada pela Comissão das Nações Unidas para a Europa, sendo EUA e Canadá os dois únicos não europeus admitidos como parte. No preâmbulo da Convenção, os Estados que[304]:

> conscientes das necessidades de explicitamente considerar os fatores ambientais, nas etapas mais iniciais dos processos decisórios, com a aplicação de avaliação de impacto ambiental, em quaisquer níveis administrativos, como instrumento necessário para melhorar a qualidade da

[302] Idéia sugerida por Cristiane Derani em Congresso de Sociologia Jurídica da Law and Society em Julho de 2007 em Berlim, em palestra sobre Rotulagem de Produtos.
[303] Cf com SOARES, op. cit. p. 583.
[304] SOARES, op. cit. p. 585.

> informação apresentada às autoridades decisórias, a fim de que decisões sejam tomadas de forma ambientalmente justificadas, com uma atenção cuidadosa voltada a minimizar significativos efeitos de impacto adverso, particularmente num contexto transfronteiriço.

Na Convenção de Espoo encontram-se, também, definições úteis à operacionalização do Princípio. A avaliação de impacto ambiental, significa um procedimento nacional para avaliar eventuais impactos ao meio ambiente, de uma atividade controla. Atividade controlada é qualquer atividade ou qualquer grande modificação de atividade, sujeitas a uma decisão de autoridade competente, de acordo com procedimentos nacionais aplicáveis.

A Convenção dispõe ainda ser dever do Estado assegurar a oportunidade para as pessoas de uma área que possa ser afetada, de participar em procedimentos relevantes de avaliação e impactos ambientais, em igualdade de condições às pessoas do Estado de origem.

6.2.7.8 Dever de Notificação Prévia

O dever de notificar vem expresso no artigo 2º "c" da Convenção de Espoo como uma obrigação do Estado notificar uma atividade listada no Apêndice I, ao outro Estado e, no dispositivo seguinte, dispõe que no que se refere a atividades não arroladas no Apêndice I, há o dever de ensejar discussões sobre a eventualidade delas causarem efeitos adversos trans-fronteira, a pedido de qualquer das Partes, sendo consideradas como se constantes fossem no rol, conforme critérios elencados no Apêndice III.

O artigo 3º institui deveres de notificar e de responder a notificação, para tanto, estabelece que o dever de notificar está condicionado a maior brevidade possível, deve ser feita em seguida à consulta realizada aos próprios jurisdicionados, e como são procedimentos prévios de avaliação de impacto, devem seguir a mesma cronologia. Deverão constar da notificação[305]:

- informações sobre a atividade controlada, inclusive quaisquer informações disponíveis sobre seu possível impacto transfronteiriço;
- a natureza da possível decisão sobre a mesma e
- uma indicação do tempo razoável dentro do qual seja requerida uma resposta por parte do Estado destinatário da notificação.

[305] SOARES, op. cit. p. 589.

Com relação ao dever de resposta do Estado à notificação, o § 3º determina que ela deve ser dada no prazo especificado na notificação, com indicação do Estado notificado pretender participar dos procedimentos de avaliação de impacto ambiental. Se a parte afetada indicar que não pretende participar dos procedimentos, ou se não responder dentro do tempo especificado, os procedimentos terão seguimento permitindo à parte de origem- notificante- levar a avaliação de acordo com suas leis e práticas nacionais (§4º).

O § 8º estabelece ainda o dever do publico ser informado e poder participar dos procedimentos, apresentando comentários ou objeções à autoridade competente através do Estado de origem.

O dever de notificação prévia e transmissão de informações relevantes sobre atividades potencialmente causadoras de considerável impacto transfronteiriço negativo sobre o meio ambiente está previsto também no Princípio 19 da Declaração do Rio.

Na Bacia do Prata, a obrigação de informar está prevista no Estatuto do rio Uruguai entre Argentina e Uruguai, de 1976, que traz no seu artigo 7 a obrigação à parte que projete a construção de novos canais, a modificação ou alteração significativas dos já existentes ou a realização de quaisquer outras obras de vulto suficiente a afetar a navegação, o regime do Rio ou a qualidade de suas águas, em comunicar à Comissão do Rio (estabelecida pelo Tratado), a qual determinará de maneira sumária e no prazo de até 30 dias, se o projeto pode ou não produzir prejuízo sensível à outra Parte.

Essa notificação deverá conter os aspectos essenciais da obra, e dependendo do caso, o modo de sua operacionalização e os demais dados técnicos que permitam à parte notificada avaliar o efeito provável que a obra ocasionará à navegação, ao Regime do Rio ou à qualidade de suas águas[306].

5.3 Rios Internacionais

A respeito dos rios, é importante observar-se que estes, desde o princípio da civilização, têm nas suas margens a formação dos povoados, sendo úteis no domínio da agricultura mediante a irrigação, da pecuária para saciar os sedentos animais, na indústria por intermédio da geração de energia hidráulica e na recreação através de práticas esportivas, enfim, a todo ciclo de vida de seu entorno, para o qual é essencial.

---

[306] Consultado texto do Tratado em http://www.ambienteydesarrollo.com.ar/es/images/politicas/estatuto_del_rio_uruguay.pdf 15/01/08.

De acordo com a definição do Artigo 108 da Ata do Congresso de Viena, de 1815, um rio internacional é aquele que atravessa ou divide o território de dois ou mais Estados. No primeiro caso, o rio pode ser chamado de rio de curso sucessivo e no segundo caso, rio de fronteira ou contíguo.[307]

Os rios internacionais apresentam a característica comum de servir à navegação internacional, sem deixar, contudo, de serem parte integrante do território do Estado ou dos Estados que atravessam. Emergem, assim, num primeiro momento, pelo menos dois princípios fundamentais em concorrência: o da soberania territorial do Estado ribeirinho e o da liberdade das comunicações provenientes das necessidades do comercio internacional[308].

A teoria da integridade territorial absoluta sustenta que um Estado[309] não pode utilizar um rio internacional de modo a alterar o curso, o volume, ou a qualidade das águas em território vizinho. Essa teoria foi exposta por Max Huber no Tribunal Federal suíço, cuja sentença dispõe sobre o princípio de igualdade dos cantões, ou seja, cada um dos cantões tem a faculdade de aproveitamento exclusivo das águas interjurisdicionais no interior de seu território desde que não provoque aos seus vizinhos situação de inferioridade na possibilidade de uso, ou situação distinta da naturalmente estabelecida.[310]

A noção de uma comunidade de interesses entre os co-ribeirinhos, aparece pela primeira vez em 1929[311], na sentença da Corte Permanente de Justiça Internacional no caso da Comissão Internacional de Oder, referindo-se ao princípio da liberdade de navegação consagrado no Tratado de Versalhes, onde a Corte fundamenta a idéia do direito de passagem numa "comunidade de interesses dos Estados ribeirinhos".[312]

---

[307] BARBOZA, Julio. **Derecho Internacional Publico.** Buenos Aires: Zavalia Editor, 2001. p. 430.
[308] Cf com DINH, *et. Al.* op cit. p. 1257.
[309] BARBERIS, Julio A. e PIGRETTI, Eduardo. **Regime Jurídico del Rio de la Plata**. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1969. p. 15-19.
[310] Oppenheim-**International Law,** seventh edition, edited by H. Lauterpacht, London- New York-Toronto, 1948, t I, p. 430. "it is a rule of international Law that no State is allowed to alter the natural conditions of its own territory to the disadvantage of the natural conditions of the territory of a neighbouring State" *apud* Barberis, op. cit. 96.
[311] As doutrinas que surgiram ao longo do tempo tratavam de descrever a origem das restrições à soberania territorial do Estado recorrendo algumas vezes à figuras de direito privado. Assim, se tem a situação dos co-ribeirinhos assimilada á questão da servidão nascida em função da situação geográfica dos Estados com relação a determinado rio.[311]
Enfim, a limitação da soberania era desenvolvida com o fim de coibir o abuso da soberania territorial consistente na exploração dos recursos naturais sem considerar os Estados vizinhos; se tem também desenvolvida a tese da restrição da soberania territorial do Estado derivada necessariamente do princípio geral do direito internacional, *sic utere tuo ut alienum non laedas.*
[312] Cf com Barberis, op. Cit. 98.

Já a idéia de unidade da bacia fluvial aparece na tese defendida pela Espanha em sua contenda com a França, a propósito do aproveitamento das águas do lago Lanoux. A Espanha se fundamentava nesse princípio para sustentar que a França não poderia realizar, sem seu consentimento, nenhuma modificação nas águas que derivavam do lago e que passariam a território espanhol.

A França reconheceu que utilizava as águas em seu próprio território e alegou que tomara todas as medidas técnicas necessárias para devolver o caudal de água derivado do lago por outro igual, sem nenhum prejuízo; a única diferença seria que a água viria de outro local, mas dado que se tratava de coisa fungível, e que a queixa espanhola não recaía sobre a qualidade da água, não havia nenhum prejuízo em questão.

O tribunal considerou a questão levantada pela Espanha e estabeleceu uma das normas fundamentais em matéria de exploração de rios internacionais: o princípio da unidade da bacia fluvial.[313]

Neste esteio, a ILA define bacia como uma unidade, o que constitui a idéia fundamental das regras de Helsinque[314]. É possível, então, que um Estado parte de uma bacia hidrográfica internacional não seja um Estado ribeirinho, na medida em que a corrente que aflora num território pode ser subterrânea em outro Estado, desde que desemboque conjuntamente com as águas superficiais dos rios componentes da bacia. Abandona-se, deste modo, a noção de Estado ribeirinho.

Os Estados compartilham um recurso que flui de um território a outro, quando sucessivo, e de influência imediata, quando rio de fronteira, onde qualquer evento incidente nas suas águas leva apenas o tempo do caminhar de seu fluxo para afetar território de outro Estado.

Nos rios contíguos, o compartilhamento do recurso é melhor verificável. Talvez por isso, de acordo com Nguyen Quoc Dihn *et al.* "os respectivos Estados se convencem mais facilmente a procurarem um acordo sobre a partilha equilibrada das diferentes utilizações do rio, por auto-limitação mútua das soberanias territoriais"[315]; a contra-partida também é verdadeira, ou seja, nos rios sucessivos é mais difícil a negociação entre Estados.

---

[313] Cf com Barberis, op. Cit. P. 69.

[314]Bacia hidrográfica internacionalé a zona geográfica que se estende pelo território de dois ou mais Estados e está delimitada pela linha divisória do sistema hidrográfico de águas superficiais e freáticas que fluem até uma desembocadura comum. Estado parte na bacia é aquele cujo território abarca uma porção da bacia hidrográfica internacional

[315] DINH, *et al.* op cit. p. 1257.

O uso preponderante dos rios internacionais[316] sempre foi a navegação, tendo a CPJI, inclusive, identificado regras costumeiras sobre o direito fluvial internacional na Europa, que podem ser rastreadas na proclamação do princípio da liberdade de navegação fluvial, feita com a Revolução Francesa.

O Artigo 338 do Tratado de Versalhes, celebrado em 1919, pretendeu também estabelecer como regime definitivo a liberdade de trânsito nas vias navegáveis, sendo, nesse lastro, celebrada a Convenção de Barcelona de 1921.[317]

Na medida em que os usos dos rios se fazem mais intensos e diversificados, começam a aparecer advertências quanto à comunidade de interesses dos ribeirinhos e, também, quanto ao tipo de uso do recurso de água compartilhado e as obrigações advindas dessa natureza comum[318].

A doutrina Harmon[319], patrocinada desde 1895 pelos EUA, assim como a doutrina sustentada por Oppenheim e Fachille[320], embora opostas, de acordo com Barboza, têm fundamento no princípio da soberania territorial, firmado no Direito das Gentes. Portanto, não levam em consideração a natureza essencial da água, nem a interdependência que ela origina entre os ribeirinhos. Nenhuma das duas teorias é aplicada por caracterizar posições extremas[321].

O grande marco na mudança de rumo na consideração sobre os cursos d'água internacionais como uma comunidade de interesses entre os ribeirinhos é a decisão da CPJI sobre a jurisdição territorial da Comissão Internacional do Rio Oder, de 1929. Na consideração a respeito da navegação do Rio, que se aplicava de maneira reflexa a todos os outros usos do Rio e às necessidades vitais que foram aparecendo, a Corte considerou que o curso de água internacional é aquele que atravessa ou separa o território de dois

---

[316] BARBOZA cita Barberis: " fundándose en la opinión consultiva de la CPJI sobre la Comisión europea del Danubio (8-XII-1927) y en la sentencia sobre la Comisión internacional del Oder (10-IX-1929), que la Corte sostiene la existencia de "ciertos principios consuetudinarios" en esta materia. (…) pero señala citando a Berber que dichas normas de costumbre tienen validez regional y que en América del Sud no ocurre este fenómeno". Op. Cit. P. 432.

[317] BARBOZA, op. cit. p. 432-434.

[318] BARBOZA, OP. CIT. 435.

[319]Consultado em 1895 o Procurador geral de Justiça dos Estados Unidos, Mr. Judson Harmon, cujo nome é dado á tese sustentada, em parecer suscitado em litígio com o México sobre a utilização das águas do rio Grande, dispõe que "o princípio fundamental de direito internacional é a soberania absoluta de cada nação, contra todas as outras, nos limites de seu território." Original "The Fundamental principle of international law is the absolute sovereignty of every nation, as against all others, within its own territory". *In* BARBERIS, Julio A. e PIGRETTI, Eduardo. **Regime Jurídico del Rio de la Plata**. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1969.p. 94.

[320] Que consistia em sustentar que um Estado tem direito a continuar recebendo água de mesma qualidade e quantidade sem a menor diferença das condições naturais do curso de água pois a mudança afetaria a intangibilidade da integridade territorial dos outros ribeirinhos. Cf com BARBOZA, op. cit. p. 436.

[321] BARBOZA, op. cit. p. 435-436.

ou mais Estados, e que a solução não estava na idéia de um direito de passagem a favor dos Estados, mas na comunidade de interesses dos ribeirinhos. Considerou, ainda, que essa comunidade de interesses num rio navegável é o fundamento do direito comum, cujas bases essenciais são: a igualdade perfeita de todos os Estados ribeirinhos no uso de todo o curso do rio e a exclusão de todo privilégio de um Estado em relação a outro.[322]

Assim, modernamente, o recurso de água doce passou a ser considerados como um todo, além dos rios internacionais, também seus afluentes e outros elementos hidrográficos, como a bacia de drenagem. Neste sentido, a ILA, na Conferência de 1958, declarou como um princípio de direito internacional que "Um sistema de rios e lagos de uma bacia de drenagem deve ser tratado como um todo integrado"[323].

Outros elementos foram sendo incorporados na consideração do ciclo hidrológico das águas internacionais: além de seu curso superficial, as águas subterrâneas e os glaciais passaram a ser incorporados à unidade baseada no ciclo d'água.

Em 1994, a Comissão de Direito Internacional concluiu seus estudos a respeito de uma codificação dos cursos de água internacionais para usos distintos da navegação e enviou um projeto à Assembléia Geral, no qual recomendava uma convenção como base instrumental[324].

4.4.1 Convenção das Nações Unidas sobre o Direito Relativo à Utilização dos Cursos de Água para Fins Diversos dos de Navegação[325]

A Resolução 2669 da Assembléia Geral da ONU[326], na Sessão XXV, a respeito do Desenvolvimento Progressivo e Codificação das Normas de Direito Internacional sobre os Cursos d'água internacionais, lastreia os antecedentes da Convenção de Nova Iorque.

---

[322] In BARBOZA, p. 437. O autor destaca também trecho da decisão que dispõe: "esta concepción que se basa el derecho fluvial internacional como fue fijado por la Acta Del Congreso de Viena de junio 9, 1815 y aplicado o desarrollado por convenciones siguientes."

[323] BARBOZA, op. cit. p. 438.
Interessante notar-se no anuário da International Law Commission de 1987 a discussão sobre se matém-se a expressão "sistema" ou simplesmente "cursos d'água internacionais", *in* **Yearbook of the International Law Commission**, Volume II, Part I, Nova Iorque, 1988.

[324] BARBOZA, op. cit. p. 440.

[325] Embora o documento ainda não esteja em vigor, sua importância como fonte de Direito Internacional é indiscutível tanto para identificar a incorporação e formação de Costumes, como para estabelecer subsídios às fontes materiais.

[326] Disponível em http://untreaty.un.org/ilc/guide/8_3.htm consultado em 07/10/2007

A Resolução 1401, de 21 de Novembro de 1959, XIV Sessão, é o primeiro documento a considerar a conveniência de estudos preliminares sobre os problemas relativos ao aproveitamento e uso dos rios internacionais.

A Resolução 2669 (XXV) declara, também, a importância desses estudos, baseada no fato de que os recursos disponíveis de água doce são limitados e a necessidade e exigência do gênero humano em relação à água em relação a seu uso é crescente; ressaltando a importância da sua conservação[327].

Após essas resoluções, ficou estabelecido, com base no Artigo 13 da Carta das Nações Unidas, que a Comissão de Direito Internacional deveria empreender, como primeira medida, o estudo do direito dos usos dos cursos d'água internacionais para fins distintos da navegação, visando seu desenvolvimento progressivo à codificação.

Na ocasião, o Secretariado Geral requereu que se desse seqüência aos estudos iniciados pela Assembléia Geral na Resolução 1401 (XIV) a fim de preparar um informe suplementar sobre os problemas jurídicos relativos ao aproveitamento e uso dos cursos d'águas internacionais, levando-se em conta a aplicação recente do seu direito dos cursos na pratica dos Estados e na jurisprudência internacional e, também, os estudos intergovernamentais e não governamentais sobre o tema[328].

Para tanto, foi disposto que as atas da discussão sobre o tema na 25ª sessão da Assembléia Geral, em cumprimento à Resolução 1401 (XIV), fossem transmitidas à Comissão de Direito Internacional.

Os textos internacionais de disposições mais gerais que estão sendo adotados a fim de ajudar na formação de um regime internacional geral para os rios são delineados a partir do confronto de numerosos regimes especiais e têm sido mais um convite à cooperação do que fundamentos de um estatuto único, de acordo com Dinh *et al*[329].

É possível, no entanto, verificar certas tendências gerais que são como "modelos a serem seguidos" como elemento de um tratamento jurídico geral.

A comissão Econômica para a Europa das Nações Unidas, em 1987, publicou princípios relativos à cooperação no domínio das águas transfronteiriças. Do conjunto destes textos é possível se extrair diretivas gerais que a jurisprudência internacional

---

[327] cf com http://untreaty.un.org/ilc/guide/8_3.htm consultado em 07/10/2007
[328] cf com http://untreaty.un.org/ilc/guide/8_3.htm consultado em 07/10/2007
[329] "Apesar dos apelos de uma doutrina antiga (Groius, Vattel) e algumas proclamações de Princípio, nem os rios nem, menos ainda, os lagos internacionais, têm verdadeiramente sido regulamentados por um regime jurídico uniforme. Sem dúvida, pelo menos para os rios, tentou-se em certas épocas definir regras gerais" *in* DINH, Nguyen Quoc. DAILLIER, Patrick e PELET, Alain. Op. cit. p. 1257.

adota e que foram sintetizadas, pela CDI, no projeto de artigos que veio a ser a Convenção de Nova Iorque de 1997[330].

A Comissão de Direito Internacional e, depois, a Assembléia Geral da ONU, na Convenção de 1997, buscou a realização de uma convenção quadro[331], pois reconheceu a especificidade física e política de cada rio, o que impediria, evidentemente, a adesão a um rol de regras gerais que não se harmonizasse com as peculiaridades existentes[332].

A perspectiva geral resultante, portanto, era mais no sentido de estabelecer critérios a serem observados na elaboração de documentos específicos e na resolução de conflitos advindos da multiplicação das diversas utilizações da água de acordo com seu caráter estratégico[333].

Embora a CDI não tenha logrado instituir um regramento mais complexo que abordasse os afluentes, lagos e os recursos hídricos como um conjunto unitário, ela não abandona a noção de sistema, definindo os cursos de água como um sistema de água de superfície e de águas subterrâneas, constituído por suas relações físicas num conjunto unitário e confinante normalmente com um ponto de chegada comum[334].

5.3.1 Regras de Helsinque

As Regras de Helsinque de 1966, bem como a Convenção de Nova Iorque (até sua entrada em vigor)[335], e as Regras de Berlim, são fontes doutrinárias, prevista na alínea ‘d’ do Artigo 38 da CIJ, como recomendações produzidas por intelectuais. Deste

---

[330] DINH, Nguyen Quoc. DAILLIER, Patrick e PELET, Alain. **Direito Internacional Público.** 2 edição. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2003 “todas as fontes são suscetíveis de traduzir, segundo modalidades diferentes, exigências da sociedade internacional” 1258.

[331] Em 1977 foi realizada, em Mar Del Plata, a Conferencia das Nações Unidas sobre Água, em cujo final foi adotado o plano de ação de Mar da Prata, que traz grande número de recomendações relativas à valorização dos recursos de água compartilhados. A Conferencia de Mar del Plata e a Assembléia das Geral das Nações Unidas (resolução 34/186) consagraram a noção de recursos naturais compartilhados que a CDI adotada na convenção de Nova Iorque.

[332] “A CDI tinha inicialmente encarado a possibilidade de adotar no quadro do seu projeto de artigos sobre o direito relativo à utilização dos cursos de água internacionais, para ter em conta o fato de um rio internacional ser não somente uma conduta pela qual a água é encaminhada através do território de dois ou mais Estados, mas que pode comportar igualmente outros elementos tais como afluentes, lagos, canais, glaciares e águas subterrâneas que devido à relação física que existe entre eles formam um conjunto unitário.(relatório da CDI à Assembléia Geral). Devido à hostilidade manifestada por certos Estados, o relator especial propôs o retorno à expressão qualificação de curso de água internacional.” DINH, op. cit. p.1256.

[333] Ibidem p. 1257.

[334] Cf com DINH, et al. (…) p.1256.

[335]“ O consenso de toda fonte relevante, que o costume internacional sobre utilização eqüitativa da água foi cristalizado e codificado com as Regras de Helsinque e a Convenção de Nova Iorque.” DELLAPENNA, op. cit. p. 3.

modo, são fontes materiais e não vinculantes, mas auxiliam na revelação de costume internacional e de PGDI.

As regras estabelecidas em 1966 são aplicáveis à utilização das águas de uma bacia hidrográfica internacional, salvo disposição em contrário, constante em convenção, acordo ou costume vinculativo para os Estados da bacia[336].

Como já se viu na primeira parte do trabalho, o Artigo 2º define bacia hidrográfica internacional, dispondo que:

> consiste na área geográfica que abarca dois ou mais Estados, determinada pelos limites da rede hidrográfica, incluindo as águas superficiais e subterrâneas, que deságuam num estuário comum.

O Artigo 3º define Estado da bacia como aquele "cujo território se encontra parte de uma bacia hidrográfica internacional". Sobre a utilização eqüitativa das águas de uma bacia hidrográfica internacional, o Artigo 4º dispõe que:

> cada Estado tem direito, no âmbito de seu território, a uma quota razoável e eqüitativa nos vários tipos de utilização vantajosa das águas de uma bacia.

A quota razoável e eqüitativa, de acordo com o Artigo 5º, deve ser determinada à luz de todos os fatores relevantes em cada caso concreto, dentre os quais os onze enumerados[337], com a ressalva de que outros poderão ser necessários.

Com referência à atribuição de peso a cada fator, o n. 3 do citado Artigo, dispõe que será:

> determinado pela sua importância em comparação com a de outros fatores relevantes. Ao determinar o que se entende por quota razoável e

---

[336] BROWNLIE, op. cit. p. 261.

[337] Artigo 5º, 2: "a) a geografia da bacia, incluindo, em especial, a extensão da área de drenagem no território de cada Estado da bacia; b) a hidrografia da bacia, incluindo, em especial, a contribuição de água por parte de cada Estado da bacia; c) o clima que influência a bacia; d) a utilização passada das águas da bacia, incluindo em especial, a sua utilização atual; e) as necessidades econômicas e sociais de casa Estado da bacia; f) a população dependente das águas da bacia em cada Estado da bacia; g) os custos comparativos dos meios alternativos de satisfação das necessidades econômicas e sociais de cada Estado da bacia; h) a existência de outros recursos; i) o evitar desperdícios desnecessários na utilização das águas da bacia; j) a viabilidade do pagamento de indenizações a um ou mais dos co-Estados da bacia como um meio de resolver conflitos entre utilizadores; k) em que medida as necessidades de um Estado da bacia podem ser satisfeitas, sem causar prejuízos substanciais a outro co-Estado da bacia."

> eqüitativa, todos os fatores relevantes serão considerados conjuntamente e a conclusão deve ser alcançada com base num exame de sua totalidade.

O Artigo 6º dispõe que uma utilização ou tipo de utilização não tem qualquer preferência inerente sobre qualquer outra e o Artigo 7º estabelece que não se pode negar a nenhum dos Estados uma utilização razoável e atual das águas da bacia em virtude de qualquer pretensão futura de utilização das águas por outro Estado.

O Artigo 8º contém três disposições sobre a utilização das águas.

A primeira é de que uma utilização razoável e atual pode continuar vigorando, salvo se os fatores dessa utilização conduzirem à conclusão de que ela deve ser modificada ou cessada a fim de permitir uma utilização concorrente, ora pretendida, ou que seja com a utilização concorrente, incompatível.

A segunda disposição define o que seja utilização atual:

> a. “uma utilização que seja de fato operacional, é considerada como sendo utilização atual desde o inicio da construção diretamente relacionada com a utilização, ou
>
> b. não havendo necessidade de qualquer construção, a partir da prática de atos de implementação efetiva, à construção comparáveis e
>
> c. essa utilização continua a ser uma utilização atual até o momento em que seja interrompida com a intenção de ser abandonada”.

A terceira é de que uma utilização não será considerada como utilização atual se, no momento de se tornar operacional, for incompatível com a utilização razoável que já existe.

5.3.2 Convenção de Nova Iorque.

Em 1970, a Assembléia Geral da ONU absteve-se de endossar as Regras de Helsinque, e ao invés disso, decidiu requerer à Comissão de Direito Internacional a preparação de um conjunto de artigos sobre o uso não navegável de curso de água internacional. A Comissão não completou o trabalho até 1994. O conjunto de artigos resultante do trabalho da Comissão foi retomado pelos seis Comitês de Direito da Assembléia Geral da ONU, e o resultado foi a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito dos Usos diferentes de navegação dos Cursos de Água Internacional de 1997.

A Convenção de Nova Iorque foi aprovada na Assembléia Geral da ONU por 103 votos, 3 contrários e 27 abstenções. Dentre os países platinos, Brasil e Uruguai aprovaram sendo que os demais se abstiveram de votar.

Ainda não está em vigor, o que deverá acontecer no 19° dia após o depósito do 35° instrumento de ratificação; sua assinatura foi aberta em 21 de maio de 1997, o Paraguai é o único dos platinos que assinou, em 25 de Agosto de 1998.

O documento anuncia, no seu preâmbulo, ter a finalidade de encorajar o desenvolvimento progressivo do Direito Internacional, bem como sua codificação, considerando que isso auxiliaria a promoção e aplicação dos objetivos e princípios consignados nos Artigos 1º e 2º da Carta das Nações Unidas.

A problemática anunciada parte do aumento da necessidade do uso da água, bem como da sua poluição e expressa que o Acordo é uma convenção quadro que irá garantir a utilização, o desenvolvimento, a conservação, a gestão e a proteção dos cursos de água internacionais, assim como a promoção de uma utilização otimizada e sustentável para as gerações presentes e futuras.

O preâmbulo se encerra com a afirmação da importância da cooperação internacional e da boa vizinhança neste domínio específico do DI; declarando também ser consciente a respeito da situação especial e das necessidades dos países em desenvolvimento.

Invocam-se os princípios das Nações Unidas sobre Meio Ambiente da Declaração do Rio e da Agenda 21, ambas de 1992, destacando a valiosa contribuição das organizações internacionais, quer governamentais ou não, para a codificação e o desenvolvimento progressivo do DI.

A convenção de Nova Iorque se justapõe aos regimes existentes de navegação fluvial (Artigos 1º e 3º); sendo que nenhuma prioridade é reconhecida a qualquer destas utilizações[338] (parágrafo 1º do artigo 10).

A Convenção de Nova Iorque contém 37 artigos sobre obrigações comuns aos Estados que compartilham o recurso, a consulta de uns em relação aos outros, a proteção do meio ambiente e a solução de disputas.

[338] Sobre a proibição de um Estado ribeirinho em privar os outros dos usos em potencial sobre o mesmo recurso, o CIJ firmou a importância deste princípio no seu acórdão do caso Gabcíkovo-Nagymaros, a propósito das contra-medidas da Checoslováquia face ás infrações da Hungria nos trabalhos sobre o Danúbio “Além disso, na prática, a colocação em serviço da variante C conduziu a Checoslováquia a apropriar-se, essencialmente para seu uso e em seu proveio, entre 80 e 90 por cento das águas do Danúbio antes de os restituir ao leito principal do rio, apesar do fato de o Danúbio ser não só um curso de água partilhado mas também um rio de fronteira.”

Os artigos referentes à consulta internacional, proteção ambiental e sobre solução de disputas vão bastante ao encontro das previsões das Regras de Helsinque[339].

O debate central trazido pela Convenção de Nova Iorque foi sobre a regra da utilização eqüitativa e a regra da proibição de dano. As duas regras foram finalmente aprovadas pela Assembléia Geral, e compõem uma diretiva a ser seguida (artigos 5º e 7º)[340].

O Artigo 5º estabelece a que a utilização deve ser feita de "maneira razoável e eqüitativa", através do uso eficiente e sustentável, consistente com a proteção do curso d'água.

O Artigo 6º lista de maneira exemplificativa, os fatores a serem considerados de maneira integrada para a distribuição dos recursos:

- Condições geográfica, climática, hidrológica e ecológica;
- Necessidades sociais e econômicas dos Estados;
- População dependente do curso d'água;
- Efeitos do uso de um Estado nos demais territórios;
- Usos potenciais e efetivos do recurso;
- Conservação, proteção, desenvolvimento e fatores econômicos e
- Existência de alternativas para o uso.

Quanto ao dever de não causar dano significativo, há críticas na doutrina referentes a imprecisão da expressão. O dever de não causar dano, já estaria de forma abrangente pressuposto na noção de uso "razoável e eqüitativo" sendo desnecessária a utilização de termo que demandasse posterior definição.

O Dano seria qualquer situação que afetasse um interesse jurídico do Estado, ou, na interpretação conjunta dos termos da Convenção, que afetasse o uso "razoável e eqüitativo" por qualquer dos Estados[341].

De acordo com Helal[342], o dano significativo sempre é resultado de um uso irracional e desigual do curso de água internacional; sendo assim, todo uso irracional é

---

339 DELLAPENNA, Joseph W. **The Berlin Rules on water resources: the new paradigm for internacional water law.** *Villanova University School of Law In* *http://www.ualg.pt/5cigpa/comunicacoes/Berlin%20Rules%20Summary.doc* consultado em 10/03/08. p. 5.

340 DELLAPENNA, op. Cit. p. 4.

341 LOUKA, LOUKA, Elli. **International Environmental Law – Fairness, Effectiveness, and World Order**. Cambridge: Cambridge University Press. 2006. p. 189..

342 HELAL, Mohammed S. **Sharing blue gold: the 1997 UN Convention on the law of the non navigational uses of international watercourses. Ten years on.** Colorado: Colorado Journal of International Environmental Law and Policy, Spring 2007.

ilícito, não que a irracionalidade seja ilícita em si, mas porque esse tipo de uso leva ao dano e consequentemente à ilicitude. O acordo sobre a aplicação prática do aporte eqüitativo e racional de um curso de água internacional, requer o exame de todas as condições relevantes ao fluxo de água considerado e aos paises que o compartilham, a fim de definir o dano na região.

A exigência de notificação prevista no processo de negociação (pacífico) serve de suporte para sua identificação como direito costumeiro; sendo que a parte VI do Acordo estabelece o "fact-finding", ou procedimento de coleta de informações compulsório.

Para conflitos surgidos da inobservância das regras da Convenção, o dever de submissão ao procedimento de inquérito obrigatório antes da resolução jurisdicional ou arbitral internacional da controvérsia.

De acordo com Louka[343], a crítica feita ao texto do Acordo, é a ausência de qualquer disposição sobre a gestão integrada dos recursos hídricos; sem embargo, para o autor, foi o que se poderia ter aprovado em face da resistência de muitos Estados.

Para Dellapenna,[344] embora tenha havido um cuidado de tratamento genérico pelos especialistas da ONU, a Convenção se limitou às questões das águas transfronteiriças e se esquivou de incluir o tratamento das águas subterrâneas, mesmo sabendo que este tema estava diretamente ligado ao do curso superficial de água transfronteiriça.

A água subterrânea e a água superficial são uma mesma coisa: água interconectada que se move em diferentes estágios o ciclo hidrológico. Entretanto, não obstante todos os consultores terem concluído que as águas subterrâneas devessem, inexoravelmente, ser objeto das mesmas regras aplicáveis às águas superficiais, a Convenção de Nova Iorque, adotou uma abordagem extremamente restritiva, incluindo apenas as águas subterrâneas cuja drenagem seja de término comum à água superficial, dentro da definição de curso de água.

Essa definição ignora o fato da água subterrânea poder ser interdependente da água superficial e ainda de seguir outro caminho rumo ao mar, ou a qualquer outro fim, já que possui o seu próprio caminho.

---

[343]LOUKA, op. cit. p. 191.

[344] "Parece que os especialistas se ativeram em codificar o costume internacional ao invés de proceder ao seu desenvolvimento natural." DELLAPENNA, Joseph W. **The Berlin Rules on water resources: the new paradigm for internacional water law.** *Villanova University School of Law In http://www.ualg.pt/5cigpa/comunicacoes/Berlin%20Rules%20Summary.doc* consultado em 10/03/08 p. 6.

5.3.3 Regras de Berlim

Desde 1954, os membros do Comitê de Recursos Hídricos (WRC) da ILA têm estudado o DI das águas transfronteiriças; em 1991 o Comitê recebeu o mandato de rever as regras de 1966 de Helsinque. O informe submetido pelo WRC em 2004 para considerações na Conferência de Berlim foi aprovado pela maioria de seus membros, a decisão, porém, não foi unânime. Em 9 de agosto de 2004 quatro dos vinte e dois membros do WRC veicularam uma nota onde protestam pela rejeição das Regras de Berlim, alegando serem o conjunto de regras "um radical e injustificado desvio do costume internacional existente, sendo capaz, inclusive, de diminuir e influenciar a reputação da ILA no caso de adoção das regras propostas.[345]" Assinam o manifesto Slavko Bogdanovic, da Associação Iugoslava para o Direito das Águas; Charles Bourne, professor emérito de Direito e Presidente da WRC de 1991 a 2000; Stefano Burchi, procurador sênior do Serviço de Direito do Desenvolvimento da FAO, em Roma; e Patricia Wouters, Diretora do Instituto de Pesquisa do Direito Internacional das Águas da Universidade de Dundee.

As razões da discordância são três: a abordagem das águas nacionais, uma extensão não autorizada pela ILA cujo objeto era o estudo de águas transfronteiriças[346]; o tratamento dado ao Princípio da Utilização Eqüitativa; e o uso inadequado da palavra "shall" ou recomendação impositiva, sem alternativa.

O Princípio da Utilização Eqüitativa é usado em DI na forma como aparece no art. 4º das Regras de Helsinque e estipula que o Estado da bacia é titular para a repartição eqüitativa e racional dos benefícios dos usos das águas de uma bacia de drenagem internacional. Isso, de acordo com os dissidentes, é o reconhecimento de que os Estados da bacia têm direito ao benefício de seu uso, mas não a uma repartição igual de suas águas. A WRC, em 2004, não mencionou essa mesma regra costumeira, pois, nas Regras de Berlim, não há menção a um direito ou titularidade dos Estados da bacia a compartilhar o beneficio dos usos da água, mas somente a obrigação de administrar as

---

[345] "The adoption of the rules now proposed in the Report of the WRC would mark a radical and unwarranteddeparture from existing customary law; it would diminish the influence and reputation of the ILA." *In* http://www.internationalwaterlaw.org/intldocs/ila_berlin_rules_dissent.html consultado em

[346] "The separation … between the transboundary … and 'all' waters is perforce imperfect, as remnants of transboundary waters are to be found scattered in other chapters of the new rules. There persists as a result an impression of lumping together quite different things … the concept of 'equitabilty' has historically been used in reference to transboundary waters, while the composite triad equity/efficiency/sustainability permeates much current domestic water law thinking and legislative reform."

águas de uma bacia de drenagem internacional de maneira eqüitativa e racional (art. 12); e nesse gerenciamento abster-se de e prevenir-se de atos e omissões que causem dano significativo a outro Estado, havendo de se considerar o direito de cada Parte da bacia a fazer uso eqüitativo e racional da água (art.16).

A tônica desse resguardo aparece como um desenvolvimento das regras de DI da Proteção Ambiental, sendo o direito internacional das águas considerado de forma incidental durante todo o enquadramento do direito internacional ambiental. A evidencia disso está em subordinar a utilização eqüitativa à proibição de dano, erodindo o fundamento base das Regras de Helsinque e posteriores resoluções da ILA, Acordo de Nova Iorque e julgamento da CIJ no caso Gabcikovo-Nagymaros.

A outra crítica feita foi o emprego de imposições ao invés de preferências de condutas ou alternativas, isto é, regras da lei, *lex lata*, das regras que emergem da lei, de *lege ferenda*, ou simplesmente regras de recomendação. A maioria das regras formuladas como mandamentos não encontram respaldo adequado no direito costumeiro e deveriam ter sido expostas de forma não obrigatória.

A crítica mais importante dentre todas é a de que as Regras de Berlim se propõem a ser o progressivo desenvolvimento do costume internacional, sendo que a essência de uma regra costumeira está nela governar de fato as situações e ser posteriormente percebida como uma prática aceita mesmo sem nenhuma imposição[347].

Para contestar estas críticas em artigo acadêmico, Dellapenna[348], que foi relator da Regras de Berlim, sustenta que estas constituem um novo paradigma para o tratamento dos Recursos Hídricos, pois regulam a água, independentemente de sua fronteira territorial, ou seja água nacional e internacional. Afirma, em seguida, que vários artigos estão concretamente apoiados no DI dos Direitos Humanos e são tão certos que estão fora de questão; outros têm sólidos suportes em acordos internacionais ambientais que estão em vigor e são amplamente seguidos mesmo pelas nações que não os ratificaram. Por conseguinte, a ILA consolidou regras que foram elaboradas a partir de uma correta e verdadeira sumarização do corrente estado do costume internacional.

---

[347] Cf com It would hardly be proper for the ILA to adopt the rules proposed by WRC as being rules of existing customary international law when the WRC itself is uncertain whether or not these rules are yet law? Is it sufficient to rely on the belief of some members of the WRC that, even if its proposed rules are not law, they will ultimately and inevitably emerge as customary international law? Incidentally, is it accurate to say, as is done in the statement quoted above, that the ILA has made a "judgment" about the emerging rules of international law?

[348] DELLAPENA, op. cit. p. 9.

Neste sentido, o autor defende que o conjunto de Princípios Gerais trazidos pelo documento se propõe a ser aplicável às águas nacionais e internacionais, com ênfase no tratamento hidrológico integrado, como componentes de um mesmo ciclo de água e necessário tratamento integrado de águas superficiais e subterrâneas. O âmbito material alcança o ambiente sistematicamente relacionado, a obrigação de proteção de fluxos ecológicos e a prevenção de introdução de espécies alienígenas, a obrigação de prevenção, eliminação, redução, ou controle da poluição e a gestão integrada dos recursos naturais:

- participação pública (arts. 4, 17-21, 30, 69-71);
- obrigação do uso dos melhores esforços para alcançar o gerenciamento conjunto (arts. 5, 37);
- gerenciamento integrado das águas (arts. 6, 22-24, 37-41);
- busca da sustentabilidade na exploração do recurso (arts. 7, 10(1), 12(2), 13(2)(h), 22, 23(1), 29, 35(2)(c), 38, 40, 54(1), 58(3), 62, 64(1)); e
- minimização dos danos ambientais (arts. 8, 13(2)(i), 22-35, 38-41).

Talvez a inovação mais significativa das Regras de Berlim esteja no capítulo VIII, sobre água subterrânea[349], a qual vai além da obrigação de gestão conjunta entre águas superficiais e subterrâneas, de modo a abranger regras particulares que se aplicam, especificamente, ao gerenciamento de um aqüífero. É explicito que essas regras se aplicam a todos os aqüíferos, não importando se o aqüífero é conectado à água superficial ou se ele recebe qualquer recarga posterior significativa (artigo 36).

O conjunto de Princípios aplicáveis somente às águas internacionais, está relacionado em grande parte, ao reconhecimento da gestão compartilhada, são eles:

1. Cooperação (arts. 9(2), 10, 11, 32-35, 42, 56-67);
2. Utilização Equitativa (arts. 12-15, 42) e
3. Evitabilidade de dano transfronteiriço (arts. 16, 42).

Ao tomar em conta os argumentos favoráveis e contrários às Regras de Berlim, Canelas de Castro[350], um dos 18 membros que as aprovaram, baseia-se em Thomas S. Kuhn[351], identifica o período atual do Direito Internacional da Água como sendo de

[349] As Regras de Seul, aprovadas pela ILA em 1986 como um suplemento das Regras de Helsinque para o tema de água subterrânea, dizia somente que a regra aplicada à água subterrânea era a mesma aplicada a água superficial. A Convenção de Nova Iorque disse ainda menos sobre água subterrânea. DELLAPENNA. Op. cit. p.6.
[350] CANELAS DE CASTRO. Op. cit. p. 3-5.
[351] Thomas S. Kuhn, *The Structure of Scientific Revolutions*, 2nd. ed., Chicago, 1970. *Apud* CANELAS DE CASTRO.

convivência de dois paradigmas, o que é natural por um certo período de tempo, até que o novo paradigma prove ser a melhor verdade adquirida em relação a matéria a que se propõe, fornecendo soluções mais satisfatórias onde o conhecimento partido do paradigma antigo não seja mais eficiente[352]. Desta maneira, reconhece que as Regras de Berlim não retratam o Direito Costumeiro, mas, ao mesmo tempo, apresentam potencial para virem a ser aceitas mediante um consenso a ser formado, sobretudo nos aspectos que abrangem campos temáticos que ainda não foram regulados.

Assim, embora não possam ser identificadas como expressão de costume existente, as Regras de Berlim propugnam mudanças necessárias no comportamento dos Estados, inclusive na sua política interna, abandonando o simples justificador discricionário das ações estatais com base no poder soberano de dispor sobre os recursos em seu território, para a assunção de seu papel funcional, capaz de revelar que o Direito Internacional não é um cenário ao arbítrio da vontade estatal, mas palco de ações responsáveis visando a evolução da humanidade numa terra cada vez mais sem fronteiras.

6. Direito Internacional Regional[353]

A maior parte dos acordos regionais existentes, mesmo antes da Convenção de Nova Iorque de 1997, se referiam ao "dano significativo" e à "utilização eqüitativa" do curso de água internacional.

O termo eqüidade (equity) não é o mesmo que igualdade (equality). Pelo contrário, a configuração de poder entre os co-ribeirinhos em uma região e, especialmente, a existência de um Estado com tendências hegemônicas conformou muitos dos acordos e sua execução, como por exemplo Acordo entre Reino Unido e Egito de 1929 que estabelecia em 12:1 a quantidade de água a ser utilizada.

O acordo entre Estados Unidos e México demonstra, também, que as questões da quantidade e qualidade da água não são separáveis na prática. O México recebia a água prometida pelos Estados Unidos, mas esta era de tão baixa qualidade que causava

[352] CANELAS DE CASTRO. Op. cit. p. 7-8.
[353] Para a situação na qual um rio está sujeito a um tratado especifico, se diz que o rio está internacionalizado, e, então o que o rege é o direito internacional particularizado no tratado respectivo e subsidiariamente o DI geral. Cf com BARBOZA, op. cit. p. 431.

mais mal que bem. O acordo também demonstra que a gestão das águas subterrâneas e de superfície não podem ser a substancialmente separadas[354].

Em outras palavras, eqüidade em acordos regionais não significa a busca de um ideal abstrato de igualdade baseada em uma condição inicial de ignorância absoluta quanto às futuras configurações de poder.

A estratégia dos Estados mais fracos é a de continuar suas demandas para suprir necessidades de médio ou curto prazo, ao invés de estabelecer agressivos planos futuros de crescimento que seja intensivos em água. Mais do que isso, os Estados fracos vêm tentando se alinhar contra uma potência hegemônica regional para poder discutir em outro contexto um melhor plano de utilização eqüitativa[355].

Quanto à gestão integrada e conjunta dos recursos de água, o Reno possui o sistema mais tradicional, sendo que, com um sistema de informação eficiente de substancias perigosas, constataram-se melhoras significativas na qualidade da água. A maioria das substâncias perigosas tem concentrações inferiores aos valores das metas estabelecidos pelas partes; no entanto, substâncias como mercúrio, cádmio e PCBs, ainda são encontradas em altas concentrações[356].

O sucesso do regime é relacionado com os recursos dos países signatários, que são países europeus ocidentais importantes. O pequeno número de Estados-partes também facilita o monitoramento e o cumprimento das diretivas.

A Diretiva Quadro sobre Água da União Européia se desenvolve no contexto de uma organização madura, que está na fronteira entre um estado federal e um ente internacional, e talvez possa não ser um modelo realista para outras regiões. Como o regime da bacia do Indo demonstra, a gestão integrada de bacia hidrográfica não é ainda uma opção palpável para certas regiões, especificamente regiões caracterizadas por relações de beligerância entre os co-ribeirinhos[357].

A seguir, expor-se-á, em breves linhas, os principais recursos hídricos e seus sistemas pelo mundo.

---

[354] LOUKA, op. cit. 243.
[355] LOUKA, op. cit. p. 179.
[356] LOUKA, p. 235.
[357] LOUKA. P. 213.

6.1 África

Há, na África, três principais regiões cujos regimes jurídicos de rios internacionais merecem atenção: a do Nilo, a região da Comunidade Sul Africana de Desenvolvimento e a do Niger[358].

A bacia do Nilo, antes de alcançar o Mediterrâneo, passa por Uganda, Sudão, Etiópia e Egito, embora suas águas alcancem, também, Burundi, Congo, Eritréia, Quênia, Ruanda e Tanzânia. Em 1902 já havia um acordo entre Reino Unido e Etiópia, o qual estabelecia a necessidade de autorização prévia, britânica e sudanesa, para construir em território etíope. No entanto, o tema da repartição da água foi tratado de maneira mais profunda no Acordo entre Reino Unido e Egito, de 1929, o qual favorecia este segundo país, que teve o aproveitamento da água garantido em uma proporção de 12 para 1. Depois da independência, as antigas colônias britânicas renunciaram, evidentemente, a este acordo. Em 1959, houve um novo acordo entre Egito e Sudão, no qual se adotou um enfoque baseado nas necessidades, sem, no entanto, afastar os direitos egípcios baseados nos usos tradicionais. Os países menores, incapazes de se articularem para negociar melhores posições, não conseguiram maiores benefícios.

Na região da Comunidade Sul-Africana de Desenvolvimento (CSAD)[359] há acordos relativos ao uso dos rios Zambezi, Incomati e Maputo. Em 1987, Zâmbia e Zimbábue celebraram um tratado para a divisão da energia elétrica, o qual conta com um conselho, uma autoridade e diretores técnicos. Não obstante, o acordo ambiental, do mesmo ano, não logrou êxito na implementação de um plano de ação.

Em 1995, a CSAD celebrou um acordo guarda-chuva, o qual trouxe o conceito de gestão integrada e a gestão eqüitativa de recursos do Zambezi e Incomati-Maputo. Trazia, como seus princípios, a existência de interesses comuns e necessidade de utilização eqüitativa, o equilíbrio para o desenvolvimento com melhoria ambiental, a necessidade de permissões prévias para o despejo de resíduos, a notificação em caso de emergência e o caráter inviolável dos cursos d'água. Emendado em 2000, para se adequar à Convenção de Nova Iorque, de 1997, incluiu novas regras ambientais específicas.

Para o sistema do Incomati-Maputo, depois do fim do Aparteid, foi possível a celebração de um acordo provisório entre África do Sul, Moçambique e Suazilândia,o

[358] De acordo com LOUKA, op. cit. p. 193-9
[359] LOUKA, op. cit. p.199-207.

qual também utilizou os conceitos da Convenção de Nova Iorque e buscou o estabelecimento de um sistema flexível para a gestão dos usos.

Na região do Niger[360], que envolve Burkina Faso, Benin, Camarões, Chade, Costa do Marfim, Guiné, Mali, Niger e Nigéria, houve um regime estabelecido nos anos 1960, o qual foi revisto nos anos 1980, e que criou uma Autoridade da Bacia do Niger. Seus objetivos são bastante amplos, incluindo estatísticas e planejamento, desenvolvimento de infra-estrutura, controle da utilização da água, controle e preservação ambiental, navegação e financiamento de projetos e trabalhos.

Em geral, o estudo dos regimes africanos permite observar a necessidade de reestruturação da distribuição de usos e direitos após os regimes coloniais, os quais, nas mais das vezes, se mantiveram ativos até depois da Segunda Guerra Mundial. A presença de países com maior poder relativo, como o Egito e a África do Sul, resulta em mais direitos para estes paises, em detrimento das nações mais frágeis, as quais dificilmente conseguem se articular internacionalmente, mesmo com algum auxílio de agências e organismos da ONU.

Não obstante, é bastante clara a difusão dos padrões internacionais, sobretudo aqueles propostos na Convenção de Nova Iorque, a qual, em que pese não haver entrado em vigor, funciona como um marco e um paradigma para o estabelecimento de regras e obrigações em acordos regionais. Do mesmo modo, parece que alguns direitos começam a ser garantidos para os países de menor poder relativo.

6.2 Ásia

Neste tópico, tratar-se-á de três regimes: do Mekong, do Indo e do Ganges.

O Mekong se estende pelos territórios da China, Myanmar, Laos, Tailândia, Camboja e Vietnã. Em 1957 foi estabelecido o Primeiro Comitê, o qual utilizou ajuda externa para a instalação de estações hidrológicas e meteorológicas, além da realização de levantamentos sociais. Estabelece conceitos de prioridade de uso e de uso eqüitativo, bem como processos para estudos e possível compensação dos países prejudicados. Não obstante, com a diminuição da ajuda externa, o Comitê perdeu muito de sua força. Em 1975 é feita uma Declaração de Princípios, com fortes influências das Regras de Helsinque. Em 1995 se celebra um Acordo para o Desenvolvimento Sustentável da Bacia do Rio Mekong, em que China e Myanmar figuram apenas como observadores, sem tomar parte na Comissão da Bacia, a qual

[360] Cf com LOUKA. Op. cit. 207-9

coleta informações e avalia a realização de projetos. Não obstante, sua atuação efetiva é fraca e, em geral, os Estados realizam as ações que lhes resultam mais convenientes[361].

O Indo abrange a Índia e o Paquistão, tornando-se um rio internacional a partir do processo de independência e partição e, portanto, tendo seu regime eivado de tensões políticas desde o início. Depois de impasses na década de 1940, foi proposta a criação de um sistema integrado de gestão, o qual, apesar do apoio internacional, não prosperou. Ao fim e ao cabo, a solução que se apresentou como mais adequada foi a do Tratado de Água do Indo, o qual dividiu geograficamente o aproveitamento dos recursos hídricos, ficando os rios ocidentais (Sutlej, Beas e Ravi) para a Índia e os rios orientais (Indo, Jehlum e Chenab) para o Paquistão [362].

O Ganges, entre a Índia e Bangladesh, segue uma situação geopolítica similar à do Indo. Do mesmo modo, o sistema de gestão compartilhada mediante um Comitê Conjunto, criado em um acordo provisório em 1977, não prosperou, resultando na não renovação deste tratado em 1982. Apenas em 1996 se chegou a um novo tratado, o qual faz diversas referências à Convenção de Nova Iorque, e se limita a dividir o aproveitamento do rio, com 50% para cada parte da energia gerada pela represa de Farakka (Índia)[363].

O caso do rio Mekong sugere que o sucesso de instituições para a realização de estudos e projetos apoiados em ajuda externa não garante o aprofundamento ou a continuidade de sistemas de gestão conjunta, especialmente quando atores de maior peso econômico e político – como, no caso, a China – se ausentam do processo e o descumprimento contumaz das sugestões e recomendações do órgão gestor não acarreta maiores conseqüências. Por outro lado, os casos do Indo e do Ganges sugerem que a gestão compartilhada não se mostra eficiente quanto há tensões políticas de grande monta entre os participantes, sendo, por vezes, preferível um acordo claro de distribuição, mesmo que apoiado em um sistema de consultas *ad hoc*.

6.3 Oriente Médio

Serão estudados, nesta região, os casos do rio Jordão e dos rios Tigre e Eufrates.

O Jordão tem nascentes em Israel, Líbano e Síria (Colinas de Gola, sob controle israelense desde 1967), alcançando, também, a Jordânia. Há um acordo de 1994 entre Israel e Jordânia, onde há poços israelenses, o qual reconhece a escassez de água e

[361] Cf LOUKA. Op. cit. 209-12.
[362] Cf LOUKA. Op. cit. p.212-13
[363] Cf com LOUKA. Op. cit. 214-18.

estabelece regras sobre armazenamento, qualidade e proteção, estabelecendo uma Comissão Conjunta. O acordo não faz menção à utilização eqüitativa, embora apresente um compromisso de entrega de água à Jordânia, o qual não tem bases de execução[364].

Os rios Tigre e Eufrates banham a Turquia, o Iraque e a Síria. Há uso de água pela Turquia, o país à montante, em projetos de desenvolvimento da Anatólia, com represas para geração de energia. Reduções sensíveis (30 a 55% para a Síria, 80% para o Iraque) do fluxo d'água.[365]

Ambos os casos indicam a predominância de países de maior poder estratégico relativo, evitando a entrada em cena de considerações a respeito do uso eqüitativo da água, ou apontando para promessas sem bases jurídicas efetivas. A maior escassez de água na região e o afloramento de tensões políticas e estratégicas de monta são fatores importantes que barram a difusão dos padrões da Convenção de Nova Iorque ou das Regras da ILA.

6.4 Europa

Na Europa, a partir do projeto da Comissão das Nações Unidas para a Europa, celebrou-se em Helsinque, em 1992, a Convenção para a Proteção e o Uso de Recursos Aquáticos Transfronteiriços e Lagos Internacionais[366], a qual cuidou dos impactos transfronteiriços da poluição, adotando o controle da poluição na fonte e os princípios do poluidor pagador e da precaução, além de propugnar a troca de informações entre os Estados ribeirinhos. A Convenção tem dois protocolos, um sobre saúde, já em vigor, e outro sobre responsabilidade civil, sem ratificações suficientes até o momento[367].

No âmbito mais estrito da União Européia, está em vigor a Diretiva Quadro sobre Água, a qual adota, sistematicamente, a gestão compartilhada. Suas finalidades são a prevenção da deterioração e a obtenção de um bom estado das águas, a regulação para eliminar substâncias perigosas e a regulação da oferta e procura da água. Organiza, para tanto, as bacias hidrográficas em distritos, os quais são responsáveis pelo estabelecimento e cumprimento de planos de gestão, que incluem a descrição da área coberta pelo distrito, a descrição dos procedimentos e atividades humanas, o mapeamento das áreas protegidas, a lista dos objetivos ambientais e a análise econômica

[364] LOUKA. Op. cit. p.218-22.
[365] LOUKA. Op. cit. 222-3.
[366] Ratificada por 36 países da Europa e da Ásia. Dados em http://www.unece.org/env/water/status/lega_wc.htm, consultado em 22 de março (dia mundial da água) de 2008.
[367] http://www.unece.org/env/water/text/text_protocol.htm, consultado em 22 de março de 2008.

do uso da água. Cria, além disto, um sistema de incentivo à participação pública na gestão da água e sistemas de avaliação da aplicação dos planos de gestão, os quais devem alcançar metas gerais estabelecidas internacionalmente[368].

Em âmbito bilateral, há o Acordo Franco-Suíço sobre o Aqüífero Genebrino, o qual estabelece um sistema cooperativo para a garantia da recarga, mediante monitoramento e financiamento de recarga artificial. Há uma Comissão, a qual tem competências consultivas e de preparação de estudos.

No Reno, por seu turno, há um sistema já tradicional, o qual é marcado pelo bom funcionamento. Partindo da Convenção para a Criação de uma Comissão Internacional para a Proteção do Reno, em 1963, agregaram-se as convenções de 1976 – sobre poluição química e sobre poluição por cloridros, que estabelecem um sistema de contribuições dos interessados, sem seguir o princípio do poluidor pagador. Algumas dificuldades de implementação levaram a uma reclamação à Corte Permanente de Arbitragem[369], cuja decisão foi pela inaplicabilidade do princípio do poluidor pagador por não fazer parte do Direito Internacional geral. Não obstante, a França foi condenada a pagar compensação por haver ultrapassado as emissões ajustadas em um protocolo à Convenção de 1963[370]. Ao assinarem a Convenção do Reno de 1999, que entrou em vigor em 1º de janeiro de 2003, os países da bacia – Suíça, França, Alemanha, Luxemburgo e Holanda – reafirmaram e aprofundaram os termos de seu acordo, incluindo o princípio da precaução, o princípio do poluidor pagador e o dever de pagar compensação, associado à implementação de medidas técnicas[371].

Mais recente, o sistema da Convenção do Danúbio, de 1999, que envolve Alemanha, Áustria, Bósnia-Herzgovina, Bulgária, Croácia, República Checa, Eslovênia, Eslováquia, Sérvia e Ucrânia, adota os princípios da precaução e do poluidor pagador, além de conter a recomendação do emprego da melhor prática ambiental disponível. Por envolver vários países em transição do comunismo, é um importante instrumento de difusão de padrões ambientais e de facilitação da realização de estudos por uma Comissão, que inclusive, já identificou como as principais fontes de poluição os químicos, comida, polpa de celulose e indústrias de papel[372].

Embora não esteja, a rigor, na Europa, o sistema do Mar Aral, baseado no Tratado de Almaty, de 1992, é um importante caso para compreender o desempenho de

[368] Cf com LOUKA. Op. cit. p. 225-30
[369] http://www.pca-cpa.org/showpage.asp?pag_id=1156
[370] Cf com LOUKA. Op. cit. p. 231-5.
[371] http://iksr.de/, consultado em 22 de março de 2008.
[372] Cf com LOUKA. Op. cit. p. 235-6

países em transição. Envolvendo Cazaquistão, Quirguistão, Tajiquistão, Turcomenistão e Uzbequistão, trata de região onde ocorreu um verdadeiro desastre ambiental, com a redução pela metade do volume aquático do Mar de Aral e poluição de águas superficiais e subterrâneas. Com estrutura institucional composta por uma Comissão, um Comitê Executivo e um Fundo Internacional, busca organizar a alocação da água, o aproveitamento do potencial hidrelétrica e a melhoria de padrões ambientais. Não obstante, há críticas à falta de clareza dos âmbitos dos organismos envolvidos e a sua sobreposição de competências, bem como à pulverização de esforços.

A análise dos diversos casos europeus apontam para uma maior eficiência dos instrumentos institucionais de gestão conjunta nas relações entre países industrializados e politicamente estáveis. Onde a transição do comunismo para o capitalismo e dos governos autocráticos para as democracias de corte ocidental, não se completaram e concretizaram, a simples adoção de uma estrutura institucional internacional não parece ser suficiente para produzir efetiva cooperação. No caso do Reno e do Aqüífero Genebrino, por seu turno, as estruturas internacionais se apresentam como meios eficientes. No caso do Danúbio, a participação de países da zona da União Européia e de Estados com pretensões de acesso parece facilitar a difusão de padrões ambientais elevados.

6.5 América

América do Norte

Estados Unidos e Canadá estabeleceram, no Tratado sobre Fronteiras, de 1909, uma Comissão Internacional Conjunta, a qual tem competências para aprovar pedidos governamentais para projetos de desenvolvimento na área transfronteiriça, realizar seu monitoramento e auxiliar, como órgão consultivo, na solução de controvérsias (mais de 103 até hoje). O Tratado esclarecia o compromisso de não afetar o outro lado da fronteira, seja pela invasão da água, seja pela poluição – o que é notável para a época.

Em 1961 é realizado um Acordo sobre o Rio Columbia, que foi um dos primeiros a falar de gestão compartilhada. Em 1972 foi celebrado um Acordo sobre a Qualidade dos Grandes Lagos, com emendas em 1983 e 1987, o qual buscou a eliminação e redução de substâncias perigosas e o estabelecimento de zonas de proteção em áreas ameaçadas. Ambos estes acordos indicam a Comissão Internacional Conjunta como órgão.

As relações entre Estados Unidos e México, no entanto, são mais tumultuadas que as com o Canadá. Em 1906, o Tratado do Rio Grande estabeleceu o dever dos Estados Unidos transferirem, sem custo, água para o México. Não obstante, isto não

implicava em que esta água fosse de qualidade. Em 1944, celebrou-se um tratado que abrangia, além do Rio Grande, o Colorado e o Tijuana, o qual estabeleceu uma Comissão Internacional para Águas de Fronteira. Apesar deste tratado não lidar com o problema da poluição, a aguda salinização detectada nos anos 1960 levou a um acordo, em 1973, que garantia uma melhor qualidade da água transferida para o México.

Os casos norte-americanos são importantes exemplos do funcionamento de instituições para a gestão dos rios. Nas relações com o Canadá, a Comissão Internacional Conjunta tem se mostrado um instrumento importante e respeitado para a solução das questões referentes ao uso da água, repartição de seus benefícios e proteção ambiental. No caso mexicano, por seu turno, a Comissão Internacional para Águas de Fronteira não teve um papel decisivo na gestão ambiental, o que, possivelmente, se deve ao fato de que a parte política e economicamente mais frágil, o México, ser também o país à jusante.

América do Sul

Além da Bacia do Rio da Prata, as duas principais bacias internacionais da América do Sul são a Amazônica e a do Orenoco.

A primeira, que tem a maior vazão específica do mundo, banha a Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela. O rio Amazonas nasce no Peru, na Cordilheira dos Andes, onde recebe o nome de rio Marañón; ao entrar no Brasil é chamado de Solimões e ao se juntar ao Negro passa a ser conhecido como Amazonas[373].

O principal instrumento internacional da região é o Tratado de Cooperação Amazônica (TCA), assinado por oito países em 3 de julho de 1978 e em vigor desde 2 de agosto de 1980. As finalidades do TCA são: promover o desenvolvimento harmônico da Amazônia, a distribuição eqüitativa dos benefícios do desenvolvimento para elevar o nível de vida de seus povos; a promoção do desenvolvimento regional; o equilíbrio entre desenvolvimento econômico e preservação do meio ambiente; o uso racional dos recursos naturais com resultados mutuamente proveitosos.

Em 14 de dezembro de 1998 foi assinado em Caracas o Protocolo de Emenda, que vigora desde 02 de agosto de 2002, por meio do qual se deu a criação da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica OTCA, com personalidade jurídica internacional, competente para celebrar acordos com as Partes Contratantes, com

[373] http://pt.wikipedia.org/wiki/Bacia_do_rio_Amazonas consultado em 12/03/08.

Estados não-Membros e com outras organizações internacionais. Criou-se, também, uma Secretaria Permanente, com sede em Brasília, encarregada de implementar o Tratado de acordo com as resoluções adotadas nas Reuniões dos Ministros das relações Exteriores de cada país e do Conselho de Cooperação Amazônica, com a função de coordenar os planos de trabalho e programas de atividades. Seu orçamento deverá ser aprovado pelo Conselho de Cooperação.

A secretaria Permanente poderá assinar acordos em nome do OTCA desde autorizada pelas Partes Contratantes por unanimidade[374]. Desde o estabelecimento da Secretaria Permanente, foram implementados os seguintes acordos e projetos:

Carta de entendimento entre a OTCA e o Comitê Intergovernamental Coordenador dos Países da Bacia do Prata (CIC)

Memorando de Entendimento entre a OTCA e a Comunidade Andina (CAN)

Memorando de Entendimento entre a OTCA e a Coordenadoria das Organizações Indígenas da Bacia Amazônica (Coica)

Acordo Marco entre a OTCA e a Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS) / Organização Mundial de Saúde (OMS)

Memorando de Entendimento entre a OTCA e a OEA para o projeto

Acordo entre a OTCA e o BID - Fortalecimento da Gestão Regional Conjunta para o Aproveitamento Sustentável da Biodiversidade Amazônica[375]

A Bacia do Orenoco é dividida entre Colômbia e Venezuela, sendo a terceira maior bacia da América do Sul. O rio Orenoco cobre respectivamente, ¼ da Colômbia e 4/5 de área Venezuelana. Sua nascente é em Serra Parina, ao sul da Venezuela, em 1.074 m de altitude, perto da fronteira com o Brasil onde um braço do rio forma o canal Casiquiare, que interliga o Orenoco ao Rio Negro[376]. A região da bacia se destina a exploração petrolífera, apresentando em função disso, sérios problemas de poluição. Possui também a segunda maior geração de energia elétrica do mundo, a Hidroelétrica de Guri, distribuída em parceria com as brasileiras ANEL e Eletrobrás.

Não há nenhum tratado especifico sobre gestão da bacia hidrográfica ou de recursos hídricos; sendo a Venezuela signatária do Tratado de Ramsar[377], Convenção de

[374] http://www2.mre.gov.br/dai/tcaemda.htm consultado em 12/03/08.
[375] http://www.otca.org.br/br/projetos-programa/index.php consultado em 12/03/08.
[376] http://pt.wikipedia.org/wiki/Orinoco consultado em 12/03/08.
[377] Para aspectos relevantes da Convenção consultar RIBEIRO, Wagner Costa. Op. cit. p.68.

Basel para transporte transfronteiriço de dejetos perigosos, e do OTCA[378]; a Colômbia é também signatária Ramsar, da CDB, Convênio da Basiléia sobre movimento transfronteiriço de dejetos perigosos e sua eliminação.

7. Bacia do Prata

7.1 Principais Documentos

O quadro jurídico e institucional da Bacia do Prata segue, em linhas gerais, as variações decorrentes da geopolítica regional, havendo a criação de instituições e regulamentação com o objetivo de arrefecer os atritos entre Argentina e Brasil da década dos anos 1960-1970, bem como o de manter, nas mãos dos órgãos oficiais estatais de cada país, o controle dos processos de desenvolvimento e, por conseguinte, de gestão e proteção ambiental na região. Nos dias atuais a busca pela integração no Mercosul impulsiona as negociações em torno da criação da hidrovia Paraná-Paraguai.

Há um grande número de atas e acordos entre os países da Bacia do Prata que se referem a este sistema hidrográfico. Entre a Declaração de Buenos Aires, de 1967, que reuniu os Chanceleres dos diversos países da região e criou o CIC e o Acordo Tripartite de Corpus, de 1979, há mais seis documentos importantes, entre os quais o próprio Tratado da Bacia do Prata, de 1969, a Convenção do FONPLATA, de 1974, e o Estatuto do Rio Uruguai, de 1975. Nos anos 1980, 1990 e 2000 há um ritmo menos acelerado de celebração de acordos específicos sobre o rio, com ênfase, nos anos 1990, para a criação e implementação da Hidrovia Paraguai-Paraná. A lista completa de acordos pode ser encontrada no Anexo 2

7.2 Tratado da Bacia do Prata

O Tratado da Bacia do Prata, assinado em Brasília aos 23 dias de abril de 1969 entre Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai e Uruguai, está em vigor desde 14 de agosto de 1970, em conformidade com as disposições do parágrafo primeiro do artigo 8º[379].

O instrumento jurídico em questão, dinâmico e flexível[380], foi institucionalizado para a exploração integrada, racional e harmônica do sistema hidrográfico que se estende pela região centro meridional da América do Sul.

---

[378] FREITAS. Maria de Lourdes Davies. **Meio Ambiente e Política Ambiental na Venezuela.** *In* http://www2.mre.gov.br/ipri/Papers/Venezuela/Maria%20de%20Lourdes.doc consultado em 12/03/08.

[379] Promulgado no Brasil pelo Decreto 67.084, de 19 de agosto de 1970 *in* http://www2.mre.gov.br/dai/m_67084_1970.htm

Os antecedentes mediatos são dois acordos internacionais, em 1941, entre Argentina, Bolívia e Paraguai para o aproveitamento das águas do rio Pilcomayo e a Resolução n 14 de 6 de fevereiro, aprovada na Conferência Regional dos Países do Prata realizada em Montevidéu, na qual se criaram comissões técnicas mistas para estudos do sistema hidrográfico do Prata[381] A Resolução 14 dispõe sobre a livre navegação dos rios que constituem o sistema hidrográfico do Prata, aos países de todas as bandeiras, estabelece a necessidade das comissões técnicas mistas, sendo bastante conservadora com referência ao uso primordial à navegação e lança a necessidade de integração entre as bacias fluviais da América do Sul, Bacia do Prata, Bacia do Amazonas, e Bacia do Orenoco.

Os antecedentes imediatos são a Declaração Conjunta dos Chanceleres de Buenos Aires 1967 e a Ata de santa Cruz de la Sierra de 1968[382] que serão estudados a seguir.

7.2.1 Antecedentes

A primeira Reunião dos Chanceleres da Bacia do Prata resultou na Declaração de Buenos Aires, em 27 de fevereiro de 1967, na qual os ministros das relações exteriores dos países envolvidos, revelam-se no preâmbulo do documento,

> animados de um espírito de cooperação e convencidos da necessidade de reunir esforços para o desenvolvimento harmônico e equilibrado da região da Bacia do Prata, em benefício dos interesses comuns de seus Países e de seus povos, como um passo de grande alcance no processo de integração latino-americana e visando concretizar melhor os objetivos nacionais de cada um dos Estados participantes.

A Declaração segue enumerando seis itens a serem concretizados, dentre os quais se destaca o 2º, que dispõe sobre a constituição de um Comitê Intergovernamental Coordenador (CIC), que tomaria as decisões pelo voto unânime de seus membros, tendo por missão institucionalizar, informar e coordenar a ação conjunta dos governos interessados.

---

[380]“ que é capaz de admitir aperfeiçoamentos posteriores e novas regulamentações”. Nas palavras de VILLELA, Ana Maria. “O tratado da Bacia do Prata” *in* Revista de Informação Legislativa. Brasília a. 21, n.81 jan/mar. 1984- Suplemento

[381] Villela, Ana Maria. Op. Cit. P.149.

[382] “Em ambos os textos, contemporâneos às regras de Helsinki, aliás introduzidas no direito interno argentino, uma outra fraseologia se contempla, bem como novos conceitos e tendências, que caracterizam modernamente o direito do desenvolvimento” VILLELA op. Cit. P. 150.

O item 4º enumera em cinco temas prioritários de estudo para o desenvolvimento integral da Bacia, sendo o primeiro:

> a. facilidade e assistência à navegação, estabelecimento de novos portos fluviais e aperfeiçoamento dos já existentes; estudos hidroelétricos com vistas à integração energética da Bacia; instalação de serviços de águas para usos domésticos, sanitários e industriais e para a irrigação; controle de cheias, inundações e da erosão; conservação da vida animal e vegetal.

Como resultado da reunião de Buenos Aires, que estabelecia novo encontro, transcorrido um ano, para dar continuidade aos estudos propostos, que se baseavam, principalmente, em aproveitamento hidroelétrico e navegação, acontece o novo encontro em 1968 em Santa Cruz de la Sierra.

Na Ata de Santa Cruz de la Sierra, de 1968, figurou novamente como finalidade do encontro "dar continuidade aos estudos começados em Buenos Aires" a frase, porém foi acrescida de novo dispositivo: que os chanceleres

> conscientes das necessidades de preservar para as gerações futuras, os meios que permitam atender a procura crescente de bens e serviços, através do aproveitamento racional dos recursos naturais.

Essa disposição, a nosso ver, condiciona o tipo de tratamento a ser dado aos dois principais eixos enunciados de aproveitamento energético e navegação no sistema da bacia. O tratamento jurídico e administrativo a ser firmado pelos países deveria respeitar a necessidade de preservação ambiental para as futuras gerações, utilizando meios que permitissem atender a procura de bens e serviços, através do aproveitamento racional dos recursos naturais.

Considerando que se fala de 1968[383], percebe-se que a Declaração está, de forma inovadora, estabelecendo o caráter transgeneracional dos recursos naturais, e, ainda, condicionando seu uso à sustentabilidade, ou, de acordo com expressão atual, ao desenvolvimento sustentável.[384].

A Ata de Santa Cruz especifica os contornos do processo de institucionalização do Sistema da Bacia do Prata, note a disposição: Os chanceleres (...),

---

[383] Lembre-se que o Brasil começou a sondar os países amazônicos a respeito da possibilidade de um Tratado em março de 1977. cf com RICUPERO, op. cit. p. 185.

[384] Essa discussão terá bastante importância quando da avaliação de viabilidade da Hidrovia Paraná-Paraguai.

> - resolveram celebrar, periodicamente, uma reunião de Chanceleres, que seria a autoridade superior capaz de traçar a política a ser seguida no objetivo visado de desenvolvimento harmônico e equilibrado da região;
>
> - dirigir a ação do CIC e adotar as disposições necessárias para a consecução dos objetivos desejados;
>
> - realizar reuniões ordinárias, uma vez por ano, e extraordinárias, sempre que solicitadas por três ou mais dos cinco países interessados, insistindo na necessidade de unanimidade para a tomada de decisões;
>
> - aprovar o Estatuto do CIC, cuja redação fora solicitada em 1967 e apresentada aos Chanceleres, naquela reunião de Santa Cruz de la Sierra, em 1968;
>
> - encomendar ao CIC a elaboração de um projeto de Tratado, no sentido de assegurar a institucionalização do Sistema da Bacia do Prata, a ser apresentado à consideração dos governos e, subsequentemente, aprovado numa reunião extraordinária.

Os Chanceleres, também, recomendam ao CIC a realização de estudos preliminares à execução de projetos compartilhados, dando preferência aos projetos que assegurassem o máximo aproveitamento do recurso água e aos projetos de baixo custo que assegurassem a máxima rentabilidade do investimento e o aumento apreciável na taxa de crescimento dos países platinos. Fica recomendado, ainda, que a instalação de indústrias e a adoção de complementação industrial levarão em conta o Tratado de Montevidéu que constituiu a Associação Latino Americana de Livre Comércio, ALALC, em 1960[385].

A ressalva final às recomendações é que "tais critérios não prevalecerão contra as razões de caráter político que os governos considerem válidas para decidir a execução de projetos determinados".

De acordo com Villela[386], "muitas das proposições constantes dos textos de Buenos Aires e Santa Cruz de la Sierra espelham os novos princípios expressos nas chamadas Regras de Helsinque, relativas à utilização dos rios internacionais.".

As regras de Helsinque, como fonte doutrinária, marcam um divisor entre o direito fluvial internacional, que privilegiava a navegação, e o direito internacional

[385]Cf. c Villela, op. Cit. P.152.
[386] Op. Cit. P. 153.

moderno, que resguarda outros tipos de utilização dos rios internacionais, bem como sua distribuição eqüitativa, tratando o fluxo de água como parte integrante de bacias hidrográficas e não mais isoladamente considerados.

7.2.2 Comitê Intergovernamental Coordenador

7.2.2.1 Natureza Jurídica

Em 1967, quando a Ata de Buenos Aires dispôs sobre a constituição de um Comitê Intergovernamental Coordenador (CIC), para, através do voto unânime de seus membros, institucionalizar, informar e coordenar a ação conjunta dos governos interessados, se iniciava uma instituição com finalidade definida.

A Ata de Santa Cruz, de 1968, especificou os contornos do processo de institucionalização do Sistema da Bacia do Prata e aprovou o Estatuto do CIC, encomendando a Instituição a elaboração de um Tratado.

Em 1969, o Tratado da Bacia do Prata declara que o CIC é um órgão permanente da Bacia, criando assim o CIC tal qual se conhece, para manifestar as suas vontades e atividade. De acordo com Gordillo, o órgão é um conjunto de atribuições ou competências que deverá ser desempenhado ou exercido[387], sendo assim, a manifestação ou atuação dentro do marco das atribuições ou funções conferidas produz a implementação do Tratado.

As atribuições do CIC, de acordo com o TBP são, promover, coordenar e acompanhar o andamento das ações multinacionais que tenha por objetivo o desenvolvimento integrado da Bacia e a assistência técnica e financeira que promova, com o apoio dos organismos internacionais que estime convenientes, bem como de executar as decisões que adotem os Ministros das Relações Exteriores (artigo III).

7.2.2.2 Estatuto

De acordo com o parágrafo 1º do artigo III do TBP, o CIC se regerá pelo Estatuto aprovado na Reunião de Santa Cruz de la Sierra de 1968. O parágrafo 2º , resguarda o direito dos Ministros das Relações Exteriores, em reunião extraordinária especialmente convocada para esse fim, reformarem o estatuto pelo voto unânime dos cinco países.

---

[387] GORDILLO, Agustín. **Tratado de Derecho Administrativo.** Tomo 1, Parte General.Buenos Aires:Fundación de Derecho Administrativo, 2003. p. XII-1.

Em 2001, os chanceleres reuniram-se em Montevidéu, na VI Reunião Extraordinária, para declarar conjuntamente a reforma do Estatuto do CIC, elaborada em Buenos Aires pelo próprio Comitê.

Os chanceleres aprovaram o Estatuto e estabeleceram que em seis meses o CIC deveria apresentar um informe com a avaliação dos objetivos estabelecidos no artigo 1º do TBP frente a realidade atual e que apresentasse também um Programa de Ação a fim de revitalizar o sistema operativo do Comitê, incluindo sua vinculação às instituições técnicas e financeiras componentes do Sistema da Bacia do Prata.

A reforma atende à tentativa de adequar, atualizar e fortalecer o Sistema da Bacia do Prata como um instrumento de harmonização de políticas e interesses comuns aos países platinos[388].

A composição do CIC é feita por dois representantes titulares de cada país, um de caráter político e o outro técnico, com competência para avaliar os projetos propostos, e mais os funcionários que sejam necessários. Pelo menos um representante e um funcionário devem residir no pais sede do CIC.

Os representantes especialistas formarão a Unidade de Projetos do Sistema e atuarão como chefes das respectivas Delegações e das Contrapartes Técnicas, as quais constituem as instancias de negociação técnica e deverão adequar-se aos objetivos propostos.

De acordo com o artigo 1º do Estatuto, o CIC é um órgão permanente que promove, coordena e põe em marcha as ações multilaterais direcionadas ao melhor aproveitamento dos recursos da bacia do Prata e ao desenvolvimento harmônico e equilibrado da região para o fim de cumprir os objetivos fixados pelo TBP e para a execução das Resoluções das Reuniões dos Chanceleres.

O parágrafo 1º dispõe que a execução de projetos específicos e entendimentos operativos poderá estar a cargo de outros órgãos componentes ao Sistema da Bacia do Prata, mantendo-se entre eles a devida coordenação.

O artigo 3º define as atribuições do CIC em 11 itens, e dispõe que o gerenciamento, negociação, aceitação e subscrição aos acordos de cooperação técnica

[388]"Los Señores Cancilleres al expresar su satisfacción respecto a la búsqueda de formas de adecuación a la nueva realidad, mediante una Declaración Conjunta, pusieron de manifiesto que el Sistema de la Cuenca del Plata es un instrumento privilegiado de la Región para la armonización de políticas comunes que son de interés recíproco, y cuya vigencia y fortalecimiento deben constituir objetivos prioritarios para los Países Miembros."

quando sejam financiados com fundos não re-embolsáveis devem ser feitos com anuência prévia das autoridades nacionais de cada pais.

Ao CIC cabe também transmitir aos governos respectivos o oferecimento feito por organismos nacionais e internacionais de propostas formuladas em consonância com o programa de ação previsto; bem como de solicitar a participação de representantes do FONPLATA nas reuniões de contrapartes técnicas assim como em todas aquelas nas quais forem ser geradas propostas de ações que dependam de assistência financeira para sua execução.

A convocação das reuniões de chanceleres é feita pelo CIC, bem como a preparação de uma agenda provisória em coordenação com os outros órgãos do Sistema, prevendo as datas do próximo ano. As decisões adotadas em reuniões do CIC requerem sempre votação unânime dos cinco representantes.

A presidência do CIC é feita por representantes dos países, ela funciona de forma rotativa pelo prazo de um ano, seguindo a ordem alfabética do nome dos Estados membros. Sua sede é em Buenos Aires, desde 1973, nas condições estabelecidas no Acordo de Sede entre o Comitê e a República Argentina.

A Secretaria Geral atua de forma permanente na sede do CIC e seu funcionamento é condicionado exclusivamente ao CIC. O aporte financeiro da Secretaria Geral é feito pelos Estados membros.

7.2.2.3 Sistema da Bacia do Prata

Se entende como Sistema da Bacia do Prata, de acordo com o parágrafo 2º do artigo 1º do Estatuto do CIC, o conjunto de órgãos criados para o cumprimento dos objetivos do TBP.

Os órgãos componentes do Sistema da Bacia do Prata são: CIC, FONPLATA, CIH. Cabe ao CIC as atribuições de coordenar o funcionamento do Sistema da Bacia do Prata, dando andamento às ações necessárias e mantendo a vinculação permanente dos órgãos componentes do Sistema; assim como determinar as prioridades do programa de ações concretas.

7.2.2.4 Programa de Ações Concretas

Em 2003 se iniciou a Operação Conjunta do CIC com o FONPLATA para preparar o Programa Marco para a Gestão Sustentável dos Recursos Hídricos da Bacia do Prata[389].

O *Programa Marco*, recebe o apoio do PNUMA, com financiamento do Fundo Mundial para o Meio Ambiente. O objetivo do Programa é assistir aos governos dos países na gestão integrada dos recursos hídricos da Bacia do Prata em relação aos efeitos da variabilidade e mudança climática com vistas ao desenvolvimento econômico e social ambientalmente sustentável através do fortalecimento institucional do CIC[390].

Participam os cinco países, tendo como área as Águas Internacionais da regional platina, tratando também da degradação do solo, mudança climática e biodiversidade como áreas relacionadas.

A Agencia de Implementação é o PNUMA, e a de execução é a Secretaria Geral da OEA, em conjunto com o CIC, em cooperação com as instituições nacionais de cada pais. Na Argentina: Ministério de Planificação Federal Inversão Pública e Serviços, e Subsecretaria de Recursos Hídricos da Nação; na Bolívia: Vice-ministério do Meio Ambiente e Recursos Naturais, e Direção Geral de Classificação de Terras e Bacias; no Brasil: Ministério do Meio Ambiente, e Secretaria de Recursos Hídricos; no Paraguai: Secretaria de Meio Ambiente (SEAM), e Direção Geral de Proteção e Conservação de Recursos Hídricos; e no Uruguai: Ministério de Transporte e Obras Públicas (MTOP), e Direção Nacional de Hidrografia.

Além deste Programa, estão, também, em desenvolvimento os seguintes projetos e programas:

- Projeto “Mapa Digital”;
- Projeto para a Proteção Ambiental e desenvolvimento sustentável do Sistema Aqüífero Guarani (SAG);
- Programa estratégico de ação para a bacia binacional do rio Bermejo (PEA);
- Programa de ações estratégicas para a gestão integrada da bacia do Pantanal/Alto Paraguai (PAE);

[389] http://www.fonplata.org/www/ver_item1.php?accion=ver&pw=55 consultado em 04/07/07.

[390] Cf com http://www.cicplata.org/marco/?id=inicio

- Desenvolvimento e implementação de mecanismos para disseminar experiências e lições aprendidas em gestão integrada de recursos hídricos transfronteiriços nas Américas e no Caribe, DELTAmerica e
- Projeto proteção ambiental do rio da Prata e sua frente marítima: previsão e controle da poluição e restauração dos habitats (FREPLATA).

7.2.3 Análise do Texto do Tratado

O texto do Tratado da Bacia do Prata é composto de preâmbulo e oito artigos. No preâmbulo há referência expressa, como objetivo do TBP, a execução dos propósitos firmados na Declaração de Buenos Aires e na Ata de Santa Cruz de la Sierra:

> CONVENCIDOS[391] da necessidade de reunir esforços para a devida consecução dos propósitos fundamentais assinalados na Declaração Conjunta de Buenos Aires, de 27 de fevereiro de 1967, e na Ata de Santa Cruz de la Sierra, de 20 de maio de 1968, e animados de um firme espírito de cooperação e solidariedade;
>
> PERSUADIDOS de que a ação conjunta permitirá o desenvolvimento harmônico e equilibrado assim como o ótimo aproveitamento dos grandes recursos da região e assegurará sua preservação para as gerações futuras através da utilização racional dos aludidos recursos;" (...)
>
> DECIDIRAM subscrever o presente Tratado para assegurar a institucionalização do sistema da Bacia do Prata e, para esse fim, designaram seus Plenipotenciários, que convieram no seguinte:

O Artigo I, estabelece o objeto do TBP, dispondo que as partes contratantes conjugarão esforços a fim de promover o desenvolvimento harmônico e a integração física da Bacia do Prata bem como de suas áreas de influência direta e ponderável.

O âmbito territorial está definido como a área dos países signatários que seja coberta pela bacia hidrográfica, assim como as áreas que, coordenadas entre si, concorram para um resultado harmônico, ou para a formação do conjunto da bacia platina. Poder-se-iam incluir, além dos afluentes e sub-afluentes dos rios, também as águas subterrâneas, contaminação do solo nos arredores, manutenção de equilíbrio ecossistêmico, etc.

[391] Destaque no texto original.

Se a princípio qualquer área importante à bacia como um todo pudesse ser considerada, por outro, o parágrafo único, impondo o dever de:

> ... identificação de áreas de interesse comum e a realização de estudos, programas e obras, bem como a formulação de entendimentos operativos ou instrumentos jurídicos que estimem necessários e que propendam.

Ou seja, a área deverá ser identificada como de interesse comum a todos os países, a seguir serão realizados levantamentos para saber qual cumpre melhor:

> a) à facilitação e assistência em matéria de navegação
>
> b) à utilização racional do recurso água, especialmente através da regularização dos cursos de água e seu aproveitamento múltiplo e eqüitativo[392]
>
> c) à preservação e aos fomento da vida animal e vegetal[393]
>
> d) ao aperfeiçoamento das interconexões rodoviárias, ferroviárias, fluviais, aéreas, elétricas e de telecomunicações
>
> e) à complementação regional mediante a promoção e estabelecimento de indústrias de interesse para o desenvolvimento da Bacia
>
> f) à complementação econômica de áreas limítrofes
>
> g) à cooperação mútua em matéria de educação, saúde e luta contra as enfermidades
>
> h) à promoção de outros projetos de interesse comum e em especial daqueles que se relacionam com o inventário, avaliação e o aproveitamento dos recursos naturais da área
>
> i) ao conhecimento integral da Bacia do Prata.

De acordo com Villela, as letras “e” e “f” aludem claramente aos frustrados propósitos da ALALC, demonstrando “motivo de entusiasmo e esperança àqueles que ainda são partidários de uma real integração econômica, comercial e aduaneira no Cone Sul, e por isso, esperam, em futuro próximo, alguns bons frutos do Tratado do Prata”[394]

---

[392] Reproduz o Artigo 4 das Regras de Helsinque.
[393] Reflete o Artigo 10 das Regras de Helsinque, mandamento também consolidado na Carta Européia da Água.
[394] Villela, op. Cit. P. 157, Destaque: edição do ano de 1984.

O Artigo II refere-se às reuniões dos Ministros das Relações Exteriores em data sugerida pelo CIC, uma vez por ano, para traçar as diretrizes básicas da política comum, bem como para apreciar e avaliar os resultados obtidos, celebrar consultas sobre a ação de seus respectivos governos no desenvolvimento multinacional integrado da Bacia, e dirigir a ação do CIC, adotando ainda, de maneira geral, as providencias necessárias ao cumprimento do presente tratado através da realização de ações concretas.

Os Ministros poderão reunir-se de forma extraordinária mediante convocação do CIC a partir da solicitação de pelo menos três países partes (Parágrafo 1º), sendo que na ausência excepcional do ministro, seja à reunião ordinária ou extraordinária, a representação pode ser feita por um delegado especial (Parágrafo 2º). Conforme o Parágrafo 3º, as decisões devem ser por voto unânime dos cinco países. É importante rememorar que o voto unânime se refere ao voto positivo expresso, o qual não pode ser suprido por abstenção ou expressão tácita.

O Artigo III dispõe que o CIC[395] é órgão permanente da Bacia, conforme já referido no item acima.

O Artigo IV anuncia que as Comissões ou Secretarias nacionais constituídas em conformidade com a Declaração Conjunta de Buenos Aires (ou seja, organismos especializados que centralizam os estudos e apreciação dos problemas nacionais de cada um dos países) e sem prejuízo das disposições internas de cada país, serão órgãos de cooperação e assessoramento dos governos; elas poderão estabelecer contatos bilaterais, entre governos através do CIC, quando for o caso.

Artigo V, afirma que a atividade coletiva das partes não pode prejudicar projetos e empreendimentos nacionais, os quais respeitem o Direito Internacional e sejam conformes às boas práticas "entre nações vizinhas e amigas." Este dispositivo revela, de acordo com Blanco, "a singular tensão entre a necessidade de formar grandes espaços integrados multinacionais e a de atender às exigências nacionais de desenvolvimento e independência política"[396]. A antinomia desenvolvimento-integrado, de um lado, versus

[395] De acordo com Villela, "Muitos juristas estrangeiros estranham o fenômeno que foi, contudo desejado" [de não outorgar-se personalidade jurídica de direito internacional] (...) pois "naquele momento, não queria nenhum Estado-Membro do Pacto abrir mão de suas prerrogativas em benefício de órgãos dotados de maiores competências." P. 158.

[396] BLANCO, Juan Carlos. "La Cuenca Del Plata, algo más que um esquema de integración física" *in* **Integración Latinoamericana**, n 42, dezembro de 1979, pp. 28 e ss. *Apud* VILLELA, op. Cit. P. 161.

desenvolvimento-nacional, do outro, "tem sido um dos problemas que o processo de integração, em todos os seus níveis, ainda não pôde harmonizar"[397].

Para deixar, portanto, uma amplo espaço também à atividade internacional dos países, o Artigo VI determina que o TBP não impede a que as partes concluam acordos específicos ou parciais, bilaterais ou multilaterais, destinados à consecução dos objetivos gerais de desenvolvimento da Bacia.

Concorda-se, aqui, com Villela, quando verifica nesse dispositivo mais uma dificuldade na integração dos países. Entende-se porém, que o dispositivo é meramente formal, na medida em que dispõe sobre um direito que é inerente aos Estados, de firmar acordos e assinar tratados ou qualquer outro documento entre eles, o que não impede e nem se contrapõe à idéia de um regime internacional donde essas manifestações estatais estarão inseridas, uma vez que condiciona-os "à consecução dos objetivos gerais de desenvolvimento da Bacia".

Os artigos finais já deixam de lado as questões substanciais, para estabelecer as disposições referentes à denominação e condições para a validade e o vigor do TBP. Assim, o Artigo VII, estabelece a denominação do tratado como "Tratado da Bacia do Prata" e dispõe sobre sua duração ilimitada. Por seu turno, o Artigo VIII e parágrafos dispõem sobre a ratificação, depósito dos instrumentos, entrada em vigor, denúncia, e os efeitos de sua formalização. É preciso, porém, chamar a atenção para o parágrafo segundo:

> Enquanto as Partes Contratantes procedem à ratificação do presente Tratado e ao depósito dos Instrumentos de Ratificação, na ação multinacional empreendida para o desenvolvimento da Bacia do Prata, sujeitar-se-ão ao acordado na Declaração Conjunta de Buenos Aires e na Ata de Santa Cruz de la Sierra.

Ao nosso ver, essa disposição não estabelece um vinculo substitutivo de 'quando entrar em vigor o TBP as ações multilaterais serão regidas exclusivamente por ele'. Do contrário, trata-se de mera disposição transitória que reafirma a continuidade do regime jurídico do Rio da Prata através de diversos instrumentos, mediante os quais foi se aprofundando a cooperação internacional na região.

O TBP é um instrumento de normatização, o qual formaliza um quadro jurídico que se delineia desde a Declaração de Buenos Aires e que através de outros acordos e

---

[397] ZEBALLOS, Carlos. Em seu artigo, na revista **Integración Latinoamericana,** de dezembro de 1979. p.155. *Apud* VILLELA, op. cit. p.162.

regulamentos posteriores são componentes de um regime internacional ambiental da bacia do Prata. É, também, instrumento de institucionalização, na medida em que reconhece no CIC uma estrutura fundamental para a realização de estudos e consultas, de maneira a tornar freqüente e contínua a interação entre representantes dos Estados.

7.3 Acordo Quadro sobre Meio Ambiente do Mercosul

Em 26 de março de 1991 foi assinado no Paraguai o Tratado de Assunção, um marco inaugural destinado à formação de uma zona de livre comércio e união aduaneira entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. No seu preâmbulo fica estabelecido como um dos objetivos a ser alcançado o aproveitamento mais eficaz dos recursos disponíveis, a preservação do meio ambiente e a melhoria de suas interconexões físicas[398].

Em dezembro de 1994, no Brasil, a Cúpula de Ouro Preto cria instituições para a execução e aprofundamento do processo de integração e negociações conjuntas com terceiros países ou blocos econômicos; ficou estabelecida também, a Estrutura Institucional do Mercosul pelo Protocolo de Ouro Preto em:

- Conselho do Mercado Comum, órgão político superior do Mercosul;
- Grupo Mercado Comum, órgão executivo do Mercosul;
- Comissão de Comércio, órgão de acompanhamento da implementação da União Aduaneira;
- Comissão Parlamentar Conjunta, órgão de representação dos Parlamentos Nacionais no processo de integração;
- Foro Consultivo Econômico-Social, órgão de representação dos setores econômicos e sociais dos países que integram o Mercosul; e
- Secretaria Administrativa do Mercosul, com funções de apoio administrativo.

De acordo com as recomendações da Declaração de Taranco, assinada como resultado da primeira Reunião de Ministros do Meio Ambiente do Mercosul, em 20 e 21 de junho de 1995, em Montevidéu, a Reunião Especializada de Meio Ambiente

[398] http://www.mma.gov.br/port/sqa/mercosul/capa/corpo.html consultado em 14/03/08.

(REMA) tornou-se Sub-grupo de Trabalho de Meio Ambiente subordinado ao Grupo de Mercado Comum GMC[399].

Em agosto de 1995, o Conselho do Mercado Comum junto com o Grupo Mercado Comum definiram a nova Estrutura Organizacional de Natureza Técnica do Mercosul:

> 1. "Reuniões de Ministros da Economia e Presidentes de Bancos Centrais; Justiça; Educação; Cultura; Saúde; Agricultura e Trabalho.
> 2. Subgrupos de Trabalho (SGTs) Nº1/Comunicações; Nº2/Mineração; Nº3/Regulamentos Técnicos; Nº4/Assuntos Financeiros; Nº5/Transportes e Infra-estrutura; Nº6/Meio Ambiente; Nº 7/Indústria; Nº8/Agricultura; Nº9/Energia; Nº10/Assuntos Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social; e Nº11/Saúde.
> 3. Reuniões Especializadas de Turismo e de Ciência e Tecnologia.
> 4. Grupos Ad Hoc sobre Aspectos Institucionais; Mercosul-OMC; Mercosul-ALADI; sobre Serviços; e sobre o Setor Açucareiro"

O Sub-grupo de Trabalho n.6/ Meio Ambiente realizava reuniões ordinárias e extraordinárias a fim de executar o plano de trabalho aprovado pelo GMC, que incluía:

> restrições não-tarifárias: análise das medidas não tarifárias relacionadas a meio ambiente e determinação de seu tratamento;
>
> competitividade e meio ambiente: avaliação e estudos do processo produtivo para assegurar condições equânimes de proteção ambiental e de competitividade entre os Estados Partes, terceiros países e/ou agrupamentos regionais;
>
> normas internacionais - ISO 14.000 - Gestão Ambiental: acompanhamento do processo de elaboração, discussão, definição e implementação da série e análise dos impactos de sua aplicação na competitividade internacional de produtos do Mercosul;
>
> temas setoriais: a temática ambiental e sua abordagem pelos demais Subgrupos e Reuniões Especializadas;

[399] http://www.mma.gov.br/port/sqa/mercosul/capa/corpo.html consultado em 14/03/08.

> instrumento jurídico sobre meio ambiente para o Mercosul: elaboração de um documento com o objetivo de otimizar a gestão e os níveis de qualidade ambiental nos Estados Partes;
>
> sistema de informação ambiental: concepção técnica, desenvolvimento e implementação de um sistema de informações ambientais substantivas entre os Estados Partes; e
>
> selo verde Mercosul: desenvolvimento e formalização de um sistema de certificação ambiental comum.

Em 2001, na VI Reunião Extraordinária do SGT-6 realizada em Florianópolis, ficou estabelecido, na Ata n. 01/01, que as delegações negociariam um instrumento jurídico sobre meio ambiente, que seria um acordo entre as propostas apresentadas por Argentina e Brasil, e uma nova agenda de trabalho do SGT-6[400].

Aos 22 de junho do mesmo ano, em Assunção- Paraguai, Conselho do Mercado Comum decide aprovar o Acordo Quadro sobre Meio Ambiente. O preâmbulo enuncia alguns princípios que serão tratados também no capítulo I, sob a denominação "Princípios", dispondo que:

> Art. 1º Os Estados Partes reafirmam seu compromisso com os princípios enunciados na Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, de 1992.
>
> Art. 2º Os Estados Partes analisarão a possibilidade de instrumentalizar a aplicação dos princípios da Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, de 1992, que não tenham sido objeto de Tratados Internacionais.
>
> Art. 3º Em suas ações para alcançar o objetivo deste Acordo e implementar suas disposições, os Estados Partes deverão orientar-se, inter alia, pelo seguinte:
>
> a) promoção da proteção do meio ambiente e aproveitamento mais eficaz dos recursos disponíveis mediante a coordenação de políticas setoriais, com base nos princípios de gradualidade, flexibilidade e equilíbrio;

[400] http://www.cnrh-srh.gov.br/camaras/GRHT/itemizacao/Acordo_quadro_mercosul_2001.PDF consultado em 14/03/08.

> b) incorporação da componente ambiental nas políticas setoriais e inclusão das considerações ambientais na tomada de decisões que se adotem no âmbito do Mercosul para fortalecimento da integração;
>
> c) promoção do desenvolvimento sustentável por meio do apoio recíproco entre os setores ambientais e econômicos, evitando a adoção de medidas que restrinjam ou distorçam de maneira arbitrária ou injustificável a livre circulação de bens e serviços no âmbito do Mercosul;
>
> d) tratamento prioritário e integral às causas e fontes dos problemas ambientais;
>
> e) promoção da efetiva participação da sociedade civil no tratamento das questões ambientais; e
>
> f) fomento à internalização dos custos ambientais por meio do uso de instrumentos econômicos e regulatórios de gestão.

Embora não precisasse enunciar nenhum outro princípio, visto que o presente Acordo Quadro aufere, com a disposição do artigo 1º, status de Acordo Internacional à Declaração do Rio[401], que é um enunciado de princípios, os artigos seguintes firmam propósitos de cooperação, na tentativa de estabelecer:

1. participação de organizações civis na análise dos problema ambientais regional (*caput* do artigo 6º)
2. implementação de intercâmbio de informações a respeito de legislação, políticas e praticas ambientais entre os Estados Partes, em particular as que possam afetar as condições de competitividade entre eles (artigo 6º, "a")
3. harmonização das legislações ambientais, levando-se em conta as realidades ambientais de cada Estado (artigo 6º "c")
4. desenvolvimento sustentável (presente em quase todas as disposições)
5. promoção de instrumentos econômicos para a execução de políticas ambientais
6. harmonização de leis e institutos referentes a Prevenção, Controle e Mitigação de impactos ambientais principalmente nas áreas transfronteiriça

[401] Cf com SOLA, Fernanda. COSTA, José Augusto Fontoura. **Acordo Quadro sobre Meio Ambiente do Mercosul e Declaração do Rio de 1992.** 2008. *in mímeo.*

7. prestar informação oportuna sobre desastres e emergências ambientais que possam afetar os demais Estados Partes
8. educação ambiental (artigo 6º "l')

O artigo 8º estabelece que as controvérsias com relação à aplicação, interpretação ou descumprimento das disposições previstas no Acordo serão resolvidas pelo Sistema de Solução de Controvérsias do Mercosul.

8. Considerações Finais

Algumas doutrinas sobre águas internacionais foram referenciadas. O quadro normativo da regulação internacional ambiental foi delineado e se, por si só, o tratamento não abarcasse os entroncados conceitos fornecidos pelo Direito Internacional Geral, ainda comporta especificações quanto ao tipo do recurso natural compartilhado, e também quanto a sua localização no globo.

Como um sistema jurídico, o Direito Internacional possui regras e princípios que devem ser atendidos nos contextos específicos através do estabelecimento de relações úteis, sendo normas de categoria superior ou inferior, de formulação generalidade ou específica, e ainda sua validade pode remontar períodos anteriores ou antever posteriores[402].

Na aplicação do Direito Internacional é preciso saber a exata relação existente entre duas ou mais regras que são aplicáveis à mesma situação. Essas relações podem ser de interpretação ou de conflito. Relações de interpretações são aquelas onde uma norma ajuda a interpretar a outra, situação em que ambas se aplicam.

Relações de conflito, são aquelas onde há duas normas válidas e que se forem aplicadas ao caso, levam a decisões incompatíveis. A escolha de uma delas deve ser feita de acordo com a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados.

De acordo com a técnica geralmente aceita para interpretação e solução de conflitos em Direito Internacional, *lex specialis derogat legi generali,* ou seja, quando duas ou mais normas tratam da mesma questão, prevalece a que seja mais específica. Isso se aplica para disposições dentro de um mesmo tratado, entre disposições de dois ou mais tratados, entre um tratado e uma norma não estabelecida por tratado, e entre duas normas não estabelecidas por tratado[403].

---

[402] ONU, CDI, 2006. p. 448.
[403] ONU, CDI, 2006. p. 449.

Alguns tipos de norma geral, porém, não podem ser derrogadas por lei especial. Trata-se do *jus cogens*, um conjunto de normas que não podem ter seu âmbito de aplicação diminuído ou afastado. Além dele, outras considerações podem justificar a aplicação de uma norma geral sobre a especifica, são elas as situações[404]:

- em que a prevalência da norma geral possa ser inferida através de sua natureza, ou que sua preponderância corresponda à intenção das partes;
- onde a aplicação da lei especial possa frustrar o propósito da lei geral;
- onde a aplicação da lei especial possa afetar negativamente terceiros beneficiários; e
- em que a aplicação da lei especial leve à um desequilíbrio entre direitos e obrigações estabelecidos na lei geral.

Os regimes autônomos são grupos de normas e princípios relativos a um assunto particular que podem ser aplicados como regimes especiais. Uma serie de normas especiais compõem um regime especial quando montam um quadro de direitos e obrigações em relação a uma questão determinada que pode referir-se a uma zona geográfica, a Bacia do Prata, por exemplo, ou uma questão especifica. Um regime especial pode surgir sobre a base de um único tratado ou sobre vários tratados, ou de um ou vários tratados junto com fatos não derivados de tratado[405].

Os casos de aplicação de um regime especial são os mesmos das normas especiais com relação às gerais. Podem ocorrer, porém, falhas tanto no regime especial, como nas instituições por ele criadas frustrando as finalidades esperadas passando assim a prevalecer a aplicação da norma geral. As falhas ocorrem quando se verifica que as leis especiais não oferecem perspectivas razoáveis de atingir de modo adequado os fins aos quais foram criadas. As falhas das instituições são verificadas quando elas não conseguem atingir seus objetivos.[406]

A aplicação do Tratado da Bacia do Prata, como componente de um regime especial, deve ser feita de acordo com o Princípio da Aplicação Sistêmica, ou seja, se considera que as partes se remetem ao Direito Internacional Consuetudinário e aos Princípios Gerais do Direito para todas as questões que o Tratado não resolva de maneira expressa.

---

[404] ONU, CDI, 2006. p. 451.
[405] ONU, CDI, 2006. p. 451.
[406] ONU, CDI, 2006. p. 454.

Parte III - Operacionalização do quadro

9. Gerenciamento de Recursos Hídricos Compartilhados

9.1 Introdução

O desenvolvimento mais recente a respeito da gestão de águas doces transfronteiriças sugere que a efetividade de uma administração mais sustentável não é meramente um problema de legislação ou técnico, mas antes disso, um problema político, isto é, um problema de definição e operacionalização de uma efetiva instituição de caráter social para gerir o uso do recurso de água doce sempre atrelada a regras de responsabilidades que tratem de internalizar as externalidades, tornando desestimulante para o poluidor a opção de poluir[407].

Estudos das Nações Unidas apontam que a distribuição de esforços para a gestão de águas internacionais acabaram por tomar uma via obliqua, uma vez que 72% do total das maiores bacias internacionais estão localizadas na África, Ásia e América Latina, sendo que menos de 33% dos acordos internacionais mais importantes de âmbito global sobre a matéria foram firmados por esses países[408]. No total, nós temos:

263 bacias hidrográficas no mundo.

1/3 compartilhadas por 2 ou mais países.

19 compartilhadas por 5 ou mais países.

145 países têm porções territoriais banhadas por bacias internacionais[409].

Os maiores esforços na gestão internacional do recurso compartilhado são verificados de maneira constante entre países industrializados e desenvolvidos. Da mesma maneira, como observamos no capítulo 6, é dos acordos e instituições entre estes países que afloram os resultados mais consistentes.

Os esforços feitos pelos países em desenvolvimento para a gestão dos rios internacionais são amplamente estruturados para atender a promoção do

---

[407] BERNAUER, Thomas. "Managing International Rivers" *in* YOUNG, Oran R. **Global Governance. Drawing Insights from the Environmental Experience.** The MIT Press: Cambrigde, Massachusetts, 1997. P. 155

[408] *Apud* BERNAUER, p. 159.

[409] http://www.transboundarywaters.orst.edu/publications/narf_051_Giordano.pdf consultado em 17/02/08.

desenvolvimento socioeconômico na captação das águas dos rios, como no Rio Paraná, por exemplo.

Os instrumentos e as estratégias de como gerir os rios internacionais também diferem. Podem incluir pesquisa conjunta, financiamento conjunto para a redução de poluição, ou projetos de represamento e até estruturas de responsabilidades.

Algumas questões referentes às Instituições de Gerenciamento de Rios Internacionais podem ser levantadas. Por exemplo, é inerentemente mais difícil gerenciar instituições em países em desenvolvimento do que em países industrializados e por quê? Ou ainda, qual estrutura deve ter essa instituição, mais flexível ou mais restrita? Qual o melhor desempenho entre as instituições de abrangência transnacional e nacional?[410]

A fim de responder a essas perguntas, passaremos a analisar os pontos que se seguem.

9.2 Gestão de Rios Internacionais

Embora o mais comum até os dias atuais seja a nacionalização de rios internacionais por meio de acordos onde cada país ribeirinho administra autonomamente sua parte sobre o recurso,[411] foi o que ocorreu, por exemplo, com o Rio Indo em 1960, que foi dividido a fim de ser administrado entre Índia e Paquistão[412], A natureza internacional do recurso compartilhado de água doce, condiciona a resolução dos problemas a serem enfrentados, à cooperação entre os países.

Isso representa uma dificuldade adicional, além do gerenciamento, uma vez que mesmo as soluções mais comuns que deverão ser tomadas, como por exemplo a imposição de políticas reconstitutivas, proibições, imissões de licenças, taxas, subsídios, são inviáveis no caso dos rios transfonteiriços, onde cada uma dessas soluções necessitaria de acordo comum.

Na maioria dos casos de gerenciamento de rios internacionais tampouco não existe um robusto arcabouço jurídico internacional, mediante o qual vítima e autor de externalidades possam efetivamente solucionar seus conflitos[413].

---

[410] Essas e outras questões são levantadas por BERNAUER, op. cit. p. 168.
[411] O contrário raramente ocorre, como exemplo nós temos o Tratado de Versalhes que transformou uma hidrovia nacional em internacional, e o Canal Báltico no Mar do Norte que deixou de ser uma via alemã para se transformar em via internacional.
[412] sendo que no período colonial sua administração era feita por um associação dos tributários do sistema de irrigação do rio BERNAUER. p. 166. Veja-se, também, o capítulo 6, acima.
[413] Cf com BERNAUER, op. cit. p. 157.

A despeito dessas dificuldades, a cooperação internacional freqüentemente ocorre. De acordo com a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), há mais de dois mil acordos bilaterais sobre curso de água internacional, número que não pára de crescer. Alguns programas locais foram iniciados na década de 1960, a década Hidrológica Internacional, coordenada pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), e em 1980, se iniciam programas das UN sobre Suprimento de Água Potável Internacional e Saneamento[414].

Vários acordos regionais criam uma instituição, em geral uma comissão ou comitê composto por representantes técnicos e políticos dos Estados membros. Estas instituições têm, em geral, competências para realizar estudos e difundir informações, procurando fomentar e induzir o consenso entre os Estados. Raramente são encarregadas de auxiliar na solução de controvérsias, sendo que dentre as comissões criadas por países em desenvolvimento, a entre Nepal e Índia se apresenta como um caso isolado[415].

No entanto, as comissões, mediante a coleta e interpretação de dados, bem como da função consultiva, podem facilitar acordos consensuais entre as partes[416]. O resultado dessa arriscada cooperação varia em alguns aspectos. De acordo com Louka, as Organizações Internacionais de Bacias Hidrográficas são, em geral, Comissões com competência de monitorar, relatar e recolher dados; sem poderes regulatórios e executivos; substancialmente, várias das questões são sobre governança[417] sem governo no dizer de Bernauer.

Especificamente no caso de rios internacionais, pode-se levantar três tipos de fenômenos:

1. existência ou inexistência de Instituições de Administração de um Rio Internacional (IARIs), e sua distribuição geográfica;

---

[414] *Apud* BERNAUER, p. 158.
[415] Cf com LOUKA. Op. cit. 218-20.
[416] As comissões, em regra, têm o mesmo número de representantes para cada país ribeirinho signatário de um acordo regional sobre águas doces. As comissões são, muitas vezes, corpos técnicos, formados mais por engenheiros que por políticos.cf com LOUKA, op. cit. p. 175.
[417] Governança é organizar , estruturar os possíveis campos de ação como um conjunto de tarefas específicas a serem seguidas por terceiros; as instituições ou organizações devem ter como resultado decisões, distribuição de valores, fixação de regras e principalmente conformidade na aplicação, essa conformidade sem coerção denota a legítima autoridade da governança. Cf com HOLSTI. K. J. "Governança sem governo: a poliarquia na política internacional européia do século XIX".*in* ROSENAU, James N. CZEMPIEL, Ernest Otto. **Governança sem Governo. Ordem e Transformação na Política Mundial.** São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000. p. 47-82.

2. as características e funções da gestão de um rio internacional;
3. e o desempenho de instituições designadas à gestão internacional dos rios[418].

9.3 Instituições Internacionais para Gerenciamento do Recurso Compartilhado.

Em um considerável número de casos, países ribeirinhos têm sido capazes de estabelecer, formal ou informalmente, um sistema de governança que organiza a autoridade política para alocar diretamente o recurso de água doce. A alocação pode ser determinada em termos da quantidade de água que cada parte poderá dispor na irrigação, limites de poluição e distribuição de custos para represamento conjunto, entre outros.

Os impactos mais satisfatórios na administração de um recurso compartilhado, porém, aparecem em cenários onde há mais de uma Instituição que efetivamente administram um rio internacional, com especialidade para tratar de problemas específicos, por exemplo: uma instituição para tratar de níveis de poluição e outra para tratar de navegação[419]. Não obstante, como se viu no estudo das instituições do Mar Aral, o excesso de instituições com competências sobrepostas pode ser nocivo para seu bom funcionamento.

O desempenho e as características da gestão de um rio internacional abarcam conceitos multidimensionais, de modo que uma análise comparativa não chega a ser rigorosa, devido a influências das mais diversas formas. É possível, porém, trazer um esboço de características analíticas para servir de base dos valores mínimos necessários à instituição de gerenciamento, ou seja, um trabalho comparativo de análise dos efeitos das características institucionais sobre a performance internacional de uma gestão ambiental podem ajudar nos esforços futuros[420].

O maior problema das pesquisas realizadas são, em primeiro lugar, conseguir identificar e indicar a efetividade ou alguma conseqüência das características ou tipos de instituição mais relevantes e, em segundo, controlar as variáveis não institucionais. Isto faz emergir algumas críticas sobre a possibilidade de realizar uma análise adequada.

---

[418] Cf com BERNAUER. p. 158.
[419] BERNAUER. p. 165.
[420] BERNAUER. p. 180.

Sugere-se, portanto, que uma atenção maior aos casos específicos pode ser um meio de produzir resultados generalizáveis[421].

Na literatura das relações internacionais, há características institucionais que são apontadas como possíveis variáveis que influenciam sua eficiência[422]:

- Tipos de normas (*hard* e *soft law*, derivadas de tratados insterestatais e propostas por Organizações Internacionais, entre outras tipologias);
- Escopo das questões cobertas (um único tema, vários temas, vinculação com temas comerciais e econômicos, vinculação com temas estratégicos);
- Número e composição dos membros (bilaterais, regionais, multilaterais);
- Abertura ao envolvimento de ONGs;
- Natureza do secretariado (representantes dos Estados ou funcionários independentes);
- Regras de tomadas de decisão (unanimidade, consenso ou maioria)
- Mecanismos de verificação e conformidade (fiscalização, dever de informar, indicação de autoridades responsáveis e papel da sociedade civil)

No que se refere à tipologia institucional, é possível diferenciar as comissões puras e simples, as quais carecem de personalidade jurídica e de um corpo de funcionários estável e permanente, dependendo de maneira imediata dos governos que a compõem, contrapostas à Organizações de Bacias Hidrográficas, as quais, dotadas de personalidade jurídica de Direito Internacional e dispondo de estruturas mais ou menos autônomas para a realização das atividades baixo sua competência, as quais, conforme Louka[423], têm as seguintes características e funções principais:

- sua criação por acordos, normalmente com longa duração;
- para promoverem projetos;
- estruturadas com secretariado, assembléia de representantes, conselho de responsáveis e grupos de trabalho;

[421] De acordo com Bernauer, (p.181) a literatura sobre a gestão internacional de rios é deficiente na pesquisa analítica e sistemática; a melhor pesquisa de análise sistemática foi realizada por Elinor Ostrom, em 1990, e aponta que instituições para gerenciamento de recursos naturais compartilhados que perduram por mais tempo, tendem a possuir em nível local: clara definição de fronteira no sentido de limite, congruência entre regras de apropriação e divisão coerentes com as condições locais, acordos de escolha coletiva, monitoramento, sanções gradativas, mecanismos de resolução de conflitos, e receptividade da iniciativa.
[422] Cf com BERNAUER. p. 181.
[423] LOUKA. Op. cit. p. 175-176.

- com responsabilidades técnicas, financeiras, e administrativas;
- funções consultivas;
- funções de construção de consenso;
- funções operacionais;
- possível também permitir-se a participação direta da sociedade civil.
- funções normativas; e
- (às vezes) função de solução de controvérsias.

Bernauer[424] elenca seis pontos que podem potencialmente afetar a performance de uma gestão fluvial:

1. como uma instituição constitui a natureza do direito de propriedade;
2. o escopo das instituições de gestão do rio internacional;
3. a estrutura legal que apóia os esforços de gestão do rio;
4. transferências financeiras e outros tipos de instrumentos de mercado;
5. monitoração dos acordos e
6. abertura às inovações de polícia.

Estados com rios trasnfronteiriços normalmente encontram mais de um problema de gestão de diversas ordens, como controle de fluxo de água, tráfego, irrigação, drenagem, dragagem, qualidade da água e poluição, conservação da natureza, gerenciamento de beleza cênica, gerenciamento de inundações, etc. Decidir quais dessas questões serão tratadas juntas, numa mesma instituição, ou quando e como fazer, raramente é um resultado racional de propostas políticas[425].

As decisões dependem de uma substantiva relação entre as questões referentes ao tempo em que elas aparecem na agenda política; a consideração de táticas de negociação; o contexto institucional incluindo o repertório pré-existente da organização; e muitos outros fatores.

Na prática, a maioria dos casos de criação de instituições estão relacionados à necessidade de resolver simples problemas de alocação de fluxo de água ou regulação de navegação dentro de um complexo esquema de controle de poluição e gerenciamento e ecossistemas.

---

[424] BERNAUER. Op. cit. p. 182.
[425] BERNAUER. p. 183.

A literatura internacional sobre a gestão de rios internacionais freqüentemente distingue entre gestão integrada e gestão de questões isoladas sugerindo que esses dois métodos apresentam diferentes níveis de efetividade ambiental[426].

A gestão integrada é, sem dúvida, mais condizente com o senso nascido na visão ecológica de sistema, podendo também propiciar mais oportunidades para gerir questões conexas devido a uma maior possibilidade de cooperação. Por outro lado, a gestão integrada significa complicadas negociações e representa uma maior mudança na capacidade dos atores envolvidos, os Estados[427].

A literatura econômica sugere que a nacionalização de recursos transfronteiriços é uma solução associada à melhor performance na gestão baseada em dois princípios: primeiro, porque os países e seus nacionais serão mais cuidadosos e não sobre utilizarão um recurso que seja deles; e, segundo, mesmo que os custos dessa nacionalização sejam mais difíceis de se externalizar, isso poderia ser corrigido com uma definição precisa do direito de propriedade. Com efeito, estas definições são particularmente importantes porque as externalidades ocorrem quando o direito de propriedade é mal definido, sendo significativamente reduzidas quando esse direito é claramente definido e respeitado.

E segundo, se o uso insustentável ocorrer, o governo nacional pode facilmente conter o problema através de políticas capazes de remediar essa situação, de maneira mais eficiente que uma instituição internacional poderia estabelecer sobre um recurso conjunto[428].

Seguindo essa lógica, muitos países têm tentado conter seus problemas de estoque pesqueiro estendendo sua jurisdição, ou ainda, apropriando-se de áreas de mar onde até agora havia um tratamento internacional dos recursos naturais compartilhados. Isso tem imposto efeitos externos sobre outros países, cujo fluxo normal de peixe começa a ser apropriado fora do seu território, na área apropriada.

Talvez o tratamento de recursos transfronteiriços tenha falhado até agora por nunca ter sido um tratamento verdadeiramente internacional, tendo simplesmente se convertido, de fato, em tratamento nacional, controlado exclusivamente pelos Estados, o que se somou à inabilidade dos governos na prevenção das chamadas tragédias dos comuns.

---

[426] BERNAUER. p. 184.
[427] BERNAUER. P. 185.
[428] BERNAUER. p. 182.

Resolver os problemas de gestão de rios internacionais dividindo ao meio o sistema hídrico não tem sido muito eficiente, principalmente porque a geografia dos rios nem sempre favorece uma solução equânime e, também, porque a nacionalização do rio não implica, necessariamente, a internalização dos custos e a recomposição correta do preço sinalizado entre Estados a montante e a jusante[429].

A nacionalização também interfere na navegação naqueles trechos em que a maioria dos ribeirinhos já estabeleceu explicitamente, há anos, uma rota internacional de via, ou seja, como um recurso natural compartilhado.

Esforços para resolver problemas de externalidades têm, portanto, que se direcionar à definição do direito de propriedade em termos de consumo do recurso, como, por exemplo, mediante a especificação de quotas do fluxo de água ou de poluição, e não em termos de exclusividade de controle jurisdicional sobre o recurso[430].

9.4 Conflitos entre Estados que compartilham o recurso hídrico

As externalidade e os problemas associados à sobreutilização de água doce freqüentemente são as causas de conflitos entre países ribeirinhos. Dentre esses conflitos, os mais difíceis são aqueles :

1. que envolvem baixa quantidade e qualidade de água disponível associada à impossibilidade de acesso a outra fonte através de custos aceitáveis;
2. nos quais o direito dos ribeirinhos são mal definidos, não definidos ou ainda são contestáveis e
3. nos quais as externalidades, bem como, seu impacto são claramente identificáveis, inclusive a respeito da autoria[431].

E uma perspectiva histórica, os conflitos se desenvolvem em algumas linhas. Há muito tempo atrás, os países a jusante utilizavam mais e melhor as suas águas para irrigação na agricultura, principalmente pela vantagem topográfica de abrangência em larga escala. Tempo depois, os países a montante desenvolveram técnicas para intensificar uso de suas águas na agricultura, nos centros urbanos, e na indústria emergente num último estágio.

---

[429] BERNAUER. p. 183.
[430] BERNAUER. P. 183.
[431] Cf com BERNAUER. p. 162.

O aumento da poluição das águas, os efeitos negativos de seu represamento para geração de energia ou controle de fluxo a montante, acabam implicando numa imposição da quantidade de água disponível a jusante.

Os conflitos entre Estados à montante e Estados à jusante resultam, tipicamente, do desenvolvimento econômico desenfreado, que intensifica o uso do recurso hídrico compartilhado. A atual demanda entre eles é referente à aquisição do direito a certas quantidade e qualidade de água.

A solução normal é aquela dada por regra costumeira de Direito Internacional, a qual proíbe os Estados de causarem dano em território de outros Estados. Argüi-se, também, que os países à montante têm, até agora, consentido com um determinado nível de consumo rio abaixo, e que os países a jusante têm dependido dessa aquiescência[432].

Em justificativa ao aumento do seu consumo, os países à montante ocupam-se em argumentar seu direito, evocando a Doutrina Harmon, ou seja, a soberania intocável sobre os recursos naturais em seu território. Países que adotam posturas mais cooperativas argumentam, com base no princípio da utilização eqüitativa, que no presente eles não precisam aumentar o consumo ou que não possuem tecnologia e/ou fundos suficientes para desenvolver projetos que envolvam maior consumo de água, de maneira que, seguindo à risca, os países a jusante não poderiam usá-la excessivamente, pondo em risco, em um futuro próximo, o desenvolvimento socioeconômico a montante[433].

Por outro lado, nas situações onde existem estruturas naturalmente adversas, como entre a maioria dos ribeirinhos a jusante e a montante, não necessariamente há uma atuação de cooperação preventiva aos problemas, o que faz emergir a necessidade do uso de estratégias particularmente designadas para superar muitos os efeitos disso, como a coerção, compensação, discussão de temas conexos, e mudanças nos grupos de participantes em fóruns de negociação[434].

A estratégia mais efetiva, porém mais rara, para resolver impasses entre ribeirinhos é o uso da força, por caracterizar a pior forma de se alcançar algum resultado e ainda por poder deflagrar um efeito colateral em outras áreas de negociação no cenário internacional[435].

---

[432] BERNAUER. p. 164
[433] BERNAUER. p. 164.
[434] BERNAUER. p. 174.
[435] BERNAUER. p. 175.

Coerção não produz cooperação estável, nem aumenta a possibilidade de negociação, do contrário, explicita problemas existentes principalmente de imparcialidade e legitimidade[436].

Ribeirinhos que padecem com os efeitos das externalidades negativas podem ser compensados, forçando o produtor a diminuir o nível de poluição. Por exemplo, no caso da poluição do Reno, a França engajou-se a despoluir somente quando isso foi compensado pelos demais ribeirinhos.

Meidante aplicação do Principio do Poluidor Pagador pode-se chegar a uma solução economicamente eficiente baixo algumas circunstâncias em conformidade à Teoria Econômica do Direito de Propriedade[437].

Além da responsabilidade e compensação pelos danos decorrentes da poluição, é possível melhorar a condição ambiental e das populações locais através de financiamentos externos, oferecidos por outras entidades, mesmo de não relacionadas diretamente ao fluxo de água doce em questão.

A maioria dos projetos de desenvolvimento de rios internacionais entre países em desenvolvimento e países em transição econômica são financiados nessas bases. Em alguns casos, o financiamento externo parece ter sido uma influência positiva na possibilidade de cooperação[438].

9.4.1 Resolução dos Problemas

A resolução de problemas resultantes do uso de rios transfronteiriços freqüentemente requer a coordenação de políticas internacionais entre os Estados, uma vez que mais de duzentas bacias de rios e lagos são compartilhadas por pelo menos dois países; as áreas das bacias são bastante populosas também, aproximadamente 40% da população mundial estão nesses locais[439].

Em cooperação internacional, o que se requer para solver essas disputas normalmente envolve a organização de direitos e autoridade política entre eles com a função de definir a propriedade sobre o recurso, uma vez que a indefinição ou o descumprimento do direito de propriedade são os grandes responsáveis pelas disputas com efeitos externos.

---

[436] BERNAUER. p. 179.
[437] BERNAUER. P. 175.
[438] BERNAUER. p. 176.
[439] World Resources Intitute 1992: 171 *Apud* BERNAUER.

A redistribuição dos direitos e titularidades existentes ou, ainda, a redução da titularidade bem como do direito de propriedade dos países ribeirinhos pode ser a melhor saída para se alcançar um nível sustentável de consumo de água[440].

A resolução dos conflitos fica em torno da possibilidade em se conjugar a explotação até agora realizada com a possibilidade de explorar conjuntamente os recursos hídricos que não foram ainda explotados ou estão sub-utilizados[441].

Estruturas de responsabilidade podem estabelecer a repartição das externalidades negativas entre eles, o sistema mais avançado nesse sentido é o do Reno. Além de uma Comissão atuante há décadas e a modernização recente da Convenção sobre a Proteção do Reno, a inclusão dos países ribeirinhos na área da União Européia favorecem o acesso a uma estrutura jurisdicional e institucional que, entre outras possibilidades, estabelece a competência da Corte Européia de Justiça, estabelecida em sentença, para conhecer do direito de qualquer vítima contra qualquer poluidor, seja no país do poluidor ou no país vítima da poluição. Isso é praticamente impossível na maior parte das bacias de drenagem internacional, onde as demandas continuam tendo que ser interpostas contra o autor da externalidade negativa em outro país[442].

Alguns esforços na administração internacional dos rios são exclusivamente inter-governamentais, isso é realidade em quase todos os países em desenvolvimento. Freqüentemente eles envolvem também agências internacionais, usualmente o Banco Mundial, Programa para Países em Desenvolvimento da ONU, e Programa Ambiental da ONU.

Nos países desenvolvidos podemos observar considerável atividade não-governamental, a qual se mostra mais efetiva em pressionar os governos em questões envolvendo poluição. Ademais, atores sub-nacionais, como a cidade de Roterdã, empresas químicas na França, Alemanha, e Suíça, grupos de fazendeiros na Holanda, ONGs de defesa ambiental estão envolvidos em contratos civis transnacionais e em demandas sobre poluição envolvendo o Reno[443].

Problemas com desenvolvimento e externalidades de rios internacionais implicam elevados custos, os quais podem ser cobertos, basicamente, por programas de financiamento de três tipos:

---

[440] BERNAUER. p. 164.
[441] BERNAUER. p. 165.
[442] BERNAUER. P. 166.
[443] BERNAUER. p. 167.

1. em raros casos, os acordos internacionais sobre medidas a serem tomadas são dotados de fundo próprio para financiamento conjunto advindos dos próprios Estados Parte;

2. os casos mais comuns são aqueles onde as ações são feitas baixo acordos internacionais financiados por cada governo individualmente em seu território;

3. programas de desenvolvimento de rios internacionais em particular, são freqüentemente financiados com fundos consideráveis vindos de áreas externas às drenadas por sua bacia[444].

O financiamento de recursos para a compensação numa escala significante é raríssimo num cenário de países em desenvolvimento ou com economia em transição. Para esses casos, o financiamento externo é a mola propulsora do desenvolvimento na gestão de recursos transfronteiriços[445].

O país vítima de uma externalidade pode, também, buscar numa outra questão a conexão para uma maior influência na negociação com o poluidor. Por exemplo, a Holanda ameaçou fechar sua pare no Reno às embarcações registradas em países a montante, caso estes não reduzissem os níveis de poluentes no rio[446].

Esse tipo de conexão raramente aparece entre países industrializados, pois estes têm maior interconexão e interdependência, o que eleva os prejuízo mútuos das medidas restritivas e, portanto, torna preferível a negociação e barganha no âmbito específico da rubrica controversa. A razão para essa preferência pode ser, também, a expectativa de obter vantagens em negociações posteriores, abrangendo várias áreas de interesse no futuro. Assim, dar a vantagem em uma questão pode significar créditos em futuras negociações para outras questões. Em muitas situações, a questão isolada é somente superficialmente; as questões são ligadas seqüencialmente e de maneira bastante ampla.

Há ainda uma razão adicional para a baixa preferência pela conexão entre as questões: ela representa dificuldades adicionais em se atribuir valoras questões individuais numa negociação, quando se deve vislumbrar mais, comparar os ganhos futuros.

Questões conexas parecem se colocar mais diretamente sempre que as relações entre os países são tensas, talvez porque a frustração continuada e falta de progresso sobre matéria sejam a causa de perda para todos, como no caso de poluição, por

[444] BERNAUER. p. 167.
[445] BERNAUER. p. 179.
[446] BERNAUER. p. 176.

exemplo. Esse tipo de barganha pode ser também a chave para compor os problemas de negociação em alguns cenários de países em desenvolvimento onde o uso da explicitação de questões conexas leve à cooperação onde há falta de capacidade para implementar políticas de gestão conjunta de um rio internacional ou haja implementação insuficiente de obrigações conjuntas[447].

Esse panorama sugere que os problemas entre Estados ribeirinhos a jusante e a montante, tende à cooperação em um cenário composto por países desenvolvidos e com maior integração, indicando para a solução de problemas sem coerção explícita, compensação ou questões conexas, pois existe um prévio suporte estrutural[448].

O gerenciamento de rios internacionais está circunscrito ao interesse dos países ribeirinhos e a outras estruturas que podem variar tanto no propósito quanto no tempo. Essas variantes não são, também, todas elas determinadas nem imaginadas na formação da estrutura da instituição, a qual serve, simplesmente, como ponto de partida para uma política em processo e formação, a qual derivará de negociação institucionalizada com as partes a fim de harmonizar seus interesses e lograr a cooperação a longo prazo[449].

O interesse no gerenciamento de um rio internacional está circunscrito ao interesse dos países ribeirinhos e aliado a uma série de outras estruturas variáveis que não são constantes ao longo do tempo. As circunstancias e características de um gerenciamento também se transformam com o tempo.

O objeto desse gerenciamento são os recursos naturais na tentativa de se desenvolver mecanismos que possam evitar o conflito referente a seu uso.

9.4.2 Mudança de fóruns de negociações

Em vários casos, se as vítimas de externalidades são inábeis para obter a redução junto ao produtor desses efeitos, elas podem levar esse assunto a negociação em fóruns mais favoráveis a suas causas.

Normalmente escolhem-se fóruns onde se possa solicitar uma ajuda de outros países ou de agências internacionais. Bangladesh, por exemplo, recorreu a Assembléia Geral da ONU, entre 1968 e 1976, para concluir acordo com a Índia em 1977 sobre o projeto de represamento das águas do Farakka, que reduziria as águas do Ganges e

[447] BERNAUER. p. 178.
[448] BERNAUER. p. 170.
[449] BERNAUER. p. 167.

aumentaria o grau de salinidade, diminuindo seu fluxo e prejudicando sobremaneira a irrigação necessária em meses de seca em Bangladesh[450].

A negociação por intermédio da Assembléia Geral forçou a Índia a assumir uma posição mais moderada frente a Bangladesh e conseqüentemente ao projeto de represamento do Farakka[451].

9.4.3 Instituição de Gerenciamento da Bacia do Prata

O CIC é a instituição de gerenciamento da Bacia do Prata, conforme pudemos verificar no item 7.2.2 do presente trabalho. Passaremos agora, após o estudo do gerenciamento dos rios de maneira genérica, cruzar os pressupostos trazidos e também avaliar as ações da presente instituição.

O gerenciamento de rios internacionais envolve multiplas dimensões.

Em primeiro lugar, a área coberta pelas competências institucionais pode variar entre a simples menção ao curso de água superficial navegável, bastante restritiva, até âmbitos que abrangem todo o ciclo hidrológico associado à bacia. No caso do CIC, a área abrangida é a da Bacia do Prata, incluindo suas áreas de influência direta e ponderável. Trata-se de definição bastante ampla, de modo a incluir o Aqüífero Guarani e atividades múltiplas de desenvolvimento, como as financiadas pelo FONPLATA.

Além disto, em segundo lugar, essas instituições variam em termos de suas funções e com isso variam também suas características. A função do CIC é reunir esforços dentre os países platinos, para a gestão amplamente estruturada para atender a promoção do desenvolvimento socioeconômico na captação das águas dos rios.

Os instrumentos e as estratégias de como gerir incluem pesquisas conjuntas, financiamentos conjuntos, projetos de aproveitamento das águas e conhecimento das condições ambientais, entre outras atividades. É instituição que, apesar da presença dos representantes políticos, concentra seu trabalho em questões técnicas. Não funciona como órgão de solução de controvérsias.

Em terceiro, uma vez estabelecido, o CIC além de atender a vários tipos de atividades executivas associadas à ação dos Estados, ainda tem que coordenar as ações bilaterais, quando provocado, para que estas não prejudiquem os demais ribeirinhos. De fato, os países da região são bastante resistentes à criação de um sistema onde a gestão

[450] BERNAUER. p. 179.
[451] BERNAUER. P. 180.

se faça, efetivamente, de modo conjunto, alegando a manutenção integral dos direitos soberanos, sobretudo os associados à utilização de recursos naturais e ao desenvolvimento, como fundamento da conservação de competências estatais unilaterais para autorizar e realizar projetos no território de cada Estado[452], e sobre as condições que determinam a execução dentro do CIC.

Em regra, os esforços na administração internacional dos rios componentes da Bacia do Prata são exclusivamente intergovernamentais (órgãos de tomada de decisão formados exclusivamente por representantes dos Estados, tomadas de decisão por unanimidade e ausência de competências normativas), sem elementos significativos de supranacionalidade (corpo de funcionários independentes com poder decisório, sistemas de tomada de decisão por maioria e emissão de regras diretamente aplicáveis aos Estados), o que é agravado pela falta de competências específicas para a solução de controvérsias. Há, na prática, pouca gestão efetivamente conjunta e quando se depara com uma ação efetivamente multilateral, esta é vinculada a algum envolvimento de outras agências internacionais, como o PNUMA ou o GEF; lembre-se também que os principais aportes financeiros, como geralmente ocorre em paises em desenvolvimento, vem de organismos internacionais estranhos à bacia.

A competência do CIC é, basicamente, a de monitorar, relatar e recolher dados; sem poderes regulatórios. Substancialmente, partindo dos seis pontos sugeridos por Bernauer[453], é possível se verificar, como características que potencialmente influenciem na atuação do gerenciamento fluvial, alguns aspectos do CIC:

1. não possui nenhuma constituição sobre a natureza do direito de propriedade afim de dividir externalidades (negativo);
2. seu escopo é mais de monitoramento que de gestão efetiva (negativo);
3. sua estrutura flexível ajuda na adaptação de esforços necessários, para tanto é necessário vontade política dos Estados (positivo)
4. a transferência financeira existe como um dos órgãos componentes do Sistema da Bacia do Prata, FONPLATA, que é coordenado também pelo CIC (positivo), embora os fundos mais significativos venham de organismos internacionais;
5. não há monitoramento de acordos internacionais bilaterais (negativo) e

[452] TBP, Artigo V, afirma que a "ação coletiva entre as partes deverá desenvolver-se sem prejuízo dos projetos e empreendimentos que decidam executar em seus respectivos territórios, dentro do respeito ao direito internacional e segundo a boa prática entre nações vizinhas e amigas."
[453] BERNAUER. Op. cit. p. 182.

6. há tentativa de tímida abertura às inovações políticas para o gerenciamento (positivo).

Deste modo, o CIC se apresenta como uma instituição que tem tido pouca influência nas principais decisões estatais para a utilização e desenvolvimento da Bacia do Prata, concentrando suas principais atividades ao âmbito das ações de fomento e desenvolvimento de projetos financiados por agências internacionais extra-regionais. Embora as preocupações ambientais não fossem o cerne das questões platinas ao tempo de sua criação, a relativa flexibilidade e dinamismo estrutural permite que estas tenham ingressado na sua agenda, desde que, decerto, trazidas pelos Estados.

A opção política dos Estados de atribuir competências miúdas a um órgão de gestão compartilhada sublinha as concepções fortemente soberanistas, pautadas por uma ampla liberdade de utilização de recursos naturais localizados no território de cada país. Esta opção, aliás, é a mesma do Tratado de Cooperação Amazônica.

Não obstante, há aspectos positivos em seu funcionamento, partindo da estrutura flexível e concentrados na gestão de recursos para a realização de projetos importantes. Porém, questões de maior peso político, como as referentes ao Caso das Usinas de Celulose, costumam passar ao largo desta instituição.

9.4.4 Ação do CIC, GEF[454] e PNUMA[455]

Em setembro de 2001, durante o IV Diálogo Interamericano sobre Gestão de Águas[456], realizado em Foz do Iguaçu, os representantes dos cinco países se reuniram com mais de 50 profissionais especializados da região, além de pesquisadores de diversas universidades, ONGs, equipe do GEF de projetos sobre Águas Internacionais numa bacia, e agências internacionais, todos discutindo o problemas comuns que afetam a Bacia do Prata. Como resultado dessa reunião multidisciplinar, concluiu-se existir uma necessidade premente de levar adiante uma iniciativa para a gestão integrada dos recursos hídricos na Bacia do Prata, a ser promovida pelo CIC.

Identificou-se especificamente a necessidade de:

---

[454] Global Environmental Facility. Em 1991, o PNUMA, o PNUD e o Banco Mundial estabeleceram conjuntamente o GEF para servir como uma fonte de fundos para cobrirem os crescentes custos impostos aos países em desenvolvimento a fim de alcançarem os benefícios ambientais globais em 4 áreas: Depleção de Ozônio, Mudança Climática, Conservação da Diversidade Biológica, e Proteção de águas internacionais. O GEF é a maior fonte multilateral de fundos para a proteção ambiental. BUERGENTHAL, Thomas. E MURPHY, Sean. **Public International Law in a Nutshell.** Saint Paul: West Thomson, 2007. p 313.

[455] Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente.

[456] *In* http://cicplata.org/marco/?id=mc_adpmli

- Contar com um marco de ação coordenada entre os países para a gestão integrada dos recursos hídricos na Bacia do Prata.
- Realizar projetos de interesse comum e selecionar ações concretas adequadamente priorizadas.
- Dar importância aos problemas das recorrentes inundações e secas que se produzem na bacia.
- Abordar para o conjunto da bacia a gestão sustentável de seus recursos.
- Atuar no marco do Tratado da Bacia do Prata e dar suporte ao CIC[457].

Os profissionais do GEF, especialistas em projeto de Águas Internacionais, desempenharam um papel fundamental na interação com as demais agências, havendo auxiliado a localização de problemas comuns e oportunidades. Foi identificada, também, a ausência de uma estrutura coordenadora que pudesse ajudar na solução desses problemas[458]. A iniciativa de usar o CIC como a estrutura institucional mais apropriada ao Projeto foi levantada a partir do citado encontro, como uma idéia de seguir adiante sob as estruturas do TBP.

O projeto atual pretende se construir sobre outros projetos do GEF em execução na bacia. Desde 1996, quando a primeira proposta para a bacia do rio Bermejo foi feita, o GEF tem financiado iniciativas governamentais dos países da Bacia do Prata, buscando atender o estado crítico de suas sub-bacias e zonas. Esse foi o caso dos projetos aprovados para a proteção do Pantanal e da bacia do Alto Paraguai, no Brasil, e o da bacia do rio Bermejo, entre Argentina e Bolívia. Estes projetos contribuíram com o direcionando do desenvolvimento sustentável na Bacia do Prata.

O FREPLATA[459] busca assegurar a gestão sustentável do Rio da Prata nas águas entre a Argentina e Uruguai e o sistema do Aqüífero Guarani, promovendo a proteção através de medidas preventivas.Todas essas iniciativas são direcionadas ao equacionamento dos problemas importantes da Bacia do Prata.

Cada uma dessas ações negocia o principal, que são os temas de meio ambiente e desenvolvimento, mas acabam por não realizar a conectividade das áreas e recursos da

---

[457] idem

[458] ORGANIZATION OF AMERICAN STATES, Office for Sustainable Development & Environment. **La Plata River Basin-A Framework for the Sustainable Management of Its Water Resources with Respect to the Hydrological Effects of Climatic Variability and Change.** *In* http://www.oas.org/dsd/Events/english/Documents/OSDE_6LaPlata.pdf consultado em 20/06/2007

[459] Projeto de Proteção Ambiental do Rio da Prata e sua Frente Marítima: Prevenção e Controle de Contaminação e Restauração de Habitats (FREPLATA) é uma iniciativa conjunta da República da Argentina e da República Oriental do Uruguai, executado por meio da Comissão Administradora do Rio da Prata (CARP) e a Comissão Técnica Mista da Frente Marítima. *In http://www.freplata.org/*

bacia como uma entidade de integração hidrológica. O Programa Quadro é, então, designado para construir essa coesão e chegar num resultado que compreenda a integração[460].

Essas recomendações permitiram ao governo brasileiro juntamente com o CIC, solicitarem um financiamento PDF, Bloco A, através do PNUMA. O projeto foi aprovado e iniciado com o apoio do Global Environmental Facility (GEF), coordenado pelo CIC em convênio com a OEA e PNUMA, denominado "Programa Marco para a gestão sustentável dos recursos hídricos da Bacia do Prata, em relação com a variabilidade e o câmbio climático" a fim de integrar as ações, uso e gestão dos recursos hídricos bem como o monitoramento hidro meteriológico.[461]

9.5 Solução de Controvérsias[462]

9.5.1 Aspectos gerais

Quando, todos os meios de solução de controvérsias são abandonados, ou estagnados em razão da paralisação no sistema de concessões e vantagens recíprocas, é provável que venha a aflorar uma controvérsia jurídica ou jurisdicional, vale dizer, um litígio.

Muitas vezes, os Estados resolvem seus problemas mediante soluções técnicas ou econômicas negociadas, sem que seja necessária a aplicação do Direito. Para este tipo de solução, a atuação de instituições que recolhem e divulgam informações, como o CIC, pode ser benfazeja. Uma controvérsia passa a ser jurídica quando as partes apelam a uma instância, *ad hoc* ou institucionalizada, para que seja determinada a aplicação normativa ou costumeira.

No âmbito internacional, existe um considerável número de instâncias, mais ou menos formais, voltadas a resolver, por meio da aplicação do Direito Internacional, as questões controversas submetidas a eles. Tanto a submissão de uma causa à arbitragem, quando a um órgão judicial, enfrentam, as dificuldades referentes à igualdade entre os Estados bem como sua independência frente aos demais, acompanhados da correlata imunidade de jurisdição.

---

[460] o projeto iniciou-se em 01/10/2003 com data para finalizar-se em 01/10/2009, de acordo com Red interamericana de recursos hídricos. Nodo Cono Sur http://www.conosur-rirh.net/activity_vista.php?id=42&acttype=Proyectos consultado em 26/06/07.

[461] Ana debate parcerias dos países da América do Sul em Congresso na Suíça. *In http://www.ana.gov.br/Destaque/destaque109.asp consultado em 20/07/2007.*

[462] Cf com LOUKA, op. cit. p. 185-188.

A jurisdição de órgãos internacionais depende, então, da manifestação inequívoca da vontade estatal em se submeter ao julgamento por meio do consentimento.

Quando esta vontade é declarada para um caso específico, o instrumento no qual ela se expressa é conhecido por *compromis*. Neste, as partes declaram solenemente que se submetem à jurisdição, traçando os limites materiais e factuais assim como os efeitos da questão, suas considerações.

Os Estados podem, também declarar seu consentimento mediante convenção internacional; o qual pode ser unilateral, embora, muitas vezes, seja expressamente condicionado pela reciprocidade. Evidentemente, este consentimento prévio faz sentido quando há uma instituição internacional estável, seja arbitral, seja judicial. O Tratado da Bacia do Prata não traz nenhuma cláusula neste sentido, à diferença do Estatuto do Rio Uruguai, o qual, como se verá mais adiante, tem um dispositivo específico que autoriza a submissão de questões referentes à interpretação e à aplicação do tratado, à Corte Internacional de Justiça.

Os sistemas arbitral e judicial, mais importantes são da Corte Permanente de Arbitragem e a Corte Internacional de Justiça, a qual é um dos órgãos principais da ONU e exerce duas modalidades de jurisdição: consultiva e contenciosa.

A jurisdição consultiva permite que a Corte, a pedido da ONU ou de órgãos autorizados, opine sobre questões de Direito a fim de oferecer diretrizes e parâmetros jurídicos aos órgãos, para auxiliar na solução pacífica de controvérsias e esclarecer quaisquer dúvidas referentes ao exercício de suas competências e funções. A jurisdição contenciosa é limitada a questões envolvendo Estados, dependendo de seu consentimento voluntário.

Alguns importantes litígios internacionais ajudaram no estabelecimento de padrões e princípios jurídicos, como os do Oder[463] e do Meuse[464], em que se lançou mão do princípio da equidade para as nações ribeirinhas e a exclusão de privilégios especiais de navegação, servido como precursoras da noção de uso eqüitativo de recursos. A arbitragem do caso do Lago Lanoux ajudou a estabelecer a exigência de negociação e consulta prévia, sem que este se configure como parte do Direito Internacional geral[465].

[463] http://www.icj-cij.org/pcij/serie_A/A_23/74_Commission_internationale_de_l_Oder_Arret.pdf
[464] Consulte: http://www.icj-cij.org/pcij/serie_AB/AB_70/01_Meuse_Arret.pdf
[465] LOUKA p. 186.

Mais recentemente e já sob a jurisdição da Corte Internacional de Justiça, o julgamento do Caso Gabcíkovo/Nagimaros se destacou pela aceitação, em tese, do estado de necessidade ecológico, da aplicabilidade do principio da precaução e dos padrões de desenvolvimento sustentável, bem como a reafirmação do uso eqüitativo e razoável pelos co-ribeirinhos.

9.5.2 Caso das usinas de celulose no Rio Uruguai[466]

Em 1961 Argentina e Uruguai celebraram um tratado a respeito da fronteira no Rio Uruguai, o qual foi complementado, em 1975, pelo Estatuto do Rio Uruguai. Estes acordos bilaterais estabelecem regras e procedimentos mais detalhados e profundos do que os do Tratado do Rio da Prata e, embora sejam coerentes com suas regras e princípios, se justificam pela maior especificidade. Dentre as suas determinações, está a criação de um órgão bilateral de gestão, a Comissão Administrativa do Rio Uruguai (CARU), o dever de informar e o consentimento para a submissão de controvérsias à Corte Internacional de Justiça, três pontos fundamentais para o caso em análise.

As questões do presente caso gravitam em torno da autorização e instalação de duas usinas de processamento de pasta de celulose em território uruguaio, as quais, conforme alega a Argentina, irão provocar importantes impactos ambientais e econômicos, configurando um uso excessivo dos recursos do Rio Uruguai.

No que concerne à cronologia dos fatos, em outubro de 2003 o Uruguai autorizou a ENCE, uma empresa espanhola, a construir uma usina de celulose, em fevereiro de 2005, autorizou a Botnia, uma empresa finlandesa, a construir uma outra usina em Fray Bentos, sendo que em julho do mesmo ano autorizou a construção por esta empresa de um porto para o escoamento da produção.

O histórico procedimental, em resumo, apresentou as seguintes fases até o presente: em 4 de maio de 2006 a Argentina iniciou procedimento junto à CIJ, solicitando uma medida cautelar, a qual não é concedida, em decisão de 13 de junho daquele ano. Em 29 de novembro foi a vez do Uruguai solicitar medidas cautelares, a qual é, igualmente, indeferida em decisão de 23 de janeiro de 2007. Em 17 de setembro de 2007 a corte autorizou o andamento de um recurso interposto pela Argentina, abrindo prazo para a manifestação do Uruguai.

---

[466] Caso estudado em sala de aula pelo Prof. Dr. José Augusto Fontoura Costa, no 2º semestre de 2007, no Mestrado em Direito, disciplina: Direito Internacional Ambiental, UNISANTOS.

A Argentina, portanto, instituiu, em maio de 2006, um procedimento contra Uruguai com a alegação de quebra de obrigação prevista no Estatuto do Rio Uruguai, assinado em 26 de fevereiro de 1975 e em vigor desde 18 de setembro de 1976. Nessa aplicação, a Argentina reclama que a quebra se deu quando da autorização da construção e futuro funcionamento de duas fábricas de papel sobre o Rio Uruguai, com referência particular, aos efeitos dessas atividades sobre a qualidade das águas do Rio Uruguai e áreas afetas a ele.

Estatuto do Rio Uruguai, celebrado para complementar o tratado sobre fronteiras, estabeleceu obrigações referentes à conservação, utilização e desenvolvimento, estabelecendo, ademais, a Comissão Administrativa do Rio Uruguai (CARU), estabelecendo um procedimento de notificação prévia.

A Argentina baseou a jurisdição da Corte, no artigo 36, parágrafo 1º do Estatuto da Corte[467] e no parágrafo 1º do artigo 60 do Estatuto do Rio Uruguai[468], que prevê que qualquer disputa entre as partes concernentes a interpretação ou aplicação do Estatuto de 1975, cuja negociação tenha sido abandonada, à submissão de qualquer das Partes à CIJ.

Com base no Estatuto, a Argentina requer que a Corte declare que o Uruguai descumpriu as obrigações de:

1. Tomar todas as medidas necessárias para o uso racional e ótimo do Rio Uruguai;
2. Notificar o CARU e a Argentina;
3. Cumprir o procedimento prescrito no Capítulo II do Estatuto;
4. Tomar todas as medidas necessárias para preservar o ambiente aquático e prevenir a poluição, proteger a biodiversidade e os estoques pesqueiros, além de preparar um EIA completo e objetivo;
5. Cooperar na prevenção da poluição, proteção da biodiversidade e dos estoques pesqueiros.

Por conseguinte, solicita que se declare a responsabilidade internacional do Uruguai pelo descumprimento destas obrigações, emitindo ordem para que este país cesse as condutas ilícitas, vindo a honrar, no futuro, suas obrigações baixo o Tratado do Rio Uruguai e o Estatuto do Rio Uruguai. Requer, ainda, que se estabeleça o dever de

[467] :"A competência da Corte se estende a todos os litígios que as partes a submetam e a todos os assuntos especialmente previstos na Carta das Nações Unidas ou nos tratados e convenções vigentes."
[468] "Qualquer disputa a respeito da interpretação ou aplicação do Tratado [1961] e do Estatuto [1975] que não possa ser solucionada por negociações diretas pode ser submetida por qualquer parte à Corte Internacional de Justiça."

reparar os danos causados pela construção e eventual operação das usinas da ENCE e Botnia, bem como do porto desta empresa.

O pedido de medidas cautelares, portanto, solicita medidas para a suspensão imediata da construção das fábricas e a prorrogação destas medidas até a decisão final da CIJ. Pede-se, ainda, que o Uruguai seja incitado a cooperar de boa fé para a proteção do ambiente e deixe de tomar medidas unilaterais a respeito de qualquer ação que possa agravar ainda mais a disputa.

Como fundamentos fáticos do pedido, a Argentina alega que não houve notificação e apresentação de um estudo de impacto ambiental que fosse adequado às circunstâncias e dimensões da obra e que, de fato, já haveria ocorrido danos a investimentos em turismo e valores de propriedade imobiliária.

Em sua defesa, o Uruguai alega que cumpriu suas obrigações internacionais, seguindo os parâmetros estabelecidos no Estatuto, de 1975. Em matéria de jurisdição, reconhece a aplicabilidade do Artigo 60 do Estatuto, esclarecendo que não se deve ultrapassar o âmbito material deste para, por exemplo, cobre “turismo e propriedade imobiliária”. Interpretando o Direito resultante do Estatuto, afirma que não há qualquer obrigação de obter a anuência do co-ribeirinho para a realização de qualquer projeto ou autorização, limitando-se o dever internacional à troca de informações de boa fé, o que se sustenta no fato de que a Argentina, em 31 anos de vigor do Estatuto, jamais alegou que qualquer obrigação ou direito procedimental pudesse ser utilizado para suspender ou interromper projetos.

Em matéria de fato, diz haver notificado devidamente, mediante descrições minuciosas e tempestivas. Além disto, aponta para um acordo entre os Ministros de Relações Exteriores da Argentina e do Uruguai, de 2004, no qual se convencionou que este país poderia dar andamento a seus projetos, sendo necessários a troca de informações de boa fé e o controle da qualidade do rio pelo CARU.

Alega o Uruguai, ainda, que foram realizados os estudos de impacto, sendo prevista a realização de outros no futuro, sendo empregados os Parâmetros de Controle e Prevenção Internacional da Poluição da União Européia, os quais estabelecem recomendações a serem cumpridas até 2007.

Por fim, mas não com menor importância, afirma que a Argentina não comprovou qualquer urgência ou iminência de dano que justificasse a medida cautelar e, particularmente a suspensão das obras.

Com efeito, a CIJ decidiu, em 13 de julho de 2006, que as circunstancias

apresentadas pela Argentina não eram suficientes para provimento de medida cautelar, de acordo com o artigo 41 do Estatuto da CIJ[469]. Na mesma ocasião, fixou prazo para a instrução inicial sobre o pedido inicial.

Afirmou-se, nesta ocasião, que a CIJ tem jurisdição, com base no Artigo 60, 1, do Estatuto do Rio Uruguai, de 1975, sendo competente para decidir sobre as questões materiais apresentadas. Não obstante, acatou a alegação uruguaia da falta de *periculum in mora*, negando haver iminência de perecimento de direito, de maneira que as eventuais violações pelo Uruguai poderiam ser retomadas no juízo de mérito.

Assim, afirmou a CIJ:

> Na opinião da Corte, não há, entretanto, nada nos autos que demonstre que a efetiva decisão do Uruguai de autorizar a construção das fábricas crie uma efetiva ameaça de dano irreparável ao ambiente aquático do Rio Uruguai ou aos interesses econômicos e sociais dos habitantes ribeirinhos do lado argentino do rio. (...)
>
> A Corte esclarece, no entanto, que, ao dar seguimento à autorização e à construção das fábricas, o Uruguai necessariamente suporta todos os riscos referentes a qualquer sentença de mérito à qual a Corte possa chegar no futuro. (...)
>
> A Corte declara que as partes devem cumprir suas obrigações de Direito Internacional e ressalta a necessidade de Argentina e Uruguai implementarem, de boa fé, os procedimentos de consulta e cooperação estabelecidos pelo Estatuto de 1975, com o CARU se constituindo no foro que se tem em vista para tanto

Deste modo, com base na análise dos fatos e em face da avaliação das circunstâncias pelos julgadores, cegou-se à decisão de que não havia necessidade da concessão de medidas provisórias, o que contou com o com o suporte positivo de 14 juízes e apenas um voto contrário, do argentino Raúl Vinuesa, indicado pela Argentina como juiz *ad hoc*, que afirmou que:

> Os direitos e deveres nos termos do Estatuto de 1975 expressam os princípio da precaução, o qual foi convencionalmente aceito pelo Uruguai e pela Argentina.

[469] "A Corte terá faculdade para indicar, se considera que as circunstâncias assim o exijam, as medidas provisórias que devam ser tomadas para resguardar os direitos de cada uma das partes".

No voto vencido, complementa-se o argumento com a declaração de que a incerteza e a irreparabilidade dos possíveis danos era suficiente para suspender a construção.

Não foi esta a opinião dos demais juízes que, sem negar ou afirmar a aplicabilidade do princípio da prevenção ao caso, limitaram-se a expressar a sua convicção de que estava ausente um dos requisitos da concessão de medidas acautelatórias. Ressalte-se, aliás, que a afirmação expressa de que "o Uruguai necessariamente suporta todos os riscos referentes a qualquer sentença de mérito" é uma advertência importante, a qual não pode ser negligenciada por este país.

Em 29 de novembro de 2006, foi a vez de o Uruguai pedir medidas cautelares. Referindo-se ao caso em litígio e citando o artigo 41 do Estatuto da Corte e artigo 73 das Regras da Corte, submeteu um pedido asseverando a necessidade de urgente proteção de direitos, pois o objeto desse procedimento estava na iminência de sofrer um dano irreparável, e também para prever o agravamento da presente disputa.

Solicitou à CIJ, portanto, as seguintes provisões:

1. a tomada de todas as condutas racionáveis e apropriadas a prevenir ou colocar fim nas interrupções de transito entre Uruguai e Argentina, inclusive por meio de bloqueios de ponte e rodovias entre os dois Estados;
2. que a Argentina se abstenha de qualquer medida que possa agravar, estender ou tornar mais difícil a solução da disputa e
3. que a Argentina se abstenha de qualquer medida que possa prejudicar os direitos do Uruguai antes da decisão da Corte.

O Uruguai argumentou inter alia que desde 20 de novembro de 2006:

> grupos organizados de cidadãos argentinos tinham bloqueado uma estrada internacional vital sobre o Rio Uruguai, fechando o comercio e trafego de turistas da Argentina para Uruguai.

Conforme se afirmou, estes grupos planejavam estender os bloqueios sobre o rio, implicando significativos danos econômicos ao Uruguai. Alegou, também, que o argumento sugerido para essas ações foi para aceitar a demanda da Argentina que pede o fim permanente da construção da fabrica da Botnia, o problema principal da disputa, evitando o plano de operação futuro.

A Argentina argumentou que a Corte não tinha jurisdição para indicar medida provisional em favor do Uruguai, notavelmente porque o requerimento não estava ligado ao Estatuto do Rio Uruguai ou com a aplicação do procedimento instituído. Na visão da Argentina, o real propósito do requerimento feito pelo Uruguai é remover os bloqueios da estrada e não o direito potencialmente afetado pelo bloqueio da estrada, isso é o direito de liberdade para transporte e liberdade de comércio entre os dois Estados. Como estes direitos são governados pelo Tratado de Assunção, que estabeleceu o Mercosul e o Uruguai já levou essa questão ao Tribunal Arbitral *ad hoc* do Mercosul, havendo decisão prolatada em 06 de setembro de 2006, constituiu-se *res judicata* internacional, sendo excetuada, por esta razão, a jurisdição da CIJ.

Em outras palavras, o Estatuto do Rio Uruguai não poderia ser fundamento para o *jus standi* do Uruguai para, perante a CIJ, discutir matéria que não é coberta por este tratado internacional. Por outro lado, a existência de uma decisão internacional, em um tribunal arbitral regularmente estabelecido, sobre a mesma matéria, implicaria violação de coisa julgada internacional.

Por um lado, ACIJ entendeu ser competente para julgar a questão, nos termos do Artigo 60 do Estatuto do Rio Uruguai, pois o Estatuto da CIJ, Artigo 41, autoriza que qualquer medida provisional, cujo cuidado for requerido para a preservação de direitos respectivos de qualquer das partes pode ser conhecida, devido à conexão com o procedimento principal iniciado pela Argentina. Há, portanto, *jus standi*.

Por outro lado, há o entendimento de que a medida invocada é de natureza distinta da que foi objeto do sistema de solução de controvérsias do Mercosul, não sendo possível, destarte, a exceção de coisa julgada.

Não obstante a CIJ haver conhecido do pedido, indeferiu a medida cautelar por entender que não havia urgência necessária para justificar a prevenção de um dano irreparável, podendo aguardar julgamento final, visto que desde o verão de 2006, embora tenha havido o bloqueio das estradas, a planta de construção da Botnia há progredido significativamente.

Havendo rejeitado também os requerimentos cautelares do Uruguai, a Corte reiterou seu pronunciamento às Partes na ocasião da denegatória cautelar em favor da Argentina, dispondo novamente:

> "que a satisfação das obrigações de ambos frente ao Direito Internacional, é levar em consideração com boa lealdade, a consulta e os procedimentos de cooperação estabelecidos pelo Estatuto de 1975, cuja

> CARU constitui um fórum previsto a servir-se a esse propósito" (...) "a se refutarem ambos de qualquer ação que possa render mais dificuldades à resolução da presente disputa".

Esses pontos são recomendações que estão fora da decisão, e que de nenhuma forma prejudica a questão da jurisdição da Corte sobre o mérito ou sobre qualquer questão relacionada à admissibilidade da aplicação do Direito pela Corte. A decisão deixa irrefutável o direito de Argentina e Uruguai a submeterem esses argumentos em respeito a questões formuladas. A decisão frisa ainda o direito do Uruguai em submeter em ocasião futura, outro requerimento de medida cautelar, desde que baseado em fatos novos.

A decisão foi por 14 votos a um, proferido pelo juiz *ad hoc* indicado pelo Uruguai, o professor espanhol Santiago Torres Bernárdez, para quem ficou demonstrado o risco e sua iminência. O juiz diz que lamenta o fato da Corte não ter dado provimento a medida cautelar para ambas as Partes como uma forma de evitar o agravamento ou extensão da disputa; a Corte deveria ter-se fixado à base do Direito Internacional, chamado princípio da unviersalidade:

> aceito pelos tribunais internacionais e também consagrado em muitas convenções (...) sobre o efeito que uma das partes em litígio necessita requerer por meio de alguma medida capaz de exercer um prejudicial efeito em razão da execução da decisão a ser tomada e, em geral, não dar passo a lugar algum poderá ajudar a agravar ou estender ainda mais a disputa.

Em 14 de setembro de 2007, a CIJ, após considerar o artigo 48 do Estatuto da Corte e o artigo 31, 44, 45, 2º parágrafo, 18 e 49 das Regras da Corte,e

> 1. tendo considerado que a Ordem de 13 de julho de 2006 para que a Corte fixasse em 15 de janeiro de 2007 e 20 de julho de 2007 como tempo limite para apresentação respectiva do Memorial da Argentina e o Contra Memorial do Uruguai, e considerando que as partes cumpriram a seu tempo;
>
> 2. considerando que o Uruguai requereu um período de 6 meses da apresentação da Contestação para a preparação da Réplica, sendo consentido pela Argentina;
>
> 3. tendo em conta o acordo sobre as circunstancias do caso, a Corte autoriza a submissão da Contestação Argentina e a Replica Uruguaia, ficando os seguintes tempos-limites:

- 29 de janeiro de 2008 para Contestação Argentina[470]
- 29 de julho para a Replica do Uruguai.

Neste estado, portanto, encontra-se o procedimento.

Algumas questões emergem da análise do caso em tramitação na CIJ, como, por exemplo, porque não se aplicou o princípio da precaução no julgamento da medida cautelar requerida pela Argentina, uma vez que não foram paralisadas as obras de construção das fábricas.

É certo que, em matéria ambiental, as disposições normativas, como, no caso, o Estatuto do Rio Uruguai de 1975, têm caráter evolutivo, e devem ser entendidas em consonância com a Declaração de Estocolmo e Declaração do Rio, ou seja com documentos posteriores que trataram da matéria de um modo geral.

De acordo com a CIJ, acórdão de 25 de setembro de 1997, Project Gabcikovo-Nagymaros Rec. P. 67-68, p.112[471];

> Algumas disposições podem ainda ter um caráter evolutivo e impor às partes uma adaptação do seu comportamento na aplicação de um tratado, nomeadamente em matéria de proteção do ambiente.

Os Artigos 6º e 7º do Estatuto de 1975 dispõem expressamente sobre a necessidade de notificação prévia, ou seja, anterior. Logo, se não houve notificação suficiente para se avaliar o impacto ambiental transfronteira da instalação de uma fabrica de celulose, a princípio se configura uma infração ao Tratado. Resta, apenas, definir o que seria suficiente a informar nesses termos. Para avaliar os impactos, é preciso um estudo elaborado, isso é sabido. Agora, seria perfeitamente razoável que a CARU, como instituição de gestão do rio poderia ter disposto, viesse a deliberar e determinar os limites e aspectos do dever de informar.

A situação presente do dever de informar não engloba apenas o direito a ter conhecimento do caso, mas inclui o de possibilitar a avaliação pelo Estado Parte de um recurso compartilhado se haverá algum dano e qual será ele em seu território.

Na regulamentação do uso das águas da Bacia do Prata, a Declaração de Montevidéu, de 24 de dezembro de 1933, como resultado da 7ª Conferencia

---

[470] Não há qualquer referência a esse documento no site da CIL. http://www.icj-cij.org/presscom/index.php?p1=6&p2=1 consultado em 17/03/08.
[471] DINH, Nguyen Quoc, *et. Al.*. Op. Cit. p. 223-224.

Internacional Americana relativa ao aproveitamento industrial ou agrícola das águas dos rios internacionais, já apontava[472]:

> para a utilização das águas dos rios internacionais, no interesse industrial ou agrícola, é indispensável acordo entre os Estados ribeirinhos, desde que possa esse aproveitamento influir, de qualquer modo, na outra margem de rio se for contíguo, ou no território do Estado vizinho, se for o rio for sucessivo.

De acordo com Geraldo Eulálio do Nascimento e Silva, a Declaração de Montevidéu e o relatório de Clóvis[473]:

> espelham os conceitos mais atualizados e que foram consagrado sem 1992 por ocasião da Conferência, ou seja o, reconhecimento do direito soberano do Estado, a obrigação de proibir atividades que possam ter efeitos negativos além de sua jurisdição, a obrigatoriedade do acordo entre as partes e o princípio de Direito Romano *sic utere tuo ut alienum non laedas.*

10.Considerações Finais

A terceira parte deste estudo baseou-se em referências internacionais a respeito de gerenciamento de rios internacionais.

Pode-se verificar que a eficiência na enumeração de características aplicáveis às agencias é questionável em razão das particularidades de cada gerenciamento, que deve levar em consideração as formas de uso, área geográfica, índices de desenvolvimentos econômicos dos países envolvidos, enfim, muitas variáveis que podem inutilizar o trabalho com o levantamento de pontos em comum.

Alguns fatores, porém, foram observados nos estudos de Bernauer, como estando presentes na maioria das instituições que logram um bom gerenciamento de rios internacionais; ao se confrontarem esses 6 fatores com a instituição de gerenciamento das águas da bacia do rio da Prata, o CIC, conclui-se que possuímos 3 deles e, embora

---

[472] BEVILAQUA, Clóvis. De acordo com relatório preparado por Clovis e aprovado pela Comissão Permanente de Codificação de Direito Internacional Publico. Citado por NASCIMENTO E SILVA. Geraldo Eulálio. "A utilização dos rios internacionais e o Mercosul". *In* CASELLA. Paulo Borba. **Contratos Internacionais e Direito Econômico no Mercosul.** São Paulo: LTr. 1996.

[473]NASCIMENTO E SILVA. Op. cit. p.508.

não seja o ideal, pelo menos não partimos do zero na tentativa de melhorar a gestão internacional do recurso.

Ao se examinar as possíveis controvérsias entre países que compartilham o mesmo recurso, arrolaram-se algumas formas de solução de controvérsia até se chagar à solução jurisdicional, a respeito da qual, sumariamente, mencionaram-se os três casos principais que se referem à matéria. Passou-se, então, ao relato do caso das Usinas de Celulose sobre o Rio Uruguai, que, como um dos rios mais importantes do sistema da Bacia do Prata, interessa diretamente às questões discutidas nesta dissertação.

Algumas ponderações importantes a serem feitas com relação ao tratamento dado pela CIJ neste caso ficarão no aguardo de decisões mais recentes. Não obstante, pode-se verificar que se colocam em julgamento questões sobre o direito ao desenvolvimento, de um lado, e do meio ambiente saudável e seguro, do outro. Estas discussões revelam as tensões e contradições próprias do princípio do desenvolvimento sustentável, haja vista que qualquer tipo de influencia antrópica é deletéria ao equilíbrio ecossistêmico. A exploração de recursos ambientais sempre trará, consigo, impactos em detrimento do meio ambiente, não há dúvida. Resta saber qual será a melhor forma de minimização.

Conclusão

A partir da aceitação de Itaipu como fato consumado e da diversificação das políticas de desenvolvimento entre os países platinos frente à crise do endividamento dos anos 1980, a Bacia do Prata parecia ter deixado de figurar como eixo das políticas na região.

No entanto, a temática da integralidade da bacia e as preocupações ambientais atuais referentes ao uso de recursos compartilhados, envolveram novamente os países em impasses internacionais, onde o mais relevante atualmente é entre Argentina e Uruguai no caso da construção das Papeleiras sobre o Rio Uruguai.

Problemas potenciais também são identificados com as obras de viabilização da hidrovia Paraná-Paraguai e o respectivo escoamento de bens agrícolas, principalmente soja, pelos membros do Mercosul. Do mesmo modo, há polêmicas a respeito do gerenciamento integrado do Aqüífero Guarani por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, com a coordenação do CIC, órgão principal do Sistema da Bacia do Prata.

Como um sistema jurídico, o Direito Internacional possui regras e princípios que devem ser atendidos nos contextos regionais através do estabelecimento de relações úteis entre normas gerais e especiais, sabendo a exata relação existente entre elas.

Uma serie de normas especiais compõem um regime especial de direitos e obrigações em relação a uma questão determinada que pode referir-se a uma zona geográfica; a Bacia do Prata é um exemplo desse regime.

Os casos de aplicação de um regime especial são os mesmos das normas especiais com relação às gerais, ou seja, *lex specialis derogat legi generali*. Podem ocorrer, porém, falhas tanto no regime especial, como nas instituições por ele criadas frustrando as finalidades esperadas passando, assim, a prevalecer a aplicação da norma geral. As falhas ocorrem quando se verifica que as leis especiais não oferecem perspectivas razoáveis de atingir de modo adequado os fins aos quais foram criadas.

A aplicação do Tratado da Bacia do Prata, como componente de um regime especial, deve ser feita em acordo ao Direito Internacional Consuetudinário e aos Princípios Gerais do Direito para todas as questões que o Tratado não resolva de maneira expressa.

Algumas ponderações importantes com relação ao tratamento a ser dado pela CIJ no caso das fábricas de celulose sobre um dos afluentes da Bacia do Prata deverão

verificar como se colocam em julgamento questões sobre o direito ao desenvolvimento, de um lado, e do meio ambiente saudável e seguro, do outro.

Estas discussões revelam as tensões e contradições próprias do princípio do desenvolvimento sustentável, haja vista que qualquer tipo de influência antrópica é deletéria ao equilíbrio ecossistêmico nos restando vislumbrar formas de minimização dessa impactante relação.

A civilização moderna fundou-se em princípios de racionalidade econômica como processo instrumental na formação das diversas esferas do corpo social; a problemática ambiental atual questiona os custos derivados dessa opção produtiva, organização burocrática e ideológica do Estado. Ao considerarmos o sistema internacional como um conjunto de interações entre Estados, observamos que passamos por momentos de redefinição de seus atores e interesses.

A indagação a ser feita é se essas novas definições poderiam criar uma perspectiva ambiental global baseada na aprendizagem de uma nova racionalidade econômica e na socialização no gerenciamento de bens comuns.

O desafio seria reformar democraticamente as bases racionais dominadas pelo capital, incorporando normas ecológicas ao processo produtivo, criando técnicas de controle dos efeitos contaminantes, e principalmente considerando desde a apreensão do bem natural até a sua recomposição na forma de dejeto num contexto trans-fronteira.

A incorporação de normas ecológicas e aplicação de novos instrumentos econômicos com o fim de adequar o mercado mobiliza o conjunto de mudanças sociais pretendidas. As contradições entre a racionalidade capitalista e a racionalidade ambiental se dão no embate de diferentes valores arraigados nas esferas institucionais e nas entranhas da própria sociedade de pessoas.

Não somos partidários do malthusianismo, pelo contrário, crescimento econômico, desenvolvimento social são necessários para garantir direitos básicos à população, principalmente nos países periféricos. O que se questiona é a lógica desse processo, que até hoje se desenvolveu por meio de processos de legitimação predatórios.

O saber ambiental[474] questiona a racionalidade científica como instrumento de dominação da natureza mediante uma gestão sustentável do processo de desenvolvimento.

---

[474] LEFF, Enrique. **Saber Ambiental- Sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder.** 3º edição, tradução de Lúcia Mathilde Endlich Orth, Editora Vozes, PNUMA, 2004.

Parece-nos que agir nesse complexo cenário internacional atual demanda o abandono da clássica concepção de Estado baseada exclusivamente no poder soberano e considerar na governança global, como reflexo da busca por respostas satisfatórias ao conjunto de diferentes problemáticas surgidas nas ultimas décadas, uma forma legítima de gerir interesses em conflitos, através da composição baseada em negociação e em acordos informais onde os povos e as instituições possam estabelecer a proteção de seus interesses.

A ênfase sobre a convergência de expectativas como base de negociação faz com que as decisões sejam necessariamente intersubjetivas, a fim de atingir uma arquitetura inteligente na formulação dinâmica dos problemas ambientais apoiada em bases de teoria econômica, preocupada com a redução de incerteza a respeito dos custos ambientais e, na visão construtivista, baseada em noções sociológicas, voltada à facilitação de processos cognitivos para a produção de consensos e soluções de compromisso.

Quanto às questões transfronteiriças, só se pode lograr solução satisfatória na gestão de recursos compartilhados com a cooperação entre os atores, sendo que as possibilidades de regulação efetiva dependem da compatibilização de ações política, econômica, ecológica e de mecanismos de consenso entre os Estados.

A incorporação nacional de bens comuns, inclusive o curso de água internacional, reproduz a visão maniqueísta de mundo, que nos fornece um conceito em razão de outro, onde a dicotomia do certo só aparece em relação ao que é errado, sendo esta uma visão simplista em muito superada pelas complexidades das relações nas mais diversas esferas do mundo moderno.

A defesa de uma administração compartilhada dos recursos naturais nos países em desenvolvimento toma contornos capazes de inflar imputações de traição nacional ao defensor, simplesmente porque limitar as formas de exploração nacional traz em si a idéia de mitigação da autonomia sobre os bens em território soberano, e a discussão a respeito da proteção ambiental em detrimento da exploração e do dano irreparável é substituída por sentimentos nacionalistas de desenvolvimento econômico e poder.

A regulação conjunta de recursos naturais não é um fenômeno espontâneo, pelo contrário, a produção de interação e as formas de regulação a partir de um contexto de interesses divergentes faz-se extremamente difícil; junte-se a isso o discurso que opõem o direito ao desenvolvimento com apelo social de geração de emprego e riqueza e a proteção do meio ambiente como limitador.

As relações entre homem e natureza estão frequentemente em conflito, e o reconhecimento da base ecológica de interdependência sistêmica constitui o primeiro passo no estabelecimento de uma política racional de utilização da terra; a degradação ambiental é capaz de aumentar o cenário de exclusão social afetando a todos, como uma crise de civilização, questionando a racionalidade do “sistema mundo”.

A gestão ambiental do Desenvolvimento Sustentável exige novos conhecimentos interdisciplinares e a construção de uma racionalidade integrando os processos ecológico, tecnológico e cultural como uma nova base a servir na construção de um paradigma produtivo alternativo que incorpore normas ecológicas ao agir econômico, valorizando a diversidade étnica e cultural da espécie humana, fomentando o manejo produtivo da biodiversidade.

Se é certo que a regulação em todos os níveis de negociação se faz através de barganha de interesses, na esfera ambiental por mais que se reproduza essa equação, ou seja uma ação coletiva em prol do bem comum resida em conceder-se concretamente algo a alguém, o apelo à barganha é aparentemente maior. É possível argumentar que de um lado há a liberdade no uso dos bens ambientais, e do outro o desastre comum da escassez do recurso capaz de gerar um colapso no sistema produtivo.

Mesmo admitindo que o sistema de regulamentação ambiental foi edificado para resguardar a manutenção do capitalismo mundial, o discurso não perde seu valor, pois a ordem ambiental compõe-se de tanta complexidade que permite diferentes formas de interpretação de suas alternativas. O que vale dizer que, havendo ganhos imediatos ou não nos fóruns de barganha entre os Atores internacionais em matéria ambiental, mesmo que visando a manutenção ou mesmo avanço da exploração econômica, o benefício da mudança paradigmática é extremamente importante, ainda que variem em função da oportunidade de busca de vantagens em cada documento internacional firmado.

Afinal, o desenvolvimento econômico, social, ambientalmente sustentável, etc, atende a necessidade de desenvolvimento do ser humano, e este tem como base a oportunidade, a liberdade pessoal e a variedade de opções em busca de felicidade, o que só poderá ser perseguido a partir da consideração inerente da transgeneracionalidade do mundo.

Referência Bibliográfica

BARBERIS, Julio A. e PIGRETTI, Eduardo. **Regime Jurídico del Rio de la Plata**. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1969.

BARBOZA, Julio. **Derecho Internacional Publico.** Buenos Aires: Zavalia Editor, 2001.

BARRAL, Welber. "Direito e desenvolvimento: um modelo de análise", *in* BARRAL, Welber (Organizador) **Direito e Desenvolvimento**. São Paulo, Editora Singular, 2005, p. 39-41.

BERNAUER, Thomas. "Managing International Rivers" *in* YOUNG, Oran R. **Global Governance. Drawing Insights from the Environmental Experience.** The MIT Press: Cambrigde, Massachusetts, 1997. P. 155-195.

BORGUETTI, Nadia Rita Boscardin. BORGUETTI, José Roberto. ROSA FILHO, Ernani Francisco. **O Aqüífero Guarani: A verdadeira Integração dos Países do Mercosul.** Paraná: Itaipu e Fundação Roberto Marinho, 2005.

BUERGENTHAL, Thomas. E MURPHY, Sean. **Public International Law in a Nutshell.** Saint Paul: West Thomson, 2007.

BROWNLIE, Ian. **Principles of Public International Law.** Sixth Edition. Oxford: University Press, 2003.

CANELAS DE CASTRO, Paulo. **Mudanças de Paradigmas no Direito Internacional da água? – "As Regras de Berlim" Da Associação de Direito Internacional.** *in* *http://www.ualg.pt/5cigpa/comunicacoes/Mudanca%20de%20Paradigmas%20no%20DI%20da%20Agua-%20As%20Regras%20de%20Berlim-%20PCC%20-%2010112006.doc*

CANO, Guillermo J. **Recursos Hídricos Internacionales de la Argentina.** Buenos Aires: Victor P. de Zavalia- Editor, 1979.

CAUBET, Christian G. **As Grandes Manobras de Itaipu.** São Paulo: Editora Acadêmica, 1991.

_____ **A água doce nas relações internacionais.** São Paulo: Manole e MinhaEditora, 2006.

COSTA, José Augusto Fontoura. **Normas de Direito Internacional.** São Paulo: Atlas, 2000.

COSTA, José Augusto Fontoura. "Desenvolvimento e Soberania Permanente sobre os Recursos Naturais" *in* **Comércio Internacional e Desenvolvimento.** BARRAL, Welber e PIMENTEL, Luiz Olavo. Organizadores. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2006. p.207.

COSTA, José Augusto Fontoura. SOLA, Fernanda. **Fragmentação do Direito Internacional e o Caso da Convenção das nações Unidas sobre o direito do Mar e Organização Marítima Internacional.** *in Mímeo.* 2008. p. 1-16.

COSTA, José Augusto Fontoura. DERANI, Cristiane. (Organizadores). **Direito Ambiental Internacional.** Santos: Leopoldianum, 2001.

COUTINHO, Leopoldo M. **Aspectos do Cerrado.** *In http://eco.ib.usp.br/cerrado/index.htm* consultado em 25/06/07.

DELLAPENNA, Joseph W. **The Berlin Rules on water resources: the new paradigm for internacional water law.** *Villanova University School of Law In http://www.ualg.pt/5cigpa/comunicacoes/Berlin%20Rules%20Summary.doc* consultado em 10/03/08.

DERANI, Cristiane. **Direito Ambiental Econômico.** São Paulo: Max Limonad, 1997.p.165.

DINH, Nguyen Quoc. DAILLIER, Patrick e PELET, Alain. **Direito Internacional Público.** 2 edição. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2003.

FREITAS. Maria de Lourdes Davies. **Meio Ambiente e Política Ambiental na Venezuela.** *In* http://www2.mre.gov.br/ipri/Papers/Venezuela/Maria%20de%20Lourdes.doc consultado em 12/03/08.

GORDILLO. Agustín. **Tratado de Derecho Administrativo.** Tomo 1. Parte General. 8ª edição. Buenos Ayres:Fundación de Derecho Administrativo. 2003.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito das Águas: disciplina jurídica das águas doces.** São Paulo: Atlas, 2001.

HELAL, Mohammed S. **Sharing blue gold: the 1997 UN Convention on the law of the non navigational uses of international watercourses. Ten years on.** Colorado: Colorado Journal of International Environmental Law and Policy, Spring 2007.

HIRST, Mônica. "Reforço nas Relações com a América Latina- A diplomacia das cachoeiras." **História da Diplomacia brasileira.** Ministério das Relações

Exteriores. *in* http://www2.mre.gov.br/acs/diplomacia/portg/h_diplom/gm019.htm consultado em 16/04/07.

HOLSTI. K. J. "Governança sem governo: a poliarquia na política internacional européia do século XIX".*in* ROSENAU, James N. CZEMPIEL, Ernest Otto. **Governança sem Governo. Ordem e Transformação na Política Mundial.** São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000. p. 47-82.

ILA, **Helsinki Rules on the Uses of the Waters of International Rivers.** Adopted by the International Law Association at the fifty-second conference, held at Helsinki in August 1966. Report of the Committee on the Uses of the Waters of International Rivers (London, International Law Association, 1967) *in http://www.colsan.edu.mx/investigacion/aguaysociedad/proyectofrontera/Documentos/INSTRUMENTOS%20INTERNACIONALES/Helsinki%20Rules%201966.pdf* consultado em 22/06/07.

JUSTE, Jose. **Derecho Internacional Del Médio Ambiente.** Madrid: Mc Graw Hill, 1999.

KRASNER, Stephen D. (1982) "Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables", *in* **International Organization**, n. 36, v. 2. Cambridge: MIT.

LAFER, Celso. "Bacia do prata nas relações internacionais : argentina e Brasil sob o signo da cooperação". *In* ACCURSO, C. F. **Bacia do Prata: Desenvolvimento e Relações Internacionais.** Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 1987. P. 32-41.

LEFF, Enrique. **Saber Ambiental- Sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder.** 3º edição, tradução de Lúcia Mathilde Endlich Orth, Editora Vozes, PNUMA, 2004.

LOUKA, Elli. (2006) **International Environmental Law – Fairness, Effectiveness, and World Order**. Cambridge: Cambridge University Press.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro.** São Paulo: Malheiros, 13ª edição, 2005.

MARTINO, Diego. "Conservación de Praderas en el Conosur: valoración de las áreas protegidas existentes. **Ecosistemas Revista Científica y Técnica de Ecología y Medio Ambiente.** Mayo-Agosto año/vol. XIII, número 02. Asociación Española de

Ecología Terrestre. Alicante: España. http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/540/54013214.pdf consultado em 25/06/07

MEIRA MATTOS, Adherbal. **Direito Internacional Público.** Rio de Janeiro: Renovar, 1996.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** 25 edição. São Paulo: Malheiros.

MELLO, Celso D. de Albuquerque. **Curso de Direito Internacional Público.** 1º volume, 12ª edição. Rio de Janeiro/São Paulo: Renovar, 2000.

MILANI. Carlos R. S. "Governança global e meio ambiente: como compatibilizar economia, política e ecologia. *In* **Governança Global. Reorganização da política em todos os níveis de ação.** São Paulo: Fundação Konrad- Adenauer-Stiftung. **N**. 16, 1999. p. 97- 128.

NANDA, Ved. "Sustainable Development, International Trade and the Doha Agenda for Development", *in* **Chapman Law Review**, n. 8, P. 2. Primavera de 2005.

NASCIMENTO E SILVA. Geraldo Eulálio. "A utilização dos rios internacionais e o Mercosul". *In* CASELLA. Paulo Borba. **Contratos Internacionais e Direito Econômico no Mercosul.** São Paulo: LTr. 1996.

NEVES, Sinval. **O Compartilhamento das Águas Transfronteiriças Superficiais: um subsistema da ordem ambiental Internacional.** 2004. p. 1-18. http://www.anppas.org.br/encontro_anual/encontro2/GT/GT13/sinval_neves.pdf consultado em 03/03/08.

OAS- ORGANIZATION OF AMERICAN STATES, Office for Sustainable Development & Environment. **La Plata River Basin-A Framework for the Sustainable Management of Its Water Resources with Respect to the Hydrological Effects of Climatic Variability and Change.** *In* http://www.oas.org/dsd/Events/english/Documents/OSDE_6LaPlata.pdf consultado em 20/06/2007.

ODUM, Eugene Pleasants. **Ecologia.** Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 1988.

ONU, CDI, 2006.

OPPENHEIM, L. **International Law – A Treatsy – Peace**, V. I, 3ª Edição. Londres: Longmans, Green and Co., 1920. p. 321

PACHECO, Antonio Peres. **Ajuste de Conduta pode liberar obras na hidrovia Paraguai-Paraná. Secretaria de Comunicação Social (SECOM) MT** Ministérios dos Transportes e do Meio Ambiente vão tentar acordo com a Justiça

Federal para reduzir extensão de área a ser coberta por EIA-Rima *in* http://www.secom.mt.gov.br/conteudo2.php?pageNum_Outras=243&sid=25&cid=14611&totalRows_Outras=4872 consultado em 03/07/07.

PADUA, Maria Tereza Jorge. **The Pantanal has the greatest concentration of fauna in the Americas.** *In* http://www.pantanal.org/Mainconf.htm consultado em 25/06/07.

PARANÁ. **Secretaria da Industria, do Comercio e Assuntos do Mercosul. Governo do Paraná**. http://www.pr.gov.br/seim/04_mercosul_02-2.shtml consultado em 03/07/07.

PINDYCK. Robert S. RUBINFELD. Daniel L. **Microeconomia.** São Paulo: Makron Books. 1994.

PONTES, Rossano, coordenador do Laboratório de Estudo e Conservação da Natureza, da Universidade Federal de Pernambuco. *In* http://www.conservation.org.br/noticias/noticia.php?id=167 consultado em 25/06/07.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. Diccionario de la Lengua Española http://buscon.rae.es/draeI/, consultado em 1º de julho de 2007.

RIBEIRO, Wagner Costa. **A Ordem ambiental Internacional.** São Paulo: Contexto, 2001.

RICUPERO, Embaixador Rubens. **O Tratado de Cooperação Amazônica.** *In* Revista de Informação Legislativa. a 21, n. 81 jan/mar. Brasília: Unb, 1984. p.186.

ROCHA, Gerôncio Albuquerque. **O grande manancial do Cone Sul.** Estudos Avançados, vol.11º no.30. São Paulo, May/Aug. 1997.

SADER, Emir. JINKINGS. Ivana. Coordenadores. *Água.* **Enciclopédia Contemporânea da América Latina e do Caribe.** Rio de Janeiro: Boitempo, 2007.

SAMPAIO, José Adércio Leite.WOLD, Chris. NARDY, Afrânio. **Princípios de Direito Ambiental na Dimensão Internacional e Comparada.** Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

SAMUELSON, Paul A. NORDHAUS, William D. **Economia.** Décima Sexta Edição. Lisboa: McGraw-Hill, 1999.

SANTILLI, Juliana. "Aspectos Jurídicos da Política Nacional de Recursos Hídricos" *in* **Meio Ambiente.** Brasília: ESMPU, 2004 Grandes Eventos, volume I. p. 189.

SARAIVA, Miriam Gomes e TEDESCO, Laura. "Argentina e Brasil: políticas exteriores comparadas depois da Guerra Fria." *In* **RBPI Revista Brasileira de Política**

Internacional. Outubro, ano/vol. 44, número 002. Instituto Brasileiro de Relações Internacionais: Brasília, 2001, p 126-132.

SCHRJIVER, Nico. **Sovereignty Over Natural Resources.** Cambridge University Press: London, 1997. p.37 a 41.

SETTE CAMARA, José. "Pollution of International Rivers", *in* **Recueil des Cours**, v. 186, p. 117 a 217. Haia: Academia de Direito Internacional da Haia, 1984.

SILVA, Solange Teles da. "A ONU e a Proteção do Meio Ambiente" *in* **Reflexões sobre os 60 anos da ONU.** MERCADANTE, Araminta e MAGALHÃES, José Carlos de. Organizadores. Ijuí: Editora Unijuí, 2005. p. 441-468.

SILVA, Solange Teles da. *Le Droit international et la protección de l'eau et de l'air. In* **II Anuário Brasileiro de Direito Internacional.** Disponível em http://www.cedin.com.br/100atividad_arq/8%20Le%20Droit%20International.pdf consultado em 22/03/08.

SILVA. Solange Teles. *Proteção Internacional das Águas Continentais : A Caminho de uma Gestão Solidária das Águas. In* **Anais do XVI Congresso Nacional do CONPEDI. Belo Horizonte, 2007.** no prelo.

SOARES, Guido Fernando Silva. **Direito Internacional do Meio Ambiente.** São Paulo: Atlas, 2001.

SOLA, Fernanda. COSTA, José Augusto Fontoura. **Acordo Quadro sobre Meio Ambiente do Mercosul e Declaração do Rio de 1992.** 2008. *in mímeo.*

SPEKTOR, Matias. *"O Brasil e a Argentina entre a cordialidade oficial e o projeto de integração: a política externa do governo de Ernesto Geisel (1974-1979)." In* **RBPI Revista Brasileira de Política Internacional.** Jan-jun, ano/vol. 45, número 001. Instituto Brasileiro de Relações Internacionais: Brasília, 2002, p 117-145.

UN. **Yearbook of the International Law Commission**, Volume II, Part I, NY, 1988.

UNESCO, **Glossário Internacional de Hidrologia,** PT1041, *in* http://webworld.unesco.org/water/ihp/db/glossary/glu/aglu.htm, acesso em 4 de junho de 2007.

VERDROSS, Alfred. **Derecho Internacional Publico.** Madrid: Biblioteca Jurídica Aguilar.

VILLELA, Ana Maria. "O tratado da Bacia do Prata" *in* Revista de Informação Legislativa. Brasília a. 21, n.81 jan/mar. 1984- Suplemento.

YAHN FILHO, Armando Gallo. **Aproveitamento Hídrico na Bacia do Prata: entre o conflito e a cooperação de 1966 a 1992)** *in* www.anppas.org.br/encontro_anual/encontro3/arquivos. consultado em 02/07/07.

YOUNG, Oran R. **Internacional Governance- Protecting the Environment in a Stateless Society.** Ithaca:Cornell University Press, 1994, p. 58: "resources and ecosystems extending into the jurisdictional domains of two or more states".

ZERLOTTI, Patrícia. **Hidrovia Paraguai-Paraná um grande pesadelo do rio Paraguai.** *in* http://www.riosvivos.org.br/canal.php?canal=13&mat_id=10376 consultado em 22/03/2007.

ZUGAIB, Eliana. **A hidrovia Paraguai-Paraná e seu significado para a diplomacia sulamericana do Brasil.** Brasília: Funag, 2006. – (Cursos de Altos Estudos, n. 98)

Sites Consultados:

ANA. Agencia Nacional de Águas. **Bacias Brasileiras do Rio da Prata: Avaliações e Propostas.** *In* http://www5.prossiga.br/recursoshidricos/pdf/relprata.pdf consultado em 08/04/07.

_____Ana debate parcerias dos países da América do Sul em Congresso na Suíça. *In http://www.ana.gov.br/Destaque/destaque109.asp consultado em 20/07/2007.*

ARGENTINA. Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable. **http://www.medioambiente.gov.ar/granchaco/** consultado em 25/06/07

_____Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable. http://www.ambiente.gov.ar/?idarticulo=1106 consultado em 25/06/07.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente http://www.ibama.gov.br/parna_caparao/index.php?id_menu=9&id_arq=64 consultado em 26/06/07.

_____Ministério das Relações Exteriores http://www2.mre.gov.br/acs/diplomacia/portg/h_diplom/gm019.htm consultado em 16/04/07.

_____"Reforço nas Relações com a América Latina- Amplia-se a Agenda Cooperativa." http://www2.mre.gov.br/acs/diplomacia/portg/h_diplom/gm019.htm consultado em 16/04/07.

"A diplomacia das cachoeiras." **História da Diplomacia brasileira.** Ministério das Relações Exteriores. *in*

http://www2.mre.gov.br/acs/diplomacia/portg/h_diplom/gm019.htm consultado em 16/04/07.

FAPESP. Amazônia Azul. In http://360graus.terra.com.br/ecologia/default.asp?did=14115&action=news consultado em 06/08/07.

FREPLATA- Comissão Administradora do Rio da Prata (CARP) e Comissão Técnica Mista da Frente Marítima. *In http://www.freplata.org/* consultado em 15/10/07.

GREENPEACE. O corte de floresta nativa para cultivo de soja em Salta, destrói habitat de comunidades wichí". *In http://www.mwglobal.org/ipsbrasil.net/nota.php?idnews=3187* consultado em 25/09/07.

GEF. Projeto GEF Pantanal/Alto Paraguai http://www.ana.gov.br/gef/objetivo/index.asp

consultado em 25/06/07

ILA, Berlin Conference, 2004. **Water Resources Law.**

Mercosul. Câmara do Mercosul in www.camara.gov.br/mercosul/informativo/info_4.htm#mercosul

Carta Européia da Água. Conselho da Europa. Estrasburgo 06/05/1968. *in* CNRH http://www.cnrh-srh.gov.br/camaras/GRHT/itemizacao/main.htm consultado em 02/07/07.

CIC Comité Intergubernamental Coordinador de los Países de la Cuenca Del Plata in http://www.cicplata.org

_____La Cuenca del Plata. Información General *in http://www.cicplata.org/?id=lc_infogen#erdp* consultado em 25/06/07

_____La Cuenca Del Plata. **Hidrografía**.*in* http://www.cicplata.org/?id=lc_hidro consultado em 26/06/07.

_____Ecología. http://www.cicplata.org/?id=lc_ecos consultado em 25/06/07.

_____Delta Del Paraná http://www.lahueya.com.ar/index/parques/deltadelparana.htm consultado em 25/09/07.

CEDEP. Cronologia do Mercosul, 2002. *in http://www.cedep.ifch.ufrgs.br/Cronologiamercosul/Cronologia%202002-II.doc* consultado em 03/07/07.

CHADE, Jamil. **Hidrovia ameaça Bacia do Prata.** 20/03/2007,. Publicado na Folha de São Paulo *in* http://www.riosvivos.org.br/canal.php?canal=13&mat_id=10376 consultado em 03/07/07.

Fundação SOS Mata Atlântica in http://www.sosmatatlantica.org.br/index.php?section=info&action=fauna.

RED INTERAMERICANA DE RECURSOS HIDRICOS. Nodo Cono Sur http://www.conosur-rirh.net/activity_vista.php?id=42&acttype=Proyectos consultado em 26/06/07.

OAS- http://www.oas.org/dsd/plata/, consultado em 22 de setembro de 2006.

ONU http://www.icj-cij.org/docket/files/135/10779.pdf . Consultado em 24/08/07. p.27.

_____Carta Européia da Água, 1968 *in* *http://www.inag.pt/inag2004/port/divulga/pdf/OCiclodaAgua.pdf* consultado em 13/08/2007.

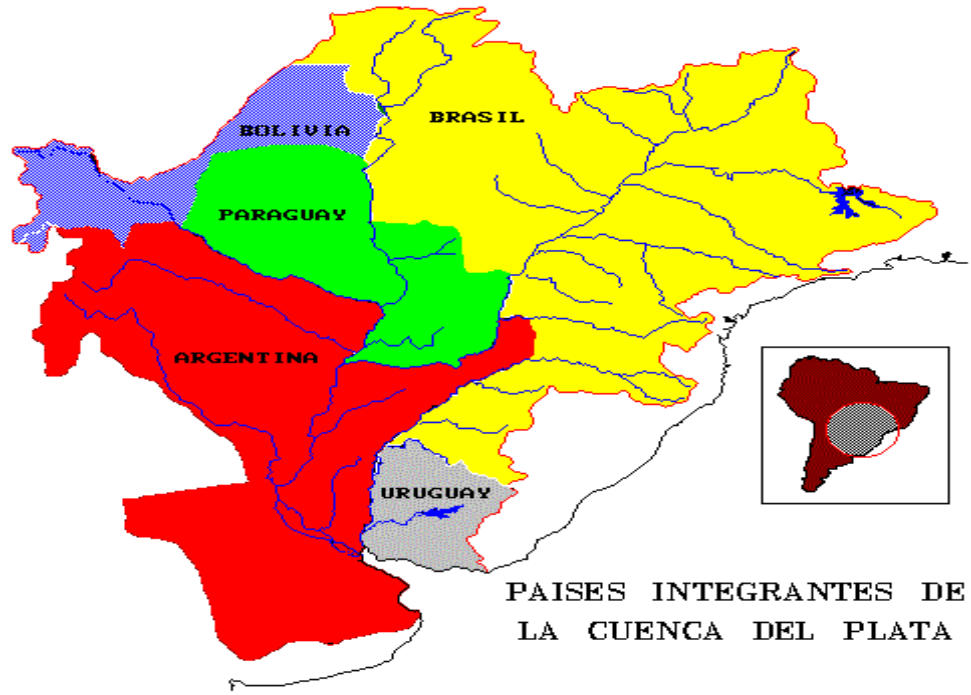
_____Resolución no 2669 http://untreaty.un.org/ilc/guide/8_3.htm consultado em 07/10/2007.

TCU. Relatório de Inspeção. *In* http://www2.camara.gov.br/orcamentobrasil/orcamentouniao/loa/loa2005/tcu/av20182004gptcu.pdf consultado em 03/07/07.

Anexo 1- Mapas

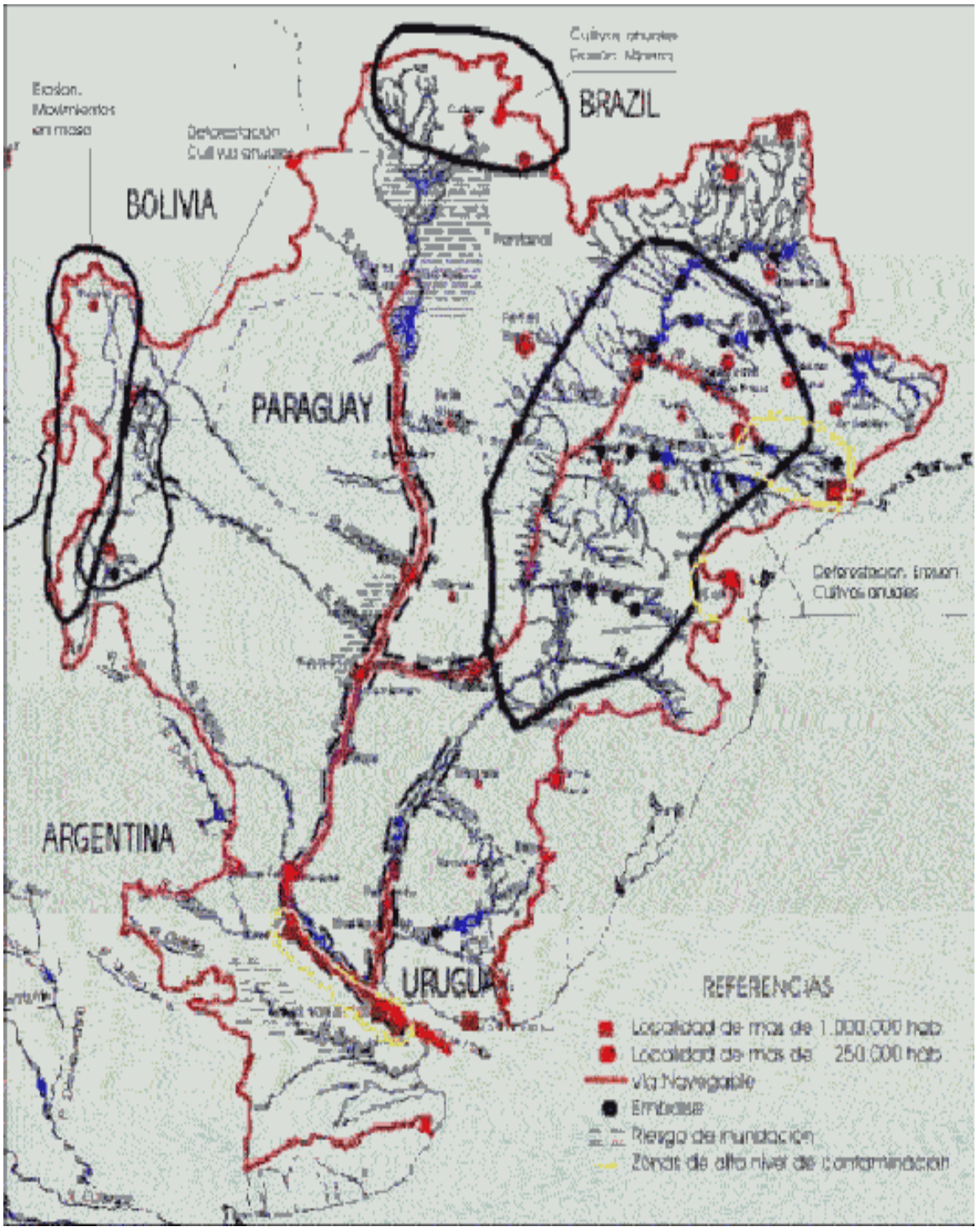
Localização da Bacia do Prata

475



Fuente: Pagina web oficial del Instituto Nacional del Agua de la Republica Argentina. http://www.ina.gov.ar
El mapa original puede ser visto en http://www.ina.gov.ar/internas/inter2k.htm. ultima visita, 20/08/03
476

[475] In http://www.borello.com.ar/Notas%20de%20Interes/Notas_Riodelaplata.htm consultado em 08/03/08.
[476] In http://www.ina.gov.ar/internas/inter2k.htm



477

[477] http://www.chasque.net/rmartine/hidrovia/mapa1.html

Localização do Aquifero

MAPA 3.2 - MAPA ESQUEMÁTICO DO AQÜÍFERO GUARANI
FONTE: Modificado de CAS/SRH/MMA (2001) por Boscardin Borghetti et al. (2004).

478

[478] http://www.sg-guarani.org/index/site/sistema_acuifero/sa002.php consultado em 08/03/08.

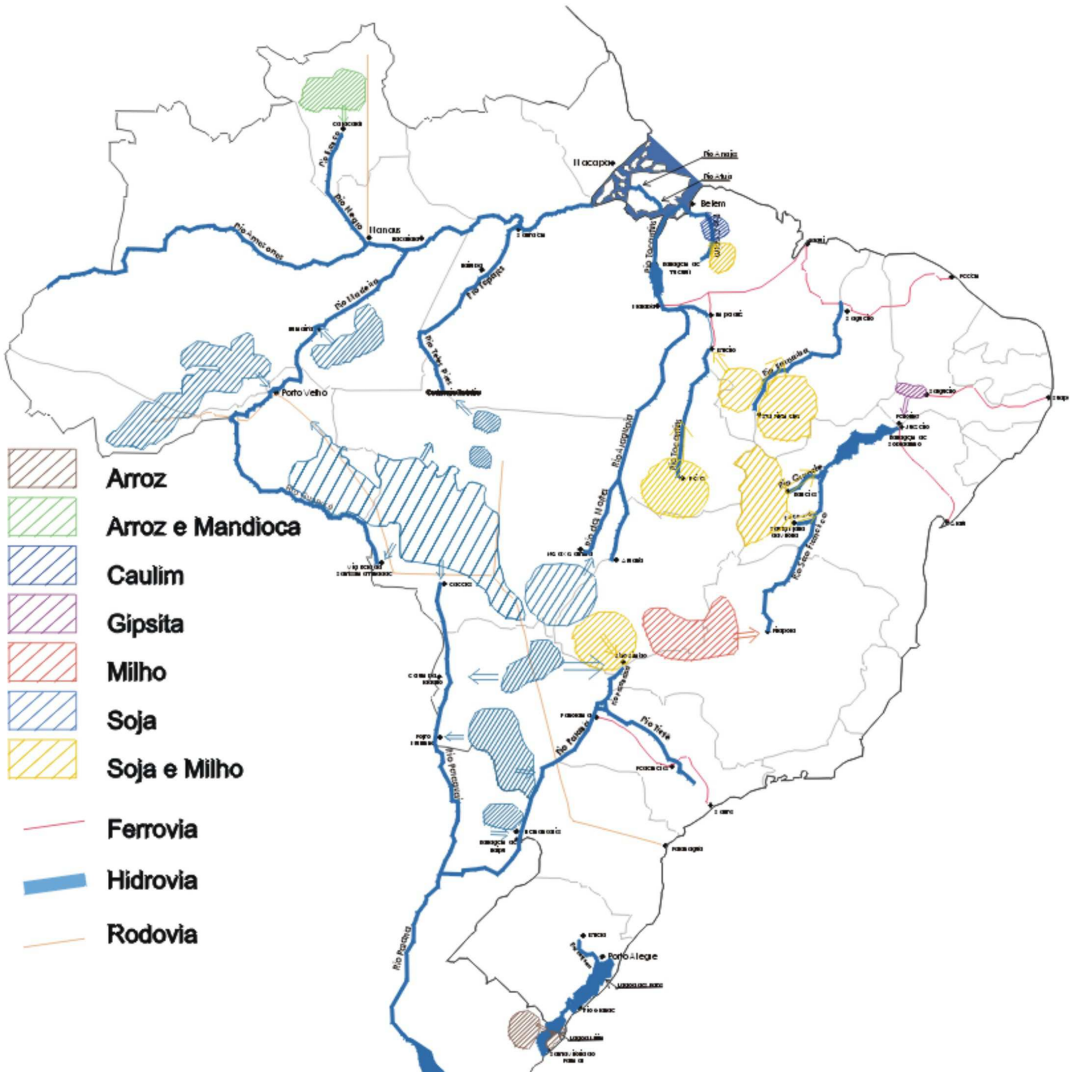
Localização da Hidrovia

[479]

[479] GARCIA, Luiz Eduardo. Diretor do Departamento do Fundo Nacional de Infra-Estrutura de Transporte DFNIT. **A Hidrovia Paraná Paraguai no Contexto Internacional.** ANTAQ, Mato Grosso: Ministério dos Transportes, 2007. http://www.antaq.gov.br/NovoSiteAntaq/pdf/Palestras/HPPLuizGarcia.pdf consultado em 09/03/08.

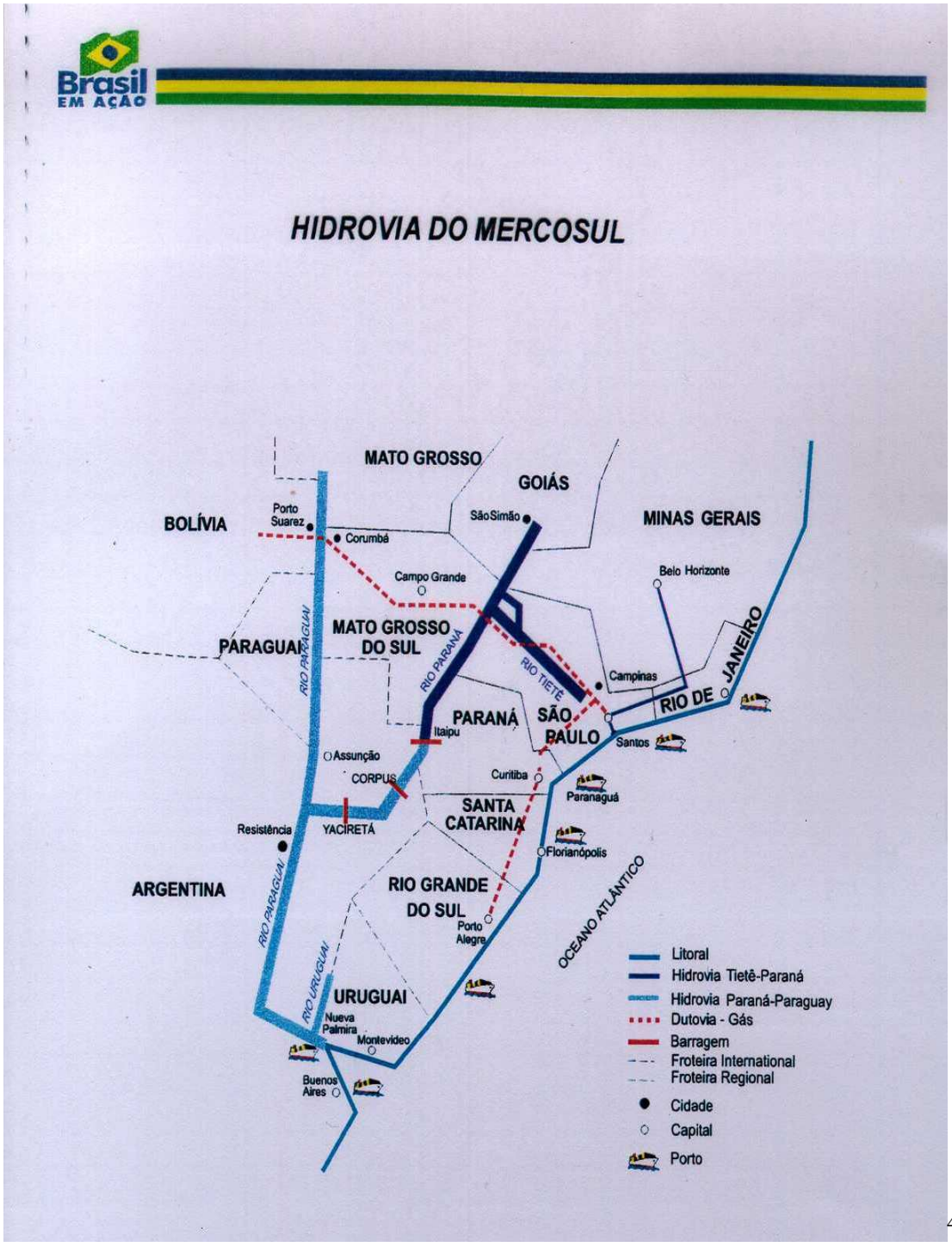
Contexto Atual

Distribuição das Cargas Hidroviárias



480

480 GARCIA, Luiz Eduardo. Diretor do Departamento do Fundo Nacional de Infra-Estrutura de Transporte DFNIT. **A Hidrovia Paraná Paraguai no Contexto Internacional.** ANTAQ, Mato Grosso: Ministério dos Transportes, 2007. http://www.antaq.gov.br/NovoSiteAntaq/pdf/Palestras/HPPLuizGarcia.pdf consultado em 09/03/08.



[481]

[481] GARCIA, Luiz Eduardo. Diretor do Departamento do Fundo Nacional de Infra-Estrutura de Transporte DFNIT. **A Hidrovia Paraná Paraguai no Contexto Internacional.** ANTAQ, Mato Grosso: Ministério dos Transportes, 2007. http://www.antaq.gov.br/NovoSiteAntaq/pdf/Palestras/HPPLuizGarcia.pdf consultado em 09/03/08.

Anexo 2- Principais Documentos

- *Declaração de Buenos Aires, 1967*- de 27/02/1967. Primeira reunião dos Chanceleres, marca a criação do CIC.

Marca também a origem do projeto de criação da Hidrovia Paraguai-Paraná.[482]

- *Ata de Santa Cruz de La Sierra, 1968*- resultado da II Reunião de Chanceleres de 18-20/05/1968.

O governo Argentino pede em 29/10/1968 que as autoridades brasileiras instituam um regime jurídico que respeite a doutrina e prática internacionais para qualquer tipo de aproveitamento da Bacia do Prata.
Governo reitera a nota em 21/01/1969, frente a ausência de resposta brasileira[483]. O Itamaraty responde em 29/01/1969 que não pode aceitar discutir soluções que considera atentatórias á sua soberania sobre os recursos hídricos na Bacia do Prata.

- *Tratado da Bacia do Prata, 1970*- Assinado em 23/04/1969 na III Reunião Ordinária de Chanceleres, ocasião em que se cria um grupo técnico para estudos relativos á água.

De 23-25 acontece a I Reunião Extraordinária de Chanceleres em Brasília.
O grupo de técnicos sobre água estabelece em maio de 1970, que em matéria de rios internacionais de curso sucessivo, um Estado não pode causar prejuízo sensível ao outro Estado da bacia. Diversas recomendações com relação á hidrologia, navegação e contaminação de águas são adotadas, além ficar estabelecido que os Estados organizarão troca de informações. Em 14 de agosto de 1970 o tratado entra em vigor

[482]" Ao estabelecer no inciso IV, A "IV – Que, para atingir os objetivos do desenvolvimento integral da Bacia, o estudo deverá levar em conta, principalmente, os seguintes temas: A) Facilidades e assistência à navegação; estabelecimento de novos portos fluviais e melhoramento dos já existentes, com o propósito de que possam ser utilizados, de maneira mais eficiente, pelos países da Bacia e, em especial, por aqueles que têm situação mediterrânea; estudos hidrelétricos com vistas à integração energética da Bacia; instalação de serviços de águas para usos domésticos, sanitários e industriais, e para irrigação; controle de cheias e inundações, e da erosão; conservação da vida animal e vegetal." O autor identifica ainda que na II Reunião de Chanceleres se estabelece as bases que viria a ser a Hidrovia, que só teria seu projeto retomado novamente na década de 80. YAHN FILHO, Armando Gallo. **Conflito e Cooperação na Bacia do Prata em relação aos Cursos d'água internacionais (de 1966 a 1992).** Op. cit. P.140-148.
[483] Consultar ONU sobre os Tratados, partes e entrada em vigor. Para histórico ver CAUBET. Op. cit. p. 356-363.

- *Declaração de Assunção, 1971*[484]- Marca as conclusões da IV Reunião Ordinária de Chanceleres. A Resolução n. 25 adotada em 03/06/1971 afirma que: "nos rios internacionais de uso sucessivo, a soberania não sendo partilhada, cada Estado pode aproveitar das águas em função de suas necessidades conquanto não cause prejuízo sensível a outro Estado da bacia"[485]

- *Convenção que constitui um fundo financeiro para o desenvolvimento da Bacia do Prata* (FONPLATA) em Buenos Aires, 12/06/1974[486]

- *Tratado entre Argentina e Uruguai sobre o Rio da Prata e sua frente Marítima*, assinado em 19/11/1973.

- *Estatuto do Rio Uruguai* – assinado em 26/02/1975, entra em vigor em 18/09/1976 adotado entre Argentina e Uruguai[487].

- *Acordo Tripartite* entre Argentina, Brasil e Paraguai para harmonização das barragens de Corpus e Itaipu, troca de notas em 19/10/1979 no Paraguai.

- *Uruguai, Paraguai e Bolívia assinam a convenção URUPABOL*, em 29/05/1981.

---

[484] Conferência de Estocolmo sobre Meio Ambiente de 5-16/06/1972. No ponto 20 adotado pela conferência, se estabelece que os Estados são obrigados a fornecer informações sobre o que se produz m seu território se houver razoes para se acreditar que isso possa impedir graves danos fora da jurisdição nacional
Assembléia Geral da ONU adota a resolução 3.129 (XXVIII) em 13/12/1973 referente á Cooperação relativa ao meio ambiente em matéria de recursos naturais compartilhados por dois ou mais Estados, a qual deve ter como base um sistema de informações e consultas prévias no quadro das relações normais existentes entre eles.
Resolução 3.281 da Assembléia Geral da ONU, de 12/12/1974 a Carta dos direitos e deveres econômicos dos Estados, adotada depois de emenda Argentina (CAUBET, op. cit. p.360.), dispõe no artigo 3, que na exploração dos recursos naturais comuns a dois ou mais Estados, cada Estado deve cooperar na base de um sistema de informações e consultas prévias a fim de garantir a exploração máxima desses recursos sem causar prejuízo aos legítimos interesses dos Estados. O Brasil, de acordo com Caubet, pediu voto em separado desse artigo, que foi adotado por 120 votos a favor contra 6 (Brasil, Paraguai e Bolívia estavam entre os votos contrários), e 10 abstenções (Bahamas, Barbados, Equador, El Salvador, Guiana, Haiti e Honduras foram uns dos que se abstiveram)

[485] CAUBET, op. cit. p. 358.

[486] http://www.cnrh-srh.gov.br/camaras/GRHT/itemizacao/main.htm

[487] http://www.ponteiro.com.br/mostrad0.php?w=4020&pg=16 consultado em 13/08/07.

- *Criação do Comitê Inter-governamental da Hidrovia CIH* em 1989, com sede em Buenos Aires. De 07-09/05/1990 acontece a primeira reunião do CIH.

Em 1991, a Resolução n. 238, da XIX Reunião de Chanceleres, incorpora o projeto da Hidrovia Paraguai-Paraná ao Sistema da Bacia do Prata. Ao tratar do CIH, no artigo 22, o Acordo dispõe que aquele é órgão político e está vinculado ao TBP[488]. Em 1992, a os Chanceleres aprovaram o Estatuto do Comitê Inter-governamental da Hidrovia.

- *Acordo de Transporte Fluvial pela Hidrovia Paraguai-Paraná, 1994*- Em Las Leñas (Decreto Legislativo nº 32, de 16 de dezembro de 1994). Há menção expressa ao TBP. O Acordo estabelece que seu objetivo, no âmbito do TBP, é o estabelecimento de marco normativo comum a fim de favorecer o desenvolvimento, a modernização, e a eficiência das operações de transporte longitudinal sobre o rio e a facilitação bem como o acesso em condições competitivas aos mercados de ultramar.(art. 1).

- *Acordo Marco sobre Meio Ambiente do Mercosul, 2001*- Acordo que reafirma o compromisso com a Declaração do Rio de 1992, é um enunciado genérico com critérios orientadores que podem ser resumidos em cinco frentes: a) adoção dos princípios de gradação, flexibilização e equilíbrio quando da promoção da proteção do meio ambiente e o aproveitamento mais eficaz dos recursos mediante a coordenação de políticas setoriais; b) fomento da participação da sociedade civil nas questões ambientais; c) complementação entre as políticas comerciais e as ambientais para evitar distorções arbitrárias; d) criação de

[488] "Com a assinatura do Acordo de Transporte Fluvial pela Hidrovia Paraguai-Paraná, resgata-se o espírito do Sistema da Bacia do Prata e passa-se a pensar na Bacia como uma unidade física, cujos recursos devem ser explorados de forma conjunta e harmônica pelos cinco países que dela compartilham. Assim, os princípios basilares deste regime internacional passam a ser a inserção econômica da região no sistema internacional e o seu desenvolvimento sustentável. Tal é a percepção dessa mudança que o Presidente da Comissão Permanente de Transporte da Bacia do Prata, José Luis Camacho, afirmou, em discurso proferido na abertura do II Encontro Internacional de Direito da Navegação e Hidrovia, que "é a primeira vez na história da região que se alcança uma ordem jurídica comum aos cinco países da Bacia do Prata" (Analizaron el alcance..., 1992, p. 38)" YAHN FILHO, Armando Gallo. **Conflito e Cooperação na Bacia do Prata em relação aos Cursos d'água internacionais (de 1966 a 1992).** Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais (UNESP-UNICAMPI- PUC/SP): São Paulo, 2005. p. 133 *in http://www.biblioteca.unesp.br/bibliotecadigital/document/?view=3305&filename=yahnfilho_ag_me_mar.pdf&status=a&size=1098522&type=application&subtype=pdf&topic_id=321&extension=pdf&compress=n consultado em 02/07/07*.

instrumentos idôneos de gestão para incorporar os custos ambientais; e) atenção especial às causas dos problemas ambientais.

Em cinco de Dezembro de 2002 foi aprovada pelo Conselho do Mercosul a fusão do FONPLATA com a Cooperação Andina de Fomento (CAF), para a criação de um banco de desenvolvimento regional da América do Sul. A decisão foi tomada pelos chanceleres e ministros da Economia do Brasil, Argentina, Uruguai, Paraguai, Chile e Bolívia (como países associados)[489].

[489] CEDEP, Cronologia do Mercosul, 2002. *in* *http://www.cedep.ifch.ufrgs.br/Cronologiamercosul/Cronologia%202002-II.doc* *consultado em 03/07/07*.