

PROTEÇÃO INTERNACIONAL DAS ÁGUAS CONTINENTAIS: A CAMINHO DE UMA GESTÃO SOLIDÁRIA DAS ÁGUAS

Solange Teles da Silva*

RESUMO

A proteção internacional das águas continentais desenvolveu-se no contexto do direito internacional público no sentido de uma “divisão” de usos e interesses. O avanço dos conhecimentos científicos provocou uma mudança nessa visão e assim a necessidade de considerar a bacia hidrográfica em vista de uma gestão integrada das águas. O objetivo deste artigo é analisar a proteção internacional das águas doces continentais como recursos naturais compartilhados, destacando o Tratado de Cooperação Amazônica e as perspectivas de uma gestão conjunta das águas na Bacia Amazônica. Assim, serão analisadas, em uma primeira etapa, as declarações internacionais sobre água que sublinham a necessidade de uma cooperação para a gestão global das águas e, em um segundo momento será estudada a evolução da proteção internacional das águas através da lógica do *soft law* – Regras de Helsinque e de Berlim – e as convenções internacionais, em particular a Convenção das Nações Unidas sobre a Utilização dos Cursos d’Água Internacionais para fins distintos da Navegação de 1997. Em seguida, o Tratado de Cooperação Amazônica será objeto de análise, destacando-se as potencialidades para implementar uma gestão solidária nas águas da Bacia Amazônica.

PALAVRAS-CHAVE

ÁGUA; DIREITO INTERNACIONAL; TRATADO DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA

RESUME

La protection internationale des eaux continentales s’est développée dans le contexte du droit international public, dans le sens du « partage » des usages et intérêts.

* Doutora em direito ambiental pela Universidade Paris I – Panthéon-Sorbonne. Professora do Mestrado em Direito Ambiental da Universidade do Estado do Amazonas. Coordenadora do Projeto de Pesquisa “Direito, Recursos naturais e conflitos ambientais: o Tratado de Cooperação Amazônica”, CNPq – Brasil.

L'avancement des connaissances scientifiques a provoqué un changement dans cette vision et ainsi le besoin de la prise en compte du bassin hydrographique pour en vue d'une gestion intégrée des eaux. L'objectif de cet article est d'analyser la protection internationale des eaux douces continentales en tant que ressources naturelles partagées, mettant en relief le Traite de Coopération Amazonienne et les perspectives d'une gestion conjointe des eaux dans le Bassin Amazonien. Ainsi on analysera, dans une première étape, les déclarations internationales sur l'eau qui mettent en accent le besoin d'une coopération pour une gestion globale des eaux et, dans un deuxième moment on étudiera l'évolution de la protection internationale des eaux par le biais de la logique du *soft law* – Règles de Helsinki et de Berlin – et les convention internationales, en particulier la Conventions des Nations Unies sur l'Utilisation des Cours d' Eau Internationaux a des fins autres que la navigation de 1997. Ensuite le Traite de Coopération Amazonienne sera objet d'analyse mettant en relief les potentialités pour mettre en place une gestion solidaire des eaux du Bassin Amazonien.

MOTS-CLES

EAU; DROIT INTERNATIONAL; TRAITE DE COOPERATION AMAZONIENNE

INTRODUÇÃO

A proteção internacional das águas continentais desenvolveu-se a partir do direito fluvial, tendo como fundamento uma série de convenções regionais, notadamente bilaterais, limitando-se em sua origem a regular as relações entre Estados para assegurar uma divisão de interesses ou de usos como a navegação e a hidroeletricidade. Assim, cada curso de água internacional que possuía uma determinada importância foi objeto de um regime particular. Em razão do crescimento de demandas de recursos hídricos fronteiriços em quantidade e em qualidade, ocorreu uma evolução desse direito em direção a equação dos problemas da poluição global das águas e da sua repartição equitativa (SILVA, 2003, p. 56). A proteção internacional das águas continentais aparece assim como objeto de um direito emergente que ultrapassa a visão da proteção ou da regulamentação de um aspecto específico em relação a um curso de água internacional, área de exercício da soberania territorial (COSTA, 2006). Trata-se de um direito que se inspira no direito ambiental internacional e objetiva alcançar uma gestão

solidária e equitativa das águas ao disciplinar as relações que se estabelecem entre os Estados e as atividades desenvolvidas em seus respectivos territórios. Nesse sentido é possível indagar-se sobre como alguns tratados, em particular, o Tratado de Cooperação Amazônica pode ser utilizado como um instrumento capaz de construir uma visão conjunta dos países e respectivas populações amazônicas de gestão das águas da Bacia Amazônica, respeitando as diversidades sociais e ambientais da Região.

Antes, porém de iniciar tais reflexões, uma distinção terminológica é necessária. Trata-se de distinguir recurso hídrico e água. A expressão “recurso hídrico” não se refere à totalidade das águas, mas ao conjunto de águas que se encontram disponíveis, ou que podem vir a ser mobilizadas, para satisfazer em quantidade e em qualidade uma demanda identificável em um local durante certo período (Unesco/WMO, 1992). Atividades humanas como a agricultura, a indústria, a navegação, a pesca, os serviços entre outros dependem da disponibilidade de uma determinada quantidade e qualidade de água para o seu desenvolvimento, ou seja, dependem dos recursos hídricos. Pode-se, portanto afirmar que recursos hídricos constituem quantidade e qualidade de água, passível de ser utilizada em determinado espaço territorial e temporal para manutenção da vida e para o desenvolvimento das sociedades contemporâneas. A água é um elemento natural renovável que encontramos na natureza em três estados físicos – líquido, sólido (gelo) e gasoso (vapor) – e pode ser classificado como água doce, salobra e salina.¹ Em termos de repartição no planeta terra, as águas salgadas e salinas formam os oceanos e mares (97,5%) e águas doces (2,5%) se apresentam sob a forma de calotas polares, geleiras e neves eternas (68,9%); águas subterrâneas (29,9%), a umidade dos solos e as águas dos pântanos (0,9%), e água doce dos rios e lagos (0,3%) (REBOUÇAS, 2006, p. 7).

O objeto desse artigo é analisar a proteção internacional das águas doces continentais, particularmente os cursos d'água internacionais, recursos naturais compartilhados (CALASANS, 1998), destacando-se o Tratado de Cooperação Amazônica e as perspectivas de uma gestão conjunta das águas na Bacia Amazônica. Assim, serão estudadas, em um primeiro momento, as declarações internacionais sobre águas, que enfatizam a necessidade de cooperação para uma gestão global das águas e, em uma segunda etapa, será estudada a evolução da proteção internacional das águas

¹ De acordo com a Resolução CONAMA nº 357/2004 a água doce é a que tem salinidade inferior ou igual a 0,5%, a água salobra tem sua salinidade entre 0,5% e 30% e, a salina, salinidade superior a 30%.

através da própria lógica do *soft law* – Regras de Helsinqui e de Berlim – e das convenções internacionais, destacando-se a adoção da Convenção das Nações Unidas sobre a Utilização dos Cursos de Água Internacionais para fins Distintos da Navegação de 1997. Será então objeto de análise o Tratado de Cooperação Amazônica, ressaltando-se as potencialidades para propiciar uma gestão solidária das águas na Bacia Amazônica e os desafios que devem ser enfrentados para tanto.

1. QUESTÕES AMBIENTAIS, ÁGUAS E RECURSOS HÍDRICOS

Historicamente, é possível observar que algumas Conferências internacionais marcaram as discussões sobre a adoção de estratégias para equacionar questões ambientais, e particularmente a problemática relacionada ao recurso natural água – quantidade e qualidade da água, acesso à água potável, saneamento. Dentre essas conferências no seio do sistema onusiano destacam-se: a) as conferências internacionais que trataram da questão ambiental em sua globalidade: a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano (Estocolmo/72), a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio/92) e a Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável em Joanesburgo (Rio+10/ 2002); b) as conferências internacionais que abordaram questões específicas das águas e recursos hídricos: a Conferência das Nações Unidas sobre Água em Mar del Plata de 1977, a Conferência Internacional sobre Água e Meio Ambiente de Dublin em 1992.

Na Conferência de Estocolmo de 1972 o meio ambiente ocupou uma posição central nos debates e a problemática da água também foi abordada (Resolução 2994 (XXVII)). A Declaração das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, adotada nessa conferência, estabeleceu que o homem tem o direito fundamental ao desfrute de condições de vida adequadas em um meio ambiente de qualidade tal que lhe permita levar uma vida digna, tendo a solene obrigação de proteger e melhorar o meio ambiente para as gerações presentes e futuras (princípio 1) e preconizou que os recursos naturais da terra, dentre os quais a água, devem ser preservados em benefício das gerações presentes e futuras, mediante uma cuidadosa planificação ou ordenamento (princípio 2).

Todavia, foi a Conferência das Nações Unidas sobre a água de Mar del Plata (1977), na Argentina que tratou especificamente da temática água, dando ênfase ao

abastecimento em água potável e saneamento nos países em desenvolvimento (A/RES/32/158). Afirmou-se que “*todos os povos, quaisquer que sejam seu estágio de desenvolvimento e suas condições sociais e econômicas, tem direito ao acesso à água potável em quantidade e qualidade à altura de suas necessidades básicas*”. O relatório dessa conferência consagrou ainda como princípio fundamental a cooperação na valorização dos recursos compartilhados e adotou o objetivo de avaliar as consequências das diversas utilizações da água sobre o meio ambiente e de incentivar as medidas de luta contra as doenças de origem hídrica e proteger os ecossistemas. Em 1980, a Assembléia Geral das Nações unidas proclamou a década de 1981-1990 como a Década internacional da água potável e do saneamento (A/RES/35/18), como uma resposta a tomada de consciência da importância das questões relacionadas à água.

A Conferência internacional sobre água e meio ambiente em Dublin (1992) adotou a Declaração sobre água e Desenvolvimento Sustentável que afirmou a necessidade de valorizar e otimizar a utilização dos recursos hídricos.

***Princípio n° 1** - Água doce é um recurso finito e vulnerável, essencial para manutenção da vida, o desenvolvimento e o meio ambiente;*

***Princípio n° 2** - O desenvolvimento e a gestão da água devem ser baseados no enfoque participativo, envolvendo os usuários, planejadores e políticos em todos os níveis;*

***Princípio n° 3** - As mulheres têm um papel central na provisão, gestão e preservação da água;*

***Princípio n° 4** - A água tem um valor econômico em todos os seus múltiplos usos e deve ser reconhecida como um bem econômico.*

Em junho de 1992, na Conferência do Rio/92, foram adotadas a Declaração das Nações unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, consagrando princípios como o desenvolvimento sustentável, o direito das futuras gerações, o princípio de precaução, os princípios de participação e informação, além da cooperação internacional e, a Agenda 21, uma agenda de trabalho para enfrentar os problemas ambientais no século XXI, cujo capítulo 18 trata da proteção dos recursos hídricos destacando as seguintes áreas de programas a serem desenvolvidos: a) desenvolvimento e manejo integrado dos recursos hídricos; b) avaliação dos recursos hídricos; c) a proteção dos recursos hídricos, da qualidade da água e dos ecossistemas aquáticos; d) abastecimento de água potável e saneamento; e) água e o desenvolvimento urbano sustentável; f) água para a

produção de alimentos e desenvolvimento rural sustentáveis; g) impactos da mudança do clima sobre os recursos hídricos.

Em 2000, a Declaração do Milênio das Nações Unidas afirmou a necessidade de acabar com a exploração irracional dos recursos hídricos, formulando estratégias de gestão da água no nível regional, nacional e local, permitindo notadamente assegurar o acesso equitativo e uma distribuição adequada. Essa declaração fixou o objetivo de reduzir pela metade o número daqueles que não tem acesso à água potável até o ano de 2015 (A/55/L.2). Assim, a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável em Joanesburgo (2002) forneceu aos Estados membros das Nações Unidas a ocasião de definir os meios para realizar os objetivos da declaração do Milênio. A Declaração de Joanesburgo sobre o Desenvolvimento Sustentável reafirmou o compromisso da comunidade internacional com o desenvolvimento sustentável, a partir da concepção da indivisibilidade da dignidade humana. Foram estabelecidas metas, prazos e parcerias para ampliar o acesso a requisitos básicos tais como água potável e saneamento. Estima-se que mil milhões de pessoas não têm acesso à água potável e dois mil milhões vivem sem condições sanitárias básicas e as Nações Unidas prevêem que mais de 2,5 mil milhões de pessoas, vão enfrentar a falta de água dentro de 25 anos. O objetivo é, portanto, de reduzir para metade o número de pessoas que vivem sem água canalizada e sem acesso a serviços sanitários, até 2015.

Destaque-se que ainda em 2002, o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais estabeleceu uma relação entre direitos humanos e água e outorgou reconhecimento expresso ao direito à água, aprovando a Observação Geral n. 15 (E/C.12/2002/11)². A Assembleia Geral das Nações Unidas proclamou então em 2004 a década internacional de ação “Água, fonte de vida”(2005-2015) (A/RES/58/217), cujo objetivo é chamar a atenção da comunidade internacional sobre as questões referentes aos recursos hídricos e sobre a execução de programas e de projetos referentes a água em busca do desenvolvimento sustentável.

É possível extrair do debate internacional sobre água, a partir de uma análise dessas conferências além de outros encontros internacionais, como os Fóruns Mundiais

² “11. *The elements of the right to water must be adequate for human dignity, life and health, in accordance with articles 11, paragraph 1, and 12. The adequacy of water should not be interpreted narrowly, by mere reference to volumetric quantities and technologies. Water should be treated as a social and cultural good, and not primarily as an economic good. The manner of the realization of the right to water must also be sustainable, ensuring that the right can be realized for present and future generations.*”

sobre Água (Marraquesh, 1997; Haia 2002; Quioto 2003; México 2006), a existência de um discurso sobre uma crise global em matéria de águas doces e uma busca de princípios gerais para sua gestão e proteção.

A importância de textos internacionais como estes, ou seja, de declarações, que constituem o chamado “*soft law*” é que eles representam um instrumento precursor da adoção de regras jurídicas obrigatórias, estabelecem princípios diretores da ordem jurídica internacional e com o tempo vão adquirindo a força de costume internacional, ou ainda propugnam pela adoção de princípios diretores no ordenamento jurídico dos Estados. Mas é necessário indagar-se sobre quais são os interesses que estão na base da formulação de tais princípios: considerações de ordem ambiental, consagração do direito humano à água, ou regulamentação dos diversos usos econômicos?

2. CONVENÇÕES INTERNACIONAIS

As expressões “*recursos hídricos internacionais*”, “*recursos hídricos compartilhados*”, “*recursos hídricos transfronteiriços*” são sinônimas e referem-se às águas compartilhadas entre dois ou mais Estados, sejam elas atmosféricas, superficiais ou subterrâneas. As águas internacionais superficiais dividem-se em rios e lagos internacionais, sem esquecer as vias artificiais. Os rios internacionais podem separar os Estados e são chamados de rios internacionais contíguos ou eles podem atravessar o território de vários Estados, e nesse caso denominando-se rios internacionais sucessivos.

A noção de rio internacional evoluiu em direção do reconhecimento, pela doutrina, da bacia hidrográfica internacional. As “Regras de Helsinque” referentes à utilização das águas dos rios internacionais, adotadas em 1966 pela Associação de Direito internacional na 52ª Conferência de Helsinque, teve um papel fundamental na formulação da regra da utilização equitativa e razoável das águas transfronteiriças bem como para o desenvolvimento de regras de proteção das águas continentais, recursos naturais compartilhados. De acordo com as Regras de Helsinki, a bacia de drenagem internacional definia-se como “uma zona geográfica que se estende entre dois ou vários Estados e é determinada pelos limites da área de alimentação do sistema das águas, incluindo as águas de superfície e as águas subterrâneas, que escoem em uma embocadura comum”.

A Convenção das Nações Unidas sobre a Utilização dos Cursos de Água Internacionais para fins Distintos da Navegação de 1997 não adotou nem o conceito estreito de rio internacional, nem a definição ampla de bacia hidrográfica internacional (MCCAFFREY, 2001). Essa convenção estabeleceu que, o curso de água internacional é *“um sistema de águas de superfície e de águas subterrâneas que constituem, pelo fato de suas relações físicas, um conjunto unitário e chegam normalmente a um ponto comum”* (SILVA, 2003, p. 58-59) se parte dele estiver situado em diferentes Estados. Essa definição exclui dois tipos de aquíferos, os que não são recarregáveis e aqueles que não estão ligados a um corpo de água.

Diante do lento processo de ratificação dessa convenção, como também pelo fato de nem todas as águas continentais compartilhadas constituírem objeto de um tratado internacional específico ratificado por todos os Estados da bacia hidrográfica internacional e, portanto, necessitem aplicar o costume internacional nessa seara, a Associação de Direito internacional procedeu a uma revisão das Regras de Helsinki, adotando em 2004 as Regras de Berlin. Estas retomam a definição de bacia de drenagem internacional e também consideram que as mesmas regras devem ser observadas para as águas subterrâneas. Há o reconhecimento da integridade ecológica das águas em suas três dimensões – biológica, química e física. Apesar de reconhecimento da importância do costume internacional em matéria de conflitos e envolvendo cursos de água internacional e direcionando bases para uma gestão solidária das águas doces internacionais, a análise do presente estudo será centrada nas convenções internacionais.

Nesse sentido, observam-se duas categorias de convenções internacionais em matéria de cursos de água internacionais: a) aquelas que resultam da diversificação da utilização das águas compartilhadas; b) aquelas que estabelecem regras gerais sobre a utilização dos cursos de água internacionais. Analisaremos assim em um primeiro momento, acordos referentes a essa “divisão” dos rios internacionais e convenções sobre a proteção dos cursos de água internacionais contra a poluição e sua gestão e, num segundo momento a Convenção das Nações Unidas sobre a Utilização dos Cursos de Água Internacionais para Fins Distintos da Navegação (1997).

2.1. DA NAVEGAÇÃO À UTILIZAÇÃO DAS ÁGUAS PARA FINS DE HIDROELETRICIDADE

No que diz respeito aos textos internacionais que regulamentam a divisão dos usos dos rios internacionais, é possível citar aqueles que estabelecem regras sobre a navegação e aqueles cujo objeto principal é o potencial hidroelétrico. 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.

A partir do final do século XIX, numerosas foram as convenções e tratados sobre a utilização das águas a fins de hidroeletricidade. Os rios constituíam uma fonte de energia e era necessário construir um regime jurídico permitindo compartilhar a força das águas fronteiriças. A maior parte dessas convenções, bilaterais, buscou uma solução para a planificação conjunta das águas do rio internacional pela “divisão” da força das águas. É possível citar, por exemplo, a Convenção concluída entre o Brasil e o Paraguai para a construção da barragem binacional de Itaipu em 26 de abril de 1973 que reconheceu o princípio da proporcionalidade da divisão da força motriz. Na realidade, buscou-se repartir proporcionalmente a força motriz a partir de dois elementos, o débito do rio e a declividade do terreno.

Mesmo se as barragens representam um interesse crucial para o desenvolvimento das sociedades contemporâneas, não é possível negligenciar os impactos ambientais irreversíveis que por vezes são ocasionados. A Usina Hidrelétrica de Tucuruí na Região Amazônica constitui exemplo dessa realidade. Essa barragem foi construída sobre o Rio Tocantins a 300 Km ao sul de Belém, no Estado do Pará, em uma zona tropical para fornecer energia ao Programa de Mineração “Grande Carajás” e aos projetos industriais. Se bem que a decisão de desflorestamento da área do reservatório tenha sido tomada antes do preenchimento do lago, tal desflorestamento prévio não foi completamente realizado e assim, uma área de 2.850 km² de floresta tropical foi inundada. A grande produção e decomposição de matéria orgânica provocaram a degradação das águas e a produção de metano – gás a efeito estufa. Além disso, essa barragem provocou impactos na esfera local, como a modificação do modo de vida das populações indígenas e das minorias étnicas vulneráveis, a destruição do

habitat natural dos peixes, dos animais e das plantas, bem como a movimentação de quarenta mil pessoas. Podemos estimar ainda os impactos globais como a perda de espécies raras da fauna e da flora que contribuiu para a redução da biodiversidade.

2.2. DA PROTEÇÃO E GESTÃO DOS CURSOS DE ÁGUA INTERNACIONAIS

Os processos de industrialização e de urbanização sem planejamento também contribuíram para a deterioração dos recursos hídricos transfronteiriços. E nesse contexto, buscou-se através de convenções internacionais a proteção e a gestão dos cursos de água internacionais. Um dos exemplos mais significativos desse processo na Europa foi a adoção das Convenções sobre a Proteção do Rio Reno. Na América Latina, os exemplos mais significativos dos tratados que institucionalizaram a valorização comum da bacia e a cooperação são o Tratado da Bacia do Prata e o Tratado da Cooperação Amazônica.

O Tratado da Bacia do Prata assinado em 28 de abril de 1969 pela Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai e Uruguai, entrou em vigor em 14 de agosto de 1970 e fixou as linhas gerais de um plano de cooperação entre os Estados ribeirinhos. Trata-se do primeiro esforço para transformar os limites territoriais em fronteira de cooperação desenvolvendo assim a integração dos Estados da bacia. O artigo 1º do tratado estabelece que as partes contratantes devem concentrar esforços para promover o desenvolvimento harmonioso e integração física da bacia, inclusive das áreas de influência direta e ponderável. O objetivo de integração se estende a toda bacia e ultrapassa a questão dos recursos hídricos. Para tanto, incumbe aos Estados partes promover a identificação das áreas de interesse comum e realizar estudos, programas e obras para alcançar a utilização racional dos recursos hídricos por meio da regularização dos cursos de água e de seu aproveitamento múltiplo e equitativo (al. “b”, par.único, art. 1º). Essa cooperação consiste também em outras ações como a preservação da vida animal e vegetal, a melhoria das interconexões fluviais, a implantação de indústrias que possam auxiliar o desenvolvimento da região da bacia, a implementação de ações conjuntas em matéria de educação, saúde e luta contra as doenças, bem como estudos e programas para um melhor conhecimento da bacia (SILVA, 2003, pp. 66-68). O Tratado da Bacia do Prata serviu de modelo para a elaboração do Tratado de Cooperação Amazônica, esse último, todavia, não se pautou em uma perspectiva

integrada do território da bacia hidrográfica, mas optou por uma visão fragmentada, buscando a integração do território amazônico no interior do território de cada Estado parte (CAUBET, 1984), como será aprofundado a seguir,

Antes de realizar, todavia, um estudo do Tratado de Cooperação Amazônica, necessário realizar algumas considerações sobre a Convenção das Nações Unidas sobre a Utilização dos Cursos de Água Internacionais para Fins Distintos da Navegação, a Convenção de Nova Iorque adotada pela Assembléia das Nações Unidas em 21 de maio de 1997.

2.3. CONVENÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE A UTILIZAÇÃO DOS CURSOS DE ÁGUA INTERNACIONAIS PARA FINS DISTINTOS DA NAVEGAÇÃO

Após vinte anos de discussão no seio da Comissão de direito internacional, o texto dessa convenção conseguiu codificar as regras de direito costumeiro e estabelecer normas que podem servir de base para a negociação de futuros acordos e atualização dos acordos já existentes. Ela estabeleceu quatro tipos de normas gerais em matéria de usos dos cursos de água internacionais: a) princípios e regras gerais aplicáveis a todos os cursos de água internacionais; b) regras procedimentais sobre a implementação das regras gerais; c) regras materiais sobre a proteção, a preservação e a gestão das águas continentais; d) dispositivos sobre os acordos entre Estados do curso de água, ou seja, os Estados no território dos quais se encontra uma parte de um curso de água internacional.

Entre os princípios consagrados por essa convenção encontra-se o princípio da utilização eqüitativa e razoável dos cursos de água internacionais:

“Os Estados dos cursos de água utilizam sobre seus respectivos territórios os cursos de água internacional de maneira eqüitativa e razoável (...) tendo em vista alcançar utilização e vantagens ótimas e sustentáveis – levando-se em conta os interesses dos Estados do curso de água – compatíveis com as exigências de uma proteção adequada do curso de água” (al. 1, art. 5º).

Os fatores pertinentes para determinar uma utilização eqüitativa e razoável são os seguintes: a) os fatores naturais; b) as necessidades econômicas e sociais dos Estados do curso de água; c) a população ribeirinha; d) os efeitos da utilização sobre outros Estados

do curso de água; e) as utilizações em potencial; f) a conservação, a proteção, a valorização e a economia na utilização dos recursos hídricos como também o custo das medidas tomadas, g) a existência de outras opções, de valor comparável, susceptíveis de substituir uma utilização particular (art. 6).

Em ausência de um acordo ou de um costume em sentido contrário, nenhuma utilização de um curso de água internacional tem prioridade sobre as restantes (al. 1, art. 10) e em caso de conflito deverão ser observados os princípios da utilização equitativa e razoável (art. 5) bem como a obrigação de não causar danos significativos aos outros Estados do curso de água internacional (art. 7), considerando-se a satisfação das necessidades humanas vitais (al. 2, art.10). (SILVA, 2003, p. 74-76)

3. O TRATADO DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA E A BACIA AMAZÔNICA

O Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) foi assinado aos 3 de julho de 1973 em Brasília pelos Estados da Região Amazônica – Brasil, Bolívia, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela – e entrou em vigor aos 2 de agosto de 1980. Dos países da Região Amazônica, apenas França que também compartilha o bioma amazônico através da Guiana francesa – departamento ultramarino francês – não é parte do tratado. O objetivo desse tratado, de acordo com o seu art. 1º é a promoção da cooperação em favor do desenvolvimento sustentável da região, refletindo as preocupações sobre a necessidade de equilíbrio entre o crescimento econômico e a preservação do meio ambiente. As partes contratantes devem assim realizar esforços e ações conjuntas para promover o desenvolvimento de seus territórios respectivos. Apesar de o texto trazer a necessidade de ações integradas, a noção de integração é reservada ao planejamento do território de cada Estado e a afirmação da soberania precede a de cooperação (CAUBET, 1984). Na realidade, esse tratado surgiu como uma resposta dos países amazônicos em face de uma possível “internacionalização” da Amazônia e também como uma necessidade de integrar os esforços individuais em ações regionais e multilaterais (MENDEZ, 1993).

A Bacia Amazônica, nos territórios dos países parte, bem como qualquer território de uma das partes que, pelas suas características geográficas, ecológicas ou econômicas, se considere estreitamente vinculado à mesma constituem o campo de

aplicação do presente tratado. Em outras palavras, considera-se a Bacia Amazônica em toda sua extensão. Estudo definindo uma proposta de delimitação dos limites geográficos da Região Amazônica, área na qual se aplica esse tratado, foi realizado por peritos em seminário organizado pela Comissão Européia em colaboração com a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica - CCP Ispra, 7-8 de Junho de 2005. Três critérios foram utilizados: o hidrográfico, o ecológico e o biogeográfico. O resultado foi a proposta de uma delimitação da Amazônia *sensu latissimo* em cinco sub-regiões: uma sub-região central (Amazônia *sensu stricto*) e quatro sub-regiões periféricas: Andes, Planalto, Guiana e Gurupí.

A regra da unanimidade é fixada para toda decisão importante referente às diretivas fundamentais da política comum nessa bacia, respeitando-se os direitos de cada país de explorar exclusivamente seus recursos naturais em seus respectivos territórios e respeitando-se as regras de boa vizinhança e do direito internacional. Uma das peculiaridades desse tratado é que há uma preocupação com a preservação ambiental: a preservação do meio ambiente, a conservação e o uso racional dos recursos naturais são consagrados como objetivos primordiais do tratado. Aliás, esse tratado estabelece que as partes contratantes deverão realizar esforços para a utilização racional dos recursos hídricos nos rios amazônicos, tendo em vista a importância e multiplicidade de funções que os rios amazônicos desempenham no processo de desenvolvimento econômico e social da região (art. V). O texto destaca ainda a função dos rios amazônicos como vínculo eficaz de comunicação entre os Estados ribeirinhos e o Oceano Atlântico, incentivando a realização de ações nacionais, bilaterais ou multilaterais para o melhoramento e habilitação dessas vias navegáveis (art. VI).

Todavia, fazendo um balanço da implementação dos objetivos do tratado, através de uma análise de sua estrutura institucional, é possível verificar que “a contar da data de sua assinatura (1978), o TCA despediu 10 anos até constituir a Comissão Especial para Saúde (CESAM); 11 para instalar as Comissões Especiais para Assuntos Indígenas (CEAIA), para Meio Ambiente (CEMAA) e Ciência e Tecnologia (CECTA); 12 anos para criar a Comissão Especial de Turismo (CETURA); 13 para implementar a de Transporte, Infra-estrutura e Comunicação (CETICAM) e 19 anos para estabelecer a de Educação (CEEDA).” (COSTA-FILHO, 2003, p. 385). Tudo isso demonstra a urgência em decisões e ações mais ágeis em função dos avanços científicos e da compreensão dos problemas desafiantes da Amazônia continental.

As águas na Amazônia, por exemplo, devem ser apreendidas em toda a sua extensão e complexidade, ou seja, as águas não apenas como vias de comunicação, ou fonte de produção de energia, mas as águas como recursos indissociáveis da floresta e da biodiversidade e, portanto uma análise de todo o seu ciclo e relação com o bioma amazônico e os modos de ser e viver das populações amazonicas. Como assinala COSTA, é necessário compreender em primeiro lugar que “parcela significativa da água da Amazônia (60% do escoamento dos rios retornam ao sistema) encontra-se sob a forma gasosa na atmosfera, retida na floresta ou em precipitação, isto é, ‘trabalhando’ para a sustentação do complexo” (COSTA, 2003, p.315). Como destaca o autor, é necessário assim considerar as duas faces do significado estratégico das águas na Amazônia: a interação entre a biosfera e a atmosfera contribuindo para o “equilíbrio” complexo do sistema e também sua função de recursos natural vital para o sistema físico-biótico. Em segundo lugar, é fundamental a avaliação da água como local, meio natural-suporte no qual se encontra grande expressão do material genético, ou seja, como um repositório genético específico, cuja “diversidade biológica ultrapassa largamente o quadro mais conhecido das espécies que nelas vivem, como os peixes, os quelônios etc.” (COSTA, 2003, p.316).

Assim, buscando fortalecer a estrutura institucional do TCA foi adotado, em Caracas aos 14 de dezembro de 1998, o Protocolo de Emenda ao Tratado de Cooperação Amazônica, em vigor em 2 de agosto de 2002. Criou-se a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), organização internacional dotada de personalidade jurídica, sendo competente para celebrar acordos com as Partes Contratantes, com Estados não-Membros e com outras organizações internacionais. Na VI reunião dos chanceleres do Tratado de Cooperação Amazônica, em 6 de abril de 2000 em Caracas, o Presidente Fernando Henrique Cardoso sublinhou que “Talvez a mudança mais importante, para a qual muito contribuiu o TCA, tenha sido a consolidação irreversível de uma consciência ambiental. Hoje estamos convencidos de que a única forma de desenvolvimento que nos interessa é a sustentável, aquela que se faz mediante a utilização racional dos recursos naturais, através de uma integração inteligente entre o ser humano e a natureza”. É, portanto, necessário que esse discurso não reste letra morta e que Secretaria Permanente com sede em Brasília, inaugurada em dezembro de 2002 e encarregada da implementação dos objetivos do Tratado possa

orientar efetivamente as ações dos países da Região Amazônica. Tais ações tem como fundamento a cooperação internacional.

Nesse sentido o Plano Estratégico da OTCA previu, entre outras ações, a formulação e a implementação de um Programa Regional para a Gestão Integrada dos Recursos Hídricos da Bacia Amazônica. O Projeto de Gestão Integrada e Sustentável dos Recursos Hídricos Transfronteiriços na Bacia do Rio Amazonas considerando a Variabilidade e a Mudança Climática (GEF Amazonas OTCA/Pnuma/OEA) desenvolvido desde outubro de 2005 e com o apoio dos Países Membros, é um importante componente desse programa. Seu objetivo é o fortalecimento do âmbito institucional para planejar e executar as atividades de proteção e gestão sustentável do solo e dos recursos hídricos na bacia do rio Amazonas. Nesse sentido é fundamental que tanto a biodiversidade, quanto a sociodiversidade da região seja levada em consideração na construção de uma visão conjunta de gestão da bacia hidrográfica.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Há uma necessidade da gestão das águas internacionais através de uma visão solidária da bacia hidrográfica e não apenas de uma parcela de um rio voltado a determinados usos. Isso requer que as águas de uma bacia compartilhada por diversos países, como é o caso da Bacia Amazônica, sejam gerenciadas considerando-se as diversidades, notadamente os diversos atores envolvidos. Se por um lado, os diversos aspectos físicos, geográficos e ecológicos devem ser considerados para a gestão das águas dessa bacia, particular atenção deve ser dada à questão da várzea, ecossistema de interface terrestre aquático, ponto mais frágil do bioma amazônico, dada a sua intensa ocupação e exploração econômica. Por outro lado, é fundamental que sejam construídas estratégias de gestão levando-se em consideração a participação das comunidades tradicionais indígenas e não-indígenas e os modos de utilização das águas por essas comunidades. A sociodiversidade tem um papel essencial a exercer na construção de uma visão conjunta das águas dessa bacia. Necessário será, portanto assegurar uma participação de tais comunidades na definição e implementação de políticas públicas solidárias para o uso das águas e desenvolvimento sustentável da região.

REFERÊNCIAS

- **Agenda 21**. Brasília, Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1995.
- CALASANS, Jorge Thierry. **Le concept de « ressource naturelle partagée » application aux ressources en eau : l'exemple de l'Amérique du Sud**. Thèse de doctorat. Université Paris I. octobre 1996. Lille: A.N.R.T., 1998.
- CAUBET (Christian G.) : « **Le traité de coopération amazonienne : régionalisation et développement de l'Amazonie** », A.F.D.I., XXX, 1984, p.p. 803-818.
- COSTA, José Augusto Fontoura. “**Desenvolvimento e soberania permanente sobre os recursos naturais**”. In BARRAL, Luis Welber; PIMENTEL, Luiz Otávio (orgs.). **Comércio internacional e desenvolvimento**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2006, pp. 207-235.
- COSTA-FILHO, Alfredo: “**Uma nova ‘OTCA’ sob a velha ótica?**” In ARAGÓN, Luis E.; CLÜSENER-GODT, Miguel (orgs.) **Problemática do uso local e global da água da Amazônia**. Belém: NAEA, 2003, pp. 383-394.
- COSTA, Wanderley Messias da: “**Valorizar a água da Amazônia: uma estratégia de inserção nacional e internacional**” In ARAGÓN, Luis E.; CLÜSENER-GODT, Miguel (orgs.) **Problemática do uso local e global da água da Amazônia**. Belém: NAEA, 2003, pp. 299-320.
- EVA H.D. and HUBER O. (ed.) (2005) **Proposta para definição dos limites geográficos da Amazônia – Síntese dos resultados de um seminário de consulta a peritos organizado pela Comissão Europeia em colaboração com a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica – CCP ISpra 7-8 de junho de 2005**. European Commission, OTCA, http://ies.jrc.cec.eu.int/fileadmin/Documentation/Reports/Global_Vegetation_Monitoring/EUR_2005/eur21808_bz.pdf, acesso em 01.07.2007.
- REBOUÇAS, Aldo da C. “**Água doce no mundo e no Brasil**” In REBOUÇAS, Aldo da C; BRAGA, Benedito; TNDISI, José Galizia. **Águas Doces no Brasil: capital ecológico, uso e conservação**. 3ª ed. rev. e ampl. São Paulo: Escrituras Editora, 2006
- SILVEIRA, Edson Damas da. **Direito Socioambiental - Tratado de Cooperação Amazônica**. Curitiba: Juruá, 2004.
- SILVA, Solange Teles da. **L'eau et l'air en droit français et brésilien**. Lille : ANRT, 2003

- MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Recursos hídricos: direito brasileiro e internacional**. Malheiros: São Paulo: 2002.
- MCCAFFREY, Stephen: **“The contribution of the UN Convention on the law of the non-navigational uses of international watercourses”**, *Int. J. Global Environmental Issues*, Vol. 1, Nos. 3/4, 2001, pp. 250-263.
- MENDES, Luis Barrera: **“The Amazon Pact”** In BOTHE, Michael e alii. **Amazonia and Siberia: legal aspects of the preservation of the environment and development in the last open spaces**. London, Graham & Trotman, 1993, pp.199-207.