

Universidade de Lisboa

Faculdade de Direito

**Mestrado em Direito e Prática Jurídica – Especialidade em Direito Internacional e
Relações Internacionais**



FACULDADE DE DIREITO
UNIVERSIDADE DE LISBOA

**A política da água no Médio-Oriente: a escassez de água como fator de stress nas
relações internacionais**

Sara Patrícia Casimiro Campos

2020

Universidade de Lisboa

Faculdade de Direito

**Mestrado em Direito e Prática Jurídica – Especialidade em Direito Internacional e
Relações Internacionais**



FACULDADE DE DIREITO
UNIVERSIDADE DE LISBOA

**A política da água no Médio-Oriente: a escassez de água como fator de stress nas
relações internacionais**

Dissertação no âmbito do Mestrado em Direito e Prática Jurídica – Especialidade em Direito Internacional e Relações Internacionais, orientada pela Professora Doutora Ana Isabel Barceló Caldeira Fouto, apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.

Sara Patrícia Casimiro Campos

2020

AGRADECIMENTOS

À minha família, mãe e manos, a minha força, a quem tudo devo e por quem tudo faço.

Ao Afonso, o meu refúgio, pelo amor.

Aos meus amigos, a minha luz, por fazerem parte da minha vida.

À minha orientadora, Professora Doutora Ana Fouto, por ter aceitado orientar esta dissertação, pela disponibilidade e por todas as luzes que me foi dando durante a elaboração deste trabalho.

RESUMO

O Médio-Oriente é caracterizado por se verificarem grandes discrepâncias na distribuição dos recursos hídricos entre os Estados da região. Como consequência destas discrepâncias observamos facto de alguns Estados experienciarem o stress hídrico de forma mais intensa. Também as alterações climáticas, e as suas consequências nos recursos hídricos, as crescentes pressões demográficas e políticas, exercidas sobre os recursos naturais existentes, aumentam ainda mais a probabilidade de escassez hídrica. No Médio-Oriente praticamente todos os Estados partilham algum tipo de recurso hídrico entre si, como por exemplo a bacia hidrográfica do rio Jordão, a bacia hidrográfica do rio Eufrates, o Aquífero Costal, ou o Aquífero da Montanha. Os recursos hídricos têm grande importância nesta região, são relevantes e influenciam a forma de ação dos Estados, fazendo parte das negociações entre os mesmos. De facto, a escassez de recursos hídricos pode também influenciar a forma que os Estados têm de levar a cabo apropriações de recursos de outros Estados para usos domésticos, agrícolas, industriais ou comerciais. É importante analisar o Médio-Oriente, no âmbito do tema principal deste texto, tendo em conta o stress e escassez hídricos nos territórios dos Estados da região. O stress e a escassez derivam de vários factores como o crescimento populacional, a economia baseada na agricultura intensiva, um ecossistema hídrico frágil e uma distribuição desigual ou ineficiente de recursos. Para além da componente política da água, esta dissertação também se debruça sobre sua componente jurídica, mais propriamente na interpretação do direito internacional da água. Este último é importante para compreender o papel da dimensão hídrica nas relações internacionais e avaliar a sua conveniência para o estabelecimento de um regime de cooperação jurídico-política entre os Estados para a proteção e gestão dos recursos hídricos transfronteiriços.

Palavras-chave: água, conflito, Médio-Oriente, recursos hídricos, direito internacional da água, rio Jordão, rio Eufrates, bacia hidrográfica, partilha, cooperação, gestão

ABSTRACT

The Middle East is characterized by large discrepancies in the distribution of water resources between states in the region. Because of these discrepancies, we observed the fact that some States experience water stress more intensely. Also, climate change, and its consequences on water resources, the growing demographic, and political pressures on existing natural resources, further increase the likelihood of water scarcity. In the Middle East, practically all States share some type of water resource among themselves, such as the Jordan river basin, the Euphrates river basin, the Coastal Aquifer, or the Mountain Aquifer. Water resources are of great importance in this region, they are relevant, and they influence the form of action of the States and are part of the negotiations between them. In fact, the scarcity of water resources may also influence the way that States have to carry out appropriations of resources from other States for domestic, agricultural, industrial or commercial uses. It is important to analyse the Middle East, in the context of the main theme of this text, considering the stress and water scarcity in the territories of the states of the region. Stress and scarcity stem from several factors such as population growth, an economy based on intensive agriculture, a fragile water ecosystem and an uneven or inefficient distribution of resources. In addition to the political component of water, this dissertation also focuses on its legal component, more specifically on the interpretation of international water law. The latter is important to understand the role of the water dimension in international relations and to assess its suitability for the establishment of a regime of legal and political cooperation between States for the protection and management of transboundary water resources.

Keywords: water, conflict, Middle East, water resources, international water law, Jordan river, Euphrates river, river basin, sharing, cooperation, management

LISTA DE FIGURAS

Imagem 1 - Os subsistemas do Médio-Oriente [Fonte: Tibi (1989: pp. 76)]	13
Imagem 2 – As bacias hidrográficas dos rios Eufrates e Jordão (Feitelson&Tubi, 2014: 42).....	84
Imagem 3 – Total de recursos hídricos, per capita, em milhares de m3 (Fonte: <i>AQUASTAT - FAO's Global Information System on Water and Agriculture</i>).....	86
Imagem 4 – Recursos hídricos superficiais e subterrâneos em Israel e na Palestina [Fonte: https://www.theelders.org/news/thirsting-water-20-years-after-oslo (consultado a 30-04-2019)].....	100
Imagem 5 - Efeitos da seca e o potencial para conflito e/ou cooperação (as setas traçadas representam o potencial efeito retroativo) - Fonte: Feitelson & Tubi, 2017: 40	106

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AGNU	Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas
ANP	Autoridade Nacional Palestiniana
CARU	Comisión Administradora del Río Uruguay
CDESC	Comité dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais
CDH	Conselho de Direitos Humanos
CDI	Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas
COP21	Conferência da Organização das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas de 2015
CSNU	Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
ECO92	Conferência da Organização das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento
EIIL	Estado Islâmico do Iraque e do Levante
FAO	Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura
GWP	Global Water Partnership
ICWE	International Conference on Water and the Environment
IDI	Institut de Droit International
ILA	International Law Association
ILA	International Law Association
ILC	International Law Commission
IPCC	Painel Intergovernamental Sobre Alterações Climáticas

IWRM	Integrated Water Resources Management
JTC	Joint Technical Committee
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
PKK	Partido dos Trabalhadores do Curdistão
PIB	Produto Interno Bruto
PIDESC	Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais
TIJ	Tribunal Internacional de Justiça
TPJI	Tribunal Permanente de Justiça Internacional
TVA	Tennessee Valley Authority
UNPD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
UNRWA	United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East
WSP	Water and Sanitation Program
WWC	World Water Council
WWF	World Water Forum

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	11
CAPÍTULO I – OS RECURSOS HÍDRICOS NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS	15
1.1. A importância da água nas relações internacionais.....	15
1.2. A problemática da escassez de água	20
1.3. O direito humano ao acesso a água limpa e segura e ao saneamento básico	21
CAPÍTULO II – EVOLUÇÃO DO ENQUADRAMENTO JURÍDICO DAS QUESTÕES DA ÁGUA	25
2.1. Evolução, âmbito e desenvolvimento do direito internacional da água.....	25
2.2. As fontes do direito internacional da água.....	34
2.3. Codificação do direito aplicável aos cursos de água internacionais	40
2.3.1. <i>A origem da codificação e as Convenções das Nações Unidas de 1992 e de 1997: significado, contribuições e o processo de ratificação</i>	<i>40</i>
CAPÍTULO III – ASPETOS JURÍDICOS DA PARTILHA DE RECURSOS HÍDRICOS	44
3.1. Os princípios reguladores da partilha de recursos hídricos transfronteiriços.....	44
3.1.1. <i>Os princípios-chave e a sua regulação: o uso equitativo e razoável e a obrigação de não causar dano significativo.....</i>	<i>44</i>
3.1.2. <i>Cooperação entre Estados-ribeirinhos.....</i>	<i>46</i>
3.2. Os meios de resolução de diferendos sobre recursos hídricos entre Estados.....	51
3.2.1. <i>Os meios diplomáticos e os meios jurisdicionais para a resolução de diferendos</i>	<i>51</i>
3.2.2. <i>Aspectos práticos dos mecanismos conjuntos para a resolução de diferendos sobre recursos hídricos.....</i>	<i>57</i>
CAPÍTULO IV – EVOLUÇÃO DA GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS TRANSFRONTEIRIÇOS	62
4.1. Desafios e benefícios da cooperação nos recursos hídricos transfronteiriços.....	62
4.1.1. <i>Desafios na gestão e proteção dos recursos hídricos transfronteiriços.....</i>	<i>62</i>
4.1.2. <i>Os benefícios da cooperação nos recursos hídricos transfronteiriços.....</i>	<i>64</i>

4.2. Os recursos hídricos transfronteiriços e as suas utilizações	68
4.2.1. <i>As utilizações dos recursos hídricos transfronteiriços</i>	68
4.2.2. <i>As características dos conflitos entre as diferentes utilizações</i>	70
4.3. O impacto das alterações climáticas na gestão de recursos hídricos	71
CAPÍTULO V – O PAPEL DA ÁGUA NAS RELAÇÕES ENTRE ESTADOS NA REGIÃO DO MÉDIO-ORIENTE	76
5.1. Enquadramento conceptual da análise	76
5.2. A hidrografia, geografia e aspetos históricos e políticos da região	78
5.3. Análise do problema da escassez de água no Médio-Oriente	82
5.4. A evolução histórica das disputas, das partilhas e dos acordos hídricos no Médio-Oriente: as bacias hidrográficas dos rios Eufrates e Jordão	91
5.4.1. <i>A bacia do rio Eufrates</i>	91
5.4.2. <i>A bacia do rio Jordão</i>	95
CAPÍTULO VI – A ESCASSEZ DE ÁGUA: POTENCIAL PARA CONFLITO OU FATOR DE COOPERAÇÃO	104
6.1. Enquadramento conceptual	104
6.2. Escassez de água e os seus efeitos nas relações internacionais: a cooperação ou o conflito como resposta à escassez	107
6.3. A resposta dos Estados do Médio-Oriente em situação de escassez de água	112
CONCLUSÃO	116
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	119

INTRODUÇÃO

Os recursos hídricos são um assunto de grande importância, tanto na política interna, como na política externa dos vários Estados do Médio-Oriente. De facto, a verificação de grandes desvios na distribuição dos recursos hídricos entre Estados podem agravar a escassez sentida por algumas das partes e, por isso, levar a conflito ou agravar um conflito já existente.

De modo a compreender, efetivamente, o tema que esta dissertação se propõe a explorar, é necessária a problematização das seguintes questões:

- i. Será que a escassez de recursos hídricos pode transformar a competição (pacífica) entre Estados, e entre regiões, em violência?
- ii. Ou, será que os Estados resolvem as suas disputas por recursos hídricos recorrendo aos princípios do direito internacional da água, reguladores da partilha de recursos hídricos transfronteiriços, e respeitando os princípios internacionais aplicáveis à resolução pacífica de diferendos?
- iii. E será que a escassez de recursos hídricos pode potenciar a cooperação entre Estados afetados por este problema? A cooperação é possível entre Estados que já mantinham uma relação mais, ou menos, tensa quanto à partilha deste recurso?
- iv. Será a escassez de recursos hídricos responsável pela verificação de vários conflitos no Médio-Oriente? Podem estes mesmos serem explicados pela existência de várias bacias hidrográficas numa região marcada por uma elevada pressão populacional e ambiental, devido ao próprio bioma da região?
- v. Ou, pelo contrário, a escassez deste recurso não é responsável pelos conflitos existentes, mas sim potenciador de alguma cooperação que possa existir nesta mesma Região?
- vi. Até que ponto é que existe, por parte dos Estados, vontade para promover a cooperação entre eles, para a gestão destes recursos, mesmo que isso signifique abdicar de direitos territoriais?

As respostas a estas questões serão realizadas ao longo deste trabalho, averiguando as ocorrências, tanto a nível mundial, como a nível regional, com especial atenção para a região do Médio-Oriente. É possível assumir, num primeiro momento, que a escassez de recursos hídricos pode intensificar conflitos, especialmente, na região do Médio-Oriente, onde podemos verificar a existência de Estados favorecidos em relação aos demais, no que toca à distribuição de recursos hídricos e que, em conjunto com fatores políticos, sociais e económicos, a escassez de água pode causar uma escalada num conflito.

Para além do ponto acima, importa ainda sublinhar que, nesta dissertação, conflito não se remete para a definição mais tradicional, ou seja, a disputa armada e batalha direta. Nesta, a autora pretende que o conceito se denote de uma explicação mais abrangente e que inclua várias categorias. Estas são o controlo e retenção de recursos hídricos na sua fonte por um Estado de montante, o impedimento de obtenção de recursos hídricos em igual quantidade e qualidade, perpetuado por um Estado contra outro(s), o ataque a infraestruturas hídricas, o uso da água como arma durante ações militares (i.e., como “arma de guerra”), a manipulação da alocação de recursos hídricos por motivos políticos, ou o desenvolvimento de disputas onde a água é fonte de desentendimento no contexto de desenvolvimento económico e social, entre outros (Santos, 2013).

Parece à autora ainda pertinente proceder a uma delimitação geográfica da região Médio-Oriente para um estudo mais preciso e aprofundando da questão. Esta dissertação não pretende discutir a definição de Médio-Oriente, mas neste ponto pretende-se limitar a região sobre a qual este texto se debruça. Assim, parece relevante um pequeno destaque sobre o tema de modo a dar suporte à decisão tomada. O termo “Médio-Oriente” tem origem na geopolítica do império britânico, no início do século XX (Culcasi, 2010). O termo foi cunhado para designar a área compreendida entre o Egito e Singapura, compreendendo vários pontos de acesso à Ásia, como o Canal do Suez, o mar Vermelho, o Golfo Pérsico, etc. (Payind & McClimans, 2017). Está assim denominada pelo facto de ser a região estratégica que se localizava a meio (*middle*) da viagem entre o sudoeste-asiático e o ocidente (Culcasi, 2010). Deste modo, a região era definida, de acordo com o inicialmente definido pelos britânicos, como uma região ambígua, localizada no continente asiático, contida entre o mar Mediterrâneo e oceano Índico (Culcasi, 2010). De acordo com Culcasi (2010), as fronteiras do Médio-Oriente são determinadas por

The Middle East and its Parts as Sub-System According to Tibi

The Arab East (Mashreq)		The Gulf Region (Khaleej)		The Arab West (Maghreb)	
<i>Centric Countries</i>	<i>Edge Countries</i>	<i>Centric Countries</i>	<i>Edge Countries</i>	<i>Centric Countries</i>	<i>Edge Countries</i>
Egypt	Turkey	Iraq	Bahrein	Algeria	Tunisia
Israel	Cyprus	Iran	Qatar	Morocco	Mauritania
Syria	Sudan	S. Arabia	U.A.E.	Libya	
Jordan	N. Yemen	Kuwait	Umman		
Lebanon	S. Yemen				

Source: Tibi, *Konfliktregion Naher Osten*, p. 76.

Imagem 1 - Os subsistemas do Médio-Oriente [Fonte: Tibi (1989: pp. 76)]

diferentes formas, de acordo com certos interesses, critérios ou disciplinas. Contudo, de uma maneira geral, é possível confirmar que o Médio-Oriente, geograficamente, cobre uma região que vai desde Marrocos até ao Paquistão e da Turquia até à Etiópia. Tibi (1989)¹, considerado o principal especialista sobre região, divide o Médio-Oriente em três sub-regiões, tal como Hudson (1976)². Para os dois autores, o Médio-Oriente consiste em três sistemas parciais, que possuem características sistémicas próprias: o Maxerreque (*the Arab East/Mashreq*), o Magrebe (*the North Africa/Maghreb*) e o Golfo Pérsico (*Gulf Region/Khaleej*). Segundo Tibi (1989), a definição de pertença de um Estado a um subsistema regional é determinada por critérios políticos (ligações estruturais e densidade de interação), e não por características históricas. Posto isto, seguindo a definição de Tibi (1989), o estudo da escassez de água no Médio-Oriente, nesta dissertação vai significar o estudo deste problema na região do Maxerreque, uma vez que compreende duas bacias hidrográficas de extrema importância (a do rio Jordão e a do rio Eufrates). Deste modo, é de notar que, sempre a autora fizer referência à região do Médio-Oriente pretende, na verdade, que o termo se cinja e equivalha à região do Maxerreque.

Quanto à pesquisa, esta dissertação baseia-se em diversos documentos, tais como fontes oficiais dos Estados que constituem a região, de Estados terceiros, artigos

¹ Tibi, Bassam (1989) *Konfliktregion Naher Osten*. Regionale Eigendynamik und Großmachtinteressen, München: Beck.

² Hudson, Michael D., 1976. "The Middle East." In *World Politics*, edited by James Rosenau, pp. 476-500, New York: Free Press.

científicos sobre as diversas partes do estudo de caso a ser analisado, relatórios de várias organizações internacionais e outros relevantes para o estudo. O método de pesquisa é qualitativo e quantitativo, uma vez que se procura dar ao leitor uma visão global e imparcial dos problemas que influenciam o estado das relações internacionais entre Estados do Médio-Oriente. É de notar ainda que a autora pressupõe que a questão da água tem uma influência maioritariamente negativa quanto às ações internas e externas dos Estados da região. Contudo, serão desenvolvidas as várias teorias que orientam as questões que se propõem aqui a estudar e para analisar de que forma a escassez de água influencia realmente as relações internacionais (consoante as correntes, esta influência pode ser negativa, positiva ou intermédia).

Num aspeto geral da organização da dissertação é de notar que a autora, no primeiro capítulo, realiza um enquadramento geral do tema, onde são exploradas várias questões, como a problemática da escassez de água, a importância da água nas relações internacionais e o direito humano ao acesso a água limpa e segura; no segundo capítulo é apresentada a evolução do enquadramento histórico-jurídico das questões da água e verificado qual o tipo de cooperação existente através da verificação de tratados, acordos, convenções e organizações multilaterais; no terceiro capítulo são analisados os aspetos jurídicos da partilha de recursos hídricos ao nível da cooperação internacional, mediante os mecanismos do direito internacional da água e/ou do direito internacional; o quarto capítulo estuda a gestão dos recursos hídricos transfronteiriços, as suas utilizações e o impacto que as alterações climáticas têm nessa gestão; o quinto capítulo incide sobre a história das relações dos Estados do Médio-Oriente, na importância que a água tem na forma de ação destes, é explorada a evolução histórica do enquadramento jurídico das questões da água e identificadas as disputas pelos recursos hídricos da região, o papel da água nos conflitos no Médio-Oriente e os acordos hídricos de cooperação no Médio-Oriente; o sexto, e último capítulo, passa pela finalização geral do tema e resposta às questões de partida, com uma análise tanto do panorama geral, como o panorama particular da região do Médio-Oriente, para aferir qual é a resposta dos Estados numa situação de escassez de água.

CAPÍTULO I – OS RECURSOS HÍDRICOS NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

1.1. A importância da água nas relações internacionais

A água é dos mais importantes recursos para a manutenção básica de vida num ecossistema. Na verdade, a água, ao longo da história, tem sido um ponto central do desenvolvimento civilizacional. Se, nos tempos antigos, a maior preocupação com a água era o seu uso para efeitos de navegação, para expansão do comércio, atualmente, a preocupação da comunidade internacional relaciona-se com a pressão populacional sobre a utilização dos recursos hídricos e com o reconhecimento da sua necessidade vital para a sobrevivência (Castro, 2014).

A necessidade de definir conceitos impõe-se no quadro do desenvolvimento da questão. Primeiramente, é necessário apontar que os recursos hídricos são as águas superficiais, ou subterrâneas, disponíveis para qualquer tipo de uso e podem ser percebidos de diferentes formas. Ou seja, os recursos hídricos equivalem à quantidade de água doce disponível a ser usada para fins de sobrevivência humana e manutenção da vida, e compreendem os lagos, rios, aquíferos, canais, nascentes, entre outros (Santos, 2013). Nesta dissertação vai sendo feito o uso alternado dos termos, mas, na prática, ambos têm o mesmo significado, contudo o termo “água” refere-se ao elemento no seu género e “recurso hídrico” corresponde à condição da água. A bacia hidrográfica trata-se de uma “unidade geográfica e hidrológica” que pode ser partilhada por dois, ou mais, Estados (Espada, 2014, p. 98). Consiste num rio principal e em todos os territórios situados entre esse curso, a nascente e a foz deste – incluindo-se todos os riachos que alimentam o rio principal, a região costeira (caso o rio desagüe no mar), os lagos, as terras húmidas e os aquíferos subterrâneos que se encontrem interligados ao rio principal (Espada, 2014). Quando as bacias hidrográficas são partilhadas, os Estados que se encontram no espaço territorial da mesma denominam-se de Estados ribeirinhos. Estes partilham todos os recursos conexos, incluindo o rio, o solo e subsolo à volta do rio, a flora e fauna, a nascente e a foz, a zona costeira e marinha adjacente e os aquíferos subterrâneos. Sendo o rio o elemento principal da bacia hidrografia, é possível afirmar que a gestão de um rio se relaciona intimamente com a gestão da bacia em que este se enquadra (Espada, 2014). É de notar, ainda, que a bacia hidrográfica deve ser prevista

como uma unidade de gestão por ser um sistema integrado e possuir vários elementos importantes ao ecossistema, como o solo, a vegetação e as águas superficiais e subterrâneas (como os aquíferos) (Espada, 2014). O termo curso de água abrange rios, lagos, glaciares, reservatórios, canais, águas subterrâneas, riachos e estuários. Quando se inicia e termina dentro de um Estado, o curso de água pertence ao mesmo, conforme o princípio da soberania territorial; contudo, quando um curso de água é partilhado, por dois ou mais Estados, é um curso de água internacional e os Estados exercem uma soberania conjunta sobre essas águas. Mais propriamente, segundo Espada (2014) “os cursos de água internacionais são todos aqueles que se estendem para além das fronteiras dos Estados, ou que sirvam de limite entre ambos” (p. 82).

A verificação de vários fenómenos permite-nos a assunção que, de facto, nos encontramos perante uma crise ambiental mundial. Estes são diversos e incluem a exaustão de recursos naturais não renováveis, a desflorestação, a desertificação, a poluição do ar, dos solos e dos recursos hídricos, a acidificação dos oceanos, o esgotamento de recursos marinhos e a degradação dos ecossistemas e da biodiversidade. Esta crise ambiental tem profundos impactos nas condições de vida no planeta Terra, que atingem o desenvolvimento e direitos humanos de forma bastante severa, uma vez que as questões de índole ambiental e ecológica não se podem dissociar do bem estar-estar das pessoas – isto é principalmente visível em países menos desenvolvidos ou privados de infraestruturas, onde a degradação ambiental agrava as desigualdades sociais (Avillez, Águas, & Silva, 2016). Na prática, somente nas décadas mais recentes têm sido desenvolvidos esforços comuns, ao nível da comunidade internacional, para a mitigação dos efeitos da crise ambiental que atravessamos. A destacar está a Conferência da Organização das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas de 2015 (COP21), que se tratou de um verdadeiro compromisso de grande valor da comunidade internacional na direção do discurso da importância da solidariedade e do consenso nesta matéria (Avillez, Águas, & Silva, 2016). A COP21 foi um avanço na consciencialização para a mudança dos padrões de comportamento, tanto éticos, como práticos (Avillez, Águas, & Silva, 2016).

É a partir da segunda metade do século XX que o tema da gestão dos recursos hídricos começou a captar, de forma mais acentuada, a atenção da comunidade internacional (Oliveira, 2012). Essa preocupação incidiu, principalmente, nas questões da

falta de acesso à água potável, do abastecimento e saneamento, das necessidades e usos conflitantes dos recursos, o uso intensivo e degradação das reservas hídricas mundiais subterrâneas e superficiais (Oliveira, 2012). Um dos principais avanços no esforço de conciliação política ao nível da gestão internacional de recursos hídricos foi concretizado na Conferência Internacional sobre Água e Meio Ambiente (*International Conference on Water and the Environment – ICWE*), realizada em janeiro de 1992, em Dublin. No final dessa conferência foi produzida uma declaração final, mais conhecida como “Princípios de Dublin”³ – estes são quatro e servem de base ao desenvolvimento do conceito de Gestão Integrada de Recursos Hídricos (*Integrated Water Resources Management – IWRM*). Este conceito foi, posteriormente, desenvolvido pela *Global Water Partnership (GWP)*⁴ com o objetivo de promover o desenvolvimento sustentável, fixar níveis de alocação e monitorização de recursos hídricos, face a desafios sociais, económicos e

³“Principle n. ° 1 - Fresh water is a finite and vulnerable resource, essential to sustain life, development and the environment”

“Principle n. ° 2 - Water development and management should be based on a participatory approach, involving users, planners and policy-makers at all levels”

“Principle n. ° 3 - Women play a central part in the provision, management and safeguarding of water”

“Principle n. ° 4 - Water has an economic value in all its competing uses and should be recognized as an economic good” [ICWE (*International Conference on Water and the Environment*). 1992. *International Conference on Water and the Environment, Dublin Principles*. Geneva: ICWE Secretariat (<http://www.wmo.int/pages/prog/hwrp/documents/english/icwedece.html>)]

⁴ A GWP parte da experiência bem-sucedida da parceria entre o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (UNPD) e o *Water and Sanitation Program (WSP)* do Banco Mundial (Rana & Kelly, 2004, pp. 8). Esta parceria prestou serviços locais em países em desenvolvimento na forma de assistência técnica no uso de águas urbanas (Rana & Kelly, 2004, pp. 8). Para atender às exigências dos governos, e para cobrir questões mais amplas relativamente ao desenvolvimento hídrico, em 1995, o UNPD e o Banco Mundial propuseram a formação de uma parceira global independente para tratar do planeamento e gestão de recursos hídricos (Rana & Kelly, 2004, pp. 8). O governo sueco ofereceu-se para hospedar essa iniciativa e os Países Baixos e o Reino Unido juntaram-se, mais tarde, como copatrocinadores (Rana & Kelly, 2004, pp. 8). A GWP foi criada em Estocolmo, na Suécia, em dezembro de 1995, numa reunião, que teve 56 participantes, incluindo governos, bancos multilaterais, agências das Nações Unidas, associações profissionais e setor privado (Rana & Kelly, 2004, pp. 9). Nessa reunião, os participantes concordaram no estabelecimento da GWP e formaram um Comité Interino para avançar com este plano – a GWP surgiu formalmente em 1996 e começou a funcionar em 1997 (Rana & Kelly, 2004, p. 9). A GWP tem como objetivos estabelecer princípios para uma gestão sustentável de recursos hídricos, identificar lacunas e incentivar os parceiros a atender às necessidades principais, dentro dos recursos humanos e financeiros disponíveis, apoiar ações, que sigam os princípios da gestão sustentável de recursos hídricos, ao nível nacional, regional, local ou ao nível de bacia hidrográfica e auxiliar na adequação das necessidades aos recursos disponíveis (Rana & Kelly, 2004, p. 8). Com base nos princípios da gestão integrada de recursos hídricos, a missão do GWP é apoiar a melhoria da gestão de recursos hídricos e o desenvolvimento ao nível local, nacional regional e/ou ao nível de bacia hidrográfica (Rana & Kelly, 2004, p. 8). Por exemplo, a GWP já foi responsável pelo estabelecimento de 32 parcerias entre Estados sobre recursos hídricos, 13 parcerias regionais e 16 parcerias de área instituídas no Sudeste Asiático, que envolvem Índia, Paquistão, Sri Lanka, Nepal e Bangladesh para o desenvolvimento de uma estratégia sobre água transfronteiriça, denominada de “*Vision 2025*” que se baseia nos objetivos delineados pela GWP (Rana & Kelly, 2004, p. 10).

ambientais. A abordagem desenvolvida em Dublin enfatizou a importância económica da água, deixando de lado as suas dimensões sociais e culturais (Muller, 2015). De acordo com Muller (2015), a abordagem de Dublin não atingiu os resultados pretendidos, nem ao nível do desenvolvimento humano, nem ao nível da proteção ambiental – os desafios causados pelo rápido aumento populacional e pressão económica sobre os recursos naturais, em conjunto com as alterações climáticas, imploram uma política de gestão de recursos hídricos mais eficaz. Apesar disto, é de notar que a Conferência de Dublin (1992) foi a primeira a reconhecer a necessidade de uma reflexão global sobre o problema da escassez de água, uma vez que este podia apresenta-se com uma ameaça para o desenvolvimento. No âmbito da Conferência da Organização das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (ECO92), realizada no Rio de Janeiro, em 1992, são organizadas diferentes iniciativas relacionadas com a gestão internacional de águas transfronteiriças. A Agenda 21, que consiste num plano de ação destinado a incrementar o estado dos recursos hídricos naturais no século XXI, foi um dos principais resultados da ECO92 (Oliveira, 2012). Também, em resposta à ECO92, surge, em 1996, o *think-tank* internacional *World Water Council* (WWC), que tem como objetivo o estudo e acompanhamento de assuntos relacionados com a água e, desde a sua criação, já organizou oito edições do *World Water Forum* (WWF). O WWF tem como objetivo discutir as diferentes visões, para a gestão dos recursos hídricos, entre entidades governamentais, não-governamentais e setor privado, para que possam ser determinados, de forma conjunta, métodos para uma gestão mais eficaz dos recursos hídricos (Oliveira, 2012). O primeiro WWF realizou-se em 1997, em Marraquexe, subordinado ao tema “Água e Ambiente” e o principal objetivo deste foi o desenvolvimento de uma visão a longo prazo, que deveria refletir as crescentes preocupações mundiais relacionadas com a gestão e desenvolvimento dos recursos hídricos disponíveis (Oliveira, 2012). O WWF realizou-se ainda em 2000, em Haia; em 2003, em Kyoto, após a realização de outras importantes reuniões internacionais, como a Cimeira do Milénio da Organização das Nações Unidas (ONU) (Nova York, 2000), a Conferência Internacional da Água Potável (Bona, 2001) e a Cimeira Mundial de Desenvolvimento Sustentável (Joanesburgo, 2002), e, por isso, acaba por seguir a mesma linha orientadora da discussão da problemática da escassez e necessidade de gestão dos recursos hídricos ao nível mundial; em 2006, na Cidade do México; em 2009, em Istambul; em 2012, Marselha, onde se estabeleceu a

necessidade de providenciar o acesso à água, enquanto necessidade básica e facilitadora do melhoramento das condições de vida e onde foi reconhecida a natureza política da gestão dos recursos hídricos; em 2015, em Daegu-Gyeongbuk; em 2018, em Brasília e a próxima edição do WWF está prevista decorrer em 2021, em Dakar (Oliveira, 2012).

Através de várias iniciativas a nível mundial, tem sido possível à comunidade internacional identificar medidas necessárias para a satisfação das necessidades mundiais relativamente ao acesso a recursos hídricos com qualidade e em quantidade suficientes. A concretização destes objetivos é particularmente importante naquilo que toca à minimização do potencial de conflito uma vez que, para chegar a essa concretização, é necessária a participação de todas as partes interessadas na gestão internacional dos recursos hídricos (Oliveira, 2012). Na realidade, em primeira-mão, a escassez de recursos tem sido um dos motores para a tentativa de adoção de uma política de gestão comum de recursos hídricos a nível internacional. Contudo, a ausência de instituições supranacionais, capazes de gerir recursos transfronteiriços, acaba por minar os esforços desenvolvidos tendo em conta este vazio na existência de uma efetiva supervisão institucional no âmbito destes recursos. Um dos principais fatores que mais tem contribuído para a necessidade da proteção e gestão concertada dos recursos hídricos é a sobrepopulação do planeta que colocou uma pressão tremenda sobre os recursos, tanto em termos de qualidade, como de quantidade. Esta situação gera uma competição pelos recursos hídricos que se tem demonstrado capaz de originar tensões entre os diferentes utilizadores. A preocupação com a possibilidade de eclosão de conflitos e disputas entre os utilizadores dos recursos hídricos em situação de escassez trouxe, no final do século XX, as reflexões sobre a água para o topo da agenda política internacional (Oliveira, 2012).

Em forma de enquadramento importa saber que existem 145 Estados que partilham cursos de água, 21 localizam-se em uma, ou mais, bacias internacionais, 33 Estados terão mais de 95% do seu território localizado em uma, ou mais, bacias internacionais, um terço das 263 bacias internacionais é partilhado por mais de dois Estados e 19 bacias envolvem cinco ou mais Estados soberanos (Oliveira, 2012). De acordo com Oliveira (2012), o foco da comunidade internacional tem sido o desenvolvimento institucional dos cursos de água internacionais e o aprofundamento dos princípios básicos que fundamentam a ideia de gestão partilhada dos recursos hídricos. Isto é particularmente importante porque a

comunidade internacional pode ser um elemento importante na gestão e partilha dos recursos em termos da mediação para minimizar os efeitos que a escassez hídrica pode produzir. Apesar da preocupação com as tensões causadas pela escassez de água terem ficado mais claras a partir da segunda metade do século XX, e a constatação deste mesmo facto ter ficado bem patente nas conferências sobre o clima de 1992, em Dublin e Rio, um dos primeiros textos internacionais a denotar a importância da regulação da partilha de recursos hídricos é a Declaração de Madrid sobre a Regulação Internacional Relativamente à Utilização de Cursos de Água Internacionais de 1911 (Oliveira, 2012). Nesta declaração é recomendado aos Estados ribeirinhos o estabelecimento de comissões conjuntas e permanentes e, por outro lado, desencorajadas quaisquer modificações unilaterais das bacias hidrográficas, que possam causar alterações danosas aos cursos de água (Oliveira, 2012). É ainda de notar que o desenvolvimento da partilha de recursos hídricos em matéria jurídica não esteve latente. Na segunda metade do século XX, em 1966, em Helsínquia, foram produzidas pela *International Law Association (ILA)*, as Regras de Helsínquia Sobre o Uso das Águas de Rios Internacionais. Estas regras tiveram um papel fundamental na formação de normas para a utilização equitativa e razoável de águas transfronteiriças e para o desenvolvimento de normas de proteção de recursos hídricos partilhados.

1.2. A problemática da escassez de água

A escassez, ou a restrição severa de água necessária para o desenvolvimento socioeconómico e proteção ambiental, existe, segundo a agência da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO), quando os níveis de disponibilidade de água são inferiores a 1000 m³ per capita; sendo que, quando os níveis de disponibilidade são inferiores a 200m³ per capita, já se verifica uma situação de limitação potencialmente grave – um problema considerável, particularmente em situação de seca. A escassez absoluta acontece quando esses níveis se encontram abaixo de 500 m³ de água per capita e o stress hídrico acontece quando o nível de disponibilidade de água é inferior a 1700m³ per capita. Existem vários fatores que contribuem para uma situação de escassez e variam desde a disponibilidade de água até aos padrões de consumo. Por isto, é natural que este conceito esteja sujeito a variações de Estado para Estado e de região para região – porque diferentes sociedades percecionam a escassez de

diferentes formas. As causas mais imediatas, e conseqüentemente principais, para a escassez de água são o crescimento populacional, a agricultura intensiva e as alterações climáticas; e as outras, menos imediatas, mas igualmente importantes, são, segundo Oliveira (2012), a (in)capacidade institucional e de profissionalização sectorial, a situação socioeconómica da região, a legislação e a gestão dos recursos hídricos e as realidades políticas praticadas. A relação causa-efeito entre escassez hídrica e alterações climáticas é importante de destacar tendo em conta a situação de crise ambiental global que vivemos. De facto, os fenómenos climáticos extremos exercem sobre os recursos hídricos pressões que podem ter graves conseqüências. Conseqüências/efeitos, como as migrações, que podem ter como resultado o aumento da procura de água no local de destino, a depleção rápida de recursos hídricos, que pode levar à degradação ambiental, ou afetar os regimes de abastecimento, podendo causar uma distribuição desigual do recurso (Lopes, 2009). Relativamente à escassez de água, esta questão pode variar de região para região, algo que pode ser observado a vários níveis. Mais propriamente, segundo Avillez, Águas e Silva (2016), na região da Ásia e do Pacífico, as principais dificuldades relacionam-se com o garantir acesso a água potável e saneamento; já na região do Médio-Oriente, o desafio está relacionado com escassez provocada por um consumo de recursos de forma insustentável; na América Latina e Caraíbas, além da promoção da boa gestão dos recursos hídricos, para o desenvolvimento socioeconómico e redução da pobreza, também os desafios passam por garantir o acesso à água potável e saneamento; em África, o principal objetivo passa pelo uso sustentado de recursos para evitar as experiências negativas de outras regiões; e na Europa, os desafios são ao nível do uso eficiente da água, da redução do desperdício e da alteração dos padrões de consumo. É de notar que as regiões do Norte de África e do Médio-Oriente, são aquelas que apresentam os níveis de escassez hídrica mais elevados a nível mundial.

1.3. O direito humano ao acesso a água limpa e segura e ao saneamento básico

O acesso à água potável é reconhecido pela comunidade internacional como um direito humano, do qual todos os seres humanos devem poder beneficiar. No final do século XX dá-se uma reflexão conjunta, ao nível internacional, que põe em evidência o valor da água. Esta reflexão sobre a água como um produto de consumo, bem económico e social, essencial à vida, conduz à tomada de consciência e à aceção de que o acesso à

água se trata, efetivamente, de um requisito para a dignidade humana e que deve ser desenvolvido como direito universal. O acesso a este bem é também uma condição para o usufruto pleno de outros direitos, como o direito à saúde e bem-estar⁵, à alimentação⁶ ou ao desenvolvimento económico⁷, através da prossecução de atividades económicas (principalmente verificável nos Estados com economias baseadas no setor agrícola).

O direito à água tem sido reconhecido num grande número de instrumentos internacionais. Um dos principais desenvolvimentos em matéria de consagração do direito humano ao acesso à água dá-se com Comentário nº 15 aos artigos 11.º e 12.º do Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais (PIDESC), elaborado pelo Comité dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais (CDESC), adotado em 2002. Neste documento é realizada uma interpretação das normas do PIDESC, que afirma que estes artigos, ao consagrarem o direito a um nível de vida adequado, à alimentação, ao vestuário⁸, ao alojamento⁹, a um “melhoramento constante das suas condições de existência”¹⁰, também incluem o direito à água: “O direito à água enquadra-se claramente na categoria de garantias indispensáveis a garantir um nível de vida adequado, uma vez que é uma das condições fundamentais para a sobrevivência”¹¹. Deste modo, o CDESC torna visível uma questão que já se podia considerar implícita quando se refere que este conjunto de direitos consubstanciam a melhoria de condições de vida e garantia de um nível de vida adequado. Mas é desde os anos 70 que a responsabilidade dos Estados, no que toca ao dever de fazer respeitar, de proteger e respeitar o direito à água, se foi traduzindo em declarações e resoluções de instâncias internacionais (Avillez, Águas, & Silva, 2016). Por exemplo, em 1979, com a Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra as Mulheres, em referência às mulheres das zonas rurais, refere o direito “De beneficiar de condições de vida convenientes,

⁵ Artigo 25.º da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) (disponível em http://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/pdf/declaracao_universal_dos_direitos_do_homem.pdf) e artigo 12.º, n.º 1, do PIDESC (disponível em http://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/instrumentos/pacto_internacional_sobre_os_direitos_economicos.pdf)

⁶ Artigo 25.º da DUDH e artigo 11.º, n.º 1, do PIDESC

⁷ Artigo 22.º da DUDH e artigo 1.º, n.º 1, do PIDESC

⁸ Artigo 11.º, n.º 1 do PIDESC (também consagrado no artigo 25.º da DUDH)

⁹ Artigo 11.º, n.º 1 do PIDESC (também consagrado no artigo 25.º da DUDH)

¹⁰ Artigo 11.º, n.º 1 do PIDESC

¹¹ Comité dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas: Comentário Geral n.º 15, sobre o direito à água - artigos 11.º e 12.º do PIDESC (29.ª edição, 2002) (disponível em <http://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/comentariogeral15.pdf>)

nomeadamente no que diz respeito a alojamento, saneamento, fornecimento de electricidade e de água, transportes e comunicações”¹² e, em 1989, a Convenção sobre os Direitos da Criança, quanto ao direito da criança de gozar o melhor estado de saúde possível¹³, refere que, para isso, os Estados devem tomar medidas adequadas para fornecer às crianças alimentos nutritivos e água potável¹⁴. A década de 90 foi particularmente marcante enquanto período de reflexão ao nível global no que diz respeito as questões do desenvolvimento, do ambiente e da sustentabilidade. Estas questões são desenvolvidas na ECO92, na subsequente Agenda 21 e na Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento (Cairo, 1994), durante a qual é formulado o Programa de Ação do Cairo, que também contribui para o processo de tomada de consciência internacional sobre valor da água. Este processo continua a ser desenvolvido e é aprofundado com o, já referido, Comentário nº 15, aos artigos 11.º e 12.º do PIDESC, elaborado pelo CDESC em 2002 que consagra que “O direito humano à água é indispensável para uma vida condigna e constitui um pressuposto da realização de outros direitos humanos”¹⁵. O passo seguinte de aprofundamento deste direito em termos institucionais dá-se a 28 de julho 2010, com a Resolução A/RES/64/292 da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU). Através dessa declaração, a AGNU declarou a água limpa e segura e o saneamento um direito humano essencial para gozar plenamente a vida e todos os outros direitos humanos. Para atingir a plenitude desse direito, esta Resolução convoca os Estados e as organizações internacionais a providenciarem recursos financeiros e assumirem responsabilidades, para com os seus cidadãos e para com a comunidade internacional, no sentido da assistência e cooperação com os países em vias de desenvolvimento (Oliveira, 2012). Posteriormente, a 24 de março de 2011, o Conselho dos Direitos Humanos (CDH) adotou a Resolução 16/2, que configura o acesso a água potável segura e ao saneamento como um direito humano, ou seja, necessário à vida e à dignidade humana¹⁶. Mais recentemente, a “Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável”, aprovada em setembro de 2015, através da Resolução A/RES/70/1 da

¹² Artigo 14.º, n.º 2, alínea h) da Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra as Mulheres

¹³ Artigo 24.º, n.º 1 da Convenção sobre os Direitos da Criança

¹⁴ Artigo 24.º, n.º 2, alínea c) da Convenção sobre os Direitos da Criança

¹⁵ N.º 1, Comentário Geral n.º 15, sobre o direito à água - artigos 11.º e 12.º do PIDESC, CDESC (29.ª edição, 2002)

¹⁶ O Direito Humano à Água e Saneamento (s.d.) Programa da Década da Água da ONU-Água sobre Advocacia e Comunicação (UNW-DPAC): “Água para a Vida, 2005-2015”

AGNU, contém os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), que substituíram e aprofundaram os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (2000-2015). O Objetivo 6 dos ODS concerne à água potável e saneamento e tem como objetivo “assegurar a disponibilidade e a gestão sustentável da água e saneamento para todos”¹⁷ e compreende 8 metas¹⁸ para a sua concretização. Os ODS são de fundamental importância: não só enaltecem, como explicam como a água é fundamental para o futuro da humanidade. No Objetivo 6 dos ODS são apresentadas linhas que guiam a concretização do direito à água, quanto ao nível da qualidade do recurso, eficiência na sua distribuição, cooperação entre os diferentes atores e proteção das comunidades mais frágeis e também é colocado ênfase na necessidade da implementação da gestão integrada dos recursos hídricos, em todos os níveis, inclusive via cooperação transfronteiriça. Assim, podemos inferir que a concretização do direito humano à água e do Objetivo 6 dos ODS, isto é a assegurar a disponibilidade de água, bem como a sua gestão sustentável, e de saneamento para todos, é um importante fator para a implementação da gestão integrada dos recursos hídricos e representante da necessidade de cooperação transfronteiriça para esse fim.

¹⁷ Objetivo 6: Água Potável e Saneamento, Plataforma Agenda 2030 – <http://www.agenda2030.org.br/ods/6/> (consultado a 03-05-2020)

¹⁸ 6.1. Até 2030, alcançar o acesso universal e equitativo à água potável e segura para todos;
6.2. Até 2030, alcançar o acesso a saneamento e higiene adequados e equitativos para todos, e acabar com a defecação a céu aberto, com especial atenção para as necessidades das mulheres e meninas e daqueles que estão em situação de vulnerabilidade;

6.3. Até 2030, melhorar a qualidade da água, reduzindo a poluição, eliminando despejo e minimizando a liberação de produtos químicos e materiais perigosos, reduzindo para metade a proporção de águas residuais não-tratadas e aumentando substancialmente a reciclagem e a reutilização, a nível global;

6.4. Até 2030, aumentar substancialmente a eficiência no uso da água em todos os setores e assegurar extrações sustentáveis e o abastecimento de água doce para enfrentar a escassez de água, e reduzir substancialmente o número de pessoas que sofrem com a escassez de água;

6.5. Até 2030, implementar a gestão integrada dos recursos hídricos em todos os níveis, inclusive via cooperação transfronteiriça, conforme apropriado;

6.6. Até 2020, proteger e restaurar ecossistemas relacionados com a água, incluindo montanhas, florestas, zonas húmidas, rios, aquíferos e lagos;

6.a. Até 2030, ampliar a cooperação internacional e o apoio à capacitação para os países em desenvolvimento em atividades e programas relacionados a água e saneamento, incluindo extração de água, dessalinização, eficiência no uso da água, tratamento de efluentes, reciclagem e tecnologias de reutilização;

6.b. Apoiar e fortalecer a participação das comunidades locais, para melhorar a gestão da água e do saneamento. [Objetivo 6: Água Potável e Saneamento, Plataforma Agenda 2030 – <http://www.agenda2030.org.br/ods/6/> (consultado a 03-05-2020)]

CAPÍTULO II – EVOLUÇÃO DO ENQUADRAMENTO JURÍDICO DAS QUESTÕES DA ÁGUA

2.1. Evolução, âmbito e desenvolvimento do direito internacional da água

Inicialmente forjada no prisma da navegação, a lei aplicável à água remonta ao século XIX, mas foi adquirindo um conjunto de diferentes características resultantes da diversificação das utilizações da água (Charzournes, 2013). O âmbito do direito internacional da água expandiu-se de modo a abranger questões de relevância global, incluindo desde técnicas de produção de energia, irrigação para fins agrícolas, acesso à água potável e preservação do património natural e cultural, mas o principal foco são os cursos de água internacionais e os regimes jurídicos, ao nível universal, regional e de bacia, que regem a sua gestão e proteção (Charzournes, 2013, p. 7). Enquanto uma das primeiras questões a ser regulada pelo direito internacional da água, a navegação constitui uma das formas mais antigas de utilização de cursos de água internacionais e a sua regulamentação contribuiu significativamente para a evolução do direito da água (Charzournes, 2013, p. 13). De facto, inicialmente o direito internacional focava-se exclusivamente na navegação, sendo que os tratados no final dos séculos XVIII e XIX lidavam exclusivamente com a navegação e a liberdade de navegação nos rios internacionais (Charzournes, 2013, p. 13). A liberdade de navegação nos principais rios europeus foi estabelecida na Europa em 1815 com o Ato Final do Congresso de Viena. Esta questão foi abordada entre artigos 108.º e 117.º do Ato final de Viena e no Anexo XVI, que trata dos regulamentos para a livre navegação dos rios internacionais (Bueno & Oliveira, 2019-2020, p. 373). Apesar de a liberdade de navegação já ter sido discutida noutros tratados¹⁹ foi no Congresso de Viena que se procedeu à normatização da

¹⁹ Isto é, por exemplo, no Tratado de paz de Campoformio de 1797, o seu artigo 2.º já concedia à França a liberdade de navegação no rio Reno entre Hüningen (perto da Basileia) e a fronteira da República Batava e liberdade de passagem para os seus navios do rio Moselle para o rio Reno (Verzijl, 1970, p.126); no Tratado de Paris de 1814, o seu artigo 5.º consagrava a liberdade de navegação no Reno – “A navegação sobre o Reno, do ponto em que este se torna navegável até o mar e reciprocamente, será livre, de tal modo que não possa ser interdita a ninguém (...)”; e o Tratado de Tilsit de 1807, no seu artigo VII, era também afirmado o princípio de liberdade de navegação no rio Vístula – “*Neither His Majesty the King of Prussia, His Majesty the King of Saxony, nor the city of Dantzic, shall oppose any obstacles whatever to the free navigation of the Vistula under the name of tolls, rights, or duties.*” – e no seu artigo IV era, igualmente, consagrada a liberdade de navegação no rio Netze, no canal de Bremerg e no percurso desde Driesen até ao rio Vístula e vice-versa – “*(...) the navigation of the river Netze and of the canal of Bremerg, from Driesen to the Vistula and back, must remain open and free of all tolls; (...)*”.

regulação dos rios internacionais (Bueno & Oliveira, 2019-2020, p. 373). Após o Congresso de Viena, a navegação na Europa passa a ser completamente livre, vendendo-se a possibilidade a qualquer proibição relativa à navegação comercial, que era o tipo de navegação mais relevante na época. O artigo 117.º mencionava os regulamentos particulares anexos ao Ato Final, que definiam a circulação nos rios Reno, Neer, Meno, Mosela, Meuse e Escalda (Bueno & Oliveira, 2019-2020, pp. 373, 374). Assim, o princípio da liberdade de navegação dos cursos de água via-se consolidado e regulado e, apesar de ter sido estabelecido para os principais rios europeus, este mesmo serviu de inspiração para o estabelecimento da liberdade de navegação noutros rios internacionais (Bueno & Oliveira, 2019-2020, pp. 375). Simultaneamente, com o anexo XVI do Ato final do Congresso de Viena, assistiu-se ao estabelecimento da Comissão Central para a Navegação do Reno (1815), na qual participariam representantes dos Estados ribeirinhos, que visava garantir a eficácia do princípio da liberdade de navegação (Bueno & Oliveira, 2019-2020, pp. 375). Esta trata-se da primeira organização internacional, no sentido moderno, integrada pela Suíça, Alemanha, França, Bélgica e Países Baixos, com o propósito de regular o rio Reno (Almeida & Barretto, 2014) e, presentemente, atua no sentido de “garantir a liberdade de navegação do Reno em seus aspetos físicos, administrativos, tributários e regulatórios” e a “sua atividade tem como objetivos centrais a prosperidade do Reno e do sistema europeu de navegação interior, garantindo um elevado padrão de segurança para a navegação e o meio ambiente” (Bueno & Oliveira, 2019-2020, pp. 375).

Tendo em conta o importante papel que os cursos de água tiveram para o desenvolvimento das civilizações humanas, que sempre dependeram do acesso a recursos hídricos para o seu desenvolvimento económico e agrícola, os direitos de navegação sobre os cursos de água foi, assim, uma matéria que se desenvolveu mais precocemente. Principalmente, o princípio da liberdade de navegação também ganhou força aquando da prossecução dos interesses coloniais e comerciais pelos Estados europeus (Charzournes, 2013, p. 13) e, entre os séculos XVIII e XX, verificou-se um crescendo de acordos e tratados que tratavam das questões sobre a liberdade de navegação em cursos de água internacionais (Espada, 2014). A Convenção de Mannheim sobre a Navegação do Rio Reno (1868), celebrada entre a Bélgica, França, Alemanha e Países Baixos, considerada o primeiro acordo de importância internacional sobre a matéria, adotou as recomendações

do Congresso de Viena de 1815 e da Convenção de Mainz de 1831 e tinha como principal objetivo garantir a liberdade de navegação no rio Reno (Espada, 2014). O Tratado de Versalhes (1919) e o Estatuto de Barcelona sobre o Regime de Navegação Sobre Cursos de Água de Importância Internacional (1921)²⁰ normatizaram a abertura dos cursos de água europeus para navegação a todos os Estados, introduzindo, assim, liberdade de navegação não só para Estados ribeirinhos, tendo em conta questões económicas, históricas e políticas específicas a cada região e curso de água (por exemplo, a navegação de cabotagem passa, assim, a ser aberta a todos os Estados europeus) (Charzournes, 2013, Espada, 2014). A partir do século XIX, com a revolução industrial, água começa a ser mais procurada para usos domésticos, irrigação e produção de energia, começando-se, assim, a dar prioridade aos usos não-navegacionais da água. Assim, o papel do direito internacional da água expande-se e passa, também, a regular as águas de rios internacionais para além de fins navegacionais (Espada, 2014). O período pós-primeira guerra mundial foi marcado pela regulamentação do acesso, uso, gestão e proteção de recursos hídricos, por exemplo com a Convenção de Genebra de 1923 (*Convention relating to the Development of Hydraulic Power affecting more than one State*) a apontar o dever dos Estados em respeitar os direitos dos Estados com os quais partilham recursos hídricos aquando do desenvolvimento de projetos para a geração de energia hídrica, que possam causar danos ou alterações no território de outro Estado-parte (artigos 3.º e 4.º)²¹.

Existem duas organizações privadas, de carácter académico, criadas em 1873, que trabalham na codificação do direito internacional de acordo com a prática dos Estados, que contribuíram bastante para a evolução do direito internacional da água através da produção de material jurídico para a regulação do uso dos cursos de água internacionais.

²⁰ Artigo 1.º, n.º 1 do Estatuto de Barcelona Sobre o Regime de Navegação sobre Cursos de Água de Importância Internacional (1921) define o que devia ser entendido por curso de água internacional: “Todas as partes que são naturalmente navegáveis para e do mar de um curso de água que, no seu percurso, naturalmente navegável para o mar e do mar para o interior, separa ou atravessa diferentes Estados, ou ainda qualquer parte de qualquer curso de água naturalmente navegável para o mar e do mar para o interior, que liga com o mar um curso de água naturalmente navegável que separa ou atravessa diferentes Estados”.

²¹ Artigo 3.º: “If a Contracting State desires to carry out operations for the development of hydraulic power, partly on its own territory and partly on the territory of another Contracting State or involving alterations on the territory of another Contracting State, the States concerned shall enter into negotiations with a view to the conclusion of agreements which will allow such operations to be executed..” e artigo 4.º: “If a Contracting State desires to carry out operations for the development of hydraulic power which might cause serious prejudice to any other Contracting State, the States concerned shall enter into negotiations with a view to the conclusion of agreements which will allow such operations to be executed.” *Convention relating to the Development of Hydraulic Power affecting more than one State and Protocol of Signature* (Genebra, 9 de dezembro de 1293)

O *Institut de Droit International* (IDI) e a *International Law Association* (ILA) foram responsáveis pela produção de um conjunto de regras e resoluções que, ainda que sejam de natureza não-vinculativa, são importantes uma vez que gozam de uma autoridade considerável em virtude de refletirem princípios costumeiros (Espada, 2014). O IDI produziu três resoluções de extrema importância para esta questão: a Resolução de Madrid de sobre a Regulação do Uso de Cursos de Água Internacionais para Fins Diferentes da Navegação de 1911²², a Resolução de Salzburgo Sobre o Uso de Águas Internacionais Não-Marítimas de 1961²³ e a Resolução de Atenas Sobre a Poluição de Rios e Lagos de 1979²⁴. A ILA produziu trabalhos com igual importância como a Declaração de Princípios de Dubrovnik Sobre os Usos de Rios Internacionais de 1956²⁵, a Resolução de Nova York sobre o Uso de Rios Internacionais de 1958²⁶ e as Regras de Helsínquia sobre o Uso de Rios Internacionais 1966²⁷ (Espada, 2014).

O direito internacional desempenha um papel importante na proteção e gestão dos recursos hídricos, contudo não fornece soluções para a regulação dos usos da água, para a conservação, ou para questão da proteção (Charzournes, 2013, p. 7). Assim, o direito internacional da água surge, inicialmente como resposta às disputas por cursos de água internacionais causadas por imposições unilaterais da vontade de um Estado, pelo uso da força, intimidação ou represálias (Espada, 2014). A sua evolução dá-se através de decisões de tribunais internacionais, resoluções e recomendações de organizações internacionais, de tratados internacionais e outras fontes de direito; mas a sua necessidade prende-se com a importância da regulação do acesso e uso e da gestão de recursos hídricos

²² *International Regulation regarding the Use of International Watercourses for Purposes other than Navigation. Declaration of Madrid, 20 April 1911. Annuaire de l'Institut de Droit International, Madrid Session 1911, (Paris 1911) Vol. 24, pp. 365-365.*

²³ *Resolution on the Use of International Non-Maritime Waters. Resolution of Salzburg, 11 September 1961. Annuaire de l'Institut de droit international, Vol. 49, II, Salzburg Session, September 1961, (Basle 1961), pp. 381-384*

²⁴ *Institute of International Law Resolution on the Pollution of Rivers and Lakes and International Law. Athens, 12 September 1979. Annuaire de l'Institut de droit international, vol. 58, T.I, Athens Session, September 1979, Basel München, 1980, pp. 197-200*

²⁵ *Statement of Principles, Resolution of Dubrovnik, 1956. International Law Association. Report of the Forty-Seventh Conference, held in Dubrovnik 1956, London, 1957, pp. 241-243*

²⁶ *Resolution on the Use on the Waters of International Rivers, New York, 1958. International Law Association. Report to the Forty-Eighth Conference, held in New York, 1-7 September 1958, London 1959, pp. viii-x*

²⁷ *The Helsinki Rules on the Uses of the Waters of International Rivers, Helsinki, August 1966. International Law Association. Report of the Fifty-Second Conference, Helsinki, 14-20 August 1966, (London, 1967), pp. 484-532*

partilhados dotados de carácter transfronteiriço (como bacias hidrográficas transfronteiriças, aquíferos transfronteiriços ou cursos de água internacionais).

As organizações (ou comissões) de bacia são importantes quadros institucionais para a interação, intercâmbio e atividade cooperativa entre Estados ribeirinhos – as suas funções variam desde a gestão de recursos hídricos transfronteiriços até à resolução de disputas, possuindo, em regra geral, um mandato claro, decorrente dos seus estatutos, que as permite avançar interesses ambientais, técnicos, jurídicos e administrativos, sendo, por isso, uma via de cooperação entre os Estados ribeirinhos (Charzournes, 2013, Espada, 2014). A natureza destes mecanismos varia, mas a cooperação é a característica mais importante – quer no âmbito da cooperação interestadual, como no âmbito de cooperação que facilita a relação entre outras partes, como comunidades locais (Charzournes, 2013, p. 179). As funções das organizações de bacia podem incluir recolha e divulgação de informação, regulação da adaptação de padrões e diretrizes, a mediação de negociações entre membros para o desenvolvimento de acordos, ou para a promoção de execução de atividades conjuntas entre Estados ribeirinhos (Charzournes, 2013, p. 179). O papel das organizações de bacia tem-se desenvolvido significativamente ao longo do tempo, harmonizando-se no sentido de uma gestão integrada e sustentável de recursos hídricos partilhados, com objetivo de proteger o ambiente e evitar a degradação e danos a recursos protegidos (Charzournes, 2013, p. 184). As organizações de bacia também desempenham um papel importante na prevenção de conflitos, não só porque em caso de disputa podem exercer competência para a sua resolução, mas também porque são mecanismos institucionais que permitem o estabelecimento de diálogo e desenvolvimento de projetos conjuntos para benefício dos Estados ribeirinhos (Charzournes, 2013). Este tipo de modo de gestão institucional foi previsto pelos Estados europeus no século XIX, por exemplo, considerando o Congresso de Viena de 1815, onde surgiu a ideia de que o rio Reno deveria ser administrado em benefício de todos os Estados ribeirinhos, e que o rio Danúbio beneficiaria de uma organização de bacia. As organizações de bacia criam verdadeiros regimes formais de gestão do uso da água, que se manifestam em acordos formais e vinculativos para as partes (Espada, 2014). Também visam facilitar a gestão conjunta de cursos de água internacionais e garantir que os fatores relativos à proteção ambiental sejam facilmente identificados, articulados e considerados na determinação dos regimes conducentes ao uso equitativo e razoável dos recursos (Espada, 2014).

O direito internacional da água relaciona-se ainda com o direito internacional do ambiente – não só este último contribui para a proteção e gestão de recursos hídricos, como a ligação entre ambiente e recursos hídricos é evidente (Charzournes, 2013, p. 109). Os princípios e normas do direito internacional do ambiente estão incorporados nos tratados sobre recursos hídricos transfronteiriços e vários acordos multilaterais sobre ambiente têm-se preocupado com esta matéria (Charzournes, 2013, p. 109). De facto, o direito internacional do ambiente introduziu-se progressivamente na gestão e desenvolvimento dos cursos de água – isto aconteceu com a Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano (Estocolmo, 1972) e com a Declaração do Rio sobre o meio ambiente e o desenvolvimento (Rio de Janeiro, 1992), cujos princípios estão incluídos em acordos e disposições internacionais relativas à proteção e gestão de recursos hídricos (Charzournes, 2013, p. 117). Tem sido possível verificar um aumento notável do número de acordos internacionais sobre recursos hídricos, sendo que a proteção ambiental dos sistemas hídricos transfronteiriços emerge como um dos princípios fundamentais do direito internacional da água (Charzournes, 2013, p. 117). Existem várias convenções multilaterais sobre ambiente que, não só abordam, como contribuem para a proteção de recursos hídricos internacionais, acrescentando-se ao conjunto de normas que regulam a utilização de proteção de recursos hídricos (Charzournes, 2013, p. 131). O direito internacional ambiente tem várias regras que se aplicam ao direito internacional da água como aquelas que regulam “as intervenções humanas sobre os bens ecológicos com vista a maximizar as vantagens que os mesmos oferecem, mas promovendo igualmente a sua preservação, de forma a impedir destruições irreversíveis, para a subsistência equilibrada dos ecossistemas e a sancionar as condutas que os lesem na sua integridade e capacidade regenerativa”, sendo de notar que o direito internacional da água também é guiado pelo princípio do uso sustentável dos recursos naturais (Espada, 2014, p. 61). É possível afirmar que o direito internacional do ambiente procura dotar a tutela do meio ambiente por meio de tratados internacionais, mas também por meio de leis internas, padrões ambientais e de princípios de direito ambiental, sendo que, fundamentalmente, diz respeito aos recursos naturais que necessitam de regulação quanto à sua exploração, traduzindo-se, também, nas normas reguladores dos bens ambientais (Espada, 2014, Sampaio, 2014). De acordo com Carla Amado Gomes (2018), o objeto do direito internacional do ambiente não é consensual,

mas revela uma aproximação ao direito internacional dos direitos humanos (Gomes, 2018, p. 33).

A questão da autonomia dogmática do direito internacional da água é importante de referir devido à aproximação que o direito internacional da água tem ao direito internacional do ambiente, ao direito internacional e ao direito internacional dos direitos humanos. Apesar de ser bastante influenciado pelo direito internacional e pelo direito internacional do ambiente, o direito internacional da água é dotado de um conjunto próprio de princípios e normas. Estes surgem por extensão dos desenvolvimentos realizados pelo direito internacional do ambiente, mas estes ramos (ambiente e água) acabaram por se desenvolver de forma diferenciada, apesar de possuírem uma ligação ao nível da partilha de princípios, de terem sido tratados nas mesmas conferências das Nações Unidas sobre o clima, etc. Tomemos como exemplo o direito internacional do ambiente, que tem autonomia perante o direito internacional, uma vez que as suas normas são singulares, relativamente ao segundo (Gomes, 2018, p. 33). Segundo Gomes (2018), isto é possível verificar porque:

- “os problemas ambientais são causados, na sua grande parte por condutas privadas”;
- as normas do direito internacional do ambiente “visam regular condutas, públicas e privadas, relativamente à gestão da utilização de bens comuns” (por seu turno, as normas do direito internacional estão “orientadas para combater atuações dos Estados”);
- “os problemas ambientais têm uma base física e tecnológica” (ao contrário do que acontece com o direito internacional clássico, onde as suas questões, como a guerra, protecionismo comercial, proteção de direitos humanos, têm base política);
- “os problemas ambientais revelam uma forte componente de incerteza, que dificulta a sua deteção e gestão” (por seu turno, as questões típicas que envolvem a aplicação do direito internacional são concretas e “claramente determináveis”, como o caso dos embargos, invasões, genocídios, etc.);
- a gestão das questões ambientais é influenciada por uma grande dinâmica causada por “contínuas evoluções na investigação científica”;

- porque os problemas ambientais estão interrelacionados e envolvem uma abordagem holística, global e deslocalizada (Gomes, 2018, p. 33, 34).

Se usarmos os critérios indicados por Carla Amado Gomes (2018) para averiguar se o direito internacional da água consegue ter autonomia perante o direito internacional, e considerando a proximidade entre o direito internacional da água e o direito internacional do ambiente, verificamos que direito internacional da água possui efetiva autonomia dogmática perante o último, principalmente. O direito internacional da água caracteriza-se pela preocupação em assegurar que os recursos hídricos internacionais são utilizados de uma forma não conflituosa – isto é importante porque a água tem sido disputada, enquanto importante bem de consumo e fator de produção, vital para o funcionamento das sociedades e para o desenvolvimento (Sampaio, 2014). A partir da década de 70, com a Conferência de Estocolmo sobre Desenvolvimento Humano e Meio Ambiente (1972), os Estados passaram a olhar para a água com um recurso estratégico importante para o desenvolvimento social e económico (Soares, 2005, p. 23) e, desde os anos 80, a consciencialização do problema da escassez de água ao nível internacional tem vindo a aumentar, ao mesmo tempo que o mundo se despertava para a importância do desenvolvimento sustentável e manutenção da qualidade de vida dos indivíduos (Sampaio, 2014). Com esta consciencialização, a necessidade de um esforço partilhado para combater a depleção de recursos hídricos ficava bem patente e, assim, deu-se continuidade à produção de tratados e convenções de índole hídrica – como por exemplo a Convenção Relativa à Proteção e Utilização dos Cursos de Água Transfronteiriços e de Lagos Internacionais de 1992 e a Convenção sobre o Direito Relativo à Utilização dos Cursos de Água Internacionais para Fins Diversos dos de Navegação de 1997. Assim, é possível constatar que o direito internacional da água se autonomiza do direito internacional do ambiente. Na perspetiva da autora, esta autonomização dá-se nos mesmos moldes que o direito internacional do ambiente se autonomiza do direito internacional. Isto é, porque as conferências das Nações Unidas sobre o meio ambiente acabam sempre por ter algum tipo de dedicação exclusiva aos recursos hídricos, também se diferencia por ter os seus próprios tratados e convenções, que o regulam, e princípios gerais, que se diferenciam dos do direito internacional do ambiente. Por exemplo, a Convenção Relativa à Proteção e Utilização dos Cursos de Água Transfronteiriços e de Lagos Internacionais de 1992 é baseada em três princípios costumeiros do direito

internacional da água: a obrigação de prevenir e reduzir impacto transfronteiriço, a obrigação de assegurar o uso equitativo e razoável dos recursos hídricos e a obrigação de assegurar a cooperação através do estabelecimento de acordos bilaterais e multilaterais. Também a Convenção sobre o Direito Relativo à Utilização dos Cursos de Água Internacionais para Fins Diversos dos de Navegação de 1997 afirma os princípios da utilização equitativa e razoável e da interdição em causar danos significativo. É de notar que estas Convenções foram adotadas num quadro específico de uma abordagem holística após a perceção pela comunidade internacional da necessidade de um esforço conjunto para a proteção dos recursos hídricos transfronteiriços, especialmente num contexto de alterações climáticas.

Verificamos que, seguindo os critérios de Gomes (2018) para a averiguação da autonomização do direito internacional do ambiente, o direito internacional da água se encontra autonomizado do direito internacional clássico, mas profundamente interligado ao direito internacional dos direitos humanos, tal como acontece com o direito internacional do ambiente. Apesar de os objetos do direito internacional da água, do direito internacional do ambiente e do direito internacional dos direitos humanos serem diferentes, os dois primeiros são ambos ramos novos e pressupõem a “existência de um bem *metaindividual* e *metaestadual* cuja regulação desafia as noções tradicionais, surge geralmente associado à promoção do bem-estar e do desenvolvimento humano” (Gomes, 2008, p. 34). De acordo com Carla Amado Gomes (2018), a proximidade do direito internacional do ambiente (e do direito internacional da água) ao direito internacional dos direitos humanos acontece devido ao surgimento dos direitos de terceira geração (Gomes, 2018, p. 34). A proteção dos recursos hídricos por via dos direitos humanos é algo significativo, mas, tal como acontece com o ambiente, será sempre deficitária, pois “a ameaça do bem natural só será sindicável acidentalmente, a pretexto de uma ameaça, ou dano, a um sujeito ou ao seu património” (Gomes, 2018, p. 35) – as decisões dos Tribunais sobre questões ligadas ao direito à água, acesso à água e à proteção do meio ambiente normalmente abrangem questões de não-discriminação quanto a estas matérias. Os direitos e necessidades humanas ao fazerem parte do direito internacional da água contribuíram para a evolução e adição de novos contornos às regras e princípios existentes, mas também conduziram ao surgimento de novas regras e princípios para envolver indivíduos e outras partes que não Estados na proteção e gestão de recursos

hídricos (Charzournes, 2013, p. 147). Tanto a Convenção sobre o Direito Relativo à Utilização dos Cursos de Água Internacionais para Fins Diversos dos de Navegação (1997), também conhecida por Convenção de Nova York de 1997, e os *Draft Articles on the Law of Transboundary Aquifers* preparados pela ILC propõem um tratamento da gestão de recursos hídricos na perspectiva dos direitos humanos. Estes instrumentos priorizam as utilizações de recursos hídricos que visam a satisfação de necessidades humanas vitais²⁸, focando-se, principalmente, na aplicação do princípio do uso equitativo e razoável e a obrigação de não causar dano significativo (Charzournes, 2013, p. 147, 148).

2.2. As fontes do direito internacional da água

São várias as fontes do direito internacional da água: os tratados e convenções sobre direito internacional da água, o costume, a doutrina jurídica, os princípios gerais e as decisões judiciais. Cada um destes pontos será desenvolvido ao longo do texto, contudo, em forma de introdução, os mesmos serão referidos nesta secção. As decisões judiciais, principalmente aquelas pronunciadas pelo Tribunal Internacional de Justiça (TIJ) (criado em 1956, no seio da Nações Unidas), têm influência na confirmação e na afirmação dos princípios do direito internacional da água e são bastante importantes pelo seu peso ao nível teórico e académico. Isto acontece, nomeadamente, devido ao prestígio que o TIJ detém e porque estas decisões resultam da ponderação sobre o impacto que podem ter nos Estados cujos casos o TIJ analisa²⁹ (Espada, 2014). É possível identificar os seguintes casos sobre recursos hídricos transfronteiriços como os principais que foram analisados pelo TIJ: o caso do Lago Lanoux (1957), o caso Gabčíkovo-Nagymaros (1997) e o caso das *Pulp Mills* (2010). Também o Tribunal Permanente de Justiça Internacional (TPJI) (criado em 1921, no seio da Liga das Nações) foi responsável por decidir sobre casos relacionados com recursos hídricos transfronteiriços, tais como o caso do desvio de água

²⁸ O artigo 10.º, n.º 2 da Convenção de Nova York de 1997 afirma que “Na eventualidade de um conflito entre utilizações de um curso de água internacional, este será resolvido de acordo com os artigos 5.º a 7.º, dando-se especial atenção às exigências das necessidades humanas vitais” (disponível em <http://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/instrumentos/rar9-2005.pdf>)

²⁹ Clarificando, o TIJ tem sido responsável pelo desenvolvimento do direito internacional da água. Primeiramente, porque através das suas decisões tem procedido à afirmação de princípios gerais do direito internacional da água – como o princípio do uso equitativo e razoável e o princípio de não causar dano significativo (ambos referidos no caso de Gabčíkovo-Nagymaros de 1997). Também tem contribuído para o desenvolvimento e aprofundamento da Convenção de Nova York de 1997, fundamentalmente a nível da sua clarificação.

do rio Meuse (1937) e o caso sobre a Jurisdição Territorial da Comissão Internacional do Rio Oder (1929). Mais especificamente, no caso do rio Oder, uma disputa que opôs a Polónia a um conjunto de Estados (Grã-Bretanha, Checoslováquia, Dinamarca, França, Alemanha e Suécia), foi pedido ao TPJI, o predecessor do TIJ, que decidisse sobre os limites territoriais da jurisdição da Comissão Internacional do Rio Oder criada pelo Tratado de Versalhes (1919)³⁰ (Lammers, 1998). Este caso foi apresentado ao TIJ, em 1929, pela Polónia, que reclamava da jurisdição da Comissão Internacional do Rio Oder sobre os rios Warthe e Netze no território polaco, contrapondo que a Comissão do Rio Oder somente tinha jurisdição sobre as secções dos rios Warthe e Netze que se encontram na Alemanha³¹. Nos termos do artigo 331.º do Tratado de Versalhes (1919), alguns rios, incluindo o Oder, e seus afluentes, tornavam-se internacionais, porque garantiam acesso ao mar para vários Estados³². Nesse sentido, o TPJI considerou que a jurisdição da Comissão do Rio Oder abrangia todas as secções da bacia hidrográfica internacional e nenhum Estado poderia ter privilégios sobre os demais Estados ribeirinhos ao longo de todo o curso de água³³ e, ainda, refere a questão de comunhão de interesses entre os Estados ribeirinhos³⁴. Ou seja, as normas que regulam o uso do curso de água são

³⁰ O artigo 341 do Tratado de Versalhes de 1919 procede à criação de uma Comissão Internacional para administração do rio Oder: “*The Oder (Odra) shall be placed under the administration of an International Commission, which shall comprise: 1 representative of Poland; 3 representatives of Prussia; 1 representative of the Czecho-Slovak State; 1 representative of Great Britain; 1 representative of France; 1 representative of Denmark; 1 representative of Sweden.*” [Tratado de Versalhes, assinado a 28 de junho de 1919, Capítulo III, Cláusulas Relacionadas com Elba, Oder, Niemen (Russtrommemel-Niemen) e Danúbio, artigo 341.º (disponível em <https://www.loc.gov/law/help/us-treaties/bevans/m-ust000002-0043.pdf>)]

³¹ “*the Polish Government asks the Court to declare that the jurisdiction of the International Commission does not extend to those sections situated in Polish territory*” [Summary of The Judgment. Territorial Jurisdiction of the International Commission of the River Oder (Great Britain, Czechoslovakia, Denmark, France, Germany and Sweden v. Poland), Judgment of 10 September 1929, 1929 PCIJ (Ser A) N.º 23.]

³² “*Article 331: The following rivers are declared international: the Elbe (Labe) from its confluence with the Vltava (Moldau), and the Vltava (Moldau) from Prague; the Oder (Odra) from its confluence with the Oppa; the Niemen (Russtrom-Memel-Niemen) from Grodno; the Danube from Ulm; and all navigable parts of these river systems which naturally provide more than one State with access to the sea, with or without transshipment from one vessel to another; together with lateral canals and channels constructed either to duplicate or to improve naturally navigable sections of the specified river systems, or to connect two naturally navigable sections of the same river.*” [Tratado de Versalhes, assinado a 28 de junho de 1919, Capítulo III, Cláusulas Relacionadas com Elba, Oder, Niemen (Russtrommemel-Niemen) e Danúbio, artigo 331.º (disponível em <https://www.loc.gov/law/help/us-treaties/bevans/m-ust000002-0043.pdf>)]

³³ “*The Court gives judgment that: ‘1) Under the provisions of the Treaty of Versailles, the jurisdiction of the International Commission of the Oder extends to the sections of the Warthe (Warta) and Netze (Noteć) which are situated in Polish territory.’*» [Summary of The Judgment. Territorial Jurisdiction of the International Commission of the River Oder (Great Britain, Czechoslovakia, Denmark, France, Germany and Sweden v. Poland), Judgment of 10 September 1929, 1929 PCIJ (Series A) N.º 23.]

³⁴ “*(...) it is enough to go back to the general principles of international river law to find that, if the right of upstream States to free access to the sea has, as Poland maintains, played a considerable part in the*

norteadas pela igualdade entre todos os Estados ribeirinhos ao longo de todo o curso de água, e pela exclusão de quaisquer privilégios que qualquer Estado possa ter sobre os demais Estados ribeirinhos (Espada, 2014). O TPJI reforçou, ainda, o direito de passagem, isto é, o direito que os Estados têm em aceder livremente ao mar usando cursos de água internacionais (especialmente importante para os Estados a montante dos cursos de água), protegido pelo princípio da liberdade de navegação. O caso Gabcíkovo-Nagymaros, decidido pelo TIJ, tratou do conflito entre a Hungria e a Eslováquia, originado pelas implicações ambientais do projeto de partilha do rio Danúbio, que as partes tinham acordado em 1977, através de um tratado para a construção e operacionalização de um sistema de proteção de cheias e produção de energia. O acordo previa a construção de infraestruturas idênticas em Gabcíkovo, na Eslováquia, e Nagymaros, na Hungria. Em 1997, o caso foi submetido ao TIJ como resultado da decisão unilateral da Hungria de suspender e abandonar os trabalhos em Nagymaros, fundada em questões ambientais. A comunhão de interesses volta a ser referida pelo TIJ³⁵ neste caso e aqui foi esclarecida com a “aceitação da incapacidade de os Estados assumirem um controlo unilateral de recursos hídricos partilhados, mesmo que haja consentimento das outras partes interessadas, sob pena de violação do princípio do uso equitativo e razoável” (Espada, 2014, p. 279). O TIJ também volta a reiterar a importância da comunhão de bens no caso das *Pulp Mills* de 2010, relacionando este conceito com o dever de cooperação, inerente

formation of river law, the basic concept which dominates this area of law is that of a community of interests of riparian States which in itself leads to a common legal right (...). Such a community of interests, however, extends to the whole navigable course of the river and does not stop at the last political frontier.” [Summary of *The Judgment. Territorial Jurisdiction of the International Commission of the River Oder (Great Britain, Czechoslovakia, Denmark, France, Germany and Sweden v. Poland)*, Judgment of 10 September 1929, 1929 PCIJ (Series A) N.º 23.]

³⁵ «85. In the view of the Court, an important consideration is that the effects of a countermeasure must be commensurate with the injury suffered, taking account of the rights in question. In 1929, the Permanent Court of International Justice, with regard to navigation on the River Oder, stated as follows: “[the] community of interest in a navigable river becomes the basis of a common legal right, the essential features of which are the perfect equality of all riparian States in the user of the whole course of the river and the exclusion of any preferential privilege of any one riparian State in relation to the others” (*Territorial Jurisdiction of the International Commission of the River Oder*, Judgment No. 16, 1929, P. C. I. J., Series A, No. 23, p. 27). Modern development of international law has strengthened this principle for non-navigational uses of international watercourses as well, as evidenced by the adoption of the Convention of 21 May 1997 on the Law of the Non-Navigational Uses of International Watercourses by the United Nations General Assembly. The Court considers that Czechoslovakia, by unilaterally assuming control of a shared resource, and thereby depriving Hungary of its right to an equitable and reasonable share of the natural resources of the Danube - with the continuing effects of the diversion of these waters on the ecology of the riparian area of the Szigetkoz - failed to respect the proportionality which is required by international law.» [Gabcíkovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia), Judgment, I. C. J. Reports 1997, p. 53 (disponível em <https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/92/092-19970925-JUD-01-00-EN.pdf>)]

ao princípio do uso equitativo e razoável. As decisões judiciais são fundamentalmente importantes para a evolução do direito internacional da água, uma vez que fundamentam conceitos e ações e resultam em jurisprudência em matéria da gestão e proteção de cursos de água internacionais, facilitando a cooperação entre Estados.

Existe um conjunto de teorias sobre o direito internacional que têm sido desenvolvidas ao longo dos anos. Apesar de umas terem mais aplicações, mais adeptos e mais dimensão que outras, individualmente, agrupam um conjunto de princípios fundamentais para explicar uma certa forma de agir dos Estados, quanto à sua perceção da conjuntura dos recursos hídricos que passam pelos seus territórios e, por isso, enquadram-se em certas motivações para a explicação das ações dos Estados (Espada, 2014). A doutrina da soberania absoluta foi primeiramente invocada por Judson Harmon, Procurador-Geral dos EUA, em 1895, quando defendia a soberania absoluta dos EUA sobre o rio Grande (Noschang, 2015). Harmon afirmou que os EUA seriam completamente livres de utilizarem, da forma que entenderem, as águas do rio Grande (uma vez que este se originava no seu território), independentemente das consequências que isso tivesse para o México – Estado com o qual partilhava este curso de água³⁶ (Espada, 2014, Noschang, 2015). O México, Estado a jusante do rio Grande, respondeu que qualquer ação que alterasse a quantidade, ou a qualidade, da água, que chegava ao seu território, constituiria uma violação da sua integridade territorial (Charzournes, 2013, p. 21). Estas posições contrastantes acabariam por ser abandonadas e, de acordo com Chaurzournes (2013), só em algumas circunstâncias é que as mesmas são consideradas como um ponto de referência em acordos internacionais, acrescentando, ainda, que estas constituem um dissuasor prático e que, nas negociações diplomáticas, o seu valor é retórico (Chaurzournes, 2013, p. 21). A doutrina da integridade territorial absoluta, por seu lado, favorece o Estado ribeirinho que está localizado a jusante do curso de água internacional (Noschang, 2015). Segundo esta, o Estado de jusante pode exigir que o curso de água continue a fluir de forma contínua para o seu território em quantidade e qualidades inalteradas (Espada, 2014, Noschang, 2015). Ainda mais, para esta doutrina,

³⁶ “*The fundamental principle of international law is the absolute sovereignty of every nation, as against all others, within its own territory (...) All exceptions, therefore, to the full and complete power of a nation within its own territory must be traced up to the consent of the nation itself. They can flow from no other legitimate source. (...) the rules, principles and precedents of international law impose no liability or obligation upon the United States.*”

os cursos de água internacionais são propriedade comum dos Estados ribeirinhos, pelo que não é permitido que nenhum Estado limite os demais Estados quanto aos benefícios resultantes do uso de cursos de água internacionais (Espada, 2014). A doutrina da soberania territorial limitada determina que um Estado deve utilizar os cursos de água internacionais que se encontram no seu território de forma razoável, para que não prejudique o Estado ribeirinho (Noschang, 2015). Neste caso, a soberania territorial é limitada pela máxima *sic utere tuo ut alienum non laedas* de modo a que não seja causado dano aos Estados ribeirinhos (Espada, 2014, Noschang, 2015). Assim, prevê que nenhum Estado ribeirinho tem o direito exclusivo em usar um curso de água internacional e, por isso, deve reconhecer-se simultaneamente os direitos dos Estados de montante e de jusante, criando condições para que se verifique um uso razoável e equitativo dos recursos pelos Estados ribeirinhos (Espada, 2014). A doutrina da comunhão de interesses tem origem na jurisprudência do TPJI decorrente do julgamento do caso do Rio Oder, anteriormente referido, sendo que, de acordo com esta, a partilha de um curso de água internacional (enquanto unidade física natural) deve ser algo tão natural quanto o facto de a mesma estar disponível para vários Estados (Espada, 2014).

O direito internacional da água é também constituído por princípios normativos reconhecidos tanto ao nível global, como ao nível regional. O princípio do uso equitativo e razoável, que se aplica às atividades diferentes da navegação, limita os Estados quanto ao uso de recursos hídricos de forma desmedida, principalmente, quando certos usos podem pôr em causa outros usos por Estados ribeirinhos, quer em quantidade, como em qualidade, e incumbe aos mesmos que protejam os recursos. Deste modo, o princípio do uso equitativo e razoável visa garantir harmonia entre os Estados ribeirinhos e assegurar o princípio da igualdade soberana dos Estados (Espada, 2014). A soberania partilhada dos cursos de água internacionais, que acomoda as necessidades e usos que cada Estado pretende satisfazer, diz respeito à utilização equitativa, não no sentido de uma partilha igualitária das águas, mas assenta na igualdade de direitos entre os Estados (Espada, 2014). Contudo, um Estado não pode, de forma unilateral, determinar a quantidade de água a que deve ter acesso, ou os usos que deve fazer de um curso de água internacional. Isto porque, de acordo com Espada (2014), “a implementação do princípio da utilização equitativa implica cooperação e negociação de boa-fé entre todos os Estados envolvidos, da qual deve sair uma partilha equitativa de benefícios, e a utilização razoável implica

uma preocupação individual de cada Estado em relação aos usos dos demais Estados” (Espada, 2014, p. 286). O princípio do dever de não causar dano relaciona-se com o próprio princípio do uso razoável e equitativo, na medida que este último pretende garantir que a liberdade de agir de um Estado não causa, de forma significativa, danos noutros Estados, pelo que tal liberdade deve ser limitada, de forma a não prejudicar outros Estados ribeirinhos pelos usos dentro do seu território (Espada, 2014). Ambos os princípios estão consagrados por intermédio da Convenção de Nova York de 1997, mas é de notar que a exigência do uso razoável e equitativo é, por vezes, visto como conflituante com o dever de não causar dano e o primeiro princípio acaba por prevalecer.

Os tratados internacionais podem assumir diferentes formas: podem envolver todos, ou quase todos, os Estados ribeirinhos, que partilham um recurso hídrico, podem ser Convenções-Quadro, que visam regular cursos de água partilhados de forma geral, podem ser acordos específicos sobre determinado curso de água, podem regular um uso particular e específico de determinado curso de água, ou podem referir-se a um projeto específico a implementar (como, por exemplo, para a construção de barragens hidroelétricas) (Espada, 2014). É de notar que um curso de água pode estar sujeito a vários acordos entre Estados ribeirinhos sem que tal facto impeça os demais Estados ribeirinhos de celebrarem outros acordos entre si (Espada, 2014). A Convenção de Nova York de 1997 constitui-se como a principal codificação do direito internacional da água, uma vez que contém elementos básicos que estruturam a gestão de cursos de água internacionais. Esta Convenção, na ausência de acordos específicos entre os Estados que partilham cursos de água, exerce o papel de norma supletiva ou ainda Convenção-Quadro para acordos subsequentes (Espada, 2014). É de notar ainda a existência da Convenção sobre a Proteção e Utilização dos Cursos de Água Transfronteiriços e dos Lagos Internacionais (1992), também conhecida como Convenção de Helsínquia de 1992, que se destina a reforçar as medidas nacionais de proteção e gestão sustentável das águas superficiais e subterrâneas transfronteiriças, através da obrigação a prevenir, controlar, a reduzir o impacto transfronteiriço e a utilizarem as águas transfronteiriças de forma razoável e equitativa, para assegurarem a sua gestão sustentável.

As Regras de Berlim sobre Recursos Hídricos (2004), produzidas pela ILA, representam um melhoramento das Regras de Helsínquia Sobre o Uso das Águas de Cursos de Água Internacionais (1966) e da Convenção sobre o Direito Relativo à

Utilização dos Cursos de Água Internacionais para Fins Diversos dos de Navegação (1997) (Espada, 2014). Nas Regras de Berlim de 2004, o foco é colocado nas preocupações ambientais, na gestão integrada e no conceito de desenvolvimento sustentável. Com um objetivo mais vasto que Regras de Helsínquia (1966) e a Convenção de Nova York (1997), vai para além dos problemas transfronteiriços, uma vez que as Regras de Berlim (2004) foram formuladas de modo a serem aplicáveis à gestão de todos recursos hídricos, tanto nacionais como internacionais (Espada, 2014). As Regras de Helsínquia Sobre o Uso das Águas de Rios Internacionais (1966) produzidas pela ILA são a principal manifestação do costume internacional, uma vez que se baseiam na prática dos Estados quanto ao uso, partilha e gestão dos cursos de água internacionais (Espada, 2014). Estas são, por isso, observadas com as regras mais apropriadas para regular a questão dos cursos de água internacionais (Espada, 2014).

2.3. Codificação do direito aplicável aos cursos de água internacionais

2.3.1. A origem da codificação e as Convenções das Nações Unidas de 1992 e de 1997: significado, contribuições e o processo de ratificação

A primeira iniciativa de codificação do direito internacional da água foi levada a cabo pelo IDI, em 1961, e foi fundamental para os desenvolvimentos consequentes nesta matéria. Esta resolução já continha o princípio o uso equitativo e razoável, mas a sua definição ainda não tinha sido determinada (ou seja, a definição para aquele que pode ser considerado um uso equitativo e razoável). O princípio de não causar dano foi introduzido em 1966 pela ILA. A resolução de 1966, produzida pela ILA, incluiu o critério para determinar o princípio do uso equitativo e razoável. Estas são as duas resoluções que servem de base ao trabalho posteriormente desenvolvido pela *International Law Commission* (ILC). O papel destas duas associações privadas foi fundamental para o progresso, não só do direito internacional da água, mas como também de outras áreas do direito internacional, potenciado pelo facto do IDI trabalhar proximamente com a ILC em diferentes matérias.

Um dos principais objetivos da regulação de recursos hídricos internacionais, desde metade do século XX, tem sido a codificação de regras internacionais para a gestão, uso e proteção de cursos de água internacionais. Uma das primeiras tentativas de codificação

pode ser observada com as Regras de Helsínquia de 1966 elaboradas pela ILA, que ajudaram na identificação de princípios costumeiros do direito internacional da água. A Convenção sobre o Direito Relativo à Utilização dos Cursos de Água Internacionais para Fins Diversos dos de Navegação, aprovada pela AGNU em 21/05/1997 (Resolução 51/229; A/51/49), também conhecida por Convenção de Nova York de 1997, trata-se do primeiro passo para a codificação de princípios de direito internacional da água. O facto de nem todos os Estados concordarem que todos os princípios contidos nesta Convenção refletiam o direito internacional costumeiro, ou seja, questionavam a natureza costumeira de alguns princípios, e existência de alguma relutância e controvérsia, fizeram com que a Convenção levasse 17 anos até entrar em vigor. As 35 ratificações necessárias foram conseguidas e, desde 17 de agosto de 2014, esta Convenção encontra-se em vigor, o que contribuiu para a construção da ideia de princípios costumeiros de direito internacional da água, codificados por este documento. No preâmbulo da Convenção de 1997 é constatado que esta Convenção é uma Convenção-Quadro, pelo que apenas é responsável pelo estabelecimento das bases de um regime internacional. Por isso mesmo, deve ser considerada a adoção de protocolos com objetivo de clarificar o contexto de algumas regras que se encontram nesta Convenção. Para além da necessidade de adoção de protocolos, a Convenção também enfrenta um desafio institucional, uma vez que esta mesma não implementou um mecanismo com função de administrar e sustentar esta Convenção. Quanto ao desenvolvimento da Convenção, o TIJ tem tido um papel importante. Desde a adoção da Convenção, o TIJ tem-na considerado, como foi possível verificar no julgamento do caso de Gabcíkovo-Nagymaros de 1997, onde foram tidos em conta os princípios contidos na Convenção. Isto não só ajudou na confirmação da natureza costumeira da Convenção, mas também ajudou na clarificação do conteúdo e da relação entre os diferentes princípios (principalmente entre o uso equitativo e razoável e o de não causar dano significativo).

A Convenção sobre a Proteção e a Utilização dos Cursos de Água Transfronteiriços e dos Lagos Internacionais, concluída em Helsínquia a 17 de março de 1992 e assinada em Nova Iorque a 9 de junho de 1992, entrou em vigor em 1996 e tem 41 partes (40 Estados e a União Europeia), que são tanto Estados de montante, como de jusante. A Convenção de Helsínquia de 1992 foi inicialmente negociada como um acordo regional entre Estados europeus, mas em 2003 foi alterada para permitir a adesão de Estados não

européus, e esta alteração entrou em vigor em 6 de fevereiro de 2013. Tem como objetivo proteger e assegurar a qualidade e quantidade dos recursos hídricos transfronteiriços, bem como a sua gestão sustentável. A Convenção é baseada em três princípios fundamentais, que também são princípios costumeiros do direito internacional da água: a obrigação de prevenir e reduzir impacto transfronteiriço³⁷, assegurar o uso equitativo e razoável dos recursos hídricos³⁸, assegurar a cooperação através do estabelecimento de acordos bilaterais e multilaterais e do desenvolvimento de políticas, programas e estratégias conciliadoras³⁹. A Convenção encontra-se dividida em duas partes, sendo que a primeira parte é constituída por disposições gerais aplicáveis a todas as Partes, que estabelecem um conjunto de medidas que devem ser implementadas para que mesmas possam assegurar a prevenção, controlo e reduzir impacto transfronteiriço, assegurar o uso equitativo e razoável dos recursos hídricos, o que implica a obrigação de estabelecimento de sistemas de monitorização (artigo 4.º), investigação e desenvolvimento (artigo 5.º) e intercâmbio de informações quanto às questões tocadas pela Convenção (artigo 6.º). A segunda parte da Convenção detalha as obrigações específicas para os Estados ribeirinhos, pelo que significa que todos os Estados-parte, que partilham águas superficiais ou subterrâneas, são obrigados a celebrar acordos e estabelecer órgãos conjuntos para a gestão de águas transfronteiriças. Ao mesmo tempo, são ainda estabelecidas obrigações mínimas para as Partes e órgãos conjuntos, incluindo consulta, monitorização, avaliação, intercâmbio de informações, sistemas de alerta, programas de ação, com um objetivo comum e assistência mútua.

³⁷ “Artigo 2.º, n.º 2, alínea a): Para prevenir, controlar e reduzir a poluição das águas que possam vir a ter um impacte transfronteiriço;” (Convenção sobre a Proteção e a Utilização dos Cursos de Água Transfronteiriços e dos Lagos Internacionais, concluída em Helsínquia a 17 de março de 1992 e assinada em Nova Iorque a 9 de junho de 1992)

³⁸ “Artigo 2.º, n.º 1, alínea c): Para assegurar que se faça um uso razoável e equitativo das águas transfronteiriças, tendo particularmente em conta o seu carácter transfronteiriço, no caso de atividades que causem ou possam vir a causar um impacte transfronteiriço;” (Convenção sobre a Proteção e a Utilização dos Cursos de Água Transfronteiriços e dos Lagos Internacionais, concluída em Helsínquia a 17 de março de 1992 e assinada em Nova Iorque a 9 de junho de 1992)

³⁹ “Artigo 2.º, n.º 6: As Partes Ribeirinhas devem cooperar na base da igualdade e da reciprocidade, particularmente por meio de acordos bilaterais e multilaterais, de modo a desenvolverem políticas, programas e estratégias conciliados, aplicáveis às bacias hidrográficas ou a parte delas e com o objetivo de prevenir, controlar e reduzir o impacte transfronteiriço e de proteger o ambiente das águas transfronteiriças ou o ambiente no qual essas águas exerçam influência, incluindo o ambiente marinho.” (Convenção sobre a Proteção e a Utilização dos Cursos de Água Transfronteiriços e dos Lagos Internacionais, concluída em Helsínquia a 17 de março de 1992 e assinada em Nova Iorque a 9 de junho de 1992)

É de notar que a Convenção de Helsínquia de 1992 permitiu a criação de uma série de acordos transfronteiriços entre novos Estados que resultaram da desintegração da União Soviética e a Ex-Jugoslávia. Inspirou, ainda, uma série de acordos como a Convenção de Cooperação para a Proteção e Uso Sustentável do Rio Danúbio de 1994, que foi negociada ao mesmo tempo que a Convenção de Helsínquia, os acordos sobre o rio Dniestre, entre Ucrânia e Moldávia, o acordo sobre o rio Save, os acordos sobre os rios Chu-Talas entre o Cazaquistão e o Quirguistão e também vários acordos bilaterais entre Hungria e a Eslovénia, Estónia e Rússia, Ucrânia e Rússia, e Mongólia e Rússia. Na verdade, as atividades no âmbito desta Convenção, desenvolvidas no âmbito do programa de trabalho adotado na reunião das Partes, que ocorre a cada três anos, respondem às várias dificuldades encontradas na gestão das suas águas transfronteiriças. Isso, não só permitiu a criação de novos acordos, mas também garantiu um progresso contínuo no âmbito da cooperação, na medida que os Estados implementaram uma estrutura da forma mais eficaz para os mesmos, através do desenvolvimento de diretrizes da Convenção que fornecem orientações específicas e precisas.

CAPÍTULO III – ASPETOS JURÍDICOS DA PARTILHA DE RECURSOS HÍDRICOS

3.1. Os princípios reguladores da partilha de recursos hídricos transfronteiriços

3.1.1. Os princípios-chave e a sua regulação: o uso equitativo e razoável e a obrigação de não causar dano significativo

O princípio do uso equitativo e razoável de utilização de um curso de água internacional é afirmado no artigo 5.º da Convenção de Nova York de 1997. Este princípio afirma que cada Estado, pelo qual passa um curso de água internacional, tem o direito ao uso da utilização das águas do mesmo, de uma forma equitativa e razoável. É de notar que este princípio também é afirmado por outros elementos legais, como a Convenção de Cooperação para a Proteção e Uso Sustentável do Rio Danúbio de 1994, o Acordo sobre a Cooperação para o Desenvolvimento Sustentável da Bacia do Rio Mekong de 1995, a Carta da Água do Rio Senegal de 2002, ou no Protocolo Original sobre os Curso de água Partilhados da Comunidade para o Desenvolvimento da Africa Austral de 1995 (revisto em 2000). É, ainda, possível afirmar que este princípio se baseia na teoria da soberania territorial limitada e na teoria da integridade territorial absoluta. Quanto a esta última, é normalmente apresentada pelos Estados a jusante de um curso de água internacional para prevenir o desenvolvimento de qualquer projeto que possa afetar o fluxo de água. Como esta permite bloquear a construção de qualquer tipo de empreendimento, como, por exemplo, uma barragem por um Estado de montante, esta teoria não tem sido implementada na prática internacional, sendo que, atualmente, a teoria da soberania territorial limitada é a base do princípio do uso equitativo e razoável. Este princípio pode ser colocado em prática através de uma série fatores relevantes para a utilização equitativa e razoável, listados no artigo 6.º da Convenção de Nova York de 1997. Estes fatores não são limitativos, mas sim exemplos dos critérios que devem considerados pelos Estados. Estes fatores são geográficos, hidrográficos, hidráulicos, climáticos, ecológicos e incluem as necessidades socioeconómicas das populações dos Estados ribeirinhos. Isto é especialmente importante uma vez que cada curso de água tem características específicas e, por isso, o uso equitativo e razoável tem diferentes padrões, de acordo com o curso de água a que se aplica. Este princípio é também afirmado pelos tribunais internacionais, como pode ser observado no caso Gabcíkovo-Nagymaros de 1997, que opôs a Hungria e

a Eslováquia. O TIJ afirmou o carácter geral do princípio do uso equitativo e razoável, fixando que cada Estado situado ao longo do curso de água tem direito a usá-lo e a uma parcela equitativa e razoável de um curso de água. Contudo, isto não significa que estas parcelas sejam iguais para todos os Estados, mas sim que esta parcela será determinada por fatores específicos a cada curso de água internacional, que têm de ser levados em consideração para isso. O artigo 10.º da Convenção de Nova York de 1997 afirma que, fundamentalmente, não existe prioridade de umas utilizações de um curso de água internacional sobre outras utilizações. A Convenção declara que especial atenção deve ser dada à proteção das necessidades humanas vitais – na verdade, esta é uma visão geral do princípio do uso equitativo e razoável.

O segundo princípio-chave do direito internacional da água é a obrigação de não causar dano significativo. Essa obrigação é afirmada no artigo 7.º da Convenção de Nova York de 1997, mas também em outros instrumentos legais, como algumas decisões judiciais. Neste sentido, podemos observar, em 1941, a decisão de um tribunal arbitral sobre o caso *Taill Smelter*, entre Estados Unidos da América e Canadá, que afirmou a obrigação de cada Estado em não causar danos significativos a um Estado vizinho. Foi ainda confirmado no Caso do Canal de Corfu, em 1949, entre a Albânia e o Reino Unido e na opinião consultiva especializada do Tribunal Penal Internacional, solicitada pela AGNU, quanto à legalidade ou ilegalidade da ameaça ou uso de armas nucleares (1995). Deste modo é possível constatar que a obrigação de não causar dano significativo é um elemento fundamental do direito internacional.

Quanto à relação entre princípios, de acordo com Moniz (2013), a opinião maioritária entende que, com base numa leitura conjunta dos artigos 5.º, 6.º e 7.º da Convenção de Nova York de 1997, tal como nas Regras de Helsínquia, a obrigação de não causar danos se encontra subordinada ao princípio do uso equitativo e razoável. Isto porque a obrigação de não causar danos significativos tem o âmbito geral de limitação da soberania territorial dos Estados enquanto que o princípio do uso equitativo e razoável apenas se aplica aos cursos de água internacionais (Moniz, 2013). Contudo, existe a possibilidade de existir conflito entre estes princípios sempre que a qualidade ou quantidade da água sejam insuficientes, altura em que o princípio do uso equitativo e razoável estabelecerá a partilha dos usos da água entre os Estados ribeirinhos, enquanto que a obrigação de não causar dano significativo impedirá os usos que possam causar

danos significativos (Moniz, 2013). Se, por exemplo, no caso de um rio ser usado em regime de exclusividade por um Estado, mas a partir de um certo momento um segundo Estado (ribeirinho) passar a ter um papel mais significativo no uso desse rio, para evitar conflito aplica-se o princípio do uso equitativo e razoável, que afirma que cada Estado ribeirinho tem direito a uma participação definida pelos critérios listados no artigo 6.º da Convenção de Nova York de 1997. Contudo, a obrigação de não causar dano significativo impossibilita a aplicação do primeiro princípio porque, se, por exemplo, esse segundo Estado reivindicar novas utilizações para o curso de água, ou aumentar a sua utilização atual, usando o recurso mais intensivamente, será à custa do primeiro, que já usaria este rio a um nível máximo. Portanto, estes princípios não podem ser aplicados ao mesmo tempo, o que causa um problema quanto à aplicação da Convenção, que funciona como um todo. Tanto a decisão do TIJ quanto ao caso Gabčíkovo-Nagymaros, como o trabalho da ILC, orientam-se no sentido de afirmar que a obrigação de não causar dano é um princípio dominante e fundamental, o que torna a Convenção de Nova York de 1997 impraticável. Será que devemos interpretar a Convenção de Nova York de 1997 de acordo com a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados e argumentar que a igualdade dos dois princípios é irracional? De acordo com Moniz (2013), não necessariamente uma vez que o “sucesso da Convenção não dependerá da sua entrada em vigor uma vez que a sua influência advém da sua utilização como padrão ou guia” (Moniz, 2013, p. 23).

3.1.2. Cooperação entre Estados-ribeirinhos

Quanto aos princípios fundamentais do direito internacional da água, isto é, o uso equitativo e razoável e obrigação de não causar dano significativo, estes apenas podem subsistir se existir cooperação entre Estados ribeirinhos. Os cursos de água internacionais e as massas de água subterrâneas transfronteiriças são recursos partilhados por Estados ribeirinhos cujo interesse é que esses recursos sejam geridos da melhor forma possível e utilizados da forma mais eficiente. Como cada Estado tem os seus interesses, é natural que pretenda usar um curso de água de acordo com esses. É aqui que se torna aparente a necessidade de cooperação entre Estados ribeirinhos e é num quadro de cooperação que será possível uma discussão sobre usos, melhor proteção e gestão de curso de água internacional. O TPJI referiu primeiramente, no âmbito do caso da Jurisdição Territorial da Comissão Internacional do Rio Oder (1929) uma “comunidade de interesses” dos

Estados ribeirinhos e usou este conceito para afirmar que cada Estado ribeirinho tem o direito de usar um curso de água, mas esse uso deve estar integrado no quadro dessa “comunidade de interesses” – e assim, os interesses de todos Estados devem ser levados em consideração. O mesmo conceito foi, posteriormente, utilizado pelo TIJ no caso da barragem Gabčíkovo-Nagymaros. Neste caso, a “comunidade de interesses” foi levada em consideração na medida em que era necessária cooperação uma vez importava para a mesma a forma como era gerido o curso de água internacional. O TIJ voltou a reiterar a importância deste conceito no caso das *Pulp Mills* no rio Uruguai (relacionado com o uso industrial, para construção de fábricas de celulose pelo Uruguai, no rio Uruguai, oposto por um uso diferenciado reivindicado pela Argentina). Particularmente, relaciona a “comunidade de interesses” com o dever de cooperação, inerente ao princípio do uso equitativo e razoável – é de notar que, aqui, a comunidade de interesses e direitos se une na gestão e proteção do rio Uruguai e percebe-se como derivada da tradição de cooperação entre o Uruguai e a Argentina através da *Comisión Administradora del Río Uruguay* (CARU) (Moniz, 2013). Portanto, é possível observar que a noção de “comunidade de interesses” une os Estados ribeirinhos – ao decidir o que é melhor para a comunidade, levando em consideração o direito de acesso a um recurso por um Estado, é necessário que se verifique uma estrutura de cooperação. Essa estrutura permite o diálogo, o respeito mútuo entre Estados, e também permite que os mesmos compreendam que, embora um uso possa ocorrer no território de um dos Estados ribeirinhos, os benefícios podem ser compartilhados entre todos. Para ser possível diferenciar usos e compartilhar benefícios é necessária a ação de órgãos de gestão de cursos de água internacionais, isto é, as organizações/comissões de bacia.

A cooperação entre Estados pode tomar diferentes formas. A Convenção de Nova York de 1997 contém duas disposições sobre cooperação e a primeira encontra-se na Parte II, que trata dos Princípios básicos, sendo que o artigo 8.º remete para “Obrigação geral de cooperação”. O primeiro número deste artigo afirma que “Os Estados ribeirinhos devem cooperar numa base de igualdade soberana, de integridade territorial, de benefício mútuo e de boa fé, de forma a obterem uma utilização otimizada e uma proteção adequada de um curso de água internacional.” – isto implica que os Estados devem cooperar para garantir o uso equitativo e razoável e garantir a proteção do curso de água partilhado. Aqui existem, portanto, dois elementos relacionados com a cooperação: o uso e a proteção

ambiental do curso de água. O segundo número do artigo 8.º recomenda que os Estados ribeirinhos estabeleçam comissões e mecanismos conjuntos que incluam as várias partes ribeirinhas. É, ainda, possível notar que o artigo 8.º da Convenção de Nova York de 1997 se refere a princípios fundamentais do direito internacional como integridade territorial, princípios de boa fé e ao benefício mútuo de os Estados cooperarem sobre os recursos hídricos transfronteiriços. A segunda disposição sobre cooperação que podemos encontrar nesta Convenção trata-se da Parte IV que trata da “Proteção, preservação e gestão” dos recursos hídricos. Neste quadro de gestão de recursos hídricos transfronteiriços, os Estados são convidados a estabelecer órgãos conjuntos. O artigo 24.º da Convenção, sobre gestão de cursos de água, incentiva “a criação de um mecanismo de gestão conjunta”, no quadro das experiências regionais das organizações de bacia que já existem. A parte IV inclui ainda medidas para “prevenção, redução e controlo da poluição” (artigo 21.º), proteção e preservação do meio marinho e estabelece o necessário para a “regularização” do fluxo de um curso de água internacional (artigo 25.º). A Convenção de Helsínquia sobre a Proteção e a Utilização dos Cursos de Água Transfronteiriços e dos Lagos Internacionais de 1992 já fazia referência à cooperação, mas de uma forma mais avançada do que a referida na Convenção de Nova York de 1997. Na primeira é mencionado que “As Partes Ribeirinhas deverão, numa base de igualdade e de reciprocidade, concluir acordos bilaterais ou multilaterais” (artigo 9.º, n.º 1) e que esses “acordos ou disposições (...) deverão prever a criação de órgãos conjuntos” (artigo 9.º, n.º 2). Ainda no artigo 9.º, n.º 2, a Convenção fornece um conjunto de atribuições possíveis para esses órgãos conjuntos (como organizações de bacia). Nessas atribuições incluem-se monitorização da qualidade da água, através de critérios e objetivos definidos conjuntamente, projetos conjuntos de pesquisa e desenvolvimento, estabelecimento de sistemas de alerta e de alarme, monitorização em caso de poluição do recurso hídrico ou outras crises que possam causar um impacto transfronteiriço.

Para além destas duas Convenções gerais, existem, ainda, outras formas de cooperação estabelecidas quanto a recursos hídricos transfronteiriços específicos (especialmente na Europa, Ásia e América Latina). A Convenção de Cooperação para a Proteção e Uso Sustentável do Rio Danúbio de 1994 estabelece formas de cooperação através de consultas e atividades conjuntas dentro do quadro da Comissão Internacional para a Proteção do rio Danúbio encarregue de levar a cabo as disposições nesta

Convenção [artigo 4.º, alínea (a)] e através da troca de informações sobre acordos multilaterais, regulamentos, medidas de gestão de recursos hídricos, troca de documentos, diretivas e outras publicações e trocas de informações gerais e experiências. A Comissão Internacional para a Proteção do Rio Danúbio é estabelecida pelo artigo 18.º e o seu estatuto e procedimentos são esclarecidos no Anexo IV e a mesma Comissão pode deliberar sobre os limites das substâncias químicas poluentes e perigosas (listadas no Anexo II) e das atividades industriais que podem causar danos ambientais. Essas limitações deverão ser tidas em conta pelas Partes e deverão ser tomadas medidas apropriadas para atender às recomendações da Comissão. A Comissão Internacional para a Proteção do Reno contra a Poluição (1963) é, igualmente, uma comissão com funções expandidas que passaram pela preparação e adoção da Convenção sobre a Proteção do Reno contra a Poluição Química (1976). A Comissão do Rio Mekong, criada pelo Acordo sobre a Cooperação para o Desenvolvimento Sustentável da Bacia do Rio Mekong de 1995, assinado por Camboja, Laos, Tailândia e Vietname, é composta por três órgãos permanentes: o Conselho, a Comissão Mista e o Secretariado⁴⁰. O Conselho toma todas as decisões políticas, promove e apoia atividades e programas conjuntos com vista à implementação do acordo de 1995 e implementa as estratégias da Comissão do Rio Mekong e a Comissão Mista é o órgão executivo da Comissão do Rio Mekong. A Comissão do rio Mekong pode adotar regulamentos sobre o uso de água, sobre transferências de água entre bacias e sobre a notificação de medidas e possui ainda um regime de intercâmbio de informações intenso dentro da Comissão. Assim, os Estados devem fornecer informações relacionadas com as atividades no rio Mekong e as Partes devem chegar a acordo entre da Comissão sobre o estabelecimento de projetos. O Tratado da Bacia do Prata, assinado em 1969 entre Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai e Uruguai, é o principal instrumento legal desta bacia e funcionou, durante anos, como um instrumento de interconexão política entre estes Estados⁴¹. Os principais objetivos deste tratado são o uso racional dos recursos, o desenvolvimento regional com preservação da flora e fauna local, a integração física, fluvial e terrestre entre os Estados ribeirinhos e a

⁴⁰http://www.kunene.riverawarenesskit.com/KUNENERAK_COM/PT/GOVERNO/TRANSBOUNDARY_WATER_RESOURCES_M/BASIN_ORGANISATIONS/MEKONG_RIVER.HTM (consultado a 15-03-2020)

⁴¹ http://www.fao.org/nr/water/aquastat/countries_regions/profile_segments/la.plata-IntIss_eng.stm (consultado a 15-03-2020)

promoção de um maior conhecimento da bacia e dos seus recursos e potencial. O Tratado da Bacia do Prata (1969), e os instrumentos internacionais dele resultantes, criaram e atribuíram funções aos diferentes órgãos, como Comité Intergovernamental Coordenador dos Países da Bacia do Prata, que é o órgão permanente e executivo do sistema da Bacia do Prata, “encarregado de promover, coordenar e acompanhar o andamento das ações multinacionais, que tenham por objeto o desenvolvimento integrado da Bacia do Prata, e da 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 3.º). Na verdade, este tratado pode ser considerado um precursor do MERCOSUL nas questões da preservação do meio-ambiente e na gestão de infraestruturas. O Estatuto do Rio Uruguai de 1975, assinado pela Argentina e Uruguai, em Salto, em fevereiro de 1975, que entrou em vigor a 18 de setembro de 1976, regula o regime de utilização e estabelece os instrumentos de cooperação necessários a uma utilização racional e ótima do Rio Uruguai (artigo 1.º, n.º 1) (Moniz, 2013). Um destes instrumentos é a CARU, criada para facilitar a comunicação e consultas entre os dois Estados ribeirinhos em assuntos com impactos no uso do Rio Uruguai – nomeadamente através do dever de notificação e informação de novos projetos e atividade no Rio Uruguai à CARU (artigo 7.º) (Moniz, 2013). Quando o caso das *Pulp Mills* foi deliberado pelo TIJ, o Tribunal enfatizou o papel da CARU pelo facto desta Comissão se demonstrar como um órgão de cooperação e coordenação entre o Uruguai e a Argentina. De facto, de acordo com o TIJ, as organizações de bacias desempenham um papel essencial na implementação de instrumentos legais relacionados com os cursos de água internacionais e podem, também, desempenhar um papel na solução de controvérsias e na reconciliação entre Estados. Tanto o Tratado da Bacia do Prata, como o Estatuto do Rio Uruguai de 1975, têm o poder de estabelecer padrões para cooperação em matérias que afetam os benefícios dos Estados ribeirinhos (como por exemplo, a qualidade da água). Para concluir, as organizações de bacia podem ser comparadas às organizações internacionais, uma vez que recebem funções especiais, como foi possível observar nos casos expostos em cima, e são um importante instrumento de cooperação ao nível regional.

3.2. Os meios de resolução de diferendos sobre recursos hídricos entre Estados

3.2.1. Os meios diplomáticos e os meios jurisdicionais para a resolução de diferendos

A possibilidade de existência de diferendos entre partes, quer sejam Estados, indivíduos, ou outros atores, não é remota pelo simples facto de que pode ocorrer desacordo quanto à aplicação ou interpretação de uma norma. Os meios de resolução de diferendos no campo das disputas entre Estados por recursos hídricos são aqueles que se usam no direito internacional por intermédio do artigo 33.º da Carta da Organização das Nações Unidas. O artigo 33.º, n.º 1, da Carta da Organização das Nações Unidas, é a principal fonte de direito internacional universal que contém um elenco desenvolvido de meios pacíficos de resolução de controvérsias: a negociação, o inquérito, a mediação, a conciliação, a arbitragem, a via judicial, o recurso a organizações ou acordos regionais (Mesquita, 2010).

A principal diferença entre os meios diplomáticos e os meios jurisdicionais é facto de as decisões tomadas por meios de resolução de conflitos por meio diplomático não são vinculativas. Os meios diplomáticos abrangem os bons ofícios, a negociação, o inquérito, a mediação e a conciliação, sendo que todos eles podem ser usados para a resolução de disputas no campo da gestão e proteção de recursos hídricos e são aplicáveis aos Estados membros da comunidade internacional (e/ou a outras partes). Seguindo o que aqui já foi desenvolvido, parece-me mais pertinente o foco nas disputas interestaduais. Neste campo, a negociação aparenta ser o método mais usado, principalmente porque os Estados devem tentar chegar a um acordo, mantendo o princípio da boa-fé presente. Por isto, a negociação pode ser o primeiro meio utilizado para resolução de uma disputa, antes de outro meio, ou então pode ocorrer depois de uma tentativa de resolução de disputa depois do meio jurisdicional ter sido tentado. Usualmente, observamos que, em vários acordos, alcançados em vários contextos, não é usado o litígio de modo a apurar a responsabilidade legal de uma parte, de um Estado, mas sim para identificar as vítimas e os danos causados e considerar as medidas que podem corrigir esses danos, mitigar efeitos e restabelecer uma boa gestão de um curso de água internacional (exemplos: caso Gabčíkovo-Nagymaros e o incêndio de 1 de novembro de 1986 na fábrica de Sandoz em Basileia, na

Suíça⁴²). Em conjunto com a negociação, também são usados os bons ofícios e a mediação, sendo que estes pressupõem a intervenção de uma terceira parte. Estes são institutos internacionais e regionais tratados de forma conjunta e relacionada devido à relação de proximidade entre ambos – o que origina a impossibilidade de distinguir de forma precisa estes dois institutos (Souza, 2009). Contudo, há que notar que são dois meios de solução pacífica de controvérsia com identidades diferentes, isto é, os bons ofícios “pressupõem a existência de uma divergência ou de um litígio grave entre dois ou mais Estados” (que se pode deteriorar até levar a um conflito armado entre estes) e a mediação “tem início a pedido das partes em litígio ou pela própria iniciativa do Estado intermediário para resolver pacificamente o litígio entre as partes” (Souza, 2009, pp. 467, 468). Normalmente, “a fase dos Bons Ofícios prepara o terreno para outras modalidades de solução de controvérsia e podem terminar em Mediação” (Souza, 2009, p. 468). A parte terceira tem como objetivo a tentativa de reconciliação entre as posições das partes em disputa, contudo, existem diferentes perfis de mediação. Nos bons ofícios, a “atuação desses terceiros Estados na lide é discreta e sutil e objetiva criar entre as partes uma base de negociação” e na mediação, “o Mediador age diretamente, ou seja, ativamente entre as partes, toma posição sobre o fundo em questão, por meio de sugestão, conselho, exortação e propostas dirigidas à eliminação das divergências, à superação dos obstáculos, à descoberta dos pontos de concórdia, visando com isso aproximar as partes, procurando levar suas posições iniciais a uma convergência plena ou a um entendimento final” (de Souza, 2009, p. 468). Por exemplo, o Tratado do Rio Indo de 1960 entre a Índia e o Paquistão, afirma que qualquer diferendo entre as partes deverá ser examinado pela Comissão Permanente do Rio Indo (artigo 9.º, n.º 1). Se assim não for possível, de acordo com o artigo 9.º, n.º 2, é permitido às partes a consulta de um especialista neutro (“*Neutral Expert*”), cuja ação se assemelha à de um mediador. O inquérito também deve ser

⁴² A 1 de novembro de 1986, uma explosão numa fábrica da empresa Sandoz em Basileia, levou a um incêndio que acabou por causar a contaminação do rio Reno por vários produtos químicos. Esta contaminação levou à toxicidade do rio, o que teve a efeitos danosos para a fauna aquática do rio, solos e lençóis freáticos. A empresa Sandoz teve um prejuízo de 140 milhões de marcos com o incêndio, sendo que 60 milhões foram utilizados para a recuperação do solo contaminado, mas a empresa não foi responsabilizada legalmente. As tarefas da Comissão Internacional para a Proteção do Reno contra a Poluição concentram-se na recuperação do Reno (1963), com a análise do estado do rio, proposta de medidas de saneamento, preparação de acordos internacionais e elaboração de disposições. Em 1987, a conferência de ministros da Suíça, França, Alemanha, Países Baixos e Luxemburgo resultou na elaboração do Programa de Ação para o Reno até 2000 (Fowles, Person, & Noiton, 2000). Assim, negociações entre diferentes partes aconteceram para garantir que os danos verificados fossem tidos em consideração para uma mudança de paradigma e que as partes correspondentes fossem reparadas.

considerado e está previsto no artigo n.º 33.º, n.º 3, 4 e 7, referente à resolução de litígios, da Convenção de Nova York de 1997. E a conciliação, que se trata de um procedimento mais formal, baseado no princípio da igualdade das partes e no princípio do contraditório e, por isso, se assemelha a um processo judicial (mas, igualmente, não-vinculativo). Entre os métodos diplomáticos usados na prática, é possível verificar que a negociação é o método mais importante, na medida em que pode ser o primeiro método a ser usado e considerado antes de se recorrer a outro meio diplomático ou pode ser considerado após outro meio, uma vez que se propõem a chegar a um acordo sobre uma solução proposta pelo mediador, pelo conciliador, ou outra terceira parte. No campo da gestão internacional de cursos de água, uma disputa pode ser resolvida através da verificação do que aconteceu no passado, em termos de danos à proteção do curso de água, e assim encontrar medidas corretivas, ou considerando aquele que deve ser o futuro, a necessidade de implementar mecanismos de monitorização, de partilha de informações, etc., o que é alcançável recorrendo-se à negociação entre os Estados ribeirinhos, que desempenham um papel fundamental no âmbito da proteção e boa gestão de um curso de água internacional. Nos diferentes tipos de mecanismos de gestão de cursos de água, encontramos os acordos de bacias ou acordos de curso de água, que exigem negociação, mas que também incluem mecanismos de mediação, principalmente, através da existência de uma organização de bacia que pode ser um mecanismo de reconciliação de Estados ribeirinhos, quando a comissão de bacia não cobre o âmbito do diferendo.

Em conjunto com os meios diplomáticos, existem também os meios jurisdicionais “que se caracterizam por conduzirem as partes a uma decisão obrigatória para as mesmas” e “abrangem quer meios não permanentes ou arbitrais (arbitragem)”, quer meios permanentes ou judiciais (jurisdição permanente)” (Mesquita, 2010, p. 71). Os meios jurisdicionais arbitrais caracterizam-se tradicionalmente pela relevância da vontade das partes na escolha dos membros na composição concreta do tribunal *ad hoc*, que vai decidir sobre um determinado diferendo, e na escolha das regras que regem o funcionamento do mesmo (Mesquita, 2010). A arbitragem baseia-se no princípio da autonomia pelo que é interessante verificar o grande número de tribunais que já foram constituídos para tratar de matérias relacionadas com cursos de água internacionais. Temos como exemplos o caso Faber (1903), o caso do rio San Juan (1888), o caso do Rio Helmand (1872 e 1905), o caso do Rio Kushk (1893), o caso de Tacna-Arica (1925), o caso do Rio Zarumilla

(1945), o caso do Monte Fitz Roy (1994), o caso da barragem de Gut (1968) ou o caso do Lago Lanoux (1957)⁴³. Tomemos como exemplo este último caso, para uma análise mais detalhada. O caso do Lago Lanoux opôs França e Espanha em 1957 e foi marcado pelo facto de França desviar água do Lago Lanoux com o propósito de gerar eletricidade, pelo facto de Espanha não concordar com as obras, uma vez que não existia um acordo prévio entre os Estados, e porque as águas do Lago Lanoux fluem em direção a Espanha, apesar de o lago estar integralmente situado em França e ser alimentado por rios que nascem em território francês. O compromisso arbitral para resolução da questão foi assinado em 1956 e o tribunal arbitral foi constituído em Genebra. Cada parte indicou dois árbitros e como as partes não entravam em acordo quanto ao presidente do tribunal, foi solicitado ao rei da Suécia que o fizesse. Ao Tribunal, Espanha solicitou que o mesmo declarasse que França não podia executar obras de utilização das águas do Lago Lanoux sem um acordo prévio entre as duas partes, sob pena de estar a violar o Tratado de Bayonne e Ata adicional (1866). Para França, o Tratado de Bayonne e Ata adicional não tinham como objetivo perpetuar as condições naturais, mas fixar as regras para eventuais modificações, também que no território de cada Estado valia a sua soberania e que cada Estado tinha o direito de empreender as obras de utilidade pública sem necessitar do consentimento prévio de outro Estado e, por fim, que França tinha observado as regras de procedimento em vigor e que o seu projeto salvaguardava os interesses e direitos espanhóis e que, por outro lado, a não-execução do projeto prejudicaria os direitos e interesses da França. O tribunal, por seu turno, afirmou que 1) as obras previstas seriam empreendidas exclusivamente em território francês e que os efeitos do mesmo seriam observados na sua maior parte em território francês, e 2) que se aplicavam as regras da soberania territorial, prevista no artigo 8.º da Ata adicional do Tratado de Bayonne de 1866. Para o Tribunal, as obras de utilização das águas do Lago Lanoux previstas pelo projeto francês não constituíam uma infração aos direitos reconhecidos à Espanha pelo Tratado de Bayonne e Ata Adicional de 1886 e quanto à necessidade de um acordo prévio entre os dois Estados, o tribunal declarou que não existe nenhuma regra costumeira de direito internacional ou algum princípio geral que imponha a consulta prévia⁴⁴.

⁴³ <http://www.fao.org/3/w9549e/w9549e07.htm#fn135> (consultado a 11/04/2020)

⁴⁴ <http://www.fao.org/3/w9549e/w9549e07.htm#fn135> (consultado a 11/04/2020)

A distinção entre os meios permanentes, ou judiciais (jurisdição permanente), e meios arbitrais assenta na diferente relevância da soberania estadual e da vontade das partes em geral (Mesquita, 2010). Assim, os meios permanentes têm um carácter pré-existente relativamente ao diferendo e a vontade das partes é irrelevante na definição da competência, composição, organização, modo de funcionamento, definição de regras aplicáveis reguladores do processo e do direito aplicável (ao contrário daquilo que acontece com os meios arbitrais) (Mesquita, 2010). Tanto o TPJI, como o seu sucessor TIJ, lidaram com um grande número de casos relacionados com a gestão de recursos hídricos, como o caso da Jurisdição da Comissão Europeia do Danúbio entre Galatz e Braila (1927), o caso da Jurisdição Territorial da Comissão Internacional do Rio Oder (1929), o caso Oscar Chinn (1934), o caso Desvio de água do rio Meuse (1937), o caso entre Hungria e Eslováquia relativo ao projeto Gabčíkovo-Nagymaros (1997) ou caso das *Pulp Mills* (2010)⁴⁵.

Neste âmbito, devemos ainda enfatizar a natureza geral da competência dos meios de jurisdição permanentes por oposição à competência especializada de outras jurisdições, como o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, o Tribunal Interamericano de Direitos Humanos, ou o Tribunal Africano dos Direitos Humanos e dos Povos. Os dois primeiros tribunais já tiveram oportunidade de tomar várias decisões de grande importância sobre questões ligadas ao direito à água, acesso à água e à proteção do meio ambiente, incluído também questões de não-discriminação quanto a estas matérias e sobre a necessidade de tomar medidas especiais para garantir que povos indígenas tenham acesso a água. Noutra âmbito, podemos ver como existem várias questões relacionadas com a proteção de investimentos, vinculadas à gestão e proteção de recursos hídricos, e com o comércio internacional, que têm sido cada vez mais apresentadas ao órgão de resolução de controvérsias da Organização Mundial do Comércio. Neste âmbito, podemos, portanto, concluir que existe uma multiplicidade e diversidade de jurisdições (mecanismos *ad hoc* ou permanentes) para a resolução de controvérsias que envolvam a proteção e gestão de recursos hídricos.

Relativamente à resolução de diferendos no contexto da Convenção de Nova York de 1997 podemos observar que é o artigo 33.º que descreve os mecanismos para a

⁴⁵ <http://www.fao.org/3/w9549e/w9549e07.htm#fn135> (consultado a 11/04/2020)

resolução de disputas no âmbito desta Convenção. O artigo 33.º trata do sistema de resolução de controvérsias que é formado por dois mecanismos obrigatórios (as comissões de inquéritos e as negociações) e dois facultativos (a jurisdição do TIJ ou a arbitragem em conformidade com o disposto no Anexo, que descreve normas e procedimentos que regulamentam a arbitragem entre Estados) (Costa, Sola, & Silva, 2017). No âmbito da Convenção de Nova York de 1997, a resolução de diferendos deve iniciar-se com a negociação e, se não resultar, as partes devem procurar outro meio que considerem adequado, sendo que também podem ser usados conjuntamente outros meios como os bons ofícios, mediação ou conciliação (artigo 33.º, n.º 2). Se seis meses após o início das negociações as partes não tiverem resolvido o litígio, deverá ser instaurada uma comissão de inquérito (artigo 33.º, n.º 4 a 9). O desfecho, por outro lado, pode ser a adjudicação do diferendo ao TIJ ou a um tribunal arbitral (artigo 33.º, n.º 10), se o litígio não for resolvido pelos instrumentos listados em todo o artigo 33º (artigo 33.º, n.º 10). As comissões de inquérito são compostas por membros designados pelas partes e por um presidente, igualmente designado pelas partes, exceto se não houver acordo e, aí, essa designação será feita pelo Secretário-Geral das Nações Unidas (artigo 33.º, n.º 4 e 5). As partes da controvérsia “são obrigadas a facultar à comissão as informações que esta solicitar” e a comissão tem direito ao acesso aos territórios das partes e à inspeção de “quaisquer serviços, fábricas, equipamentos, construções ou características naturais relevantes para os fins do seu inquérito” (artigo 33.º, n.º 7). Podemos observar aqui vários elementos relevantes. Primeiramente, o facto da comissão de inquérito prevista na Convenção de Nova York de 1997 ter um papel conciliatório, uma vez que, não só tem a tarefa de produzir um relatório, mas também de fazer recomendações para a resolução do diferendo. Tendo em conta que os diferendos que possam existir são sobre um recurso vital, de extrema importância, a melhor solução passa por aquela que seja vinculativa, situação que é oferecida por esta Convenção. A mesma é juridicamente obrigatória e os sistemas de solução de controvérsias da Convenção são compostos por dois mecanismos obrigatórios: as negociações e as comissões de inquérito (Costa, Sola, & Silva, 2017). A possibilidade de envio das controvérsias para um tribunal arbitral ou para o TIJ também está contemplada e é um elemento de solução. Estas opções constituem-se diligências tão importantes em termos práticos, como em termos teóricos (isto é, são bastante interessantes para a produção de jurisprudência), tendo em conta a objetivo de proteção e

gestão deste recurso vital, disputado entre Estados, muitas vezes vizinhos e, tantas outras, interdependentes.

3.2.2. Aspectos práticos dos mecanismos conjuntos para a resolução de diferendos sobre recursos hídricos

As comissões/organizações de bacia são instrumentos de alta importância para a prevenção e resolução de diferendos entre Estados e desempenham um papel crucial na forma como os Estados ribeirinhos cooperam, sendo facilitadoras dessa mesma cooperação. A Convenção de Nova York de 1997, no seu artigo 8.º, observa o papel que as comissões podem ter e como os Estados ribeirinhos podem considerar a sua criação para “facilitar a cooperação relativa a medidas e a procedimentos relevantes (...) através da cooperação em mecanismos e comissões de que fiquem associados, existentes em várias regiões” (artigo 8.º, n.º 2). É de notar que, nas várias bacias, os procedimentos de solução de controvérsias podem variar de acordo para acordo. Essa diversidade é importante uma vez que tem em consideração relações específicas entre Estados ribeirinhos e as características específicas de um curso de água. Do mesmo modo que o artigo 33.º da Convenção de Nova York observa o papel que as comissões devem desempenhar se surgirem disputas entre Estados ribeirinhos, existem vários acordos regionais que também preveem a existência dessas comissões. Temos como o exemplo Tratado de Washington (1909), entre o Reino Unido e os Estados Unidos, sobre as Águas Fronteiriças e Questões relacionadas com a Fronteira entre o Canadá e os Estados Unidos, que estabeleceu a *International Joint Commission* (IJC) (artigo 3.º). A IJC tem duas responsabilidades principais: a aprovação de projetos que afetam os níveis e fluxos de água ao longo da fronteira e a investigação de problemas e recomendação de soluções. É de notar que as ações da IJC para resolução de questões transfronteiriças têm um sentido vinculativo e as suas decisões são obrigatórias. A CARU foi enaltecida pelo TIJ, pelo seu papel conciliador, aquando da deliberação do caso das *Pulp Mills* pelo Tribunal. O TIJ enfatizou a importância do papel desta comissão, particularmente no que diz respeito à resolução de controvérsias entre a Argentina e o Uruguai. No caso do rio Indo, a disposição para a resolução de controvérsias do Tratado do Rio Indo de 1960 entre a Índia e o Paquistão afirma que os Estados devem tentar resolver o seu diferendo na comissão prevista pelo tratado antes de recorrer a uma terceira parte ou à arbitragem. As comissões

criadas no âmbito dos acordos do rio Danúbio e do rio Mekong também têm papéis importantes na cooperação e na conciliação dos Estados aquando do surgimento de diferendos entre os mesmos. Para além dos termos institucionais em que podemos verificar a resolução de controvérsias, mesmo quando não se encontra explicitamente declarado nos acordos, as organizações de bacia beneficiam de poderes implícitos. Ainda mais, mesmo que não sejam explicitamente reconhecidas, são necessárias para atingir a finalidade da obrigação de proteção de uma bacia ou de um curso de água internacional. Mas as organizações com funções e poderes implícitos têm melhores possibilidades de fazer os Estados ribeirinhos chegarem a um acordo para a proteção, regulação e administração de bacias e de cursos de água internacionais, quando surgem disputas entre os mesmos – que claramente criam problemas na cooperação e contrariam o objeto e a finalidade de um acordo de bacia ou de curso de água. Apesar de o papel das comissões ser inegavelmente importante na área da prevenção e resolução de disputas e no processo diplomático, há que notar que o TIJ já ressaltou que as comissões não têm função exclusiva na resolução de controvérsias entre Estados ribeirinhos e que outros órgãos, incluindo os judiciais, podem resolver as disputas. Este esclarecimento foi prestado aquando da deliberação do caso do lago Chade pelo TIJ em 2002.

No sistema de segurança internacional coletiva, instaurado pela ONU, os Estados renunciam ao uso da força nas relações internacionais, à exceção do uso em legítima defesa ou com autorização do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (CSNU). O corolário do sistema de segurança internacional é a obrigação de resolução das disputas entre Estados por meios pacíficos. Fundamentalmente, falamos aqui de dois princípios gerais do direito internacional: o princípio da não-agressão e o princípio da resolução pacífica de controvérsias. No campo dos recursos hídricos internacionais, quando surgem disputas entre Estados sobre a forma de gestão e uso de um curso de água internacional, por exemplo, de acordo com o exposto, estes não podem recorrer à força para as resolver e devem, conseqüentemente, procurar meios pacíficos para resolver disputas (referidos no artigo 33.º da CNU). Os meios diplomáticos usados pelos Estados, neste âmbito, podem consistir em, por exemplo, recorrer a uma comissão de uma organização de bacia para facilitar a resolução de uma disputa entre Estados ribeirinhos. Os meios diplomáticos desempenham um papel muito importante (por exemplo, a disputa entre o Senegal e a Mauritânia no início dos anos 90, sobre a utilização do rio Senegal,

foi resolvida por intermédio da Organização para o Desenvolvimento Rio Senegal), tal como os órgãos judiciais (por exemplo, o Gabcíkovo-Nagymaros de 1997 deliberado pelo TIJ, tratou-se da primeira vez que um tribunal internacional vinculou o direito internacional da água e o direito internacional do ambiente⁴⁶).

Os mecanismos judiciais ajudaram a desenvolver tanto o conteúdo direito internacional, como os seus princípios, especialmente quanto à importância de se considerarem padrões ambientais na proteção e uso de cursos de água internacionais, e demonstraram como o direito internacional do ambiente e o direito internacional da água estão interligados no desenvolvimento de uma abordagem sustentável de gestão e uso dos recursos hídricos. O caso das *Pulp Mills* deliberado pelo TIJ também contribuiu para o desenvolvimento do direito internacional da água em matéria da importância dos acordos entre os Estados e dos órgãos previstos nos mesmos. O Uruguai e a Argentina são ambos signatários do Estatuto do Uruguai de 1975 que detalha uma série de regras sobre cooperação, notificação de projetos no rio Uruguai, que inclui regras sobre a proteção do rio e que estabelece a CARU. A CARU enquanto comissão de bacia era facilitadora cooperação entre o Uruguai e a Argentina, mas, na prática, era pouco utilizada pelos mesmos. Contudo, quando a disputa entre estes dois Estados ribeirinhos é levada ao TIJ, o mesmo ressuscita a CARU e estabelece a sua importância para o sistema hídrico do rio Uruguai, lembrando aos Estados que a cooperação devia ser feita por esta Comissão e que a troca de informações ambientais e hidrológicas pela mesma é de extrema importância. Os diferendos relacionados com recursos de água tratados pelo TIJ são uma oportunidade para fortalecer a dimensão institucional e realçar a importância da cooperação dentro de uma organização de bacia hidrográfica – isto é particularmente verificável com a decisão de 2010 TIJ no caso das *Pulp Mills*, que demonstrou a importância da cooperação institucional para a prevenção e resolução de disputas por recursos hídricos. O Tribunal Permanente de Arbitragem (TPA) também já foi

⁴⁶ Através da deliberação deste caso o TIJ colocou o direito internacional da água e o direito internacional relacionado com uso de recursos naturais em geral na estrutura conceitual do princípio do desenvolvimento sustentável e, por isso, num contexto ambiental contemporâneo (Hey, 2000, pp. 303, 304). De facto, o argumento desenvolvido pelo TIJ no caso Gabcíkovo-Nagymaros foi importante para o direito internacional da água uma vez que fortalece o significado das disposições ambientais encontradas na Convenção de Nova York de 1997 (Hey, 2000, p. 307). As conclusões do TIJ, sobre este caso, tiveram bastante significado para o desenvolvimento do direito internacional no panorama do uso sustentável de recursos naturais, incluindo o direito internacional da água e para a relação com o direito internacional do ambiente.

responsável por produzir jurisprudência em matéria da proteção ambiental de um curso de água internacional. Refiro-me ao caso entre a Índia e o Paquistão (*Indus Waters Kishenganga Arbitration*), relativamente à barragem de Kishenganga, apresentado ao TPA a 17 de maio 2010 pelo Paquistão. Quando a Índia começou a construir a barragem hidroelétrica de Kishenganga, no lado indiano de Caxemira, o Paquistão receou a Índia passasse a ter o poder de manipular a água que flui para os campos agrícolas no lado paquistanês de Caxemira. Apesar do projeto indiano se enquadrar dentro do proposto pelo Tratado do Rio Indo de 1960, que divide esse curso de água pelos dois Estados, estes disputavam sobre como a barragem devia ser construída e como a distribuição de água devia ser feita. O Paquistão alegava que a barragem permitia à Índia manipular o fluxo de água para o Paquistão e, para impedir o avanço da construção da barragem, levou a disputa ao TPA⁴⁷. A decisão do TPA de 20 dezembro de 2013 quanto a este caso esclareceu vários pontos, sendo a questão da proteção ambiental do curso de água bastante significativa. O Tribunal reconheceu a necessidade do estabelecimento de um fluxo mínimo para jusante da barragem de Kishenganga, ou seja, para o Paquistão, para que fosse respeitada e mantida a sustentabilidade ambiental do ecossistema⁴⁸. Para além dos mecanismos judiciais há que ter em consideração que a recorrência a terceiras partes, como especialistas técnicos/neutros, é particularmente importante para resolver as disputas hídricas que podem envolver tanto aspetos judiciais como científicos. Estes especialistas podem ajudar na dimensão científica, como aconteceu, por exemplo, com a disputa entre a Índia e o Paquistão quanto à barragem hidroelétrica de Baglihar. A construção desta barragem pela Índia iniciou-se em 1999 e o projeto foi contestado pelo Paquistão que alegava que a mesma violava o Tratado do Rio Indo de 1960, uma vez que a Índia reduziu o fluxo de água do rio Chenab, o que causou perdas para os agricultores paquistaneses. A Índia contestou as alegações paquistanesas e afirmou que essa redução do fluxo se deveu a uma redução na disponibilidade de água do próprio rio e que, por isso, não havia violação do tratado. Mediante estas objeções o Banco Mundial, terceiro signatário do Tratado do Rio Indo, resolveu nomear, em maio de 2005, um especialista

⁴⁷ <https://www.nytimes.com/2010/07/21/world/asia/21kashmir.html> (consultado a 18-04-2020)

⁴⁸ Decisão final, parágrafo 86, página 31, *In The Matter Of The Indus Waters Kishenganga Arbitration Before The Court Of Arbitration Constituted In Accordance With The Indus Waters Treaty 1960 Between The Government Of India And The Government Of Pakistan Signed On 19 September 1960 Between The Islamic Republic Of Pakistan And The Republic Of India* (2013)

neutro – o engenheiro civil suíço Raymond Lafitte⁴⁹. O especialista foi ao encontro das pretensões de ambas as partes e recomendou o avanço da construção da barragem com pequenas alterações e ambos os Estados aceitaram as conclusões do Especialista (Zentner, 2012).

⁴⁹ <https://ejatlas.org/conflict/baglihar-hydroelectric-power-project-india> (consultado a 18-04-2020)

CAPÍTULO IV – EVOLUÇÃO DA GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS TRANSFRONTEIRIÇOS

4.1. Desafios e benefícios da cooperação nos recursos hídricos transfronteiriços

4.1.1. *Desafios na gestão e proteção dos recursos hídricos transfronteiriços*

A água é um recurso com qualidades específicas. Primeiramente, é um recurso finito e isto significa que é um recurso que existe sempre na mesma quantidade. Não é possível a existência de mais água, exceto quando a mesma é criada artificialmente, através da dessalinização de água do mar – o que somente pode ser feito de forma bastante limitada. Apesar de a quantidade de água não ser passível de evolução, os estados da água podem desenvolver-se, através daquilo que conhecemos como ciclo hidrológico. Em segundo lugar, este recurso encontra-se distribuído de forma desproporcional pelo planeta, entre regiões do mundo, entre Estados e entre regiões dentro do mesmo Estado. Esta desigualdade deve-se tanto a condições climáticas, como a geofísicas. Existem, ainda, outros dois pontos a ter em consideração: a sobre-exploração e o desperdício. A sobre-exploração dos recursos hídricos verifica-se pelos numerosos usos da água, desde irrigação, indústria, produção de energia, entre outros. O desperdício ocorre por diferentes vias, por exemplo devido à má qualidade de equipamentos hidráulicos ou insuficiências no tratamento das águas. É aqui que o direito internacional entra em ação, particularmente no que toca à preocupação quanto à melhor forma para gerir este recurso e minimizar o seu desperdício, através de diferentes tratados sobre conservação ou proteção ambiental onde verificamos a proteção e gestão de cursos de água internacionais como partes importantes nos mesmos (por exemplo a Convenção sobre Zonas Húmidas de Importância Internacional, especialmente como Habitat de Aves Aquáticas de 1971, a Convenção sobre a Diversidade Biológica de 1992, A Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação de 1994, etc.)⁵⁰.

A corporificação dos recursos hídricos no direito internacional acontece através daquela que é a sua forma mais tangível, ou visível: os cursos de água internacionais e lagos internacionais. Existem cerca de 280 cursos de água internacionais que necessitam

⁵⁰ É de notar que o conteúdo destes tratados, e a forma como se relacionam com a proteção e gestão de recursos hídricos, será examinado no ponto 4.3. do Capítulo IV.

de ser geridos para benefício dos Estados ribeirinhos e para a grande percentagem da população que depende do acesso a recursos hídricos internacionais. O direito internacional da água preocupa-se com as várias formas de recursos hídricos e tem em conta a particularidade de cada curso de água internacional, de cada lago internacional e de cada corpo de água subterrânea internacional.

As particularidades deste recurso significam para o direito internacional da água um desafio, na medida em que o direito internacional da água se prende com um conteúdo muito particular, pelo que, para poder ter em conta todos os diferentes aspetos dos recursos de água, tem de existir em diferentes níveis. Ao nível universal, uma vez que as regras são necessárias para todos os Estados, ao nível regional, uma vez que existem distinções regionais que têm de ser consideradas e ao nível local, que diz respeito às bacias hidrográficas. Neste último ponto podemos verificar como a regulação deste recurso pelo direito internacional da água se relaciona e se faz por intermédio da governação multinível. Para além disto, existem outros órgãos normativos de extrema importância, que se conjugam com o direito internacional da água, quando tratamos dos diferentes aspetos dos recursos hídricos internacionais. Estes são o direito internacional do ambiente, uma vez que contribui para a proteção de cursos de água internacionais, o direito internacional dos direitos humanos, uma vez que a proteção de cursos de água internacionais beneficia a humanidade e o direito internacional económico, uma vez que se relaciona com o investimento, público e privado, nas infraestruturas sanitárias, na construção de barragens, etc. O comércio também tem um papel importante tendo em conta o aumento de transferências de água que se têm vindo a verificar entre Estados e, até mesmo, entre regiões. Cobrimos, assim, o modo de criação e de aplicação do direito internacional da água, contudo o maior desafio provém da implementação do mesmo, de modo a garantir que todos os cursos de água se encontram devidamente protegidos. Esta proteção acontece através de tratados, quer sejam entre Estados, entre Estados ribeirinhos, entre Estados da mesma região, ou entre Estados-membros de uma organização internacional. A implementação é, na verdade, o que materializa a relação entre água e paz e entre água e segurança internacional.

Tendo em conta as questões da finitude do recurso, da distribuição geográfica desigual, da sobre-exploração e do desperdício, é nestas que existem tensões e rivalidade entre diferentes coletivos, que pretendem aceder ao mesmo recurso hídrico, ou entre

Estados, quando um Estado não possui a mesma quantidade de água que um outro Estado e pretende aceder a mais recursos. Neste contexto, estas mesmas rivalidades e tensões podem ser fonte de conflito, ou podem contribuir para a escalada de um conflito. O ponto da possibilidade de conflito é particularmente importante tendo em conta os desafios climáticos criados pelas alterações climáticas que a humanidade enfrenta, e enfrentará, durante o século XXI. Confrontada com esta situação, a ONU tem, cada vez mais, considerado os assuntos relacionados com a água, os seus usos e potencial para conflito como um problema a resolver. Não é apenas importante resolver conflitos, mas sim desenvolver a capacidade para os prevenir em primeiro lugar. A possibilidade de prevenção de conflitos, especialmente quando existem circunstâncias que se relacionam com o problema da gestão e proteção da água, reside numa gestão eficaz da água e na atenção que é dada a forma como realmente se faz esta gestão.

4.1.2. Os benefícios da cooperação nos recursos hídricos transfronteiriços

A relação entre água e guerra caracteriza-se por ser interdependente. Se, por um lado, temos a água como recurso indispensável à vida, por outro temos a guerra que pode prejudicar e colocar em risco o fornecimento de água potável a populações civis. Para além da possibilidade de a água ser utilizada como uma arma de guerra, ou como um objetivo militar, é possível verificar os recursos hídricos internacionais como uma potencial fonte de conflito. Tem-se verificado uma evolução nas teorias por detrás da relação entre água e conflito e se, primeiramente, as teorias apontavam para a água como um fator que contribui para o conflito armado, nos anos 1990 e 2000, a água passou também a ser vista como uma fonte de cooperação.

Vários estudos que emergiram nos EUA apontam para diferentes visões da relação entre recursos hídricos internacionais e guerra. O grupo de pesquisa de Peter Gleick (1993) compilou uma cronologia sobre o tema, listando mais de 300 exemplos de conflitos ligados aos recursos hídricos. Já o grupo de pesquisa liderado por Wolf (2000), detalhou todos os exemplos de acordos existentes sobre recursos hídricos internacionais e, de acordo com Wolf e Hamner (2000), nunca se deu uma guerra por água até 3000 anos a.C. Bullock e Darwish (1993) usaram os conflitos no Médio-Oriente para ilustrar como a água pode ser um catalisador para conflitos. Por exemplo, como a Guerra dos Seis Dias

em 1967, poderá ter sido causada pelo desejo de Israel em se apropriar de recursos hídricos situados nos Montes Golã; ou, como a invasão do Líbano, em 1982, motivada pelo desejo de Israel em controlar o rio Litani. Bullock e Darwish (1993) basearam-se numa perspectiva neomalthusiana, ou seja, que a finalidade das partes é a máxima utilização dos recursos naturais, e que, por isso, o interesse individual prevaleceria sobre o interesse coletivo. Contudo, é importante notar que os mitos entorno das “*water wars*” têm vindo a ser rejeitados. Mais propriamente, segundo Dixon (1998), a água pode, efetivamente, ser um dos fatores que levam à guerra, mas nunca será o único fator – terá de ser acompanhada por outros, como ambientais, sociais, económicos, políticos, etc. Os investigadores do *Peace Research Institute Oslo* (PRIO) também consideraram outros recursos naturais, como a desflorestação e a degradação do solo, como potenciais causas de conflito, em combinação com outros fatores, como económicos, sociais e ambientais, que podiam contribuir para regimes autoritários e destabilização da sociedade⁵¹. O autor Ken Conca (2003), ao identificar o caso de movimentos ligados à privatização de serviços, trouxe algo adicional para o debate da relação entre água e conflito. Conca referiu o caso de Cochabamba como um caso de conflito pela água, causado pela privatização do sistema de gestão da água da cidade, e também os casos de construções de barragens hidroelétricas como um fator que contribui para o conflito, devido ao desalojamento e deslocação de populações e o facto de as comunidades não serem envolvidas no processo de tomada de decisão. Assim, é possível verificar que as teorias por detrás de relação entre água e conflito estão a mudar. A água pode ser motivo para tensões e conflitos entre Estados, ou ao nível local, mas não é o único fator que pode despoletar um conflito.

O trabalho desenvolvido pelas organizações internacionais neste âmbito revela ser de fundamental importância. Durante o *World Water Forum* (WWF) de 2000 foi adotada uma declaração sobre segurança hídrica e durante o WWF de 2003 foi estabelecido um mecanismo de cooperação para facilitar negociações intergovernamentais concernentes a

⁵¹ Por exemplo, o artigo do investigador do PRIO Ole Theisen, com o tema “*Blood and Soil? Resource Scarcity and Internal Armed Conflict Revisited*” afirma que, de facto, as alterações climáticas têm relevância para a questão da segurança internacional e demonstra como a degradação do solo é um fator que aumenta significativamente o risco de conflito civil. Contudo, para o autor, também existem outros fatores, como a pobreza e a disfuncionalidade institucional, que são importantes a ter em conta, uma vez que estão fortemente relacionadas com o conflito e a escassez de recursos naturais tem um poder mais limitado em termos de explicação da ocorrência de conflitos (Theisen, 2008).

recursos hídricos. Estes passos tomados foram fundamentais para a perceção da água como uma ferramenta para paz e cooperação. Para além disto, é possível demonstrar como a água pode ser usada como um instrumento de paz durante a ocorrência de um conflito armado. Temos como exemplo o caso do Tratado do Rio Indo de 1960 entre a Índia e o Paquistão (*The Indus Waters Treaty*), que estabeleceu um comité que continuou a reunir-se mesmo durante confrontos militares entre os dois Estados. Também o Comité de Mekong continuou a reunir-se durante o conflito no Vietname. O mesmo para a Organização para o Desenvolvimento Rio Senegal, através da qual o Senegal e Mauritânia mantiveram o diálogo, mesmo durante confrontos militares entre os dois Estados. O semelhante aconteceu no caso da Comissão de Navegação do Danúbio e da Convenção de 1948: durante a guerra na antiga Jugoslávia, o CSNU impôs sanções para restringir a navegação de embarcações provenientes da antiga Jugoslávia, que acabaram por ser suspensas, como apoio da Comissão do Danúbio, que sublinhou a importância de permitir a navegação para a antiga Jugoslávia. Através destes exemplos é possível demonstrar como a água pode ser uma ferramenta para a paz, consolidação e reconciliação entre Estados ribeirinhos.

A qualidade e quantidade dos benefícios que os humanos usufruem dos recursos hídricos dependem de como os mesmos são geridos pelos seus utilizadores. No caso de cursos de água internacionais, a água é partilhada por vários Estados ribeirinhos, e como resultado disso, a cooperação e coordenação entre Estados é necessária de modo a se maximizarem os benefícios que os recursos hídricos podem oferecer. Contudo, é necessário questionar: quais são os benefícios para os Estados em partilhar a gestão de um curso de água internacional? Os autores Claudia Sadoff e David Grey (2007) postularam quatro categorias para classificar os benefícios que derivam desta gestão: i) os benefícios para o próprio curso de água, que dizem respeito aos benefícios ambientais para os Estados advindos da cooperação para a preservação do meio-ambiente hídrico; ii) os benefícios derivados do curso de água, que dizem respeito aos benefícios económicos, provenientes do desenvolvimento do curso de água, como por exemplo, através da produção de energia hidroelétrica ou do impacto da irrigação no sector agrícola, e aos benefícios da navegação; iii) os benefícios em termos da redução de custos, que resultam de sistemas de controlo e gestão do risco de cheias e inundações e de alerta de poluição devido à gestão partilhada; e iv) os benefícios para além do curso de água, que incluem

maior integração económica entre os Estados ribeirinhos, *peacekeeping* e segurança regional. Efetivamente, o vasto leque de benefícios que os Estados ribeirinhos podem concretizar através da cooperação, demonstra a importância do recurso para os mesmos. Contudo, importa notar que este leque de benefícios se altera de bacia hidrográfica para bacia hidrográfica, uma vez que cada uma delas tem características específicas. Isto significa que nem todas as bacias oferecem os mesmos benefícios e é necessário identificar quais são os mais relevantes para os Estados ribeirinhos, pertencentes a uma determinada bacia hidrográfica.

Importa ainda saber quais são as ferramentas que os Estados têm ao seu dispor para conquistar estes benefícios. Usualmente, são acordos que proporcionam mecanismos para a produção de benefícios num curso de água partilhado. Estes mecanismos são geralmente institucionais, estabelecidos num regime de cooperação para a sua implementação. Efetivamente, a produção de benefícios e a partilha dos mesmos costumam ser geridos por instituições ou comissões, que podem tomar diferentes formas. Em alguns casos, esta gestão está limitada à coordenação de atividades dos Estados ribeirinhos, quer sejam atividades conjuntas levadas a cabo tanto pelas organizações, ou pelos seus Estados-membros (sendo que, independentemente da forma, a gestão e a distribuição de benefícios tem como finalidade proteger os interesses dos Estados). O caso do rio Reno é um exemplo de como os Estados coordenam as suas atividades, por via do estabelecimento de acordos para gestão e proteção de recursos. Como o piorar da poluição do rio nos anos 60, os Estados ribeirinhos encarregaram, em 1972, a Comissão Internacional para a Proteção do Reno contra a Poluição (1963) com a tarefa de preparar acordos entre os Estados que se debatiam com este problema. Com este mandato, a Comissão Internacional para a Proteção do Reno facilitou a adoção da Convenção sobre a Proteção do Reno contra a Poluição Química (1976) – que teve um papel bastante significativo na limpeza do rio, produzindo benefícios socioeconómicos e ambientais para os Estados Parte. Noutros casos, a gestão e a partilha de benefícios pode ser levada a cabo por organizações de bacia, permitindo o desenvolvimento dos recursos partilhados. Assim sendo, a organização de bacia tem responsabilidade primária no desenvolvimento económico e sustentável da bacia. Por exemplo, em 1977 o acordo para o estabelecimento da Organização para a Gestão e Desenvolvimento da Bacia do rio Kagera, entre o Burundi, a Tanzânia e o Ruanda, detalha no seu artigo 2.º que essa mesma organização

irá gerir todos os assuntos relacionados com as atividades levadas a cabo na bacia do rio Kagera, incluindo os benefícios (tais como desenvolvimento de energia hidroelétrica, agricultura e pesca). O mesmo tipo de acordo, que estabelece este tipo de mecanismos institucionais conjuntos, onde a organização de bacia tem responsabilidade primária, foi reproduzido nos rios Amazonas, Senegal, Níger e Prata. Isto demonstra que a produção de benefícios nos recursos hídricos transfronteiriços é um processo complexo, que não pode ser levado a cabo unilateralmente, e que a qualidade/quantidade de benefícios a serem alcançados através da cooperação depende do trabalho realizado na identificação de benefícios relevantes para a bacia em questão.

4.2. Os recursos hídricos transfronteiriços e as suas utilizações

4.2.1. As utilizações dos recursos hídricos transfronteiriços

No contexto do direito internacional, a pluralidade de usos dos recursos hídricos é importante uma vez que demonstra que este é capaz de responder a esta pluralidade e providenciar princípios que governam a relação entre usos. Estes princípios foram gradualmente delineados à medida que o direito internacional foi compreendendo os diferentes usos de cursos de água internacionais. O primeiro uso abordado pelo direito internacional foi a navegação. A situação política prevalente no século XIX significava para os Estados europeus a navegação, transporte e comunicação, através dos cursos de água, como forma de desenvolvimento económico – assim, a livre circulação e navegação nos cursos de água internacionais tornou-se um princípio de grande importância. Durante o período de colonização, este foi um dos princípios que teve um papel importante na ocupação de territórios e no século XX, este princípio toma diferentes formas que vão variar de região para região. A pesca é outro tipo de uso dos cursos de água internacionais e a instituição de quotas para proteger os recursos foi conquistando espaço como uma exigência nos tratados celebrados, tendo em conta a importância dos fins económicos a serem protegidos por via da igual proteção e regulação dos recursos piscatórios. No século XX, o aumento exponencial da população mundial levou a um aumento da necessidade do acesso à água, das exigências ao nível do desenvolvimento económico, de novas formas de consumo de energia, etc. – todos estes fatores levaram a um aumento da pressão sobre os recursos. A irrigação também se assume como um dos usos mais importantes

dos cursos de água internacionais como parte integrante do setor agrícola. Com a multiplicação dos usos, a partir da segunda metade do século XX, os Estados passam, efetivamente, a reconhecer a importância de regular as relações entre estes usos. A Convenção de Nova York (1997) negociada pela ILC dita um princípio bastante importante: da neutralidade ou ausência de primazia entre os usos (artigo 10.º). Fundamentalmente, isto significa que não existe hierarquia nos usos e que, por isso, os Estados devem cooperar para gerir os recursos hídricos. Existem ainda outros princípios importantes que regulam a relação entre os usos. Estes são o da utilização e participação equitativas e razoáveis (artigos 5.º e 6.º) e o dever de prevenção de danos a outros Estados ribeirinhos (artigo 7.º). Apesar de não haver primazia entre princípios, a ILC ditou que, quando existe conflito entre usos, a primazia deve ser dada às necessidades humanas básicas – assim, a prioridade, independentemente das circunstâncias, deve ser dada a necessidades domésticas, como saneamento, que deve ser um uso assegurado antes de qualquer outro. É importante notar que este princípio da não-hierarquização deve ter em conta as diferenças entre as regiões e entre os cursos de água internacionais. Este é um princípio que, para ser corretamente estabelecido, exige comunicação e diálogo entre as partes (que podem ser Estados, mas também comunidades locais, que devem ser consideradas no processo, tendo em conta a importância da participação pública no processo de gestão dos cursos de água internacionais).

Os usos dos recursos hídricos devem respeitar o direito internacional do ambiente como firmado, por exemplo, na Convenção de Ramsar sobre Zonas Húmidas de Importância Internacional, especialmente como Habitat de Aves Aquáticas (1971), que protege certos tipos de recursos hídricos, quando são habitats e ecossistemas de importância significativa – particularmente, tem como objetivo a proteção das zonas húmidas (isto é, “pântano, charco, turfa ou água, natural ou artificial, permanente ou temporária, com água estagnada ou corrente, doce, salobra ou salgada, incluindo áreas de água marítima com menos de seis metros de profundidade na maré baixa”⁵²) que têm importância internacional como habitat de aves aquáticas (artigo 2.º, n.º 1 e 2). Quanto às fronteiras, tendo em conta que as mesmas são definidas por características do terreno, que por vezes podem ser cursos de água, os Estados devem cooperar para assegurar que os

⁵² Artigo 1.º, n.º 1 da Convenção sobre Zonas Húmidas de Importância Internacional, especialmente como Habitat de Aves Aquáticas concluída em Ramsar, no Irão, em 2 de fevereiro de 1971.

recursos de água podem ser usados, mas mantendo o respeito pelas fronteiras políticas estabelecidas e pelo meio-ambiente.

4.2.2. As características dos conflitos entre as diferentes utilizações

Um dos maiores desafios para a regulação de cursos de recursos hídricos internacionais é assegurar que os Estados que partilham um curso de água internacional são beneficiados de forma igual – isto é desafiante porque é necessário gerir ambições e objetivos em termos dos usos do recurso. Além disto, um dos principais objetivos do direito internacional da água é prevenir e resolver conflitos entre os utilizadores de recursos hídricos, de modo a permitir uma participação ativa na gestão destes.

Quanto às características dos conflitos, podemos identificar duas formas de conflito. Primeiramente, o conflito entre usos e entre utilizadores, por exemplo, o mesmo curso de água internacional pode ter diferentes tipos de uso – produção de hidroeletricidade, pesca, navegação ou agricultura – e pode haver um conflito entre estes usos e, por isso, entre os utilizadores. Quanto a isto, temos como exemplo dois casos. O do lago Lanoux, em 1957, quando a França e a Espanha entraram em conflito pela utilização deste lago. A França pretendia desviar água para a produção de energia hidroelétrica e a Espanha pretendia usar estas águas para irrigação. E o caso do rio Senegal, partilhado pelo Mali, Senegal, Mauritânia e Guiné-Conacri, e gerido pela Organização para o Desenvolvimento do Rio Senegal, onde se verificou um conflito entre os usos que os Estados ribeirinhos pretendem dar a este rio. O Senegal pretendia usar unilateralmente as águas do Rio Senegal para irrigar o Vale dos Fósseis, sendo que a Mauritânia e o Mali opunham-se ao uso do rio para irrigação. Este é efetivamente um conflito entre atores, sendo estes Estados ribeirinhos e membros da mesma organização de bacia, que acontece quando os mesmos não concordam no uso que deve ser dado a um curso de água internacional. Contudo, os utilizadores podem ser outros atores, que não Estados. As populações também podem entrar em conflito pelo uso de um recurso hídrico partilhado – um exemplo desta situação aconteceu nos anos 90, entre o Senegal e a Mauritânia, que causou rivalidades entre produtores de gado e agricultores. O Costume diz-nos que não existe hierarquia nos usos. Assim sendo, também não existe hierarquia

entre os usos presentes e os usos futuros. Contudo, na prática, os Estados, por vezes, reclamam uma hierarquia, o que pode levar ao conflito.

A segunda forma de conflito pode ocorrer entre o uso presente de um rio internacional e o uso futuro do mesmo, ou quando entre os usos enviesados por uns Estados e os usos enviesados por os verdadeiros utilizadores desse recurso. Estes últimos podem ocorrer especialmente quando se trata de águas utilizadas por povos indígenas, onde praticas culturais ou ancestrais estão ligadas à água e, que por isso, podem objetar-se a um projeto, como barragens, proposto por um Estado relativamente a um curso de água internacional, que pode colocar em perigo as práticas destas comunidades. Apesar da gestão de recursos hídricos partilhados ser caracterizada uma dimensão interestadual, os conflitos entre usos existentes que opõem um Estado e uma comunidade local são bastante comuns e de principal relevância. Numa outra perspetiva, existe ainda uma outra categoria de conflitos entre utilizadores de um recurso partilhado, mas que não diz respeito a uma disputa quanto ao seu uso. O caso exemplo é de quando a Costa Rica pretendia construir uma estrada ao longo do rio San Juan, à qual Nicarágua se opôs por considerar que esta construção iria impactar negativamente o rio e os seus usos. Neste caso, o rio não era alvo de disputa direta e o conflito não dizia respeito ao seu uso. Contudo, a construção dessa estrada podia levar a um conflito na periferia da atual utilização do rio. Este exemplo é particularmente importante uma vez que, quando consideramos os conflitos e o uso da água, temos de ter uma visão mais sistémica e perceber que não é só a água que importa nesta questão em particular, mas também o ambiente que compõe este recurso (solo, ar, florestas, terras, etc.). Por isso mesmo, o conflito pode relacionar-se com o meio-ambiente do recurso hídrico partilhado e isto foi o que sucedeu com o caso da Costa Rica e estrada a ser construída ao longo do Rio San Juan.

4.3. O impacto das alterações climáticas na gestão de recursos hídricos

Quando olhamos para diferentes tratados sobre conservação ou proteção ambiental podemos verificar que a promoção e a gestão de cursos de água internacionais é uma parte importante nos mesmos. Por exemplo, Convenção de Ramsar sobre Zonas Húmidas de Importância Internacional, especialmente como Habitat de Aves Aquáticas (1971),

representa um dos primeiros tratados intergovernamentais sobre conservação. Esta Convenção define zonas húmidas como todos os ambientes aquáticos do interior (zonas de pântano, charco, turfeira ou água, natural ou artificial, permanente ou temporária, com água estagnada ou corrente, doce, salobra ou salgada), zona costeira marítima (zonas ribeirinhas ou costeiras a elas adjacentes) e estrutura, ainda, uma base para a cooperação internacional para a conservação e uso sustentável das zonas húmidas⁵³. Enquanto signatários desta Convenção, os Estados comprometem-se a trabalhar no sentido do uso sustentável das suas zonas húmidas através do planeamento do território e desenvolvimento de políticas públicas e de legislação, assegurar a sua correta gestão e a cooperar internacionalmente relativamente a zonas húmidas transfronteiriças e a sistemas de zonas húmidas partilhados⁵⁴. Se a preocupação inicial estava relacionada com o aumento da perda e degradação do habitat em zonas húmidas das aves aquáticas migratórias⁵⁵, a atual missão da Convenção prende-se com a conservação e uso eficaz das zonas húmidas, enquanto fornecedores de água doce⁵⁶ e o com o reconhecimento das mesmas como vitais para a sobrevivência humana⁵⁷ e a parte importante que são no campo da gestão internacional de recursos hídricos. A Convenção sobre a Diversidade Biológica de 1992 tem como objetivo principal o desenvolvimento de estratégias nacionais para a conservação e o uso sustentável da biodiversidade e um papel bastante importante na proteção de cursos de água internacionais (importantes ecossistemas)⁵⁸ – vemos exposta, através desta convenção, a ligação ente biodiversidade e a gestão de recursos hídricos e a sua relevância. A Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação de 1994, que decorreu de uma das recomendações do Programa de Ação para o Desenvolvimento Sustentável da Conferência das Nações Unidas para o Ambiente e Desenvolvimento (Rio de Janeiro, 1992), é um marco importante na proteção do ambiente e na promoção de um desenvolvimento sustentável⁵⁹. Ao longo desta Convenção vemos várias referências à importância dos recursos hídricos. Estas incluem desde como os Estados devem cooperar para “Convenção das Nações Unidas de Combate

⁵³ <http://www2.icnf.pt/portal/pn/biodiversidade/ei/ramsar> (consultado a 19-04-2020)

⁵⁴ <https://www.ramsar.org/about/the-convention-on-wetlands-and-its-mission> (consultado a 19-04-2020)

⁵⁵ <https://www.ramsar.org/about/history-of-the-ramsar-convention> (consultado a 19-04-2020)

⁵⁶ <https://www.ramsar.org/about/the-convention-on-wetlands-and-its-mission> (consultado a 19-04-2020)

⁵⁷ <https://www.ramsar.org/about/the-importance-of-wetlands> (consultado a 19-04-2020)

⁵⁸ <http://www2.icnf.pt/portal/pn/biodiversidade/ei/cbd> (consultado a 19-04-2020)

⁵⁹ <http://www2.icnf.pt/portal/pn/biodiversidade/ei/unccd-PT/a-convencao/unccd> (consultado a 19-04-2020)

à Desertificação” (artigo 3.º, alínea c)), que deve ser aumentada “Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação (artigo 17.º, n.º 1, alínea g)), ou que os Estados devem definir medidas nacionais destinadas à conservação dos recursos naturais e à gestão integrada e sustentada dos recursos naturais que abrangem os recursos hídricos, entre outros (artigo 8, n.º 3, alínea b)). Outras Convenções regionais, como a Convenção da UNECE sobre Avaliação dos Impactos Ambientais num Contexto Transfronteiriço (Espoo, 1991), ou a Convenção da UNECE sobre o Acesso à Informação, Participação do Público no Processo de Tomada de Decisão e Acesso à Justiça em Matéria de Ambiente (Aarhus, 1998), estabelecem mecanismos importantes para a proteção do ambiente, como a participação pública e avaliação de impactos ambientais. A Convenção de Espoo de 1991 estabelece as obrigações das Partes na avaliação do impacto ambiental de determinadas atividades numa fase inicial de planeamento e obrigação geral dos Estados de notificação e consulta relativamente a todos os projetos que são suscetíveis de ter um impacto ambiental transfronteiriço significativo⁶⁰. Esta inclui a água quando se refere ao ambiente, sobre o qual deverão ser efetuadas avaliações dos efeitos de uma determinada atividade proposta (artigo 1.º, n.º 7). Isto remete-nos para a acessão de que é importante de nos consciencializarmos que a água, enquanto recurso natural, faz parte da natureza, do meio ambiente, e por isso deve ser incluído nos problemas da proteção e preservação do ambiente. Refiro isto porque os recursos hídricos praticamente não têm sido incluídos nas negociações efetuadas para o combate às alterações climáticas. A Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Alterações Climáticas (Rio, 1992) refere, somente no seu artigo 4.º, n.º 1, alínea e), que os Estados-parte devem “Cooperar na preparação para a adaptação aos impactos das alterações climáticas, desenvolver e elaborar planos apropriados e integrados contemplando a gestão das zonas costeiras, dos recursos hídricos e da agricultura e na proteção e reabilitação de áreas, especialmente em África, atingidas pela seca e pela desertificação, assim como por inundações”. Desde logo podemos verificar que esta questão é especialmente difícil quando se trata de recursos hídricos transfronteiriços, contudo não é oferecida nenhuma orientação sobre como lidar com esse fator. O Acordo de Paris, adotado na COP21 a 12 de dezembro de 2015, não menciona de forma explícita os recursos hídricos, mas através de mecanismos implícitos

⁶⁰ <http://www.unece.org/environmental-policy/conventions/environmental-assessment/about-us/espoo-convention/enveiaeia/more.html> (consultado a 19-04-2020)

podemos considerar que a água é incluída no texto. Primeiramente porque na declaração inicial, a proposta do presidente (*Draft decision-/CP.21*), os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável são referidos⁶¹ – e o objetivo 6 dos ODS é dedicado à água. Lendo o preâmbulo do Acordo de Paris verificamos que os direitos humanos são mencionados⁶² e tendo em conta que a água uma parte essencial dos direitos humanos, é por via destas referências que podemos considerar que a água está incluída no Acordo de Paris. Isto mesmo espelha a dificuldade da inclusão da água nas negociações sobre alterações climáticas e que, por isso, o direito internacional da água teve de se autonomizar, principalmente do direito internacional do ambiente, de modo a que a importância da proteção e preservação dos cursos de água internacionais se fizesse valer nas relações entre os Estados. Por isso, para promover a medidas de gestão de recursos hídricos transfronteiriços, à margem das negociações do Acordo de Paris foi criado o Pacto de Paris sobre a Água e Adaptação às Alterações Climáticas nas Bacias, Rios, Lagos e Aquíferos com o objetivo de tornar os sistemas de água mais resilientes aos impactos do clima. O projeto, promovido pela Rede Internacional de Organizações de Bacias, tem como metas a adaptação aos efeitos das alterações climáticas das bacias hidrográficas de países em desenvolvimento, fortalecer os mecanismos de monitoração nessas regiões e novos investimentos nos sistemas de gestão de águas. Um papel pioneiro na implementação de planos de adaptação de recursos hídricos transfronteiriços foi desempenhado pela Convenção da UNECE sobre a Proteção e a Utilização dos Cursos de Água Transfronteiriços e dos Lagos Internacionais de 1992 e com a criação da *Task-Force* da Água e Clima sob Convenção da UNECE sobre a Proteção e a Utilização dos Cursos de Água Transfronteiriços e dos Lagos Internacionais ficou materializada a

⁶¹ “*Welcoming the adoption of United Nations General Assembly resolution A/RES/70/1, “Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development”, in particular its goal 13, and the adoption of the Addis Ababa Action Agenda of the third International Conference on Financing for Development and the adoption of the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction,*” – Documento das Nações Unidas FCCC/CP/2015/L.9: Página 1, *Adoption of the Paris Agreement, Proposal by the President, Draft decision -/CP.21* (2015)

⁶² “*Acknowledging that climate change is a common concern of humankind, Parties should, when taking action to address climate change, respect, promote and consider their respective obligations on human rights, the right to health, the rights of indigenous peoples, local communities, migrants, children, persons with disabilities and people in vulnerable situations and the right to development, as well as gender equality, empowerment of women and intergenerational equity,*” – Preâmbulo, Página 1, Acordo de Paris, no âmbito da Convenção Quadro das Nações Unidas para as Alterações Climáticas

importância dessa Convenção para o desenvolvimento da adaptação dos recursos hídricos aos efeitos das alterações climáticas⁶³.

⁶³ “*The Task Force on Water and Climate under the United Nations Economic Commission for Europe (UNECE) Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes (Water Convention) is responsible for activities related to adaptation to climate change in transboundary basins, including flood and drought management*” – *Annotated Provisional Agenda for the Eighth Meeting, Página 1, Convention of the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes Task Force on Water and Climate Eighth meeting Geneva, Switzerland, 15 September 2016*

CAPÍTULO V – O PAPEL DA ÁGUA NAS RELAÇÕES ENTRE ESTADOS NA REGIÃO DO MÉDIO-ORIENTE

5.1. Enquadramento conceptual da análise

Em termos de enquadramento conceptual da questão é importante notar que existem vários autores que já postularam sobre o tema. Assim sendo, Soczka (2008) afirma que os países do Norte de África e do Médio-Oriente têm dificuldades em lidar com a escassez de água, uma vez que estão mais suscetíveis a esta situação que costuma produzir efeitos negativos nas relações entre Estados. Barnett e Adger (2007) afirmam que a escassez ambiental e, por consequência, a escassez de água, podem levar a situações de insegurança e conflito. Esta afirmação pode ser explicada através da enumeração de quatro pontos. Em primeiro lugar, a escassez de recursos pode prejudicar a segurança da população; em segundo lugar, essa mesma insegurança pode despoletar um conflito violento; em terceiro lugar, a escassez ambiental pode fazer com que os Estados percam o foco em promover segurança e paz; e por último, os autores afirmam que a reunião dos três fatores anteriores aumenta a probabilidade de existência de um conflito violento (Barnett & Adger, 2007). Estes autores afirmam, ainda, que se a escassez de água acontecer numa sociedade já em stress, isto é, com vários problemas ao nível político, social e/ou económico, a insegurança e o conflito poderão ser o resultado para a mesma (Santos, 2013). Para Gleditsch e Urdal (2002), a escassez de recursos tem efeitos ao nível social, que podem causar conflito. Principalmente porque a disponibilidade de recursos hídricos influencia o bem-estar humano e, por isso, a falta deste mesmo pode levar ao desenvolvimento de um conflito violento (Santos, 2013). Assumem ainda que as condições sociais são suficientes para o iniciar de um conflito, isto independentemente da estrutura política falhar, ou não, em conceder liberdade à população para se expressar pacificamente, como postula Homer-Dixon. Matthew (2002), ao desenvolver a ligação entre escassez de água e conflito, começa por afirmar que em Estados já propensos ao conflito, a escassez ambiental pode servir como rastilho para o desenvolvimento de um conflito violento (Santos, 2013). Matthew segue a linha de Homer-Dixon, uma vez que ambos afirmam que são necessários fatores políticos, económicos e sociais para que a escassez de água possa estar na origem de um conflito entre Estados (Matthew, 2002). Este autor introduz, ainda, o facto de as respostas de certos grupos de interesses também

poderem estar na origem de um conflito, em conjunto com a escassez e fatores políticos, económicos e sociais – uma vez que estes tentam proteger os seus interesses e, por isso, utilizar a água como um instrumento político em favor daqueles que têm mais poder (Santos, 2013). Efetivamente, água é um elemento vital em vários aspetos – ao nível territorial, porque importa para a definição de fronteiras, por exemplo, e ao nível do ecossistema, enquanto recurso essencial à vida. Por isso, pode ser alvo de disputas e acaba por ter uma componente essencial nas demonstrações de hostilidades entre Estados. Ou seja, a água, ou melhor, a falta dela, pode potenciar o conflito, ainda que de uma forma indireta. Glenditsch e Urdal (2002) estão na origem desta abordagem uma vez que postulam que a escassez de um determinado recurso ajuda a exacerbar conflitos já existentes.

A questão dos grupos de interesse é fundamental uma vez que, particularmente no caso dos Estados do Médio-Oriente, as estruturas políticas existentes não têm capacidade para fazer face às dificuldades que a escassez de água causa e partir dessa consciencialização, o recurso à violência passa a ser uma opção. De acordo com Santos (2013), não existe capacidade internacional para monitorizar as ações dos Estados do Médio-Oriente, o que permite uma abertura para levar a cabo conflitos na região. Efetivamente, não verificamos a existência de mecanismos internacionais, como por exemplo acordos de bacia, para a cooperação dos Estados da região em matéria da gestão de recursos hídricos. Santos (2013) acrescenta que esta incapacidade também reside no facto de estes Estados desrespeitarem normas de direito internacional. Por exemplo, Israel desrespeita o direito internacional através da ocupação de territórios que não lhe pertencem legalmente, desvaloriza e não cumpre as diversas resoluções da ONU quanto a este assunto; a Síria também segue uma linha de desrespeito das normas internacionais e, por consequência, também não cumpre as resoluções da ONU (Santos, 2013). De acordo com Santos (2013), é possível reter que a ONU não tem tido um papel eficaz na monitorização do Médio-Oriente. Esta ineficácia passa não só pela questão do não cumprimento de resoluções, mas também pelo facto de existirem vários bloqueios, dentro do Conselho de Segurança da ONU, que não permitem essas resoluções tomarem forma e condenarem os Estados pelas suas violações ao direito internacional (Santos, 2013).

5.2. A hidrografia, geografia e aspetos históricos e políticos da região

O Médio-Oriente é uma região que experiencia muitíssimo o stress hídrico, principalmente porque se verificam situações de aridez e de seca semipermanentes, em conjunto os profundos efeitos das alterações climáticas, que contribuem e causam essa situação. De acordo com Rababa'a (2012), é possível distinguir em dois grupos certas características observáveis nesta região, que contribuem para o fenómeno da escassez de água. O primeiro grupo de características diz respeito àquelas que são inatas, isto é, ligadas ao próprio ecossistema da região, como as planícies áridas, a baixa precipitação, as altas temperaturas e o elevado grau de evapotranspiração (Rababa'a, 2012). O segundo grupo de características agrega aquelas que estão ligadas à atividade humana, como o crescimento populacional acelerado, o vazio na gestão eficiente dos recursos hídricos transfronteiriços, o uso de métodos de irrigação antiquados, o cultivo de culturas altamente exigentes em água e a falta de cooperação entre Estados ribeirinhos para a distribuição e partilha (Rababa'a, 2012).

O fenómeno da crise de água na região pode ser ainda explicado por diversos fatores como aumento de consumo de água (causado, em larga medida, pelo o melhoramento das condições de vida dos indivíduos que habitam a região), maior peso da indústria e do turismo na região, catástrofes naturais, largos períodos de seca, baixa precipitação, alguma extravagância no consumo de água, tanto para regadio, como para consumo doméstico, falta de regulação da distribuição, a poluição de fontes de diversas, alterações climáticas, condições políticas regionais e falta de cooperação entre os Estados ribeirinhos (Rababa'a, 2012). No geral, o uso dos recursos hídricos no Médio-Oriente é caracterizado por ser excessivo, com práticas que levam ao desperdício e à poluição de águas subterrâneas, causada pela excessiva dependência do sector agrícola e a dependência deste último de uma cultura de irrigação excessiva e más práticas agrícolas (MacQuarrie, 2004). Todos estes fatores colocam pressão sobre os recursos existentes e podem influenciar o aumento da tensão nas relações entre Estados vizinhos, principalmente porque algumas economias desta região dependem muitíssimo da agricultura como fonte geradora de riqueza (Ju'Ub, s.d.).

Dois pontos adicionais a reter são o facto de grande parte da água da região do Médio-Oriente ser usada para fins agrícolas (a agricultura continua a ser o sector predominante nas economias dos Estados da região) e o facto da bacia do rio Jordão ser

uma parte importante do conflito israelo-árabe (sendo uma área com algumas indefinições e situações contestadas). O rio Jordão é uma das principais fontes de água do Médio-Oriente, passa pela Cisjordânia, Israel e Jordânia e sua bacia é partilhada por estes três e pelo Líbano. A cooperação na gestão deste curso de água internacional pode considerar-se fundamental enquanto ponto de partida para se alcançarem soluções conjuntas para o problema da escassez de recursos hídricos que esta região sofre e, de acordo com Rababa'a (2012), para a resolução do conflito israelo-árabe. Efetivamente, ao nível histórico, a política no Médio-Oriente é marcada por deficitárias relações diplomáticas e, fundamentalmente, é uma região marcada por conflitos étnicos e desigualdades sociais (MacQuarrie, 2004). No geral, constatamos o facto de certos Estados defenderem veemente as suas fronteiras, levando a cabo uma política coerciva baseada na premissa da não-cooperação e não-partilha de recursos hídricos. Como resultado disso observamos, por exemplo, a posição da Turquia na defesa daquilo que considera um direito soberano sobre a bacia do Eufrates, ou a posição de Israel na ocupação da Cisjordânia (MacQuarrie, 2004).

As fontes de água no Médio-Oriente podem ser divididas em dois tipos: fontes tradicionais e não-tradicionais. As primeiras dizem respeito à chuva, água superficial e água subterrânea e a principal fonte de água não-tradicional é a água dessalinizada, obtida através do processo de dessalinização (Rababa'a, 2012). O aumento populacional, maior procura de água, a escassez, a má gestão e uso indevido dos recursos hídricos, são fatores que contribuem para o exacerbamento das tensões nesta região (Rababa'a, 2012). De acordo com o mesmo autor, uma das principais causas para escassez enfrentada por alguns Estados está relacionada pelo generalizado uso indevido das reservas de água existentes. Existem fatores específicos que contribuem para esta má gestão e subsequente uso indevido dos recursos hídricos, como i) o cultivo de culturas agrícolas que exigem elevadas quantias de água para rega (ex.: algodão, arroz, citrinos e alguns tipos de vegetais); ii) a ausência de barragens para a retenção de água e de sistemas de saneamento e de tratamento de águas residuais modernos e eficientes significa perdas de água que poderiam ser colmatadas; iii) a inexistência de políticas de racionamento de água, especificando o consumo individual diário; iv) a inexistência de boas relações entre Estados vizinhos e de acordos bilaterais/multilaterais entre os mesmos, respeitantes ao recursos hídricos existentes na região (o que leva a que cada um tente controlar a maior

parte possível da água partilhada entre eles) e v) a agricultura de subsistência em áreas em que a existência de água é limitada, o que pode levar à competição pelo recurso entre comunidades (isto acontece particularmente na Jordânia e na Palestina) (Rababa'a, 2012).

Para além dos fatores que contribuem para agravamento das tensões entre os Estados e aqueles que caracterizam os recursos hídricos da região, é ainda de notar que a problemática da escassez de água, em particular no Médio-Oriente, tem quatro dimensões: económica, política, jurídica e geográfica (Rababa'a, 2012). A situação económica difere entre bacias hidrográficas. Estas fazem parte das dinâmicas económicas que caracterizam cada Estado, que são influenciadas pela disponibilidade de água, ou pelo estado de desenvolvimento da sua economia (Rababa'a, 2012). A política é uma consequência da dimensão económica, principalmente porque a escassez de água tem sido usada como uma “arma política” e fator de pressão para a resolução de vários problemas existentes (Rababa'a, 2012). De acordo com Rababa'a (2012), os conflitos regionais podem, por um lado, complicar as relações entre as partes conflitantes ou, por outro, descontraí-las. Isto é possível verificar no caso do Iraque, que tem tomado uma posição mais descontraída nas exigências relativamente aos recursos hídricos para com a Turquia e a Síria, mesmo durante a Guerra Irão-Iraque (1980-1988) e no período posterior à Guerra do Golfo (1990-1991) (Rababa'a, 2012). O caso da bacia do rio Jordão é particularmente complicado ao nível da política de gestão da água, devido às relações conflituosas entre as partes envolvidas (Rababa'a, 2012). Os Montes Golã, sob ocupação e administração de Israel desde 1967, concentram importantes quantidades de água, especialmente nas zonas de maior elevação, uma vez que ficam cobertas por neve no inverno, o que é importante para a manutenção dos fluxos de água, e são dos locais onde existe maior precipitação (Rababa'a, 2012). As zonas ocupadas dos Montes Golã permitem a Israel controlar uma parte importante da bacia do rio Jordão e controlar parte do fornecimento de água à região (Rababa'a, 2012).

De acordo com Rababa'a (2012), no que toca à dimensão jurídica implicada nesta questão, o mecanismo jurídico de regulação neste âmbito são as Regras de Helsínquia Sobre o Uso das Águas de Rios Internacionais de 1966. Este mecanismo preenche a dimensão jurídica da escassez de água no Médio-Oriente e, apesar de não ser vinculativo, o autor argumenta que as mesmas são importantes uma vez que estabelecem o direito à água de uma população, tendo em consideração a dimensão histórica nesta relação.

Apesar disto, faz notar ainda que o direito internacional reconhece a soberania dos Estados relativamente aos recursos de água que os mesmos controlam (Rababa'a, 2012). Se no caso do rio Eufrates, a Turquia, enquanto Estado de montante, vinculou-se a um conjunto de tratados internacionais que obrigam à negociação dos termos em matéria de exploração da água do rio (o que significa que o facto de um rio se encontrar no território de um Estado não significa que o mesmo tem o direito incondicional sobre o mesmo), o que protege os Estados de jusante dos danos que um projeto empreendido pelo Estado de jusante possa causar, mediante o aviso-prévio e acordo sobre os aspetos desse projeto, no caso do rio Jordão não existe qualquer acordo, aceite por todas as partes ribeirinhas, para o estabelecimento da partilha deste rio (Rababa'a, 2012). A última dimensão desta problemática é a dimensão geográfica, sendo que, de acordo com Rababa'a (2012) a mesma caracteriza-se pelos seguintes fatores: a) o clima desértico da região, o que influencia os recursos existentes na mesma e b) as elevadas taxas de crescimento populacional verificadas na região.

Quanto à possibilidade de cooperação ou de conflito, é de notar que apesar de último cenário ser possível tanto na bacia do rio Eufrates, como na bacia do rio Jordão, é menos provável que se verifique na bacia do Eufrates. Neste caso, nenhum dos Estados ribeirinhos (Turquia, Síria e Iraque) tem como prioridade engajar em qualquer tipo de conflito pela água que possa comprometer a sua agenda, tanto internacional, como nacional (Rababa'a, 2012). O cenário de cooperação poderia ser atingido de forma mais imediata através de projetos conjuntos, que significassem um esforço concertado para a exploração do recurso da melhora forma para todas as partes. Mas, mesmo assim, no caso do rio Eufrates, verifica-se a existência de relações tensas entre Estados que partilham este rio (Rababa'a, 2012). O mesmo para o rio Jordão, onde as tensões têm escalado constantemente entre todas as partes e onde existem demasiadas divergências que, por agora, têm inviabilizado qualquer tipo de projeto de cooperação (Rababa'a, 2012). MacQuarrie (2004) caracteriza o Médio-Oriente num *“hotbed of endlessly intertwining conflicts”* (p. 57) – um viveiro de conflitos intermináveis alimentado por Estados que se têm dedicado à persecução de projetos unilaterais de desenvolvimento hídrico voltados para preservação do que uns consideram o seu direito legítimo e soberano no acesso à água (principalmente observado em certas ações levadas a cabo pelos Estados de montante) (MacQuarrie, 2004). De facto, sem uma visão incorporativa de interesses

orientada na direção de um regime de cooperação nas duas bacias principais que este trabalho se propõe a analisar, os conflitos pelo acesso e uso de água são cada vez mais prováveis de ocorrer, especialmente nesta atmosfera marcada por relações disfuncionais, mas, ao mesmo tempo, interdependententes nesta questão (MacQuarrie, 2004).

Em suma, tendo em conta as várias facetas e dimensões dos recursos hídricos no Médio-Oriente, é possível afirmar que estes são uma parte importante nos conflitos na região. O agravar do problema da escassez de água, e o conseqüente agravamento das tensões entre os Estados, deve-se a fatores-chave, como as alterações climáticas, que levam a secas e desertificação, especialmente nesta região marcada por uma limitação na água existente (Rababa'a, 2012). Existem locais particularmente mais propensos à verificação de conflitos e estes são o vale do rio Jordão, esta é uma região particularmente sensível que compreende vários Estados (Israel, Jordânia, Síria e Líbano) e a Palestina, e a bacia hidrográfica do rio Eufrates, palco de disputas entre a Síria, o Iraque e a Turquia (Rababa'a, 2012).

5.3. Análise do problema da escassez de água no Médio-Oriente

Já pudemos verificar que a região do Médio-Oriente é altamente suscetível a variações climáticas, que vão desde secas severas e frequentes a ocasionais e intensas chuvas e inundações (Brooks & Trottier, 2010). Em termos de distribuição do recurso, os principais sistemas hidrológicos na região são os seguintes: o aquífero da Montanha, o aquífero Costal, os rios costeiros que desaguam no mar Mediterrâneo, a bacia do rio Eufrates e os afluentes, a bacia hidrológica do rio Jordão (sendo que existem ainda outras fontes de água como as centrais de dessalinização localizadas ao longo da costa Mediterrânea e água provinda das centrais de tratamento de águas residuais, que é aproveitada para a agricultura) (Brooks & Trottier, 2010). Uma das principais fontes de obtenção de água no Médio-Oriente são os rios e as duas principais bacias hidrográficas da região são a do rio Eufrates e a do rio Jordão (não porque são as maiores em volume, mas porque as suas redes hidrográficas abrangem territórios de vários Estados). Apesar da bacia hidrográfica do rio Eufrates deter uma disponibilidade de água relativamente alta, é interessante verificar uma sequência de eventos, que aconteceram nos territórios em volta da mesma, que culminaram num conflito à larga-escala na região. Esta sequência

temporal interessante começa com a seca que aconteceu na região entre 2007 e 2010, que se seguiu da guerra civil síria, que se espalhou para a região e acabou ainda por atingir o Iraque (e o Líbano). Na bacia do rio Jordão, apesar desta atravessar uma situação de stress hídrico constante, não se verificou um conflito direto e aberto entre os Estados ribeirinhos (de notar que a faixa de gaza não se encontra abrangida pela bacia do rio Jordão) (Feitelson & Tubi, 2017).

A bacia do rio Eufrates estende-se desde a Turquia, até ao Iraque, passando pela Síria (Feitelson & Tubi, 2017). A Turquia, o Estado mais a montante do rio encontra-se numa posição geoestratégica reforçada, ao receber cerca de 90% do total da água disponível deste rio (Feitelson & Tubi, 2017). O rio Eufrates tem três afluentes que fluem da Turquia para a Síria – os rios Sajur, Balikh e Khabour (este último particularmente importante para os projetos hídricos da Síria) (Feitelson & Tubi, 2017). Por ser o Estado de montante, as políticas hídricas da Turquia afetam diretamente a Síria e o Iraque. Particularmente, a um nível internacional, a Turquia adotou uma posição de exercer a sua soberania sobre as águas que se encontram no seu território, independentemente de isso poder provocar assimetrias nos Estados de jusante. Contudo, é de notar que o Estado turco também tem procurado chegar a acordos com os Estados a jusante alinhados com a Diretiva-Quadro Água (2000/60/CE) (Feitelson & Tubi, 2017). A estratégia de cooperação com Estados ribeirinhos foi adotada para, numa primeira-mão, mitigar os efeitos do Projeto do Sudoeste da Anatólia (GAP – em turco Guneydogu Anadolu Projesi). O GAP é desenvolvido pela Turquia desde os anos 80 e tem por objetivo a transformação da região do sudoeste da Anatólia, criando uma rede de barragens hidroelétricas para produção de energia e irrigação de milhões de hectares localizados nessa região. Este projeto ambiciona a construção de 22 barragens, 13 centrais hidroelétricas e sistemas de irrigação, e é ainda responsável pelo reforço do controlo das fontes do rio Eufrates pela Turquia (reforçando, ainda mais, a sua posição dominante quanto aos outros Estados da bacia). Desde início, este projeto foi fonte de problemas diplomáticos entre os três Estados devido à retenção de água do rio Eufrates pela Turquia, sem acordo-prévio com os Estados a jusante. O protocolo bilateral de 1987 foi assinado

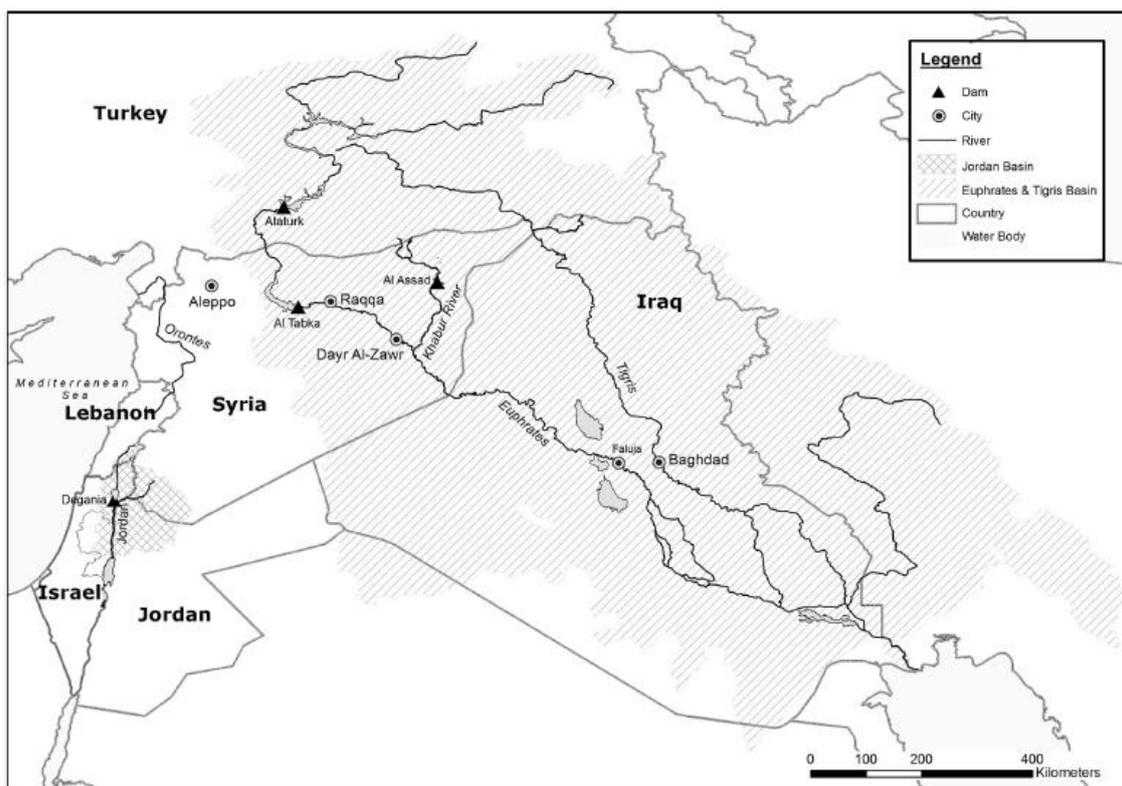


Imagem 2 – As bacias hidrográficas dos rios Eufrates e Jordão (Feitelson & Tubi, 2017)

entre a Turquia e a Síria de modo a atenuar os efeitos do GAP nas relações com a Síria e foi acordado que 500 m³/segundo de água iriam fluir para Síria (Feitelson & Tubi, 2017). Entre a Síria e o Iraque foi assinado um acordo em 1990 que alocava 58% desde fluxo de água para o Iraque. Com a mediação da União Europeia, a Turquia procedeu ainda a assinatura de Memorandos de Entendimento com a Síria e com o Iraque em 2009, que almejavam a cooperação transfronteiriça nas questões da utilização eficiente de recursos hídricos, combate à seca, restauração da qualidade da água, entre outras (Feitelson & Tubi, 2017).

A Síria encontra-se numa situação de stress hídrico, sendo que, no ano de 2017, estavam somente disponíveis 919.5 mil m³ de água, per capita. A agricultura sempre foi um fator significativo na económica síria, que se encontra bastante dependente da capacidade de irrigação proveniente do rio Eufrates (MacQuarrie, 2004). As três dimensões da escassez ambiental também se encontram presentes neste caso: quanto à procura, existiu um aumento pela procura dos recursos hídricos devido ao crescimento

das atividades económicas, o que levou à modificação da qualidade e quantidade dos recursos hídricos, verificando-se a escassez induzida pelo fornecimento; a escassez estrutural é causada pela ocupação dos Montes Golã, por Israel, e, tendo em conta que estes são a maior fonte de fornecimento de água da Síria, faz com que exista uma limitação no acesso a este recurso (Santos, 2013). Os Montes Golã e os recursos hídricos neles localizados tem extrema importância na política externa síria e são sempre ponto de discussão entre ambos os Estados (Santos, 2013). Desde os anos 80, as políticas hídricas na Síria têm tido como principal enfoque a concretização da autossuficiência alimentar (Feitelson & Tubi, 2017) e o regime Baath investiu no avanço da agricultura intensiva para cumprir esse objetivo. Assim, a economia síria tornou-se altamente dependente do setor – em 2007 a agricultura contribuía para 17.5% do PID sírio e em 2000 estimativas apontavam que 40 a 50% da população síria estava empregada nesse mesmo setor (Feitelson & Tubi, 2017). A larga expansão dos sistemas de irrigação, a má gestão e a corrupção contribuíram para a sobre-exploração dos recursos hídricos na Síria, com a exploração dos mesmos a ser realizada a níveis insustentáveis para a sua renovação (Feitelson & Tubi, 2017). Em conjunto com a construção das barragens pela Turquia, que retiveram parte do fluxo de águas para território sírio, bem como a exponencial diminuição de reservas subterrâneas de água, levaram ao empobrecimento da região nordeste causado pelo esgotamento das reservas hídricas (Feitelson & Tubi, 2017).

Dos três Estados localizados na bacia do rio Eufrates, o Iraque é o que se localiza mais a jusante. Além de não ser tão dependente do rio Eufrates, porque é servido pelo rio Tigre, nos anos 70 o governo iraquiano decidiu desenvolver o setor hídrico do país através da aplicação dos lucros da produção de petróleo e, assim, melhorar as condições para o alcance da segurança alimentar no país (Feitelson & Tubi, 2017). A gestão hídrica no Iraque foi gravemente afetada pelas guerras do Golfo, principalmente pela segunda guerra do Golfo (2003) que levou ao colapso do sistema de gestão de água iraquiano, verificando-se a deterioração da qualidade da água do rio Eufrates.

Total renewable water resources per capita (m3/inhab/year)	
	2013-2017
Asia Middle East Arabian Peninsula	
Bahrain	77.7K (2017)
Kuwait	4.834K (2017)
Oman	302K (2017)
Qatar	21.98K (2017)
Saudi Arabia	72.86K (2017)
United Arab Emirates	15.96K (2017)
Yemen	74.34K (2017)
Asia Middle East Caucasus	
Armenia	2 652K (2017)
Azerbaijan	3 529K (2017)
Georgia	16 189K (2017)
Asia Middle East Iran (Islamic Republic of)	
Iran (Islamic Republic of)	1 688K (2017)
Asia Middle East Near East	
Iraq	2 348K (2017)
Israel	213.9K (2017)
Jordan	96.58K (2017)
Lebanon	740.4K (2017)
Occupied Palestinian Territory	170.1K (2017)
Syrian Arab Republic	919.5K (2017)
Turkey	2 621K (2017)

Imagem 3 – Total de recursos hídricos, per capita, em milhares de r
AQUASTAT - FAO's Global Information System on Water and Agriculture)

No período da seca de 2007-2010, a Síria e o Iraque foram severamente afetados. Durante essa época, a rentabilidade das colheitas de cereais na Síria diminuiu entre 47-67%, com vários agricultores a verem as suas colheitas a desaparecerem por completo e os pastores a perder cerca de 80% do gado (Feitelson & Tubi, 2017). Isto levou a um aumento do preço do trigo, arroz e gado, com a Síria a ver-se obrigada à importação massiva de trigo. Esta crise atingiu mais fortemente o nordeste do país, mas também se alastrou para as regiões do sul da Síria (Feitelson & Tubi, 2017). Para além do aumento dos preços dos bens de consumo, também se observou, como um impacto da seca, migração regional – cerca de 1.5 milhões de pessoas migraram do nordeste da Síria para as cidades, sendo que a estes números se juntaram entre 1.2 a 1.5 milhões de refugiados iraquianos que chegavam ao país no início da seca (Feitelson & Tubi, 2017).

No Iraque, entre 2007 e 2009, verificou-se uma redução nas indústrias pecuárias e agrícolas, com as colheitas produção de alimentos a diminuir entre 40 e 45% e foi necessário recorrer à importação para fazer face a essa diminuição (Feitelson & Tubi, 2017). Os agricultores migraram para centros urbanos, por si só com diversos problemas ao nível socioeconómico, o que acabou por agravar tensões sociais contra o governo iraquiano (Feitelson & Tubi, 2017). Esta situação de fragilidade, em conjunto com uma situação de perturbação política, facilitou que o conflito na síria se espalhasse para o norte do Iraque em 2014. Se no conflito da Síria podemos encontrar uma ligação com o período de seca vivido entre 2007 e 2010, no conflito no Iraque essa ligação não é tão óbvia, apesar de ambos os Estados terem sido fustigados pelos os efeitos da seca. Dos três Estados pertencentes à bacia do Eufrates, a Turquia foi o menos afetado pela seca – de acordo Feitelson & Tubi (2017) não existe evidência de migrações em larga escala e os focos de violência existentes entre a Turquia e o Partido dos Trabalhadores do Curdistão (PKK), em julho de 2015, deveram-se ao surgimento do Estado Islâmico do Iraque e do Levante (EIIL) e ao fluxo de refugiados para a Turquia e não propriamente à situação de seca vivida na bacia. O uso da água como uma arma de guerra foi realizado tanto durante a guerra civil síria, como pelo EIIL. Durante a ocupação de uma porção central do rio Eufrates, na Síria e no sul do Iraque, o EIIL fechou as comportas da barragem de Nuaimiyah em Fallujah, em abril de 2014, o que resultou na inundação das zonas adjacentes e no corte do fornecimento ao sul do Iraque (Feitelson & Tubi, 2017). Esta instrumentalização da água do Eufrates não só levou a uma maior redução do caudal do rio, como teve graves consequências na agricultura e na produção de energia (Feitelson & Tubi, 2017).

A parte sul do rio Jordão é partilhada por três partes – Israel, Jordânia e Cisjordânia – e a bacia do Jordão é das que tem menor disponibilidade de água no mundo devido ao baixo *input* de água e à barragem de Degania que divide o rio e separa a parte sul do rio da sua principal fonte natural (Feitelson & Tubi, 2017). A barragem de Degania é controlada por Israel, o que faz com que este Estado controle o fluxo de água da parte sul do rio Jordão, em conjunto com a Síria, que construiu barragens no rio Yarmouk, o principal tributário do rio Jordão (Feitelson & Tubi, 2017). A água sempre foi fonte de tensão entre os Estados da região, principalmente durante os anos 50 e 60. Contudo, com o assinar dos acordos de paz de 1994, entre Israel e Jordânia, e dos Acordos de Oslo, entre

Israel e os palestinianos (apesar de só tocar as questões de recursos hídricos subterrâneos e não o rio Jordão), essas tensões foram aliviadas (Feitelson & Tubi, 2017).

A Jordânia é o país com maior escassez hídrica localizado na parte sul da bacia do rio Jordão (ver imagem 3 – neste Estado somente estão disponíveis 56.98 mil m³ de água, *per capita*) e é uma situação que se tem agravado com as vagas de refugiados palestinianos, iraquianos e sírios que o país tem recebido desde os anos 90. Um alívio do stress hídrico acontece com a assinatura dos acordos de paz entre Israel e a Jordânia em 1994. Com este tratado, a Jordânia conseguiu obter uma maior alocação de água dos rios Yarmouk e Jordão e a Israel foi permitido continuar a utilizar as águas subterrâneas no Vale do Arava (Feitelson & Tubi, 2017). Um acordo assinado em dezembro de 2017 entre Israel e a Jordânia avança a cooperação entre estes dois Estados, com a Jordânia a ter direito entre 30 e 50 milhões de água do rio Jordão (para distribuir na parte norte do país com mais necessidades hídricas e com maior pressão demográfica) e a construir a central de dessalinização de Aqaba, na costa do Mar Vermelho, com a qual Israel tem direito a 30 a 50 milhões de m³ de água por ano para empregar na região do Arava (Feitelson & Tubi, 2017). A principal diferença entre a Jordânia e as restantes partes que beneficiam da bacia do Jordão é o facto da economia jordana estar pouco dependente de recursos sensíveis às alterações climáticas – em 2007, o setor agrícola somente tinha um peso de 2.8% no PIB e detinha 3% do emprego (Feitelson & Tubi, 2017).

A população residente na Palestina tem acesso a 170.1 m³ de água *per capita* por ano, dados de 2017 (de acordo com o *AQUASTAT – FAO's Global Information System on Water and Agriculture*) – o que significa que esta população atravessa uma situação de escassez hídrica absoluta. A escassez hídrica na Palestina verifica-se nas três vertentes: no campo da oferta, causada pela contaminação, salinização e esgotamento do maior aquífero que fornece água à Palestina; no campo da procura, com o constante crescimento da busca por recursos hídricos; e no campo estrutural, pelos constrangimentos que Israel impõe aos territórios ocupados da Palestina quanto ao consumo de água (como a proibição da exploração de poços sem permissão israelita) (Santos, 2013). A população que habita nos territórios palestinianos tem acesso a uma ínfima parte da água utilizada pelos israelitas, que se encontra em território palestino, mas é controlada por Israel (Santos, 2013). Por isso, a água tem sido uma peça fundamental na política externa na Palestina, sendo frequentemente abordada em negociações entre as partes (Santos, 2013). A agricultura é

o principal setor da economia da Autoridade Nacional Palestiniana (ANP) e a dependência desta atividade é maior do que nas economias jordana e israelita (Feitelson & Tubi, 2017). Em 2013, a agricultura empregava 11,5% da população ativa e constituía 3,5% do PIB palestino (Feitelson & Tubi, 2017). A vulnerabilidade dos palestinianos aos fenómenos climáticos não só se prende com as ações levadas a cabo por Israel, que controla maior parte do fluxo de água para a Cisjordânia e o acesso a este território pelos agricultores palestinianos aos campos agrícolas e mercados que estão sob sua administração israelita, mas, também, pelo facto de os sistemas de irrigação estarem fortemente subdesenvolvidos e a agricultura palestiniana se encontrar altamente dependente da chuva (Feitelson & Tubi, 2017).

As diferenças socioeconómicas entre Israel e a Palestina são gritantes – o PIB de Israel supera largamente os PIBs de Gaza e Cisjordânia, as necessidades básicas (eletricidade, habitação, acesso ao emprego, à saúde, educação e infraestruturas) estão amplamente cobertas no território israelita e o acesso a água para uso doméstico também está disponível para todos os cidadãos israelitas (Brooks & Trottier, 2010). Contudo, os palestinianos não tem acesso à água na forma mínima de acordo com o que está convencionado internacionalmente (50 litros por pessoa por dia, sendo 20 litros de água potável para consumo e 30 litros para uso doméstico), e são altamente dependentes da agricultura, tanto para sustento ao nível individual, como em valores do PIB (Brooks & Trottier, 2010). Ao nível da gestão dos recursos hídricos, a mesma está centralizada em Israel, ao contrário do que acontece nos territórios palestinos, mas tem sido bastante influenciada pelo contencioso político que marca as relações entre as duas partes (Brooks & Trottier, 2010). Mas também o Estado de Israel é afetado por uma situação de escassez hídrica absoluta, uma vez que as suas reservas são 213.9 mil m³ de água, per capita, por ano (de acordo com o *AQUASTAT – FAO's Global Information System on Water and Agriculture*). Entre 2012 e 2017, os recursos de Israel diminuíram consideravelmente, de 1155 m³ per capita por ano para 213.9 mil m³ per capita por ano. Face a esta situação, Israel tem tomado uma posição mais agressiva, de modo a poder reter o máximo de recursos possível, usando a força militar para impedir as populações sírias e palestinianas de acederem aos recursos (Santos, 2013). Quanto às dimensões da escassez, estas verificam-se no campo da oferta uma vez que, segundo Santos (2013), os recursos hídricos somente são renovados durante a época da chuva e já se encontravam bastante afetados pela seca,

o que compromete a qualidade e a quantidade disponível de água. Também na vertente da procura, a escassez é causada pelo crescimento da população, combinado com a estagnação da quantidade de recursos hídricos (Santos, 2013). Contudo, pelo facto de Israel monitorizar e controlar a distribuição de água, a dimensão da escassez estrutural não se verifica no caso deste Estado (Santos, 2013). De facto, Israel tem sido o principal utilizador da água do rio Jordão desde a conclusão do Aqueduto Nacional de Israel em 1964, que transporta água para o sul do país, principalmente para irrigar as plantações nas proximidades do Deserto do Neguev e abastecer os colonatos israelitas em Gaza (Rodrigues, 2006). Este aqueduto é o canal principal do sistema que reúne numa rede integrada as fontes de água potável de Israel e cuja fonte principal é o Mar da Galileia. A política hídrica de Israel foi marcada por dois desenvolvimentos: a construção do Aqueduto Nacional, que permitiu a transformação da economia israelita, de agrícola para industrial, e pelos projetos de dessalinização – em 2000, potenciada pelos efeitos da seca extrema de 1999-2001, o governo israelita toma a decisão de avançar com projetos de construção de centrais de dessalinização de modo a poupar a água da bacia do rio Jordão (Feitelson & Tubi, 2017). A capacidade de Israel em dessalinizar a água do mar contribuiu para flexibilidade das fontes de fornecimento de água do país. De acordo com Feitelson e Tubi (2017), esta flexibilidade, em conjunto com o interesse de Israel em diminuir as tensões nas relações com a Jordânia e com os palestinianos, levou a que Israel aumentasse as quantidades convencionadas de água para a Cisjordânia (mais 30 milhões de m³/ano do que estava estipulado no Acordo de Oslo I) e Jordânia (mais 50 milhões m³/ano). De facto, após a ocupação da Cisjordânia e da faixa de Gaza em 1967, Israel aumentou o fornecimento de água a estas regiões, mas, ao mesmo tempo, dificultou a capacidade os palestinianos extraírem água do aquífero da Montanha, situado por baixo da Cisjordânia, e a capacidade de utilizarem as águas do rio Jordão. Com o Acordo de Oslo II de 1995 foi criado o Comité Conjunto da Água Israelo-Palestino (*Joint Water Committee*) (artigo 40.º) e a ANP assumiu o controlo de algumas infraestruturas. Este comité operou até 2010, quando a ANP boicotou o Comité devido à deterioração das relações entre as partes (Feitelson & Tubi, 2017). Apesar disto a cooperação técnica continua e este Comité “tem tido a função de proteger, regular e aprovar todos os projetos relacionados com os recursos hídricos da Palestina e todos aqueles partilhados com Israel” (Santos, 2013, p. 51).

Em comparação com a bacia hidrológica do rio Eufrates, a seca de 2007-2010 produziu efeitos limitados na bacia do rio Jordão. A Parte mais severamente afetada por este fenómeno foram os palestinianos, que sofreram graves perdas económicas com a produtividade das colheitas a cair entre 35 e 40% entre 2007 e 2008 (Feitelson & Tubi, 2017). Tanto Israel, como a Jordânia, experienciaram efeitos mais amenos da seca, sendo que apesar das dificuldades atravessadas pelos agricultores, não houve evidência de migrações a larga escala, perdas económicas significativas, ou crise económica. Fracos ou leves, os impactos desta crise na bacia refletiram-se numa resposta societal positiva no geral, isto é, não se verificaram fluxos migratórios significativos, nem irromperam conflitos entre os Estados ribeirinhos e uma cooperação semiformal, ao nível técnico e do transporte de água, manteve-se (Feitelson & Tubi, 2017).

5.4. A evolução histórica das disputas, das partilhas e dos acordos hídricos no Médio-Oriente: as bacias hidrográficas dos rios Eufrates e Jordão

5.4.1. A bacia do rio Eufrates

Uma das principais disputas entre os Estados ribeirinhos ao nível da bacia do rio Eufrates é o plano GAP. Tanto a Síria, como o Iraque, argumentaram contra o mesmo, principalmente, quanto à diminuição de fluxo de água para jusante. As reações da Síria e do Iraque a este projeto exemplificam os desafios enfrentados pelos Estados ribeirinhos em alcançar qualquer grau de colaboração sobre os recursos hídricos de uma bacia hidrográfica (Stoll, Wirsing, & Jasparro, 2013). Esses desafios incluem a competição entre interesses estratégicos dos Estados (os usos pretendidos dos recursos hídricos podem ser conflitantes, por exemplo um Estado pode pretender aumentar a sua “segurança alimentar” e outro Estado pretender a geração de energia hidroelétrica), o contexto interno político de cada Estado ribeirinho e as tensas relações bilaterais, devido a conflitos regionais generalizados (Stoll, Wirsing, & Jasparro, 2013). Mais propriamente, as relações entre os Estados da bacia do rio Eufrates têm sido marcadas por disputas fronteiriças, pelo âmbito transfronteiriço de certas afiliações e lealdades étnico-religiosas, e uma dinâmica de alegações de apoios aos oponentes de cada regime dominante por um, ou mais, Estados vizinhos (Stoll, Wirsing, & Jasparro, 2013). Estes são os principais pontos que sempre dificultaram a capacidade destes Estados em encontrar pontos de partida comuns para a criação de um sistema de gestão integrado,

especialmente no que toca aos usos estratégicos de água, que defina os termos para o desenvolvimento do rio Eufrates (Stoll, Wirsing, & Jasparro, 2013). Como um sistema de gestão integrado ainda não foi alcançado, a água continua a ser fonte de desentendimento e tensão entre estes Estados ribeirinhos.

Outra das principais fontes de desacordo entre os Estados que partilham a bacia do rio Eufrates reside na posição que cada Estado adota em relação aos seus direitos territoriais (Stoll, Wirsing, & Jasparro, 2013). A Turquia rege-se pela teoria da soberania territorial absoluta, o que permite que este Estado utilize as águas do rio em qualquer forma que considere apropriada (Stoll, Wirsing, & Jasparro, 2013). Por sua vez, o Iraque segue a teoria da integridade territorial absoluta e avança a importância de os Estados que se encontram numa posição superior no rio permitirem ao Estado iraquiano o acesso a um volume e fluxo de água interrupto (Stoll, Wirsing, & Jasparro, 2013). Para além do debate existente quanto aos direitos sobre a bacia do rio Eufrates, os seus Estados ribeirinhos têm, ainda, diferentes prioridades para a utilização deste rio. Como já foi referido, a Turquia avançou com o projeto GAP, a Síria tem visto o desenvolvimento do setor hídrico como uma forma de aumentar a sua “segurança alimentar” e o Iraque tem alta dependência das águas do rio Eufrates para fazer face às suas necessidades hídricas, principalmente no que toca ao setor agrícola – pelo que a redução do fluxo de água para o seu território é uma ameaça direta para a produção agrícola do país (Stoll, Wirsing, & Jasparro, 2013).

A competição entre interesses e usos dos recursos hídricos, bem como as diferentes aceções que os Estados desta bacia possuem quanto aos seus direitos hídricos/territoriais, tem traçado um caminho com vários momentos de tensão considerável entre as partes (que envolvem frequentemente o posicionamento de tropas nas fronteiras e ameaça de conflito armado) (Stoll, Wirsing, & Jasparro, 2013). Por exemplo, em 1974, a finalização da construção da Barragem de Tabqa pela Síria levou a uma redução do fluxo de água do rio Eufrates para o Iraque em quase 67% – esta redução no fluxo levou a protestos pelo Estado iraquiano, que posicionou tropas na fronteira entre os dois Estados (movimento este igualado pela Síria), e as ligações aéreas entre os dois Estados foram interrompidas (Stoll, Wirsing, & Jasparro, 2013). Este impasse foi resolvido com a mediação da Arábia Saudita, que conseguiu que as partes chegassem a acordo, e que a Síria aumentasse o fluxo de água da barragem de Tabqa para o Iraque (Rababa’a, 2012); a União Soviética,

também acalmou a crise e convenceu os dois Estados vizinhos a interromper o envio de tropas para a fronteira sírio-iraquiana (Stoll, Wirsing, & Jasparro, 2013). Como já foi referido, o projeto GAP da Turquia foi largamente protestado. A Síria, em protesto à Barragem de Ataturk prevista pelo GAP, começou a apoiar vários grupos separatistas curdos, como o PKK, quando a Turquia ignorou os protestos sírios a esta barragem (Stoll, Wirsing, & Jasparro, 2013). A resposta inicial da Turquia passou pela ameaça no corte total do fornecimento de água do rio Eufrates para a Síria, mas depois acabou por acordar em entrar em conversas com o Estado sírio (Stoll, Wirsing, & Jasparro, 2013). Em junho de 1987, a Turquia e a Síria assinaram um protocolo no qual a Turquia garantia a manutenção do fluxo do rio Eufrates para a Síria a um valor de 500 m³ de água/segundo (Stoll, Wirsing, & Jasparro, 2013). Quanto ao Iraque, é de verificar que este Estado é bastante afetado pelas problemáticas e tensões que afetam o fluxo de água do rio Eufrates. Isto, pelo seu nível crónico de escassez de água, induzido tanto pela sua localização geográfica, como pelas alterações climáticas, mas também pelas barragens construídas pela Síria e pela Turquia, nos rios Tigre e Eufrates que limitam o fluxo de água para território iraquiano (Rababa'a, 2012).

Apesar de nenhuma destas situações de tensão descritas ter originado um conflito armado, os Estados ribeirinhos avançaram com a movimentação de tropas, com vista àquilo que consideravam como necessidade de proteção dos seus interesses nacionais. Apesar da aparência iminente de conflito armado, ambas as situações culminaram em acordo e diplomacia (através da mediação ou conversas bilaterais) que ajudou a resolver essas tensões. Stoll, Wirsing e Jasparro (2013) fazem notar que, desde o século XX, as relações entre estes Estados ribeirinhos têm sido muitas vezes tensas e marcadas pela ameaça de conflito, mas estes Estados também se têm esforçado para encontrar mecanismos para a cooperação face às suas reivindicações e necessidades concorrentes. As primeiras negociações que decorreram foram para o estabelecimento da *Franco-British Convention on certain points connected with the mandates for Syria and the Lebanon, Palestine and Mesopotamia* (assinada a 23 de dezembro de 1920) que afirmava que quaisquer planos para trabalhos de irrigação levados a cabo pela Síria, que poderiam afetar o Iraque, tinham que ser examinados por uma comissão criadas por estes dois Estados (MacQuarrie, 2004). Várias tentativas de regulação têm sido levadas a cabo pelos Estados ribeirinhos, através de uma série de tratados e acordos, tanto bilaterais, como de

bacia (Stoll, Wirsing, & Jasparro, 2013). Alguns desses acordos são o Tratado de Lausanne de 1923, no qual a Turquia concordou em consultar o Iraque antes de prosseguir com um projeto na bacia dos rios Eufrates e Tigre; o Tratado de Alepo de 1930, que teve como objetivo garantir os direitos da Síria ao rio Eufrates – é de notar que este foi um passo especialmente importante uma vez que, já por várias vezes, a Turquia tinha ameaçado cortar o fluxo de água para a Síria, alegando a falta de compromisso do lado sírio em manter os acordos sobre segurança na região, particularmente no que toca à contenção da atividade curda (Rababa'a, 2012); o Protocolo Franco-Turco de 1930, que estipulava que a Turquia e a França deviam coordenar o desenvolvimento do projetos ao longo do rio Eufrates; o Tratado de Amizade e Boa Vizinhança de 1946, assinado entre a Turquia e o Iraque, que reiterava os princípios estipulados no Tratado de Lausanne de 1923 e convocava as partes à partilha de informação técnica sobre os rios Eufrates, Tigre e os seus afluentes; o acordo informal de 1987 entre a Turquia e a Síria, que garantia à Síria um fluxo do rio Eufrates mínimo de 500 metros³/segundo; e o acordo entre a Síria e o Iraque de 1990, que procedeu à divisão das águas do rio Eufrates entre estes dois Estados (Stoll, Wirsing, & Jasparro, 2013). O Tratado de Amizade e Boa Vizinhança de 1946 ofereceu o primeiro instrumento jurídico de cooperação relativamente à bacia do rio Eufrates (apesar de ignorar a Síria), sendo que possuía elementos que tornavam possível a cooperação, e ainda continha as disposições que criavam uma versão embrionária daquele que mais tarde se torna o *Joint Technical Committee (JTC)*⁶⁴ – uma tentativa de cooperação para a gestão de recursos hídricos (MacQuarrie, 2004, Stoll, Wirsing & Jasparro, 2013). Mais tarde, em 1965, o JTC reúne de forma trilateral pela primeira vez em 1965 para debater as principais preocupações das três partes: o enchimento da barragem de Keban na Turquia, os planos da Síria para a barragem de Tabqa e barragem de Haditha no Iraque (MacQuarrie, 2004). Este Comité foi idealizado como um mecanismo para facilitar a partilha de dados sobre cursos de água, bem como para coordenar o desenvolvimento de projetos hídricos, como a construção de barragens e sistemas de irrigação (Stoll, Wirsing, & Jasparro, 2013). O JTC volta a reunir-se em 1983

⁶⁴ O Protocolo n.º 1 deste Tratado refere a colaboração de especialistas técnicos (*technical experts*) iraquianos e turcos para o estabelecimento de estações de observação e para a construção de obras de conservação e para assegurar a manutenção de um abastecimento de regular de água, sendo que estas estações deveriam ser instalada em território turco para registo do fluxo de água dos rios Tigre e Eufrates, que deviam ser comunicados estes resultados ao Iraque. (Disponível em https://www.internationalwaterlaw.org/documents/regionaldocs/Iraq-Turkey-Friendship_1946.pdf)

(para discutir o GAP e, particularmente, a construção da barragem de Atatürk e as suas consequências a jusante) e após 16 reuniões, em 1993, o JTC reúne-se pela última vez (MacQuarrie, 2004). As reuniões cessaram devido às discussões entre os Estados ribeirinhos, uma vez que os mesmos não acordavam quando ao mandato do Comité⁶⁵ (Stoll, Wirsing, & Jasparro, 2013). Para além desta questão, várias considerações políticas (por exemplo o apoio da Síria a grupos militares curdos opositores ao governo turco) impediram a continuação do trabalho do Comité que, em 1993, parou de se reunir (Stoll, Wirsing, & Jasparro, 2013). Em 2008, os três Estados ribeirinhos tentaram revitalizar o conceito do JTC e criaram um instituto da água para abordar algumas preocupações comuns, contudo tem sido difícil para estas manter qualquer nível de cooperação e colaboração em matéria de gestão de cursos de água transfronteiriços (Stoll, Wirsing, & Jasparro, 2013).

De facto, a história de conflitos políticos e ideológicos entre estes Estados tem tornado a cooperação técnica bastante difícil. Além disto, as próprias condições políticas internas dos Estados impedem tentativas de negociação de um acordo hídrico – por exemplo, a guerra civil síria e a instabilidade política no Iraque, impedem que a colaboração no âmbito dos recursos hídricos seja um assunto colocado nas agendas internas dos Estados e, muito menos, uma prioridade. Os interesses nacionais conflituosos, a história de tensão entre os Estados ribeirinhos, as visões diferentes quanto aos direitos e privilégios sob o direito internacional e uma região destabilizada politicamente, são todos aspetos que tornam difícil a existência de um acordo hídrico viável, abrangente e detalhado (Stoll, Wirsing, & Jasparro, 2013).

5.4.2. A bacia do rio Jordão

A água sempre ocupou um lugar principal nos conflitos do Médio-Oriente, principalmente, nos conflitos israelo-árabe e israelo-palestiniano. A água pesa na altura

⁶⁵ Isto refere-se, principalmente, à questão da definição da bacia do rio Eufrates-Tigre – estes Estados desde sempre discordam quanto à mesma. O Iraque e Síria argumentam que estes rios devem ser considerados separadamente, enquanto que a Turquia insiste que estes rios devem ser tratados como uma unidade, uma vez que ambos nascem na Turquia e convergem mais tarde, na cidade Iraquiana Al-Qurnah, formando o rio Shatt al-Arab, que desagua no Golfo Pérsico. Os Estados ribeirinhos não acordavam quanto ao mandato do *Joint Technical Committee* uma vez que eram incapazes de concordar quanto à questão descrita, isto é, a definição do âmbito do Comité quanto as bacias dos rios Eufrates e Tigres: se deviam ser tratadas em conjunto ou separado (Stoll, Wirsing, & Jasparro, 2013).

das negociações, sendo um instrumento de política externa, devido ao seu nível de escassez e importância à vida humana. No caso dos Estados do Médio-Oriente, a água tem um papel relevante nas ações dos mesmos, pois é, por muitos, considerada um assunto com interesse para a segurança nacional. Muitas vezes observada como o ponto inicial do conflito israelo-árabe, um dos marcos mais significativos para região é a Declaração de Balfour de 1917. Esta teve como objetivo a criação de uma zona judaica na Palestina, contudo, mantendo os direitos da população árabe residente (Santos, 2013). Em 1947, o processo, que se inicia com declaração de Balfour, culmina com a criação do Estado de Israel. Já o debate em torno da questão dos recursos hídricos no Médio-Oriente inicia-se em 1964 quando Israel começa a retirar água do Rio Jordão, com o objetivo de a desviar para o seu aqueduto nacional. Este desvio de água do rio Jordão leva a uma redução da quantidade de água disponível para restantes os Estados ribeirinhos. A resposta destes passa pelo desenvolvimento de um plano de desvio da mesma água, antes que esta chegasse a território israelita, que é boicotado por Israel, que procede ao desmantelamento e ao ataque das construções desenvolvidas pelo plano árabe (Santos, 2013).

Com a Guerra dos Seis Dias de 1967, Israel anexa os Montes Golã, passando a controlar vários rios, como o Yarmouk e o Jordão, o mar da Galileia, a dominar a Península do Sinai, e anexa, também, a Cisjordânia e a Faixa de Gaza (onde se encontram diversos aquíferos, importantes fornecedores de água a Israel), passando, assim, a controlar os recursos hídricos palestinos (Santos, 2013). A partir desse momento, Israel emite uma série de ordens militares com o objetivo de controlar os recursos hídricos palestinos (Santos, 2013). Primeiramente, o Estado israelita institui quotas para o uso da água no território palestino; posteriormente, emite a primeira ordem militar (número 58), que impõe que todas as terras na Palestina que tenham poços, em que o dono esteja ausente, passem para domínio israelita (Santos, 2013). A ordem número 92 transfere todos os poderes sobre a água da Palestina para a figura de um comandante militar israelita, a ordem militar número 158 de 1967 proíbe a construção de novos poços e outras infraestruturas hídricas palestinas sem uma permissão especial e ordem número 291 de 1968 limita o acesso à água para irrigação das terras palestinianas e institui o pagamento de taxas para uso de certas estações de água (Santos, 2013). No período pós-Guerra dos Seis Dias, a ONU tenta repor a legalidade quanto aos territórios ocupados por Israel através de resoluções que compeliavam Israel a respeitar o direito internacional. A resolução

do Conselho de Segurança S/RES/242 de 22 de novembro de 1967, numa tentativa de instituir a paz entre os Estados da região, estabelece que Israel devia retirar-se dos territórios ilegalmente ocupados na guerra e respeitar as suas fronteiras originais (Santos, 2013). Essas resoluções são desrespeitadas e ignoradas por Israel, uma vez que este Estado pretendia manter uma posição forte quanto ao controlo de recursos hídricos da região (Santos, 2013). Apesar de, no final da Guerra dos Seis Dias, ter sido assinado um armistício pelas partes, nunca se chegou a verificar uma situação de paz efetiva negociada entre as mesmas e, por isso, as animosidades e tensões entre os Estados não foram resolvidas. Em junho de 1968, o Egito inicia hostilidades através de uma ofensiva contra a linha de defesa israelita situada no canal do Suez, com o objetivo principal de fazer Israel retirar-se da Península do Sinai. A Guerra do Desgaste é caracterizada pelo foco no canal do Suez, que durante a guerra é alvo de largas ofensivas e ataques aéreos, e termina em 1970 com Israel a ocupar a Península do Sinai e, novamente, sem um acordo de paz permanente e eficaz (Santos, 2013). É possível observar os Montes Golã e a Península do Sinai como principais focos de tensão do Médio-Oriente. Estas zonas são valiosas, tanto a nível territorial, como ao nível dos recursos hídricos, pelo que a posse da Península do Sinai, e consequentemente, do canal do Suez, do estreito de Tiran e do golfo de Aqaba, é essencial para um Estado da região conseguir vantagens geoestratégicas em relação aos demais. A Guerra do Yom Kippur (1973) é iniciada pelos Estados árabes da região, motivados pela vontade de querem reconquistar os Montes Golã e a Península do Sinai, territórios ocupados por Israel em 1967. No rescaldo do conflito, Israel conseguiu adquirir mais território a oeste do canal do Suez, o que envolveu perdas territoriais para a Síria, e o Egito não conseguiu reaver a totalidade da Península do Sinai (Santos, 2013).

A população palestina encontra-se numa situação cada vez mais precária, com a constante diminuição no acesso a recursos hídricos. A pobreza e as desigualdades aumentam devido à pressão exercida por Israel nos recursos hídricos em território palestino – isto verifica-se, por exemplo, através da imposição de quotas especiais de drenagem de poços de água aos palestinos, sendo que, se essas fossem ultrapassadas, a população teria que pagar multas (Santos, 2013). Esta situação de pobreza hídrica tem como principal resultado o aumento de fluxo de refugiados palestinos, que sofrem da privação de recursos (Santos, 2013). Em 1981, Israel anexa de forma oficial os Montes Golã e prossegue com a limitação dos recursos hídricos aos Estados da região, o que

propicia a condenação da ONU por estas ações. Em 1982, os recursos hídricos palestinos passam a ser controlados pela Mekorot (companhia nacional de água israelita), que os explora de uma forma extrema e procede ao desvio de água para colonatos israelitas. Esta situação de contínua diminuição da água disponível para a Palestina mantém-se e, em 1986, Israel reduz as quotas dos palestinianos para drenagem dos poços de água em 10%, o que contribui para o agravamento das condições de escassez da população (Santos, 2013).

A Intifada de 1987 constitui um momento de revolta palestiniana contra Israel e a sua política de controlo. Este confronto prolonga-se até 1993 e é um importante marco nas negociações israelo-palestinianas, uma vez que acaba por levar à assinatura dos Acordos de Oslo (Santos, 2013). Este percurso cronológico interessa porque é com os Acordos de Oslo que é levada a cabo uma primeira tentativa de instituição de uma política hídrica vinculativa, aceite por ambas as partes, para a gestão de recursos hídricos partilhados. Contudo, após este período, segue-se a Intifada de 2000, que surge num clima marcado pela recusa de Israel em cumprir as disposições estabelecidas nos Acordos de Oslo e pelo falhanço das negociações do estatuto final da Palestina durante a Cimeira de Camp David de 2000. Este conflito termina em 2005 e ficou marcado pelo uso de força por ambos os lados – por exemplo, as forças israelitas destruíram infraestruturas hídricas avaliadas em cerca de sete milhões de dólares – e cerca de 255 redes de água e 202 infraestruturas hídricas foram destruídas e/ou danificadas (Santos, 2013). Também durante o conflito, Israel proibiu os palestinianos em acederem a poços de água, recusou-se a fornecer água a diversas cidades palestinianas e impediu engenheiros de repararem danos nas infraestruturas hídricas (Santos, 2013). O pós-conflito ficou marcado pela construção de um muro de segurança por Israel (considerado ilegal à luz do direito internacional pela ONU, que pede a sua demolição), com a finalidade de proteção de futuros ataques palestinos (Santos, 2013). Contudo, esse muro prejudicou o acesso dos palestinianos a recursos hídricos, destruiu fontes de água e anexou alguns territórios onde existia água e que davam acesso ao aquífero ocidental (Santos, 2013). Os Acordos de Oslo I – *Declaration of Principles on Interim Self-Government Arrangements*, assinados em 1993, entre Israel e Palestina tinham como objetivo chegar a um conjunto de decisões respeitantes à situação dos territórios palestinos ocupados por Israel (Santos, 2013). Primeiramente, é estabelecido que, ao fim de 5 anos, deveriam existir negociações para o

estabelecimento do estatuto final da Palestina; em segundo lugar, foi criado um governo palestino, a Autoridade Nacional da Palestina, que seria responsável pela administração dos territórios palestinos (tanto a Cisjordânia, como a Faixa de Gaza); e, por fim, estabelecia a desocupação dos territórios palestinianos por Israel, que seriam entregues ao novo governo, quando as condições favoráveis estivessem asseguradas (Santos, 2013). Os Acordos de Oslo I tratam-se dos primeiros mecanismos jurídicos vinculativos aceites por Israel e Palestina. Nestes é estabelecido que as partes deveriam colaborar quanto aos recursos hídricos em diferentes âmbitos – isto significava o desenvolvimento de um programa para o melhoramento dos recursos hídricos, uma gestão partilhada dos recursos hídricos, uma distribuição equitativa da água pelas duas partes, desenvolvimento de infraestruturas e de processos de dessalinização (Santos, 2013). Contudo, este acordo não produz efeitos no sentido em que eram pretendidos – pelo contrário, é verificado o reforço do poder israelita sobre os recursos hídricos da Palestina (Santos, 2013). Os Acordos de Oslo II – *Interim Agreement on the West Bank and the Gaza Strip*, assinados em 1995, são complementares aos Acordos de Oslo I e visam colmatar falhas do primeiro acordo e instituir alterações e novas disposições, para a regulação das relações entre Israel e Palestina relativamente ao controlo do território palestino (Santos, 2013). Os Acordos de Oslo II aprofundam o trabalho que já tinha sido iniciado em 1993. Para isso previa-se a transferência definitiva para o povo palestiniano o controlo sobre os recursos hídricos no seu território, um aumento da quantidade de água e a instituição de uma comissão conjunta de gestão da água (Santos, 2013). Contudo, uma vez que o estatuto final da Palestina não foi alcançado, Israel continuou uma ação de apropriação ilegal, tanto do território, como dos recursos dos palestinianos, à luz do direito internacional e dos acordos negociados entre as partes (Santos, 2013).

No caso dos recursos hídricos, tanto superficiais, como subterrâneos, são partilhados, entre Israel e a Palestina, os blocos oeste e nordeste do aquífero da montanha e todos os rios costeiros, que nascem nas cadeias montanhosas e desaguam no mar Mediterrâneo (Brooks & Trottier, 2010). A questão da partilha de reservas hídricas subterrâneas, entre a Cisjordânia e Israel, é particularmente sensível quanto ao aquífero da Montanha uma vez que a sua área de drenagem abrange ambos os territórios. Apesar de existir uma resolução da AGNU (A/RES/63/124) que contém um conjunto de disposições para uma adequada gestão de aquíferos transfronteiriços, na região da bacia

do rio Jordão não existe nenhum acordo entre as partes ribeirinhas que se dedique exclusivamente aos aquíferos e somente o Anexo II do Tratado de Paz entre Israel e Jordânia (1994) possui alguns artigos que referem especificamente as reservas hídricas subterrâneas do vale do Arava (artigo III, Anexo II e artigo IV, Anexo IV) (Brooks & Trottier, 2010).



Imagem 4 – Recursos hídricos superficiais e subterrâneos em Israel e na Palestina [Fonte: <https://www.theelders.org/news/thirsting-water-20-years-after-oslo> (consultado a 30-04-2019)]

Até à década de 1920, a maior parte da água usada na zona de Jerusalém foi para a irrigação e foi apenas tratada pela política local (Brooks & Trottier, 2010). A percepção específica da água na bacia do Jordão como um problema internacional de alocações

quantitativas para várias partes surgiu na década de 1920, quando os franceses e britânicos estabeleceram os seus mandatos sobre os restos do Império Otomano (Brooks & Trottier, 2010). A discussão sobre os recursos hídricos da bacia do Jordão iniciou-se com o Mandato Britânico da Palestina de 1922, que estabeleceu a Palestina como uma unidade política distinta, e que marcou o reconhecimento internacional da conexão histórica do povo judeu com a terra da Palestina (Brooks & Trottier, 2010). É em 1926 que é assinado um tratado entre a Inglaterra e a França, com a função de gerir os interesses da Síria, Líbano e Palestina, sendo que no mesmo é afirmado que *“All rights and customs dedicated by texts and local customs in employing inverse water canals and lakes for general usage and irrigation remain prevailing into force within the acting condition”* (Rababa’a, 2012). Este é o primeiro ao nível da bacia do rio do Jordão que avança com uma tentativa de regular os usos dos recursos hídricos da região. Durante a primeira metade dos anos 30, o assunto da disponibilidade hídrica na região foi assimilado pela questão da capacidade que o território da Palestina tinha para absorver a imigração e estabelecimento do povo judeu na região (Brooks & Trottier, 2010). O primeiro projeto de abastecimento de água, através do mar da Galileia, na Palestina foi implementado entre 1935 e 1936. Em 1938, Walter Clay Lowdermilk, diretor do, na altura, Serviço de Conservação do Solo dos Estados Unidos, foi enviado para a região para avaliar o estado da conservação de recursos, concluiu que, com uma gestão adequada, a água disponível na bacia do rio Jordão podia sustentar uma população muito maior do que a exista na altura (Brooks & Trottier, 2010). Embora ainda houvesse discordância quanto ao número de pessoas que a região podia absorver, bem como quanto aos tipos de projetos hídricos que podiam ser desenvolvidos para suportar e permitir um crescimento populacional, o Plano de Partilha da Palestina de 1947 avançou. Como as animosidades entre árabes e judeus não pararam de crescer, em conjunto com a guerra subsequente de 1948, preparou-se o cenário para inevitáveis conflitos sobre a água nas próximas décadas (Brooks & Trottier, 2010). O primeiro plano para a gestão de águas formal, do período pós-independência de Israel, foi o relatório de MacDonald (1951), encomendado pela Jordânia em 1949, com vista à formulação de um plano para a exploração das águas do rio Jordão. Este plano, que propôs desviar o rio Yarmouk para o Mar da Galileia, e a partir desse ponto, construir canais de irrigação para o vale do Rio Jordão, foi aceite pela Jordânia, pela *United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East*

(UNRWA) e teve o apoio dos Estados Unidos (Castro, 2014). Os restantes Estados árabes opuseram-se à proposta de MacDonald e favoreceram o plano proposto por Bunker que favorecia a construção de uma barragem no rio Yarmouk, que podia providenciar capacidade hidroelétrica e de armazenagem de água e incluía a proposta da barragem de Maqarin⁶⁶ de 1953, que teve fortes objeções de Israel, que pressionou os Estados Unidos a retirarem o seu financiamento ao projeto (Brooks & Trottier, 2010). Paralelamente, a Síria e a Jordânia avançaram com um tratado, em 1953, que estipulava que ambos os Estados tinham benefícios iguais no usufruto do rio Yarmouk (Rababa'a, 2012). O passo seguinte foi tomado pela UNRWA que, atendendo à importância que um plano conjunto teria no alívio das tensões entre os Estados ribeirinhos do rio Jordão, solicitou à *Tennessee Valley Authority* (TVA) dos EUA que desenvolvesse um plano (Brooks & Trottier, 2010). O plano preparado por Charles T. Main, sob supervisão da TVA, favorecia o uso da água do sistema do rio Jordão, e não a própria bacia, o que não agradou a nenhum dos Estados ribeirinhos – os árabes foram os primeiros a responder ao mesmo com o Plano Árabe de 1954 e Israel respondeu com a apresentação do *Seven Year Plan* (ou *Cotton Plan*) (Castro, 2014). O Plano de Main serviu de base ao Plano de Johnston (ou Plano Unificado) – este último um esforço diplomático dos Estados Unidos para encontrar uma solução pacífica para a partilha de água na região (Castro, 2014). O Plano de Johnston não foi ratificado, mas a Jordânia e Israel comprometeram-se com dois projetos previstos pelo Plano: o Aqueduto Nacional de Israel e o Canal Principal de Ghor da Jordânia – as adoções desses planos foram realizadas dentro dos limites do plano unificado, contudo, estas adoções foram unilaterais, o que aprofundou um clima de tensão em função do profundo desacordo neste assunto (Castro, 2014). Segue-se uma série de debates e conferências, sendo que as mais importantes são a Conferência de Nairobi em 1978, os Debates de Amman com o tema “*Israel and Water*” em 1984, o Encontro de Bangkok em 1986, a Conferência da Universidade da Jordânia de 1990 com o tema “*Water Resources of Arab States and Their Strategic Importance*” e a Conferência Internacional de Genebra sobre Água em 1992, que acontece no enquadramento das negociações de paz, e onde vários Estados da região se fizeram representar. Nesta última conferência ficou bem patente a ideia de que sem a resolução do problema na água na região, não poderá haver

⁶⁶ A barragem foi renomeada de barragem de Sadd Al-Wehda e a sua construção somente se iniciou em 2004.

paz no Médio-Oriente e que o discurso tem de estar centrado nas políticas e tecnologias a desenvolver para a resolução desta crise, de modo a evitar qualquer tipo de conflito no futuro (Rababa'a, 2012). O período entre 1955 e o início do processo dos Acordos de Oslo foi marcado pela falta de cooperação entre os Estados quando aos recursos partilhados e pela continuação no desenvolvimento de projetos de forma unilateral pelos Estados da região. Só em 1990 é que são realizados novos acordos que incluem a partilha de água: a) os Acordos de Oslo – *Declaration of Principles on Interim Self-Government Arrangements* (1993), que referem diretamente a questão da água, b) a *Declaration on Principles for Cooperation on Water-Related Matters and New and Additional Water Resources*, assinada por Israel, Jordânia e a Autoridade Nacional Palestina em 1996, e c) *The Water Data Banks Project* desenvolvido no âmbito do *Water Resources Working Group* (Brooks & Trottier, 2010).

CAPÍTULO VI – A ESCASSEZ DE ÁGUA: POTENCIAL PARA CONFLITO OU FATOR DE COOPERAÇÃO

6.1. Enquadramento conceptual

O 5º Relatório do Painel Intergovernamental Sobre Alterações Climáticas (IPCC) – Quinto Relatório de Avaliação do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas – lançado em 2014, foi o primeiro relatório do seu género a incluir um capítulo dedicado à segurança humana (Feitelson & Tubi, 2017). No seu 5º Relatório, o IPCC faz notar que “alterações climáticas podem aumentar indiretamente os riscos de conflitos violentos sob a forma de guerra civil e violência entre grupos, amplificando impulsionadores bem documentados destes conflitos, como a pobreza e choques económicos” e que “os impactos das alterações climáticas na infraestrutura fundamental e na integridade territorial de muitos Estados influenciam as políticas de segurança nacional” (IPCC, 2014). De acordo com Feitelson e Tubi (2017), esta decisão de dedicar uma parte do relatório à questão da segurança humana no âmbito das alterações climáticas provém da intensificação da discussão e da investigação da hipótese de que as alterações climáticas levam ao conflito (quer seja interno ou externo). Se no campo político esta hipótese tem tido bastante aderência, no campo da investigação o seu resultado é ainda inclusivo, porque duas conclusões têm sido simultaneamente verificadas (Feitelson & Tubi, 2017). Por um lado, de acordo com os dados históricos, é possível verificar que as alterações climáticas têm impactos na segurança e, por isso, levam ao conflito. Mas no lado oposto, ou não é possível chegar a uma resposta conclusiva, ou verifica-se que os eventos climáticos extremos reduzem a probabilidade de conflito (Feitelson & Tubi, 2017). Para Feitelson e Tubi (2017), uma das potenciais variáveis, através das quais as alterações climáticas podem levar a conflitos, é o aumento da severidade e frequência de secas em regiões áridas ou semiáridas. Em certas regiões, as secas podem amplificar o stress sobre os recursos hídricos, reduzir a produtividade do setor agrícola e levar à competição entre atores por recursos limitados. A região do Médio-Oriente é aquela que acaba por ser o foco para o desenvolvimento desta hipótese – vários estudos apontam para a vertente climática na guerra civil síria e a bacia hidrográfica do rio Jordão é frequentemente apontada como um local onde existe alta probabilidade de erupção de um conflito induzido por questões relacionadas com a água (Feitelson & Tubi, 2017).

As secas podem ser classificadas em diferentes tipos e o impacto que as mesmas têm vai depender do tipo de meio-ambiente onde ocorrem (por exemplo, o impacto da diminuição da precipitação varia de região para região e depende dos valores que estas podem suportar) (Feitelson & Tubi, 2017). A forma como as secas se tornam desastres climáticos está diretamente ligado aos seus efeitos no meio-ambiente e na população, mas a forma como estes efeitos podem resultar em conflitos, ou na promoção de cooperação, depende não só das configurações geopolíticas da região, mas também das estruturas internas institucionais dos Estados e das relações de poder existentes (Feitelson & Tubi, 2017). As configurações geopolíticas, ou seja, aquelas que são externas dos Estados, podem ser afetadas pela seca de uma forma mais ou menos grave tendo em conta as relações hídricas que existem entre os Estados (isto é, se partilham uma bacia hidrográfica, se são Estados que se encontram a montante ou jusante de um rio, ou se fazem fronteira através de um rio) e os mecanismos tecnológicos que os Estados têm à sua disposição para fazer face a uma situação de seca, como por exemplo a dessalinização, ou extração de águas subterrâneas (Feitelson & Tubi, 2017). As relações de poder alcançam vários aspetos – desde as relações hídricas entre os Estados, as relações históricas entre eles, ou a forma como se organizam os Estados internamente (cultural e linguisticamente) – e todos estes são importantes para a forma como um Estado pode estar disposto a cooperar com outro numa situação de seca, em conjunto com a natureza do regime (assume-se que os Estados democráticos estão mais dispostos para cooperar do que Estados autocráticos) (Feitelson & Tubi, 2017). As configurações internas dos Estados importam, igualmente, devido à importância da capacidade adaptativa que Estados podem ou não ter. A habilidade para adaptar um sistema às mudanças climáticas e recuperar dos seus efeitos é relevante, uma vez que a adaptação é uma componente da vulnerabilidade do sistema. A capacidade de adaptação é medida em função da disponibilidade de meios tecnológicos e influenciada pela estrutura económica, estruturas de poder na sociedade e capacidade de adaptação (Feitelson & Tubi, 2017). Um sistema menos vulnerável, isto é, com maior capacidade de adaptação às mudanças climáticas, tem menos probabilidade de se envolver num conflito induzido pelo clima (Feitelson & Tubi, 2017).

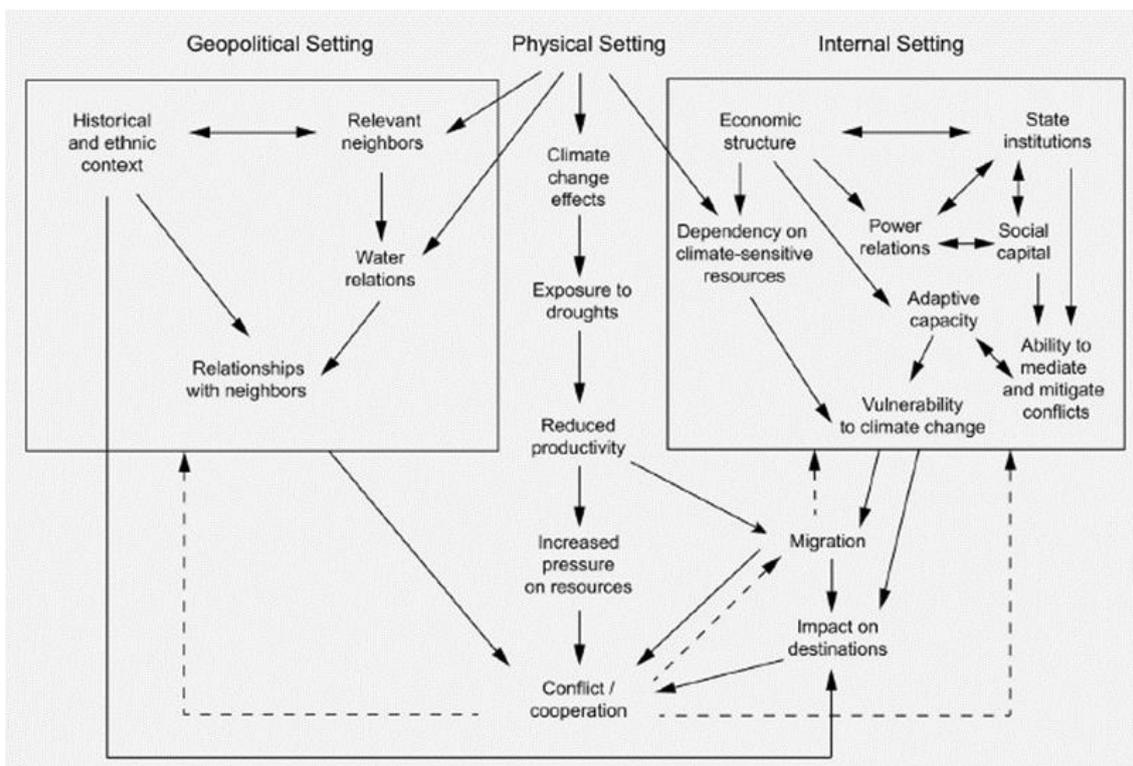


Imagem 7 - Efeitos da seca e o potencial para conflito e/ou cooperação (as setas traçadas representam o potencial efeito retroativo) - Fonte: Feitelson & Tubi, 2017: 40

De acordo com Feitelson e Tubi (2017), com a previsão de aumento da severidade das secas na região do Médio-Oriente pode observar-se a redução da produtividade no setor agrícola e o aumento da competição por água, pastagens, terra irrigada ou por terras menos afetadas. Nestas situações, existe tanto potencial para conflito como para a cooperação entre atores do mesmo setor. Um efeito da seca, que se observa amplamente no Médio-Oriente, é o das migrações regionais, ou seja, de locais mais afetados pela seca (normalmente rurais) para locais menos afetados (normalmente meios urbanos) – esta migração diferencia-se da migração em grande escala. Enquanto que a primeira vai diminuindo ao mesmo tempo que a população se torna menos rural, a migração em larga escala pode levar à pressão das regiões de destino das migrações. Estas pressões, tanto económicas, como sociais, são influenciadas pela relação entre o grupo imigrante e a população do destino. As interações entre ambas as populações podem afetar as configurações internas do Estado de destino, e dos Estados vizinhos, e ter um feedback positivo, no sentido da cooperação, e o resultado pode ser o auxílio das populações

migrantes, ou um feedback negativo, no sentido do conflito (Feitelson & Tubi, 2017). No âmbito geral, é possível afirmar que as alterações climáticas podem levar a um conflito quando certas configurações geopolíticas e internas se verificam (Feitelson & Tubi, 2017).

6.2. Escassez de água e os seus efeitos nas relações internacionais: a cooperação ou o conflito como resposta à escassez

Quando observamos as regiões do mundo que se encontram em situação de escassez é sempre possível considerar a possibilidade de ocorrência de “*water wars*” nas mesmas. Vários autores já se debruçaram na questão da identificação de algumas bacias hidrográficas como regiões em risco, ou seja, com elevada probabilidade de virem a ser palco de conflitos violentos. No panorama geral, isto é, em termos do enquadramento da problemática da escassez de água nas relações entre os Estados, é possível considerar a existência de três abordagens: uma que defende que os recursos hídricos podem levar ao conflito, uma abordagem defende uma linha moderada entre conflito e cooperação e uma abordagem que defende a ligação entre água e cooperação (Santos, 2013). A abordagem introduzida por Gleick (1993) defende que a água, enquanto fonte de poder económico e político, pode ser tanto o objetivo, como o instrumento num conflito entre Estados – ou seja, pode ser usada para fins ofensivos ou defensivos (Santos, 2013). Para Gleick (1993), uma distribuição de água deficiente, combinada com o crescimento populacional, pode levar a conflito – isto porque escassez leva à competição por recursos hídricos, que pode passar para o campo da segurança nacional e da defesa de interesses nacionais (Santos, 2013). A abordagem proposta por Gleditsch e Urdal (2002) encontra-se num nível intermédio, uma vez que, na mesma, os autores defendem que Estados que partilham recursos hídricos e um passado marcado por disputas armadas, têm mais tendência para entrar em conflito. Contudo, se esse passado não se verificar, a probabilidade de existir um conflito motivado pela escassez de água é menor (Santos, 2013). Gleditsch e Urdal (2002) afirmam, ainda, que é mais provável existir um conflito quando se verifica a partilha de uma bacia hidrográfica transfronteiriça, do que sobre um rio fronteiriço, que não atravessa Estados e que, por isso, pode ser propício a despoletar relações de cooperação (Santos, 2013). Por seu turno, Wolf e Hamner (2000) seguem uma tendência que defende o papel da água como conciliador, ao invés de causador de conflito (Santos,

2013). Esta dupla defende que a escassez de água leva à necessidade de cooperação, que culmina na criação de instituições e infraestruturas para auxiliarem na mitigação do impacto dessa escassez (Santos, 2013). Segundo estes autores, quanto mais são os Estados afetados, maior será a cooperação. Wolf e Hamner (2000) defendem ainda que, embora a escassez de água possa afetar a estabilidade da região, não existe uma correlação direta entre esta e o aparecimento de um conflito (Santos, 2013). Selby (2005) argumenta na mesma linha que Wolf e Hamner (2000), isto é, que água é motivo de cooperação, mas vai mais longe afirmando que a água não é relevante no contexto geopolítico da região do Médio-Oriente, uma vez que os problemas relativos à água devem ser apenas analisados numa perspetiva económica e social (Santos, 2013). Contudo, Wolf e Hamner (2000) não se radicalizaram na questão da relevância como Selby (2005), uma vez que consideram a água como recurso estratégico, no entanto, também rejeitam a proposta de que os recursos hídricos levam ao conflito armado e afirmam que nenhuma guerra, até ao presente dia, foi iniciada pela disputa sobre estes recursos (Santos, 2013).

Quanto à escassez hídrica no Médio-Oriente e a forma como esta problemática pode levar ao conflito, ou à cooperação, para além da abordagem avançada por Feitelson e Tubi (2017), que considero de alta relevância e pertinente pelos conceitos abordados, e em ordem com a agenda da comunidade internacional, existem outras abordagens com peso significativo. De acordo com Feitelson e Tubi (2017), a possibilidade de conflito depende de vários fatores como as configurações geopolíticas da região, em termos das relações dos Estados, as configurações internas políticas/socioeconómicas dos Estados e também das configurações territoriais. Alterman e Dziuban (2011) defendem que a escassez de água é uma ameaça para a estabilidade do Medio-Oriente (Santos, 2013). Não só porque a diminuição dos recursos hídricos na região origina desafios imediatos, uma vez que esta região é afetada por um estado de seca permanente, mas também porque a água tem sido usada como uma arma política e de guerra por vários atores da região (Santos, 2013). Para Alterman e Dziuban (2011) nenhuma guerra é apenas pela competição de água, mas este recurso pode desempenhar um papel relevante num conflito, principalmente no conflito israelo-árabe (Santos, 2013). Também a abordagem de Juusola (2012) vai no sentido de afirmar que a água não é uma causa direta para um conflito, mas sim uma das inúmeras questões que o agravam. Contudo, este autor não exclui que água pode vir a ser uma das

causas diretas do conflito no Médio-Oriente, principalmente, devido às mudanças climáticas e aumento da escassez hídrica (Santos, 2013).

Têm sido vários os alarmes a soar quanto ao potencial de conflitos despoletados por uma situação de escassez hídrica. A violência pode ocorrer em vários planos, isto é, em termos de acesso e de controlo da utilização, e para alguns autores, este potencial aumenta em proporção com a agudização da situação de escassez. Contudo, como Lopes (2009) faz notar, e como já foi possível concluir devido aos vários argumentos expostos, esta relação de causalidade não é tão linear como aparenta ser, na medida em que esta é uma relação muito mais complexa, que vai para além da casualidade. Assim, apesar de o argumento de disputa por recursos hídricos numa situação extrema e pela sobrevivência ser dotado de uma lógica imediata, Lopes (2009) avança com uma razão que contrapõe esta verificação. Trata-se de uma razão “ontológica”, uma vez que não temos garantias que a violência é o primeiro passo a ser tomado pelos Estados quando estes se verificam neste tipo de situação (Lopes, 2009). Os meios de resolução pacífica de disputas encontram-se disponíveis e são mecanismos de direito internacional para a garantia da segurança internacional, pelo que não é possível assumir que a primeira ação dos Estados será o engajamento em ações violentas, mediante estas disposições previstas e disponíveis aos Estados para a manutenção da paz. Apesar de água poder ser um fator que influencia a propensão para a existência de conflito entre Estados que partilham um recurso hídrico, a relação entre água e violência não é direta e, por isso, e que não devemos concluir que os Estados afetados pela escassez hídrica entrarão em conflito (Lopes, 2009). Homer-Dixon, em conjunto Blitt (1998), também analisou esta questão e concluiu que a relação entre escassez ambiental e violência não é direta, porque a escassez não implica diretamente um despoletar de violência, mas produz, sim, um conjunto de alterações ao nível económico e social, nomeadamente com migrações, pobreza e diminuição da produção económica (Lopes, 2009). Tal como avançado por Feitelson e Tubi (2017), quando estas alterações conseguem ser mitigadas, ajustadas e adaptadas a enquadramentos político-institucional e económico-social favoráveis, e não produzem instabilidade na sociedade, é pouco provável que se verifique um recurso à violência como reação à situação. Caso contrário, se a escassez hídrica, induzida por vários fatores como a seca, condições naturais do território, etc., originar alterações ao nível social, demográfico, ou económico, que acabem por interferir com a capacidade do Estado em

responder, uma reação violenta acaba por ser uma resposta mais provável (quer seja a nível interno, ou ao nível interestadual). Deste modo, é possível verificar que a interação entre a escassez de água e regime político, situação económica, social e institucional, é um profundo contribuinte para a probabilidade, quer seja maior ou menor, para a ocorrência de atos violentos (Lopes, 2009). Wolf (2000) também analisou a relação entre recursos hídricos e cooperação/violência. Wolf e a sua equipa conseguiram demonstrar que existe um maior número de eventos de cooperação internacional ao nível de recursos hídricos partilhados, quando procederam ao estudo da influência das alterações, já mencionadas, na resposta dos Estados que partilham recursos e que, perante a escassez, a violência não tem sido a opção mais recorrente (Lopes, 2009). Estes resultados fundem-se com aqueles demonstrados por Homer-Dixon (1998), que concluiu que a água, por si só, não é um fator explicativo para a ocorrência de violência, mas pode ser um “fator irritante” no âmbito de relações entre Estados previamente tensas (Lopes, 2009).

Ao nível institucional, o papel de organismos conjuntos para a gestão de recursos hídricos é fundamental na medida em que estes têm a possibilidade real de evitar a violência quando surgem disputas entre os Estados – estes mecanismos, particularmente as organizações de bacia, são instrumentos de alta relevância para a prevenção de conflitos e para resolução de diferendos que podem surgir no campo do uso e do acesso (em termos de qualidade e quantidade). Também no campo institucional, os relatórios do IPCC preveem cenários com diferentes intensidades de migração por motivos de degradação hídrica e e/ou de regimes de afetação de recursos hídricos desigual, reforçando a probabilidade de situações de escassez hídrica virem a contribuir para conflitos violentos (Lopes, 2009). No Relatório de Desenvolvimento Humano do UNPD de 2007-2008, subordinado ao tema “*Fighting climate change: Human solidarity in a divided world*”, também é reconhecida a relação entre alterações climáticas e conflitos violentos e identificado que as alterações climáticas podem contribuir indiretamente para o agravamento e/ou desencadeamento de conflitos entre Estados (Lopes, 2009). Neste âmbito, é possível verificar que as alterações climáticas têm exercido uma pressão considerável sobre Estados e organizações internacionais e, por isso, a dinâmica associada à relação entre escassez hídrica e cooperação tem ficado mais evidente. Principalmente, no caso das organizações internacionais, devido a essa pressão, as mesmas têm-se mobilizado para tratar este assunto, de modo a prevenir repercussões ao

nível das relações entre os Estados. Contudo, a água é muitas vezes deixada de fora dos mecanismos que se dedicam as alterações climáticas – isto importa porque é nesta medida que é relevante a autonomização deste recurso, enquanto vital e indispensável à manutenção da vida humana. No entanto, não deixa de ser verdade que alguns Estados, inseridos em regiões mais sensíveis em matéria de escassez hídrica, podem ser mais vulneráveis aos impactos das alterações climáticas. Quando se verifica a existência de bacias em risco de conflito violento, é necessário identificar as causas para essa situação. O IPCC realizou esse trabalho e inclui como causas para esse cenário as desigualdades estruturais, uma gestão de recursos ineficiente, etc., que se podem intensificar e retirar a flexibilidade dos Estados necessária para poderem enfrentar as alterações estruturais causadas pelas alterações climáticas (ou também por fenómenos climáticos extremos), consequente, pela escassez de água (Lopes, 2009).

Está claro que, para a gestão, regulação e controlo do acesso a recursos hídricos transfronteiriços, os Estados ribeirinhos devem aprofundar ou criar mecanismos de cooperação entre eles. O desenvolvimento de instituições e regras de utilização é fundamental para fazer face aos impactos das alterações que a escassez hídrica pode provocar nos diferentes níveis de uma sociedade. Mecanismos que se ocupem da gestão integrada dos recursos hídricos (o que inclui a coordenação da gestão e planeamento ao nível das bacias hidrográficas internacionais), da integração ao nível da gestão das águas superficiais, subterrâneas e zonas costeiras e da gestão integrada de infraestruturas hídricas, somente podem ser levados a cabo se existir qualquer tipo de definição de valores comuns. Os Estados devem acordar em medida da quantidade e qualidade da água para a existência de uma governação hídrica eficiente. Isto tudo importa, pois, a existência de instituições comuns para a gestão do recurso ao nível da região, ou ao nível da bacia, dotados de estabilidade e regidos por princípios fundamentados em sede de direito internacional da água, e a existência de quadros institucionais e políticos ao nível de bacia seriam especialmente benéficos no caso do Médio-Oriente, para gestão e regulação dos vários recursos hídricos transfronteiriços existentes na região, perante os desafios climáticos atuais – que têm potencial para perturbar as configurações internas dos Estados, como aconteceu na Síria, e agravar as tensões entre os Estados ribeirinhos.

6.3. A resposta dos Estados do Médio-Oriente em situação de escassez de água

A baixa disponibilidade de água e a elevada pressão populacional são particularmente evidentes na bacia do Rio Jordão. Estes aspetos são devidos a várias questões como os fluxos de refugiados, o facto desta bacia ser palco dos principais conflitos no Médio-Oriente e pela contínua tensão nas relações entre os Estados da região (Feitelson & Tubi, 2017). Apesar destas configurações voláteis, nenhum conflito, tanto ao nível interno dos Estados, como entre as partes, irrompeu durante a seca de 2007-2010 (Feitelson & Tubi, 2017). Ou seja, numa situação de elevado stress hídrico não se verificou uma possibilidade de conflito entre partes na bacia do rio Jordão. Apesar disto, não é possível admitir que a situação de seca no Médio-Oriente no período estipulado não teve consequências para as relações dos Estados. Na verdade, o contrário aconteceu na bacia do rio Eufrates. O período de seca, decorrido entre 2007 e 2010, culminou, na bacia do Eufrates, na guerra civil síria, no *spill-over* desse conflito para o Iraque e ocupação de parte da bacia por grupos rebeldes e pelo EIIL (Feitelson & Tubi, 2017). Aqui, centramonos, por isto, na seca de 2007-2010 uma vez que, não só coincidiu com um período relevante para a história da região, mas porque esta situação de seca extrema é a representação “ideal” de uma situação de stress hídrico específica e própria para uma análise final das hipóteses colocadas, após uma exposição geral desta problemática.

As configurações geopolíticas das bacias dos rios Eufrates e Jordão são bastantes diferentes e explicam-se pelo tipo de relações entre os Estados da região. Ou seja, a forma como os Estados de montante estão dispostos a ajustar os seus comportamentos e ações à luz das circunstâncias criadas pela seca e a sua posição favorável no equilíbrio das relações de poder entre os Estados são fatores particularmente importantes – vejamos o caso de Israel, mencionado anteriormente, que ajustou as ações para dar resposta as necessidades dos Estados ribeirinhos que atravessavam uma situação de necessidade (Feitelson & Tubi, 2017: 46). A disponibilidade de Israel em ajustar o seu comportamento numa situação de perturbação climática é, de acordo com Feitelson e Tubi (2017), explicada por dois fatores: primeiro porque é estrategicamente interessante para Israel a estabilidade da Jordânia, que auxilia na mitigação das críticas da comunidade internacional quanto as ramificações da ocupação contínua da Cisjordânia e quanto ao fornecimento de água aos palestinianos residentes nesse território e, em segundo lugar, porque a vulnerabilidade de Israel se reduziu com a possibilidade de utilização de

tecnologia de dessalinização que possui mais recentemente – ou seja, adaptou-se e tem, assim, maior facilidade em lidar com as carências hídricas dos seus vizinhos. Já na bacia do rio Eufrates, apesar da existência de acordos formais e uma aparente boa relação entre os Estados da bacia, durante este período de seca, o fluxo de água libertado pela Turquia para a Síria foi bastante limitado, o que fez com que a Síria não tivesse possibilidade de aumentar o fluxo de água para o Iraque. Estas configurações conflituosas, que pioraram após o rebentar da guerra civil síria, impactaram negativamente as relações entre a Síria e a Turquia (Feitelson & Tubi, 2017).

As configurações internas (isto é, como está organizada a estrutura económica dos Estados, por exemplo) também interessam e influenciam a resposta societal dos Estados. Por exemplo, na Síria, a seca causou o colapso do setor agrícola e a migração massiva permanente para fora da bacia do Eufrates (Feitelson & Tubi, 2017). Esta seca foi particularmente grave para a Síria devido à sua alta vulnerabilidade (e falta de capacidade de adaptação) deste Estado aos fenómenos climáticos externos. A organização política, a ideologia Baath e estruturas de poder mantiveram uma situação em que a economia síria estava altamente dependente da agricultura, o que culminou na sobre-exploração dos recursos hídricos subterrâneos (semelhante padrão encontramos no Iraque, embora numa escala menor) (Feitelson & Tubi, 2017). A seca na Jordânia e em Israel não teve graves repercussões ao nível social porque esses Estados possuem economias menos vulneráveis a uma situação de seca – alterações internas anteriores a este período levaram a uma mudança em ambas as economias: a Jordânia reduziu a sua dependência do setor agrícola e Israel apostou na dessalinização (Feitelson & Tubi, 2017).

A forma como uma situação de escassez, que se prolonga por um longo tempo, é encarada constitui um elemento importante para a avaliação das repercussões de uma situação de stress numa resposta societal. No caso da bacia do Jordão, uma situação de escassez hídrica não se repercutiu numa resposta societal ao nível do conflito, pelo contrário, verificam-se esforços para cooperação, em oposição ao que aconteceu na bacia do Eufrates (com alta disponibilidade hídrica), onde a seca teve consequências nefastas (Feitelson & Tubi, 2017). Novamente, é de referir que as configurações internas tiveram um papel significativo nesta relação de causalidade (atentar à questão da dessalinização em Israel e no tratamento de águas residuais para aproveitamento na agricultura na Jordânia). A capacidade de os Estados em mitigarem conflitos também constitui um fator

explanatório (Feitelson & Tubi, 2017). É possível admitir que essa capacidade é reduzida tanto na Síria, como no Iraque, onde irromperam conflitos a larga escala. A principal consequência desses conflitos, que também tiveram como característica a existência de ocupação de partes da bacia por atores que não Estados (grupos rebeldes e EIIL), no campo dos recursos hídricos, foi a transformação da água numa arma de guerra, algo que não aconteceu na bacia do Jordão durante o período referido. A capacidade de adaptação dos Estados da bacia do Jordão é ainda atestada pelo facto de, principalmente, a Jordânia ter recebido um largo número de refugiados provenientes da Síria. A explosão da guerra civil síria levou a deslocamentos massivos de refugiados para Estados vizinhos (Turquia, Líbano e Jordânia). Estas deslocamentos colocaram pressões nos recursos dos países de destino, o que é particularmente significativo no caso da Jordânia que sofre com maior escassez hídrica, contudo as mesmas não tiveram impactos negativos ao nível societal, como os observados na Síria e no Iraque (Feitelson & Tubi, 2017).

Finalmente, de acordo com o estudo levado a cabo por Feitelson e Tubi (2017), situações de seca e, por isso, de escassez hídrica, não constituem um fator principal para a ocorrência de conflito no Médio-Oriente. Contudo, os autores admitem que a seca criou diferentes níveis de stress nos diferentes Estados da região, exceto no caso de Israel, seja ao nível económico ou ao nível das migrações, e que existe a possibilidade de a escassez de água levar a conflito quando a capacidade de adaptação dos Estados a situações de stress está comprometida, enfraquecida ou, até mesmo, inexistente (Feitelson & Tubi, 2017). Ao nível geopolítico, foram as respostas dos Estados de montante que ditaram a resposta do sistema de bacia à situação vivida – enquanto que Israel alterou comportamentos e fez ajustes para auxiliar os Estados ribeirinhos, a Turquia não procedeu na mesma maneira. Finalmente, como já foi possível observar, a migração é a resposta societal mais grave a uma situação de perturbação climática e a capacidade da região, ou Estado, de destino em absorver essas migrações demonstra a saúde na capacidade de adaptação dos mesmos. A migração interna verificada no norte da Síria do meio rural para o meio urbano e a incapacidade do regime de Assad em dar resposta as necessidades desses indivíduos contribuiu, na visão de Feitelson e Tubi (2017), para o despoletar da guerra civil. Também as configurações geopolíticas na bacia do Eufrates, por serem conflituosas, tiveram um efeito negativo na gestão dos fluxos de água e resultaram na

transformação da água em arma de guerra, especialidade a ser usada contra os Estados de jusante (Feitelson & Tubi, 2017).

CONCLUSÃO

Na região do Médio-Oriente, em virtude da falta de acesso, das condições do bioma regional, propício à escassez e da associação à sobrevivência individual e ao desenvolvimento societal, a água apresenta-se como uma variável central na problemática dos conflitos da região. Relativamente à questão de partida, se de facto existe um elo entre a escassez deste recurso e o potencial para conflito entre os Estados, esta mesma foi sendo respondida ao longo deste trabalho, particularmente no capítulo V, que tratou do papel da água nas relações entre estados na região do Médio-Oriente, e no capítulo VI, que verificou o potencial da escassez de água para o conflito ou para a cooperação. Posto isto, na presente dissertação, foi possível constatar que, de facto, parece ser possível afirmar que a escassez de água pode ser um fator contribuinte, ainda que indireto, num conflito. Assim sendo, através da análise do caso específico do Médio-Oriente, verificamos, durante a seca que se deu entre 2007 e 2010, a existência dois conflitos: a guerra civil síria e o conflito no Iraque. A mesma seca também foi capaz de induzir uma condição de stress nos outros Estados da região, particularmente ao nível de impactos económicos e ao nível das migrações (tanto internas, como internacionais). Por outro lado, não é possível afirmar que a escassez de água é o fator principal para a ocorrência de conflitos. Esta pode, sim, exacerbar condições pré-existentes e levar a conflito, mas, por si, não é possível de se considerar como a única variável para esse acontecimento. Essas condições pré-existentes, ou “*settings*” (Feitelson & Tubi, 2017), quer sejam geopolíticas, ou internas, tem que já estar sobre tal stress, que, por exemplo, as alterações climáticas, e os efeitos que estas têm nos recursos hídricos, os movam na direção do conflito. São estas condições que determinam como um certo Estado irá responder, ao nível político e social, quando um contexto de catástrofe ambiental se aproxima. Assim sendo, é de notar que a capacidade de adaptação das sociedades é de extrema importância, uma vez que é o que irá caracterizar a vulnerabilidade dos Estados ao conflito (Feitelson & Tubi, 2017). Por outro lado, ao nível geopolítico, falamos da forma como as bacias hidrográficas são capazes de resistir. Esta resistência depende do comportamento dos Estados de montante (no caso do Médio-Oriente, Israel e Turquia). Se, por um lado, Israel tem feito um esforço para proceder a ajustamentos nos seus usos para benefício dos Estados de jusante, a Turquia não seguiu o mesmo caminho. Por isso, diferentes respostas geopolíticas têm sido

verificadas nas bacias dos rios Jordão e Eufrates. De acordo com Feitelson & Tubi (2017) o efeito primário e mais crítico da escassez de água na região tem sido a migração. Para os autores, as migrações internas, consequentes dos colapsos da agricultura nos meios rurais, para os meios urbanos foi um dos fatores que esteve nas causas da guerra civil síria. Mas, posteriormente também se verificaram migrações para os Estados vizinhos, como, por exemplo, para a Jordânia, que é o país da parte sul da bacia do Jordão com maior nível escassez hídrica, e que recebeu um elevado número de refugiados durante a guerra civil síria, e não houve ocorrência de nenhum conflito dos nesses Estados vizinhos. Feitelson & Tubi (2017) vêm, por esta forma, afirmar que são, efetivamente, as configurações internas dos Estados que são responsáveis pela existência de conflito – a escassez de água é, apenas, um fator indireto de agravamento. Por esta razão, é possível avaliar que o risco de conflito causado pela escassez de recursos hídricos é mais provável quando os Estados se debatem com a dificuldades de adaptação a essa escassez. Igualmente, os interesses individualistas dos Estados, as relações históricas entre os mesmos, nesta região majoritariamente tensas, acabam por inviabilizar uma gestão partilha dos recursos hídricos transfronteiriços de forma expressiva e abrangente. Ainda mais, o Médio-Oriente tem sido caracterizado pela geral falta de cooperação ao nível da utilização equitativa e conjunta dos recursos hídricos, mas também é possível verificar alguns acordos de cooperação hídrica, apesar do conflito israelo-palestino, o geral obstáculo à cooperação entre as nações árabes e Israel, que tem impossibilitado a ambicionada abrangente gestão partilha dos recursos hídricos na região.

No panorama geral da verificação de cooperação entre Estados, o direito internacional da água tem um papel relevante no estabelecimento de obrigações de cooperação, servindo de base para a possibilidade de conclusão de tratados e convenções entre Estados que partilham recursos hídricos transfronteiriços e com a finalidade de evitar conflitos entre Estados ribeirinhos. Este direito continua a evoluir de modo a cobrir cada vez mais utilizações dos cursos de água internacionais e fazer face à pressão e aumento da procura de água. É, ainda, importante notar que o direito internacional da água auxilia no estabelecimento de um regime jurídico que baliza as regras para a utilização razoável e equitativa e proteção dos cursos de água internacionais. Os principais documentos elaborados sobre direito internacional da água são as Regras de Helsínquia de 1966, elaboradas pela ILA, a Convenção sobre o Direito Relativo à

Utilização dos Cursos de Água Internacionais para Fins Diversos dos de Navegação de 1997 e a Convenção sobre a Proteção e Utilização dos Cursos de Água Transfronteiriços e dos Lagos Internacionais de 1992. Este é o quadro normativo que caracteriza o direito internacional da água, que regula as utilizações dos cursos de água para fins não-navegacionais, que visa a proteção das águas superficiais e que submete as águas subterrâneas às mesmas obrigações previstas para as anteriores.

Finalmente, o exacerbar dos efeitos das alterações climáticas sobre os recursos hídricos, os desafios do aumento da procura, a existência um aumento demográfico, em conjunto com a diminuição da disponibilidade de água e a poluição de recursos hídricos, são dinâmicas que interagem ao nível económico, político e social de cada região e que causam constrangimentos ao nível interno dos Estados. É aqui que entra a necessidade de instituições e mecanismos multilaterais estáveis com capacidade para gerirem estas pressões, e também com capacidade de adaptação a esta realidade de degradação e variações ambientais bruscas. As organizações/comissões de bacia hidrográfica, dotadas de uma arquitetura institucional orientada para a coordenação e gestão dos recursos hídricos, que levem em consideração os princípios de gestão integrada de recursos hídricos, são a melhor forma de otimizar a cooperação, mas também de retirar aos Estados a pressão adicional às suas estruturas internas causa pelas problemáticas da água. As organizações de bacia, usualmente, têm capacidade para arbitrar conflitos pelo uso da água, estabelecer mecanismos para melhor gestão dos recursos, elaborar políticas para gestão das bacias. Tudo isto significa porque são capazes de promover a cooperação entre os Estados e também porque retiram uma certa pressão aos mesmos, e como já foi possível constatar é essa pressão que pode estar na origem de conflitos. O caminho para chegar a um acordo de bacia é longo, mas compensador pelo potencial de cooperação, de manutenção de relações normalizadas e eliminação de stress nas relações internacionais causadas pela escassez de água numa determinada região. A cooperação é um meio pacífico de resolução de disputas que possam existir pelos recursos. Assim, quando a governação dos recursos hídricos é concretizada, através da cooperação, as pressões causadas por alterações a estes podem ser geridas e dirimidas de modo a que a sociedade se possa adaptar a esta realidade e assim afastar a possibilidade de conflito.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Albuquerque, C. d. (s.d.). *Manual prático para a realização dos direitos humanos à água e ao saneamento pela Relatora Especial da ONU*.
- Almeida, P. W., & Barretto, R. Z. (2014). *Direito das Organizações Internacionais: casos e problemas*. Rio de Janeiro: EDITORA FGV.
- Almer, C., Laurent-Lucchetti, J., & Oechslin, M. (2017). Water scarcity and rioting: Disaggregated evidence from Sub-Saharan Africa. *Journal of Environmental Economics and Management*(86), pp. 193–209.
- Alterman, J., & Dziuban, M. (2011). Water: A Middle East Strategic Resource. *Energy and Geopolitical Risk*, 2(1), 205-218.
- Amery, H. A. (1987). Scarcity-Induced Conflict: The Lebanese-Israeli Conflict Over Water. *THESIS Submitted to the Department of Geography in Partial fulfilment of the requirements for the Master of Arts degree Wilfrid Laurier University*.
- Avillez, F., Águas, C., & Silva, R. T. (Junho de 2016). Acesso à Água - Implicações éticas de um direito fundamental. *Bioética questões contemporâneas*.
- Barnett, J., & Adger, W. (2007). Climate change, human security and violent conflict. *Political Geography*(26), 639-655.
- Barnett, J., & Adger, W. N. (21-23 de Junho de 2005). Security and Climate Change: Towards an Improved Understanding. *Human Security and Climate Change workshop*.
- Beach, H. L., Hammer, J., Hewitt, J. J., Kaufman, E., Kurki, A., Oppenheimer, J. A., & Wolf, A. T. (2000). Transboundary freshwater dispute resolution: Theory, practice, and annotated references.
- Birnie, P., & Boyle, A. (2002). *International Law & the Environment*. Oxford: Oxford University Press.
- Bluemel, E. B. (2005). The Implications of Formulating a Human Right to Water. *ECOLOGY LAW QUARTERLY*, 31(957), pp. 957-1006.

- Brichs, F. I. (1995). El agua en la cuenca del río Jordán: la lucha por un recurso escaso. *Papers*(46), pp. 121-138.
- Brooks, D. B., & Trottier, J. (2010). *A Modern Agreement To Share Water Between Israelis and Palestinians: The FoEME Proposal*. EcoPeace/Friends of the Earth Middle East.
- Brouma, A. D. (s.d.). WATER AND SECURITY IN INTERNATIONAL RELATIONS: A CO-OPERATIVE DEBATE.
- Bueno, E., & Oliveira, V. (2019-2020). O Congresso de Viena de 1815 e as suas contribuições para o Direito Internacional Público. *Anuario Hispano-Luso-Americano de Derecho Internacional*, 24, 359-379.
- Bullock, J., & Darwish, A. (1993). *Water Wars: Coming Conflicts in the Middle East*. London: St. Dedmundsbury Press .
- Castro, D. d. (2014). *A água como premissa positiva nas relações internacionais - a lógica da cooperação que contraria a hipótese de conflito violento (tese apresentada à Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas para a obtenção do título de doutor em Ciência Política)*. São Paulo: Universidade de São Paulo.
- Caubet, G. C. (1980). A Evolução Histórica do Direito Internacional e as Particularidades da Bacia do Prata. *Rev. SEQÜÊNCIA*, 63-77.
- Charzournes, L. B. (2013). *Fresh Water in International Law*. Oxford: Oxford University Press.
- Comunicação, P. d.-Á. (s.d.). *O Direito Humano à Água e Saneamento - Comunicado aos Média*.
- Costa, I. J. (Fevereiro de 2018). Direito Humano à Água e ao Saneamento: Análise das Disparidades de Cumprimento. *Trabalho de Projeto em Economia*.
- Costa, J. F., Sola, F., & Silva, S. T. (23 de 02 de 2017). 3. Análise jurídica da Convenção de Nova Iorque de 1997. *Revista de Direito Ambiental*, 83 (Julho-Setembro 2016).
- Culcasi, K. (2010). Constructing and Naturalizing the Middle East. *Geographical Review*, pp. 583-597.

- El-Fadel, M., Sayegh, Y. E., Ibrahim, A. A., Jamali, D., & El-Fadl, K. (2002). The Euphrates Tigris Basin: A Case Study in Surface Water Conflict Resolution. *J. Nat. Resour. Life Sci. Educ.*, 31, pp. 99-110.
- El-Sayed, M. K., & Mansour, R. S. (2017). Water Scarcity as a Non-traditional Threat to Security in the Middle East. *India Quarterly*, 73(2), pp. 227-240.
- Espada, G. M. (2014). *A Afirmação do Direito de Águas (Tese com vista à obtenção do grau de Doutor em Direito Público, no 1º Programa de Doutoramento conjunto entre EDS-ISCTEM e a FD-UNL)*. Maputo.
- Feitelson, E., & Tubi, A. (23 de Março de 2017). A main driver or an intermediate variable? Climate change, water and security in the Middle East. *Global Environmental Change* 44 , pp. 39-48.
- Fowles, J., Person, M., & Noiton, D. (2000). *The Ecotoxicity of Fire-Water Runoff - Part I: Review of the Literature*. New Zealand Fire Service Commission.
- Fratton, E. F., & Oliveira, A. C. (2016). O RECONHECIMENTO DO DIREITO À ÁGUA POTÁVEL COMO DIREITO HUMANO FUNDAMENTAL NO DIREITO INTERNACIONAL PÚBLICO. *XII Seminário Internacional: demandas sociais e políticas públicas na sociedade contemporânea* .
- Frey, F. W., & Naff, T. (1985). Water: An emerging issue in the Middle East. *The annals of the american academy*(482), pp. 66-84.
- Giordano, M. A., & Wolf, A. T. (2003). Sharing Waters: Post-Rio international water management. *Natural Resources Forum*(27), pp. 163-171.
- Giordano, M. F., Giordano, M. A., & Wolf, A. T. (2005). International Resource Conflict and Mitigation. *Journal of Peace Research*, 42.
- Gleditsch, N. P., & Urdal, H. (2002). Ecoviolence? Links between population growth, environmental scarcity and violent conflict in Thomas Homer-Dixon's work. *Journal of International Affairs*, 56(1), 283-302.
- Gleick, P. (1993). Water and Conflict: Fresh Water Resources and International Security. *International Security*, 18(1), pp. 79-112.

- Gleick, P. H., & Heberger, M. (s.d.). Water and Conflict: Events, Trends, and Analysis (2011–2012). *The World's Water*, 8, pp. 159-171.
- Gomes, C. A. (2018). *Direito Internacional do Ambiente: Uma Abordagem Temática*. Lisboa: AAFDL.
- Grey, D., & Sadoff, C. W. (2002). Beyond the river: the benefits of cooperation on international riversV. *Water Policy*(4).
- Haddadin, M. J., & Shamir, U. (2001-2003). *Jordan Case Study*.
- Hey, E. (2000). International Water Law Placed in a Contemporary Environmental Context: the Gabčíkovo-Nagymaros Case. *Phys. Chem. Earth (B)*, 25(3), 303-308.
- Homer-Dixon, T., & Blitt, J. (1998). *Ecoviolence: links among environment, population and security*. Oxford: Rowman & Littlefield Publishers, inc. .
- Hudson, M. D. (1976). The Middle East. (J. Rosenau, Ed.) *World Politics*, 476-500.
- HUMMEL, S. (2017). Relative Water Scarcity and Country Relations along Cross-Boundary Rivers: Evidence from the Aral Sea Basin. *International Studies Quarterly*(61), pp. 795–808.
- Hunsche, R. T. (Jan-Mar de 2010). A proteção das águas subterrâneas no direito internacional e nacional. *Revista de Direito Ambiental*, 57/2010, pp. 125-188.
- Ide, T. (2015). Why do conflicts over scarce renewable resources turn violent? - A qualitative comparative analysis. *Global Environmental Change*, 33, pp. 61-70.
- IPCC. (2014). *Alterações Climáticas 2014 - Impactos, Adaptação e Vulnerabilidade (Resumo para Decisores)*. Lisboa: IPMA, I.P.
- Ju'Ub, G. A. (s.d.). *Water conflicts in the Middle East between the present and the future*.
- Juusola, H. (2012). *Water conflicts in the Middle-East*. International Relations and Security Network (ISN).
- Lammers, J. (1998). Case Analysis: The Gabčíkovo-Nagymaros Case Seen in Particular From the Perspective of the Law of International Watercourses and the Protection of the Environment. *Leiden Journal of International Law*, 11, 287-320.

(s.d.). *Legislation on Use of Water: Afghanistan, Argentina, Brazil, Chile, Egypt, Iran, Iraq, Israel, Kyrgyzstan Lebanon, Libya, Mexico, Nicaragua, Saudi Arabia, Tajikistan, Turkey, Uzbekistan, Venezuela, Yemen*. The Law Library of Congress: Global Legal Research Center.

Lopes, P. D. (junho-dezembro de 2009). Água no séc. XXI: desafios e oportunidades. *Debater a Europa*, pp. 76-98.

MacQuarrie, P. (2004). *Water Security in the Middle East: growing conflict over development in the Euphrates-Tigris Basin (Thesis, M.Phil International Peace Studies Originally submitted 15 September 2003)*. Dublin: Trinity College.

Matthew, R. (2002). Environment, Population and Conflict. *Journal of International Affairs*, 51(1), 235-254.

Mesquita, M. J. (2010). *Justiça Internacional - Lições - Parte I - Introdução*. Lisboa: AAFDL.

Moniz, M. A. (2013). *O princípio da utilização equitativa e razoável (Dissertação apresentada no âmbito do 2.º Ciclo de Estudos em Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra)*. Coimbra.

Muller, M. (2015). The 'Nexus' As a Step Back towards a More Coherent Water Resource Management Paradigm. *Water Alternatives*, 8(1), pp. 675-694.

MULTILATERAL WORKING GROUP ON WATER RESOURCES: REGIONAL WATER DATA BANKS PROJECT . (2002). *MIDDLE EAST PEACE PROCESS*.

Noschang, P. G. (2015). Soberania sobre os recursos naturais transfronteiriços. *RJLB*, 1237-1267.

O'Connor, R. (2017). Water Scarcity: Preventing Future Conflicts. *Case Western Reserve Journal of International Law*, 49, pp. 331-349.

OCDE. (2015). *Princípios da OCDE para a Governança da Água* .

Okpara, U. T. (2015). Conflicts about water in Lake Chad: Are environmental, vulnerability and security issues linked? *Progress in Development Studies*, 15(4), pp. 308–325.

Oliveira, M. R. (2012). *A relevância dos recursos hídricos na agenda internacional. A água: factor potenciador de conflito na região do Médio Oriente?* Lisboa: Universidade Católica Portuguesa (Dissertação de Mestrado).

Payind, A., & McClimans, M. (2017). *Keys to Understanding the Middle East*. The Ohio State University .

Rababa'a, G. I. (novembro de 2012). Water Conflict in the Middle East. *International Journal of Humanities and Social Science*, pp. 13-27.

Rana, S., & Kelly, L. (2004). *The Global Water Partnership - Addressing Challenges of Globalization: An Independent Evaluation of the World Bank's Approach to Global Programs (Case Study)*. Washington, D.C. : The World Bank Operations Evaluation Department .

Rodrigues, G. S. (16 de outubro de 2006). O conflito israelo-palestino sob a perspectiva dos recursos hídricos. *PALESTINA/ISRAEL - A questão das águas*.

Sampaio, J. (2014). Do Direito Internacional do Ambiente à Responsabilidade Ambiental e seus Meios de Efectivação no Âmbito do Direito Internacional. *Revista o Direito*, 146.º, II.

Santos, T. F. (2013). O conflito Israelo-Árabe e os problemas da água: Da escassez ao conflito. *Dissertação de Mestrado*.

Shamir, Y., & Kutner, R. (2003). ALTERNATIVE DISPUTE RESOLUTION APPROACHES AND THEIR APPLICATION IN WATER MANAGEMENT: A FOCUS ON NEGOTIATION, MEDIATION AND CONSENSUS BUILDING. *Alternative dispute resolution approaches and their application*.

Shelby, J. (2005). The Geopolitics of Water in the Middle East: fantasies and realities. *Third World Quarterly*, 26(2), 329-349.

Shuval, H., & Dweik, H. (Edits.). (s.d.). *Water Resources in the Middle East: Israel-Palestinian Water Issues - From Conflict to Cooperation*.

Simonson, K. (Junho de 2003). THE GLOBAL WATER CRISIS: NGO AND CIVIL SOCIETY PERSPECTIVES.

Soares, A. (s.d.). A Convenção de Nova York de 1997: notas sobre a água doce nas relações internacionais em face da sua (não)implementação. *Espaço Jurídico, Unoesc*, 6(1), 21-32.

Soczka, L. (2008). Caminhos da "eco violência". *Análise Social*, 43(1), 133-157.

Souza, S. C. (jan./dez. de 2009). A natureza dos bons ofícios e da mediação. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, pp. 449-475.

Stoll, D. C., Wirsing, R. G., & Jasparro, C. (2013). *International Conflict over Water Resources in Himalayan Asia*. London: Palgrave Macmillan.

Theisen, O. M. (2008). Blood and Soil? Resource Scarcity and Internal Armed Conflict Revisited. *Journal of Peace Research* 45(6), 801–818.

Tibi, B. (1993). *Conflict and War in the Middle East, 1967-91: Regional Dynamic and the Superpowers*. (C. Krojzl, Trad.) New York: St. Martin's Press.

Tubib, A., & Feitelson, E. (2017). A main driver or an intermediate variable? Climate change, water and security in the Middle East. *Global Environmental Change*(4), pp. 39-48.

Veríssimo, C. F. (2010). CONFLITOS EMERGENTES NA GESTÃO DA ÁGUA. *Dissertação de Mestrado*.

Verzijl, J. (1970). International Law in a Historical Perspective. *American Journal of International Law*.

WATER SCARCITY IN THE MIDDLE EAST: REGIONAL COOPERATION AS A MECHANISM TOWARD PEACE. (5 de maio de 2004). *HEARING BEFORE THE COMMITTEE ON INTERNATIONAL RELATIONS HOUSE OF REPRESENTATIVES: ONE HUNDRED EIGHTH CONGRESS - SECOND SESSION*.

Weiss, M. I. (2005). A perfect storm: the causes and consequences of severe water scarcity, institutional breakdown and conflict in Yemen. *Water International*, 40(2), pp. 251-272.

Wolf, A. T., Kramer, A., Carius, A., & Dabelko, G. D. (julho de 2006). Water Can Be a Pathway to Peace, Not War. *The Environmental Change: Navigating Peace*.

Wolf, A. T., Yoffe, S. B., & Giordano, M. (2003). International waters: identifying basins at risk. *Water Policy*(5), pp. 29-60.

Wolf, A., & Hamner, J. (2000). Trends in Transboundary Water Disputes and Dispute Resolution. *Environment and Security*, pp. 123-148.

Yoffe, S., Wolf, A. T., & Giordano, M. (Outubro de 2003). CONFLICT AND COOPERATION OVER INTERNATIONAL FRESHWATER RESOURCES: INDICATORS OF BASINS AT RISK. *JOURNAL OF THE AMERICAN WATER RESOURCES ASSOCIATION*, pp. 1110-1126.

Zeitoun, M., Talhami, M., & Eid-Sabbagh, K. (2013). The Influence of Narratives on Negotiations and Resolution of the Upper Jordan River Conflict. *International Negotiation*, 18, pp. 293-322.

Zentner, M. (2012). *Design and impact of water treaties: managing climate change (Doctoral thesis accepted by Oregon State University, USA)*. Springer.