

Director

Nuno Severiano Teixeira

Redacção

Cristina Cardoso

Helena Barreira

Nuno Mira Vaz (Coordenador)

Conselho Editorial

Helena Carreiras

Isabel Nunes

João Gomes Cravinho

José Luís Pinto Ramalho

José Manuel Pureza

Luís Medeiros Ferreira

Luís Valença Pinto

Manuel Ennes Ferreira

Nuno Brito

Nuno Mira Vaz

Nuno Severiano Teixeira

Paulo Jorge Canelas de Castro

Rui Mora de Oliveira

Teresa de Sousa

Vasco Rato

Victor Marques dos Santos

Conselho Consultivo

Abel Cabral Couto

Adriano Moreira

António Emílio Sachetti

António Martins da Cruz

António Vitorino

Armando Marques Guedes

Bernardino Gomes

Carlos Gaspar

Diogo Freitas do Amaral

Ernâni Lopes

Fernando Carvalho Rodrigues

Fernando Reino

Guilherme Belchior Vieira

João Salgueiro

Joaquim Aguiar

José Manuel Durão Barroso

José Medeiros Ferreira

Manuel Braga da Cruz

Maria Carrilho

Mário Lemos Pires

Pelágio Castelo Branco

NAÇÃO e DEFESA



O Desafio das Águas
“Segurança Internacional
e Desenvolvimento Duradouro”

INSTITUTO DA DEFESA NACIONAL

A Água, entre a Soberania e o interesse comum*

José Manuel Pureza / Paula Duarte Lopes
Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra

* Comunicação apresentada ao Seminário Internacional "O Desafio das Águas: Segurança Internacional e Desenvolvimento Duradouro", organizado pelo Instituto da Defesa Nacional, em Lisboa, em 30 e 31 de Março de 1998.

1. A regulação jurídico-política internacional sempre foi habitada por um confronto intenso entre a água e a terra.

Um confronto que marcou, desde logo, a sua génese. Quando a pulverização de territórios e de poderes políticos, simbolizada na Paz de Westphalia, chamou o Direito Internacional a acompanhar e consolidar a fragmentação, o mar veio desafiar o mesmo Direito Internacional a ser um reservatório de unidade e de abertura ao universal, de que o triunfo do *mare liberum* sobre o *mare clausum* foi expressão maior. Este primeiro episódio haveria de ser repetido e retocado ao longo de cinco séculos. Um percurso que revela uma marca de permanência: o vento da terra, como lhe chama René-Jean Dupuy (Dupuy e Piquemal, 1973: 112), mesmo quando soprou sobre os mares, veio com correntes de apropriação e de segmentação; ao invés, da água vieram invariavelmente dinâmicas de unidade e de integração, sobre as quais assentou boa parte da transformação e mesmo contestação dos pilares ideológicos do sistema inter-estatal moderno.

A lógica divisora de origem telúrica, a água contrapôs frequentemente a primazia da comunidade de interesses. Palco constante das construções segmentadoras típicas do sistema político moderno, a água constituiu um lugar de permanente desafio à soberania.

2. O princípio da territorialidade é o santo-e-senha das relações internacionais e do Direito Internacional modernos (Shaw, 1982: 61). A paisagem internacional da modernidade é caracterizada pela multiplicação de unidades territoriais, politicamente autónomas entre si, em cada uma das quais o Estado exerce de modo pleno, exclusivo e absoluto, os poderes soberanos. Como lembra Prosper Weil, *le territoire c'est le pouvoir* (1991: 502). E nesse entendimento vai transportada a configuração da soberania territorial como uma espécie de ampliação estatal da propriedade, ou seja, um *jus utendi, fruendi et abutendi* à escala nacional.

Em boa verdade, esta absolutização da soberania como pilar do sistema inter-estatal moderno é uma corruptela do pensamento dos seus pais fundadores. Bodin, nos *Seis Livros sobre a República* de 1576, embora perfilhasse um conceito forte de soberania – *summa in cives ac subditos legibusque soluta potestas* – não concebia o Estado como uma realidade sem limites. Da centralidade do relacionamento entre Estados, Bodin tirou consequências claras: a submissão de cada Estado

a regras de direito divino e de direito das gentes (Carrillo Salcedo, 1991: 21).

3. É esta genealogia relativizadora da soberania que o tempo de globalização e de crise ecológica em que vivemos faz reactivar com redobrado vigor. Não a relativização-aniquilamento a que a globalização dos mercados, das redes de empresas e das comunicações condenam a soberania, sobretudo dos países periféricos do sistema mundial. O regresso ao Bodin genuíno ganha sentido acima de tudo como significando uma reconfiguração da soberania, o ganho de novos contornos e de novos conteúdos e não do seu esvaziamento. Uma soberania agora chamada a ser mais serviço do que poder, mais administração do que propriedade.

A aquisição da consciência da finitude dos recursos naturais – com a água à cabeça – e, portanto, do carácter estratégico que eles assumem para as comunidades humanas, para mais potenciada pela experiência de “estreitamento” ou de “encolhimento” do mundo, conferiu uma densidade inédita aos “interesses comuns” como referência da regulação jurídica e política internacional. Como acentua Jutta Brunnée (1989: 794), se a noção de interesses comuns começou por ser identificada com a realidade empírica dos interesses coincidentes, ela tem vindo a ganhar uma intensidade cada vez maior, projectada em formas de cooperação e de partilha que vão muito além da tradicional coexistência negativa.

A velha lógica territorialista – que teve na doutrina Harmon sobre os rios internacionais ou na prática reiterada do *first come first served* as suas concretizações canónicas (Pureza, 1995: 251) – era não apenas um corolário jurídico-político do “sistema internacional de Estados civilizados” dos primeiros anos deste século (no quadro do qual se presumia uma idêntica capacidade factual de todos no acesso à fruição dos espaços e recursos), como, além do mais, radicava no pressuposto da inesgotabilidade dos recursos e da limitação das respectivas utilizações.

Ora, toda esta construção está em ruína. O desenvolvimento tecnológico, em articulação com o crescimento demográfico, revelaram a limitação trágica dos recursos. As utilizações dos espaços e recursos comuns ou partilhados são cada vez mais multifuncionais (da comunicação ao aproveitamento económico, militar, científico, etc.). A igualdade for-

mal do mundo eurocêntrico de outrora era uma ficção frágil, cada vez mais contraditada pela assimetria de poder e de capacidades que marca o sistema mundial e mesmo as relações regionais no nosso tempo.

4. Neste novo cenário, a territorialidade perde o privilégio de princípio regulador incontestado face à emergência da equidade como novo eixo estruturador dos regimes internacionais.

Não tanto a equidade correctiva, da justiça para o caso concreto, a *equity* legada pela *common law* e que o Direito Internacional incorporou, entre outros domínios, na jurisprudência de delimitação de espaços de jurisdição marítima. Esta equidade que guia muitos dos regimes internacionais contemporâneos funda-se naquilo a que Thomas Frank (1993: 72) chamou a *common heritage equity*, suporte da justiça distributiva e integrativa na afectação dos espaços e recursos.

Nada de novo, afinal. A preocupação pela equidade ocupou o coração do pensamento regulador internacional desde o século XVI, quando Serafim de Freitas apontava o bem da espécie humana como única finalidade do direito das gentes, Suarez fazia radicar no *bonum commune generis humanis* a fundamentação do *jus inter omnes gentes* e Vitória propunha o *totus orbis* como instância de sentido do Direito Internacional nascente (Pureza, 1995: 265).

Neste tempo de globalização e de crise ecológica, a água é um dos elementos propulsores de uma dinâmica de duplo reencontro. Reencontro, em primeiro lugar, com a consciência da interdependência que o próprio Bodin assumiu como baliza da sua (então) inovadora leitura do mundo moderno. Reencontro, em segundo lugar, com o bem comum e a equidade como critérios estruturantes da regulação internacional.

5. Durante as últimas duas décadas, a água tem animado essa dinâmica de confronto da soberania com as exigências da equidade. E tem-no feito de um modo simultaneamente espartilhado e evolutivo. Progressivamente, têm vindo a afirmar-se pequenas nascentes localizadas de integração e equidade num território que continua arreigado à lógica reguladora de segmentação.

Essas nascentes vêm associadas aos recursos hídricos partilhados, desde logo.

Um olhar cauteloso sobre a sedimentação do respectivo regime revela que não houve uma brusca ruptura, mas sim um processo de aprendizagem e de construção progressivas que conduziram gradualmente da ênfase do território e da reciprocidade ao imperativo do desenvolvimento comum e sustentável. Poder-se-ia argumentar, seguindo a construção proposta por Veiga da Cunha (1992: 338), que nos recursos hídricos internacionais foi o próprio conceito de equidade que foi ganhando contornos mais densos, através de sucessivas consagrações práticas: da “equidade-compensação” à “equidade horizontal”, à “equidade vertical” e finalmente à “equidade entre gerações”.

Sugerimos que este século foi atravessado por duas grandes etapas neste processo evolutivo. Na primeira, a consciência da unidade física não se prolongou em unidade de gestão. Já na segunda, em afirmação progressiva no nosso tempo, esse primado da unidade integradora do recurso projecta-se no plano normativo e institucional.

Alguns importantes exemplos ajudam a ilustrar aquela desconformidade que marcou a primeira fase de evolução:

- a) O primeiro é o do *rio Yarmuk*, situado na bacia hidrográfica do rio Jordão. No acordo celebrado em 1953, a Síria e a Jordânia estabeleceram que 7/8 da água do rio Yarmuk seriam afectadas à Jordânia em troca de 2/3 da energia hidroeléctrica produzida na Barragem Maqarin, a construir. No entanto, desde 1967, após o abandono do plano de construção da Barragem Maqarin, a Síria iniciou um projecto de construção de pequenos diques a montante, aumentando a sua capacidade de armazenamento para cerca de 250 milhões de m³ por ano, havendo planos para atingir os 366 milhões de m³ até ao ano 2010. Estas actividades estão em total contradição com o acordo de 1953, não tendo havido quaisquer contactos no sentido de se alterarem os valores previstos no acordo no sentido de reflectirem a alteração do contexto envolvente verificada (Lopes, 1996).
- b) Um outro exemplo relevante é o do acordo relativo ao próprio *rio Jordão*, o qual foi alvo de intensas negociações, no âmbito das quais, várias propostas para a ‘divisão equitativa (horizontal) das águas’ foram apresentadas. No início dos anos 50, o enviado americano para o Médio Oriente, Eric Johnston, apresenta o Plano Main, cujo principal objectivo era a obtenção de um acordo eficiente para a

utilização das águas da bacia hidrográfica do rio Jordão. Israel apresentou uma contra-proposta, o Plano Cotton, que incluía o rio Litani na bacia passando também a abranger o Líbano no plano de afectação dos recursos hídricos da bacia do Jordão e a regular as transferências para fora da bacia. Em 1954, o Líbano, a Síria e a Jordânia, liderados pelo Egipto criaram um Comité Técnico da Liga Árabe e conceberam o Plano Árabe. O Plano Árabe diferia do Plano Main apenas nas quantidades afectadas a cada estado-ribeirinho. Finalmente, em 1955 Johnston apresentou o Plano de Unificação que tenta conciliar as várias propostas e respectivas expectativas e interesses de cada estado envolvido na bacia hidrográfica em causa. Israel concordou com a não inclusão do rio Litani e os árabes concordaram em serem consideradas as transferências realizadas para fora da bacia hidrográfica. Apesar de este Plano de Unificação nunca ter sido ratificado pelas partes, todos têm genericamente seguido as indicações técnicas e os montantes nele definidos, embora prosseguindo com planos de desenvolvimento unilaterais (Wolf, 1994). Obviamente que este processo de negociação e de definição de necessidades não se pode dissociar do contexto político em que o Médio Oriente se insere, embora o princípio de equidade e razoabilidade se tenha imposto como uma constante, ainda que com interpretações particulares de cada estado ou grupo de Estados.

- c) O *rio Nilo* insere-se num outro contexto, onde a afectação da água foi acordada com base nas necessidades e características dos dois Estados a jusante, Egipto e Sudão, não incluindo os restantes Estados-ribeirinhos nas negociações e conseqüente tratado. No acordo de 1929, 4000 milhões de m³ por ano foram afectados ao Sudão, e o Egipto, para além da totalidade da água entre 20 de Janeiro e 15 de Julho, recebia ainda um montante anual de 48.000 milhões de m³. No início dos anos 50, o Egipto requereu a alteração dos montantes acordados em 1929, reservando-se 62.000 milhões de m³ por ano, com base nas ‘necessidades primárias’ da sua muito maior população e na inexistência de quaisquer outros recursos a que pudesse recorrer. Após um período de negociações intenso, o Egipto e o Sudão assinaram um acordo em 1959, onde ficaram definidos os direitos à água por parte de cada estado, respectivamente, 55.000 e 18.500 milhões de m³. Este acordo previa ainda que

a utilização das águas do Nilo por parte dos restantes Estados-ribeirinhos não deveria ultrapassar os 1000-2000 milhões de m³ por ano, no seu total. Até à data, apenas a Etiópia contestou a validade jurídica deste acordo, informando da sua intenção de utilizar até 40.000 milhões de m³ por ano para satisfazer as suas necessidades de irrigação (Wolf, 1994).

- d) Onde, porventura, a lógica territorialista tradicional foi mais salvaguardada foi na solução formulada para o rio *Indus*, nas negociações entre a Índia e o Paquistão (Alam, 1997). O acordo conseguido em 1960 resultou de um longo processo de negociações e do 'patrocínio' do BIRD. As principais decisões acordadas foram as seguintes: (i) afectação dos rios orientais à Índia; (ii) afectação dos rios ocidentais ao Paquistão; (iii) pagamento por parte da Índia de 62 milhões de dólares, em 10 prestações constantes, para o Fundo de Desenvolvimento da Bacia do Indus; (iv) troca de informação hidrológica entre a Índia e o Paquistão; (v) futura cooperação Indo-Paquistanesa; (vi) criação de uma Comissão Permanente para o Indus; (vii) estabelecimento de um mecanismo de resolução de disputas e diferendos; (viii) definição de um período de transição.

Nestes quatro exemplos há algumas constantes que devem ser retidas como notas paradigmáticas do que atrás designámos por "primeira etapa" do regime regulatório dos recursos hídricos internacionais. Em primeiro lugar, a permanência do primado da segmentação territorial que, no caso do acordo sobre o rio Indus passa mesmo por uma divisão geográfica da bacia hidrográfica em causa. Em segundo lugar, uma construção contratualista dos regimes concretos, isto é, numa lógica de reciprocidade de vantagens e de obrigações entre os Estados abrangidos. Enfim, em terceiro lugar, uma evidente fragilidade dos regimes regulatórios, facilmente substituídos por práticas unilaterais de afirmação da soberania territorial de cada país confinante com uma bacia hidrográfica trans-nacional.

Este modelo tem, pois, visíveis limitações. Nas décadas mais recentes, tem-se desenvolvido uma nova etapa, com diferentes experiências de regulação de recursos hídricos internacionais a conferirem maior intensidade à ligação entre unidade ecológica e respectivo sistema de gestão. As Regras de Helsínquia, adoptadas em 1966 pela Associação de Direito Internacional, abriram o caminho que foi oficializado na

Convenção de Espoo de 1991 sobre Avaliação de Impacte Ambiental no Âmbito Transfronteiriço e na Convenção de Helsínquia de 1992 sobre Protecção e Utilização dos Cursos de Água Transfronteiriços e dos Lagos Internacionais, e foi posteriormente prolongado nos trabalhos da Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas conducentes ao projecto de convenção sobre utilizações extra-navegação dos cursos de água internacionais.

Nestes documentos, a riqueza inovadora do conceito jurídico-político de bacia hidrográfica vai, porém, além desta dimensão física. Ela situa-se também na ultrapassagem da natureza estritamente sinalagmática, recíproca, da regulação. O *do ut des* (dou-te isto se me deres aquilo) cede, nos planos substancial, procedimental e organizatório, a um imperativo de "exploração judiciosa" que, por sua vez, apela a um "desenvolvimento comum" e à partilha equitativa de benefícios. Assim se dá concretização forte à noção de "comunidade de interesses" dos Estados ribeirinhos que já o Tribunal Permanente de Justiça Internacional (no caso da jurisdição sobre o Rio Oder) havia sublinhado como característica dos cursos de água internacionais.

Qual o alcance do desafio que estas outras experiências lançam à soberania? Acima de tudo, deve sublinhar-se que nelas não está em causa a formação de instâncias de poder superiores aos Estados. O que dá vida a esta segunda etapa é uma rede descentralizada de mecanismos institucionais e normativos de desenvolvimento comum de recursos hídricos internacionais que, embora procurem corresponder às exigências pluri-nacionais, inter-sectoriais e inter-disciplinares da gestão destes recursos, não se pretendem expressões de um governo internacional verticalmente disciplinador dos Estados. Se há matéria em que a expressão *governance without government* tem sentido, esse é o da gestão dos recursos hídricos internacionais.

Um excelente exemplo deste tipo de mecanismos institucionais é a Comissão Conjunta Internacional (CCI), criada para aplicar o tratado entre o Canadá e os EUA relativamente aos recursos hídricos situados na fronteira entre aqueles dois países (Valiante, 1997). Trata-se de uma comissão conjunta bilateral com competências de apreciação das acções ligadas à utilização, obstrução ou desvio das águas, que têm origem ou atravessam a fronteira, quando as mesmas impliquem alterações no fluxo ou nível dessas mesmas águas. Mais precisamente, o seu papel envolve a recolha de dados e a sua análise, a avaliação de

programas nacionais, a definição de políticas, e a divulgação da informação ao público. A aplicação dos acordos, no entanto, é da exclusiva responsabilidade dos dois governos nacionais, sendo que os governos estaduais e provinciais embora não sejam signatários dos acordos, constituem também actores no sistema em funcionamento, nomeadamente como fontes de informação e agentes subsidiários de aplicação.

Progressivamente, a CCI estabeleceu um método de actuação próprio e ganhou credibilidade em ambos os lados da fronteira. Um gabinete de estudos foi criado com um igual número de especialistas técnicos de cada país. As respectivas conclusões e recomendações são posteriormente incorporadas, por vezes com algumas modificações, nos relatórios da Comissão para ambos os governos. A investigação e análise conjuntas desenvolvidas acabaram por se impor nas actividades diárias da Comissão, tornando-se esta numa das características mais importantes do seu desempenho. A CCI toma as suas decisões por consenso, e raramente surgem divergências baseadas na nacionalidade, funcionando deste modo numa base verdadeiramente 'binacional'. Embora não tenha poder executivo, ainda assim, as suas recomendações têm sido seguidas na grande maioria dos casos. Com o decorrer do tempo, outros acordos foram sendo integrados na organização institucional da CCI, determinando a criação de outros órgãos binacionais para assessorar o seu trabalho.

Deste modo, a CCI tornou-se uma instituição de referência pelo seu longo período de existência e funcionamento efectivo, pelo seu carácter binacional, e pela sua natureza generalista, que é complementada pelas estruturas que funcionam sob a sua égide.

Apesar das alterações que foram ocorrendo neste sistema gerido pela CCI, a sua estrutura inicial não perdeu actualidade e o seu funcionamento ao longo de várias décadas permite-nos identificar alguns factores que podem constituir um ponto de partida para outras instituições 'pluri-nacionais' de gestão de recursos hídricos. Primeiro, uma equipa 'pluri-nacional' de estudo e análise da informação relativa à bacia hidrográfica e mesmo ao próprio ecossistema. Segundo, a prossecução de objectivos flexíveis e inovadores, mas substantivos e firmemente prosseguidos. E, por fim, um processo que permite a participação e fomenta o desenvolvimento de um sentido de comunidade associada ao ecossistema em causa, desenvolvendo estruturas de

gestão informais, não subtraindo, no entanto, o poder executivo dos governos nacionais envolvidos ou da administração local, regional ou estadual da área (Bernauer, 1997: 182).

6. Mas não é apenas numa óptica local/regional que a água suscita uma reformulação de regimes e de instituições. Também os oceanos têm sido uma fonte persistente de desafio ao reforço do princípio da equidade como pilar da sua governação.

A consciência, hoje generalizadamente interiorizada, de que os oceanos são um recurso comum, directa ou longinquamente partilhado por todos, veio de par com a percepção de um conjunto de factores – a multiplicação de utilizações dos oceanos e a potenciação da sua intensidade, a sobreexploração dos recursos vivos e não vivos, a sobre-concentração populacional nas zonas costeiras (60% da população mundial numa faixa de 60 km de litoral) – que têm imposto um stress insustentável sobre a capacidade de carga dos oceanos.

Por isso, a assimilação da natureza comum/partilhada dos oceanos impõe também uma reconfiguração das expressões tradicionais da soberania estatal nos mares. Eis algumas das vias por onde se insinua hoje essa reconfiguração:

- relativização dos direitos de exploração económica, nomeadamente pesqueira, das zonas económicas exclusivas, impostas pela aplicação do princípio da precaução e do primado da “pesca responsável” acolhido no Código de Conduta sobre a matéria adoptado no quadro da FAO e concretizado também nos acordos internacionais sobre espécies trans-zonais e altamente migratórias (Cooke e Earle, 1993: 252) e já anteriormente posto em prática pela Comissão de Conservação dos Recursos Marinhos Vivos da Antárctida;
- incorporação nas legislações e práticas nacionais das obrigações e recomendações contidas no capítulo 17 da Agenda XXI sobre “intensificação da cooperação e coordenação internacional e regional” em matéria de protecção dos oceanos, de todos os mares e das zonas costeiras e de aproveitamento racional e desenvolvimento sustentável dos respectivos recursos vivos;
- desenho de uma perspectiva mais equilibrada entre direitos e deveres dos Estados no Alto Mar, cuja qualificação como *public trust* hoje propugnada em inúmeros *fora*, desde logo a Comissão Mundial

Independente sobre os Oceanos, o aproximaria desejavelmente do regime de património comum da humanidade aplicável aos fundos marinhos que lhe subjazem.

Matriz de todas estas vias é precisamente a qualificação dos fundos oceânicos e respectivos recursos situados para lá das jurisdições nacionais como património comum da humanidade (Pureza, 1995: 415), formalizada na Parte XI da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, de 1982. Para lá do seu imenso valor simbólico, esta positivação jurídica do regime de património comum da humanidade na Convenção sobre o Direito do Mar convoca a diferentes formas de transformação do velho ideário das soberanias nacionais. Primeiro, em si mesma, ao incorporar traços de regime como o da reserva para fins pacíficos, o da protecção dos direitos das gerações futuras ou o da utilização regulada em benefício de toda a humanidade, e em especial dos países em desenvolvimento. Segundo, pelas suas implicações institucionais: apesar do retrocesso pretendido pelo Acordo sobre a Aplicação da Parte XI, aprovado quando da entrada em vigor da Convenção em 1994, o regime de património comum da humanidade desta convenção vem intimamente articulado com a criação de uma organização internacional de perfil supra-nacional, a Autoridade Internacional para os Fundos Marinhos (Paolillo, 1984, 150) com poderes não apenas de regulação mas também de exploração directa dos recursos da Área e com funções de redistribuição equitativa dos resultados (Treves, 1981, 70). Enfim, em terceiro lugar, este regime nascido do mar tem revelado uma incrível capacidade de irradiação não só no espaço exterior mas em terra, assumindo-se aí como um perturbante desafio à dessacralização das soberanias individuais em vista da comunidade internacional no seu conjunto, como o comprovam as práticas fundadas na Convenção da UNESCO de 1972 sobre protecção do património mundial natural e cultural ou aquelas que materializam no domínio ambiental o conceito de *common concern of humankind*.

7. O nosso tempo parece estar a assistir ao despontar de uma nova etapa do desafio que a centralidade da água impõe ao tradicional entendimento da soberania. Talvez melhor, ao mesmo desafio mas com uma

nova escala, não fosse o seu suporte o binómio princípio da precaução-princípio do patamar de solução geograficamente mais apropriado. O que está em jogo é afinal a evidente indissociabilidade entre graves problemas atentatórios do uso duradouro dos mares e oceanos e a sua origem telúrica. Vejam-se os fenómenos de eutrofização de mares fechados ou semi-fechados, provocados pelo uso desregulado de agro-químicos trazidos aos mares pelos rios. Veja-se o processo de erosão da costa, em relação directa com as substanciais alterações no transporte de sedimentos pelos rios induzidas pela artificialização do seu curso ou até do seu leito.

O desafio a uma regulação em *continuum* destes fenómenos, que não segmente artificialmente os resultados *off-shore* das suas causas *on-shore* e vice-versa, está a ter respostas jurídico-políticas que radicalizam ainda mais a perda de exclusivismo e até de centralidade da territorialização. Pioneiro nesta nova etapa foi o já referido capítulo 17 da Agenda XXI, ao trazer para o campo da regulação internacional o princípio da gestão integrada e do desenvolvimento sustentável das zonas costeiras e do ambiente marinho, incluindo as zonas económicas exclusivas.

Sinais recentes de que este primeiro passo está a ter continuidade são, entre outros, os programas operacionais da *Global Environmental Facility*, criada no âmbito da Convenção Quadro sobre Alterações Climáticas. É significativo que o Programa Operacional nº 2 seja dedicado aos ecossistemas costeiros, marinhos e hídricos e que o Programa Operacional nº 9 incida sobre a "*integrated land and water multiple focal area*". Enfim, a Declaração de Potomac, adoptada na Conferência sobre Oceanos e Segurança Internacional organizada pelo Advisory Committee on Protection of the Sea (ACOPS) em Maio de 1997, agregando 189 participantes de 30 países, entre os quais Portugal (representado pelo Ministro da Defesa) e de diferentes ONG's, recomenda "uma gestão dos ecossistemas marinhos e costeiros, praticada no quadro da gestão integrada das áreas costeiras e das bacias hidrográficas, baseada na escrupulosa aplicação do princípio da precaução e da abordagem por ecossistemas (...)".

CONCLUSÃO

O desenvolvimento progressivo e a ampliação espacial de regimes internacionais sobre os espaços e recursos aquáticos demonstra, quer na sua vertente normativa quer na sua vertente institucional, que o lugar-comum que é a designação “planeta-água” vem ganhando dignidade de filosofia regulatória. Os sistemas de governação e regulação estão a enfrentar aí o desafio de uma profunda transformação. Aquela que vai do primado da segmentação territorial e do exclusivismo de poderes ao primado da equidade e da aplicação geograficamente adequada da precaução e, portanto, à centralidade de uma soberania de serviço.

BIBLIOGRAFIA

Alam, U. (1997): “The Indus Water Treaty: Peace amidst War” Comunicação apresentada no IX Congresso Mundial da Água – *Water Resources Outlook for the 21st. Century: Conflicts and Opportunities*, organizado pela Associação Internacional de Recursos Hídricos de 1 a 6 de Setembro, em Montreal, Canadá.

Bernauer, T. (1997): “Managing International Rivers” in Young, Oran R. (ed.): *Global Governance: drawing insights from the environmental experience*, London, The MIT Press

Brunnée, J. (1989): “Common interest – echoes from an empty shell? Some thoughts on common interest and international environmental law”, *Zeitschrift für ausländisches und öffentliches Recht und Völkerrecht*, n° 4

Carrillo Salcedo, J.A. (1991): *El Derecho Internacional en perspectiva histórica*, Madrid, Tecnos

Cooke, J. e Earle, M. (1993): “Towards a precautionary approach to fisheries management”, *Review of European Community and International Environmental Law*, n° 3

Cunha, Luís Veiga da (1992): “Recursos Hídricos na Europa” in Ribeiro, Teresa (coord.): *O Jardim Comum Europeu: Novos Desafios Ambientais* Lisboa, Quetzal Editores/FLAD

Dupuy, R.J. e Piquemal, A. (1973): “Les appropriations nationales des espaces maritimes”, in *Société Française de Droit International, Colloque ‘Actualités du droit de la mer’*, Paris, Pédone

Frank, T. (1993): “Fairness in the international and institutional system”, *Recueil des Cours de l’Académie de Droit International*, vol. III

Lopes, P. D. (1997): “Geopolitical Tension over Shared Fresh Water Resources” Comunicação apresentada na *Conferencia Mediterránea del Agua — Economía y Políticas del Agua en el Mediterraneo del Siglo XXI*, organizada FECOVAL de 21 a 24 de Maio, em Valencia, Espanha.

Paolillo, F. (1984): “The institutional arrangements for the international seabed and their impact on the evolution of international organizations”, *Recueil des Cours de l’Académie de Droit International*, vol. V

Pureza, J.M. (1995): *O património comum da humanidade. Rumo a um Direito Internacional da solidariedade?*, Coimbra, Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra

Shaw, M. (1982): “Territory in international law”, *Netherlands Yearbook of International Law*

Treves, T. (1981): “Continuité et innovation dans les modèles de gestion des ressources minérales des fonds marins internationaux”, in *Académie de Droit International, Colloque ‘La gestion des ressources pour l’humanité: le droit de la mer’*

Valiante, M.; Muldoon, P. e Botts, L. (1997): “Ecosystem Governance: Lessons from the Great Lakes” in Young, O. R. (ed.): *Global Governance: drawing insights from the environmental experience* London, The MIT Press

Weil, P. (1991): “Des espaces maritimes aux territoires maritimes: vers une conception territorialiste de la delimitation maritime”, in *Le droit international au service de la paix, la justice et le développement*, Paris, Pédone

Wolf, A. (1994): “A Hydropolitical History of the Nile, Jordan and Euphrates River Basins” in Biswa, A. K. (ed.): *International Waters of the Middle East: from Euphrates-Tigris to Nile*, Oxford, Oxford University Press