

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA FILHO”
UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS
SAN TIAGO DANTAS – UNESP, UNICAMP E PUC-SP

MARIA LUÍSA TELAROLLI DE ALMEIDA LEITE

O ACORDO DO AQUÍFERO GUARANI E ÓTICA DA INTEGRAÇÃO REGIONAL

SÃO PAULO

2018

MARIA LUÍSA TELAROLLI DE ALMEIDA LEITE

O ACORDO DO AQUÍFERO GUARANI E A ÓTICA DA INTEGRAÇÃO REGIONAL

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (Unesp), da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), como exigência para obtenção do título de mestre em Relações Internacionais, na área de concentração “Instituições, Processos e Atores”, na linha de pesquisa “Integração Regional”.

Orientador: Profa. Dra. Karina Lilia Pasquariello Mariano

SÃO PAULO

2018

Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”
Instituto de Políticas Públicas e Relações Internacionais – Biblioteca
Graziela Helena Jackyman de Oliveira – CRB 8/8635

Leite, Maria Luísa Telarolli de Almeida.
L533 O Acordo do Aquífero Guarani e a ótica da integração regional /
Maria Luísa Telarolli de Almeida Leite. – São Paulo, 2018.
243 f. : il. ; 30 cm.

Orientador: Karina Lilia Pasquariello Mariano.
Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) –
UNESP/UNICAMP/PUC-SP, Programa de Pós-Graduação em Relações
Internacionais San Tiago Dantas, 2018.

1. MERCOSUL. 2. Aquífero Guarani. 3. América do Sul – Relações
econômicas exteriores. 4. Países do Mercosul – Relações exteriores –
Tratados. 5. Recursos hídricos – Desenvolvimento – América do Sul. 6.
Regionalismo (Organização internacional) – América do Sul. 7. Aquíferos –
América do Sul. I. Título.

CDD 337.18

MARIA LUÍSA TELAROLLI DE ALMEIDA LEITE

O ACORDO DO AQUÍFERO GUARANI E A ÓTICA DA INTEGRAÇÃO REGIONAL

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (Unesp), da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), como exigência para obtenção do título de mestre em Relações Internacionais, na área de concentração “Instituições, Processos e Atores”, na linha de pesquisa “Integração Regional”.

Orientador: Profa. Dra. Karina Lilia Pasquariello Mariano.

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Karina Lilia Pasquariello Mariano (Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”)

Prof. Dr. Luiz Alexandre Fuccille (Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”)

Prof. Dr. Wagner Costa Ribeiro (Universidade de São Paulo)

São Paulo, 14 de março de 2018.

Dedico este trabalho aos homens que marcaram minha vida, ao meu avô, que me ensinou, desde pequena, a pesquisar pelas ruas de Araraquara; ao meu pai, entusiasta deste trabalho e de seu tema e ao Arnaldo, meu porto seguro.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, a minha orientadora, Karina, que desde o princípio acreditou em mim e na minha pesquisa; sem seu auxílio e incentivo esse trabalho jamais seria possível.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), pelo auxílio financeiro, imprescindível para a realização dessa pesquisa.

Aos membros da banca de qualificação e defesa da dissertação, os professores Wagner e Fuccile, pela disponibilidade, apoio e sugestões.

Aos professores e funcionários do San Tiago Dantas pela boa vontade em ajudar, sempre.

Aos entrevistados nessa pesquisa, os deputados Chico Alencar, Ana Amélia, Huelmo Martínez, Julia Perié e Ricardo Canese.

Aos funcionários que me auxiliaram nos dias que passei em Brasília, pesquisando a Documentação Diplomática do Itamaraty e aos funcionários do Instituto Rio Branco pela solicitude em me ceder as dissertações sobre meu tema lá postadas.

A Iaci e Tais, por me acolherem com tanto carinho em São Paulo.

Aos colegas de classe do San Tiago e do grupo de pesquisa do Observatório de Regionalismo, pela interlocução e apoio.

Aos meus padrinhos, Maria Helena e Bento, pela torcida e incentivo durante todo esse processo.

Ao meu pai pelas discussões, fundamentais para esse trabalho e ao Arnaldo, por muitas vezes acreditar em mim mais do que eu mesma.

Por fim, e principalmente, às mulheres da minha família, com as quais sempre convivi, vocês me ensinaram a ser forte e ter coragem frente às adversidades da vida, entre elas, minha mãe, corretora da redação e incentivadora incondicional.

Eu não espero pelo dia em que todos os homens concordem

Apenas sei de diversas harmonias bonitas possíveis

Sem juízo final

Alguma coisa está fora da ordem

Fora da nova ordem mundial...

(Fora da Ordem – Caetano Veloso)

RESUMO

Esta dissertação se propôs a analisar o histórico e os desdobramentos da assinatura do Acordo do Aquífero Guarani (2010), no âmbito do MERCOSUL. A pesquisa buscou pensar se é possível tratar o meio ambiente – mais especificamente a água, devido a sua já reconhecida importância como fonte de conflito e cooperação – como um dos eixos de ação conjunta entre os países por meio de sua gestão compartilhada. Sendo este um tema relevante, foram analisados quais os progressos alcançados nesse sentido e sua relação com ótica da integração entre países que possuem reservas hídricas compartilhadas extremamente ricas e de interesse não apenas regional, mas também mundial, uma vez que a escassez desses recursos se faz presente no dia a dia de diversas populações ao redor do globo. Em suma, a pesquisa teve como fulcro observar em que medida o projeto de integração do MERCOSUL facilitaria ou não a cooperação na gestão do recurso hídrico. Pretendeu-se analisar a governança internacional engendrada no acordo do Aquífero Guarani, o que pressupõe a criação de estruturas supranacionais e extrapola os limites que caracterizam o MERCOSUL do modo como foi concebido, enquanto projeto intergovernamental. Ademais, foi interesse desta dissertação refletir também sobre o modo como a concepção do acordo do Aquífero, embora secundária em relação ao perfil comercial dominante do bloco, poderia ser um estímulo ao aprofundamento da integração entre os países, questão que é debatida, mas aguarda ainda ações mais concretas para sua efetivação.

Palavras-chave: MERCOSUL. Aquífero Guarani. Governança. Gestão.

ABSTRACT

The study aimed to analyze the history and developments of the signing of the Guarani Aquifer Agreement (2010) within the scope of Mercosur. The research sought to ponder whether it was possible to treat the environment – more specifically water resources, due to their recognized importance as a source of both conflict and cooperation – as one of the axes of joint action between the Mercosur countries through their shared management. Indisputably a relevant theme, the study looked into what progress has been achieved in the cooperative direction, from the perspective of the integration between countries that have extremely rich water reserves and of both regional and worldwide interests, for the scarcity of these reserves is present in the day-to-day life of diverse populations around the globe. In sum, the research focused on evaluating the extent to which the Mercosur integration project would facilitate the cooperation to carry out the water resource management. The intention was to analyze the international governance generated in the Guarani Aquifer Agreement, for it presupposes the creation of supranational structures and goes beyond the limits that characterize the Mercosur in the way it was conceived as an intergovernmental project. In addition, the scope of this project has included pondering how the design of the aquifer agreement, although of minor importance in relation to the dominant commercial profile of the block, could foster deeper integration between the countries, though a controversial issue, it still awaits more concrete actions for their implementation.

Keywords: MERCOSUR. Guarani Aquifer. Governance. Management.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Ilustração 1 – Mapa do Aquífero Guarani.....	23
Ilustração 2 – Áreas de recarga e descarga do SAG.....	80
Ilustração 3 – Volume de Extração do SAG pelos países usuários.....	81

SIGLAS

AECID	Associação Espanhola de Cooperação e Desenvolvimento
AIEA	Agência Internacional de Energia Atômica
ANA	Agência Nacional das Águas
ASA	Articulação do Semiárido Brasileiro
Assemae	Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento
BGE	Serviço Geológico da Alemanha
BNWPP	Fundo de Cooperação do Governo do Reino dos Países Baixos e do Banco Mundial
BRASEMB	Embaixada Brasileira
CARU	Comissão Administradora do Rio Uruguai
CCMAS	Comissão de Coordenação de Ministros de Assuntos Sociais
CDI	Comissão de Direito Internacional da ONU
CEPAL	Comissão Econômica da América Latina e Caribe
CIC	Comitê Intergovernamental dos Países da Bacia do Prata
CMA-SGT-7	Subgrupo de Política Industrial e Tecnológica Comissão de Meio Ambiente
CMC	Conselho de Mercado Comum
COHIFE	Conselho Hídrico Federal
COP	Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas
COP-21	21ª Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas
COP-7	7ª Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas
FCCP	Fórum de Consulta e Concentração Pública
FAMA	Fórum Alternativo Mundial da Água
FAO	Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura
FENAE	Federação Nacional das Associações do Pessoal da Caixa Econômica
FMI	Fundo Monetário Nacional
FOCEM	Fundo de Convergência Estrutural do MERCOSUL
GATT	Acordo Geral de Tarifas e Comércio
GEF	Global Environmental Facility
GMC	Grupo de Mercado Comum
GTAN	Grupo Técnico Bilateral de Alto Nível
GWP	Global Water Partnership
GWP-Sudamérica	Parceria Mundial pela Água na América do Sul
IBAMA	Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
ILAC	Iniciativa Latino-Americana e Caribenha para o Desenvolvimento Sustentável
INRA	
IPCC	Relatório do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas
ISARM	Internationally Shared Aquifer Resources Management
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul

MMA	Ministério do Meio Ambiente
MOP-11	11ª Reunião das Partes no Protocolo de Quioto
MRE	Ministérios das Relações Exteriores
OAS	Organization of American States
OEA	Organização dos Estados Americanos
OIEA	Organização Internacional de Energia Atômica
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONGs	Organizações Não Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
PARLASUL	Parlamento do MERCOSUL
PEA	Programa de Ação Estratégica
PHI	Programa Hidrológico Internacional para América Latina y el Caribe
PIMC	Painel Intergovernamental para Mudanças Climáticas
PNUD	Projeto das Nações Unidas para Desenvolvimento
PNUMA	Projeto das Nações Unidas para o Meio Ambiente
PSAG	Projeto de Proteção Ambiental e Desenvolvimento Sustentável do Sistema Aquífero Guarani
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
REMA	Reunião Especializada de Meio Ambiente do MERCOSUL
Rio-92	Conferência das Nações Unidas em Meio Ambiente de 1992
RMMA	Reunião de Ministros do Meio Ambiente
SAG	Sistema do Aquífero Guarani
SERE	Secretaria de Estado das Relações Internacionais
SGT-6	Subgrupo de Trabalho 6 do MERCOSUL
SGT-8	Subgrupo de Política Agrícola
SGT-9	Subgrupo de Trabalho de Política Energética
SIAM	Sistema de Informação Ambiental do MERCOSUL
SINGREH	Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos
SPM	Summary for Policymakers
TEC	Tarifa Externa Comum
TPR	Tribunal Permanente de Revisão
UM. DESA	United Nation Departamento f Economics and Social Affairs
UNECE	United Nations Economic Comission for Europe
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação 7, a Ciência e a Cultura
UNFCCC	Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança Climática
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	15
2	MEIO AMBIENTE E RECURSOS HÍDRICOS GLOBAIS E REGIONAIS	34
2.1	O meio ambiente no cenário internacional	35
2.1.1	O tratamento da questão ambiental no ordenamento do Cone Sul	41
2.1.2	A política externa brasileira e o meio ambiente	44
2.2	Os recursos hídricos no cenário internacional	48
2.2.1	Governança internacional na área de recursos hídricos	51
2.3	O retrato do meio ambiente e dos recursos hídricos no MERCOSUL	55
2.3.1	A questão ambiental no MERCOSUL	58
2.3.2	O SGT-6	60
2.3.3	RMMA	65
2.3.4	O Parlamento do MERCOSUL.....	67
2.4	Os recursos hídricos no MERCOSUL	69
2.5	Conclusão parcial	73
3	AS NEGOCIAÇÕES SOBRE O ACORDO DO AQUÍFERO GUARANI	76
3.1	As águas subterrâneas e o Aquífero Guarani	77
3.1.1	Um panorama do Aquífero Guarani.....	79
3.2	Antecedentes	81
3.2.1	O PSAG	83
3.3	As negociações do Acordo	86
3.3.1	As negociações adentram o MERCOSUL.....	89
3.4	As versões do Acordo	90
3.5	A falta de consenso	94
3.6	A assinatura do Acordo do Aquífero Guarani	98
3.6.1	O Acordo do Aquífero Guarani	100
3.7	Conclusão parcial	104
4	OS DESDOBRAMENTOS DO ACORDO DO AQUÍFERO GUARANI	107
4.1	Os processos de ratificação	109
4.1.1	Argentina	110
4.1.2	Brasil	113
4.1.3	Paraguai	119
4.1.4	Uruguai	122

4.2	Desdobramentos e gestão compartilhada	127
4.3	MERCOSUL, uma gestão compartilhada para o Aquífero Guarani?	129
4.3.1	Gestão compartilhada e percepções parlamentares	131
4.4	Conclusão parcial	133
5	UMA ANÁLISE TEÓRICA DO AQUÍFERO GUARANI.....	136
5.1	A Ordem Ambiental Internacional.....	137
5.2	Regimes.....	139
5.2.1	Regimes ambientais.....	144
5.2.2	Um regime para água	148
5.3	Governança.....	151
5.3.1	Governança para água	156
5.4	Gestão e o caso do Aquífero Guarani	163
5.5	Conclusão parcial	168
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	171
	REFERÊNCIAS.....	176
	ANEXO A.....	189
	ANEXO B.....	190
	ANEXO C.....	191
	ANEXO D.....	235

1 INTRODUÇÃO

O tema central desta pesquisa é a análise da cooperação intergovernamental para o meio ambiente, mais especificamente, a gestão de recursos naturais transfronteiriços, sendo feita a análise desta questão a partir da negociação do Acordo sobre o Aquífero Guarani no Mercado Comum do Sul (MERCOSUL). Essa discussão se faz necessária por tratar-se de um tema relevante na atualidade, mas que aguarda ainda uma abordagem mais aprofundada no campo das Relações Internacionais, área em que praticamente inexistem estudos a respeito.

O foco da análise é o sistema de governança regional engendrado no Acordo do Aquífero Guarani, o qual pressupõe a criação de uma institucionalidade regional própria e que extrapola os limites que caracterizam o MERCOSUL do modo como foi concebido, enquanto projeto comercial. Ademais, foi interesse desta pesquisa refletir sobre o modo como a concepção do acordo do Aquífero, embora secundária em relação a esse perfil comercial dominante do bloco, poderia ser um estímulo à integração entre os países.

O objetivo geral da pesquisa é compreender o processo de formulação e construção desse mecanismo de gestão compartilhada de um recurso natural no âmbito do MERCOSUL, a partir de duas perguntas básicas:

- Em que medida o projeto de integração do MERCOSUL facilitaria a cooperação na gestão do recurso hídrico?
- O Acordo do Aquífero Guarani contribuiria para reforçar os compromissos com a integração regional, ao propor uma institucionalidade regional específica para a gestão desse recurso?

A pesquisa discute se é possível tratar o meio ambiente – mais especificamente a água, devido a sua já reconhecida importância como fonte de conflito e cooperação – como um eixo de ação conjunta regional, voltado para a gestão compartilhada entre os países. Ao longo da análise destacamos quais os progressos alcançados nesse sentido, sob a ótica da integração entre países que possuem reservas hídricas extremamente ricas e de interesse não apenas regional, mas também mundial, uma vez que a escassez desses recursos se faz presente no dia a dia de diversas populações ao redor do globo.

Os objetivos específicos desta pesquisa foram:

- Observar como os países integrantes do MERCOSUL se posicionaram em relação às negociações deste Acordo;
- Analisar incorporação do Acordo nos países-membros;

- Realizar o levantamento e a análise dos trabalhos do Subgrupo de Trabalho 6 (STG-6), do Conselho de Mercado Comum (CMC), Grupo de Mercado Comum (GMC) e de outras instâncias do bloco no que se refere ao compartilhamento desse recurso.
- Analisar o papel que o meio ambiente e, mais especificamente, os recursos hídricos alcançaram dentro do MERCOSUL.

Embora o tema ambiental tenha caráter secundário no estudo teórico de Relações Internacionais, sendo visto como *low politics* pelo enfoque preponderante que entende como central as questões relacionadas à segurança de Estado (*high politics*), verifica-se nas últimas décadas que o meio ambiente vem ocupando um espaço crescente nos estudos de relações internacionais, por assumir importância estratégica e econômica devido a sua finitude e papel central na busca pelo desenvolvimento das nações (NOGUEIRA; MESARI, 2005), chegando-se a posturas mais radicais como a de Eduardo Viola (2007), quando afirma que o meio ambiente deveria ser tratado como prioridade, tal como o terrorismo, na agenda internacional.

De fato, nas últimas décadas alguns estudos no campo da segurança e no âmbito da escola realista destacam a questão dos recursos naturais como imprescindíveis para a manutenção do poder nacional – o que já era considerado na perspectiva clássica dessa corrente teórica, mas como recursos fixos, sendo a população e a capacidade industrial os elementos decisivos na disputa por poder -, porém, agora estes recursos deixam de ser estáveis e tornam-se passíveis de outros usos pela técnica. Alguns exemplos são a reciclagem, a possibilidade de alteração das características do solo e alterações genéticas, que transformam a possibilidade de utilização, entre outros. Matthews (1989) diz que as mudanças que ocorriam naquele momento exigiram as novas noções, mais amplas, de segurança nacional, que deveriam perpassar demografia, ecologia e os recursos naturais.

Essa nova abordagem chama a atenção sobre a possibilidade de conflitos entre Estados ocorrerem ou se intensificarem em decorrência de questões ambientais, o que impactaria diretamente na ordem internacional. Por isso, torna-se necessária a criação de marcos regulatórios, tais quais os acordos, tratados e organizações que regulamentem e assegurem a relação dos atores referentes à questão ambiental. Ainda que o caráter estratégico do meio ambiente seja evidenciado com a nova agenda global do pós-Guerra Fria, a implementação da Ordem Ambiental Internacional tem encontrado dificuldades, uma vez que o realismo político se faz presente no que diz respeito à questão dos interesses nacionais (RODRIGUES, 2012).

Esta pesquisa buscou responder não somente às questões referentes ao meio ambiente e à integração, ou à gestão do Aquífero Guarani, mas reconheceu como primordial enfatizar a

necessidade de trabalhos que se ocupem da temática hídrica transfronteiriça, pois, especificamente no caso das bacias transfronteiriças, “263 rios do mundo são compartilhados entre dois ou mais países. E, desta forma, a água possui uma natureza política, pois a sua apropriação e controle interessa a todas as coletividades humanas (...)” (RAFFESTIN, 1990 *apud* SANT’ANNA,2012), especialmente se pensarmos que os recursos hídricos compartilhados estão sujeitos a poluição, uso predatório, mudanças climáticas e cenário de escassez, como foi o caso em 2014 da crise hídrica de São Paulo, o que demanda ações conjuntas e pode ocasionar conflitos de lógica coletiva

(...) nas últimas décadas, acompanhando a preocupação global com questões relativas ao meio ambiente, o assunto água tem ganhado a dimensão devida. Mas assim como os outros elementos da temática ambiental, seu valor passa a ser estratégico. Seja devido ao caráter de bem econômico e a conseqüente ambição das empresas do setor seguida pelas pressões destas sobre governos e organismos internacionais, seja devido ao caráter estratégico de consumo, sendo ele doméstico ou nas mais variadas formas de produção (RODRIGUES, 2012, p.190).

A água é necessária não somente para a vida humana, direito reconhecido em 2010 pela Assembleia Geral das Nações Unidas na Resolução 64/292 “a água limpa e segura e o saneamento [são]um direito humano essencial para gozar plenamente a vida e todos os outros direitos humanos” (DIREITO..., 2016), mas também é primordial para a manutenção da biodiversidade, geração de energia, entre outros usos fundamentais. Ademais, em um cenário de crescente escassez, a detenção desse recurso por um Estado é estratégica.

Atualmente alguns conflitos e tensões, são provocados ou têm na água um de seus fatores e, ainda que a água não seja elemento único, alguns casos podem ser citados como o da disputa do Rio Jordão entre Israel e Palestina, o Projeto Anatólia do Sudeste iniciado na Turquia (RODRIGUES,2012), ou até mesmo o conflito das papeleiras entre Uruguai e Argentina pelo Rio Uruguai. Um caso de escassez próximo foi o da Serra da Cantareira, São Paulo, em 2014, sendo, inclusive especulado o uso do Aquífero Guarani para aliviar a crise (MACIEL, 2014), mas, apesar da potencialidade dos conflitos e tensões, deve-se ressaltar que os conflitos são em menor número do que os casos de cooperação, sendo esta cooperação e a institucionalização dos recursos hídricos algo que demanda um maior número de estudos na área das Relações Internacionais, especialmente o caso do Aquífero Guarani, que se insere em um projeto integracionista, mas o arranjo institucional requerido é diferente do visto dentro da estruturação da integração regional.

No que se refere ao papel do meio ambiente nas Relações Internacionais, a importância crescente desse tema teve início nos anos 1970 por ser o período intitulado *détant*, em que

houve a distensão da Guerra Fria, o que favoreceu a ênfase em novos temas para o equacionamento das relações entre os Estados, uma vez que aspectos estritamente ligados à segurança já não eram mais suficientes para explicar o novo contexto que começava a se definir. Um marco nessa trajetória foi o ano de 1972, quando se realizou a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente, ou Conferência de Estocolmo, que, entre seus diversos propósitos visava à proteção de águas interiores e recursos hídricos contra a poluição. Um importante resultado dessa conferência foi a criação da Comissão Brundtland, em 1987, que, por meio de seu relatório, o “Nosso futuro comum”, apresentou o meio ambiente como fonte de erradicação da pobreza e da promoção do desenvolvimento.

Devido às recomendações feitas no relatório da Comissão de Brundtland e no auge desse debate, no qual grande número de conferências e relatórios foram produzidos sobre o tema ambiental, ocorreu a Conferência das Nações Unidas em Meio Ambiente de 1992 (Rio- 92, também conhecida como ECO-92), que tinha como objetivo a discussão de planos e metas de ação para o enfrentamento da crescente degradação ambiental. O desenvolvimento sustentável foi colocado como um eixo fundamental para a problemática, uma vez que defendia o uso consciente dos recursos ambientais e os associava ao desenvolvimento dos Estados.

Um dos principais resultados da Rio 92 foi a Agenda 21, que teve como objetivo a busca de soluções pelos governos, no tocante a meio ambiente, cada qual de acordo com suas especificidades, através do diálogo com organizações, Organizações Não Governamentais (ONGs), empresas; fomentando o debate e estabelecendo um compromisso internacional para o enfrentamento dos problemas ambientais. Especificamente no que se refere ao tema desta pesquisa, a Agenda 21 dedica seu capítulo 18 ao manejo de recursos hídricos. Como forma de demonstrar o interesse nos temas tratados na Rio-92, nesse mesmo ano a Assembleia Geral da ONU estabeleceu a Comissão para o Desenvolvimento Sustentável como uma comissão funcional do Conselho Econômico e Social.

A Cúpula da Terra também levou à adoção da Convenção da Diversidade Biológica, em 1992 e, em 1994, à Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação em Países que sofrem com a Seca e/ou Desertificação.

Em 1997, foi realizada a Rio +5 quando foi reavaliada a Agenda 21 e buscou-se fazer recomendações para sua implementação, sendo necessário enfatizar entre elas, que as metas deveriam ser juridicamente vinculativas, como forma de exigir um maior comprometimento com a adoção desse importante documento que trata da redução da emissão de gases de efeito

estufa que impactam nas mudanças climáticas, produção e consumo sustentável, erradicação da pobreza vinculada ao desenvolvimento sustentável, entre diversas questões.

O desenvolvimento sustentável tornou-se tema recorrente de diversas conferências, como a 2ª Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos, de 1999 e a Cúpula do Milênio, do ano seguinte. Já em 2002, foi realizada em Johannesburgo a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+10), que realizou um balanço das conquistas e desafios da Cúpula da Terra e dessa reunião resultou a Declaração de Johannesburgo sobre Desenvolvimento Sustentável e um Plano de Implementação (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS DO BRASIL, 2015) e, em 2012, foi realizada a Conferência das Nações Unidas para Desenvolvimento Sustentável (Rio+20) que produziu um relatório político de medidas para a implementação da sustentabilidade na realidade dos países. Por fim, como forma de incentivo ao tema, o período entre 2005 até 2014 foi declarado a Década das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável (SUSTAINABLE DEVELOPMENT KNOWLOGDE PLATAFORM, 2016).

Outro tema muito discutido no âmbito internacional é o problema da mudança climática. Já em 1988, foi criado o Painel Intergovernamental para Mudanças Climáticas (IPCC), com o objetivo de reunir produção científica para o tema. Pouco tempo depois, em 1992, realizou-se a Convenção-Quadro das Nações Unidas para Mudanças Climáticas, que entrou em vigor em 1994, a qual foi depois vinculada ao Protocolo de Quioto, adotado em 1997 e que entrou em vigor em 2005, sem a ratificação norte-americana.

Durante a 7ª Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (COP-7), de 2001, foram tratadas as regras para implementação do Protocolo de Quioto. O primeiro período de comprometimento do Protocolo teve duração de 2008 até 2012, período no qual 37 países desenvolvidos, além da União Europeia, comprometeram-se a reduzir 5% da emissão de gases de efeito estufa, em comparação aos níveis de 1990.

O segundo período se iniciou em 2013 e durará até 2020, sendo a nova meta de 18% de redução dos gases em comparação aos níveis de 1990 (UNITED..., 2016).

É importante ressaltar o papel da Conferência das Partes (COP) que vem ocorrendo todos os anos desde 1995, a qual busca a intensa discussão acerca das mudanças climáticas. Uma das mais recentes e emblemáticas foi a 21ª Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (COP-21) resultando no Acordo de Paris, aprovado por 195 países, que estabelece metas até 2030, mais específicas para cada país a

respeito da redução da emissão de gases de efeito estufa e controle do aumento do aquecimento global.

Segundo Ban Ki-Moon, então Secretário Geral da ONU, “Pela primeira vez, cada país do mundo se compromete a reduzir as emissões, fortalecer a resiliência e se unir em uma causa comum para combater a mudança do clima. O que já foi impensável se tornou um caminho sem volta” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS DO BRASIL, 2015), contando com a participação de países que possuem alto nível de poluição, como os Estados Unidos e China

Entretanto, após a vitória presidencial de Donald Trump nos Estados Unidos, e conforme anunciado em sua campanha, o governo norte-americano decidiu abandonar Acordo de Paris, em junho de 2017. Apesar de sua decisão estados como a Califórnia, municípios norte-americanos e empresas reforçaram seu comprometimento em seguir com as diretrizes preconizadas no marco da COP-21, bem como a China, maior poluidor mundial, que permanece no Acordo de Paris sem os Estados Unidos (MOREIRA,2017).

Tendo em vista o crescimento da internacionalização do meio ambiente e seu papel na cooperação entre os Estados, vê-se hoje a necessidade de também estudar essa questão sob a ótica da integração regional, sendo aqui escolhido o MERCOSUL, que apesar de centrado nos aspectos comerciais, assinala desde sua criação a preocupação com o meio ambiente regional (TRATADO DE ASSUNÇÃO,1991), especialmente devido à abundância hidrográfica existente na América do Sul.

Vale ressaltar que durante a década de 1970, a região da Bacia do Prata foi objeto de rivalidade, especialmente entre Brasil e Argentina, devido às negociações do Tratado de Itaipú, entre Brasil e Paraguai. Após diversos anos de tensão, em 1979 foi firmado o Tratado Tripartite Itaipú, o qual apaziguou a rivalidade entre Brasil e Argentina, que foi substituída pela cooperação (FERRES, 2004), sendo esse episódio considerado uma das sementes do MERCOSUL, ou seja, é demonstrativo de como a solução de problemas envolvendo recursos ambientais pode estimular a cooperação entre nações e do potencial integracionista que as questões hídricas possuem.

O tema meio ambiente foi tratado dentro do bloco, tanto no âmbito do Subgrupo de Trabalho-6, instância técnica específica para meio ambiente, como dentro da Reunião de Ministros de Meio Ambiente (RMMA), no Parlamento do MERCOSUL (PARLASUL), e também no “Grupo de Alto Nível do Aquífero Guarani”, que foi criado especialmente para discussão de um acordo para o tema dentro do MERCOSUL.

O Acordo do Aquífero Guarani é resultado de uma série de estudos e negociações iniciadas nos anos noventa e influenciados por uma série de outros estudos e iniciativas referentes à governança e à gestão das águas subterrâneas no âmbito internacional. Podem-se citar alguns exemplos como:

- A Conferência das Nações Unidas em Mar del Plata (1977), que trata especificamente do monitoramento das águas subterrâneas;

- Convenção França – Genebra de 1977, sobre o aquífero de Genebra, instaurou-se, por meio de órgãos de competência local e regional, uma comissão composta pelos países parte, responsável pelo uso, proteção e recarga do aquífero. Essa comissão possui poder supranacional e é composta por especialistas dos países, além de conter mecanismos jurídicos próprios;

- A Comissão México - Estados Unidos, que é uma adaptação do texto de 1944 sobre fronteiras e águas. Esta Comissão não possui mecanismos jurídicos próprios, sendo uma organização jurídica internacional, que serve para o apoio à cooperação nas questões sobre o tema, em especial sobre os Rios Grande e Colorado, que já foram alvo de disputas e conflitos;

- O “Tratado “Bellagio” (1989), no que diz respeito à gestão de águas subterrâneas transfronteiriças e sua contaminação, é resultado de uma série de reuniões ocorridas em Bellagio (Itália) e foi, por fim, proposto por Robert Hayton e Albert Utton em um Painel Especial do VI Congresso da Associação de Recursos Hídricos Internacionais realizado em Otawa. O objetivo desse tratado era criar um modelo de gestão de águas subterrâneas que fosse adaptável para qualquer região do globo, inclusive, no que diz respeito a sistemas jurídicos e governamentais diversos. Deve-se ressaltar que o direito comunitário europeu tem vasta experiência e interesse em recursos hídricos subterrâneos (VILLAR,2010).

Somente 3% da água do planeta está disponível como água doce. Destes 3%, cerca de 75% estão congelados nas calotas polares, em estado sólido, 10% estão confinados nos aquíferos e, portanto, a disponibilidade dos recursos hídricos no estado líquido é de aproximadamente 15% destes 3%. A água, portanto, é um recurso extremamente reduzido. O suprimento de água doce de boa qualidade é essencial para o desenvolvimento econômico, para a qualidade de vida das populações humanas e para a sustentabilidade dos ciclos no planeta. (TUNDISI, 2003, p.1).

A necessidade de estudar a gestão de águas subterrâneas é premente, pois:

Enquanto estima-se que o volume de recursos hídricos superficiais transfronteiriços mundiais seja de 42.800 km³, o volume dos recursos subterrâneos seria de aproximadamente 23.400.000km³ (WORLD BANK, 2003 apud VILLAR, 2007, p.64).

No que diz respeito especificamente ao Acordo do Aquífero Guarani, este resultou do esforço inicial da comunidade epistêmica e de organizações internacionais ligadas à gestão hídrica, desenvolvimento sustentável e meio ambiente na década de noventa. Por comunidade epistêmica, entende-se que o momento de sua inserção no contexto internacional ocorre, segundo Haas (1992), em meio à complexidade de novos temas da agenda internacional, que saem da esfera tradicional política, o que traz incertezas sobre determinadas decisões a serem tomadas. A ausência de condições para pensar o poder e as turbulências possibilitou a emergência de novas ações, em especial, daqueles que são especialistas em determinado tema e dominam as relações de causa e efeito da formulação de determinada ação, o que lhes permite prospectar as probabilidades; trazer maior segurança para os formuladores políticos; perceber os vínculos entre as diversas questões; ajudar a definir o interesse dos Estados e legitimar determinados fins políticos, coalizações ou conflitos. Portanto, essa comunidade é formada por especialistas, políticos ligados a determinada questão, acadêmicos e setores da sociedade civil que tenham prévio conhecimento sobre um determinado assunto.

No caso do Aquífero Guarani, essa comunidade se inicia a partir dos anos de 1990, com pesquisadores de universidades e institutos da Argentina, do Paraguai, do Uruguai e do Brasil que passam a desenvolver pesquisas para um mínimo conhecimento sobre a extensão, formação e conexão hidráulica deste recurso transfronteiriço e descobriu-se que, de fato, o Aquífero Guarani era de uma reserva de grandes proporções.

A extensão total do SAG [Sistema do Aquífero Guarani] de 1.195.500 km², é compartimentada tanto em termos hidrológicos, quanto políticos e físico-ambientais. Assim, os 839.800 km² que ocorrem no Brasil, ou seja, perto de 70% da extensão total são distribuídos por oito estados (213.200 km² – MS; 157.600 km² – RS; 155.800 km² – SP; 131.300 km² – PR; 55.000 km² GO; 51.300 km² – MG; 49.200 km² – SC; e 26.400 km² – MT). O SAG estende-se ainda por sobre 225.500 km² na Argentina (19%), 71.100 km² no Paraguai (6%) e 58.500 km² no Uruguai (5%) (AMORE; REBOUÇAS, 2002, p.137).

A nomenclatura dada, pelo pesquisador Danilo Anton, a essa reserva foi Sistema Aquífero Guarani (SAG). A comunidade epistêmica foi fundamental desde o início para o aprofundamento do conhecimento e atração das organizações internacionais sobre o Aquífero Guarani. Já em 1992, o I Congresso Latino Americano de Hidrologia Subterrânea, na Venezuela, promoveu a mobilização entre geólogos do cone sul para realizar uma pesquisa que envolvesse participantes dos quatro países detentores desse recurso, para estudar a sua formação e buscar a existência de conexão hidráulica entre as formações dos países.



Ilustração1- Mapa Aquífero Guarani (Fonte: BRANCO, 2014)

Após esse marco, foi realizada uma série de iniciativas como: o X Simpósio Brasileiro de Recursos Hídricos e o I Simpósio de Recursos Hídricos do Cone Sul (1993); a 1ª Jornada Técnico Científica Sobre Gestão Sustentável do Aquífero Internacional Botucatu (1994), os quais foram fundamentais à instituição do Proyecto Sostenible del Acuífero Botucatu(1995), que articulou o debate entre acadêmicos, setores governamentais e setores privados para o aquífero e teve como consequência o Workshop do Aquífero Gigante do MERCOSUL(1996), logo após a realização do 1º MERCOSUL de Águas Subterrâneas(1995), no qual havia sido lançado o Mapa do Aquífero Gigante MERCOSUL.

Em 1997, realizou-se a 2ª Jornada Técnico-Científica sobre a Gestão Sustentável do Sistema Aquífero Guarani, durante a qual sugeriu-se que os governos dos países assumissem as pesquisas acerca do aquífero. Entretanto, apesar das diversas iniciativas de diálogo, os governos não se interessaram em um primeiro momento, o que levou a comunidade epistêmica a buscar organizações internacionais como fontes financiadoras (VILLAR, 2015; AMORE, REBOUÇAS, 2002).

Em 1999, as organizações internacionais, Banco Mundial e Organização dos Estados Americanos (OEA), passam a se interessar pela questão do aquífero aceitaram se unir aos estudos, mas tendo como exigência que a elaboração do projeto para o Aquífero Guarani se ajustasse aos termos do Global Environmental Facility (GEF), organismo ligado ao Banco

Mundial para questões ambientais, especialmente vinculados à água (VILLAR, 2015, p.219). A partir desse momento foi percebido maior interesse pelo projeto, que passou a contar com diversas reuniões entre universidades, instâncias técnicas e representantes dos países. Em 2000 foi realizada em Foz do Iguaçu uma reunião que conta com representantes dos quatro países, a OEA e o Banco Mundial, na qual houve o comprometimento de implantar um projeto entre os governos dos países. Enquanto ocorriam esses eventos foi firmado, em 2001, o Convênio Internacional entre a Secretaria de Meio Ambiente do Estado de São Paulo e a Secretaria de Meio Ambiente, Saúde Pública e Proteção do Consumidor do Estado da Baviera, Alemanha (VILLAR,2015).

No início do século XXI o Aquífero ganhou maior projeção internacional e, em 2003, foi lançado o Projeto de Proteção Ambiental e Desenvolvimento Sustentável do Sistema do Aquífero Guarani (PSAG) instituído por Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai e com o apoio do Banco Mundial, GEF e OEA. O projeto tinha como objetivo a gestão integrada e o uso sustentável do recurso hídrico para que, dessa forma, fosse possível a elaboração de um quadro institucional e técnico para gestão e preservação do Sistema do Aquífero Guarani. Esse projeto foi prolongado até 2009, embora inicialmente devesse ter sido finalizado até 2007. O Banco Mundial era a agência implementadora dos recursos do GEF e a OEA era a agência executora (VILLAR, 2015; MONTEIRO, 2011).

Houve também no âmbito do PSAG a criação de quatro áreas piloto em: Concórdia na Argentina/ Salto no Uruguai; Rivera no Uruguai/ Santana do Livramento no Brasil; Itapúa no Paraguai e Ribeirão Preto no Brasil, todas elas consideradas zonas com potenciais conflitivos acerca do uso e contaminação do Aquífero; o que se objetivava era que os resultados das pesquisas nessas regiões embasassem a aplicação de políticas públicas que se espraiassem pelos territórios nacionais (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2009).

No MERCOSUL houve um gradativo interesse em discutir assuntos relacionados ao meio ambiente, com a criação de instâncias específicas, que passaram a discutir o tema paulatinamente, especialmente com foco na questão dos recursos hídricos, devido às conferências internacionais ocorridas ao longo da década de 1990 que se ativeram à escassez da água e inseriram-na em uma lógica de mercado (VILLAR, 2015). Esse interesse se intensificou com a descoberta do volume da reserva do Aquífero Guarani, cujas proporções indicavam a necessidade de um foro de discussão em âmbito regional para sua gestão, sendo o MERCOSUL entendido como o espaço ideal para levar adiante esse tipo de negociação.

Em 2004, foi criado pelos quatro países-membros o Grupo Ad Hoc de Alto Nível Aquífero Guarani, com o objetivo de iniciar as negociações e análises para buscar a convergência de interesses entre os Estados, tendo como base o Direito Internacional Público, pensando na construção de um sistema de cooperação comum aos seus membros e um melhor uso desse recurso.

Em 2005, na XXVIII Reunião Ordinária do Conselho do Mercado Comum, foram apresentados trabalhos com os avanços das pesquisas sobre o aquífero realizadas por esse grupo. Em agosto de 2010, foi assinado o Acordo sobre o Aquífero Guarani, entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, pautado na Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, de 1972, na Rio-92, na Agenda 21, na Assembleia das Nações Unidas sobre o Direito dos Aquíferos Transfronteiriços, na Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável e no Acordo Marco de Meio Ambiente do MERCOSUL. O Acordo visa a maior cooperação pelo conhecimento científico e gestão responsável sobre o recurso hídrico. (ACORDO SOBRE O AQUÍFERO GUARANI, 2010).

No entanto, esse acordo ainda não foi ratificado por todos os membros, a Argentina e Uruguai o ratificaram, apesar deste ter sido rejeitado pelo Paraguai no ano de 2012, em represália às sanções econômicas sofridas pelo país no âmbito do MERCOSUL; já no caso do Brasil, recentemente, em meados de maio de 2017, o Senado aprovou o Acordo do Aquífero Guarani, depois do trâmite no Congresso Nacional, que havia aprovado o Acordo, em abril, por meio de texto enviado pela Representação Brasileira do PARLASUL, o qual, por sua vez, havia aprovado o texto do acordo em 2015 (BRASIL, 2017).

No que se refere aos procedimentos de pesquisa, este estudo teve como plano geral fazer uma análise da negociação do Acordo do Aquífero Guarani, que propõe a gestão compartilhada desse recurso, observando o posicionamento dos governos, juntamente com os trabalhos realizados, fundamentalmente, no âmbito do SGT-6 sobre essa questão e os desdobramentos da assinatura do Acordo a partir de 2010. Para acompanhar os resultados, é preciso saber quais as limitações e dificuldades encontradas até o presente momento para a sua implementação, assim como quais os avanços realizados.

A pesquisa fez uso do método qualitativo indutivo, o qual analisa em um primeiro momento os dados e, posteriormente, reflete sobre o aparato teórico explicativo, pois percebeu-se que o caráter único do Acordo do Aquífero Guarani seria melhor contextualizado sem que as teorias ditassem o que deveria ser visto, mas por meio da compreensão de até que ponto esse embasamento teórico daria conta da realidade analisada. Em suma, nesse trabalho, as teorias

não deveriam determinar o que deveria ser visto. Para tanto, o uso da lógica indutiva se assemelha à *Grounded Theory*, que observa o objeto em suas reais condições de existência e, a partir desse quadro, mantém o diálogo constante entre teoria e base empírica do objeto.

Portanto, o problema da pesquisa e os seus objetivos permeiam a reflexão sobre a natureza da pesquisa, buscando escapar da lógica doutrinária que as concepções teóricas podem assumir. Dessa forma, um processo semelhante ao da *Grounded Theory* de indução, dedução e verificação se ajustou melhor à concepção desta pesquisa. Ademais, nesse âmbito utilizou-se o *Process Tracing* como forma de estruturar a dissertação, uma vez que essa abordagem auxilia na identificação de mecanismos causais, utilizando-se da conexão entre os elementos que podem ser de origem positivistas e interpretativistas tendo como pressuposto que fenômenos políticos não são lineares ou constantes (HENRIQUES, LEITE, TEIXEIRA, ano, p.17) como fica comprovado com o caso do Aquífero Guarani, no qual tanto as negociações, como a posterior ratificação passa por períodos de assíduas atividades e subsequente paralização do processo.

O *Process Tracing* permitiu explorar tanto o “que” quanto o “como” do objeto de pesquisa, o que propiciou novas possibilidades de análise com base na causalidade, dedução e mecanismos causais. Deve-se ressaltar que o *Process Tracing* não é apenas uma narração histórica ou a descrição de um determinado estudo de caso, uma vez que é direcionado, ou seja, trabalha com número restrito de aspectos. Dessa forma, esta pesquisa formulou uma explicação analítica a partir de um quadro teórico identificado pelo desenho do objeto de pesquisa; e objetivo, devido ao uso de mecanismos causais (VANESSION, 2008 *apud* HENRIQUES, LEITE, TEIXEIRA, 2015, p.17).

Durante a pesquisa feita para a realização deste trabalho, foram identificadas algumas questões que influenciaram na escolha da metodologia que seria empregada. Trata-se de uma pesquisa qualitativa indutiva fundamentada, em grande parte, em documentos produzidos pelo MERCOSUL a partir de 2004, tais como atas das reuniões do SGT-6, Decisões do Conselho de Mercado Comum (CMC), Resoluções do Grupo de Mercado Comum (GMC) e Recomendações do PARLASUL.

Embora a análise se concentre a partir do ano no qual o PSAG ganha espaço representativo no MERCOSUL, foi preciso também pesquisar o papel que o tema meio ambiente vem alcançando desde a criação do bloco, o que levou à pesquisa dos principais documentos referentes ao tema dentro do bloco desde 1992, quando a Reunião Especializada de Meio Ambiente (REMA) foi instituída. Ademais foram levantados documentos referentes

ao tratamento dado aos recursos hídricos, especialmente ao Aquífero Guarani, dentro dos países do bloco. Também foi realizada a pesquisa em jornais e periódicos especializados para acompanhar o material publicado a respeito.

Foi realizada uma viagem a Brasília, em fevereiro de 2017, para que fosse possível a consulta ao acervo histórico do Ministério de Relações Exteriores (MRE) sobre o tema, sendo disponibilizados documentos do Ministério de Meio Ambiente (MMA), do Ministério de Relações Exteriores, da Agência Nacional das Águas (ANA) e correspondências diplomáticas entre os países pertencentes ao Acordo. Todos esses documentos foram necessários para que se pudesse traçar o caminho realizado durante as negociações do Acordo do Aquífero Guarani. Também foi feita consulta na biblioteca do Instituto Rio Branco, a qual conta com dissertações de diplomatas sobre a referida questão e que não estão disponibilizadas em meio digital, ou mesmo abertas ao acesso do público em geral. Ademais, ao longo do primeiro ano de mestrado, foram realizados artigos para a participação em congressos nacionais e internacionais com os dados até então coletados e a busca pela interlocução acerca do tema de pesquisa, como forma de tornar mais claras e debater as escolhas feitas.

Entretanto, a busca por dados e publicações científicas relacionadas diretamente às Relações Internacionais, assim como a base subsidiária dos desdobramentos nos países após a assinatura do Acordo do Aquífero Guarani, mostraram-se pouco profícuas. Deve-se ressaltar que, no caso específico do Ministério de Relações Exteriores, de acordo com a Lei de Acesso à Informação¹, é de caráter restrito a documentação dos últimos 5 anos produzida e armazenada no MRE. Portanto, a data limite das documentações consultadas foram a partir do ano de 2011, apenas um ano após a assinatura do Acordo.

Dessa forma, sendo o capítulo referente aos desdobramentos do Acordo do Aquífero Guarani fundamental para esta dissertação, para a sua realização foi necessária a leitura das notas taquigráficas dos processos de ratificação nos países signatários do Acordo do Aquífero Guarani e leitura dos relatórios de aprovação dos relatores do Acordo nos quatro países, além da leitura de atas de reuniões do PARLASUL que discutissem a temática hídrica e o Aquífero Guarani, assim como a leitura de notícias sobre o Acordo do Aquífero Guarani.

Além de reconstituir o processo de ratificação de cada país e as ações para o recurso hídrico em questão, essa base permitiu identificar importantes parlamentares que participaram dos processos de ratificação. O contato e as entrevistas com essas pessoas foram de grande valia

¹ Lei de Acesso à Informação n.12.527/2011.

para compreender os movimentos em torno da ratificação e paralisação do Acordo em cada um dos seus Estados-parte. As questões feitas a cada parlamentar se basearam na documentação levantada, assim como nos relatórios de aprovação do Acordo do Aquífero Guarani nos Congressos Nacionais, nas falas públicas e notas taquigráficas das sessões de aprovação.

Sendo assim, o capítulo referente aos desdobramentos do Aquífero Guarani traz uma reconstrução histórica dos trâmites dos processos de ratificação, bem como apresenta de forma sucinta as legislações nacionais de cada país signatário do Acordo do Aquífero Guarani, expressando de que forma esse recurso é tratado e se houve alguma alteração recente nesse quesito. Por fim, há uma seção referente não só às entrevistas, mas às informações coletadas que permitiram apresentar as possibilidades de uma gestão compartilhada para o Aquífero Guarani no MERCOSUL.

Por fim, no que se refere ao capítulo teórico, é preciso enfatizar que pensar em arranjos internacionais tendo a água como objeto principal é algo complexo, pois, primeiramente, grande parte dos recursos hídricos mundiais encontra-se na forma de aquíferos e bacias, ademais, apesar de haver diversos Tratados e Acordos que tratam da temática, ou serviram de suporte para o delineamento da questão, não há em âmbito internacional nenhum aparato jurídico legal que sirva como base para equacionar essa questão, o que pode levar a diversos conflitos, uma vez que se trata de um recurso finito e sem nenhum substituto (SANT'ANNA, RIBEIRO, 2014).

Além dos desafios internos aos territórios nacionais, a gestão de recursos hídricos transfronteiriços envolve disputas por posse e jurisdição territorial, diferenças políticas e relações internacionais de poder, posição e interesses. E a ausência de um conjunto legal institucional para solucionar disputas entre países vizinhos, somada às diferentes atitudes sociais e culturais em relação à água, tornam difícil a tarefa de gestão dos recursos hídricos transfronteiriços (MYLOPOULOS E KOLOKYTHA *apud* SANT'ANNA, 2012).

A água nunca conseguiu se inserir em um regime internacional tradicional (CONCA, 2006) tal qual o descrito por Krasner (1982) e, na ausência de qualquer forma reguladora, tornam-se crescentes as tensões acerca do tema. Por muitas vezes, a água se insere na área da soberania e da segurança nacional, que pode levar ao uso da força como último recurso, o que se transformaria em empecilho para a cooperação internacional, pois é fato que os recursos hídricos ainda estão sob a tutela dos assuntos políticos dos Estados (SANT'ANNA, RIBEIRO, 2014).

Apesar do seu potencial conflitivo, os recursos hídricos são tratados, em sua maioria, por meio da cooperação internacional (DELLI PRISCOLI; WOLF, 2009), mas pensá-los somente nos termos de cooperação e conflito seria simplificar demasiadamente a questão. Há, segundo Sant'Anna (2012), a concordância quanto aos moldes cooperativos para pensar em arranjos internacionais; há diferentes interpretações para pensar a gestão dos recursos transfronteiriços, pois muitos pensam a partir da perspectiva da governança global, mas a maioria dos autores concorda que a questão é melhor pensada quando se fala numa perspectiva de governança multinível ou multi-escalar.

No caso do Acordo do Aquífero Guarani, esta pesquisa o pensou inserido numa lógica integracionista, que tem como elemento conector a governança, encarada não como ameaça à soberania estatal, mas como caminho para a construção de uma nova configuração regional, pois permite criar regras e mecanismos que possibilitam a padronização de condutas, sem necessariamente depender de uma autoridade formal. A governança nesse caso apresentaria as ferramentas para que se pudesse levar ao âmbito da ação uma gestão compartilhada, ou a real possibilidade dessa gestão no âmbito do Acordo do Aquífero Guarani no MERCOSUL.

Esses novos tópicos da agenda internacional ganham destaque não apenas nos grupos de interesse internos aos Estados ou nos transnacionais, mas também dentro dos blocos de integração, que podem decidir questões que envolvam diversos países, saindo da instância governamental.

Nesse sentido foi usada a perspectiva de regimes internacionais para meio ambiente de Oran Young (1994), que em seu trabalho faz uma série de considerações sobre o papel das instituições na formação dos regimes internacionais, nos quais a governança traz a possibilidade de mecanismos para convergência de interesses. A governança, por sua vez, seria de fundamental importância política e institucional, pois conforme avança, faz-se competente para criar regras obrigatórias em qualquer setor político, permitindo o enlace entre governança e arranjos institucionais regionais.

Busca-se realizar um debate sobre o fato de o Acordo do Aquífero Guarani estar dentro de uma instituição regional, o Mercosul, favoreceria ou não a gestão compartilhada desses recursos por seus detentores. Com isso, os Estados não foram desconsiderados da questão, pois no conflito entre Argentina e Uruguai sobre as papeleiras instaladas no Rio do Prata, os países ainda solucionam as questões ambientais entre os requerentes em instâncias internacionais, ainda que o MERCOSUL, em sua trajetória, muito tenha avançado em questões ambientais e

na formação de uma autoridade competente para meio ambiente dentro do bloco (RIBEIRO, VILLAR, 2013).

O problema fundamental desta abordagem é como coordenar a interdependência em um sistema de Estados soberanos na ausência de uma autoridade central supranacional, que poderia promover a ordem e a regulação das ações dos Estados e de outros atores internacionais, como supostamente ocorre no interior dos Estados (VOGLER, 1996).

Governança se distingue de governo, embora os dois se refiram a sistemas de ordenação. O governo “sugere atividades sustentadas por uma autoridade formal, pelo poder de polícia que garante a implementação das políticas devidamente instituídas” (ROSENAU, 2000, p. 15). A governança se refere “ (...) a atividades apoiadas em objetivos comuns, que podem ou não derivar de responsabilidades legais e formalmente prescritas e não dependem, necessariamente, do poder de polícia para que sejam aceitas e vençam resistências” (ROSENAU, 2000, p. 15). A governança é, portanto, mais ampla que governo, já que abrange, além das instituições governamentais, normas, regras e condutas fora do âmbito governamental (ROSENAU, 2000). Para Young (1994) um sistema de governança efetivo é aquele que provoca mudanças de comportamento que acabam por eliminar o problema que levou a sua criação (SANT’ANNA, 2008, p. 194).

Krasner (1999) buscou verificar se a institucionalidade pode trazer maior ou menor influência sobre o comportamento dos atores para que assim eles pensem em formar instituições para determinados arranjos. Um ambiente desprovido de instituições trabalharia suas problemáticas com base apenas nos interesses e cálculos de curto prazo. Desde os anos sessenta, diversas iniciativas para a criação de instituições foram criadas para trabalhar a gestão compartilhada de recursos hídricos transfronteiriços, ainda que os Tratados e Organizações que trabalhem meio ambiente, em grande parte iniciados depois dos anos setenta, sejam a maior referência para as iniciativas posteriores. Mesmo com esses avanços, a estruturação da ordem ambiental da água é incipiente (SANT’ANNA, 2008).

Neste sentido, incorporamos a crítica de Katharine Furlong (2006) ao estudo das águas transfronteiriças nas Relações Internacionais, pois além deste ser permeado pelas visões predominantemente neorrealistas e neoliberais, elas se firmam em uma mesma base, que é a racionalista, o que não traz inovações para os estudos sobre o tema. Outro problema apontado é que grande parte dos trabalhos fazem uso das teorias de relações internacionais para o tema de forma implícita, o que dificulta o avanço e a percepção das limitações relacionadas à abordagem mais concreta da água em relações internacionais.

No caso do Aquífero Guarani, há uma busca pela formação de diretrizes e estratégias que resguardem a integridade desse recurso específico, mas que posteriormente podem levar à formação de uma conduta padronizada. Os esforços técnicos sob cuidado do SGT- 6 são aliados às decisões políticas lideradas pela Reunião de Ministros de Meio Ambiente. No entanto, ainda persiste uma lacuna entre a formulação das decisões nesses âmbitos e o fortalecimento dessa questão e, conseqüentemente, a promoção de uma percepção comprometida com a questão ambiental nas demais instâncias do bloco, necessária para que se possam alcançar os objetivos propostos.

De acordo com autores construtivistas, como Adler (1999), entende-se que a estrutura traz significação ao mundo material, como na criação de normas, identidade e cultura. O compartilhamento de ideias é o que molda o interesse dos atores, o que é percebido nas práticas adotadas dentro do sistema internacional. O agente e a estrutura têm papel causal e constitutivo, um interfere e forma o outro de maneira recíproca.

Nesse processo, as instituições podem atuar como um mecanismo gerador de convergência de interesses por meio da disseminação de informações e da seleção política acerca de premissas epistêmicas e normativas, contribuindo para promover a cooperação. A produção de conhecimento é um processo construído socialmente por especialistas, indivíduos e instituições em interação nos sistemas políticos, no âmbito doméstico ou internacional (ADLER *apud*, SOUZA; SILVA; BARBOSA, 2014). Desta forma, o Acordo do Aquífero traz consigo mecanismos com características próximas às de órgãos supranacionais, que promovem justamente a disseminação de informações para que os agentes passem a constituir não só uma identidade, mas, desta forma, criar um sistema de governança ambiental.

Portanto, é oportuno que se faça a análise de uma proposta de criação de um sistema de governança interior a um projeto de cooperação, como é o caso do MERCOSUL, que tem grande capacidade de abrangência e gera interesse não somente nos países detentores desse recurso hídrico, mas também no espaço global.

Assim, a discussão desenvolvida nesta pesquisa se estrutura em seis seções. A **seção 1** (esta Introdução), apresentou a importância do tema desenvolvido na dissertação, o qual foi evidenciado a partir de uma breve explanação sobre a importância da questão ambiental nas Relações Internacionais, bem como, da temática hídrica e sua gestão, especificamente no tocante ao Aquífero Guarani. Também foi objetivo dessa introdução a apresentação dos procedimentos de pesquisa e metodologia empregados na dissertação. A **seção 2** fez uso dos dados coletados para traçar uma perspectiva mais ampla que permitiu abordar o retrato do meio

ambiente e dos recursos hídricos no MERCOSUL desde sua criação, assim como, perceber os principais marcos para esses temas, suas instâncias e espaço ocupado. O intuito foi o de que essa apresentação mais ampla permitiria que, quando fossem tratadas as negociações e o espaço do Acordo do Aquífero Guarani dentro bloco, já estivessem estabelecidos os precedentes do tema no MERCOSUL. Para sua elaboração, foram utilizadas prioritariamente as atas de reuniões, Protocolos, Recomendações e Decisões das instâncias do MERCOSUL que possibilitam descrever a estruturação da temática ambiental e hídrica no bloco, especialmente a produção do SGT6, da REMA, do CMC e do GMC. A **seção 3** focou a análise das negociações do Acordo do Aquífero Guarani, desde como esse marco se insere no âmbito do MERCOSUL, passando pelas reuniões e postura dos países membros até que a assinatura do Acordo ocorresse, em 2010. Para constituir esse capítulo foram utilizadas as documentações do MERCOSUL referentes à formulação do Acordo e à produção das instâncias e grupos que se ocuparam do tema, como o Grupo de Alto Nível do Aquífero Guarani, PARLASUL, CMC e, também, as correspondências telegráficas entre as embaixadas dos países, bem como relatórios técnicos do Projeto de Proteção Ambiental e Desenvolvimento Sustentável do Sistema do Aquífero Guarani (PSAG), que permitiram a compreensão da formulação do Acordo. A **seção 4** abordou os desdobramentos do Acordo desde sua assinatura em 2010 até o presente momento. A Argentina e o Uruguai ratificaram o Acordo do Aquífero Guarani, enquanto no Brasil apenas o Congresso Nacional ratificou o Acordo, que ainda necessita da ratificação do Executivo, portanto analisamos de que forma essa questão tramitou em cada um desses casos e, no caso paraguaio, quais os empecilhos para que a ratificação ainda não tenha ocorrido. Um grande desafio foi a coleta de dados que permitisse percorrer o caminho traçado pelos países sobre o referente tema. Portanto, entrevistas com pessoas que estiveram envolvidas na formulação e assinatura do Acordo do Aquífero Guarani nos países envolvidos foi parte fundamental para compreensão e reconstrução desses processos. Ademais, foi feita uma breve análise das legislações nacionais para águas subterrâneas transfronteiriças em cada um dos países signatários do Acordo, e por fim, com base na documentação levantada para esse capítulo, foram apresentadas as possibilidades de gestão compartilhada para o Aquífero Guarani. A **seção 5** trouxe a análise do Acordo do Aquífero Guarani e dos dados coletados e expostos ao longo dos capítulos anteriores sob a luz das teorias de Relações Internacionais, Governança e dos Regimes Internacionais e uma análise de gestão para o tema. Por se tratar de uma pesquisa baseada na metodologia qualitativa indutiva, essa seção, possibilitou a compreensão mais ampla do objeto da dissertação, tal como foi exposto acima sobre os procedimentos de pesquisa. Finalmente, **seção**

6 conclui este trabalho no qual são recompiladas as principais considerações da dissertação, por meio da verificação de em que medida as questões e objetivos apresentados na seção 1 foram respondidas e alcançados, bem como também reflete-se sobre a verificação da hipótese e do problema de pesquisa.

2 MEIO AMBIENTE E RECURSOS HÍDRICOS GLOBAIS E REGIONAIS

O fim da Guerra Fria foi marco para que as chamadas *low politics* ganhassem papel de maior relevância nas agendas internacionais dos países. Uma vez que houve a dissuasão de um conflito nuclear entre as duas grandes potências mundiais durante a década de 1970, outros temas, que ultrapassam as fronteiras nacionais dos países, passam a ter maior destaque como desafios para as próximas décadas; entre eles se encontra o meio ambiente, que ganhou maior escopo, principalmente, com a Conferência das Nações Unidas para Meio Ambiente e Desenvolvimento, em 1992, como apontamos anteriormente.

Da chamada Rio-92 derivou a Agenda 21, com metas a serem cumpridas nos anos que se sucederam, com vistas a um maior comprometimento com o desenvolvimento sustentável. Também houve uma série de outras conferências derivadas desse evento. O Mercosul se insere nessa temática, pois já em seu texto fundacional prevê “preservação do meio ambiente” (TRATADO DE ASSUNÇÃO, 1991) como uma de suas preocupações, ainda que o perfil comercial do bloco seja dominante. Esse fato é corroborado pela formação, em 1995, do SGT-6, com ênfase em pesquisa técnica das questões ambientais e instituiu-se a RMMA em 2003. A partir dos anos 2000 é percebida a inserção da temática hídrica dentro das instâncias especializadas do bloco e dá-se a formulação do Acordo sobre o Aquífero Guarani, no ano de 2010.

O presente capítulo traça, inicialmente, o caminho percorrido pela temática ambiental e hídrica, por meio dos principais marcos para os temas, na agenda internacional, dado o papel fundamental desempenhado pelas Conferências Internacionais na influência da constituição das instâncias e agendas de meio ambiente e de recursos hídricos dentro do MERCOSUL e das pautas abordadas nas reuniões realizadas. Essa contextualização se fez necessária, uma vez que utilizou-se a lógica intergovernamental de análise, a qual se debruça sobre os principais marcos e negociações que corroboram a construção do tema central desta pesquisa, o Acordo do Aquífero Guarani. Após essa contextualização inicial de espectro mais amplo dos temas discutidos, apresentamos um histórico das principais discussões e formulações realizadas dentro das instâncias decisórias do bloco, o Conselho de Mercado Comum e o Grupo de Mercado Comum e do SGT-6, instâncias especializadas na temática ambiental.

Não obstante a presença do tema ambiental e hídrico em todas as instâncias referidas, foi percebido, também, dentro das reuniões específicas do Parlamento do MERCOSUL e também da Comissão de Desenvolvimento Regional Sustentável, Ordenamento Territorial,

Habitação, Saúde, Meio Ambiente e Turismo, uma crescente preocupação na discussão de temas relacionados a meio ambiente e água.

Dessa forma, o capítulo tem como objetivo, por meio do levantamento de atas de reuniões das instâncias que discutem os temas no bloco, Protocolos, Decisões do CMC, Resoluções do GMC, entre outros eventuais documentos produzidos dentro do MERCOSUL, apresentar como essas questões evoluíram e se dimensionam dentro do bloco, sem que seja esquecido o caráter econômico dominante na estruturação mercosulina.

2.1 O meio ambiente no cenário internacional

O meio ambiente já ganhava espaço na arena internacional desde a década de 1960 e 1970, período marcado pela distensão da Guerra Fria, que favoreceu a abordagem de temas mais variados, dado que aqueles estritamente ligados à segurança não eram mais fator explicativo de um novo contexto em formação (NOGUEIRA; MESSARI, 2005). Nos anos de 1960, em meio às tensões houve, também, a emergência de movimentos pacifistas, de contracultura e do movimento ambientalista, que já contemplava a água entre suas questões (VILLAR, 2015), e crescia a noção da finitude dos recursos naturais e dos riscos da poluição associados à percepção de crescimento insustentável.

A poluição é reflexo do consumo e do modo de produção da modernidade, que se realiza por meio da atividade industrial intensa. A relação humana com o meio ambiente se transformou drasticamente com a evolução tecnológica advinda da industrialização e de seu modo de realização. O progresso técnico trouxe consigo um maior risco (BECK, 2010), dada a possibilidade de poluição acidental por eventos não previstos como vazamentos, e que é especialmente crítica nas áreas que combinam indústria e baixa prevenção (JURAS, 2015, p.51).

À medida que o processo de industrialização se intensificou, cresceu a percepção de que a produção moderna é insustentável e arriscada, sendo necessária a problematização acerca de seus impactos, assim como a prospecção de medidas que possam lidar com o seu avanço e realização. Essa conscientização encontrou um contexto favorável nos anos de 1970 marcados pela *détente*, período de esfriamento da Guerra Fria, o que permitiu a inserção e o questionamento dos pressupostos das *high politics* na explicação do mundo vivido. O choque do petróleo, o Euromercado ²e a inserção de temas como o meio ambiente trazem à baila nas

² Euromercado: surge no final da década de 1950 e início de 1960 como forma dos fluxos de capital transnacionais, especialmente os bancários, escaparem da alta regulação nacional de Bretton Woods, ordem financeira

high politics tópicos que afetam as relações entre os Estados de maneira transnacional e ultrapassam a concepção tradicional da segurança internacional (KEOHANE, 2002). Somada a esses fatores, a precarização das condições ambientais não podia mais ser deixada de lado pelos países industrializados, o que leva a uma maior intensificação do debate acerca do tema nos diversos foros, inclusive dentro das Organizações Internacionais, com a assinatura de Tratados e Conferências (VILLAR,2015).

A Conferência das Nações Unidas para Meio Ambiente em 1972, contou com a participação de 113 países e 250 ONGs, e evidenciou o caráter predatório da ação humana sobre a natureza e sua sobrevivência, mas a visão do mundo predominante nesse momento ainda era demasiado antropocêntrica. Nessa mesma data, criou-se o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA).

Em 1983, o PNUMA criou a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, para estudar as relações entre desenvolvimento e meio ambiente, estagnadas desde as discussões colocadas na Conferência de Estocolmo, de 1972. Um resultado fundamental da Conferência de 1972 e da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento foi a criação da Comissão Brundtland, em 1987, que, por meio de seu relatório, o “Nosso futuro comum”, apresentou o meio ambiente como fonte de erradicação da pobreza e da promoção do desenvolvimento, dando-lhe tanta relevância quanto aos temas predominantemente econômicos; sendo essa ideia incorporada nas conferências posteriores realizadas pela ONU para tratar da questão ambiental. O relatório é marco para o desenvolvimento sustentável e por meio da introdução desse elemento inicia-se um novo paradigma para ordem ambiental internacional (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL; [2015]; VILLAR,2015). Como já explicava a presidente da Comissão Mundial de Meio Ambiente e Desenvolvimento:

A deterioração ambiental, vista a princípio como um problema, sobretudo dos países ricos e como efeito colateral da riqueza industrial, tornou-se questão de sobrevivência para os países em desenvolvimento. Ela faz parte da espiral descendente do declínio econômico e ecológico em que muitas nações mais pobres se veem enredadas (BRUTDLAND, 1987: xiii).

internacional instituída com o final da Segunda Guerra Mundial. O Euromercado possuía sede em Londres e se caracterizava pela conversibilidade de moedas; as operações financeiras internacionais podiam ser efetuadas relativamente livres de restrições; em qualquer moeda, especialmente o dólar, completamente livres de regulamentações do Estado, principalmente das regulações norte-americanas. O Euromercado foi uma forma de garantir liquidez e “compartilhar” a dívida externa dos Estados Unidos por meio da adoção do dólar como moeda internacional de operações.

Entretanto, o meio ambiente adquire maior robustez no cenário internacional com o fim da Guerra Fria, que permitiu a inserção de temas mais abrangentes na agenda da nova ordem mundial definida em um contexto de globalização, intensificação de fluxos, erosão das fronteiras estatais e questionamento do Estado como único ator internacional, pois se vê a presença das Organizações Internacionais, ONGs, sociedade civil e blocos regionais como importantes e decisivos atores nas configurações de poder que se estabelecem. Esses novos atores se tornaram “vetores da transformação que se interconectam na conformação de novas estruturas de poder global e auxiliam na descentralização e desconcentração de poder político e econômico entre os Estados e dentro deles” (OLIVEIRA, 2012, p.36 *apud* VILLAR, 2015, p.154).

Dessa forma, as chamadas *low politics*, como o combate à miséria, à AIDS e a preservação do meio ambiente são engendrados no âmbito da governança internacional, dado o caráter transnacional que essas questões possuem, uma vez que exigem arranjos e soluções que envolvem diferentes setores sociais de diversos países, sendo parte da solução dessas novas pautas a ascensão em âmbito internacional de novos atores no jogo de decisão e ordem internacional. Ademais, esses novos temas são primordiais na busca pelo desenvolvimento dos países (ROSENAU,2000).

É justamente nesse contexto que ocorreu a Rio 92 ou Conferência das Nações Unidas em Meio Ambiente de 1992 (Rio- 92), talvez um dos maiores marcos para o tema, que tinha como objetivo a discussão de planos e metas de ação para o enfrentamento da crescente degradação ambiental. No âmbito dessa conferência, houve um maior diálogo entre ativistas preservacionistas e outros setores da sociedade vinculados a meio ambiente, o que permitiu a emergência de um novo movimento socioambiental, dotado de maior robustez e qualificação de proposições.

O desenvolvimento sustentável foi colocado como um eixo fundamental para a problemática, uma vez que defendia o uso consciente dos recursos ambientais e os associava ao desenvolvimento dos Estados (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL, 2015). Nota-se na Rio-92 um progresso na abordagem das questões ambientais, ao destacar-se como foco de atenção a gestão dos recursos hídricos, mas, também, ao debater questões como a pobreza e a dívida externa, demonstrando o crescente papel estratégico que o meio ambiente assume e evidenciando-se que os parâmetros de desenvolvimento até então adotados eram insustentáveis, pois tinham como base recursos ambientais que são finitos; criticava-se um padrão de produção e consumo em larga escala, que é predatório. Na região latino-americana

percebeu-se uma evolução da temática ambiental, que complementava o uso de medidas de ação direta ou preventiva, por meio de diagnósticos e avaliações, inclusive incorporando o papel primordial das ações locais municipais na busca pelo desenvolvimento da temática ambiental. A Rio-92 enfatizou algumas necessárias mudanças no Direito Internacional do Meio Ambiente no tocante ao foco excessivo na conservação ambiental e a necessidade de reconhecimento das diferenças entre países em desenvolvimento e países industrializados.

Os principais resultados da Rio-92 foram duas convenções multilaterais: a Convenção Quadro das Nações Unidas sobre a Convenção do Mudanças Clima e a Convenção da Diversidade Biológica. Ambas produziram medidas práticas que estimulam a cooperação, mesmo perante as adversidades do cenário internacional. Essas convenções não propuseram grandes mudanças, mas delinearão uma série de negócios referentes à preservação ambiental e gases de efeito estufa (RIBEIRO, 2002); houve também a inserção de temas para as reuniões futuras como desertificação e delineamento das Conferências das Partes (COPs) sobre a Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas além de base documental, com a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Declaração de Princípios das Florestas e Agenda 21 (VILLAR, 2015).

A agenda 21 foi assinada pelos 179 países participantes e pode ser definida como

um programa de ação baseado num documento de 40 capítulos, que constitui a mais abrangente tentativa já realizada de promover, em escala planetária, um novo padrão de desenvolvimento, denominado “desenvolvimento sustentável”. O termo “Agenda 21” foi usado no sentido de intenções, desejo de mudança para esse novo modelo de desenvolvimento para o século XXI. A Agenda 21 pode ser definida como um instrumento de planejamento para a construção de sociedades sustentáveis, em diferentes bases geográficas, que concilia métodos de proteção ambiental, justiça social e eficiência econômica (BRASIL, 2016).

A Agenda 21 tinha como objetivo buscar soluções pelos governos nacionais, no tocante a meio ambiente, cada qual de acordo com suas especificidades, através do diálogo com organizações, ONGs, empresas, fomentando o debate e estabelecendo um compromisso internacional para o enfrentamento dos problemas ambientais, sendo o capítulo 18 da Agenda 21 referente ao manejo de recursos hídricos (AGENDA 21, 1992). No caso brasileiro, por exemplo, a Agenda 21 é compreendida como um instrumento de planejamento participativo para o desenvolvimento sustentável e tendo sido feita a consulta à população brasileira, sob coordenação da Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e Agenda 21, mas há a possibilidade do estabelecimento da Agenda 21 Local, a qual constitui um Fórum de Agenda 21, composto por governo e sociedade civil, construindo um Plano Local de Desenvolvimento

Sustentável, que estrutura projetos e ações para o tema (BRASIL, 2016). A Agenda 21 deveria ser implementada até 2000, sendo “o único documento da Rio 92 que praticamente não saiu do papel” (RIBEIRO, 2002, p. 38), uma vez que dependia do repasse de 120 bilhões de dólares por ano dos países do centro aos países periféricos, o que não ocorreu.

Ainda no ano de 1992 foi realizada a Conferência Internacional para Água e Meio Ambiente, em Dublin, que colocava a execução de programas e metas relacionadas à água para os países, com controle periódico no âmbito interno e externo. Essa avaliação periódica nos diversos níveis já era um instrumento preconizado pelo PNUMA para o controle da Agenda 21. Depois do marco fundamental da Rio-92 houve uma série de outras conferências que abordaram o meio ambiente como tema central (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS DO BRASIL, 2015).

Em 1997 foi realizada a Cúpula Terra +5, a qual visava a avaliação da implementação da Agenda 21 e dos desdobramentos da Rio-92. Desde a Rio-92 a sociedade civil e as ONGs haviam assumido importante papel na pressão sobre os governos (BRASIL, 2017); além disso, esse evento contribuiu para a negociação do Protocolo de Quioto, cuja iniciativa reconhecia o princípio da responsabilidade comum, porém diferenciada, ou seja, aqueles Estados com alto índice de emissão passada deveriam realizar reduções maiores que os demais.

Na Conferência de 1997, manteve-se o princípio da responsabilidade comum, porém diferenciada e elaborou-se o Protocolo de Quioto, o qual “permite o intercâmbio de tecnologias alternativas que propiciem a diminuição da emissão de gases-estufa e o comércio de emissões entre os países membros” (RIBEIRO, 2002). Porém, o Protocolo só entrou efetivamente em vigor no ano de 2005, sem que fosse ratificado pelos Estados Unidos.

O Protocolo de Quioto não conseguiu cumprir com o seu objetivo em redução de emissões mundiais de gases de efeito estufa, uma vez que estas aumentaram 16,2% entre 2005 até 2014. Entretanto, esse documento internacional foi importante para a conscientização, elevar o número de projetos ambientais e para impulsionar a busca e uso por energias renováveis. Além disso, a Convenção Quadro das Nações Unidas para Mudanças Climáticas (UNFCCC) frisou que 37 países conseguiram reduzir em 5% as suas emissões, em sua maioria países da União Europeia (TUFFANI, 2015) o que revela os aspectos positivos desse marco que ainda é pedra angular para pensar no desenvolvimento dos países.

No ano 2000 ocorreu a Cúpula do Milênio, em Nova York, que estabeleceu o acordo conhecido como Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e dentre estes estava o de garantir a sustentabilidade ambiental (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS DO BRASIL, 2015).

Em 2002, em Joanesburgo, realizou-se a Cúpula Mundial do Desenvolvimento Sustentável, que avaliou as conquistas e desafios enfrentados desde a implementação da Agenda 21. O momento era distinto da Rio-92, que encarava as promessas do multilateralismo e lidou com um cenário no qual importantes países da ordem internacional não levaram os compromissos à risca. Ademais, o cenário apresentado era de isolacionismo norte-americano, após o 11 de setembro de 2001, e de recessão econômica. Apesar disso, a Conferência também teve seus pontos positivos, entre eles o reconhecimento da postura dos diversos atores no que se refere à conservação ambiental. O Plano de Implementação de Joanesburgo apontou o efeito de acirramento das desigualdades produzidas pela globalização e indicou que as instâncias multilaterais seriam mais adequadas para resolver os problemas comuns. Seu triunfo foi propiciar instrumentos de pressão sobre o mundo desenvolvido e “o reconhecimento dos organismos multilaterais pela sociedade civil internacional e por países emergentes e pobres” (RIBEIRO, 2002, p. 42).

Em 2009 foi realizada a 15ª Conferência das Partes sobre o Clima (COP-15), que estabeleceu acordos e metas para o tratamento das mudanças climáticas e para a redução de seus impactos ao redor do globo. Nessa Conferência, destacaram-se os desdobramentos do uso predatório dos recursos ambientais, que avançam de forma rápida. No ano de 2012 realizou-se a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, que se tornou referência para as ações em meio ambiente e iniciou a discussão sobre novas metas a serem atingidas nas próximas décadas (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS DO BRASIL, 2015). A crise econômica e a relutância dos países em se comprometerem com os marcos regulatórios produziram efeito negativo sobre o evento. Houve o reforço da economia verde³ e a discussão sobre arranjos que embasassem essa ideia, mas sem que houvesse comprometimento, de fato, entre os países, sendo adotada a estratégia de protelar até 2015 (VILLAR, 2015).

Por fim, em 2015, a Conferência das Partes (COP-21) da UNFCCC e a 11ª Reunião das Partes no Protocolo de Quioto (MOP-11) estabeleceram 17 novos objetivos sobre o tema a serem cumpridos pelas nações até 2030. Apesar de metas promissoras adotadas pelos países para manter o aumento da temperatura global abaixo de 2°C, sendo corroboradas especialmente pelos Estados Unidos e China, principais poluidores mundiais, o desafio está posto, uma vez que para esse marco entrar em vigor será necessária a assinatura de 55 países que, juntos, emitam 55% de carbono (PORQUE(...), 2016) e com a vitória de Donald Trump, em 2016, cuja

³ São políticas e programas com vistas ao combate das mudanças climáticas e das desigualdades entre os países (VILLAR, 2015).

postura tem sido de clara ressalva no tocante às questões ambientais, o risco do acordo não se realizar aumentou.

2.1.1 O tratamento da questão ambiental no ordenamento do Cone Sul

A região sul americana possui considerável biodiversidade, sendo “os países do MERCOSUL dotados de extrema riqueza de recursos naturais, porém possuem profundas assimetrias estruturais” (SOUZA et al., 2010 *apud* OLIVEIRA; ESPÍNDOLA, 2015), sendo assim, não se pode deixar de debater esses conceitos em sua agenda de integração. Alguns autores consideram que os países do bloco deveriam adotar uma agenda verde unificada e pautada nos preceitos estabelecidos pela Rio-92, o que tornaria a política regional sul americana atualizada e atenta aos novos temas internacionais e, dessa forma, adquiriria maior credibilidade nos mecanismos multilaterais relacionados a essas questões (MORAES; MORAES; MATTOS, 2012). Segundo a Comissão Econômica da América Latina e Caribe (2002)

los nuevos acuerdos internacionales globales surgidos de la Conferencia de Rio en 1992 generaron una serie de cambios institucionales importantes y nuevos mecanismos de cooperación. Por ejemplo, la mayoría de los países crearon o están en vías de crear entidades específicas tales como comisiones, institutos o programas nacionales de biodiversidad, en respuesta al Convenio sobre la Diversidad Biológica (COMISSÃO ECONÔMICA DA AMÉRICA LATINA E CARIBE, 2002, p.184).

É perceptível que houve um maior aprimoramento jurídico nos países fundadores do MERCOSUL no que tange ao meio ambiente, especialmente após a Rio-92, que consolidou a questão como um tema significativo dentro da ordem internacional e possibilitou que dela se derivassem uma série de marcos que balizaram a regulamentação ambiental. O Brasil, como será visto na seção posterior, se apresentou nesse cenário como um país que muito avança no tocante às questões ambientais.

O artigo 41 da Constituição argentina de 1994 enfatiza que “Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometerlas de las generaciones futuras, y tienen el deber de preservarlo” (ARGENTINA,1992 *apud* MORAES; MORAES; MATTOS, 2012, p.97). Este artigo contempla uma série de princípios reguladores das relações do homem com o meio ambiente, “(...) como o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, desenvolvimento sustentável, participação, poluidor pagador, informação, educação ambiental” (OLIVEIRA; ESPÍNDOLA, 2015, p.5).

Porém, um problema enfrentado é o conflito no ordenamento jurídico argentino, pois as províncias possuem poder para legislar sobre diversos temas, entre eles, o meio ambiente.

Em 1993, a União firmou o Pacto Federal Ambiental com as demais províncias argentinas, entretanto, o Pacto não previa normas específicas e vigentes para todo o território nacional, demonstrando ser somente, “um documento norteador para promover políticas de desenvolvimento ambiental” (MORAES; MORAES; MATTOS, 2012, p.97).

O sistema jurídico argentino, principalmente a partir de 1992, passou a regulamentar uma série de matérias com o intuito de gerar certa uniformidade sobre questões ambientais centrais, das quais destacam-se a Lei 23.778/90, referente ao Protocolo de Montreal sobre as Substâncias que destroem a Camada de Ozônio; a Lei 23.922/91 sobre o Convênio de Basileia sobre o Controle dos Movimentos Transfronteiriços de resíduos perigosos e sua eliminação; a Lei 24.295/93 no tocante à Convenção Marco das Nações Unidas sobre Mudança Climática; a Lei nº 24.228/93 complementada pela Lei nº 24.585/95 do Acordo Federal Mineiro, que colocava a necessidade de avaliar o impacto da exploração, industrialização, armazenamento, transporte e comercialização de minerais; a Lei nº 24.354/94 sobre investimentos públicos, que determinava a realização de avaliação de impacto ambiental para a execução de planos, programas e obras de iniciativa do setor público, organizações privadas ou públicas que solicitem subsídios do Estado, entre outras questões; a Lei 25.438/01 sobre o Protocolo de Quioto; a Lei 25.612/02 sobre Gestão Integral de Resíduos Industriais e Atividades de Serviços; e a Lei 25.688/02 de Gestão Ambiental de Águas (MORAES; MORAES; MATTOS, 2012; OLIVEIRA; ESPÍNDOLA, 2015). Todas essas iniciativas possuem traços das grandes conferências internacionais para a temática ambiental.

O Brasil, ainda que em relação aos seus vizinhos do cone sul tenha, inegavelmente, um aparato jurídico ambiental extremamente avançado e em consonância com as grandes conferências internacionais, há a percepção de uma postura contraditória, pois na prática para a questão, pouco se vê de ações que visem a proteção, preservação e sustentabilidade ambiental. O meio ambiente aparece para o país, especialmente a partir de meados da década de 1990, como tema na agenda internacional que permitisse uma postura de maior destaque e inserção para o país, que participa ativamente dos debates, chega a propor algumas iniciativas, como na ocasião da Rio+10, em 2002, ou até da COP-21, mas que não são vistas em termos concretos e aplicados no âmbito interno.

Já o Paraguai apresenta em sua Constituição de 1992 o tema de proteção ambiental no artigo 7, enfatizando o meio ambiente não só como um direito, mas também como uma obrigação para o Estado, instituições estatais e todos os habitantes da República.

O país também passou durante a década de 1990 por uma série de modificações na temática ambiental com a Lei nº 294/93 –*Ley de Evaluación del Impacto Ambiental*, que entrou em vigor em 1996 e tornou obrigatória a avaliação de impactos ambientais, e quando houver impactos negativos em zona de fronteira, a Autoridade Administrativa deverá informar ao Ministério das Relações Exteriores. Ademais, o governo paraguaio prevê em decreto a procura pelo incentivo ao intercâmbio de informação e consulta entre as nações do MERCOSUL e privilegia a solução amistosa em casos de controvérsias (MORAES; MORAES; MATTOS, 2012).

O Paraguai apresenta um conjunto robusto de leis para a proteção do meio ambiente. Porém, é comum o não cumprimento o que é decorrente do fato de que seus formuladores e os executores das políticas não as incorporam na prática. Essas normas são resultado de exigências de organismos internacionais e não são conhecidas pela maior parte da população, um exemplo é o da Lei de Avaliação de Impacto Ambiental (SOUZA, 2003 apud OLIVEIRA; ESPÍNDOLA, 2015).

O Uruguai trata em sua Carta Magna do conceito de meio ambiente, com artigo de destaque para os recursos hídricos. Além dessa norma constitucional, o país apresenta uma série de avanços na sua legislação ambiental: o Código de Águas, de 1979; a subscrição da Convenção da Biodiversidade; a Lei nº 16.466/94 –*Ley de Evaluación del Impacto Ambiental*; a Lei nº 16.588/97; a Lei nº 17.283/01, que estabelece a Lei Geral de Preservação do Meio Ambiente, a qual declara ser de interesse geral a preservação do meio ambiente. Uma interessante iniciativa que o Uruguai possui é o *Programa de Conservación de la Biodiversidad y Desarrollo Sustentable en los Humedales del Este – Probides*, que conta com a participação do *Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente*, da Universidade da República, da *Corporacion Nacional para el desarrollo* e das regiões administrativas do leste do país: “O programa tem como objetivo a conservação da biodiversidade, o desenvolvimento sustentável da região leste do Uruguai e o intercâmbio de docentes, de convênios e de pesquisas entre as universidades do Mercosul” (PROBIDES apud MORAES; MORAES; MATTOS, 2012, p.98). Por fim, a água é considerada, constitucionalmente, como um recurso natural essencial para a vida, elevando o direito ao acesso a água potável e ao saneamento como direitos fundamentais humanos (OLIVEIRA; ESPÍNDOLA, 2015).

Todos os países mostram lacunas significativas na capacidade ambiental, uma vez que muito se diz sobre os baixos níveis de proteção ambiental em áreas em desenvolvimento. O Brasil, em particular, tem padrões e capacidades ambientais comparativamente elevadas,

especialmente no papel - em relação ao Uruguai, Argentina e Paraguai. As diferenças nacionais tornaram-se importantes em pontos-chave nas negociações do MERCOSUL sobre questões ambientais, o que não seria o caso se a capacidade ambiental doméstica fosse tão uniforme quanto é comumente afirmada (HOCKSTETLER, 2003). Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai demonstraram nas últimas décadas um avanço considerável em suas legislações ambientais e alinhado com a produção internacional realizada no âmbito das grandes conferências internacionais. Essa seção se dedicou especialmente à Argentina, ao Paraguai e ao Uruguai e, dada a liderança brasileira para a temática, a próxima seção irá se tratar especificamente da política externa e o meio ambiente no Brasil, destacando a postura contraditória do país, quando analisamos seu ordenamento jurídico avançado para questão, sua postura, em algumas ocasiões assertiva, mas, no âmbito das práticas e aplicação normativa, o país demonstra postura oposta a assumida no cenário internacional.

2.1.2 A política externa brasileira e o meio ambiente

Além dos preceitos constitucionais, o Brasil possui uma vasta legislação ambiental complementar sobre o tema sendo entre seus vizinhos o país que mais avançou na questão e que demonstrou mais precocemente um delineamento em seu ordenamento jurídico para o meio ambiente, em que se pode destacar a Lei nº 4771/65, que diz respeito às florestas nacionais e outras formas de vegetação, determinando que estas são bens de interesse comum a todos; Lei nº 6938/81 que tornou obrigatório o licenciamento ambiental; Lei nº 7.735/89 responsável pela criação do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA); Decreto nº 3179/99 que instituiu sanções administrativas e penais para qualquer pessoa ou empresa que cause degradação da natureza, o que transforma a poluição da água, por exemplo, em crime ambiental; Lei nº 11105/05 que estabeleceu sistemas de fiscalização sobre as diversas atividades que envolvem organismos modificados geneticamente; Lei nº 11284/06 que normatizou o sistema de gestão florestal em áreas públicas; e a Medida Provisória nº 458/09, que estabeleceu novas normas para a regularização de terras públicas na região da Amazônia (MORAES; MORAES; MATTOS, 2012).

Esse processo de maior conscientização já havia se iniciado na década de 1960 no país, mas tornou-se mais acentuado após a realização da Rio- 92, que trouxe consigo uma nova visão acerca da temática ambiental, a qual destaca o papel do desenvolvimento sustentável, entendido no relatório “O Nosso futuro comum” como “o desenvolvimento que atende às necessidades das gerações atuais sem comprometer a capacidade das futuras gerações terem suas próprias necessidades atendidas” (FIGUEIRA, 2011, p.7), sendo assim, na 85a. Sessão Plenária,

realizada em dezembro de 1989, foi emitida a resolução 44/228 da ONU, a qual determinava uma nova Conferência na qual os países discutiriam a proteção ambiental atrelada ao desenvolvimento, o que originou a Rio-92.

O Brasil possui vasta diversidade de recursos naturais e tinha interesse em se inserir na questão de forma a conseguir mediar seus interesses desenvolvimentistas com a preservação do meio ambiente. Dessa forma, o Brasil demonstrou uma postura assertiva nos debates e documentos produzidos no âmbito da Rio-92. Essa postura de liderança nos fóruns internacionais, estava permeada também por um posicionamento defensivo manifesto em vários momentos inclusive em 1992, quando os países do então recente MERCOSUL se reuniram em Canela para prospectar um posicionamento comum para a conferência que seria realizada no Rio de Janeiro naquele mesmo ano. Na ocasião

O governo brasileiro argumentava que os países desenvolvidos deveriam assumir responsabilidade pela transferência de tecnologias limpas e recursos financeiros – novos e adicionais – aos países em desenvolvimento, cujas economias não poderiam arcar sozinhas com os custos da reconversão tecnológica ao desenvolvimento sustentável IRACHANDE; ALMEIDA; VIEIRA, 2010, p.208)

O documento final dessa reunião do MERCOSUL quase nada diz sobre a responsabilidade dos países desenvolvidos com a temática ambiental, mas já demonstrava o claro interesse brasileiro nesse marco internacional. Hirst e Pinheiro (1995) percebem que o Brasil adota novo direcionamento de sua política externa para o meio ambiente a partir da década de 1990, no qual a ordem internacional passa por perceptível mudança, como uma maneira de manter sua postura de defesa do desenvolvimento nacional, mas associado a um tema que adquire crescente espaço na agenda internacional. Na ocasião da Conferência do Rio, foram criadas várias pastas ministeriais que participaram ativamente na preparação da posição brasileira, rompendo com o modelo centralizado no Itamaraty. (FIGUEIRA, 2009 *apud* FIGUEIRA, 2011). Ao mesmo tempo, o Brasil buscou de forma estratégica articular posições com os países da região como forma de assumir um espaço mais relevante no processo negociador. A partir dos anos 1990, com o objetivo de criar uma imagem mais robusta do país para o meio ambiente, na Conferência de 1992, o país criou ações e programas nacionais consoante às demandas internacionais em torno da questão. Estabeleceu-se, para isso, a articulação entre os diversos órgãos do Estado, em nível federal e no âmbito local, dada a transversalidade temática. Em outras palavras, como previsto pela resolução da ONU de dezembro de 2000, estabeleceu-se a realização de uma nova Conferência para examinar os avanços obtidos em 10 anos e criar mecanismos mais eficientes para a implementação dos

preceitos evocados pela Agenda 21 (FIGUEIRA,2011). Houve a ênfase na questão da segurança, devido ao atentado terrorista ocorrido em 2001 nos Estados Unidos e outro fator percebido referente à Rio-92 em comparação à 2002, foi a relutância de vários Estados em ratificar compromissos elaborados no âmbito da Conferência do Rio, referentes às metas colocadas, o que inviabilizou em muitos casos o avanço e a aplicação dos princípios do desenvolvimento sustentável.

Os países em desenvolvimento procuraram concatenar uma posição prévia ao encontro; no caso do Brasil, o país liderou um movimento regional de consultas, tendo como resultado a construção da Iniciativa Latino-Americana e Caribenha para o Desenvolvimento Sustentável (ILAC), na qual se insere a proposta brasileira em defesa do uso de energias renováveis.

A preparação brasileira, assim como em 1992, preparou por meio de agenda interministerial articulada. O Brasil adotou a posição de país semi-periférico e intermediador das causas polarizadas entre as nações desenvolvidas e subdesenvolvidas, com objetivos de aprovar medidas de redução das assimetrias atreladas às ações de sustentabilidade. Com isso, no decorrer dos debates que envolveram a construção da Convenção Quadro de Mudanças Climáticas das Nações Unidas, o Brasil buscou fortalecer em sua posição negociadora a diferenciação nas atribuições de responsabilidades entre os países, o que levou a um sistema de metas diferenciado entre as Partes (FIGUEIRA, 2011, p.15).

Em 2002, diferentemente das outras conferências mundiais sobre o tema, o Brasil demonstrou-se mais assertivo, pois incluiu uma pauta que lhe propiciava benefícios diretos, como a proposta de meta global obrigatória de 10% de energias renováveis, que impactaria sobre as mudanças climáticas. Se aprovada, traria ganhos para a economia brasileira, que vinha se especializando na produção de energias renováveis, principalmente o biocombustível.

A proposta brasileira foi considerada polêmica, devido a sua definição do que era uma fonte sustentável e em função da participação das energias alternativas sobre o que era consumido. O Brasil apresentou a energia gerada pelas hidroelétricas como renovável, enquanto diversos países e ONGs argumentaram que a construção das barragens e sua posterior ocupação com água denotava não ser sustentável, ainda que houvesse relativo consenso quanto às pequenas usinas hidrelétricas serem renováveis (RIBEIRO, 2002).

O Brasil seguiu incorporando em seu ordenamento jurídico normas importantes na busca pela preservação ambiental e padrões sustentáveis, da mesma forma que demonstrou interesse em uma participação ativa e relevante nos foros para o tema, como foi visto recentemente na 21ª Conferência das Partes sobre a Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (COP-21), na qual se apresentou como o único país em desenvolvimento comprometido com a redução absoluta de emissões de gases de efeito estufa.

Essa postura é considerada um avanço em relação ao compromisso assumido na 15ª Conferência das Partes sobre a Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (COP-15), em 2009, na qual o Brasil se comprometia em reduzir a emissão de gases de efeito estufa, mas apenas com base nas tendências de emissões futuras, o que evidenciava uma postura reticente (BRASIL, 2015).

Em 2017, no Quadro Decenal de Programas sobre Padrões de Consumo e Produção Sustentáveis (10YFP) da ONU, realizado no Itamaraty, o Brasil foi considerado o país em desenvolvimento que mais contribuiu para o 10YFP, disponibilizando recursos para iniciativas na África do Sul, Uruguai, Colômbia, Quênia, Nepal e Burkina Faso (ORGANIZAÇÕES DAS NAÇÕES UNIDAS DO BRASIL, 2017).

Apesar de em âmbito internacional e em sua legislação o país se demonstrar avançado no tema, internamente, a fiscalização e cumprimento das leis é precário (HOCKSTETLER, 2003). Ademais, uma postura controversa como a vista na Cúpula do Desenvolvimento Sustentável pela delegação brasileira, não é incomum; segundo Lisboa (2002), na Convenção de Basiléia, no Protocolo de Cartagena e na Conferência de Estocolmo, o país apresentou conduta ambígua. Esse fato, de acordo com Jacobi (2002), demonstra que apesar do discurso, o Brasil ainda possui visão tradicional, que associa a temática ambiental à limitação de crescimento e desenvolvimento, não havendo real articulação, como apregoadado nas conferências internacionais entre o crescimento sustentável associado à preservação ambiental.

O que se percebe na postura brasileira em relação ao meio ambiente é uma constante tensão entre a realidade e o âmbito normativo considerado avançado na região. Existem vários exemplos que podem ser dados, o mais famoso deles, a tragédia de Mariana, ocorrida em 2015, ocorreu devido ao rompimento da barragem de rejeitos de mineração, da empresa mineradora Samarco, de propriedade das Empresas Vale e da BHP Biliton. Essa foi considerada a maior tragédia ambiental do país, pois cobriu de lama tóxica o distrito de Bento Rodrigues e outros vilarejos, matando 19 pessoas, além de ter espalhado rejeitos por 700 Km até atingir o Rio Doce, que foram carregados por ele por mais de 800 Km até a sua foz, no Espírito Santo, o que levou à poluição e contaminação de uma vasta área costeira. Ademais, essa catástrofe atingiu cerca de 500.000 pessoas, entre elas 3000 pescadores, que perderam seu sustento. Depois de dois anos desde o acidente, o caso retomou espaço na mídia, em 2017, devido à suspensão da ação que investigava o rompimento da barragem da Samarco. O processo foi paralisado, pois a defesa acusa ilegalidade na quebra de sigilo telefônico durante as investigações. Somente 1% do total das multas fixadas foram quitadas (LEITE; LEITE, 2017).

Esse evento é exemplar no que se refere a falta de uma adequada fiscalização, que se encontra fixada nos textos legais e normas, para as atividades de altos riscos potenciais ao meio ambiente. Assim como, evidencia a perpetuação de um modelo de desenvolvimento tradicional, com ênfase no crescimento imponderado.

2.2 Os recursos hídricos no cenário internacional

No que se refere especificamente ao tema recursos hídricos na agenda internacional, a Conferência de Estocolmo foi basilar para transformações no Direito Internacional e a inserção do Direito Internacional de Meio Ambiente, uma vez que contou com a participação de Estados, ONGs e membros da sociedade civil, e que cuidaria das questões oriundas da ecologia, proteção ambiental e sustentabilidade, bem como foi responsável pela ampliação da percepção acerca do Direito Internacional das Águas Doces (BARROS-PLATIAU, 2006; VILLAR, 2015).

No tocante ao Plano De Ação Para O Meio Ambiente, resultante da Conferência de 1972, entre as diversas perspectivas, a água era prioridade de atuação, fosse para proteção ou criação de infraestrutura adequada de abastecimento, esgoto, entre outros elementos que a ela se relacionam, mas sem que as águas subterrâneas e aquíferos fossem abordados. Entretanto, no preâmbulo da recomendação 51 da proposta do Plano de Ação de Cooperação Internacional para proteção da poluição das águas interiores e recursos hídricos, foram lançadas as bases para gestão de recursos hídricos compartilhados.

O Plano de Ação para o meio ambiente trouxe o primeiro arranjo institucional de organizações internacionais relacionado aos múltiplos aspectos da água, composto pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, Banco Mundial, Organização Mundial de Saúde (OMS), Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), Secretaria Geral da ONU, entre outros. (VILLAR, 2015).

A Conferência de Mar del Plata (1977) foi o marco inicial para diversas convenções, declarações e fóruns dedicados à questão hídrica. Além dos diversos atores, como ONGs, Organizações Internacionais, essa Conferência se pautou nos Estados como elementos centrais para evitar problemas hídricos. Além disso, enfatizou uma abordagem mais integrada e a necessidade de uma gestão hídrica, pois os desafios relacionados à água, nos diferentes níveis, eram problemáticos para todos, por isso a cooperação seria a chave da questão. As águas subterrâneas também se veem contempladas, pois

No eixo Avaliação de Recursos Hídricos (1), as recomendações 1 e 2 alertavam sobre a falta de dados sobre sua disponibilidade [das águas subterrâneas] e a necessidade de criar ou melhorar planos dos sistemas de informação por meio da medição sistemática das águas e pelo agrupamento, processamento e publicação dessas informações (VILLAR, 2015, p.163).

Também, no eixo Uso das Águas e Eficiência, a correlação entre águas superficiais e subterrâneas é apontada, bem como o uso potencial dos aquíferos, sendo esses temas de necessidade premente de estudos. A Conferência não só aborda o tema de águas subterrâneas, evidencia a necessidade de estudos sobre seu funcionamento, poluição, limites, colocando as organizações como necessárias no auxílio dessas pesquisas (VILLAR, 2015).

Como resultado da conferência foi instituída a Década Internacional da Água, entre 1981 e 1990, que deveria popularizar as temáticas relacionadas à água, especialmente o saneamento básico, além da criação do Plano de Ação e Programa Hidrológico Internacional (PHI), que deveria padronizar a coleta de águas no mundo. Essa é a tentativa inicial de criação de aparatos institucionais que regulamentassem a questão hídrica, mas que, assim como as demais iniciativas, enfrenta resistência no âmbito internacional.

Já a Conferência Internacional para Água e Ambiente ou Conferência de Dublin, de 1992, contou com 500 participantes, dentre os quais 100 foram especialistas nomeados por seus governos e 80 organizações internacionais, intergovernamentais e não-governamentais. Esse marco colocou o aproveitamento e gestão das águas doces em uma gestão multiescalar, com apoio dos diversos níveis aliados a campanhas, investimento e transformações institucionais. As águas subterrâneas e aquíferos também foram contemplados nessa forma de gestão, pois já no primeiro princípio da Declaração de Dublin, fica previsto que a gestão abarque “ (...) a água em sua totalidade da bacia hidrográfica ou aquífero (...)” e, no que se refere à solução de conflitos hídricos, a bacia hidrográfica seria responsável pela gestão das águas superficiais e subterrâneas (VILLAR, 2015, p.166). Na Conferência se estabeleceu a gestão integrada como forma ideal de gestão, abrangendo não só governos, mas os diferentes segmentos sociais.

Também, no âmbito dessa conferência, firmou-se o princípio que atribui à água valor econômico e foi responsável pela visão desse bem como *commodity*, pois, de acordo com os princípios da Conferência

Princípio nº 1 - A água doce é um recurso finito e vulnerável, essencial para sustentar a vida, o desenvolvimento e o meio ambiente. • Princípio nº 2 - Gerenciamento e desenvolvimento da água deverá ser baseado numa abordagem participativa, envolvendo usuários, planejadores legisladores em todos os níveis. • Princípio nº 3 - As mulheres formam papel principal na provisão, gerenciamento e proteção da água. • Princípio nº 4 - A água tem valor econômico em todos os usos competitivos e deve ser reconhecida como um bem econômico (DECLARAÇÃO DE DUBLIN, 2012).

Essa é uma questão controversa, mas era, também, expressão desse novo momento que se inaugurava, com a adoção de medidas neoliberais, sob a égide do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial que trouxe também para o âmbito das organizações a predominância da economia sobre todas as questões, inclusive a água, que passa a ter privatizados os serviços relacionados ao seu uso (VILLAR, 2015). Há de se colocar aqui que a atribuição de valor econômico à água endossa uma visão problemática da crise hídrica preconizada nos foros internacionais, pois a escassez relativa (natural ou produzida) e a distribuição desigual são responsáveis pela transformação da água em um bem econômico gradativamente valorizado (*commodity*).

Esse cenário é corroborado pelos níveis desiguais de acessibilidade entre povos e nações pobres e ricas à água de boa qualidade, o que ocasiona maior valoração no mercado mundial, contradizendo o “direito universal à água” proclamado pela ONU (COSTA, 2003 *apud* BORDALO, 2012). Recentemente, têm sido visto o caminho contrário à privatização, pois de 2000 até os dias atuais foram contabilizados 235 casos de remunicipalização, alegando-se que os serviços são inflacionados, ineficientes e os investimentos insuficientes, além dos problemas de falta de transparência e não cumprimento das promessas feitas. Ainda assim, essas medidas neoliberais são apresentadas como opções viáveis, por exemplo, no Brasil, que demonstra interesse na privatização desse serviço, que continua sendo diretriz em cenários de austeridade e crise fiscal (CARNEIRO, 2017)

A Rio-92 colocou o meio ambiente em uma tríade com as questões sociais e econômicas. No que se refere à água, embora não tenha sido específica no tema, trouxe importantes elementos para sua proteção, resiliência de seu ecossistema, serviços e políticas públicas de gestão a ela relacionadas. A soberania no manejo dos recursos ainda se manteve como em 1972, em nível dos Estados, mas, havendo a necessidade de notificação dos Estados vizinhos, caso haja algum tipo de obra geradora de efeitos negativos (VILLAR, 2015). Na Agenda 21, as águas superficiais e subterrâneas tiveram diversas menções e foram traçados diversos postulados específicos para a sua gestão, sendo incorporados os postulados do Plano de Ação Mar del Plata, da Declaração de Nova Dehli e da Declaração de Dublin, bem como, foram feitas recomendações específicas para a preservação e a pesquisa dos aquíferos dentro das águas subterrâneas (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS DO BRASIL, 2015). A partir da Conferência de 1992, a água torna-se um elemento de destaque na agenda internacional, sendo realizados uma série de debates, conferências e eventos sobre o tema, inclusive, muitas dessas iniciativas contemplam aquíferos e águas subterrâneas.

2.2.1 Governança internacional na área de recursos hídricos

A década de noventa marca a passagem da água como problema governamental para se inserir em uma lógica de mercado (VILLAR, 2015, p.174); junto dessa transição, incorpora-se a água na ideia de gestão integrada, tal qual é vista na Declaração de Dublin. Nesse momento, o Banco Mundial assumiu uma postura ativa na gestão da água, o que fica claro com a produção, em 1993, do documento “A Política de Gestão dos Recursos Hídricos”, que coloca a necessidade do uso de ferramentas econômicas, no molde do Consenso de Washington para sua gestão. Ademais, o Banco Mundial, junto com o PNUD e a Agência Sueca de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento fundaram, em 1996, a Global Water Partnership (GWP), com o objetivo de criar um marco conceitual acerca da gestão integrada de recursos hídricos (VILLAR,2015).

Ainda em 1996, foi criado o Conselho Mundial da Água, com representantes dos países, organizações, ONGs e outros diversos setores interessados no diálogo e construção de uma comunidade global para a água. O Conselho “(...) trabalha para aumentar a conscientização dos tomadores de decisão de alto nível sobre questões de água. Busca posicionar a água no topo da agenda política global e produzir políticas mundiais para ajudar as autoridades a desenvolver e gerenciar os recursos hídricos e incentivar o uso eficiente da água” (CONSELHO MUNDIAL DA ÁGUA, 2018).

O objetivo desse conselho é a prospecção de ações de proteção e visão crítica sobre o tema nos diversos níveis decisórios para a questão e para que, dessa forma, crie-se uma visão estratégica comum dos recursos hídricos, sua gestão e serviços. O Conselho tem sido responsável por diversas iniciativas e planos de ação estratégica em áreas como infraestrutura para água, crescimento urbano, mudanças climáticas, integração dos diversos atores globais e regionais envolvidos na gestão hídrica e em gestão integrada.

Há uma buca por parte dessa organização em abranger os diversos atores da esfera política, como os governos, ONGs, agências da ONU ligados ao tema. O principal evento decorrente do Conselho é o Fórum Mundial da Água, do qual resultam recomendações e ações sobre o tema. Entretanto, dois pontos devem ser destacados sobre o Conselho Mundial da Água: sua vinculação aos interesses econômicos e a presença de apenas três países da América do Sul entre seus integrantes: Brasil, Bolívia e Chile (VILLAR, 2015).

O Conselho Mundial da Água possui diversas críticas, além de sua vinculação aos interesses econômicos, a organização é vista como seletiva na escolha dos atores participantes, uma vez que prioriza a participação dos governos dos países centrais, das grandes corporações

para água. Em decorrência desse cenário para água, Espinoza (2016), ao se debruçar sobre a análise discursiva dessa instância, afirma que há um enclausuramento da temática dentro de uma estrutura discriminatória e hierarquizada, no qual o ser e o saber são permeados por uma lógica de colonialidade.

Houve nos últimos anos criação do Fórum Alternativo Mundial da Água (FAMA), que ocorre em paralelo ao Fórum promovido pelo Conselho Mundial da Água. No site de preparação para o FAMA de 2018, percebe-se a participação de diversas entidades como a Articulação Semiárido Brasileiro (ASA); Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento (Assemae); Caritas; Federação Nacional das Associações do Pessoal da Caixa Econômica Federal (FENAE), entre outras. Em seu Manifesto é feita a contraposição entre os marcos recentes da ONU nos quais a água é vista como um direito humano e a crítica ao Fórum Mundial da Água e sua visão mercantilista de um recurso vital engendrado em um ritmo civilizatório de má distribuição e escassez. “Essa desigualdade também está presente na posse da água. Corporações como Nestlé, Evian, Cola-Cola, Pepsi-Co, Suez e Veolia dominam fontes de água em todo o mundo e intervêm diretamente na soberania dos países que possuem essa riqueza”(MANIFESTO (...), 2017).

A crescente estruturação de fóruns que delineiem a governança para água por meio do diálogo de seus diversos atores é resultado do novo momento inaugurado nos anos de 1990, os quais por meio das mudanças trazidas pela globalização e pela lógica neoliberal, permitem a articulação entre os atores e setores envolvidos em questões transnacionais, uma vez que o Estado deixa de ser visto como provedor das necessidades. A presença e voz da sociedade civil, instituições, academia, além dos chefes de Estados já foi um movimento visto na Rio-92 e que somente se acentuou nos anos seguintes.

Nos anos 2000, houve um aumento no número de Conferências e eventos sobre água, os quais trouxeram o cenário de escassez e crise hídrica ao centro da questão, colocando a governança como única maneira de lidar com os desafios. Em 2001 foi realizada a Conferência Internacional sobre Água Doce em Bonn, cujo objetivo era um alinhamento das posições para a questão hídrica na Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável de 2002 ou Rio +10, mas ainda demonstrou grande predominância econômica na pauta e nas recomendações. Também houve diversas reuniões do Fórum Mundial das Águas, em 2003, 2006, 2009. A Cúpula do Desenvolvimento Sustentável vincula-se a esse momento, pois engendra a escassez hídrica como consequência de problemas de governança. Ademais, percebe-se na Declaração de Joanesburgo sobre Desenvolvimento Sustentável, que

[a] globalização adicionou uma nova dimensão a esses desafios[que enfrentamos]. A rápida integração de mercados, a mobilidade do capital e os significativos aumentos nos fluxos de investimento mundo afora trouxeram novos desafios e oportunidades para a busca do que desenvolvimento sustentável. Mas os benefícios e custos da globalização são distribuídos desigualmente, sendo que os países em desenvolvimento enfrentam especiais dificuldades para encarar esse desafio (DECLARAÇÃO DE JOANESBURGO SOBRE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, 2002)

Os países desenvolvidos e em desenvolvimento possuem distribuições e, conseqüentemente desafios, que não são iguais. O documento, ainda assim, possui viés conservador, devido à postura de recusa de países desenvolvidos na ratificação de importantes tratados e ao receio da recessão da economia internacional (RIBEIRO, 2002; VILLAR, 2015). A Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável tinha a água entre seus temas centrais, em que se firmou o direito à água, ao saneamento e medidas contra problemas das mudanças climáticas que afetam os recursos hídricos.

O Acordo de Paris de 2015 reafirmou a visão incorporada desde a década de 1990 de colocar a água, por meio de seu objetivo 6 da Agenda 2030⁴, nos parâmetros de gestão sustentável de água e saneamento, sendo o objetivo 6.5 “Até 2030, implementar a gestão integrada dos recursos hídricos em todos os níveis, inclusive via cooperação transfronteiriça, conforme apropriado” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS DO BRASIL, 2015).

As grandes conferências mundiais trazem as possíveis diretrizes para que se possa lidar com os temas relacionados aos recursos hídricos, elas são uma espécie de guarda-chuva institucional, que permite outras diversas ramificações, que perpassam os mais variados temas e setores sociais. Sendo assim, deve-se ressaltar o papel de outras organizações internacionais importantes para a inserção e a relevância da água e, mais especificamente, dos aquíferos nos foros internacionais são: FAO, UNESCO, AIEA, United Nation Department of Economics and Social Affairs (UN. DESA) e PNUMA formam um grupo de trabalho para a gestão de águas subterrâneas.

Em 2003, criou-se a ONU Água que substituiu a Diretoria Executiva de Chefia do Sistema das Nações Unidas e o Subcomitê de Recursos Hídricos. O ONU Água é um mecanismo interagências que busca construir e implementar as metas para a água dentro dos grandes marcos internacionais que contemplem o tema e conta, entre seus membros, com a Comissão Econômica da América Latina e Caribe (CEPAL), Banco Mundial, United Nations

⁴ “A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável prevê 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável que devem ser cumpridos até 2030” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2015)

University, United Nations Economic Commission for Europe (UNECE), ONGs, entre outros (UNITED NATIONS, 2016).

A ONU Água tinha entre suas prioridades as águas transfronteiriças, teve apoio de várias agências da ONU, como o PNUD; o PNUMA, que junto ao GEF e à UNESCO realizou projetos para aquíferos transfronteiriços; o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF); a OEA, entre outras. A FAO, por exemplo, foi responsável pelos primeiros estudos sobre águas subterrâneas na década de 1980, a AIEA conduziu estudos sobre aquíferos na Bacia do Nilo e Guarani, entre outros projetos, enquanto a OMS reconheceu as águas subterrâneas como imprescindíveis para o abastecimento das populações, sendo essas algumas das diversas iniciativas e projetos que são incorporados na temática (VILLAR, 2015).

Todas as organizações são importantes incentivadoras do debate e de projetos de cooperação e pesquisa que envolvem águas transfronteiriças, inclusive as águas subterrâneas que abrangem mais de um Estado. Além disso, houve a iniciativa Década Água para a Vida-2005-2015⁵, cujo objetivo foi promover esforços para cumprir os compromissos internacionais referentes à água até 2015 e buscou inserir o perfil da água na agenda global e chamar a atenção para o trabalho realizado por aqueles que implementam programas e projetos de água (UNITED NATIONS, 2016), além da discussão de casos de gestão de risco; gestão de recursos hídricos; e escassez e água, higiene e saneamento.

Em 1999 a Associação Internacional de Hidrogeólogos (IAH) formou uma comissão de investigação que buscava a identificação de iniciativas internacionais para a gestão compartilhada de aquíferos transfronteiriços. Esse encontro de especialistas ocorreu paralelamente à Conferência Internacional de Sistemas Aquíferos Regionais em Zonas Áridas Gerenciando Recursos Não Renováveis, organizada pela UNESCO. O resultado da consulta indicou a necessidade de criar uma rede internacional ligada ao IAH, UNESCO, FAO e UNECE. Com o suporte da UNESCO e do IAH e em cooperação com a FAO e a UNECE um encontro de especialistas ocorreu na UNESCO, que resultou em uma proposta de um programa de aquíferos transfronteiriços de iniciativa internacional.

Um dos objetivos do programa ISARM é o de fornecer suporte para a cooperação entre os países a fim de desenvolver o conhecimento científico e eliminar o conflito potencial, particularmente nos locais onde diferenças conceituais possam criar tensões. Objetiva treinar, educar, informar e prover informações para políticas e

⁵ A Década Água para a Vida 2005-2015 contou com o apoio dos seguintes programas: o Programa Mundial de Avaliação da Água, o Programa Década para Água da ONU- Água sobre Desenvolvimento de Capacidades, o Programa da Década da Água da ONU- Água sobre Advocacia e Comunicação, Programa Conjunto OMS/UNICEF de Monitoramento e Abastecimento de Água e Saneamento (VILLAR 2015)

tomadas de decisão, baseadas na boa técnica e conhecimento científico (BRASIL, 2016).

O Internationally Shared Aquifer Resource Management (ISARM) catalogou 270 aquíferos no total e, junto com o apoio do GEF e Banco Mundial, incentivou uma série de projetos sobre esses recursos, como foi o caso do Aquífero Guarani (VILLAR, 2015; ISARM, 2016).

Todas estas iniciativas e acordos enfocam a necessidade de priorizar o meio ambiente e os recursos hídricos dentro de um contexto global de desenvolvimento, a partir de uma lógica de cooperação internacional e do estabelecimento de mecanismos de gestão e controle compartilhados que sirvam como instrumento para a promoção tanto do desenvolvimento nacional como também mundial.

2.3 O retrato do meio ambiente e dos recursos hídricos no MERCOSUL

O MERCOSUL foi fundado no dia 26 de março de 1991, por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, com a assinatura do Tratado de Assunção. O bloco caracterizado pelo Tratado traçava um perfil “claramente intergovernamental, uma vez que ele não comporta nenhum procedimento de tipo comunitário, nem prevê órgãos supranacionais” (ALMEIDA, -1993, p.128 *apud* MENDES, 2001, p.9). A sua intergovernabilidade se desenvolve de maneira gradual, a qual é caracterizada pela criação de órgãos à medida que a dinâmica do processo de integração exija. Essa escolha reflete a preferência por arranjos que não interfiram nas políticas macroeconômicas nacionais de seus membros e em sua soberania (MORAES; MORAES; MATTOS, 2012).

A criação do MERCOSUL se baseava, primordialmente, em aspectos econômicos, mas também em políticos e em estratégicos, especialmente, buscava-se suavizar a tensão entre Brasil e Argentina e assegurar a estabilização democrática em um período pós-ditaduras na América Latina. Ademais, a cooperação entre Argentina e Brasil, em um momento de mudanças internas e externas era continuidade de uma série de acordos que emergiram no final da década de oitenta, referentes às questões nucleares. O objetivo essencial frisado no Tratado de Assunção era:

A integração dos Estados Partes por meio da livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos, do estabelecimento de uma Tarifa Externa Comum (TEC), da adoção de uma política comercial comum, da coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais, e da harmonização de legislações nas áreas pertinentes (TRATADO DE ASSUNÇÃO, 1991)

O Tratado de Assunção tinha como objetivo a criação de um Mercado Comum e, para isso buscou-se

a) estabelecer uma Zona de Livre Comércio, com o dismantelamento das barreiras tarifárias e não-tarifárias entre os quatro países; b) definir uma política comercial comum mediante o estabelecimento de uma Tarifa Externa Comum (TEC) perante o resto do mundo; c) dotar os países das regras e mecanismos, necessários para uma eficaz coordenação e harmonização das políticas macroeconômica (CHALOULT; HILLCOAT, 1996, p.153).

A busca pela construção de uma União Aduaneira no MERCOSUL se inicia com um processo de abertura unilateral e multilateral dos países fundadores, que decidem abrir e liberalizar suas economias e, durante o período de transição do MERCOSUL (1991—1994), o comércio intrazonal cresceu consideravelmente (CHALOULT; HILLCOAT, 1996). “Entre 1991 e 1994, o MERCOSUL saiu da projeção em papel, com o Tratado de Assunção, para se transformar, na prática do cotidiano das relações entre os Estados Partes, em um complexo e dinâmico processo de integração regional” (BRASIL, 2017).

A partir de reduções de tarifas sobre produtos negociados entre os países do bloco, de acordo com o Programa de Liberalização Comercial, Anexo I do Tratado de Assunção e pelo Acordo de Complementação Econômica n. 18, os países fundadores seguiam um programa de desgravação progressivo, linear e automático, o qual passou a contar com uma lista de exceções apresentada, na qual os países do MERCOSUL listavam bens ou produtos que demandavam um tratamento diferenciado. Com a adoção da Tarifa Externa Comum (TEC) a lista de exceções tornou-se lista de adequação. Entre 1994 e 1995 foi delineada a União Aduaneira que os países buscavam formar e, assim sendo, após a resolução das bases para a abertura comercial e econômica e adoção da TEC, passou-se a traçar a nova estrutura institucional do MERCOSUL, que entrou em vigor em 1995, conforme estabelecido pelo Protocolo de Ouro Preto (BRASIL, 2017).

O Protocolo de Ouro Preto, firmado em 1994, trouxe em seu preâmbulo as diretrizes para a formação institucional do MERCOSUL, uma vez que reconhecia a personalidade jurídica do bloco, o que lhe permitia negociar e fazer acordos com países, grupos de países e organizações internacionais (BRASIL, 2016), ou seja, o MERCOSUL passava a agir como importante ator na esfera internacional.

A sua institucionalidade atual, que foi iniciada em 1994, previa a harmonização das políticas comerciais, mas, fundamentalmente, estabelecia o desenho institucional do MERCOSUL que mesmo com a criação de novos comitês, grupos técnicos, subgrupos, entre

outros, ainda permanece semelhante, sendo composta pelas seguintes instâncias decisórias: o CMC que é responsável pela condução política do processo de integração e por zelar pelo cumprimento do Tratado de Assunção se manifestando por meio de Decisões. O CMC é formado por Ministros de Relações Exteriores ou da Economia dos países parte (PROTOCOLO DE OURO PRETO, 1994). Para o cumprimento de suas funções possui os seguintes órgãos dependentes:

- Fórum de Consulta e Concertação Política;
- Comissão de Coordenação de Ministros de Assuntos Sociais;
- a Comissão de Representantes Permanentes do MERCOSUL;
- Reuniões de Ministros, entre os quais, é de fundamental interesse deste trabalho a Reunião de Ministros de Meio Ambiente;
- Grupos de Alto Nível e; Fórum Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos (MERCOSUL, 2017).

Outro órgão decisório é o Grupo de Mercado Comum, o qual é constituído por cinco membros titulares e cinco membros alternos por país, que são designados pelos respectivos Governos e devem ser, necessariamente, ligados aos Ministérios das Relações Exteriores, da Economia e dos Bancos Centrais. O GMC manifesta-se por meio das Resoluções (PROTOCOLO DE OURO PRETO, 1994). A Decisão CMC N° 12/12 estabeleceu a estrutura atual das instâncias dependentes do Grupo Mercado Comum que são as seguintes categorias de órgãos:

- Grupos;
- Subgrupos de Trabalho, entre eles, o Subgrupo de Trabalho 6 (SGT-6), que é fulcro deste trabalho;
- Grupos Ad Hoc;
- Reuniões Especializadas e;
- Comissão Sociolaboral (MERCOSUL, 2017).

A Comissão de Comércio do MERCOSUL é responsável por assistir o Grupo Mercado Comum e deve zelar pela aplicação dos instrumentos de política comercial comum acordados pelos estados partes para o funcionamento da união aduaneira, bem como verificar e revisar os temas e matérias relacionados com as políticas comerciais comuns, com o comércio intra-MERCOSUL e com terceiros países. A CCM é composta por quatro membros titulares e quatro

membros alternos por Estado Parte e coordenada pelos Ministérios das Relações Exteriores. A Comissão possui como órgãos e/ou foros dependentes os Comitês Técnicos e manifesta-se mediante Diretrizes (PROTOCOLO DE OURO PRETO, 1994).

Os anos 2000 trouxeram consigo uma maior robustez institucional ao MERCOSUL, pois, em 2002, foi assinado pelos membros do bloco o Protocolo de Olivos, que entrou em vigor em 2004 e substituiu o Protocolo de Brasília. Sua criação teve como objetivo solucionar controvérsias e dissensões entre os países membros, em seu âmbito criou-se o Tribunal Permanente de Revisão (TPR) que visa controlar a legalidade das questões arbitrais e institui que os litígios entre membros sejam resolvidos por meio de Tribunais *Ad Hoc*. Já em 2005, foi criado o Parlamento do MERCOSUL (PARLASUL), que iniciou trabalho em 2006 e, também em 2005, foi a fundação do Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul, o qual entrou em atividade em 2007, ano de criação do Instituto Social do MERCOSUL; em 2009 foi criado o Instituto de Políticas Públicas de Direitos Humanos e, em 2010, a aprovação do Plano Estratégico de Ação Social do MERCOSUL, bem como, há o estabelecimento do cargo de Alto Representante-Geral do MERCOSUL (MERCOSUL, 2017), recentemente extinto.

2.3.1 A questão ambiental no MERCOSUL

A questão ambiental recebeu atenção desde o tratado inicial do MERCOSUL, levando em consideração inclusive a concepção de que a integração seria condição fundamental na busca pelo desenvolvimento.

(...) esse objetivo deve ser alcançado mediante o aproveitamento mais eficaz dos recursos disponíveis, a preservação do meio ambiente, o melhoramento das interconexões físicas, a coordenação de políticas macroeconômicas da complementação dos diferentes setores da economia, com base nos princípios de gradualidade, flexibilidade e equilíbrio. (TRATADO DE ASSUNÇÃO, 1991).

Na mesma linha desse mesmo Tratado, por meio da Decisão 03/91 do CMC, foi estabelecida a necessidade de Acordos Setoriais que contemplassem a preservação e o melhoramento do meio ambiente (MORAES; MORAES; MATOS, 2012, p. 98). A questão ambiental começou a ganhar um enfoque mais específico já durante a II Reunião dos Presidentes do MERCOSUL, realizada em Las Lenãs (1992). Nesse momento foi criada a Reunião Especializada do Meio Ambiente (REMA), cujos objetivos fundamentais seriam: analisar a legislação ambiental dos Estados-Membros e propor medidas de proteção ambiental por meio de recomendações ao GMC (IRACHANDE; ALEMIDA; VIEIRA, 2010, p.208).

A REMA deveria assessorar os subgrupos técnicos do MERCOSUL de Política Agrícola, Política Industrial e Tecnológica e Política Energética, abordando aspectos

vinculados ao meio ambiente, como a busca por sustentabilidade, preservação, análise de assimetrias entre os Estados (LOPES, BELICANTA, 2002). No encontro fundador da REMA também foram discutidos diagnósticos ambientais que seriam apresentados na Conferência das Nações Unidas para Meio Ambiente e Desenvolvimento. O Brasil se posicionou afirmando que os países do centrais deveriam assumir a responsabilidade pela transferência de tecnologias limpas e recursos financeiros aos países periféricos, uma vez que as economias desses países não poderiam arcar sem ajuda, com os custos da reconversão tecnológica necessária ao desenvolvimento sustentável. A Argentina, o Uruguai e o Paraguai foram moderados nessa questão e, por fim, a Declaração de Canela não traz clara referência aos compromissos para o mundo industrializado (IRACHANDE; ALEMIDA; VIEIRA, 2010).

A REMA, por não se tratar de um Subgrupo Técnico de Trabalho, tornou-se paralela aos mecanismos institucionais de tomada de decisão, o que limitava o alcance de suas recomendações. Dessa forma, por meio do assessoramento ao Subgrupo de Política Industrial e Tecnológica, foi criada a Comissão de Meio Ambiente (CMA-SGT-7), com o objetivo de harmonizar a legislação ambiental dos quatro países no setor industrial, comparando as normas vigentes sobre atividades industriais e seu efetivo cumprimento e analisando as possíveis consequências sobre a internalização de custos e o desenvolvimento sustentável.

Já no âmbito do Subgrupo de Política Agrícola (SGT-8), foram analisadas as legislações vigentes nos quatro países do bloco para que se pudesse delinear uma política regional de produção agropecuária sustentável. Por fim, no Subgrupo de Trabalho de Política Energética (SGT-9), foi criado o Comitê de Meio Ambiente, com o objetivo de propor a utilização de tecnologias limpas, o melhoramento da eficiência energética e a definição de um marco de regulamentação ambiental para o setor no âmbito do MERCOSUL (IRACHANDE; ALMEIDA; VIEIRA, 2010, p. 209)

O MERCOSUL, por meio do Cronograma de Medidas de Las Lenãs, Decisão 01/92 do CMC, estabeleceu que o Subgrupo Técnico de Trabalho de Política Industrial e Tecnológica 7 (SGT-7) deveria realizar o trabalho de harmonização das políticas nacionais dos membros para o meio ambiente. Esse trabalho, que durou entre 1993 e 1994, focou-se na análise das assimetrias entre os países sobre esse tema e dentro do SGT-7 foi criada a Comissão de Meio Ambiente, Resolução 05/93 do GMC, para estabelecer um delineamento comum comparado das legislações nacionais, chamado de projeto de Assistência Técnica para Meio Ambiente que, por meio dessa pesquisa, formularia um Projeto de Cooperação de Meio Ambiente (MERCOSUR, 2006).

Com base na documentação e nos estudos realizados no âmbito desses três grupos foram criadas, em 1994, as “Diretrizes Básicas em Matéria de Política Ambiental”, por meio da Resolução No. 10/94, do GMC junto à REMA, que visava a aprovação de pilares para o tratamento ambiental dentro do MERCOSUL e preconizava: condições equânimes de competitividade, proteção e manejo sustentável dos recursos naturais, estímulo à busca compartilhada por informações e práticas não degradantes para o meio ambiente, em especial, ecossistemas transfronteiriços e a harmonização da legislação ambiental entre os Estados parte, mas frisava que harmonização não era o mesmo que uma legislação única entre os países membros do bloco (MERCOSUR, 2006), o que vai ao encontro do caráter intergovernamental do MERCOSUL.

Nesse momento, a questão ambiental era tratada de forma descentralizada no bloco, o documento produzido pela REMA era a expressão de uma tentativa de construir pilares para o tratamento dado ao meio ambiente no MERCOSUL. No entanto, a REMA realizou poucas reuniões, no período de novembro de 1993 a novembro de 1994. Em sua primeira reunião, em novembro de 1993, pela Resolução 62/93 do GMC, essa instância foi instruída a realizar um cronograma de eliminação tarifária para meio ambiente. No ano de 1994 o MERCOSUL firma seu primeiro acordo com o tema referente a meio ambiente, o Acordo de Transporte de Mercadorias Perigosas do MERCOSUL, por meio da Decisão 02/94 do CMC (MERCOSUR, 2006), que foi baseado na Convenção de Basiléia sobre o Controle de Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e seu Depósito, de 1989, o qual se encaixava, portanto, nos padrões da ONU.

2.3.2 O SGT-6

A criação de uma instância específica para tratar da questão ambiental se deu somente em 1995, com o Subgrupo de Trabalho 6 de Meio Ambiente (SGT-6), por meio da Resolução 20/95 GMC; seu mandato foi instituído pela Resolução 38/95 do GMC durante a I Reunião dos Ministros de Meio Ambiente do Mercosul em Montevideu. O objetivo precípua do SGT-6 é formular e propor estratégias e diretrizes que garantam a proteção e a integridade dos recursos naturais dos Estados-parte em um contexto de livre comércio e consolidação da união aduaneira, assegurando, paralelamente, condições equânimes de competitividade, além de elaborar documento único que melhore a gestão e os níveis de qualidade ambiental no bloco (MERCOSUR, 2006). Entretanto, a ação do SGT-6 é limitada para o tema, dada sua vinculação ao GMC como instância que presta auxílio ao Grupo de Mercado Comum para ações que envolvam meio ambiente; o Subgrupo encontra-se diretamente ligado ao comércio, mas, ainda

assim, tem importante papel na negociação de acordos ambientais entre os Estados (VILLAR, 2015).

Ainda no âmbito da I Reunião de Ministros de Meio Ambiente, o documento final foi a Declaração de Taranco, que recomendou a consideração dos custos ambientais como forma de assegurar condições equânimes de proteção ambiental e de competitividade. Foi também discutida a futura adoção das normas de qualidade ambiental com a proposta da incorporação da ISO 14000 para regulação da competitividade ambiental dentro do MERCOSUL como fator diferenciador no mercado internacional. Ademais, a Declaração de Taranco recomendou a avaliação dos impactos ambientais do projeto da Hidrovia Paraná – Paraguai; a busca da diminuição das assimetrias nas legislações ambientais nacionais de cada Estado-membro do MERCOSUL; a procura da união no discurso sobre diversidade biológica; mudança climática e a execução da Agenda 21 em foros internacionais (MORAES; MORAES; MATTOS, 2012, p.99; MERCOSUR, 2006)

O aperfeiçoamento da união aduaneira, segundo a resolução, estava na queda das tarifas e na análise das não tarifárias relacionadas à temática ambiental. Através da análise e eliminação dessas barreiras, os estados ambicionam impulsionar a competitividade intrabloco na temática ambiental (TEIXEIRA, 2008, p. 5).

Após o encerramento dessa reunião, os países decidiram criar um banco de dados do MERCOSUL, ou seja, um Sistema de Informação Ambiental do MERCOSUL (SIAM), que deveria ser formulado no âmbito do SGT-6 e foi, de fato, finalizado recentemente. O SIAM é um sistema de informação que amplia os direitos do cidadão para o acesso a informações abertas sobre as decisões técnicas e políticas tomadas nos foros ambientais do MERCOSUL e nos países membros do bloco. No site do SIAM estão disponibilizadas as atas das reuniões do SGT-6 e da RMMA, de forma a ordenar os principais assuntos debatidos pelos dois grupos e apresentar quais autoridades fazem parte dessas instâncias. Ademais, esse sistema de informação possui biblioteca com documentação relevante para o tema, os principais projetos de cooperação ambiental do MERCOSUL e mapa com informações importantes sobre desde biodiversidade, focos de incêndio até bacias hidrográficas dos países.

O SIAM foi possível, por meio da cooperação entre o SGT-6 e a Associação Espanhola de Cooperação e Desenvolvimento (AECID), que financia projetos dessa finalidade. Esse projeto, portanto, integrou e sistematizou não só as informações ambientais do MERCOSUL (MERCOSUR AMBIENTAL, 2017), mas também promoveu um mínimo de harmonização na apresentação dos principais dados ambientais dos países membros.

O SGT-6 responde ao GMC e a RMMA ao CMC e, desta forma, os tópicos pesquisados e o resultado tanto do trabalho técnico do subgrupo, que envolve instâncias especializadas dos países membros do Mercosul, em geral ligadas aos Ministérios de Meio Ambiente, quanto as instâncias políticas que lidam com tema ambiental, ambas têm seu trabalho discutido pelas instâncias decisórias do bloco, que, quando optam pela aprovação de determinado tópico, estes são traduzidos na forma de decisões, resoluções, protocolos.

Desde sua criação, o SGT-6 tinha entre seus principais objetivos o estabelecimento de um “Instrumento Jurídico Ambiental no Mercosul”. Em 1997, o SGT-6 elaborou o “Projeto de Decisão relativo ao Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre Meio Ambiente”, documento apresentado ao GMC por meio da Recomendação 4/97 que, apesar de ter sido debatido em várias reuniões, não foi votado por sua formulação ser considerada insuficiente. No processo de discussão e elaboração do Protocolo, houve uma perceptível mobilização da sociedade civil no Uruguai e no Brasil, além da participação de órgãos públicos e outros órgãos ambientalistas. Diversas ressalvas foram feitas por especialistas dada “ (...) a terminologia, carência de temas importantes e desordem na estruturação” (LOPES; BELLICANTA, 2002). Porém, deve-se reconhecer que o projeto foi audacioso, uma vez que fixava definições de dano ambiental, emergência ambiental e avaliação de impacto ambiental (IRACHANDE; ALMEIDA; VIEIRA, 2010).

O Brasil foi importante elemento na formulação desse instrumento, pois “Embora tenha havido resistência de outros países à adoção do Protocolo, o Brasil foi persistente em seu incentivo, o que levou a sucessivas reformulações do Protocolo Adicional e à proposição do Acordo-Quadro sobre o Meio Ambiente.” (IRACHANDE; ALMEIDA; VIEIRA, 2010, p.213). O Acordo-Quadro não possui caráter vinculante aos países membros do MERCOSUL, ele expressa, na verdade, a tentativa de nivelar a harmonização das legislações no nível da legislação brasileira (HOCKSTETLER, 2003).

Portanto, após dez anos de MERCOSUL, foi criado o “Acordo Marco Sobre Meio Ambiente do MERCOSUL” ou “Acordo de Florianópolis” em 2001, o qual possui semelhança com os pilares ambientais pensados em 1994, pois reforçou a ideia de cooperação entre os Estados-Parte pelo meio ambiente, visando à pesquisa, à troca de informações, à educação formal e não formal, dando especial atenção às áreas fronteiriças e enfocando os aspectos jurídico e político da situação (ACORDO MARCO SOBRE MEIO AMBIENTE DO MERCOSUL, 2001).

Entre os quatro grupos e áreas temáticas do Acordo, as de fundamental interesse para esse trabalho são: a Gestão Sustentável dos Recursos Naturais incorpora Fauna e Flora Silvestres; Florestas; Áreas Protegidas; Diversidade Biológica; Biossegurança; Recursos Hídricos; Recursos Ictícolas e Aquícolas; Conservação do Solo e, a Qualidade de Vida e Planejamento Ambiental que tem em seu âmbito Saneamento Básico e Água Potável; Resíduos Urbanos e Industriais; Resíduos Perigosos; Substâncias e Produtos Perigosos; Proteção da Atmosfera e Qualidade do Ar; Planejamento do Uso do Solo; Transporte Urbano; Fontes Renováveis e Alternativas de Energia (MERCOSUR, 2006). Ainda nesse âmbito, foi firmado nessa ocasião também o Protocolo Adicional do Acordo Marco sobre Meio Ambiente, em que a cooperação e a assistência em áreas emergenciais foram pontos-chave (RIBEIRO, 2008).

Há alguns importantes avanços em matéria ambiental nesse acordo, como “(...) o desenvolvimento sustentável e a proteção do meio ambiente mediante a articulação entre as dimensões econômicas, sociais e ambientais, contribuindo para uma melhor qualidade do meio ambiente e de vida das populações” (ACORDO MARCO SOBRE MEIO AMBIENTE DO MERCOSUL, 2001), em claras referências à Rio-92, uma vez que no capítulo 1, artigo 2 “Os Estados Partes analisarão a possibilidade de instrumentalizar a aplicação dos princípios da Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento”. Outro fator a ser destacado é a busca por ações concretas por meio da análise dos problemas ambientais em cada sub-região, com a participação dos organismos nacionais competentes e da sociedade civil (OLIVEIRA; ESPÍNDOLA, 2015).

Em 2002, sob a influência da Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável ou Rio+10 (2002) é aprovada a criação das “Pautas Negociadoras do SGT-6”, por meio da Resolução 45/02 do GMC, as quais deveriam ser incorporadas na agenda de trabalho do Subgrupo, que eram: medidas não-tarifárias para meio ambiente; temas setoriais, que envolvem diversos tópicos específicos; implementação do Acordo Quadro de Meio Ambiente; formulação e implementação do Sistema de Informação Ambiental do Mercosul (SIAM) e acompanhamento das agendas internacionais (MERCOSUR, 2006).

A questão ambiental dentro do SGT-6 torna-se mais engessada, devendo priorizar as pautas estabelecidas, além de ficar permeada pela percepção de que uma maior atenção para o tema é elemento facilitador de vantagens competitivas ao se firmarem negociações e acordos com outros países e blocos, o que pode ser percebido pelas atas recentes do Subgrupo, as quais contemplam o meio ambiente inserido nas negociações do Acordo com a União Europeia. Ademais, desde a década de 1990 o MERCOSUL já vinha firmando acordos com parceiros

comerciais e inserindo uma normatização ambiental em seu âmbito. Em 1995, foi realizado o Acordo MERCOSUL-União Europeia, o qual, no artigo 17 refere-se à cooperação em matéria de proteção de meio ambiente (MERCOSUR, 2006). Já em 1998, o Acordo MERCOSUL-Canadá frisou a

Elaboración de entendimientos de cooperación en los campos del empleo y del medio ambiente, teniendo en cuenta las discusiones pertinentes en la Organización Mundial del Comercio (...) com vistas a promover la participación de la sociedade civil de ambas Partes en las relaciones bilaterales de comercio y inversiones (MERCOSUR, 2006)

No ano de 2002, além das “Pautas Negociadoras do SGT-6” e em consonância com o viés econômico arraigado ao se abordar as questões ambientais, foi decidido o projeto “Fomento de Gestão Ambiental e Produção mais Limpa em Pequenas e Médias Empresas” por meio da decisão 03/2002 do CMC, a qual se refere ao compromisso dos países membros em desenvolver métodos de gestão e produção mais limpa em pequenas e médias empresas, o que foi fruto da troca de experiências com a República Federal da Alemanha em matéria de gestão ambiental (MERCOSUR, 2006).

Nos últimos anos, tanto no âmbito do SGT-6 quanto da RMMA, projetos como o SIAM e o ECONORMAS MERCOSUR, sendo o segundo em parceria com a União Europeia, têm sido pauta recorrente nas reuniões mais recentes. O ECONORMAS foi um projeto finalizado no segundo semestre de 2015, que teve por objetivo o enlace entre crescimento econômico e gestão sustentável, maior robustez da proteção ambiental, bem como maior segurança dos produtos negociados. No âmbito de seus objetivos específicos, os casos da luta contra desertificação e harmonização da nomenclatura dos produtos químicos estavam inseridos entre outras questões e buscava-se a facilitação e maior adequação, com o cumprimento do ECONORMAS, para as negociações com outros parceiros, como a União Europeia, a qual foi responsável por parte do financiamento do projeto e atuou como membro observador.

A estrutura do projeto se deu da seguinte forma: o GMC junto a Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai foram administradores. Para a gestão organizadora do programa a União Europeia deveria aprovar os informes, programas orçamentários e auditorias, participando como membro observador das reuniões do Comitê de Direção, o qual era responsável por supervisionar, validar a Direção e as políticas gerais do projeto, bem como as propostas enviadas à Presidência *Pro Tempore* do GMC. Após a aprovação, o conteúdo das propostas era submetido à Delegação da União Europeia no Paraguai e Uruguai. O Comitê se integrava aos representantes dos países no Subgrupo de Trabalho 3 de Regulamentos Técnicos e Avaliação de Conformidade;

os representantes do SGT-6; a Delegação da União Europeia no Paraguai e Uruguai e os representantes do Comitê de Cooperação Técnica dos Estados- Parte e a entidade executora *Proyecto en el Laboratorio Tecnológico del Uruguay* (LATU) (ECONORMAS MERCOSUR, 2016).

Esses esforços traduzem-se na tentativa de que tópicos relacionados ao meio ambiente consigam, progressivamente, criar um maior nivelamento normativo entre os países-membros e associados, bem como no tocante às negociações do bloco com outros parceiros, a questão ambiental também se encontra inserida, como no caso da cooperação técnica para meio ambiente no âmbito do Acordo do Mercosul com a União Europeia e com a Associação Espanhola de Cooperação e Desenvolvimento (AECID) dado que o MERCOSUL possui expressivo interesse em firmar cooperação com um conjunto ou grupo de países. A cooperação junto da AECID terá diversas diretrizes, entre elas, insere-se o tópico referente a meio ambiente (MERCOSUR, 2014); o mesmo vale para o Acordo que há muito vem sendo discutido, que é o da União Europeia.

Por meio da observação acurada das pautas das reuniões já realizadas, percebe-se que os assuntos e resultados são repetitivos, recorrentes e totalmente atrelados a lógica econômica do bloco (IRACHANDE; ALMEIDA; VIEIRA, 2010, MORAES; MORAES; MATTOS, 2012, HOCKSTETLER, 2003), talvez, devido ao fato dessa instância prestar contas ao GMC. Percebe-se também a preocupação do bloco em se inserir nas negociações ambientais internacionais de forma robusta, o que pode ser explicado pela posição da política externa brasileira desde a década de 1990, mas as arestas no bloco e em suas políticas nacionais para o tema não provêm o suporte necessário. Alguns temas permanecem na pauta sem que se tenha de fato conseguido equacioná-los, como é o caso de uma concreta harmonização de políticas nacionais.

2.3.3 RMMA

Ainda sobre as instâncias relacionadas exclusivamente ao meio ambiente, em 2003, os Ministros de Meio Ambiente decidiram pela criação da Reunião de Ministros de Meio Ambiente do MERCOSUL, por meio da Decisão no 19/03 do CMC. O objetivo fundamental foi a criação de uma instância de nível ministerial periódico que lidasse com a coordenação política, promoção da gestão ambiental e o desenvolvimento sustentável dos países membros. Dessa forma, deveria haver um maior aprofundamento da questão ambiental pelos Estados. Essa instância ficaria subordinada ao CMC (MERCOSUR, 2006).

Em 2004, a agenda dessa instância contemplou a formulação de diretrizes de gestão ambiental e produção mais limpa para complementar o Programa dos Foros de Competitividade das cadeias produtivas do MERCOSUL, o qual frisava a formulação de indicadores de diversos temas ligados ao meio ambiente que permitissem uma gestão integrada e harmonizada para a questão. No mesmo ano, na II Reunião de Ministros, o comércio esteve em foco, mas os recursos hídricos adentraram na agenda⁶, bem como a assinatura de um memorando de entendimento com o PNUMA e a Conferência das Partes, que seria realizada em Buenos Aires ainda naquele ano (MERCOSUR AMBIENTAL, 2004).

O desenvolvimento sustentável também estava em evidência nos anos 2000, dada a importância ao tema nos foros internacionais ambientais, para tanto, foi elaborada uma proposta de Agenda do MERCOSUL para Desenvolvimento Sustentável, que deveria ser “(...) presentada y promovida ante Foros Internacionales y Regionales sobre la materia (...)” (MERCOSUR AMBIENTAL, 2005). A gestão hídrica segue em pauta e o tema comercial se insere por meio do Acordo dos Ministros de Meio Ambiente do MERCOSUL sobre o Marco de Declaração Ministerial de Doha, em que se reforçava que “negociaciones comerciales multilaterales deben garantizar el crecimiento y desarrollo sustentable” (MERCOSUR AMBIENTAL, 2005).

Em 2007 foi firmado o Regulamento Interno da Reunião de Ministros de Meio Ambiente, o qual deveria velar pelo Tratado de Assunção, avançar na elaboração de mecanismos comuns que aprofundassem a cooperação regional, auxiliar os órgãos decisórios acerca das propostas levadas pela Comissão Coordenadora do SGT-6 e formular e promover acordos ou recomendações. A RMMA deveria também intermediar a produção do SGT-6 e atuar junto aos governos nacionais nos processos de ratificação dos acordos que necessitassem ser incorporados nos ordenamentos jurídicos dos países. Ainda no mesmo ano, foi formalizada uma Agenda de Cooperação de ministros e do PNUMA - Plano de Trabalho 2007/2008 (MERCOSUR AMBIENTAL, 2007).

Em 2012, em consonância com a Rio+20, foi elaborada a Declaração de Buenos Aires, que trazia as diretrizes do bloco para esse grande marco que ocorreria na arena internacional. Em seu âmbito foi apresentada a ideia de “economia verde”, conceito que deveria vir associado ao desenvolvimento sustentável e que já vinha sendo debatido desde 2010, ano em que a delegação brasileira apresentou um estudo sobre o tema com sua concepção sobre essa questão

⁶ Será exposto de forma mais detalhada no próximo item.

(MERCOSUR AMBIENTAL 2010; MERCOSUR AMBIENTAL, 2012). Ainda no âmbito da Declaração de Buenos Aires, os países reafirmaram que a governança seria o meio possível de gerir as questões ambientais e, entre os temas variados a água, que junto com a saúde e a educação, foram apontados como de primordial acesso para as populações.

Em 2013, durante a XVIII Reunião de Ministros de Meio Ambiente na Venezuela se estabeleceram as diretrizes para uma Agenda Ambiental do MERCOSUL, que tinha como objetivo apresentar as diferentes políticas, programas e projetos ambientais dos países membros e associados do bloco, para a construção de uma Agenda Ambiental Pós-Rio + 20. A proposta demarca uma política de fortalecimento institucional da região e de defesa do patrimônio natural e também cultural, para avançar na construção do desenvolvimento sustentável atrelado à inclusão social. “En tal sentido se describen y detallan las principales políticas, programas y proyectos ambientales de los países que respondieron a la consulta, y se destacan las principales convergencias” (MERCOSUR,2013).

Nos anos seguintes, as reuniões se ocuparam da determinação das linhas estratégicas da Agenda com propostas dos países, mas elas permanecem “reservadas” para a consulta. O SIAM e a ECONORMAS também foram itens debatidos, o que demonstra a intersecção dos temas do SGT-6 nessa esfera.

Por meio da análise das atas das reuniões dessa instância, percebeu-se que o tema comercial se faz sempre presente nos debates que permeiam a política ambiental, seja pelo desenvolvimento sustentável ou adequação às normas internacionais. O interesse de inserção como ator relevante nas negociações internacionais é claro, uma vez que se produziram documentos que demonstram esse intuito. Apesar do debate sobre as políticas nacionais ambientais, pouco foi traduzido em ações concretas que viabilizassem uma inferência comum sobre as assimétricas legislações dos países.

2.3.4 O Parlamento do MERCOSUL

Por fim, não se pode deixar de citar o papel do PARLASUL, que foi criado em 2005 e já em sua estrutura original foi estabelecida uma Comissão Permanente para tratar de meio ambiente: a Comissão “Desenvolvimento Regional Sustentável, Ordenamento Territorial, Vivenda, Saúde, Meio Ambiente e Turismo”, que tem buscado, por meio de recomendações ao CMC, promover um maior intercâmbio de informações e experiências na área ambiental, com o intuito de criar uma harmonização da legislação ambiental de maneira mais ampla. Ademais, em declaração da Comissão, foi colocada a necessidade de criar um marco normativo da política

ambiental de cada membro, para que, no futuro, crie-se um marco normativo ambiental dentro do MERCOSUL (MERCOSUR, 2016).

O meio ambiente tem sido pauta recorrente do PARLASUL nos últimos anos, inclusive representando 70% da pauta de uma das reuniões dessa instância em 2010 (SENADO, 2010). Talvez esse fato seja consequência da crescente politização da temática ambiental, que ganha visibilidade com as grandes conferências internacionais para o assunto. O PARLASUL tem sido um importante ator dentro do bloco naquilo que concerne à questão ambiental, o que demonstra o interesse na politização do tema, uma vez que o PARLASUL surgiu, justamente, da necessidade dentro do MERCOSUL de um foro de discussão que expressasse e pudesse participar da formação e discussão de pautas representativas do interesse da população, de maneira mais geral, dos países do bloco.

Em 2009, o presidente da representação brasileira no PARLASUL, o deputado José Paulo Tóffano, considerou a discussão e comprometimento com a questão ambiental como um ponto positivo para o bloco e demonstrativo da seriedade dos trabalhos da instância. O deputado citou o primeiro acordo do mundo para gestão integrada de bacias hidrográficas, referente ao Rio Apa, que define a fronteira entre o Mato Grosso do Sul e o Paraguai, sendo iniciativas que reúnem vantagens econômicas e proteção do meio ambiente (BRASIL, 2009). Em 2010, havia a preocupação na criação de uma área de preservação na tríplice fronteira entre Argentina, Brasil e Paraguai, que envolvesse a população local, os governos, departamentos dos estados e a entidade binacional de Itaipu (PARLAMENTO DEL MERCOSUR, 2009), o que demonstrava a complexidade dos projetos ambientais e a prospecção de uma instância de diálogo abrangente.

Nesse mesmo ano, foi enviada ao presidente do PARLASUL, Aloizio Mercadante, a nota taquigráfica de reunião da Comissão que trata de meio ambiente, apresentando a fala da representante Maria Elena Lournaga, que convidava os deputados e outras comissões de variadas instâncias regionais a construir uma ação concertada para a Conferência das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável sobre política ambiental e climática junto aos poderes executivos, uma vez que foi frisado na fala que “(...) el cambio climático talvez sea uno de los temas más importantes de la agenda global” (PARLAMENTO DEL MERCOSUR, 2010).

Ainda no ano de 2010 o PARLASUL propôs a criação de uma Agência Ambiental no MERCOSUL, a qual objetivaria a solução permanente e imediata do conflito entre Argentina e Uruguai sobre o Rio Uruguai, assim como deveria fomentar a harmonização ambiental entre os

Estados e “(...) proposición de políticas ambientales regionales comunes” (PARLAMENTO DEL MERCOSUR, 2010). Esse novo foro integraria a RMMA, o SGT-6 e a Comissão do PARLASUL referente ao meio ambiente, porém, o tema parece não ter tido maior reverberação dentro do bloco.

A temática hídrica é tema constante de atenção parlamentar, uma vez que, ao longo dos anos permanece sempre em pauta, sendo inclusive, em 2016, proposta a criação de uma comissão parlamentar de autoridades competentes de cada Estado Parte para formulação de mecanismos regionais para estratégias e medidas de adaptação, prevenção e resiliência dos recursos hídricos transfronteiriços frente às mudanças climáticas.

2.4 Os recursos hídricos no MERCOSUL

Os países membros do MERCOSUL são dotados de consideráveis reservas hídricas, as quais, em um contexto global que vem enfatizando a finitude das águas doces, como a realização do Summary for Policymakers (SPM) do II Grupo de Trabalho do 5º Relatório do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC) de 2014, demandam a elaboração de marcos e instrumentos que permitam preservação e uso sustentável da água. Muitos desses recursos, como é o caso do Aquífero Guarani, são transfronteiriços, o que exige uma gestão compartilhada entre seus detentores. Como Ribeiro oportunamente observa “Dispostos sobre a bacia da Prata, uma área natural de escala considerável, era de esperar que os países do MERCOSUL tivessem uma maior articulação voltada à gestão dos recursos naturais, em especial dos recursos hídricos. Porém, não é o que se verifica” (RIBEIRO, 2008, p.233).

Além da falta de uma institucionalidade robusta referente ao tema, os países membros do MERCOSUL vêm sofrendo, ao longo dos últimos anos, com os problemas em relação ao abastecimento de água, como é o caso do sudeste do Brasil, da região de Mendoza na Argentina, do norte do Uruguai e da Venezuela (ALMEIDA; CASTRO; RIBEIRO, 2015). Além dessas questões, o conflito entre Argentina e Uruguai, devido à instalação de duas papelarias no território uruguaio às margens do rio Uruguai, teve que ser resolvido por meio da Corte de Justiça Internacional. Esse conflito remete à potencialidade de conflitos de interesses na gestão e preservação dos recursos hídricos transfronteiriços (ALMEIDA; CASTRO; RIBEIRO, 2015).

Durante o I Seminário Internacional de Direito de Águas, realizado em Brasília no ano de 2010, promovido pela Agência Nacional de Águas (ANA) e pela Parceria Mundial pela Água na América do Sul (GWP Sudamérica), a especialista Pilar García afirmou que “(...) a integração das águas da América do Sul pode ser percebida pelas 39 bacias transfronteiriças,

como a do Amazonas e a do Paraná, e 35 aquíferos transfronteiriços, entre os quais o Guarani e o do Pantanal” (AGÊNCIA NACIONAL DAS ÁGUAS, 2010).

O conflito do Rio Uruguai sobre as papeleiras, não só demonstra a potencialidade conflitiva entre os membros do bloco no que se refere à água, mas evidencia, também, a ressalva dos países do MERCOSUL em fazer uso do mecanismo de solução de controvérsias existente dentro do bloco desde 2002, por meio do Protocolo de Olivos, uma vez que sua mediação se deu em um foro internacional, a Corte Internacional de Justiça. A ausência de posicionamento das instâncias regionais ou dos países vizinhos aos envolvidos, somente reforça a necessidade de um sistema de governança hídrica na região, dada a riqueza de reservas e que “(...) segundo a Global Water Partnership, quase um terço dos recursos hídricos renováveis encontra-se na América do Sul” (LIMA-COSTA, 2015). Em contraste com essa informação, encontra-se o interesse internacional aliado ao fato de que, mesmo que a região apresente vasta existência de recursos hídricos, sua distribuição é desigual.

Somente a partir de meados dos anos 2000 os recursos hídricos passaram a ser tratados com maior atenção. O SGT6 tem entre as atribuições que lhe foram delegadas, em seu texto fundacional, no artigo 6, item 1, a gestão sustentável de recursos naturais, na qual se inserem os recursos hídricos. Ademais, o “Acordo Quadro de Meio Ambiente do MERCOSUL” nas áreas temáticas “Gestão Sustentável dos Recursos Naturais” e “Qualidade de Vida e Planejamento Ambiental” faz referência aos recursos hídricos.

Em 2000, entre os temas vários da agenda do subgrupo, na sua XIV Reunião, a questão do delineamento de um acordo para o Aquífero Guarani já se apresentava, pois entre os temas variados foram passadas informações pela delegação brasileira de que o projeto de marco para esse recurso estava se encaminhando e se realizariam duas reuniões da Unidade Nacional de Preparação do Projeto. Já na XV Reunião, no mesmo ano, foi comunicado que o Uruguai sediaria a preparação do projeto regional entre os membros do MERCOSUL para o Aquífero e o Paraguai realizaria seminário sobre o referido tema (MERCOSUR AMBIENTAL, 2000).

Em 2004, esse recurso hídrico ganha enfoque mais específico por meio de duas decisões. A primeira, Decisão 25/04 do CMC, formulou a criação do “Grupo *Ad Hoc* de Alto Nível Aquífero Guarani” como foro auxiliar do CMC, por meio do qual se esperava elaborar um projeto de Acordo entre os Estados membros do MERCOSUL relativo ao Aquífero, com o objetivo de estabelecer parâmetros para o direito das águas subterrâneas. A segunda foi a Decisão 48/04 do CMC, que estabelecia a necessidade de uma Conferência entre os membros

do MERCOSUL e renovava o mandato do “Grupo *Ad Hoc* De Alto Nível do Aquífero Guarani” até a realização da Conferência citada (MERCOSUR, 2006).

Em 2005 é pauta da Reunião de Ministros de Meio Ambiente o Acordo dos Ministros de Meio Ambiente do Mercosul para a Elaboração de um Protocolo Adicional ao Acordo Marco de Meio Ambiente do Mercosul em Matéria de Gestão de Recursos Hídricos, dada a importância estratégica e geopolítica da água no território sul americano, além de o próprio Tratado de Assunção prever a consolidação integracionista de temas estratégicos como facilitadores para o avanço da integração em sentido mais amplo do bloco (MERCOSUR AMBIENTAL, 2004).

Esse projeto previa em seus artigos o avanço na constituição de um protocolo adicional para a temática, a criação de um Grupo *Ad Hoc* para Recursos Hídricos que pudesse auxiliar a RMMA no tratamento das discussões referentes ao tema e solicitava que o Grupo de Mercado Comum propiciasse uma instância de articulação entre o RMMA e o Grupo de Alto Nível do Aquífero Guarani, para que os ministros pudessem participar da elaboração do Acordo do Aquífero Guarani (MERCOSUR, 2006).

As questões hídricas se inserem, fundamentalmente, no âmbito de interesses do SGT-6 por meio da presença do tema na formulação das agendas de trabalho desse grupo técnico do MERCOSUL, nos anos de 2005 e 2006 e, também, no âmbito da busca pela implementação do Acordo Marco para Meio Ambiente dentro dessa instância. Porém, após a mobilização inicial, a temática hídrica fica insulada dentro de grupos *Ad Hoc* e dentro dos acordos e projetos firmados entre os países, como visto no caso do Guarani. A agenda, tanto do SGT-6 quanto do RMMA, pauta-se de maneira mais predominantemente em temas ambientais que interseccionem as questões econômicas e os temas debatidos nos foros internacionais multilaterais de meio ambiente, portanto, os recursos hídricos tornam-se secundários.

O tema tem sido mais amplamente debatido no PARLASUL, dentro da “Comissão de Desenvolvimento Regional Sustentável, Ordenamento Territorial, Vida, Saúde, Meio Ambiente e Turismo⁷”, bem como a discussão concernente às águas transfronteiriças. As conferências internacionais são basais para o modo como se lida com o tópico dentro do bloco, pois, nessa instância também foi debatido junto das autoridades do PNUMA por ocasião da “Agenda do Meio Ambiente no Cone Sul: Por Uma Postura MERCOSUL na COP-16”, para que se pensasse nas instâncias especializadas do MERCOSUL como atuantes nas grandes negociações

⁷ As atas da referida Comissão só estão disponíveis a partir de 2014.

ambientais mundiais e em uma produção de acordo com os padrões de desenvolvimento sustentável e mudanças climáticas internacionais. Nessa mesma ocasião os recursos hídricos foram contemplados com a participação de membros do Programa Hidrológico Internacional para América Latina e Caribe (PARLAMENTO MERCOSUL, 2010).

O PARLASUL concatenado não só com a temática hídrica, mas também com as possíveis tensões dela decorrentes, no ano de 2014, demandou um relatório técnico brasileiro referente à construção de quatro centrais hidrelétricas entre os municípios de Capanema e Capitão Leonidas Marquez, cidades que ficam ao sudeste do Paraná e que compartilham o Rio Iguaçu com Argentina e Paraguai (PARLAMENTO DEL MERCOSUR, 2014). Recentemente, a questão hídrica transfronteiriça tem sido contemplada nos debates sobre a resiliência dos recursos frente ao quadro de avanço das mudanças climáticas e busca-se instrumentalizar iniciativas compartilhadas para a gestão futura das reservas transfronteiriças da região (PARLAMENTO DEL MERCOSUR, 2016).

As reuniões da comissão específica de meio ambiente do PARLASUL, bem como, a “Comissão de Infraestrutura, Transporte, Recursos Energéticos, Agricultura, Pecuária e Pesca” tem se debruçado sobre a sustentabilidade dos recursos naturais, tema este que engloba a água (PARLAMENTO DEL MERCOSUR, 2016). A iniciativa de maior pertinência para o tema foi vista recentemente através da proposta do parlamentar Jose Arocena, por meio da qual se constituiu uma subcomissão da água, que busca reunir as discussões, estudos e iniciativas da água doce latino americana e focar-se na proteção, tratamento, pesquisas e uso dos recursos hídricos, dada a riqueza de reservas dos países. Segundo o parlamentar a água doce “(...) es realmente el recurso estratégico más importante hoy y sin dudas del futuro, quizás aún más de lo que fue el petróleo em el siglo XX” (PARLAMENTO DEL MERCOSUR, 2016), enfatizando inclusive a preocupação com a poluição e a contaminação das reservas hídricas.

Na mesma ocasião, ficou decidida a redação de uma moção pela comissão, solicitando maior transparência nas informações produzidas pela Comisión Administradora del Río Uruguay (PARLAMENTO DEL MERCOSUR, 2016). Ainda em 2015 foi submetida e aprovada a proposta para a formação de um Comitê de Bacias dentro do PARLASUL.

No que se refere especificamente ao Acordo do Aquífero Guarani, durante as negociações ocorridas dentro do bloco, o PARLASUL se mostrou interessado no tema e buscou alternativas de instâncias nas quais o Acordo poderia ser discutido, sendo o tema pauta das

reuniões entre 2007-2009⁸(VILLAR,2015) e, em 2009, os parlamentares aprovaram documento referente ao melhor uso do Aquífero Guarani. Já no ano de 2015, foi realizado, em Chapecó, o 2º Seminário MERCOSUL Cidadão, que teve como fulcro os recursos hídricos e a gestão para água e contou com a participação dos parlamentares do PARLASUL. Por fim, em 2016, os parlamentares expressaram interesse em discutir o trâmite da ratificação do Acordo do Aquífero Guarani pelos países membros e detentores do recurso. Todas essas iniciativas demonstram a percepção da necessidade premente da discussão e politização acerca da temática hídrica tanto nas instâncias políticas do MERCOSUL, como nas sociedades civis.

2.5 Conclusão parcial

As conferências internacionais para meio ambiente contribuíram para galgar espaço no contexto internacional, mas foi após a Rio-92 que esse tema se tornou um tópico fixo, ainda que exista resistência para a ratificação e adoção de fato dos termos contidos nos documentos internacionais, algo que se torna ainda mais complexo, não só pelo caráter político, econômico e social abrangente que o meio ambiente possui, mas também devido à documentação produzida não possuir caráter vinculante entre os países signatários.

Quanto aos recursos hídricos, esse tópico também garante aos pouco seu espaço elementar, com conferências específicas, mas que pouco abordam as águas subterrâneas. A visão neoliberal e econômica dos recursos hídricos ainda é fundamentalmente presente nos esquemas de governança (conceito mais amplamente incorporado pelas organizações internacionais a partir da onda neoliberal dos anos de 1980 e 1990) e na própria forma de abordar os temas nas conferências internacionais.

Ao mesmo tempo, a crescente força da água enquanto direito humano no cenário internacional, a partir da Resolução da Assembleia Geral da ONU 64/292 de 2010 que reconheceu formalmente o direito à água e ao saneamento (UNITED NATIONS WATER, 2018), não só influencia o ordenamento jurídico dos países do Cone Sul, mas também é fulcral para se pensar em uma mudança nos moldes existentes até então, bem como, a reversão das privatizações dos serviços hídricos são pontos indicativos de falhas nessa lógica.

É possível concluir que, apesar do meio ambiente estar contemplado nas instâncias especializadas do bloco e da alta produção de material com vistas à cooperação e à preservação

⁸ Esse tema será abordado de forma mais detalhada no próximo capítulo, o qual analisará as negociações do Aquífero Guarani.

ambiental, pouco se avançou de concreto ao longo dos anos. As conferências internacionais produzem impacto perceptível no MERCOSUL, especialmente na RMMA, mas muito se deve à percepção de que a adequação aos moldes ambientais internacionais traz ganhos nas negociações do bloco com parceiros exteriores, bem como um maior ativismo e iniciativa do bloco nessas questões traria uma maior visibilidade para o MERCOSUL.

Um exemplo pode ser a formulação da Agenda do MERCOSUL para Desenvolvimento Sustentável em 2004, que deveria ser apresentada nos foros internacionais e regionais. O desenvolvimento sustentável é tema de recorrente discussão nas conferências internacionais desde a Rio-92 e, em 2002, a Rio+10 tinha o tema, inclusive, no nome da conferência. Porém, para além da produção de documentos e discussões dentro dessa instância não há uma iniciativa concreta, uma vez que no mesmo ano houve a II Reunião de Ministros de Meio Ambiente do MERCOSUL, a qual tratou, entre seus tópicos, das assimetrias entre legislações ambientais dos países membros do bloco, algo básico para se pensar em iniciativas concertadas entre os Estados de uma integração regional e foi decidido por unanimidade, a criação de um grupo *ad hoc* para esse tema (MERCOSUR AMBIENTAL, 2004), algo que não ocorreu.

Em relação ao SGT-6, em 2002 foram decididas pautas pré-estabelecidas daquilo que oeste produziria; além disso, sua vinculação ao GMC torna a instância demasiadamente presa às temáticas comerciais atreladas ao meio ambiente, conforme afirma Irachande et. al (2010) após observação das diversas reuniões realizadas desde 1995, os “(...) assuntos e resultados são repetitivos, recorrentes e com avanços bastante limitados”(IRACHANDE; ALMEIDA; VIEIRA, 2010,p.212). Questões como o selo ambiental, ainda não foram equacionadas, ou transformadas em ações.

Quanto ao PARLASUL, essa instância possui uma comissão específica para meio ambiente e têm considerável produção para o tema, bem como, para os recursos hídricos, o que demonstra o interesse crescente e politização do tema. Entretanto, o fato do PARLASUL somente ter o poder de fazer recomendações ao CMC, não só leva a uma baixa efetividade das decisões e discussões feitas pelo parlamento regional, como é exemplo de que uma instância que deveria ser símbolo de maior democratização e representatividade é incipiente frente à, ainda, dominância do Executivo nas relações exteriores.

No que se refere especificamente ao Acordo do Aquífero Guaraní houve, de fato, uma mobilização entre os países e no interior do bloco na busca pela formulação do Acordo, tendo havido no bloco grande produção em matéria ambiental na primeira década do século XXI. Esse delineamento pode estar relacionado ao contexto de governos mais progressistas na região,

o que favoreceu um maior afloramento de questões relacionadas à integração, que não fossem estritamente econômicas e comerciais, ou seja, a agenda integracionista assumiu viés mais variado, que contemplou a inserção de elementos que favorecessem a construção de uma identidade sul americana, entre eles, um elemento comum aos países da região é o peso estratégico dos recursos naturais.

Sendo assim, o Aquífero Guarani, com o PSAG inseriu-se na arena internacional como uma das maiores reservas mundiais de águas subterrâneas e que atraiu interesse ao financiamento internacional para a região estratégica da Bacia do Prata, na qual se insere. Apesar de parco avanço na construção de iniciativas comuns para meio ambiente e recursos hídricos no MERCOSUL, muito se avançou na legislação ambiental e hídrica nacional dos países membros nos últimos anos (HOCKSTETLER, 2003), esse avanço em âmbito estritamente nacional é consequência do perfil soberanista e intergovernamental dos Estados que compõem o bloco.

O que é percebido ao ler a maior parte dos textos é que a harmonização ambiental necessária para uma maior robustez para o tema dentro do MERCOSUL exige, em diferentes escalas, o trabalho conjunto e que se ceda de alguma forma em prol de uma administração conjunta em não só para preservação, mas para adoção de medidas realmente sustentáveis no comércio e economia dos membros do bloco, assim como qualquer avanço nesse sentido atrairia a atenção para o MERCOSUL como foro maduro para o tema.

Contudo, a realidade mostra os países relutantes em relação à garantia de sua soberania, algo perceptível em relação ao Brasil, que muito avança em termos legislativos, já se demonstrou assertivo nos foros internacionais, mas em suas ações continua reticente e tradicional para a questão. Além disso, as assimetrias entre os membros permanecem como um ponto que dificulta convergências e compartilhamento de questões.

O meio ambiente ainda sofre com uma arquitetura que pouco avança e é muito condicionada aos interesses econômicos. Isso ocorre não só na esfera nacional e regional, mas também mundial. As grandes conferências internacionais e a governança existente para os recursos hídricos, são exemplos desse problema, uma vez que tratam de um recurso de importância vital, mas que ainda enfrenta dificuldade para que suas decisões e compromissos sejam validados, além do fato de que as suas decisões possuem escopo limitado de ação em um tema que exige uma visão ampla e integrada.

3 AS NEGOCIAÇÕES SOBRE O ACORDO DO AQUÍFERO GUARANI⁹

Este capítulo recupera o histórico das negociações do Acordo do Aquífero Guarani, desde o Projeto de Proteção e Desenvolvimento Sustentável do Sistema do Aquífero Guarani (PSAG) que buscava, por meio de seu Conselho Superior, estabelecer o diálogo entre as esferas políticas e técnicas, chamando a atenção para a necessidade e oportunidade de criar um marco regulatório em torno do aquífero e, fundamentalmente, precisar a titularidade dessa reserva hídrica, dado que inexistiam, até aquele momento em que se iniciaram as negociações (meados dos anos 2000), instrumentos jurídicos que fossem base para se lidar com águas subterrâneas transfronteiriças na região.

Neste mesmo momento, na Comissão de Direito Internacional da ONU (CDI), principal responsável pela codificação internacional¹⁰ (VILLAR, 2012), figurava-se a busca pela criação de um aparato jurídico que abordasse o tema águas subterrâneas compartilhadas, tema que já vinha sendo pesquisado desde 1997 pela Comissão. Essa possibilidade foi um dos elementos propulsores do início da discussão em torno do estabelecimento, entre os países detentores do Aquífero Guarani, de um projeto de acordo, já que o CDI pretendia tratar das águas subterrâneas da mesma forma como tratava os recursos naturais compartilhados internacionalmente, enquanto patrimônios da humanidade, o que retirava a salvaguarda da soberania dos países detentores (SANTOS, 2015).

A CDI foi responsável por redigir a Convenção sobre Direito relativo à utilização dos cursos de água internacionais para fins distintos da navegação, aprovada em 1997. Apesar de se tratar de um considerável avanço normativo, dado que é o único instrumento legitimado internacionalmente para as águas doces compartilhadas, ele não entrou em vigor por não atingir o número mínimo de ratificações necessárias¹¹.

Em 2008, foi aprovada pela Assembleia Geral da ONU a Resolução 63/124 sobre o “Direito Internacional dos Aquíferos Transfronteiriços”. O principal objetivo dessa resolução é incentivar os Estados a estabelecerem acordos bilaterais e regionais adequados à gestão dos

⁹ É de interesse para desenvolvimento da argumentação desta dissertação governo seja tratado como uno, ainda que se reconheça os diversos interesses e grupos que dele fazem parte.

¹⁰ O CDI busca preparar projetos de convenções sobre temas, os quais não foram regulamentados pela legislação internacional, e codificar as regras do direito internacional em áreas onde já existe uma prática do Estado. Um Estado se torna parte de um tratado por meio de ato concreto que expresse a sua vontade de realizar os direitos e obrigações circunscritas no tratado – deve “consentir em ficar vinculado” a esse marco. Os tratados podem criar órgãos de regimes diversos como forma de incentivar as partes a respeitarem e cumprirem as suas obrigações (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS).

¹¹ “O artigo 36 da convenção preconiza que ela entrará em vigor no nonagésimo dia após o depósito do trigésimo quinto instrumento de ratificação”

aquíferos transfronteiriços. Os princípios de direito internacional das águas doces são reafirmados, porém, com algumas adaptações como no caso do princípio do uso equitativo dos recursos hídricos e o da obrigação de não causar dano. O uso equitativo e razoável dos aquíferos está vinculado à maximização dos benefícios a longo prazo e seu uso deve se estabelecer de acordo com a renovação dos aquíferos. A inclusão do princípio da soberania foi um dos pontos mais controverso do texto da resolução (VILLAR, 2012).

Este capítulo divide-se em três partes, iniciando-se com os antecedentes das negociações do Acordo do Aquífero Guarani, com o estabelecimento do PSAG, que permite um real conhecimento acerca dessa reserva, a qual ainda possuía, até mesmo entre seus pesquisadores, uma aura de mistificação. Posteriormente, é traçado o histórico das negociações do Acordo, bem como, na sequência, é feita uma análise do texto do Acordo destacando suas bases para a formação de uma gestão compartilhada para o tema, com ênfase na construção de uma governança.

Para o desenvolvimento desta discussão foram fundamentais as análises das correspondências diplomáticas entre a Secretaria de Estado das Relações Exteriores (SERE) e as embaixadas do Brasil nos países sócios do MERCOSUL, no período em que se deram as negociações, a documentação se encontra no Acervo Histórico do Itamaraty, em Brasília. Essa busca só foi possível, por meio das teses de dissertação de mestrado do Instituto Rio Branco que abordaram, justamente, o caminho percorrido pelas negociações do Acordo. A documentação levantada no acervo do Itamaraty presente na dissertação de Santos (2015), do Programa de Ciências Ambientais da USP, que pesquisou sobre o papel do Brasil nas negociações do Acordo do Aquífero Guarani, também foi essencial para a construção deste capítulo.

3.1 As águas subterrâneas e o Aquífero Guarani

As águas subterrâneas podem ser definidas como

toda a água que ocorre abaixo da superfície da Terra, preenchendo os poros ou vazios intergranulares das rochas sedimentares, ou as fraturas, falhas e fissuras das rochas compactas, e que sendo submetida a duas forças (de adesão e de gravidade) desempenha um papel essencial na manutenção da umidade do solo, do fluxo dos rios, lagos e brejos. As águas subterrâneas cumprem uma fase do ciclo hidrológico, uma vez que constituem uma parcela da água precipitada (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ÁGUAS SUBTERRÂNEAS, 2017).

As águas subterrâneas, assim como as superficiais variam de acordo com os ciclos hidrológicos e as condições relacionadas ao clima, porém, elas costumam ocorrer em uma

abundancia cem vezes maior que as águas superficiais. Além disso, há algumas vantagens dessas águas em relação às que estão na superfície: “(...) sofrem menor influência nas variações climáticas; são passíveis de extração perto do local de uso; têm maior quantidade de reservas; necessitam de custos menores; apresentam grande proteção contra agentes poluidores; o uso do recurso aumenta a reserva e melhora a qualidade” (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ÁGUAS SUBTERRÂNEAS, 2017).

Seu uso está condicionado à quantidade relacionada à condutividade hidráulica e ao coeficiente de armazenamento, o que determina as taxas de recarga mais ou menos rápidas de um aquífero; a qualidade relacionada à composição das rochas, condições climáticas e renovação das águas e econômico, ligado à capacidade de bombeamento e profundidade do aquífero. As águas subterrâneas são primordiais em regiões áridas, como abastecimento complementar nas grandes cidades ou em cenários de crescente escassez.

Aquífero é uma formação geológica do subsolo, constituída por rochas permeáveis, que armazena água em seus poros ou fraturas. Outro conceito refere-se a aquífero como sendo, somente, o material geológico capaz de servir de depósito e de transmissor da água aí armazenada. Assim, uma litologia só será aquífera se, além de ter seus poros saturados (cheios) de água, permitir a fácil transmissão da água armazenada (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ÁGUAS SUBTERRÂNEAS, 2017).

Existem diversos tipos e tamanhos de aquíferos e a sua constituição geológica é determinante da velocidade da água em seu meio, qualidade e quantidade como reservatório. A constituição geológica se relaciona às origens geológicas diversas que são determinantes para identificar quais os tipos de aquíferos que são: os aquíferos porosos ou sedimentares, os aquíferos fraturados ou fissurais, os aquíferos cársticos; aquíferos livres ou freáticos; aquíferos confinados ou artesianos e aquíferos semi-confinados.

Os aquíferos são abastecidos em sua zona de recarga, que pode ser direta, onde as águas das chuvas se infiltram de forma direta no aquífero, seja via seu afloramento ou fissura, sendo sempre direta nos aquíferos livres, ocorrentes acima do lençol freático. Também pode ocorrer nos aquíferos confinados, onde a formação portadora de água aflora até a superfície. Essas zonas devem receber especial atenção quanto ao risco maior de contaminação do solo que pode atingir mais facilmente o aquífero. A zona de recarga indireta ocorre via reabastecimento a partir da drenagem superficial das águas e fluxo subterrâneo indireto, ao longo do pacote confinante sobrejacente (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ÁGUAS SUBTERRÂNEAS, 2017).

De acordo com Rebouças et. al (2002) os aquíferos cumprem diversas funções, como produção de água, filtro, ambiental, de transporte e, fundamentalmente, a função estratégica, em que a água contida em um aquífero acumulada durante os anos ou séculos é primordial em períodos de pouca ou nenhuma chuva, como ocorreu em 2014 em São Paulo, período no qual o Aquífero Guarani se apresentou como potencial solução frente à um cenário de escassez.

3.1.1 Um panorama do Aquífero Guarani

O Aquífero Guarani surgiu como nomenclatura unificadora das formações de Pirambóia/Botucatu no Brasil; Misiones no Paraguai; Tacuarembó na Argentina e Buena Vista/Tacuarembó Paraguai. Se trata de um aquífero poroso e confinado em 90% de sua área, com arenitos de idade mesozoica de depósitos eólicos e fluvio-eólicos da formação Pirambóia e Botucatu. O Aquífero Guarani está sobreposto pelo derrame basáltico toleítico da formação Serra Geral, algumas áreas pelos sedimentos que constituem o grupo Bauru Caiuá. Os estratos trifásicos estão nas bases de Pirambóia e Rosário do Sul e Buena Vista. No que se refere aos estratos Jurássicos, estes estão no topo do Aquífero, em Misiones, Tacuarembó e Botucatu (VILLAR, 2010).

Na ilustração 1 (ver página seguinte), em que as áreas de recarga e descarga do SAG são delimitadas, as linhas vermelhas constituem os limites do SAG, enquanto as áreas sombreadas em vermelho nos limites do SAG são as zonas de recarga (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2002, p.117), constituídas pelo afloramento dos arenitos. Conforme já foi dito, as zonas de recarga são mais sensíveis à contaminação. Já a maior parte do Aquífero Guarani, que se encontra confinada é fruto da infiltração da água meteórica, proveniente das regiões de afloramento. Se estima que quanto maior o distanciamento das áreas de afloramento, maior a mineralização das águas.

O Aquífero está em quase sua totalidade na condição de confinamento, o que lhe confere condição de artesianismo, ou seja, isso significa que por meio da pressão interna a água chega facilmente à superfície, porém, a velocidade de circulação da água do Aquífero é baixa. O reservatório do Aquífero Guarani é heterogêneo com parcela permeáveis/livres, grande parte semipermeável e impermeável em outras áreas.

O SAG possui uma vasta área, mas isso, contudo não indica que sua disponibilidade hídrica seja ilimitada, pelo contrário, essa reserva possui zonas de recarga limitadas e, dessa forma, suas águas são antigas, o que incide sobre sua impermeabilidade, que se torna elevada e, levando em conta esse contexto, “(...) mais anos geológicos são necessários para recompor a água contida em suas formações rochosas” (SANTOS, 2015, p.30). A água ao longo do SAG

não é em sua totalidade própria para consumo, como exemplificado por Santos (2015), o Corredor Termal do Rio Uruguai apresenta alta quantidade de arsênio, sendo nessa região, a sua água utilizada para fins recreativos.

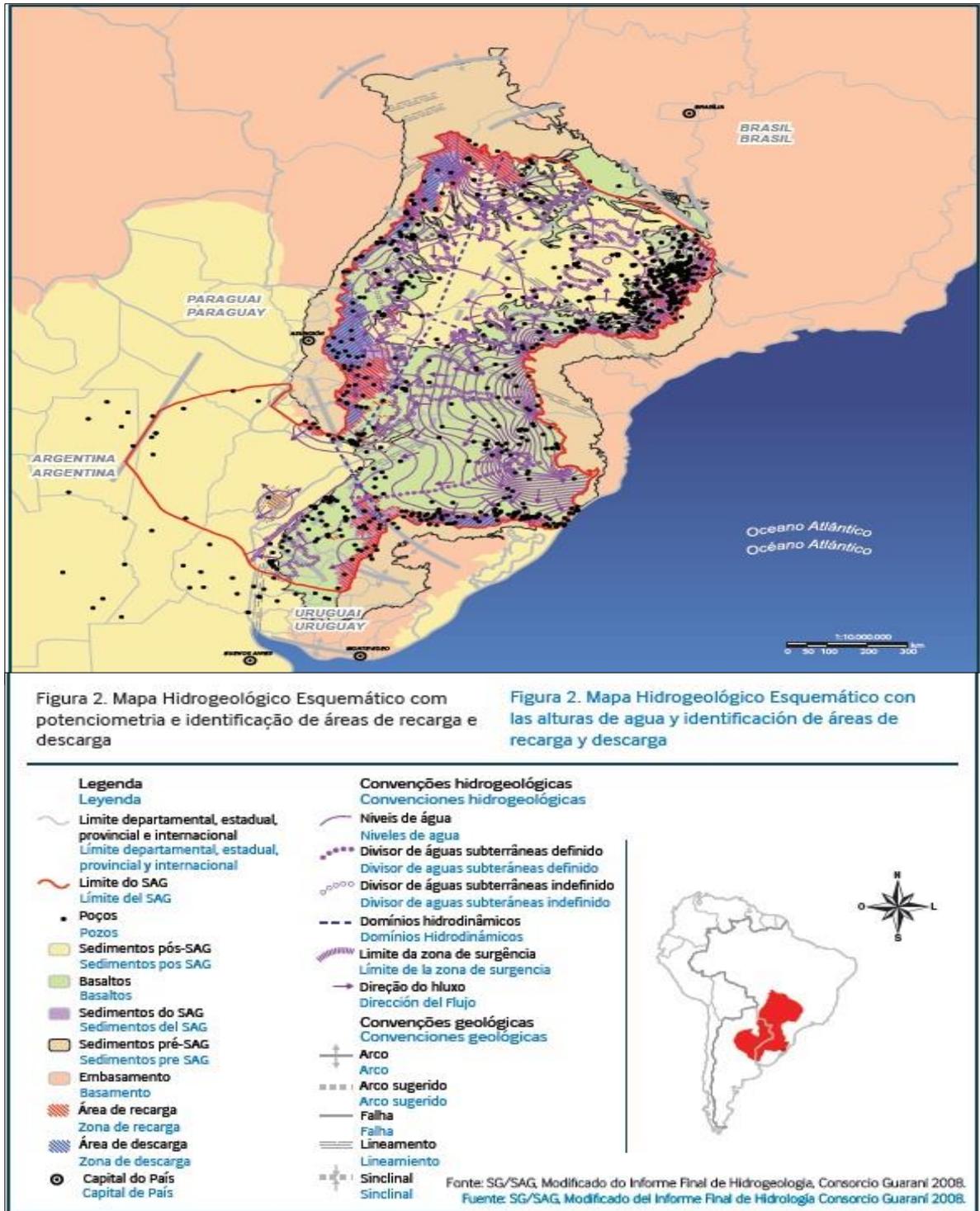


Ilustração 2 – Áreas de recarga e descarga do SAG. (Fonte: ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2002, p.117)

Quanto ao uso do SAG, conforme mostra a Ilustração 2, observa-se que 93,6% da extração atual ocorrem em território brasileiro. Em particular, “o Estado de São Paulo concentra o maior número de poços e extrai a maior quantidade de água” (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2009, p.141). Por meio de estudo realizado pelo PSAG referente ao zoneamento das extrações de águas subterrâneas dessa reserva hídrica, existem vinte zonas de extração, classificadas por suas taxas de exploração e número de poços em funcionamento, a maior parte dos poços apresentam baixa produtividade, contudo, os poços utilizados para abastecimento público apresentam vazões superiores. “O principal uso do SAG, seja em número de poços ou em vazão extraída, é o abastecimento público”, mas também possui uso diversificado (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2009, p.141). Na Argentina, os poços que foram registrados são utilizados para fins recreativos. Já no Uruguai e no Paraguai, cerca de 90% da água é usada para o abastecimento dos centros urbanos.

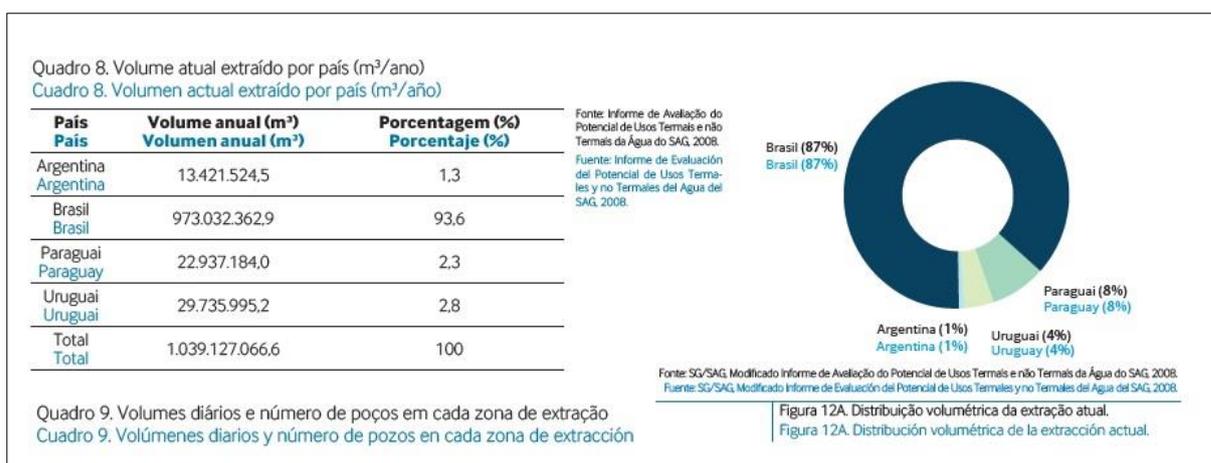


Ilustração 3- Volume de Extração do SAG pelos países usuários. (Fonte: ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2002, p.141)

3.2 Antecedentes

A América do Sul é dotada de uma grande abundância hídrica, que vai além dos rios, bacias e mares pertencentes à região. Nesse contexto, deve-se ressaltar a importância da Bacia do Prata, uma vez que foi assinado, em 1969, o Tratado da Bacia do Prata por Argentina, Brasil, Bolívia, Paraguai e Uruguai, o qual visava institucionalizar a exploração integrada, racional e harmônica dessa extensa reserva.

A Bacia do Prata possui extensão de 3,1 milhões de km² e as atividades econômicas vinculadas a ela são responsáveis por 70% do PIB de seus detentores, além de comportar 75 hidroelétricas em seu corpo. A região foi alvo de tensões entre Brasil e Argentina primordialmente, entre 1960 e 1970, referentes ao aproveitamento hidroelétrico do Rio Paraná;

a questão Corpus-Itaipu levou o governo argentino a formular um quadro jurídico de aproveitamento desse recurso, que culminou no Tratado da Bacia do Prata, mas o fato de se inserir em um regime internacional, pautado na soberania e na liberdade dos países partes do Tratado, em realizar obras de seu interesse em seu território, lhe verifica baixa institucionalidade e contínua tensão, até a assinatura do Acordo Tripartite, em 1979 (YAHN, 2014).

No período de redemocratização e integração do final dos anos de 1980 e início de 1990, o projeto Hidrovia Paraguai-Paraná reavivou o Tratado e lhe imbuíu um desenho integracionista; entretanto, com o impasse recente em 2007, entre o presidente paraguaio Fernando Lugo e brasileiro Luis Inácio Lula da Silva, referente à compra e uso da energia pelo Brasil, questão essa solucionada por meios diplomáticos, percebe-se que a região continua a ser geradora de tensões, ainda que a integração, inclusive física, por meio das infraestruturas que conectam os países ali circunscritos, pareça indiciar o contrário.

Subjacente à Bacia do Prata está o Aquífero Guarani, reserva hídrica subterrânea de grande proporção. No cenário sul americano, essas reservas subterrâneas, tais quais o Guarani, representam entre 40-60% dos recursos hídricos pertencentes aos países da região (UNESCO/OEA/ISARM AMERICAS *apud* VILLAR, 2016). A falta de legislação e informações sobre o tema evidencia que os aquíferos ainda encontram resistência no campo das Relações Internacionais e que são tratados e utilizados, em grande parte das vezes, de acordo com cada Estado detentor.

Ademais, aquíferos transfronteiriços são de difícil detecção, o que demanda um alto investimento em projetos de pesquisa para esse recurso. Segundo diversos órgãos, entre eles o ISARM, a América do Sul conta com 29 aquíferos transfronteiriços, dos quais 15 ainda necessitam de informações e estudos básicos a respeito. O papel das organizações internacionais como a ONU, a Global Environmental Facility (GEF), a FAO, a UNESCO e organismos regionais como a OEA tem sido fundamental para o avanço das pesquisas sobre esse tipo de recurso hídrico, pois

(...) percebe-se que as organizações internacionais têm colaborado na obtenção de dados sobre os aquíferos, no estímulo à celebração de acordos entre Estados na adoção de medidas baseadas na Gestão Integrada de Recursos Hídricos e no fomento à governança das águas subterrâneas no plano interno e externo (VILLAR, 2015, p.192).

Esse foi o caso do Acordo do Aquífero Guarani, pois, desde a década de 1990 já haviam se iniciado estudos acerca desse recurso hídrico subterrâneo transfronteiriço, que foi alvo de

diversos projetos de cooperação acadêmica entre universidades da Argentina, do Brasil, do Paraguai e do Uruguai e, dada a abrangência e necessidade de que se aprofundassem as pesquisas sobre o Sistema do Aquífero Guarani, a comunidade epistêmica ligada a ele buscou financiamento internacional, uma vez que, em um primeiro momento, o aquífero não havia conquistado a atenção dos governos nacionais. É então que, em 1999, o Banco Mundial aceitou a empreitada de ser financiador de um projeto para o SAG, mas tendo como exigência que ele se ajustasse aos termos do GEF (VILLAR, 2015, p.219).

Em 2000 foi realizada, em Foz do Iguaçu, uma reunião que contou com representantes dos quatro países sócios fundadores do MERCOSUL, com a OEA e o Banco Mundial, na qual houve o comprometimento de implantar um projeto entre os governos dos países e, em 2003, foi lançado o Projeto de Proteção Ambiental e Desenvolvimento Sustentável do Sistema do Aquífero Guarani (PSAG).

3.2.1 O PSAG

O PSAG tinha como objetivo final criar um arcabouço de gestão para esse recurso, que apoiasse o manejo sustentável da água subterrânea na Argentina, no Brasil, no Paraguai e no Uruguai. Os esforços iniciados, em 2003, culminaram na definição de ações que deveriam ser executadas em cada país e, em cooperação entre os quatro países, na região do Sistema Aquífero Guarani. O PSAG contava com um Programa Estratégico de Ação que visava promover a gestão coordenada e sustentável das águas subterrâneas do SAG, reconhecendo e respeitando as soberanias nacionais sobre o recurso (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2009). O PSAG contou com os seguintes eixos específicos:

- os estudos técnico-científicos de apoio à gestão do SAG, incluindo análises de diagnósticos, geração de novas informações e criação de um sistema de informações e de um banco de dados;
- a avaliação dos ordenamentos institucionais e normativos relacionados ao tema “águas subterrâneas” em âmbito nacional, subnacional e local;
- a execução de mecanismos de gestão local das águas subterrâneas do SAG nas áreas-piloto¹²;
- o fortalecimento de capacidades técnicas em temas relacionados às águas subterrâneas e;

¹² Concórdia na Argentina/ Salto no Uruguai; Rivera no Uruguai/ Santana do Livramento no Brasil; Itapúa no Paraguai e Ribeirão Preto no Brasil.

- a difusão de informação sobre as águas subterrâneas e o SAG em todos os níveis da sociedade. Durante sua execução foi frisada não só a questão da soberania de gestão dos detentores sobre esse recurso em seu território, mas, também, a necessidade de coordenação e cooperação regional, fundamentais para que se pudessem estabelecer ações estratégicas regionais ou nacionais (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2009).

Um fator que chama atenção para o SAG é o fato de que ele possui água doce em toda a sua extensão, inclusive até em sua profundidade máxima perfurada de 2.000 metros. A água subterrânea do Sistema do Aquífero Guarani já era captada por meio de fontes e poços desde o período colonial de forma empírica e improvisada. A sua importância econômica entra em pauta na década de 1950 e seus estudos preliminares se iniciam a partir de 1970. Um fator atenuante no PSAG, segundo Rebouças e Amore (2002), é que a extração aumentou consideravelmente nos últimos anos por ser “(...) a alternativa mais barata de abastecimento das cidades, indústrias e desenvolvimento de instalações balneárias de águas aquecidas pelo gradiente geotérmico, principalmente” (AMORE; REBOUÇAS, 2002, p.136), o que leva à constatação de que “(...) a importância social e econômica do SAG - seja para abastecimento público, industrial, lazer e irrigação, principalmente - já não permite que se continue atuando na área na base da improvisação, empirismo e mistificação, sob o pretexto da falta de conhecimento hidrogeológico básico”(AMORE; REBOUÇAS, 2002, p.136)

Até o início do PSAG as águas subterrâneas do aquífero possuíam apenas conhecimento preliminar, parte pelo fato de se situarem em uma região na qual os recursos hídricos superficiais são abundantes. O projeto foi importante para determinar os limites de afloramento, carga, descarga do aquífero, bem como permitiu a elaboração de uma base cartográfica digital do recurso. Ademais, o PSAG foi importante fonte de desmistificação de conceitos que eram especulados sobre o Aquífero Guarani. O primeiro deles era de que as águas percorriam longas distâncias, inclusive entre países, mas os fluxos, na verdade, encontram-se compartimentados em pequenas magnitudes. Também foi desmentida a especulação de que o aquífero já se encontrava poluído, em especial na região de São Paulo, quando, na verdade, a cobertura basáltica é fonte de considerável proteção contra esse problema. Por fim, outro grande mito existente, era de que a região do interior paulista brasileiro fazia uso excessivo do Aquífero Guarani, inclusive acarretando mudanças no próprio sistema (ROSA, 2011).

Uma grande inovação, fundamental, referente a esse projeto foi que nenhum outro aquífero alcançou o grau de harmonização e de avanços técnicos conjuntos, como no caso do SAG.

Esse sucesso foi resultado direto dos esforços de cooperação entre os países, que superaram as heterogeneidades relacionadas as suas capacidades técnicas e institucionais. Sem essa cooperação, os avanços alcançados individualmente em cada país não teriam sido tão expressivos e estariam dispersos, sem possibilidade de compartilhamento ou replicação sob um marco de gestão comum (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2009, p.54).

Ademais, formou-se um mecanismo de cooperação regional com instâncias de participação e decisão de âmbito nacional em diferentes níveis¹³:

- Conselho Superior de Direção do Projeto - instância máxima de coordenação do Projeto e formada por três representantes de cada país, os quais eram especialistas do Ministério de Relações Exteriores, de recursos hídricos e meio ambiente, sendo um deles representante da agência executora;
- Projeto de Coordenação Colegiada - acompanhava o Conselho Superior do Projeto e era formada pelos Coordenadores Nacionais;
- Coordenações Nacionais - eram os articuladores do Projeto no âmbito das Unidades Nacionais de Execução do Projeto;
- Unidades Nacionais de Execução do Projeto - interagiam com a Secretaria Geral do PSAG e eram espaços nacionais interministeriais e de inclusão social.

Havia também a Secretaria Geral, que realizava serviço técnico-administrativo. Em âmbito internacional, contou-se com a participação da Secretaria Geral da Organização dos Estados Americanos, como agência regional executora das doações do Fundo Mundial de Meio Ambiente e do Banco Mundial e com a GEF, como responsável pela implementação. “A criação desses espaços de discussão e intercâmbio proporcionou o aumento progressivo de capacidades técnicas e institucionais, o fortalecimento das relações de confiança e a difusão de lições aprendidas em todos os níveis” (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2009, p.62). Houve, também, a cooperação da Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), do Serviço Geológico da Alemanha (BGR) e do Fundo de Cooperação do Governo do Reino dos Países Baixos e do Banco Mundial (BNWPP).

¹³ O organograma da estrutura do Projeto de Ação Estratégica do PSAG encontra-se disponível no Anexo II

O relatório do Plano de Ação Estratégica do PSAG (2009) chamou a atenção para as ações fragmentadas, com enfoques estritamente nacionais, que representariam um risco a médio e a longo prazos, além disso, comprometeria a capacidade dos países de lidar com os desafios impostos pelas questões ambientais, como as mudanças climáticas, que requerem ações estratégicas e coordenadas. Já no entorno regional, o projeto gerou e manteve uma estrutura de cooperação regional para uma ampla abordagem temática; trata-se de uma experiência pioneira no mundo. Por fim, esse estudo serve de subsídio para experiências que envolvam águas subterrâneas, campo de pesquisa ainda com poucas experiências concretas.

O PSAG, como projeto regional de cooperação entre quatro países, orientado ao conhecimento e à proteção do SAG, significou, dada a sua dinâmica, um reforço dos vínculos e processos de trabalho na região. Nesse sentido, facilitou o diálogo entre as instituições nacionais e com organismos internacionais de cooperação e financiamento. Também foi responsável pelo aumento da confiança dos atores e dos países, facilitando a visão compartilhada sobre o Aquífero Guarani, bem como, a possibilidade de que os representantes nacionais, perante o MERCOSUL, o PARLASUL e outras instâncias regionais, analisem a importância do SAG e façam uma reflexão sobre sua competência e ação, além de articular diferentes setores para a questão em todos os países, incluindo universidades e fundações de pesquisa, organizações sociais e jornalistas ambientais dos quatro países (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2009). Todos esses fatores, teoricamente, deveriam ser facilitadores do aprofundamento de uma gestão compartilhada para o tema na região.

3.3 As negociações do Acordo

As negociações acerca de um projeto de Acordo para o Aquífero Guarani já vinham se configurando junto ao lançamento do PSAG, pois, de acordo com as correspondências entre a Secretaria de Estado de Relações Exteriores (SERE) e a Embaixada Brasileira em Montevidéu, o ministro de meio ambiente uruguaio, Saúl Irueta, já havia renunciado a preocupação do chanceler do Uruguai, Didier Operti, com a “(...) internacionalização das águas subterrâneas” no âmbito da CDI, o que exigia que os países detentores do Aquífero Guarani tivessem algum marco de regulamentação em matéria do aquífero em contrapartida (SERE para Embaixada em Montevidéu, 10/02/2003).

A questão ganhou forma na ocasião do ato de lançamento do PSAG, no Uruguai, em maio de 2003, que contou com a presença de diversos setores técnicos, acadêmicos e políticos ligados ao Guarani. Didier Operti discursou sobre o interesse internacional, em especial, da

ONU, desde 1997, na questão de águas subterrâneas compartilhadas e a intenção de tratá-las, tal como ocorrera com o gás e petróleo, como questões que vão além da soberania dos Estados.

Segundo Opertti (2003), o CDI pretendia, em 2004, lançar um marco regulatório para águas subterrâneas, algo até então pouco explorado no âmbito internacional, mas sobre o qual crescia o interesse e, desta forma, os cuidados com essa questão foram assumidos pelo CDI, que indicava possibilidade de também tratar o tema como um recurso natural compartilhado. A ONU demonstrava que as águas confinadas, então, teriam a mesma importância que o gás e o petróleo. Sendo assim, por ainda não haver marco regulatório para águas subterrâneas transfronteiriças, o PSAG seria protagonista nessa questão (Embaixada Brasileira em Montevidéu para SERE, 26/05/2003).

Ainda no evento, o presidente uruguaio Jorge Batlle, em sua fala, afirmou que ele e o então presidente brasileiro Luis Inácio Lula da Silva haviam discutido sobre o aquífero recentemente, em sua visita ao Brasil. O presidente Jorge Batlle aproveitou para apresentar o MERCOSUL como a instância adequada para que fossem realizadas negociações com o objetivo de firmar um Acordo para o Aquífero Guarani. O presidente uruguaio frisou que o bloco se limitava às questões comerciais e às institucionais e a transcendente questão supranacional, até então, havia sido posta de lado. As questões comerciais, segundo ele, tinham lógica *top-down*, enquanto aquelas dotadas de impacto direto nas populações, como os recursos hídricos, passariam por processo *bottom-up* e seriam de mais fácil solução. Na fala de Jorge Batlle, fica implícita a tentativa de demonstrar que, por meio de temas mais diversificados e que tivessem maior aderência às populações dos países mercosulinos, haveria a possibilidade de que os laços entre os países e as instâncias integracionistas fossem fortalecidos.

Ainda relatando a visita ao Brasil, o presidente uruguaio também ressaltou a necessidade de buscar linhas de ação comuns para tratar de áreas fundamentais, entre elas, a dos recursos naturais. Em sua visão, os países do MERCOSUL deveriam se antecipar aos industrializados, que tinham por objetivo globalizar os recursos naturais como o gás e petróleo, por meio da ONU, fazendo o mesmo no tocante às águas subterrâneas. O presidente uruguaio, então, comparou a situação com a criação do GATT, no referente às distorções das barreiras agrícolas, que eram impossíveis de serem retiradas nos dias atuais, porque, no momento de criação dessas barreiras, nenhum país se antecipou, se opôs ou criou estratégias para abordar a questão, que seguia inalterada (Embaixada Brasileira em Montevidéu para SERE, 22/05/2003).

É perceptível o importante papel do Uruguai para que se desse início às negociações dos países para a criação de um marco regulatório para o Aquífero (SANTOS, 2015), mesmo

porque, até se iniciarem os estudos do SAG, os países pensavam ter em mãos a maior reserva de água subterrânea do mundo, o que chamaria a atenção de outros países e o CDI poderia atuar nesse tema, colocando a questão como além da soberania dos Estados, especialmente, por se tratar de um recurso situado entre países emergentes, mais limitados em ação no nível internacional, podendo haver clara ingerência. Ainda em 2003, houve um telegrama da Embaixada de Montevideu relatando que o embaixador Operti, no âmbito da CDI, defendera o direito do Uruguai e dos demais países do MERCOSUL a explorarem o SAG (Embaixada de Montevideu para SERE, 28/07/2003).

Em 2003, o chanceler Operti fez circular um documento em reunião do CMC intitulado “Bases para um Acordo no MERCOSUL sobre Aquífero Guarani”. Essa questão já vinha sendo trabalhada pelo Conselho Superior de Direção do PSAG, o qual percebia a necessidade de haver uma declaração de princípios que seriam basilares para as negociações entre os países detentores do Aquífero Guarani. Então, o corpo diplomático brasileiro afirmou que se fazia urgente estabelecer um grupo de alto nível de discussão, se possível dentro do MERCOSUL, para tratar de um projeto de Acordo, como proposto pelo Uruguai e, também, enfatizou que deveria ser discutida a declaração de princípios para o tema feita pela Argentina, que estava circulando entre os Ministérios das Relações Exteriores do Brasil, Paraguai e Uruguai. Essa proposta era descrita como mais ambiciosa que a uruguaia e apresentava pontos críticos, ao considerar a reserva como “compartilhada” entre os Estados e não transfronteiriça.

O Ministério das Relações Exteriores brasileiro enfatizou que o documento deveria conter o direito soberano dos Estados detentores sobre o Aquífero Guarani e também, de gestão, monitoramento e uso sustentável do SAG, ressaltando a cooperação e troca de informação entre os países envolvidos, de não causar danos sensíveis a terceiros e de que os avanços nas pesquisas sobre o SAG fossem acompanhados pela criação de instrumentos normativos de uso, gestão e proteção do recurso.

As negociações, segundo o governo do Uruguai, deveriam ocorrer em termos soberanos, em que se propusesse a criação de um instrumento vinculante de caráter regional, mas o Brasil demonstrava pensar na regulamentação não apenas regional, mas nacional para o tema, ou seja, haveria o aprimoramento nacional das leis, algo que, de fato, ocorreu. No Brasil, havia preocupação sobre os termos de determinação das obras e prejuízos sensíveis, citados no documento argentino, o qual, na verdade, queria regulamentar as relações para possíveis soluções de controvérsias, enquanto o Brasil, queria maior especificidade na documentação, que demonstrava caráter muito abrangente (SANTOS,2015).

Coelho (2011) possui visão crítica da atuação brasileira nas negociações, que teriam sido mais um problema do que um instrumento de cooperação regional para o meio ambiente. Para o governo do Brasil o maior interesse era a titularidade e a salvaguarda da soberania, algo não de todo absurdo, dado o processo de encaminhamento da formulação do CDI para Aquíferos Transfronteiriços. As negociações ocorridas em 2005, no âmbito do CDI, eram suficientes para garantir a salvaguarda da soberania para Coelho (2011) e Goidanich (2009), entretanto, o último achava pouco crível a percepção uruguaia de ameaça à soberania.

3.3.1 As negociações adentram o MERCOSUL

Como já era pensado pelo Uruguai e Brasil, após a Reunião de Presidentes dos Estados Partes do MERCOSUL, na XXV Reunião Ordinária do Conselho do Mercado Comum decidiu-se criar um foro específico para a aprovação de um Acordo relativo ao Aquífero Guarani. O documento, já em suas considerações, relatava que, no âmbito do Programa de Trabalho da Comissão de Direito Internacional (CDI) das Nações Unidas, estava sendo discutido o tema das águas subterrâneas e “Que as águas subterrâneas transfronteiriças integram o respectivo domínio territorial soberano dos Estados nos quais estão localizados, como únicos titulares de tais recursos e responsáveis por seu desenvolvimento sustentável” (MERCOSUR, 2004).

Dessa forma, decidia-se a criação do Grupo *Ad Hoc* de Alto Nível Aquífero Guarani, o qual seria responsável por formular um projeto de Acordo dos Estados Partes do MERCOSUL relativo ao Aquífero Guarani, que consagrasse os princípios e critérios que garantissem os direitos sobre o recurso águas subterrâneas, como Estados e na sub-região. Neste momento inicial, já se cogitava que o texto do Acordo poderia incluir “(...) condições e formas de gestão e monitoramento do Aquífero Guarani” (MERCOSUR, 2004).

O Tratado da Bacia do Prata também tornou-se palco das negociações do Acordo, pois, de acordo com reunião do Grupo *Ad Hoc* de Alto Nível do Aquífero Guarani, o Comitê Intergovernamental dos Países da Bacia do Prata (CIC) possuía os requisitos necessários para atuar como órgão político e técnico para acompanhamento e orientação, pelos governos, do uso e desenvolvimento sustentável do SAG.

O Grupo não deveria ter longa duração, entretanto, o CMC, em dezembro de 2004, por meio da Decisão 48/04 renovou sua duração, dado que ainda não havia sido apresentado um projeto final de um Acordo, que era a missão dessa instância. Isso decorre, conforme visto nas correspondências diplomáticas, do fato de que, entre 2004 e 2005, foram negociadas diversas versões de acordos, mas sem que fosse possível chegar a um consenso.

3.4 As versões do Acordo ¹⁴

Houve em um primeiro momento a elaboração de propostas de cada país envolvido no projeto de Acordo do Aquífero Guarani e, com base nessas propostas, foram feitas cinco versões. Em análise às propostas dos países, torna-se perceptível que a proposta argentina era de criação de um mecanismo de solução de controvérsias, o que é interessante, uma vez que, em 2002, por meio do Protocolo de Olivos, instaurou-se esse mecanismo no MERCOSUL. Em determinados momentos, na versão argentina, como no artigo 15 item 2, é colocado que “(...) los árbitros deberán la tener necesaria imparcialidad e interdependencia funcional de la Administración Pública Central o directa de los Estados parte y no tener intereses de índole alguna en la controversia. Serán designados en función de su objetividad, confiabilidad y buen juicio”.

A controvérsia deveria ser resolvida em tribunais *Ad Hoc* reconhecidos *ipso facto* e a sede do tribunal seria em qualquer cidade de um dos membros do Acordo. Quando fosse necessária para o tribunal a opinião técnica, ele seria composto por três membros indicados pela Comissão do Acordo e eleitos por votação dos integrantes das listas referidas no artigo 12. Ou seja, ao mesmo tempo que o tribunal se instaura no âmbito de um dos países, ele deveria contar com membros que possuam distanciamento da situação, o que poderia ocorrer se o litígio fosse passado para uma instância regional, tal qual a do MERCOSUL. O fato disso não ocorrer demonstra certo receio quanto ao MERCOSUL se apresentar como instância possível para a solução de controvérsias.

Já a proposta brasileira focou-se na preocupação com o direito soberano dos Estados sobre a gestão, o monitoramento e o aproveitamento do Aquífero de seu território, bem como, demonstrava preocupação em garantir que os eventuais prejuízos sensíveis às outras partes não fossem definidos unilateralmente. Também, previa a facilitação e intercâmbio de informações técnicas sobre o estudo, as atividades e as obras que contemplassem o aproveitamento sustentável dos recursos hídricos do SAG. Esse tópico parece ter sido revisado por diversas vezes, dado o temor de ingerência dos outros países sobre as obras de aproveitamento e gestão do SAG. Nessa versão, cada Estado iria exercer domínio territorial soberano sobre suas porções do SAG, de acordo com as disposições constitucionais, legais e conforme as normas de direito internacional aplicado.

¹⁴ Todas as versões do Acordo do Aquífero Guarani encontram-se disponíveis no Anexo III

Na versão paraguaia, de maneira geral, faz-se uso da afirmação do direito soberano dos Estados Partes do Acordo sobre a porção do SAG circunscrita ao seu território, inclusive de gestão e monitoramento, semelhante à posição brasileira. No artigo IV ficava estabelecido que os mecanismos de cooperação estabelecidos pelos detentores teriam como objetivo alcançar a gestão e uso sustentável do SAG, por meio da troca de informação científica e técnica, mas em nenhum momento enfatizava qualquer aprofundamento ou compartilhamento de gestão.

Por fim, quanto à proposta do Uruguai, a sua versão é semelhante à brasileira, em alguns momentos, demonstrando caráter vinculativo em seu texto, especialmente, naquilo que diz respeito às obras de prejuízo sensível, mas, em momento algum, abre-se qualquer brecha para a formulação de uma instância regional que cuide da questão; o objetivo era garantir soberania, uso sustentável e racional, assim como, a cooperação de informações técnicas e científicas, bem como de obras com potencial de sensibilidade.

Segundo Santos (2015), a proposta brasileira era dotada de menor formalidade textual que as demais, somente tratando de temas em que havia concordância, com redação pouco vinculante, especialmente aquelas que tratavam sobre notificações de obras de aproveitamento e possíveis efeitos de embargo às obras que a solicitação de notificação de um Estado pudesse se impor sobre outro. Já a Argentina demonstrou esforço, com o intuito de criar um mecanismo de solução de controvérsias com alta preocupação com os níveis de prejuízo transfronteiriço. O Paraguai alternava entre um texto pouco vinculante e, em outros momentos, maior ênfase nos impactos das obras sobre o SAG, mas, de maneira geral, pouco atribuiu responsabilidade às partes e focou-se muito na soberania nacional.

A proposta que perceptivelmente destoa das demais foi a argentina, pois é visível na versão do país a preocupação com a poluição transfronteiriça, algo que fica perceptível quando se compreende os usos dos aquífero entre seus detentores, especialmente Brasil, mas também pelo caso do conflito das papeleiras entre o país e Uruguai, o que também é parte explicativa de outro ponto que diferencia a versão argentina das demais, que é a ênfase detalhada na construção de um mecanismo de solução de controvérsias que deveria ser criado dentro da Comissão do Aquífero Guaraní.

O conflito enfrentado pelo país e pelo Uruguai no referente à instalação das papeleiras sobre o Rio Uruguai, que já ocorria desde 2004/2005 e carecia de uma instância que pudesse equalizar essa questão, uma vez que, em 2006, ele foi levado à Corte Internacional de Justiça. Para que se possa compreender o conflito é necessário realizar um breve histórico desse episódio. No ano de 1975 foi assinado o Estatuto del Río Uruguay, o qual possui em seu âmbito

mecanismos para o aproveitamento desse recurso, situado na fronteira natural entre o Uruguai e a Argentina. No âmbito do Tratado está a Comissão Administradora do Rio Uruguai (CARU) responsável pela comunicação quando houver realização de qualquer obra que possa afetar a navegação e o regime e qualidade do rio. Em 2002, a representação argentina na CARU afirmou que o Uruguai não cumpria os artigos do Estatuto referentes no que se refere à informação prévia, pois havia a instalação de duas fábricas de celulose as margens do Rio Uruguai (BARBOSA; HAINES, 2013).

As usinas, uma do grupo espanhol ENCE e outra do finlandês Botnia, se instalaram entre 2003 e 2005 com autorização uruguaia para começarem a realizar suas atividades na região de Fray Bentos. A preocupação com uma possível poluição levou a protestos ribeirinhos na Argentina junto à ativistas já em 2003 e em 2005 culminaram no bloqueio de pontes de acesso entre os dois países. Os presidentes da Argentina e do Uruguai buscaram uma resolução bilateral, por meio do Grupo Técnico Bilateral de Alto Nível (GTAN), mas com pouca eficácia, pois argentina se mostrou resistente em aceitar os relatórios elaborados, bem como em aceitar investimento internacional na região (BARBOSA; HAINES, 2013).

A busca uruguaia pelo MERCOSUL como instância para solução de controvérsias se devia a tentativa do governo desse país em buscar apoio brasileiro, cujo governo, entretanto preferiu adotar uma posição de distanciamento da figura de mediador, apesar do Brasil durante o governo Luis Inácio Lula da Silva (2003-2010), ter buscado papel de destaque, especialmente na prospecção de um espaço de integração sul-americano.

Em 2006, por meio da Secretaria do MERCOSUL, foi formado o Tribunal *ad hoc*, para julgar a controvérsia trazida pelo Uruguai, que se referia à omissão da Argentina em adotar medidas referentes à garantia de livre circulação entre os países, uma vez que houve o bloqueio das pontes que ligavam os países. O Tribunal julgou que houve, de fato, omissão do governo argentino e que incidia sobre a questão da livre circulação de pessoas. Porém, não determinou as medidas a serem tomadas pela Argentina, então, por meio do artigo 60 do Estatuto del Río Uruguay.

A Corte Internacional de Justiça foi envolvida nessa questão e em 2010 emitiu sua sentença final de autorização da papeleira, pois considerou que o Uruguai não havia violado as suas obrigações materiais de proteção ambiental, ainda que tenha violado as obrigações processuais de cooperar com a Argentina e CARU, no período de desenvolvimento de planos para as fábricas (BARBOSA; HAINES, 2013). Portanto, é perceptível que um momento delicado como esse possa influir na formulação argentina

No que se refere às cinco versões que foram feitas na busca pelo consenso, com base nas propostas elaboradas pelos países, deve-se ressaltar que, de acordo com Santos (2015), as duas primeiras versões e as duas últimas são muito semelhantes entre si; somente a terceira é distinta e parece ter tido um caráter mais organizacional do texto. A primeira versão sobre o apoio do Acordo Marco de Meio Ambiente de 2001, em seus primeiros três artigos, estabelece o reconhecimento de uma reserva comum, mas com a soberania dos Estados sobre o uso, monitoramento e gestão de sua parte. O artigo 11 fala sobre a criação de uma Comissão do SAG para o cumprimento dos princípios e objetivos do Acordo que seria definida no âmbito do CIC, assim como seria, também, no âmbito do CIC que se daria a solução de qualquer impasse entre os países.

A Comissão do SAG pediria autorização à Reunião de Chanceleres dos Países da Bacia do Prata para instaurar essa Comissão no âmbito do CIC. A segunda versão era parecida, ainda com alegação de soberania dos Estados Partes e, em caso de prejuízo sensível, percebe-se que foram diversas redações para chegar a um consenso sobre como proceder nessa questão, com preocupação na ingerência dos demais Estados sobre as obras no SAG, o que é evidenciado no artigo 6 quarter, o qual deixa claro que as “(...) negociaciones se celebrarán con base em el principio de buena fe y teniendo cada parte em cuenta los derechos y los legítimos intereses de la otra parte”.

A terceira versão do Acordo sobre o Aquífero Guarani, em seus primeiros três artigos, previa a soberania territorial dos Estados sobre suas porções do aquífero, bem como, no quarto artigo, foi falado em gestão, monitoramento e aproveitamento autônomo de cada Estado. A partir do quarto até o décimo artigo, percebe-se a preocupação em estabelecer como lidar e qualificar obras de prejuízo sensível às outras partes. O oitavo artigo discorre sobre a cooperação entre as partes, trocas de conhecimento, informação, práticas de gestão e desenvolvimento de projetos comuns, assim como o subsequente fala sobre a facilitação de dados de informação, conhecimento e obras que se refiram ao aproveitamento sustentável do Aquífero

O décimo artigo, de origem da versão argentina, prevê que se comunique aos Estados parte sobre obras executadas ou autorizadas que possam causar prejuízo sensível em qualquer parte do SAG, o termo “qualquer parte” aparece grifado para que se substitua por “(...) somente áreas de fronteira.” O décimo artigo uruguaio, também segue o sentido de que se avisasse sobre qualquer obra, sendo necessário vir acompanhado das informações e dados com avaliação precisa do que será feito e como afetará o Aquífero. Já o décimo segundo artigo parecia trazer

uma brecha para a possibilidade de uma gestão compartilhada, pois “Los Estados Partes cooperaran en la identificación de áreas críticas especialmente en zonas fronterizas que demanden medidas de tratamiento específico”.

A quarta versão é semelhante à terceira, o que se percebe é uma maior organização já em seu preâmbulo, também na comunicação entre os artigos; somente no tocante ao mecanismo de resolução de controvérsia são perceptíveis algumas alterações e grifos, especialmente o 19.1, em que se fala sobre tribunal “*ad hoc*” para resolver as questões, mas foi descartado.

Por fim, a quinta versão, muito semelhante às anteriores, dos artigos décimo segundo ao décimo quinto, fala sobre a cooperação entre as partes, que seriam estabelecidas por programas de cooperação para ampliar conhecimento sobre o SAG, práticas de gestão e desenvolvimento de projetos comuns, mas, no décimo terceiro artigo, especifica que a cooperação não deve interferir nos projetos e empreendimentos dos países, de acordo com o direito internacional. Havia, no décimo quarto artigo, a previsão de cooperação em áreas críticas, em especial, as transfronteiriças, que demandam tratamento específico. A cooperação das partes para o cumprimento dos princípios e objetivos do Acordo seria coordenada por um órgão instituído no âmbito do CIC, sendo ele, inclusive, em última instância responsável por mediar a solução de controvérsias.

As versões do Acordo do Aquífero Guarani, todas datadas de novembro de 2004, possuem como pontos sensíveis aqueles que impactam sobre a soberania de cada membro, mais especificamente, o que foi alvo de discordância entre as partes dizia respeito à necessidade de avaliação dos Estados Parte das obras e formas de gestão que cada país adotaria em sua porção territorial do aquífero. “A soberania não só está fortemente presente no texto final do Acordo em suas versões anteriores - ela permeia toda a discussão, ela é a razão própria que levou à busca pelo Acordo e a razão que levou ao adiamento da assinatura do documento, o início, o fim e o meio” (SANTOS, 2015, p.65). A autora afirma também que não se pode negar o efeito da soberania tradicional sobre as discussões e negociações internacionais sobre meio ambiente, que ainda encontram resistência dos Estados a se submeter às obrigações externas e a abandonar a autodeterminação.

3.5 A falta de consenso

No ano de 2005, foram feitas uma série de reuniões com o objetivo de estabelecer um consenso acerca da quinta versão do acordo, mas os pontos de maior dificuldade permaneciam sendo o tema de procedimento arbitral para a solução de controvérsias; especialmente o caráter compulsório do tribunal arbitral, defendido pela Argentina, não era gerador de consenso.

Ademais, estava em aberto ainda o terceiro parágrafo do artigo 10, parágrafo terceiro do artigo 11 e primeiro parágrafo do artigo 19. Os textos problemáticos dos artigos 10 e 11 se referiam à obrigatoriedade da suspensão de obras, ou planejamento de atividades quando outro Estado solicitasse informações sobre as atividades.

Em telegrama da Embaixada do Brasil em Assunção, foram dadas instruções para a negociação do texto da quinta versão do acordo. A primeira delas era de que o Brasil não apoiaria o direito de uma parte exigir suspensão de obras, pois a base do acordo deveria ser a cooperação entre os países, a troca de informações e comprometimento em não causar dano sensível a outras partes. Também, reforçava os artigos já aprovados 5, 6,7,8,9, 10 e 11, que continham partes que não eram problemáticas e dizia que poderia haver negociação do texto do acordo, desde que não houvesse exigência de suspensão de obras (Embaixada Brasileira em Assunção para SERE, 30/03/2005).

Por fim, enfatizava que se chegasse o quanto antes a um resultado, dado que o CDI logo chegaria a um resultado final sobre os regimes de aquíferos transfronteiriços. O telegrama era finalizado evidenciando que, na visão brasileira, a razão central da existência do grupo “Ad Hoc” ligado ao CMC do MERCOSUL era estabelecer um regime regional aplicável ao Aquífero Guarani, que resguardasse o princípio de soberania dos quatro países do bloco sobre os recursos do Aquífero e, também, que se estabelecesse primazia legal do arranjo jurídico regional sobre as possíveis normas de natureza internacional. Em sua última linha a correspondência instruída que, se não houvesse consenso, então, que fosse aprovado um texto básico com princípios já acordados sobre o referente tema. (SERE para Embaixada Brasileira de Assunção, 04/02/2005).

Em março de 2005 percebe-se, por meio de telegrama da Embaixada de Assunção para a SERE, que ainda havia a falta de consenso, especialmente por parte do Brasil e já fica expresso que, apesar da vontade dos demais de fechar o texto, o Brasil era o único membro que não aceitava o artigo 11, referente à suspensão de obras no SAG, quando fosse requerido por um dos outros detentores de informações sobre o projeto (Embaixada de Assunção para SERE, 30/03/2005). Em resposta ao telegrama, o Brasil permaneceu inflexível em acordar um texto nesse mesmo ano (SERE para Embaixada Brasileira Assunção, 01/04/2005).

Por fim, na III Reunião do Grupo *Ad Hoc* de Alto Nível do Aquífero Guarani, foi informado, por meio de correspondência diplomática enviada pela embaixada de Assunção, que os artigos 10,11 e 19 continuavam sem consenso (Embaixada Brasileira Assunção para SERE, 01/04/2005). Em 2005, na XXVIII Reunião Ordinária do Conselho do Mercado Comum, foram

apresentados trabalhos com os avanços das pesquisas sobre o aquífero realizadas por esse grupo, (MERCOSUR, 2004), mas o impasse persistente contribui para que o mesmo seja finalizado ainda nesse ano.

Em 2006, em nota ao Ministro Celso Amorim, o Chanceler Jorge Taina propõe uma reunião em Buenos Aires para uma possível formulação do projeto de Acordo do Aquífero Guarani (Embaixada Brasileira em Buenos Aires para SERE, 09/02/2006). Talvez, a ausência de discussões sobre o tema se deva ao fato de que foi firmada no âmbito do CDI em 2008, a Resolução 63/124, a qual contou com texto satisfatório quanto ao referente à soberania dos países detentores dos aquíferos transfronteiriços.

Nos anos que se seguiram pouco se viu de ações concretas por parte dos corpos diplomáticos dos países detentores do SAG, entretanto, a criação, em 2005, do PARLASUL, por meio da Decisão do CMC 23/05, trouxe consigo um caráter mais social ao MERCOSUL e junto dessa instância de representatividade popular, temas de mobilização de grupos da sociedade civil tornaram-se recorrentes dentro das pautas de discussão do PARLASUL. Os recursos hídricos encontram-se inseridos nessa categoria, pois já em 2004, durante a II Reunião de Ministros de Meio Ambiente, foi ressaltado que os recursos hídricos possuíam interface com outras áreas, o que demonstrava, justamente, a percepção do caráter social da água aliado a um novo momento do MERCOSUL social (ROSA, 2002).

Sendo assim, o PARLASUL tentou tomar frente ao projeto e propôs ao GMC a criação de uma Comissão para o Estudo, Análise e Comparação das Legislações Nacionais para Recursos Hídricos em 2007, mas foi finalizada em 2009 sem resultados incorporados à redação do marco sobre o Aquífero Guarani. O Acordo do Aquífero também se inseriu na Comissão de Assuntos Internacionais Inter-Regionais e de Planejamento Estratégico do Parlamento do MERCOSUL, na qual se buscava um projeto de recomendação, referente ao “(...) desenho de uma política comum sobre o uso do Aquífero Guarani”. O projeto de Recomendação seria apresentado depois de uma análise da conjuntura da sua fundamentação, em que se expressava a importância que têm e terão as reservas de águas doces em nível mundial (PARLAMENTO DO MERCOSUL, 2008).

Em 2008, buscando uma maior mobilização social acerca do SAG, foi realizado o Seminário “Aquífero Guarani: Sustentabilidade e Desafios do Direto à Água” no Parlamento do MERCOSUL, na cidade de Montevideu (Uruguai) e com o objetivo de estabelecer estratégias de diálogo com o CMC e com os governos nacionais, com a finalidade de definir a

construção democrática e participativa dos marcos regulatórios regionais e políticas para os diferentes usos do Aquífero Guarani, mas sem que houvesse resultados efetivos.

De acordo com a Declaração do PARLASUL 16/08 foi realizado também o “*Foro de Las Aguas*” em Foz do Iguaçu, em novembro do mesmo ano, no qual participaram membros da sociedade civil, de setores técnicos, de universidades e gestores para a discussão da gestão de políticas hídricas. A Comissão de Desenvolvimento Regional Sustentável, Ordenamento Territorial, Moradia, Saúde, Meio Ambiente e Turismo do Parlamento do MERCOSUL vinha tratando sobre o tema e sobre o direito à água em suas reuniões. Ainda em 2008, o PARLASUL aprovou uma declaração na qual recomendava que se estabelecesse uma política comum para o uso dos recursos do Aquífero Guarani.

O texto também prevê a criação de uma Comissão Especial no âmbito do PARLASUL composta de quatro parlamentares de cada Estado Parte para estudar, analisar e comparar as legislações nacionais referentes ao uso, a exploração, a concessão e ao controle das águas superficiais e subterrâneas relacionadas ao Aquífero Guarani para poder recomendar aos governos as modificações necessárias nas normativas vigentes. A declaração também expressa que o Parlamento do MERCOSUL recomende aos Parlamentos nacionais a criação de comissões específicas que promovam debates com a sociedade civil organizada com o apoio do Fundo para Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM). A ideia é que esses debates incentivem o sentimento de que o Aquífero Guarani é propriedade da região garantindo o equilíbrio e a preservação do mesmo para os biomas do planeta (PARLASUR, 2008)

Em 2009, por meio da Recomendação 25/09 do PARLASUL, foi sugerida a criação de um Instituto Regional de Investigação e Desenvolvimento das Águas Subterrâneas, o INRA, pois,

La experiencia de la integración, como esfuerzo articulador de espacios ampliados, a fin de acceder a economías de escala y adquirir competitividad internacional, resulta ser un hito paradigmático en la llamada nueva globalización. Estas relaciones entre países, subregiones y regiones, conforman un universo en tres planos o dimensiones que se superponen y tornan complejo su estudio. Dentro de los recursos naturales estratégicos, el agua tiene una importancia significativa para el devenir de la humanidad y la emergencia de conflictos que amenacen la paz en amplias regiones del planeta, en un futuro cercano. De hecho ya está sucediendo y siendo contemplada dentro del pensamiento estratégico de las nuevas hipótesis de conflicto. La nueva territorialización emergente de la integración, desafía a los gobiernos a fin de acordar la manera en que se utilizarán los RECURSOS TRANSFRONTERIZOS. Entre ellos, el agua se constituye en una materia de alta sensibilidad. Para los países en desarrollo alcanzar la seguridad del agua debería ser la primera prioridad. Mientras las naciones desarrollan sus recursos hídricos deben invertir relativamente más en el desarrollo de instituciones que aseguren el funcionamiento y mantenimiento sin dejar de lado la necesidad de una planificación de uso conjunto del agua superficial y subterránea (PARLASUR, 2009)

Esse fragmento sobre a criação do INRA demonstra a importância da relação entre águas transfronteiriças e integração em um mundo cada vez mais conectado, que percebe

problemas conjuntos, que exigem soluções compartilhadas, tal qual o caso do SAG. Portanto, o INRA visava a troca de dados, gestão, estudo e pesquisa acerca do tema, envolvendo o esforço conjunto dos países membros do bloco e sendo base para manejo futuro das águas, levando em conta sua sustentabilidade e proteção. Ademais, esse centro teria relação direta com organismos nacionais ligados à gestão das águas subterrâneas, mas também poderia se vincular aos grandes organismos regionais, ou aos estaduais e municipais.

O INRA deveria contar com um Conselho Superior, formado por representantes dos países membros e em processo de adesão do MERCOSUL e um Conselho Assessor Científico Internacional, formado por equipes técnicas e de especialistas. O INRA “(...) deberá tener independencia y autarquía de cualquier organismo de gestión de los países integrantes” (PARLASUR, 2009).

O instituto deveria receber financiamento do FOCEM, com a possibilidade de recebimento de verbas de outras organizações ou fontes nacionais. Trata-se, de acordo com o artigo 9 da Recomendação, de um plano de cooperação para os países no tema, e, por fim, esse projeto continha diretrizes para uma gestão compartilhada por parte dos países do MERCOSUL para as águas subterrâneas. Entretanto, esse modelo não foi realizado, assim como, ainda em 2009, o PARLASUL apresentou um Modelo de Acordo Marco sobre a Cooperação para a Gestão Sustentável do Sistema do Aquífero Guarani, o qual previa recomendar aos países mudanças em seus regimes jurídicos (PARLASUR, 2009), para que houvesse certa harmonização que viabilizasse uma política comum na gestão do Aquífero por seus membros e, tratando-se de mudanças mais impositivas sobre a soberania dos países, esse modelo não foi levado adiante.

Todas as propostas apresentadas pelo PARLASUL não foram levadas adiante, o que se percebe é que apesar do reconhecimento do papel primordial do Aquífero Guarani e de instrumentos legais para ele, não houve sintonia entre as propostas colocadas no Grupo Ad Hoc de Alto Nível do Aquífero Guarani, no PARLASUL, no INRA, ou no âmbito das negociações entre as embaixadas dos governos nacionais. Portanto, não houve prioridade comum que favorecesse o diálogo entre as diversas instâncias.

3.6 A assinatura do Acordo do Aquífero Guarani

Em meados de 2010, o Brasil enviou uma correspondência a Buenos Aires para que fossem retomadas as negociações do Acordo do Aquífero Guarani (SERE para Embaixada Brasileira de Buenos Aires, 25/03/2010). Em 23 de junho, foram retomadas as negociações em torno do projeto de acordo sobre o Aquífero Guarani e chegou-se a um consenso quanto ao

artigo 19, referente ao mecanismo de solução de controvérsias, para que ele pudesse ser assinado na Cúpula de Chefes de Estado do MERCOSUL, que estava se aproximando, segundo correspondência

As partes intercambiaram informações sobre os estudos nacionais e bilaterais realizados no SAG desde fevereiro de 2009, quando foi encerrado o PSAG. As representações coincidiram na avaliação da relevância das ações e manifestaram o interesse em dar continuidade aos estudos em âmbito regional. Nesse sentido, fizeram referência à decisão, tomada na última reunião do CIC, de que as atividades de estudo e gerenciamento do SAG sejam conduzidas no âmbito do CIC até que o marco jurídico próprio do SAG seja estabelecido (Embaixada do Brasil em Buenos Aires para SERE, 25/06/2010).

Segundo especificações brasileiras, a retomada das negociações deveria se basear no interesse brasileiro em continuar cooperação iniciada com o PSAG, inclusive, no interesse das instituições do Brasil em dar continuidade aos estudos do PSAG, sem os organismos internacionais. A delegação do Brasil deveria defender a última versão feita do Acordo pelo grupo *Ad Hoc*. O Brasil também afirmava que o conhecimento levantado pelo PSAG, entre 2003 e 2009, trazia novas considerações ao Acordo que, em 2005, tinha sido feito sob o caráter defensivo e preventivo dos países, mais próximo da retórica das disputas sobre recursos hídricos superficiais dos anos de 1970 do que sob a ótica da cooperação e integração. Algo que era visível, pois a maior parte dos artigos falava de prevenção e danos sensíveis, sendo apenas quatro artigos referentes à integração e à troca de informações.

Outro ponto que deveria ser ressaltado era que as águas subterrâneas obedecem a um ciclo distinto de contaminação e risco daquele das águas superficiais, sendo a possibilidade de manobra de danos mais espaçada do que se se tratasse de um rio, por exemplo. Por fim, foi enfatizada a pressa em terminar o Acordo, além do interesse do MMA em continuar investindo nos estudos na cooperação regional iniciados pelo PSAG (SERE para Embaixada Brasileira de Buenos Aires 22/06/2010).

Em agosto de 2010 foi assinado o Acordo sobre o Aquífero Guarani, entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, pautado na Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente (1972), na Rio - 92, na Agenda 21, na Assembleia das Nações Unidas sobre o Direito dos Aquíferos Transfronteiriços, na Cúpula do Desenvolvimento Sustentável e no Acordo Marco de Meio Ambiente do Mercosul. O Acordo visava a maior cooperação pelo conhecimento científico e gestão responsável sobre o recurso hídrico (ACORDO SOBRE O AQUÍFERO GUARANI, 2010).

Na Declaração Conjunta dos Estados Partes do MERCOSUL sobre o Aquífero Guarani é citada a assinatura do Acordo com base na conservação e aproveitamento sustentável do recurso por cada Estado de forma soberana. Ainda em 2010, foram apresentados na Conferência sobre Aquíferos Transfronteiriços de Paris, os resultados do Acordo do Aquífero Guarani, que foram alvo de grande interesse, devido ao seu caráter inédito, não só na região, mas, também, foi o primeiro instrumento concreto formulado com base no Direito Internacional para Aquíferos Transfronteiriços, do CDI, da ONU, Resolução 63/124 (REPRESENTAÇÃO BRASILEIRA NA UNESCO PARA SERE, 27/12/2010).

3.6.1 O Acordo do Aquífero Guarani

O Acordo do Aquífero Guarani conta com 22 artigos, sendo os quatro primeiros referentes à titularidade soberana dos seus países detentores. Termos como “domínio territorial soberano” nos artigos 1 e 2 preveem a regulamentação do recurso transfronteiriço de acordo com as suas disposições constitucionais e legais, bem como em conformidade com o direito internacional aplicável. Ademais, segundo o artigo 3

As Partes exercem em seus respectivos territórios o direito soberano de promover a gestão, o monitoramento e o aproveitamento sustentável dos recursos hídricos do Sistema Aquífero Guarani, e utilizarão esses recursos com base em critérios de uso racional e sustentável e respeitando a obrigação de não causar prejuízo sensível às demais Partes nem ao meio ambiente (ACORDO DO AQUÍFERO GUARANI, 2010).

Ainda, a conservação e a proteção do SAG deveriam ocorrer com base no uso múltiplo, racional, sustentável e equitativo.

Entre os artigos 5 e 11, as questões do prejuízo sensível e de obras no SAG, geradoras de divergências, são tratadas e estão embasadas em normas do direito internacional, assim sendo, as atividades ou obras no Sistema do Aquífero Guarani deveriam adotar todas as medidas necessárias para evitar os prejuízos sensíveis às outras partes, mas, caso estes ocorram, a parte deverá se comprometer a adotar todas as medidas necessárias para eliminá-los ou reduzi-los.

Ademais, a troca de informação técnica sobre estudos, atividades e obras no SAG deverá ser intercambiada entre as partes. Deve-se informar sobre possíveis obras que impactem sobre o Aquífero Guarani, acompanhadas de dados técnicos disponíveis, incluídos os resultados de uma avaliação dos efeitos ambientais, sendo a facilitação de informações, sempre priorizada. (ACORDO DO AQUÍFERO GUARANI, 2010).

Se houver a percepção de prejuízo sensível por parte de um Estado, este indicará suas conclusões à outra Parte com uma exposição documentada das razões em que elas se

fundamentam. Ambos os países envolvidos na questão deverão resolvê-la com base na boa fé e equidade. Nesse caso, a parte que pretende realizar as atividades ou obras não dará continuidade a estas, enquanto durem as consultas e as negociações, que deverão ser concluídas no prazo máximo de seis meses.

O Acordo do Aquífero Guarani, apesar de se tratar de um importante avanço no que se refere às águas subterrâneas transfronteiras, ainda é muito vago em algumas questões como, a sobre impasses em relação aos prejuízos ocasionados entre as partes, não há clara definição do que é considerado prejuízo; ou o que deve ser feito se houvesse um empate nas votações para criação de um protocolo adicional ao Acordo, esses são apenas alguns dos exemplos da falta de diretrizes assertivas para um marco que prevê uma gestão, no mínimo, harmonizada entre as partes.

A questão da cooperação, especialmente em áreas críticas, assim como o intercâmbio de conhecimento e gestão, também são frisados no Acordo. De acordo com o Artigo VI do Tratado da Bacia do Prata, uma Comissão integrada pelas quatro partes coordenará a cooperação para o cumprimento dos princípios e objetivos do Acordo; essa instância elaborará seu próprio regulamento, sendo, portanto, ele o responsável pela construção de um aparato de gestão compartilhada, bem como será mediador na solução de controvérsias na negociação do Acordo, mas a intervenção deverá ocorrer e não ultrapassar o prazo de sessenta dias, a partir do momento que for requerida. Caso não seja finalizada a questão, será estabelecido um procedimento arbitral para a solução de controvérsias em protocolo adicional ao Acordo (ACORDO DO AQUÍFERO GUARANI, 2010).

Portanto, a base para a gestão pelos países partes do Acordo está contida nos artigos 3, 4, 6 e 7 referentes à conservação e proteção ambiental do SAG, afirmando o uso múltiplo, racional, sustentável e equitativo de seus recursos hídricos. Ficou estabelecido que as atividades ou obras de aproveitamento e exploração do recurso hídrico do Sistema Aquífero Guarani em seus respectivos territórios adotarão todas as medidas necessárias para evitar que se causem prejuízos sensíveis às outras Partes ou ao meio ambiente (BRASIL 2016; MANFREDINI, GUANDINIQUE, MORAIS, 2013).

Porém, existe um descompasso entre o ordenamento jurídico e a aplicação das normas pelos Estados sócios do MERCOSUL envolvidos na questão, pois, de maneira geral, os países formularam base normativa abrangente, o que vai ao encontro das tendências regionais e, também internacionais. Isso não quer dizer que os países não incorporaram princípios e instrumentos que atendessem às necessidades referentes à gestão e à proteção das águas

subterrâneas, mas sim, que essas ferramentas pouco se transformaram em avanços concretos. Os instrumentos de gestão demandam a alocação de recursos financeiros, humanos e logísticos, os quais se demonstram escassos (SANTOS,2015). Ainda assim, os países têm subsídio em seu corpo jurídico e, após o PSAG e o Acordo, instrumentos para realizar as adequações necessárias a sua gestão.

De acordo com Coelho (2011), o Acordo do Aquífero Guarani possui semelhanças com o Tratado da Bacia do Prata, especialmente na questão da ênfase na soberania de seus detentores, mas traz, também, inovações a esse marco anterior, que regulamentava as águas superficiais da região em que se insere o próprio Aquífero Guarani; as novidades referem-se à obrigação de não causar prejuízo sensível às partes e ao uso racional do recurso, algo que não era assimilado na ocasião em que se firmou o Tratado da Bacia do Prata. (COELHO, 2011, p.79).

Para que se possa entender a possibilidade do Acordo como um mecanismo de gestão compartilhada para o tema, é preciso, também, entender o papel brasileiro nas negociações da questão. A dissertação de Rosa (2011) foca-se na possível constituição de um “MERCOSUL Azul”, propondo uma atuação incisiva por meio de instrumentos e institucionalidade da questão hídrica, tão importante no contexto global e tão abundante entre os países do bloco. Para o autor, o Brasil, por suas ricas reservas, sofre pressão sistêmica para a formação de um regime que lide com recursos hídricos transfronteiriços. O seu entorno regional deveria, então, ser reforçado sub-regionalmente, mediante a cooperação e a redução de assimetrias, pois

Em contexto de crescentes pressões sistêmicas em torno do debate que envolve “crise hídrica”, acesso à água e gestão de recursos hídricos, cabe ao Brasil preparar-se para defender seus interesses, de modo harmônico à tradição diplomática ambiental de defesa soberana de um desenvolvimento economicamente viável, ecologicamente correto e socialmente justo, e aberto às possibilidades de coordenação e cooperação com os Estados sul-americanos ribeirinhos (SANTOS, 2015, p.67)

O trabalho ainda relata que os princípios desenvolvidos pelo Brasil, que são guia da sua atuação do Ministério das Relações Exteriores para meio ambiente, foram construídos a partir do princípio da soberania, do desenvolvimento sustentável e da responsabilidade comum, porém diferenciada, algo que pode ser percebido na construção do texto do Acordo; para Santos (2015), os Princípios 1 e 2 da Rio-92 são aqueles que guiaram o pensamento brasileiro nas negociações do Acordo do SAG, enfatizando o princípio da soberania sobre a exploração de seus recursos, de acordo com a sua legislação ambiental com vistas para o desenvolvimento e a sustentabilidade, mas, ao mesmo tempo, prevê o direito de lidar de forma soberana com o recurso vem acompanhado do dever de não causar prejuízo aos seus vizinhos, de informar e

cooperar. Essa mesma diretriz é adotada ao se tratar de recursos hídricos transfronteiriços, o que foi o caso do SAG.

Impulsionados por esses pilares, os detentores do Aquífero Guarani partem dessa nova faceta da integração, que permite que se insira em seu âmbito, no caso o MERCOSUL, debates e práticas referentes aos recursos hídricos transfronteiriços, tal qual inaugurada pelo Acordo do Aquífero Guarani. Essa nova vertente integracionista seria, portanto, o “MERCOSUL Azul” um novo espaço de governança no que tange à gestão de recursos hídricos entre os membros fundadores, pois “Uma das melhores soluções apontadas em fóruns internacionais tem sido a abordagem regional, ou em blocos, para evitar os entraves e impedimentos encontrados na cooperação internacional para governança ambiental”. (BARROS-PLATIAU et al., 2004, 117-118 *apud* ROSA, 2011).

O “MERCOSUL Azul” seria, dessa forma, uma instância de debate e de encaminhamento de decisões conjuntas, que seriam patrocinadas pelo bloco, em torno da defesa soberana das águas, especialmente dos recursos transfronteiriços, como elemento motriz para o desenvolvimento sustentável dos sócios. Entretanto, com a assinatura do Acordo do Aquífero Guarani, parece delinear-se um “MERCOSUL Azul” que tratará precipuamente dos recursos hídricos subterrâneos transfronteiriços (ROSA, 2011, p.72). Portanto, o que o autor prenuncia é a capacidade de que, por meio da governança em âmbito regional, sejam possíveis consideráveis e necessários avanços para o tema, uma vez que

Em outras palavras, mais do que um regime para o Sistema do Aquífero Guarani, o MERCOSUL tem a oferecer ao aprofundamento do manejo do aquífero a organicidade e a visibilidade de suas reuniões; o dinamismo de seus foros de lideranças sociais, de organismos da sociedade civil, de trabalhadores, de empregadores e parlamentares; e a experiência historicamente acumulada na atuação internacional em bloco e no uso da integração como ferramenta de defesa do desenvolvimento e de outros interesses comuns aos quatro países (ROSA, 2011, p.72).

Contudo, apesar de apresentar as potencialidades tanto para a integração quanto para o recurso em si de se levar o SAG para ser gerido nessa esfera, o autor reconhece que certas limitações tornam crítico o avanço da questão, sendo a primeira delas ponto de convergência entre diversos autores, que é a predominância da lógica comercial e econômica do bloco, pois embora esta não anule as iniciativas dentro do MERCOSUL para tratar de questões de meio ambiente, permite uma continuidade rumo a resultados mais concretos para o tema (ROSA, 2011; HOCKSTETLER, 2003; MORAES; MORAES; MATTOS, 2012; SANTOS, 2016).

De acordo com Rosa (2011), somente a partir dos anos 2000, com a assinatura e a ratificação pelos países do Acordo Quadro de Meio Ambiente do MERCOSUL, a temática

ambiental ganhou mais especificidade e a hídrica conseqüentemente, já que se encontra contemplada nesse Acordo, mas isso só foi possível devido ao fato de o bloco passar por mudanças decorrentes da inserção de pautas negociadoras de caráter mais social em seu âmbito com a ascensão de governos progressistas nos países membros do MERCOSUL a partir dos anos 2000. Esse momento permite a semente do chamado “MERCOSUL Azul”, pois se dá maior ênfase às assimetrias entre os países sobre questões que vão além das econômicas.

O autor, inclusive, diz que iniciativas como o FOCEM poderiam influenciar na estratégia ambiental do MERCOSUL, uma vez que os modestos recursos financeiros e humanos seriam obstáculos para uma governança ambiental regional robusta, algo que o FOCEM poderia ajudar a converter. O Foro Especializado Migratório (FEM), por sua vez, poderia se focar na capacitação técnica e profissional de mão-de-obra para analisar, holisticamente, as políticas e gestões de recursos hídricos. O desconhecimento prévio acerca do SAG, também retardou a criação de mecanismos voltados para a questão hídrica no bloco, uma vez que o conhecimento só se revela a partir do PSAG (ROSA, 2011, p. 75).

Por fim, o artigo 12 do Acordo do Aquífero Guarani seria o cerne da questão da gestão integrada dos recursos hídricos transfronteiriços, pois delinea um regime sub-regional para esses recursos, que viabilizaria formalmente o “MERCOSUL Azul”. Segundo Rosa (2011), o MERCOSUL se apresentaria como uma esfera privilegiada de ação política sub-regional para os mais diversos temas.

Mais do que motor intergovernamental, o MERCOSUL se caracterizaria por ser um processo de coordenação e de harmonização de políticas regionais, ou seja, seria uma instância na qual é possível o debate e a prospecção de políticas, com o objetivo de gradualmente torná-las harmônicas. Ainda assim, Rosa (2011) percebe que, apesar do avanço representativo que foi o Acordo do Aquífero Guarani, inclusive em consonância com o Acordo Marco de Meio Ambiente, o “MERCOSUL Ambiental” ainda é incipiente dentro do projeto integracionista e os recursos hídricos, dada sua reconhecida interface com outras áreas, poderiam ser agente de mudança desta realidade.

O Acordo do Aquífero, então, responderia a um duplo desafio, o de facilitar futuramente a cooperação entre os países para as questões ambientais que surjam e o de atuar nos foros internacionais para recursos hídricos. Ademais, este demonstra em nível internacional que é possível a defesa sub-regional de forma inovadora dos interesses de cada um dos sócios fundadores (ROSA, 2011).

3.7 Conclusão parcial

Não se pode deixar de notar que o PSAG significou uma importante iniciativa de cooperação que abrangeu os mais diversos setores políticos, acadêmicos e técnicos de todos os países detentores do Aquífero Guarani, assim como o Acordo do Aquífero Guarani foi precursor em basear-se na Resolução 63/124 da Assembleia das Nações Unidas. Verificou-se nas correspondências entre as embaixadas dos países signatários do Acordo, a preocupação e papel propulsor que os estudos do CDI para aquíferos transfronteiriços internacionais teve na iniciativa por parte dos países de realizar um arranjo internacional que garantisse a soberania de uma reserva estratégica como o Aquífero Guarani para os países detentores.

O papel uruguaio foi o de impulsionar essa iniciativa, uma vez que o país é menor em relação ao demais e também possui um menor montante da reserva hídrica. A Argentina demonstrou a preocupação com a criação de um foro para solução de controvérsias e em evitar possíveis danos ao Aquífero, conforme visto em sua versão para o Acordo do Aquífero Guarani, o que pode ser explicado pelo conflito das madeiras com o Uruguai. Já o Brasil demonstrou ser elemento que dificultou o processo (SANTOS, 2015), pois se mostrou reticente e pouco flexível na formulação do Acordo do Aquífero Guarani, o que levou a cinco anos de paralisação para que se fechasse o texto desse marco e ele fosse assinado. A soberania frente à possibilidade de interferência pelos demais membros do Acordo quanto às formas de utilização (SANTOS, 2015), algo que impactaria nos interesses econômicos do país, levou à postura do governo brasileiro de ressalva em relação a esse documento internacional, o que é representativo da visão tradicional para meio ambiente brasileira.

O resultado final da redação do Acordo é o de um texto pouco vinculante, ainda que se pautasse nas normas do direito internacional aplicáveis, que afirma, primordialmente, a soberania dos titulares quanto à reserva hídrica subterrânea, ambíguo quanto à possibilidade de uma gestão compartilhada e demasiadamente amplo, pois aborda em seus artigos a criação de uma instância para solução de controvérsias, mas afóra a afirmação de que esta ocorrerá no âmbito do Tratado da Bacia do Prata, pouco se detém em aprofundar o tópico, bem como quando se aborda a questão sobre o que significaria o prejuízo sensível que possa ser causado ao Aquífero Guarani por um país e que afete as demais partes, não especificando o que pode ser considerado um prejuízo sensível. O texto apresenta clara vinculação aos princípios com a documentação elaborada pelo CDI, mas todas as questões são colocadas de forma vaga.

Em relação à possibilidade de um “MERCOSUL Azul” é perceptível que, no momento em que o Acordo do Aquífero Guarani foi assinado e elaborado, durante os anos 2000 houve

influência do período de pautas progressistas na nas agendas dos governos regionais, bem como de aparente renovação nas agendas e nos desenhos das instâncias de integração regional.

Um novo espaço de governança para a gestão de recursos hídricos, como Rosa (2011) via o MERCOSUL após a assinatura do Acordo do Aquífero Guarani, só seria possível se houvesse uma maior robustez do tratamento para esse tema no âmbito do bloco, algo que parece pouco provável, uma vez que, conforme visto até o momento, as instâncias ambientais pouco avançaram do estágio embrionário, assim como, as assimetrias e perfil soberanista presente no bloco nublam qualquer possibilidade de instrumentos e princípios que norteiam o “MERCOSUL Azul”.

4 OS DESDOBRAMENTOS DO ACORDO DO AQUÍFERO GUARANI

Este capítulo tem como objetivo expor como se deu o processo de ratificação do Acordo do Aquífero Guarani nos países signatários, considerando os desdobramentos dessa ratificação desde 2010 até o presente momento. Esta análise pretendeu verificar se houve alguma mudança perceptível desde a ratificação e, principalmente, por meio de entrevistas realizadas com deputados que estiveram envolvidos com a aprovação dessa matéria, observar como se deu esse processo, se estaria em construção uma gestão compartilhada entre os países para o Aquífero e qual o papel do MERCOSUL nessa equação, uma vez que é objetivo fundamental dessa dissertação compreender se o MERCOSUL poderia se apresentar como instância responsável por uma gestão compartilhada do Aquífero Guarani.

Para este capítulo foram utilizados os pareceres dos relatores da matéria nos Congressos Nacionais, as notas taquigráficas das sessões de aprovação do Acordo nos Congressos Nacionais da Argentina, do Uruguai e do Brasil, em que o Acordo já se tornou Decreto Legislativo 52/2017 e seguiu para ratificação do Executivo. No caso paraguaio, a ratificação ainda não ocorreu, tendo sido apenas aprovado no Senado e a aprovação ainda está tramitando no Congresso Nacional. Ao que tudo indica, pelo acompanhamento da matéria tanto no país, quanto em reuniões recentes do PARLASUL, sua ratificação logo deverá ocorrer.

Para que pudesse se estabelecer uma análise do processo de como a matéria vem sendo tratada dentro dos países, foi feita uma breve análise de como os recursos hídricos e, mais especificamente, as águas subterrâneas são tratadas em cada um dos países e se, de acordo com os planos de recursos hídricos recentes dos países, esse tratamento mudou de alguma forma. Ademais, são apresentadas as pautas recentes do PARLASUL que têm tratado do tema.

No que se refere às entrevistas realizadas, que foram essenciais para que se pudesse rastrear o caminho da ratificação, foram selecionados parlamentares que estiveram envolvidos no processo de ratificação do Acordo do Aquífero Guarani, se não como relatores, aqueles que dentro do MERCOSUL têm se demonstrado ativos nas discussões sobre os recursos hídricos e sobre o Aquífero. As questões foram elaboradas após a leitura das notas taquigráficas da aprovação nos Congressos Nacionais dos países, do parecer dos relatores e demais documentações que auxiliaram na reconstituição dos processos de ratificação.

Na Argentina, foi realizada entrevista com a deputada Julia Perié do Partido Solidario, que havia participado das discussões sobre os recursos hídricos dentro do PARLASUL. A deputada participou ativamente do 1º Foro Regional sobre Diretrizes para Garantir o Direito à Água, realizado entre os dias 21 e 23 de agosto de 2017 e do 2º Foro Regional sobre Diretrizes

para Garantir o Direito à Água, realizado em 13 de dezembro de 2017. No que se refere especificamente ao Aquífero Guarani, junto com outros parlamentares argentinos, assinou uma recomendação ao CMC, em novembro de 2017, para declarar o Aquífero Guarani patrimônio natural do MERCOSUL, assim como, durante o 1º Foro Regional sobre Diretrizes para Garantir o Direito à Água, participou de sessão sobre a possibilidade de declarar o Aquífero Guarani estratégico para o direito humano à água e o desenvolvimento do MERCOSUL.

Já no Brasil, foram realizadas entrevistas com o deputado Chico Alencar, do Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), o qual elaborou o relatório favorável à aprovação do Acordo do Aquífero Guarani na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, da Câmara dos Deputados brasileira; e com a senadora Ana Amélia, do Partido Progressista (PP), relatora favorável à aprovação no Senado. Também foi realizada entrevista com Luiz Amore, atual assessor internacional da Agência Nacional das Águas, que foi Secretário Geral do PSAG.

No Uruguai foi realizada entrevista com o senador Rúbén Martínez Huelmo, do Frente Amplio, que foi o relator do Acordo do Aquífero Guarani na Câmara dos Deputados. O senador também participa ativamente do PARLASUL desde 2006 e exerceu recentemente o cargo de presidente dessa instância. Por fim, no Paraguai, foi realizada entrevista com o deputado Ricardo Canese, do Movimiento Popular Tekojoja, que foi participante dos 1º e 2º Foro Regional de Diretrizes para Garantir o Direito à Água, estando presente na sessão que colocou o Aquífero Guarani estratégico para o direito à água. O deputado foi deputado diretamente eleito no Parlasul e realizou publicações e participa de discussões referentes à Bacia do Prata, Hidrovias e Hidroelétricas da região e ocupou o cargo de vice-Ministro de Minas e Energia.

Desde agosto de 2017 tentou-se contato sem resposta com os deputados do PARLASUL Lilián Galán, do Uruguai, que tem participado das discussões sobre recursos hídricos e ratificação do Acordo do Aquífero Guarani e José Arocena, ativo deputado uruguaio do parlamento regional para as questões referentes aos recursos hídricos; Amanda Núñez, responsável por informar o PARLASUL sobre o trâmite do Acordo no Paraguai; os deputados argentinos, que têm se mostrado muito ativos nas discussões e recomendações para água no parlamento mercosulino: Lilia Puig; Ana María Corradi, Jorge Taina e Guillermo Carmona, relator da matéria na Câmara dos Deputados; no Brasil, buscou-se contato com o atual vice-prefeito de São Paulo, Bruno Covas, relator do Acordo na Comissão de Defesa Nacional e Relações Exteriores; Rodrigo de Castro, relator da matéria na Comissão de Minas e Energia; Celso Russomano, representante na aprovação do texto do Acordo pela representação brasileira do PARLASUL e Julio Thadeu da Silva Kettelhut, coordenador geral do departamento de

recursos hídricos. Também se tentou contato com os ministérios de meio ambiente e órgãos competentes para os recursos hídricos na Argentina e Uruguai. Nenhum deles respondeu às inúmeras tentativas por e-mail e por meio de ligações aos gabinetes, para que se estabelecesse contato.

4.1 Os processos de ratificação

O processo de ratificação de um ato internacional é um momento importante, pois é quando o ato passará a ter validade entre as partes envolvidas (AQUINO, 2010). Inicialmente, o órgão competente por realizar as negociações e assinaturas de atos internacionais é o Poder Executivo, no papel do Ministério das Relações Exteriores. O Ministro das Relações Exteriores auxilia o Presidente da República não só na formulação da política exterior, mas na manutenção dos instrumentos responsáveis pelas relações com outros Estados e organizações, entre outros atores internacionais. Uma vez que o ato é assinado, por determinação constitucional ele deve passar pela aprovação do Congresso Nacional. Então é escrita uma Exposição de Motivos, que pode ser entendida como um documento no qual o Ministro das Relações Exteriores explica as razões que levaram à assinatura de determinado ato e solicita ao Presidente da República que, por Mensagem, ele seja submetido ao Congresso Nacional (MINISTÉRIO DE MEIO AMBIENTE, 2017).

Uma vez que a exposição de motivos é aprovada, o Presidente da República encaminha essa Mensagem ao Congresso, no qual o ato deverá ser aprovado pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, no caso brasileiro e, nos casos da Argentina, do Uruguai e Paraguai, primeiro o ato passa pelo Senado e depois pela Câmara dos Deputados. Portanto, o instrumento internacional é analisado em ambas as casas pelas comissões parlamentares correspondentes. No Brasil, o Acordo do Aquífero Guarani tramitou pelas comissões de Constituição e Justiça e de Cidadania; de Relações Exteriores, e de Minas e Energia. Nos demais países percebe-se que o ato passou pelas comissões de Relações Exteriores e temas ligados ao meio ambiente e água.

Para que se compreendam os desdobramentos do Acordo do Aquífero Guarani e o funcionamento de uma gestão compartilhada foi necessário analisar como esse marco reverbera no plano nacional dos Estados Parte, uma vez que o seu texto afirma o “ (...) domínio territorial das partes sobre o SAG” (ACORDO DO AQUÍFERO GUARANI, 2010), com base em suas respectivas disposições constitucionais, legais, bem como em conformidade com as normas de direito internacional aplicáveis ao recurso. “Além disso, as partes exercem em seus respectivos territórios o direito soberano de promover a gestão, o monitoramento e o aproveitamento sustentável dos recursos hídricos do Sistema Aquífero Guarani” (ACORDO DO AQUÍFERO

GUARANI, 2010). Portanto, um exame dos arcabouços jurídicos para as águas subterrâneas é primordial para que se possa pensar em como gerir essa reserva em plano regional. Entretanto, é preciso evidenciar a relação de condicionalidade entre a ratificação de todos os países signatários para o início da gestão, de fato.

4.1.1 Argentina

A organização federal argentina fundamenta-se na Constituição Federal, que garante às províncias uma série de competências que não são repassadas ao governo federal, esse é o caso dos recursos naturais de seus territórios, entre os quais se encontra a água. Deve-se lembrar que a água ultrapassa as fronteiras criadas pelo homem e a gestão integrada de seus usos e diferentes funções é primordial.

Com base em seus aspectos técnicos, políticos, econômicos e sociais, a partir de 1999 os atores vinculados à gestão hídrica das províncias iniciaram um diálogo para conformar um delineamento comum hídrico. Em 2003 foi assinado o *Acuerdo Federal del Agua*, o qual contém os *Principios Rectores de Política Hídrica de la Argentina*. Também se criou o Conselho Hídrico Federal (COHIFE), que, segundo seu artigo 3, pode ser descrito como “(...) personalidad jurídica de derecho público y como instancia federal para la concertación y coordinación de la política hídrica federal y la compatibilización de las políticas, legislaciones y gestión de las aguas de las respectivas jurisdicciones, respetando el dominio originario que sobre sus recursos hídricos les corresponden a las provincias” (SISTEMA DEL ACUÍFERO GUARANÍ, 2011), enquanto a *Subsecretaría de Recursos Hídricos de la Nación*, constitui-se como órgão executor dos planos de trabalho do COHIFE (SISTEMA DEL ACUÍFERO GUARANI, 2011), .

Os *Principios Rectores de Política Hídrica* são referências para incorporação das jurisdições em normativas locais, entre elas a de fazer das bacias hidrográficas unidade de gestão. Porém, houve um ponto de inflexão

(...) a partir de la modificación de la Constitución Nacional en 1994 y en especial con la incorporación del art. 41 el que expresamente incorpora el derecho a un ambiente sano y pone en cabeza de la nación el dictado de normas de presupuestos mínimos de protección ambiental y a las provincias las necesarias para complementarlas sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales, de allí que le corresponde al congreso nacional legislar sobre principios básicos de protección ambiental (KLOSTER, 2017).

A partir dessa mudança foram sancionadas diversas leis de orçamento mínimo, como “Ley 25688 denominada Régimen de Gestión Ambiental de Aguas, la que establece los presupuestos mínimos ambientales para su preservación, aprovechamiento, utilización y uso

racional; como también para la cuenca hídrica superficial y los comités de cuencas hídricas” (KOSTLER, 2017). O Conselho Federal de Meio Ambiente assegura a proteção mínima ambiental, mas ainda são da jurisdição local os requisitos mais elevados de seus territórios.

Sendo as águas subterrâneas circunscritas às províncias, as principais províncias que possuem o Aquífero Guarani em seu território são Misiones, Entre Ríos, Córdoba, Corrientes, Chaco e Formosa. Segundo Julia Perié, deputada do PARLASUR e representante no Congresso Nacional argentino de Misiones, a província está “ (...) enclavada en el corazón del Acuífero y una de las regiones más conscientes, socialmente, del valor estratégico de esta reserva natural de Agua tan importante para la humanidad y que particularmente nuestra región debe administrar y preservar”. Para a deputada o risco de ingerência em uma zona da Triplíce Fronteira é o que mais preocupa essa região.

Alguns exemplos que podem ser dados da descentralização dos marcos jurídicos para a questão são o de Córdoba, que possui a Lei n. 5589 *Código de Aguas para la provincia de Córdoba* e, também, o Decreto n. 415/99 *Normas para la Protección de los Recursos Hídricos Superficiales y Subterráneo*. Já Entre Ríos possui a Lei n. 9.172/1998 de águas que regulamenta o uso até os estudos provinciais acabarem, ao mesmo tempo, a Lei n. 9.678/2006 de *Recursos Termales* “ (...) descentralizó la gestión al separar las aguas termales de la gestión y protección de otros recursos hídricos” (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2009). Por fim, o Instituto de Corrientes afirmou sua jurisdição pelas águas subterrâneas do Aquífero por meio da Lei n. 5.641, em conformidade com o caráter de domínio público da água, tal qual o art. 124 da Constituição Nacional e os artigos n.2339 e n.2340 do Código Civil. Portanto, através de alguns exemplos de cada província, percebe-se uma gama variada de instrumentos jurídicos para lidar com um mesmo recurso (SISTEMA DEL ACUÍFERO GUARANÍ, 2011).

Em 2009, com base nos estudos realizados no PSAG, o *Concejo Federal de Hídrico* organizou delegados das seis províncias do litoral para a formação do *Comité Interjurisdiccional de Cuencas de Aguas Subterráneas*, com o objetivo de unificar os documentos dos comitês de águas superficiais e avançar na gestão integrada do Aquífero Guarani, com os representantes das províncias, sendo considerado um marco o *Programa Nacional de Aguas Subterráneas*. As províncias litorâneas foram as primeiras a conformar a gestão por meio do *Comité Interjurisdiccional de Cuencas de Aguas Subterráneas de Argentina*. Participaram os responsáveis pelos órgãos referentes aos recursos hídricos de Corrientes, Chaco, Formosa, Misiones, Entre Ríos e Santa Fe, integrantes da *Comisión Transfronteriza del Sistema Acuífero Guaraní* (SAG) da região de Concordia – Salto, bem

como representantes da *Subsecretaría de Recursos Hídricos de la Nación* e da chancelaria, ambos da Argentina (ARGENTINA..., 2009).

Kostler (2017), ao apresentar as dificuldades da gestão hídrica, coloca a proliferação de legislações desde o nível internacional até o local, que gera ambiguidades no sistema; o sistema de controle e gestão das águas é complexo e de poder restrito para sancionar e, por fim, aponta para os organismos de coordenação de políticas comuns com ação inexistente.

Apesar dessa complexidade na gestão das águas na Argentina, no dia 27 de julho de 2011 iniciou-se a tramitação do processo de ratificação do Acordo do Aquífero Guarani pelo Ministério de Relações Exteriores. A aprovação da Comissão de *Relaciones Exteriores y Culto* ocorreu no dia 22 de agosto de 2012 (APROBARÓN...,2012) e o parecer favorável à aprovação dessa comissão e da de *Intereses Marítimos, Fluviales, Pesqueros y Portuarios* foi realizado no dia 11 de outubro de 2012, para então ser aprovado pelo Congresso Nacional no dia 31 de outubro de 2012 (BOLETÍN OFICIAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA).

De acordo com a leitura das notas taquigráficas da sessão que tratou, entre diversas matérias, da aprovação do Acordo do Aquífero Guarani, não houve nenhuma discussão acerca da questão, o que, talvez, deva-se ao fato de que, no mesmo dia, foi votado o sufrágio eleitoral a partir dos 16 anos de idade na Argentina, questão que vinha provocando certa polêmica no país. Essa discussão, que resultou na aprovação do sufrágio, estendeu-se até as 23 horas. Logo após, as demais 20 pautas que deveriam ser discutidas, entre elas o Acordo do Aquífero Guarani, foram citadas e votadas de uma única vez, sem oposições e com todos os votos afirmativos (ARGENTINA, 2012). Uma vez sancionada no dia 31, no dia 23 de novembro de 2012 foi promulgada a Ley n. 26.780, mediante o Decreto n. 2218/2012.

A partir do texto do deputado Guillermo Carmona, com base no Acordo do Aquífero Guarani, além do uso racional, equitativo e sustentável e da troca de informações dos países sobre obras e aproveitamento desse recurso, está prevista a criação de uma comissão responsável por coordenar a cooperação entre as partes integrantes do SAG; a lei 26.780 garante o uso e gestão soberana da Argentina sobre o recurso; também deve ser ressaltado que naquele momento a

Subsecretaría de Recursos Hídricos y el Consejo Hídrico Federal, se encuentra en ejecución el Plan Nacional Federal de Aguas Subterráneas de la Argentina, encarándose entre otras actividades, las acciones de monitoreo del Acuífero Guarani(...), la implementación del Sistema de Información común en los cuatro países del Sistema Acuífero Guarani (SISAG), y el mantenimiento de actividades técnicas em el área del Proyecto Piloto Concordia (Argentina) - Salto (Uruguay). (ACUÍFERO GUARANÍ...,2013).

4.1.2 Brasil

O processo de ratificação de um acordo internacional no Brasil culmina quando após a aprovação congressual, a ratificação se materializa em um Decreto Legislativo, que é assinado pelo Presidente do Senado e publicado no Diário Oficial da União; quando publicado o Decreto Legislativo de aprovação, o Executivo deve promulgá-lo, via decreto assinado pelo Presidente da República e referendá-lo pelo Ministro das Relações Exteriores (MINISTÉRIO DE MEIO AMBIENTE, 2017). Segundo Aquino (2010), o ato internacional é incorporado no ordenamento jurídico brasileiro como lei ordinária.

No caso de acordos internacionais que tratam de temas relacionados ao meio ambiente, a análise desses documentos leva em consideração os dispositivos legais e ordenamentos jurídicos nacionais que determinam as competências e atribuições dos entes federados. O federalismo brasileiro arquiteta a divisão de responsabilidades e é fonte de autonomia dos governos federal, estadual, distrito federal e municipal.

No Brasil, ainda que entre os países detentores do Aquífero, este seja o país com regulamentações mais avançadas, as águas subterrâneas ainda carecem de normas mais específicas. Até que se tivesse a Política Nacional de Recursos Hídricos, de 1997, que não trata de forma clara das águas subterrâneas, o tratamento da questão hídrica estava circunscrito ao Código das Águas, instrumento de 1934.

No que se refere especificamente às águas subterrâneas, a Constituição Federal de 1988 as inclui entre os bens dos estados, no artigo 26, inc. I. Porém, se forem utilizadas apenas as legislações estaduais, a proteção jurídica das águas subterrâneas - especialmente as transfronteiriças, como o Sistema Aquífero Guarani - não é suficiente para que se gere a compatibilidade necessária.

Segundo Villar (2010) no campo da competência material, a Constituição Federal, por meio do artigo 21, XIX, firmou como competência da União a instituição do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, bem como a responsabilidade pelo delineamento dos critérios de outorga de seus direitos de uso. Em relação à competência formal, ou seja, referente ao poder de legislar sobre a matéria, de acordo com o artigo 22, IV da Constituição Federal, a União é detentora da competência privativa para legislar sobre águas. “O parágrafo único, desse artigo, permite, por meio de Lei Complementar, que os Estados legislem sobre a água, contudo tal dispositivo não foi regulamentado” (VILLAR, 2010, não paginado). A autora continua desfazendo a comum confusão entre

(...) as competências para legislar em matéria de águas (...) e administrar as águas na vertente ambiental, pois nesse caso, tem-se a competência comum de todos os entes federados para proteger o meio ambiente (art. 23) e a competência concorrente da União, Estados e Distrito Federal para legislar sobre a defesa dos recursos naturais (art 24) (VILLAR, 2010, não paginado)

A Constituição Federal também foi responsável por determinar o domínio das águas, entre União e Estados, sendo da União os lagos, rios e quaisquer correntes de água que se encontrem em terrenos de seu domínio, banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, de acordo com o artigo 20, inciso III. A partir da Constituição Federal de 1988, as águas subterrâneas deixam de ser bens privados e independentemente de sua constituição, elas são pertencentes ao Estado.

Há no caso brasileiro uma controvérsia no tratamento das águas subterrâneas, pois deve-se ter em mente que as águas minerais, termais, gasosas e as águas potáveis de mesa foram classificadas como jazidas minerais, as quais são regidas pelos regulamentos dos recursos minerais do Departamento Nacional de Produção Mineral. Nesse caso, além disso, elas se enquadram como pertencentes à União, de acordo com o artigo 20, inciso IX.

O Código de Águas Minerais (Decreto-Lei nº 7.841/45) as define da seguinte forma: Art. 1º - “Águas minerais” são aquelas provenientes de fontes naturais ou de fontes artificialmente captadas que possuam composição química ou propriedades físicas ou físico-químicas distintas das águas comuns, com características que lhes confirmam uma ação medicamentosa. Art. 3º- Serão denominadas “águas potáveis de mesa” as águas de composição normal provenientes de fontes naturais ou de fontes artificialmente captadas que preencham tão-somente as condições de potabilidade para a região. Percebe-se que a base que permite o tratamento jurídico diferenciado entre essas águas e as águas subterrâneas, é a existência de determinadas características físico-químicas ou por possuírem propriedades medicamentosas (VILLAR, 2010, não paginado).

Caubet (2009), ao abordar o tema das águas subterrâneas no ordenamento jurídico brasileiro, não só afirma que essas águas ainda carecem de legislação mais específica, como aponta a contrariedade entre recurso hídrico ou mineral. Em termos práticos, estabelecer a diferenciação apregoada pelo Código das Águas Minerais não é tão simples e acaba por gerar uma confusão no tratamento dispensado. Villar (2010) traz o exemplo dos municípios de Minas Gerais do Circuito das Águas Minerais, em que as águas de abastecimento público que são classificadas como subterrâneas são tratadas como pertencentes aos estados e sua gestão se dá via Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos e a fiscalização pelo órgão estadual competente; “(...) enquanto a lavra particular tem a mesma água classificada como

mineral, pertence à União, e está sob a regulação do Departamento Nacional de Produção Mineral” (VILLAR, 2010, não paginado)

Em 1997 foi criado o marco referencial para os recursos hídricos no cenário brasileiro, a Política Nacional de Recursos Hídricos, por meio da Lei Federal 9.433/97. A partir desse momento, a gestão dos recursos hídricos deve proporcionar os usos múltiplos das águas, de forma descentralizada e participativa e contar com a participação do Poder Público, comunidades e usuários; nesse modelo, a unidade de gestão passa a ser a bacia hidrográfica. Também mudou a prioridade em situações de escassez, que passa a ser de consumo humano e dessedentação de animais (BRASIL, 1997).

Essa lei também criou o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH), que tem como papel a articulação e a gestão entre União, estados e municípios. O SINGREH está organizado da seguinte forma: no nível nacional conta com a Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano, Conselho Nacional de Recursos Hídricos, como representantes do Ministério de Meio Ambiente, e Agência Nacional de Águas (ANA); no nível estadual, são parte do SINGREH as secretarias estaduais de gestão de águas, órgãos técnicos e o conselho estadual de recursos hídricos. Ademais, o Plano Nacional estabeleceu o plano de recursos hídricos; o sistema de informações sobre recursos hídricos; o enquadramento dos corpos hídricos; a outorga de uso de águas e a sua cobrança (VILLAR,2010).

Villar (2010) cita alguns dos problemas, apesar dos instrumentos e do arcabouço jurídico para as águas subterrâneas, que são o conhecimento técnico limitado sobre os aquíferos, como o próprio PSAG evidenciou e o caráter oculto das águas subterrâneas, o que leva ao esquecimento de serem contempladas nas políticas públicas. Somada ao ainda pouco conhecimento técnico, a legislação conflitua e a ausência de um marco federal para águas subterrâneas são fatores que levam a grandes desafios na gestão desse bem dentro do território brasileiro, que tem nos estados a principal instância de tutela jurídica. Também se deve ressaltar que no Plano Nacional as bacias são colocadas como unidade de gestão, mas nem sempre as águas subterrâneas estão vinculadas às bacias, como é o caso das águas confinadas.

Por fim, uma questão importante é o fato de que o plano de bacia provê instrumentos e diretrizes políticas de gestão, mas não é capaz de impor obrigações vinculantes aos municípios e demais entes federativos no uso do solo, o que gera preocupação dos demais países detentores com a contaminação do Aquífero Guarani no território brasileiro, onde se têm grande incidência de zonas de recarga. O SINGREH, por exemplo, não possui o poder de impor ou punir os municípios que não acatem o conteúdo dos planos de bacia em seus ordenamentos territoriais.

Por meio da Resolução CNRH nº 91/2008, houve a tentativa de traçar procedimentos gerais para o enquadramento dos corpos de água superficiais e subterrâneas, entretanto, a falta de estudos de impacto, de técnica e conhecimento não permitem a utilização desse instrumento para as águas subterrâneas. Os comitês de bacias ainda estão circunscritos, em grande medida, às águas superficiais.

Para o controle da exploração das águas subterrâneas foram previstos a outorga e a cobrança pelo uso dos recursos hídricos. Embora a lei permita a cobrança pela extração das águas subterrâneas, cabe aos comitês determinarem tais valores, o que ainda não foi feito na maioria dos casos. O número de pedidos de outorga tem aumentado, contudo ainda está longe de fornecer um quadro confiável dos padrões de exploração das águas subterrâneas no Brasil. Além disso, é necessária a determinação do volume da recarga, bem como a definição de critérios que considerem a relação dessas águas com as águas superficiais (VILLAR,2010).

Portanto, para sintetizar e concluir essa complexa questão das águas subterrâneas no ordenamento jurídico brasileiro, de acordo com Rebouças (1994), há certa contrariedade no ordenamento jurídico do país no que se refere aos aquíferos, pois a Constituição de 1988 os coloca sob a guarda dos estados, enquanto a Política Nacional de Recursos Hídricos de 1997, os coloca sob tutela da União, além dessas águas estarem também inseridas no âmbito de, pelo menos, mais de um ente da Federação. Para Villar (2010), o fato dessas águas se encontrarem em competências concorrentes e comuns, é algo e recorrente no federalismo, que evita situações nas quais o poder para determinada questão fique concentrado em uma só instância. Esse fato, então, deveria auxiliar na proteção de reservas como o Aquífero Guarani.

A Constituição de 1988 apregoa que as águas subterrâneas, de maneira geral, são bens públicos a serem aproveitados mediante outorga, concedida por entes estaduais. Esse fato poderia ser problemático no caso, por exemplo, do SAG, o qual está presente em 8 estados que no Brasil. Todavia, a reserva é considerada “intercomunicável a longas distâncias” (SANTOS,2015, p.42), ou seja, apesar de o Aquífero Guarani se tratar de uma formação de grandes proporções, cada região tem suas próprias características hidrodinâmicas (SANTOS, 2015), não sendo demasiadamente problemática essa descentralização de uso. As águas transfronteiriças, por sua vez, estão subordinadas às leis criadas pela União, mas isso não impede que os estados de criar leis no tocante à disciplinar a matéria.

Somente no caso das águas minerais a outorga é dada pelo Departamento Nacional da Produção Mineral. Esse fato gera embaraço sob ponto de vista legal, pois cria impasse quanto às obrigações dos entes federados com as águas subterrâneas. A situação dificulta uma gestão

integrada para esse bem, uma vez que as águas minerais possuem inter-relação hidrodinâmica com outros corpos de águas subterrâneos ou superficiais, os quais têm suas outorgas dada pelos estados e não pela União como a água mineral. Portanto, certas ações descentralizadas podem ser conflitantes no que tange as águas minerais e os demais corpos hídricos que possam estar ligados a ela (SANTOS,2015).

Além dessa complexidade jurídica, um aspecto que afetou a incorporação do Acordo do Aquífero Guarani no Brasil foi a própria morosidade do processo de ratificação. O Acordo foi assinado em 2010, mas a aprovação da representação brasileira do PARLASUL só ocorreu em 6 de novembro de 2015, ocasião na qual o Acordo foi despachado para aprovação das Comissões de Minas e Energia; de Constituição e Justiça e de Cidadania; e de Defesa Nacional e Relações Exteriores.

A Comissão de Minas e Energia aprovou o Acordo por unanimidade e sem discussão, em dezembro de 2015. Segundo o relator Rodrigo de Castro trata-se de matéria “(...) relevante e trata adequadamente a exploração racional e sustentável dos recursos hídricos do Sistema Aquífero Guarani, do qual o Brasil faz parte, preservando a soberania das decisões de nosso país e fomentando a colaboração e o entendimento com nossos vizinhos” (BRASIL, 2015, não paginado)

Também a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania aprovou o Acordo em 23 de agosto de 2016, com todos os votos favoráveis e sem discussão da matéria O relatório preconiza “ (...) o Sistema Aquífero Guarani como um recurso hídrico transfronteiriço que integra o domínio territorial soberano das quatro Partes, que deverão exercê-lo de acordo com as disposições constitucionais e legais e de conformidade com as normas de direito internacional aplicáveis” (BRASIL,2015, não paginado). Também foi ressaltada a necessidade do intercâmbio de informações sobre práticas de gestão e do desenvolvimento de projetos comuns, bem como a formação de uma Comissão que deve coordenar a cooperação entre as partes. (BRASIL,2015).

A última comissão na qual o Acordo passou por aprovação foi a Comissão de Defesa Nacional e Relações Exteriores, em 30 de novembro de 2016, com todos os votos afirmativos e sem discussão. A pauta havia sido retirada 3 vezes de discussão nos meses anteriores, mas sem justificativa aparente, de acordo com leituras das notas taquigráficas. Os motivos dessa postergação não puderam ser verificados porque os envolvidos não aceitaram ser entrevistados.

O último passo, foi a aprovação pelo plenário da Câmara dos Deputados, em fevereiro de 2017; a matéria foi aprovada com todos os votos favoráveis e redação do relatório final a

cargo do deputado Chico Alencar. Apenas o deputado Adelmo Carneiro Leão justificou seu voto ressaltando a importância de uma reserva como o Aquífero, mas logo a discussão converteu-se em debate entre parlamentares sobre o *impeachment* de Dilma Rousseff.

O Acordo então passou para o Senado, que o aprovou no dia 2 de maio de 2017. O relatório da senadora Ana Amélia ressalta que a “ (...) institucionalidade do Acordo sobre o Aquífero Guarani (...) é constituída no âmbito do Tratado da Bacia do Prata, e não do Mercosul”, em explicação do artigo 15 do Acordo; finaliza afirmando que

o Acordo destaca-se pela institucionalização de um regime quadripartite de harmonização da gestão, monitoramento e aproveitamento sustentável dos recursos hídricos do Sistema Aquífero Guarani (...)destina-se a constituir um marco fundamental da cooperação regional em matéria ambiental (BRASIL,2017)

Na seção de análise do relatório da senadora, ao mesmo tempo em que se destacou o princípio da soberania e gestão com base em normas do direito internacional de cada país, foi ressaltado que

O instrumento internacional em apreço fixa, assim, as bases de uma política comum, a ser desenvolvida pelos países signatários, voltada à preservação dos recursos hídricos do Aquífero Guarani. (...) Por se tratar de um sistema único de águas do subsolo profundo, sua conservação e defesa contra agentes contaminantes depende, obviamente, da ação coordenada dos Estados Partes. Tal política comum leva em conta a realidade da disponibilidade de água no planeta e tem como fundamento a tomada de consciência global quanto à necessidade da criação de regimes jurídicos para o desenvolvimento sustentável e a gestão compartilhada de aquíferos transfronteiriços (BRASIL,2017)

(...) [n]a leitura do texto do Acordo resulta clara a vontade das Partes em assentar outros dois princípios fundamentais e, também, o desejo de que estes possam ser aplicados não de forma antagônica, mas complementarmente. De um lado, o princípio da gestão compartilhada, com a permanente troca de informações e a realização de consultas quanto aos projetos que afetam direta ou indiretamente o Aquífero Guarani. De outro, o princípio do exercício da soberania quanto à utilização de seus recursos hídricos (BRASIL, 2017)

A questão parece dúbia no relatório e busca ser sanada com base na troca de informações sobre obras sensíveis, informações e cooperação, mas, ainda assim, após a leitura do relatório, percebe-se que certos pontos do Acordo são vagos e permitem interpretações, por vezes, conflitantes.

Após a aprovação no Senado, ainda falta uma etapa a ser cumprida, segundo entrevista com o deputado Chico Alencar “Em maio deste ano o Senado aprovou o Acordo do Aquífero Guarani, transformando no Decreto Legislativo 52/2017. Agora, o projeto segue para o

Executivo, que deve avaliar sua ratificação, fato, que até o momento, não temos informação de ter acontecido” (ALENCAR, 2017).

Nas entrevistas realizadas com o deputado e a senadora Ana Amélia, foi perguntado o porquê do longo espaço para a discussão da matéria e ratificação do Acordo do Aquífero Guarani. Chico Alencar afirmou que foram 5 anos (de 2010 até 2015, quando a matéria adentrou as três comissões da Câmara) que o Acordo ficou parado no Executivo, mas afirmou que a lentidão no caminho entre o Executivo e o Legislativo é “ (...) uma caixa preta e costuma acontecer com muitos acordos internacionais. Especula-se que depende muito do interesse do governo em uma dada conjuntura ou até mesmo a boa vontade” (ALENCAR, 2017).

Entretanto, o deputado afirmou que são praticamente inexistentes os atos internacionais enviados ao Legislativo no mesmo ano que são firmados, eles são “ (...) raríssimos, na amostra de 1.492 mensagens presidenciais contendo compromissos internacionais, enviadas ao Congresso no período 1988 – 2017. O que se constata é que as avenças internacionais levam, quando o percurso é rápido, de dois a três anos Não são raros os casos daqueles que demandam mais de dez ou vinte anos” (ALENCAR, 2017). Já Ana Amélia disse que os acordos internacionais são “ (...) um processo que envolve muitas instâncias de diferentes áreas, inclusive dos países signatários. Esse processo envolvendo o Aquífero Guarani, por exemplo, chegou ao Senado no dia 21 de fevereiro deste ano” (AMÉLIA, 2017)

Também foi questionado ao deputado as razões da ausência de discussão em relação à matéria nas comissões e nos plenários. Chico Alencar explicou que se deve a um “Acordo de Procedimento nesta Comissão [Constituição, Justiça e de Cidadania] adotado já há um bom tempo: não havendo divergências entre os parlamentares em que [sic] Projetos de Decretos Legislativos de acordos internacionais, eles são aprovados em Bloco, sem discussão” (ALENCAR, 2017). Ademais, a senadora afirmou “Quando os acordos internacionais chegam ao Plenário, depois de passarem pelas comissões, eles geralmente são aprovados sem maiores percalços, por consenso” (AMÉLIA, 2017).

4.1.3 Paraguai

A Constituição Nacional de 1992 faz referência à matéria quando afirma o direito do cidadão paraguaio de habitar um ambiente saudável e ecologicamente equilibrado. Já o Código Civil, dos artigos 2004 a 2014 refere-se às águas “riberas de los ríos el régimen natural de las aguas” (SARTORI, 2010, p.297). Quanto às águas subterrâneas, estas são citadas de forma muito geral. Assim como nas demais legislações dos países signatários do Acordo, o artigo

1898 estabelece como de domínio público dos Estados os rios em que correm canais naturais e as águas subterrâneas.

Así queda establecido el dominio del Estado Paraguayo en particular sobre las aguas subterráneas que se encuentren dentro de sus límites lo que permite establecer pautas para concretar su conservación y aprovechamiento sostenible (SARTORI, 2010, p.297).

Foi somente no ano de 2007 que se aprovou a Lei 3239/2007 *de los Recursos Hídricos del Paraguay*, com o objetivo de regulamentar uma gestão sustentável e integral para as águas “ (...) cualquiera sea su ubicación, estado físico o su ocurrencia natural dentro del territorio paraguayo, con el fin de hacerla social, económica y ambientalmente sustentable” (PARAGUAY, 2007). Já no Capítulo II, artigo 3 a. fica estabelecido “Las aguas, superficiales y subterráneas, son propiedad de dominio público del Estado y su dominio es inalienable e imprescriptible” (PARAGUAY,2007). Ademais, o acesso à água é colocado como satisfação de uma necessidade básica e é um direito humano, o qual deve ser garantido, tanto quantitativamente, quanto qualitativamente pelo Estado, sendo seu uso primordial ao consumo humano.

A bacia hidrográfica, nessa legislação, também é vista como unidade de gestão. A gestão deve se dar de forma descentralizada, participativa e com a perspectiva de gêneros. A Política Nacional

(...) incluye expresamente a los acuíferos como recursos hídricos, estableciendo que los recursos son un bien finito y vulnerable, y que poseen un valor social, ambiental y económico, como así también que el Estado paraguayo posee la función intransferible e indelegable de la propiedad y guarda de los recursos hídricos nacionales (SARTORI,2010, p.298).

Entre os objetivos da Política Nacional dos Recursos Hídricos está a exigência de preservação desses recursos perante a contaminação e degradação, levando em consideração os efeitos do enfoque sistêmico nas bacias, que engloba as áreas de recarga dos aquíferos (PARAGUAY,2007). O Capítulo III do documento traz as definições de vários conceitos como aquíferos¹⁵, águas subterrâneas¹⁶.

15 Acuífero: Unidad geológica subterránea de estructura permeable que permite el almacenamiento y movimiento apreciable del agua a través de los materiales que la constituyen. Se compone de una o más capas subterráneas de roca o de otros elementos geológicos saturados que tienen la suficiente porosidad y permeabilidad como para almacenar y transmitir aguas subterráneas en cantidades aprovechables mediante pozos y nacientes (PARAGUAY,2007)

16 Agua subterránea: Agua o recurso hídrico que se encuentra bajo la superficie de la tierra (PARAGUAY,2007).

No Capítulo IV, artigo 8, define-se que a gestão de recursos hídricos compartilhados com outros países será regida por tratados, acordos internacionais aprovados, ratificados e em vigência, sendo a gestão nacional deste recurso acordada com o cumprimento das obrigações firmadas perante a comunidade internacional, “Con ello reafirma el espíritu de actuar conforme la normativa internacional, apoyando el desarrollo de la cooperación internacional y buena vecindad” (SARTORI, 2010, p.298).

O Capítulo VIII refere-se ao Regime Legal Ambiental dos Recursos Hídricos e evidencia que as normas de dano ambiental prevalecem sobre qualquer outra e privilegia a declaração de áreas protegidas nas zonas nascentes de água, recarga de aquíferos e zonas necessárias para regulamentação dos cursos das águas. Fica sob tutela da *Secretaria del Ambiente* (SEAM) a determinação de todos os cursos de água e delimitação das zonas de recarga dos aquíferos, assim como de áreas restritas ao uso de águas subterrâneas.

Apesar desse ordenamento jurídico que poderia facilitar a incorporação do Acordo do Aquífero Guarani no Paraguai, este não foi ainda ratificado porque o período em que o Acordo tramitava nas instâncias decisórias do país, coincidiu com a crise político- institucional paraguaia, que resultou na sua suspensão temporária do MERCOSUL em 2012.

Desde o início de seu mandato, o Presidente Lugo enfrentava uma maioria contrária ao seu governo no Congresso Nacional, o que gerava constante instabilidade e dificuldade na sua governabilidade. O estopim da crise se deu em razão do enfrentamento entre forças policiais e militares paraguaias e grupos de sem-terra, que resultou em 17 mortes. Em processo sumário de *impeachment*, o presidente foi acusado de 5 crimes pela Câmara dos Deputados: uso indevido de quartéis militares; de invadir as terras na região de Ñacunday; confronto em Curuguaty; insegurança no Paraguai e assinatura do Protocolo de Ushuaia II, como substituição ao Protocolo de Ushuaia.

A Câmara dos Deputados foi a primeira a aprovar, em poucas horas, no dia 21 de junho de 2012, o início do processo de impedimento, com 76 votos. No dia seguinte, foi julgada e aprovada pelo Senado a destituição de Lugo, com 39 votos. Todo o processo ocorreu em pouco mais de 24 horas e foi alvo de considerável repercussão internacional, uma vez que as organizações latino americanas desconfiaram da legalidade do processo de *impeachment* e condenaram a decisão de destituição de Lugo.

Em 29 de junho de 2012, durante a 18ª Reunião do Conselho Mercado Comum, ficou determinada pelos chefes de Estado dos países membros do bloco a suspensão da participação do Paraguai dos órgãos deliberativos do MERCOSUL, até que a ordem democrática fosse

restabelecida naquele país. A decisão estava pautada no Protocolo de Ushuaia, que em seu artigo 1 frisa o comprometimento dos Estados Partes em manter vigentes as instituições democráticas, condição fundamental para o desenvolvimento da integração regional (SANTOS; SANTOS, 2015).

O Acordo do Aquífero Guarani havia sido enviado ao Congresso Nacional com relatório favorável à aprovação do Ministério das Relações Exteriores em 07 de janeiro de 2011. O relatório ressaltava o espírito cooperativo do Acordo, além de frisar as dimensões geográficas e a necessidade de um marco regulatório para a reserva compartilhada, algo que não existia até então. A soberania, a troca de informações e o uso racional, equitativo e sustentável, também foram destacados.

No dia 07 de junho de 2012, o Senado aprovou o Acordo do Aquífero Guarani e no dia 14 do mesmo mês, a matéria foi enviada para a Comissão de *Ecología, Recursos Naturales y Medio Ambiente*. Contudo, a mudança na situação paraguaia dentro do bloco parece ter sido a justificativa para que o processo de ratificação fosse suspenso, pois apesar de não ter sofrido críticas antes, em 14 de agosto de 2012 o Congresso Nacional, rejeitou o Acordo do Aquífero Guarani, sem que houvesse justificativa (PARAGUAY, 2012)

Em resposta ao jornal no período, o deputado César López, que assinou o documento, afirmou que o artigo 8 do Acordo, referente a intercambio de informação, estudos, atividades e obras que contemple o aproveitamento sustentável do Aquífero era uma "(...) quebranta el principio de soberanía y autodeterminación de los pueblos", uma vez que "(...) el Paraguay realiza una cesión de derechos de su libertad de disponer de sus recursos hídricos" (PARAGUAY, 2012).

Recentemente, o PARLASUL buscou intervir na questão da ratificação do Acordo, considerada crucial para o tratamento devido desse recurso, sendo assim o parlamento do MERCOSUL se dirigiu diretamente ao Congresso paraguaio. A deputada Amanda Núñez justificou, então, o motivo da rejeição com o argumento de que "(...) este proyecto coincidió con un momento político en el cual Paraguay estaba excluido del MERCOSUR, razón por la cual fue rechazado en este momento" (ACUÍFERO GUARANÍ..., 2017). Atualmente, o Acordo foi aceito pelo Senado e aguarda a aprovação da Câmara dos Deputados.

4.1.4 Uruguai

O artigo 47 da Constituição Nacional uruguaia de 2004 considera o meio ambiente saudável e o acesso à água como direitos humanos fundamentais. O Uruguai já contava com o Código das Águas de 1979, além de outros importantes marcos para a questão como *Ley de*

Conservación de Suelos y Aguas n. 15.239, de 1981; *Leyes de Medio Ambiente*; Nº 16.170 de 1990; n. 16466 de 1994 sobre Impacto Ambiental, n.17283 del 2000 de Proteção Ambiental; a *Ley de Riego* n.º16.858 de 2001. Outros decretos sobre a matéria foram *Prevención de la Contaminación de las Aguas* de 1979; *Sanciones por Contravención al Código de Aguas* de 1999 e referente ao Aquífero Guaraní, o Decreto Nº 214/00 de 2000 *Plan e gestión del Acuífero Guaraní* (SARTORI, 2010, p.299)

Em 2009, o Uruguai fixou sua Política Nacional das Águas, de acordo como os *Principios Rectores de la Política Nacional de Aguas*, do inciso II, artigo 47 da Constituição da República. Já no artigo 4 estabelece como de domínio público as águas superficiais, pluviais e subterrâneas e, logo após, conceitua diversos tipos de água, entre elas, as águas subterrâneas¹⁷. Em seu artigo 5, estabelece que o plano diz respeito à gestão, serviços e usos da água, sendo de responsabilidade *do Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente* propor ao Executivo a Política Nacional das Águas (URUGUAY,2009). Além disso, estabelece que a “ (...) gestión sustentable de los recursos hídricos compartidos con otros Estados deberán[sic] promoverse estrategias de coordinación y cooperación internacional y, en particular, que son las personas jurídicas estatales las únicas que pueden prestar en forma exclusiva y directa, los servicios públicos de agua potable y saneamiento” (SARTIORI, 2010, p. 301).

No Capítulo II, artigo 8, assim como os demais marcos aqui analisados, coloca a bacia hidrográfica como unidade de gestão descentralizada e sustentável, sendo a prioridade de uso para consumo humano e “Los demás usos se determinarán teniendo en cuenta las prioridades que se establezcan por regiones, cuencas hidrográficas y acuíferos” (URUGUAY,2009). No tocante aos instrumentos que constituem a Política Nacional de Águas, os planos deverão levar em consideração os critérios das bacias e aquíferos e seus múltiplos usos.

Por fim, no artigo 29 menciona que os aquíferos, ao estabelecer os *Consejos Regionales de Recursos Hídricos*, promoverão e coordenarão a formação de comissões de bacias e aquíferos que permitam dar sustentabilidade à gestão local dos recursos naturais e administrar potenciais conflitos. O Decreto 214/00 de 2000 complementado pelo n. 295/01 de 2001 aprovou o *Plan de Gestión del Acuífero Infrabasáltico Guaraní*, com o objetivo de regulamentar sua exploração em nível nacional.

17 Aguas subterráneas: todas las aguas que se encuentran bajo la superficie del suelo en la zona de saturación y en contacto directo con el suelo o el subsuelo(URUGUAY, 2009).

Em 2017, o Uruguai aprovou o primeiro Plano Nacional de Águas, com um guia que orienta a sua gestão até 2030. O Plano oferece um amplo diagnóstico dos recursos hídricos no país, traz prospecções e desafios, além de linhas de ação organizadas em 10 programas e 30 projetos específicos. O Plano foi iniciado em 2010, como instrumento da Política das Águas e contou com apoio acadêmico, técnico, de vários organismos como o Sistema Nacional Ambiental, a comissão de bacias e aquíferos, a cooperação internacional, entre outras frentes. Foi criado um sistema com informações compiladas de recursos hídricos, o que levou à geração de informações, até então inexistentes, de bacias, águas subterrâneas e mudança climática (URUGUAY...,2017).

Por meio da análise das legislações nacionais dos países signatários do Acordo do Aquífero Guarani, é perceptível que há uma acentuada assimetria no tratamento dispendido às águas subterrâneas, ainda que algumas diretrizes no tratamento dado aos recursos hídricos sejam semelhantes, como a unidade de gestão ser a bacia hidrográfica, a gestão descentralizada, a ênfase em modelos inclusivos e o uso de tecnologias serem priorizados; ainda assim, os desafios internos para uma maior robustez são evidentes, bem como a ausência de qualquer parâmetro para além da possibilidade de cooperação no tratamento de recursos que transbordem os limites nacionais.

O Acordo do Aquífero Guarani foi aprovado pela *Asesoría de Política Comercial* do Ministério de *Economía y Finanzas*, em outubro de 2012, seguindo em novembro do mesmo ano como projeto de lei para a Assembleia Geral, com mensagem explicativa sobre o projeto. Na mensagem, conta em seu preâmbulo com explicação sobre as dimensões físicas da reserva e seu caráter transfronteiriços, o que levou à busca por um marco regulatório entre seus titulares no MERCOSUL, mas o texto afirma “Asimismo el presente Acuerdo no es intemo del MERCOSUR, sino que constituye un Tratado Multilateral hecho independientemente de la Unión” (URUGUAY,2012). O caráter político-social também é ressaltado, pois se expressa o caráter estratégico de uma reserva como essa em um cenário no qual a água é fonte de preocupação, o que torna premente a necessidade de um marco regulatório que garanta a soberania dos titulares perante essa reserva hídrica subterrânea de enormes proporções. O Acordo foi aprovado pela Comissão de *Asuntos Internacionales* do Senado, em março de 2012, com texto explicativo de seus artigos e seguiu para a Câmara dos Deputados, onde foi aprovado em junho de 2012.

O Uruguai foi o único dos quatro países titulares a debater a matéria na Câmara dos Deputados quando colocada em pauta para discussão. O relator, Rubén Martínez Huelmo, em

sua fala favorável à aprovação, frisou o papel precursor do Uruguai em considerar a água como um direito humano fundamental, por meio de mudança constitucional em 2004. Ao seguir o debate, a questão da soberania e valor da reserva foi destacada pelo deputado Trobo, que também participou explicando a matéria em discussão, colocando todos os pontos, inclusive aqueles em aberto, do texto do Acordo

Es indudable la importancia del Acuerdo que estamos tratando; tiene que ver, básicamente, con la soberanía nacional; con el acuerdo en relación al ejercicio de la soberanía en un bien compartido, como es el Acuífero Guaraní y, como ocurre con la legislación internacional, a los países pequeños como el Uruguay los provee de un beneficio que los iguala con los grandes (...) es notorio que Uruguay va a compartir un recurso nada más y nada menos que con los dos países más grandes de América del Sur (URUGUAY, 2012).

O deputado também chamou a atenção para a questão da gestão entre os países, muito provavelmente para o conflito das papeleiras com a Argentina “Con alguno de ellos tenemos inconvenientes, precisamente, con respecto a la administración conjunta de bienes mutuos, y por ello es necesario que este Acuerdo, tras el objetivo que persigue, provea las seguridades necesarias para que el Uruguay haga valer sus derechos” (URUGUAY, 2012) mas logo após, afirma que os artigos referentes ao uso racional, equitativo e sustentável sanavam a questão. Entretanto, o deputado Trobo traz alguns adendos sobre artigos que não são claros, como o 8, o 9 e o 10 sobre troca de informações técnicas, estudos e obras sensíveis na reserva; segundo ele, o artigo “(...) no implica de ninguna manera que ese procedimiento pueda tener carácter suspensivo de las obras que hayan sido encaradas” (URUGUAY, 2012).

Porém, o deputado Trobo evidencia dois pontos que não estão suficientemente fechados no Acordo do Aquífero Guarani: a ausência de parâmetros legais, no caso de uma exploração abusiva ou contaminação por um dos países à reserva. Neste caso, o deputado sugere que deveria ser futuramente incluído algo que fosse ao encontro dos artigos 42 e 43 do Tratado entre Argentina e Uruguai de 1975 que estabelece alguma forma de responsabilização "Cada Parte será responsable, frente a la otra, por los daños inferidos como consecuencia de la contaminación causada por sus propias actividades o por las que en su territorio realicen personas físicas o jurídicas"(URUGUAY,2012). O outro ponto colocado era sobre o artigo 19 do Acordo do Aquífero Guarani, que diz respeito ao mecanismo de soluções de controvérsias, que era muito vago e concluía

Reitero que una tiene que ver con la responsabilidad por los daños causados al Acuífero y quiénes deben asumirla y otra con la necesidad de una rápida negociación y aprobación de los términos del sistema de arbitraje para asegurar a Uruguay, sobre cuyos intereses debemos velar, en particular porque es el más pequeño de los países que comparten el Acuífero Guaraní y solo puede confiar en el derecho internacional

y en el cumplimiento de sus normas, la defensa de sus derechos soberanos (URUGUAY,2012).

Então, o deputado José Carlos Cardoso pediu a palavra e disse que essa aprovação era um tema muito importante para que se fizesse como na aprovação dos demais atos internacionais, em que apenas o relatório era lido e todos votavam favoravelmente; o deputado colocou sua preocupação com o fato de o Brasil ser o maior detentor do recurso e de seus estados abrigarem as zonas de recarga do Aquífero Guarani. Segundo o deputado, a inexistência no Acordo do Aquífero, de bases consistentes para um mecanismo de solução de controvérsias também era algo preocupante, pois “La última controversia que tuvimos la recordamos bien: fue por el Río Uruguay em oportunidad de la aplicación del tratado sobre el uso de sus aguas, y terminamos en La Haya, en una discusión muy compleja para nuestro país, cuyas consecuencias todavia arrastramos” (URUGUAY,2012). O deputado Trobo logo enfatizou que o Executivo, no papel da chancelaria, seria notificado sobre a necessidade de um protocolo adicional ao Acordo nesse sentido e o deputado Huelmo leu os artigos de 15 a 19, demonstrando que essa questão não estava de todo aberta, mas esse mecanismo seria tratado e instaurado dentro do arcabouço jurídico do Tratado do Prata, no CIC.

A discussão teve continuidade após recesso e o deputado Vásquez demonstrou preocupação com o uso e a legislação brasileira acerca das águas subterrâneas e, mais especificamente, do Aquífero Guarani, nas zonas de recarga, pois havia uma grande assimetria entre as legislações uruguaias e brasileiras nessa questão. O deputado Caram, em continuidade ao ponto levantado por Vásquez, advogou favoravelmente à aprovação e ressaltou uma visão, por vezes, segundo ele, equivocada do Brasil, que usa a televisão como forma de atingir em massa uma conscientização, desde crianças até adultos sobre o meio ambiente, os recursos hídricos e o Aquífero Guarani, lembrando que a Rio+20 seria no Brasil e que o país havia sido erroneamente estigmatizado por não preservar seu meio ambiente em prol do crescimento. Logo após, o Acordo foi votado e aprovado.

Por meio das notas taquigráficas, ficou perceptível a importância da questão da soberania e da titularidade desse Acordo no cenário internacional, bem como a ressalva em relação à grande porção do recurso estar situada no Brasil e do mecanismo de solução de controvérsias amplo disposto no Acordo do Aquífero Guarani, levando em consideração o conflito anterior com a Argentina.

Em entrevista realizada com o deputado Huelmo, além de lembrar que o Acordo foi feito com o intuito de garantir a soberania desse recurso entre seus titulares, assinalou que “(...)

es menester recordar que organismos internacionales de crédito llegaron a plantear la posibilidad que los acuíferos fueran garantía de eventuales préstamos” (HUELMO, 2017) e não foi alvo de resistência, ou objeção durante suas negociações, trâmite e aprovação nas duas casas do Congresso. Em relação ao mecanismo de solução de controvérsias e conflito com a Argentina, o deputado ressaltou que as negociações do Acordo e o conflito das papeleiras ocorreram simultaneamente, mas foram distintos, pois “En definitiva el conflicto era un asunto muy definido y referido al Tratado de Límites del Rio Uruguay entre Argentina y Uruguay; plasmar la soberanía de los países firmantes sobre el Acuífero Guaraní y llegar a conformar obligaciones y derechos supranacionales de control medioambiental, etc., era otro muy distinto” (HUELMO, 2017).

Porém, o deputado Huelmo não deixou de enfatizar que o mecanismo de solução de controvérsias só será posto em prova, quando o Acordo entrar em vigor, ou seja, quando todos seus participantes ratificarem, sendo inclusive para o Brasil, detentor da maior porção do Aquífero, uma responsabilidade “*mayúscula*” (HUELMO, 2017). Quanto às garantias do Uruguai, o deputado afirmou que, embora o Acordo seja precursor em buscar entre os países regulamentação e preservação do Aquífero, isso não é garantia de que futuramente, não haja inserção novas demandas no marco. Inclusive, citou a iniciativa do país, em dezembro de 2017, na qual o Câmara dos Deputado aprovou, por unanimidade, projeto de lei que proíbe por quatro anos o *fracking*¹⁸, técnica controversa de fraturamento hidráulico, que visa a extração de hidrocarbonetos. O mesmo projeto também visa a criação de uma Comissão de avaliação científica e técnica que possa averiguar a aplicação desta prática no território uruguaio, o que, segundo Huelmo, garantirá novas seguranças ao Aquífero.

4.2 Desdobramentos e gestão compartilhada

Os países fundadores do MERCOSUL, conforme visto na seção anterior, demonstraram consideráveis avanços em suas políticas hídricas, mas desde a assinatura do Acordo do Aquífero Guaraní, afora o caso uruguaio, que incorporou um decreto referente ao Aquífero antes mesmo das iniciativas de cooperação internacional, pois data de 2000, muito pouco se avançou na criação de instrumentos que pudessem lidar com as águas subterrâneas, especialmente as transfronteiriças. Seria, então, esperado que houvesse algum avanço dentro dos quadros de

18 “ A tecnologia de extração de gás está embasada em processos invasivos da camada geológica portadora do gás, por meio da técnica de fratura hidráulica, com a injeção de água, areia e substâncias químicas, podendo ocasionar vazamentos e contaminação de aquíferos de água doce que ocorrem das camadas que se busca alcançar” (SCHEIBE, 2013).

instâncias regionais, principalmente no MERCOSUL, instância que sediou a assinatura do marco para o Aquífero Guarani, pois

O tamanho e o potencial impressionam [do Aquífero Guarani], assim como os problemas decorrentes da falta de regulamentação de sua exploração, ampliados pelas várias jurisdições envolvidas. Vislumbra-se, portanto, a necessidade de unificar e definir uma legislação específica para evitar a contaminação e a super exploração e garantir o uso racional de suas águas (BRASIL,2017)

O MERCOSUL não possui uma política própria no domínio das águas, apenas alguns textos legais internacionais na temática ambiental, contudo, estes não possuem caráter imperativo sobre os Estados parte. Acordos ou tratados referentes aos recursos hídricos, como da Bacia Amazônica ou do Prata, por vezes são adotados como guia para mediar as interações entre os países e se tornam referência normativa para o MERCOSUL (Oliveira, 2013; OLIVEIRA et. al, 2016); no caso do Aquífero Guarani, não só o Tratado da Bacia do Prata é base para o Acordo, como a solução de controvérsias se insere no âmbito do CIC e não do MERCOSUL; se estivesse em âmbito mercosulino

(...) representaria excelente oportunidade dotá-lo de regras e aparatos institucionais capazes de torná-lo fórum hábil para resolver conflitos também em matéria ambiental(...) a governança e a gestão compartilhada das bacias hidrográficas e dos sistemas aquíferos transnacionais ainda não foi efetivamente implementada no âmbito do Tratado de Assunção(ALMEIDA; CASTRO; RIBEIRO, 2015 ,p.383)

O Tratado da Bacia do Prata do qual os países do SAG fazem parte e no qual o Aquífero se encontra, buscava institucionalizar o sistema dessa bacia, com o objetivo do desenvolvimento harmônico e da integração física, resume Haín (2016), em síntese do texto do Tratado, que visava certa conformidade jurídica para a questão, bem como faz referência ao uso múltiplo e equitativo, tal qual o marco do Aquífero Guarani e o CIC “(...) es el encargado de promover, coordinar y seguir la marcha de las acciones multilaterales que contribuyan al objetivo general del Tratado” (CICPLATA *apud*, HAÍN, 2016, P.10).

A exploração do Aquífero e a regulação demonstram independência, ainda que o Acordo tenha sido assinado e ratificado por parte dos signatários e sua gestão efetiva dependa de atores do sistema internacional nacional e subnacional, ou seja, de mecanismos mais amplos de gestão, mas trata-se, segundo afirmativa dos deputados entrevistados nos países signatários do Acordo, de um tratado multilateral, fruto da iniciativa diplomática dos países, não se encontrando vinculado especificamente ao MERCOSUL.

Desta forma, o Acordo possui instrumentos de gestão compartilhada e solução de controvérsias amplos; por sua vez, possui interpretação dúbia, uma vez que busca ampliar as

ações concertadas para conservação, preservação com base na integração e cooperação mas, ao mesmo tempo, afirma a soberania e a gestão soberana do recurso (ACORDO DO AQUÍFERO GUARANI, 2010).

Deve-se destacar que as legislações nacionais, em especial a argentina e a brasileira são demasiadamente descentralizadas, com falta de articulação entre as diversas instâncias provinciais e estaduais, municipais e técnicas, ou seja, internamente, mesmo após o reconhecimento de necessária atenção para esse recurso compartilhado, os desafios nacionais, em matéria de recursos hídricos, principalmente subterrâneos, ainda são grandes. O Brasil, maior detentor e usuário da reserva, e o Paraguai, ainda não concluíram a ratificação do Acordo do Aquífero Guarani, o que dificulta uma visão clara de como ocorrerá a gestão, de fato.

O Uruguai criou um centro de monitoramento para o Aquífero (URUGUAI., 2012) e, em 2013, por meio do Decreto n. 183/013, o país instituiu a criação de uma Comissão do Aquífero Guarani, como órgão assessor do Conselho Regional de Recursos Hídricos do Rio Uruguai, seguindo o seu Plano Nacional de Águas de 2009. A auditoria realizada entre 2011 e 2013 para a reserva e o decreto referente ao Aquífero de 2000, são iniciativas que demonstram o interesse do país, ainda que a porção uruguaia desse recurso seja pequena (URUGUAY, 2013).

Os demais membros signatários do Acordo do Aquífero Guarani demonstraram mudanças visíveis no tratamento dispensado na gestão do Aquífero durante o período de realização do PSAG, no qual uma série de estudos para a reserva foram realizados e as legislações hídricas desses países foram aprimoradas; entretanto, o mesmo não se pode dizer no período posterior à assinatura do Acordo, em que não se percebe nenhuma ação concreta ou mudança no tratamento voltado à reserva, para além do que já era realizado antes do marco de 2010.

4.3 MERCOSUL, uma gestão compartilhada para o Aquífero Guarani?

Nos últimos anos, apesar dos recursos hídricos e, especialmente o Aquífero Guarani, terem sido pauta recorrente no PARLASUL, ainda há incerteza de que a instância de integração regional seja palco para o desenvolvimento da gestão do Aquífero Guarani, não só pela falta de bases concretas nessa direção no texto do Acordo, mas, também, pela visão dos deputados que vêm trabalhando nessa instância com a temática hídrica.

Os recursos hídricos são, conforme já foi evidenciado, tema de interesse do PARLASUL, no tocante ao Aquífero Guarani: em um primeiro momento foi criada a Comissão para o Estudo, Análise e Comparação das Legislações Nacionais Recursos Hídricos entre 2007

e 2009, que tinha como intuito contribuir para o consenso do texto do Acordo do Aquífero Guarani; em 2016, após seis anos desde a assinatura do Acordo do Aquífero, os parlamentares colocaram entre suas pautas a discussão sobre os trâmites para a ratificação desse Acordo (ACUIFERO GUARANÍ...,2016). Em 2017, o Aquífero não só foi parte dos dois Foros Regionais sobre Diretrizes para Garantir o Direito à Água, como, durante o 1º Foro, o Aquífero Guarani foi considerado por especialistas e deputados, já que os foros foram organizados pelo PARLASUL, como “(...) bem valioso e estratégico para a América do Sul” (ACUIFERO GUARANI..., 2017), dada a importância da água para a saúde e economia. Segundo a deputada argentina Ana Corradi relatou sobre as discussões, é “(...) relevante incorporá-lo neste primeiro foro regional sobre a água como direito humano” (ACUIFERO GUARANI..., 2017).

O deputado paraguaio Ricardo Canese manifestou o temor da ingerência, que também está expresso na fala de outros deputados, conforme será explicado à frente; segundo ele, “Nosso papel é garantir que esta verdadeira riqueza privilegiada, que é o Aquífero Guarani, sirva para promover direitos e impulsar um desenvolvimento que seja para todos os nossos povos e não para algumas grandes empresas” (PROPUESTA..., 2017). Canese ainda afirmou sua defesa para a formulação de uma legislação comum entre os quatro países, com o objetivo de proteger e regulamentar o Aquífero. Segundo o escrito argentino do livro “Aquífero Guarani: nosso ouro branco”, de Gustavo Rojana, o Acordo foi feito em um contexto diferente do atual, no qual os governos estão mais afinados à abertura para o capital estrangeiro, o que pode se constituir em ameaça ao SAG (PROPUESTA..., 2017)

Ainda em 2017, os parlamentares argentinos Ana María Corradi, Mario Metazza, Fernanda Gil Lozano e a parlamentar uruguaia Lilián Galán apresentaram a proposta de Recomendação que busca declarar o SAG "Patrimonio Natural del MERCOSUR”, com o objetivo de continuar a desenvolver estudos e modelos que “(...) profundicen los métodos de intervención disponibles a los Estados para hacer frente a peligros que amenacen o afecten directamente al Sistema Acuífero Guaraní”(ACUIFERO GUARANÍ..., 2017); ademais, “(...) proponen el diseño y una gestión de política integral encaminada a reconocer y velar por la protección, conservación y revalorización del Sistema Acuífero Guaraní, mediante proyectos y actividades pertinentes(ACUIFERO GUARANÍ...,2017).

No mesmo mês em que a proposta de considerar o Aquífero patrimônio natural foi feita, foram adicionados reforços à finalização dos processos de ratificação do Acordo do Aquífero Guarani; durante a LI Sessão Ordinária do PARLASUR, as parlamentares Lilia Puig, da

Argentina, e Amanda Nuñez, do Paraguai, falaram à TV PARLASUR sobre a Proposta de Declaração referente ao Acordo do Aquífero Guaraní, de autoria do argentino Jorge Taiana. Foi afirmado que falta ao Paraguai ratificar o Acordo e os deputados do parlamento regional buscavam “(...) dirigirnos directamente al Congreso paraguayo a los fines de indagar lo que estaba pasando, porque es un Tratado muy importante de defensa de una fuente de agua que es vital para todos nuestros países”, disse Lilia Puig (ACUIFERO GUARANÍ...,2017).

Amanda Nuñez, como representante paraguaia, explicou que a recusa paraguaia em ratificar o Acordo devia-se ao momento de instabilidade política do país em 2012, que o levou a ser suspenso do MERCOSUL, mas agora o Acordo já havia passado pelo Senado e estava pendente de aprovação na Câmara dos Deputados e afirmou “Vamos a hacer fuerza nuevamente para que salga de los Diputados, sea ley, y la podamos incluir entre las herramientas del MERCOSUR” (ACUIFERO GUARANÍ...,2017).

Todas essas propostas feitas pelo parlamento mercosulino nos últimos anos demonstram o interesse do MERCOSUL em tratar desse recurso. São perceptíveis nas falas dos deputados argentinos, uruguaios e paraguaios o interesse em habilitar o Acordo enquanto instrumento para tratar do Aquífero, mas deve ser ressaltado que, ainda que o Senado e Câmara dos Deputados tenham aprovado o Acordo, no Brasil, ele ainda não foi ratificado pelo Executivo, sendo curiosa a falta de representatividade parlamentar brasileira nas várias iniciativas do PARLASUL para o Aquífero, recurso que está, em sua maioria, no território brasileiro.

4.3.1 Gestão compartilhada e percepções parlamentares

Por meio de questão feita aos parlamentares envolvidos no debate e ratificação do Acordo do Aquífero Guaraní nos quatro países signatários, percebe-se no texto do Acordo o precedente para uma gestão compartilhada desse recurso que é vista, de fato, como necessária. O deputado Ricardo Canese, que também está em defesa de uma legislação comum para o tratamento do Aquífero, afirmou que esse recurso exige uma gestão compartilhada e ainda colocou a possibilidade de se iniciar a questão por meio da comparação com outro caso, pois o Paraguai possui experiência na exploração de recursos compartilhados entre Itaipú e Yacyretá:

(...) deberíamos tomar en cuenta los aspectos trascendentes y convenientes de ambas experiencias de explotación hidroeléctrica para que, con las diferencias del caso y buscando salvar los aspectos inconvenientes detectados, se puedan aplicar a un manejo o gestión compartida del acuífero Guaraní(CANESE, 2017).

A deputada argentina Julia Perié afirmou a necessidade de um compromisso que vá além das conjunturas políticas de cada governo e disse ser cabal o intercâmbio de informações sobre

obras e atividades que estejam relacionadas ao Aquífero para uma gestão conjunta, algo que já era preocupação desde a formulação do Acordo, quando foi proposta a cláusula de obrigatoriedade de cada país em informar às outras partes sobre qualquer obra que estivesse sobre o aquífero, mas, após a recusa brasileira, passou a valer no texto final o artigo 11 que determina a notificação apenas de obras que tragam prejuízo sensível à reserva (AQUÍFERO GUARANI, 2010).

Chico Alencar afirmou que a troca de melhores práticas é o fulcro de uma gestão compartilhada entre os países, mas em sua fala transparece a preocupação com a soberania em uma gestão, pois frisou que o Aquífero é um “(...) recurso hídrico transfronteiriço que integra o domínio territorial soberano das quatro Partes. Elas deverão administrá-lo de acordo com as disposições constitucionais e legais e de conformidade com as normas de direito internacional aplicáveis” (ALENCAR, 2017), mas sempre com base no uso racional, sustentável, respeitando a dever de não causar prejuízos sensíveis a esse recurso.

Para a senadora brasileira Ana Amélia, “(...) o acordo traz a obrigação de cooperação para se garantir o uso dos recursos sem prejuízos aos projetos e empreendimentos executados em conformidade com o direito internacional”, com ênfase na transparência, facilitação de troca de informações, entrega de dados técnicos e de dados sobre impactos ambientais nas atividades e obras no SAG. Para a senadora a “(...) gestão compartilhada é, portanto, um importante desafio, que exigirá contínua participação das autoridades responsáveis por esse tema nos respectivos países do MERCOSUL” (AMÉLIA, 2017).

Entretanto, como frisou o deputado uruguaio Rúben Martínez Huelmo, o Acordo é um instrumento de boa-fé, mas ainda é longo o caminho a ser percorrido, sendo fundamental, em um primeiro momento, que todos os países o ratifiquem, pois “(...) el Acuerdo no puede funcionar mientras un país como Brasil no lo ratifique, por lo que la responsabilidad de Brasil es mayúscula” (HUELMO, 2017).

Quanto ao MERCOSUL como instância para uma gestão compartilhada, esse ponto não é consensual, pois ao mesmo tempo que Julia Perié frisa a necessidade de participação parlamentar, no caso do PARLASUL isso é imprescindível, pois é preciso que se

“(...) forme parte de dicha instancia multipartita de gestión. Esto debido a que entendemos el Parlasur como “La Voz de Los Pueblos” y, en un tema tan delicado como el del Acuífero, es imprescindible que los pueblos que la comparten tengan acceso a la información, además de voz y voto en las decisiones”, pois tal ambiente cooperativo seria importante por “(...) razones de índoles culturales de profunda raigambre que excede la fría valoración técnica y el criterio político siempre urgente. Es decir, nuestros pueblos originarios, nuestras culturas cooperativas y mestizas, nuestras necesidades de cuidado y preservación del medio ambiente deben formar

parte de dicha instancia”, ou seja, o tema traria diretriz para um maior aprofundamento de relações entre as partes. (PERIÉ, 2018).

Ricardo Canese defende a criação de um órgão específico, pelos quatro países e que vise administrar com base na proteção, evitar contaminação, exploração e uso abusivo do Aquífero Guarani. Essa proposta parece semelhante à de Chico Alencar, de criar “(...) instância/órgão multilateral com o objetivo de coordenar e disseminar as informações acerca do aquífero, bem como o compartilhamento de informações, expertises, pesquisas e tomadas de decisão”(ALENCAR, 2017), que, ainda frisou, como Canese durante o 1º Foro Regional sobre Diretrizes para Garantir o Direito à Água e em sua entrevista, a preocupação com governos de viés neoliberal, a ameaça das multinacionais e a visão restrita da água enquanto mercadoria, sendo necessário assegurar a sustentabilidade desse recurso subterrâneo para além das diretrizes meramente econômicas.

Já a senadora Ana Amélia colocou como base para a gestão compartilhada a presença das instituições relacionadas ao meio ambiente dos países signatários como elementos de influência na gestão sustentável do Aquífero, pois lembrou que a formulação do Acordo contou com instâncias acadêmicas, técnicas, políticas e civis dos países parte do Acordo e das regiões que o Aquífero abrange em cada país; a institucionalidade, em referência ao artigo 15 do Acordo.

(...) será constituída no âmbito do Tratado da Bacia do Prata, e não do Mercosul. É prevista a criação de uma Comissão integrada pelos quatro países signatários do acordo, encarregada de coordenar a cooperação entre elas para o cumprimento dos princípios e objetivos dessa convenção (AMÉLIA, 2017).

Para Ana Amélia, a flexibilidade deve ser prioridade para que a gestão ocorra da forma mais equilibrada possível, “(...) o funcionamento dessa gestão compartilhada dependerá prioritariamente dos órgãos dos poderes Executivos de cada um dos países signatários do Acordo do Aquífero Guarani” (AMÉLIA, 2017). Canese também não vê no MERCOSUL uma instância exequível de gestão, pois “Dejar al aquífero Guaraní a la administración general del MERCOSUR no es conveniente, pues seguirá tan desatendido como hasta ahora; debe constituirse un ente tetra nacional específico mediante tratado o acuerdo también tetra nacional. En los términos expresados anteriormente creo que para una más” (CANESE, 2017).

4.4 Conclusão parcial

Algumas considerações referentes aos dados levantados nesse capítulo devem ser feitas. A primeira delas é a ausência de debate sobre a matéria de aprovação do Acordo do Aquífero

Guarani nos Congressos Nacionais da Argentina e do Brasil, além do fato do Paraguai recusar o Acordo como justificativa para uma situação de instabilidade política e o Brasil, que também dentre os países, demorou mais tempo para apresentar esse ato internacional ao Congresso, são pontos demonstrativos de que o meio ambiente ainda é tratado como tema secundário.

Soma-se a esse quadro o fato de que o Brasil, apesar de detentor de maior área do Aquífero Guarani, ter se mostrado ausente nas iniciativas recentes realizadas pelo PARLASUL, de conscientizar e chamar a atenção para esse recurso estratégico da região. Em todas as entrevistas realizadas, os parlamentares demonstram receio em relação à ingerência internacional e ao viés neoliberal predominante sobre a água e sua mercantilização, especialmente o Aquífero Guarani. O deputado Chico Alencar frisou sua preocupação com a instabilidade do atual governo brasileiro e as reformas ambientais que vêm sendo colocadas em curso. Todos esses fatores, somados à dificuldade de comunicação com as instâncias políticas que vêm tratando do Aquífero Guarani em âmbito nacional e regional, demonstram uma visão de temas que saem da esfera estritamente econômica e comercial, como secundários.

Os marcos internacionais para a questão hídrica se mostram presentes nas legislações nacionais, como a visão recente da água enquanto direito humano; a ênfase na sua sustentabilidade, tal qual colocado na Rio-92; tratamento como unidade de gestão das bacias hidrográficas, como está preconizado na Conferência para Água de Dublin e até seu papel econômico predominante nesse mesmo marco, ainda assim é importante ressaltar que a água é vista como bem de domínio público em todas as legislações, ainda que as assimetrias e disparidades entre as regulamentações se façam presentes.

Deve-se ressaltar, de acordo com Santos (2015) que a Argentina e o Brasil são semelhantes no tratamento dispendido às águas subterrâneas, ambas intercalam as atribuições jurídicas para a matéria entre os estados, os municípios e a União, enquanto Paraguai e Uruguai centralizam a tutela para a questão no âmbito da União. O ponto comum aos quatro países é a subordinação dos recursos hídricos às autoridades ambientais.

O Acordo do Aquífero Guarani tem seu texto baseado em diversos marcos internacionais, o que permite presumir que o fato de o Acordo estabelecer que sua institucionalidade estará no âmbito do Tratado da Bacia do Prata e não do MERCOSUL, pode ser fruto da visão apregoada nos marcos internacionais recentes para recursos hídricos, que colocam as bacias como unidades de gestão, inclusive das águas subterrâneas; sendo, então, o Tratado para a Bacia do Prata, na qual o Aquífero Guarani se insere, sua unidade de gestão.

Porém, não se pode desconsiderar a desconfiança de tratar o MERCOSUL como instância possível de gestão.

A preocupação brasileira com a soberania, assim como a da Argentina em relação às informações técnicas sobre obras sensíveis ao Aquífero, a ênfase em todas as falas sobre o Acordo ser um instrumento multilateral e não estar circunscrito ao MERCOSUL são alguns exemplos das barreiras para uma gestão dentro dessa instância de integração regional, mas, como foi afirmado pelo deputado Huelmo, é preciso em um primeiro momento a ratificação de todos os membros do Acordo para que o delineamento de sua gestão se torne preciso

5 UMA ANÁLISE TEÓRICA DO AQUÍFERO GUARANI

O foco desta pesquisa é o sistema de governança regional engendrado no Acordo do Aquífero Guarani, considerando que a negociação deste Acordo permite uma reflexão mais ampla sobre cooperação intergovernamental para o meio ambiente, neste caso para a gestão de recursos naturais transfronteiriços. Como as negociações se deram a partir do processo de integração do MERCOSUL, colocou-se como problema de pesquisa duas perguntas: a integração facilitaria a construção de um sistema de governança para tratar dessa questão? Por outro lado, a construção desse sistema de gestão compartilhada contribui para a consolidação da integração na região?

A análise dos dados coletados mostrou que ambas as respostas são ainda negativas, ou inconclusivas porque, de fato, o sistema não entrou em operação, uma vez que ainda nem todos os países ratificaram o Acordo. A partir dessa verificação empírica, procura-se neste último capítulo refletir sobre a dificuldade de constituir um sistema de governança compartilhada, ainda que no âmbito de um processo de integração.

Essa reflexão está ancorada em teorias de relações internacionais, cujos conceitos de ordem internacional ambiental, regimes e governança serviram de suporte para entender as dificuldades encontradas na construção de uma gestão com ênfase no meio ambiente e, especialmente, nas águas subterrâneas e nos aquíferos transfronteiriços, como é o caso do Aquífero Guarani. A relação entre esses conceitos nos permite compreender do internacional para o regional qual foi a base para que o Acordo do Aquífero Guarani fosse formulado e, também, os parâmetros para o manejo entre os países titulares no momento seguinte a sua assinatura servem também para compreender, com o respaldo desse aporte teórico, o papel que o tema ambiental e, posteriormente, os aquíferos transfronteiriços possuem no cenário internacional, qual a relevância e institucionalização de tal temática nas engrenagens do sistema internacional.

Essa reflexão é ilustrativa da formulação e posterior adoção, pelos Estados parte, do Acordo analisado nessa dissertação. Ademais, mapear o que foi base para esse marco também permite a analisar o espaço que o meio ambiente e os recursos hídricos possuem no âmbito do MERCOSUL e a real possibilidade de o bloco ter elementos de gestão que sejam suficientes para o Aquífero Guarani e que possam servir para um maior aprofundamento da integração mercosulina.

5.1 A Ordem Ambiental Internacional

Ao pensarmos sobre uma mínima ordenação dos eventos ambientais e para água que ocorrem no cenário internacional, o conceito de ordem ambiental internacional traz importantes considerações que se adequam ao escopo desta pesquisa. De acordo com Ribeiro (2001) a ordem ambiental internacional é caracterizada como um subsistema heterogêneo e multipolar do sistema internacional e que conta, em seu interior, com uma série de subsistemas que são fruto de cada documento realizado para a temática ambiental.

Destaca-se que, apesar da predominância dos Estados no sistema internacional, no que se refere aos atores da ordem ambiental, as conferências como a Rio-92 evidenciam que neste caso há uma maior evidência e importância da sociedade civil, ONGs e outras organizações dos mais diversos níveis. O tema ambiental tem sido um motor cada vez mais importante de mobilização da sociedade civil internacional e de agências multilaterais, devido ao reconhecimento de sua relevância estratégica para a vida humana.

Ao nos aprofundarmos, percebe-se que, apesar dessa constante e crescente ênfase na cooperação para que os atos internacionais sejam firmados, os Estados não demonstram, necessariamente, uma vontade em cooperar, por isso, o uso de algumas características do realismo político são úteis para interpretar esse complexo quadro. Apesar de algumas vertentes dessa corrente das Relações Internacionais considerarem o poder militar como elemento crucial que permeia a relação entre os atores do Sistema Internacional, esse ponto não se confirma ao tratarmos da ordem ambiental internacional e, não se pode esquecer, segundo Ribeiro (2001), que o tamanho territorial, a população e os recursos naturais também são importantes espectros do papel militar. Assim como, a formulação de documentos e a realização de conferências também são elementos que constroem as vias armamentistas.

Porém, outros elementos do realismo se fazem presentes na explicação da ordem ambiental internacional, que são a soberania enfatizada nos documentos firmados no cenário internacional e a prevalência dos interesses nacionais. Portanto, em síntese do que foi dito até aqui,

a ordem internacional ambiental é um subsistema internacional que acomoda preservação ambiental, acesso à informação genética e às tecnologias para manipulá-las, controle sobre espécies em extinção e sobre gases emitidos na atmosfera, entre outros aspectos. Nesta acomodação, alguns países perdem poder no sistema internacional e também novas oportunidades surgem (RIBEIRO, 2001, p.37).

Quanto à soberania contida nos documentos ambientais internacionais, apesar de os problemas do meio ambiente serem de origem combinada, antrópica e natural, e não

respeitarem as fronteiras nacionais, a busca pela preservação da soberania e dos interesses nacionais são questões fundamentais para que se compreendam não só os grandes marcos internacionais ambientais aos quais Ribeiro (2001) se refere, mas, também, acordos mais específicos como é o caso do Acordo do Aquífero Guarani. A Declaração de Estocolmo, um dos primeiros documentos referenciais para a questão ambiental e uma das bases para o Acordo do Aquífero Guarani, em seu Princípio 21, apregoa

Em conformidade com a Carta das Nações Unidas e com os princípios de direito internacional, os Estados têm o direito soberano de explorar seus próprios recursos em aplicação de sua própria política ambiental e a obrigação de assegurar-se de que as atividades que se levem a cabo, dentro de sua jurisdição, ou sob seu controle, não prejudiquem o meio ambiente de outros Estados ou de zonas situadas fora de toda jurisdição nacional (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1972, p.6)

Esse mesmo Princípio é o de número 2 da Declaração do Rio de Janeiro de 1992, em referência à Rio-92 (VEIGA, 2017). No Acordo do Aquífero Guarani, em seu artigo 3, fica clara a ênfase na soberania para tratar desse recurso já que “(...) as Partes exercem em seus respectivos territórios o direito soberano de promover a gestão, o monitoramento e o aproveitamento sustentável dos recursos hídricos do Sistema Aquífero Guarani (...)”. Ainda assim, é possível pensar na incorporação desses documentos pelos ordenamentos jurídicos nacionais, pois eles são flexíveis aos processos de adequação interna dos países, portanto, conseguem se conciliar em relação à soberania nacional.

Krasner (2001) ao discutir sobre soberania e sua conceituação ao longo do tempo, evidencia que a soberania é fulcro dos mais variados problemas que atingem os Estados, problemas esses que se relacionam a situações nas quais esses atores internacionais se tornam interdependentes, como o caso do Acordo aqui analisado, que se constitui como uma situação de lógica interdependente, mas o impasse em sua negociação e morosidade para que esse documento internacional entre em vigor tem sua raiz, como colocado por Santos (2015), na salvaguarda da soberania, em especialmente na postura brasileira.

Porém, a preocupação com qualquer ingerência no manejo e titularidade do Aquífero Guarani são elementos claros no texto, apesar de se tratar de uma reserva transfronteiriça, que demanda necessária conformação entre as legislações dos países signatários; o receio de amarras institucionais que, de alguma forma, afetem a soberania nacional, é algo a ser contornado, como fica claro na fala de Chico Alencar em sua entrevista, afirmando que “(...) cada Parte deverá promover a gestão, o monitoramento e o aproveitamento sustentável desses recursos hídricos com base em critérios de uso racional e sustentável” (ALENCAR, 2017).

A relação entre as ideias de soberania e de um bem compartilhado já era pedra angular no Acordo do Aquífero Guarani desde sua formulação como ficou evidente no capítulo desta dissertação acerca das negociações. Tanto a iniciativa uruguaia de firmar um marco para o Aquífero frente ao receio de a Resolução criada pelo CDI; quanto no caso brasileiro quanto ao artigo do Acordo referente ao aviso sobre obras em regiões nas quais o Aquífero está circunscrito são exemplos de defesa da soberania pelos Estados, algo que também foi verificado nas ações brasileiras durante as negociações do Acordo do Aquífero Guarani para postergar sua assinatura.

Ribeiro (2012) frisa, ao tratar da gestão para água e da prevalência da visão clássica de soberania

O exercício da soberania legal internacional permite o estabelecimento de acordos bilaterais ou multilaterais para o uso de recursos hídricos de rios internacionais. Mas é importante frisar: apenas os países que alojam os rios em seus territórios devem participar da gestão dos recursos hídricos. O mesmo vale para aquíferos (RIBEIRO, 2012, não paginado)

A defesa da soberania traz consigo a preservação do interesse nacional, algo que sempre é parte das negociações internacionais, em especial no caso ambiental, no qual muitos países assinam determinados documentos, mas quando conflitantes com determinadas questões internas, leva à não ratificação e à falta de efetividade desses atos internacionais. São exemplares os casos dos Estados Unidos e Japão citados por Ribeiro (2001), nos quais o primeiro não ratificou os documentos produzidos na Convenção sobre Diversidade Biológica e Convenção da Basileia sobre o Controle de Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e seu Depósito e o segundo não ratificou a Convenção sobre Poluição Transfronteiriça de Longo Alcance e o Protocolo de Montreal sobre Substâncias que Destroem a Camada de Ozônio, em Especial na África Probio - Programa Estadual para Conservação da Biodiversidade.

A percepção é que esse complexo cenário traz a cooperação como imperativa, mas os elementos políticos tradicionais realistas ainda se mostram tão arraigados que condicionam a construção da ordem ambiental internacional e de seus subsistemas, colocando-se como um grande desafio explicativo dos contextos globais aos regionais. A questão da soberania e do interesse nacional contidos na ordem ambiental internacional, especialmente no que se refere aos recursos naturais estratégicos, como a água, são dois pontos indispensáveis para pensarmos no delineamento do meio ambiente não só em ambiente externo, mas em outros níveis também.

5.2 Regimes

Segundo Hayek (1967), as instituições podem ser de dois tipos, aquelas que surgem espontaneamente e são uma consequência da ação humana, sem planejamento anterior e aquelas que são fruto de planejamento e são criadas com o objetivo de ordenar em algum nível a relação humana. A teoria de regimes é um aporte para a discussão em torno das instituições, sua criação e características no sistema internacional.

Partindo da definição clássica de regimes internacionais, eles podem ser definidos como “(...) princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão ao redor dos quais as expectativas dos atores convergem em uma dada área” (KRASNER, 2012, p.93). Os princípios podem ser associados às crenças em fatos, causas e questões morais; já as normas são explicadas como padrões de comportamento delineados pelos direitos e obrigações; as regras são vistas como prescrições ou proscricções que guiam a ação e, por fim, os procedimentos para tomada de decisões são relacionados à prática ao fazer e executar determinada decisão coletiva. Para o autor, os regimes são expressão do comportamento, que não se perpetuam sem esse aporte. Sendo assim, podemos afirmar que os regimes ambientais, ou para águas, são uma base mínima para abordar essas temáticas no cenário internacional. Contudo, conforme poderá ser visto a seguir, a ideia de um regime para água, ainda permanece como tipo ideal ao tratar de uma mínima ordenação para a temática em âmbito internacional.

Para o realismo, a construção das instituições expressa as relações de poder, enquanto para o neoliberalismo institucional, as instituições são formas planejadas e prepositivas de comportamento padronizado, as quais impactam sobre o cálculo de custo benefício que os Estados realizam para traçar um objetivo. Para o construtivismo, as instituições naturais ou artificiais são obra da interação humana e, quando identificadas, são alvo da reflexividade humana, ou seja, serão constituídas pelos homens e destes constituídas.

Krasner explica os regimes relatando três diferentes bases: os estruturalistas, os grocianos e os chamados estruturalistas modificados, que assumem os preceitos estruturalistas básicos de que o sistema internacional é formado por Estados que buscam seu auto interesse em um ambiente anárquico, mas também consideram que, sob certas condições restritas, os regimes internacionais podem ter um impacto significativo, mesmo em um mundo anárquico (KEOHANE; NYE, 1977, p.19 *apud* KRASNER, 2012, p.94).

Já Bull (2002) parte de um pressuposto diferente, de que as instituições são regras necessárias na sociedade, que ajudam a assegurar a adesão às normas por meio da formulação, da comunicação, da administração, da imposição, da interpretação, da legitimação e da adaptação dessas regras; trata-se de uma visão grociana.

Young (1993), compartilha a mesma visão e apresenta os regimes enquanto instituições sociais que governam aqueles interessados em atividades específicas; reconhece padrões de comportamento, ou práticas sobre as quais as expectativas convergem, mas ressalta que essas práticas não seconstituem como funções, ainda que a operacionalidade do regime viabilize a criação de certas funções; “(...) como outras instituições sociais, os regimes podem ser mais ou menos formalmente articulados, assim como mais ou menos acompanhados de arranjos organizacionais” (YOUNG, p.93, 1993).

Nessa perspectiva, os participantes dos regimes são Estados soberanos, ainda que aqueles que façam parte da ação governada pelos regimes sejam, grande parte das vezes, entidades privadas. Por se tratar de uma instituição social complexa, pode ser tentador colocá-lo em termos estáticos, abstraindo o impacto do tempo e da mudança social, mas condena as bases compreensivas para os regimes, pois como qualquer instituição social o regime se desenvolve e evolui com o tempo. Young (1993) enxerga os regimes como artefatos humanos e, segundo ele, o que diferencia todas as instituições sociais umas das outras, inclusive os regimes internacionais, é o conjunto de expectativas convergentes (elementos estruturais) e padrões de comportamento ou prática (elementos processuais).

Oran Young argumenta que o comportamento padronizado gera expectativas convergentes, o que torna determinado comportamento convencional e cria certas expectativas de que haja repreensão aos desvios dos comportamentos padronizados. Esse comportamento convencional será base para a criação de normas reconhecidas e se “(...) o observador encontra um padrão de atividades inter-relacionadas e as conexões desse padrão são compreendidas, deve existir algum tipo de normas e procedimentos em funcionamento” (KRASNER, 2012, p.99).

Os regimes e o comportamento padronizado correspondente a eles, constroem-se mutuamente. Young (1993) argumenta que há três caminhos para a formação de regimes: o espontâneo, no qual os regimes emergem de expectativas convergentes entre várias ações individuais; o negociado, em que os regimes são formados por acordos explícitos; o imposto, no qual os regimes são inicialmente impostos sobre os atores por forças externas. Os dois primeiros são baseados em cálculos egoístas. Regimes impostos, Young afirma, são situações nas quais os atores mais poderosos, as hegemônias, forçam certas normas, princípios, regras, procedimentos e a tomada de decisão, mas se é algo imposto, forçado, quando a capacidade relativa desse poder declina, leva consigo o regime.

Algo importante que se deve ressaltar é que os regimes não são o mesmo que acordos, pois não possuem período limitado e não são suscetíveis às mudanças de poder e interesses; por ter entre suas definições princípios e normas, não podem ter base no interesse de curto prazo; devendo se tratar de um esquema mais aprofundado, as regras e procedimentos são passíveis de mudanças. “Os argumentos políticos mais fundamentais estão mais relacionados a normas e princípios do que a regras e procedimentos” (KRASNER, 2012, p.95) Krasner usa a ideia de Keohane, de que os acordos são arranjos *ad hoc*, únicos e de curta duração, enquanto o regime deve, portanto, facilitar os acordos. Já o enfraquecimento de um regime se refere à incoerência, à inconsistência na relação entre o regime e o comportamento dos atores.

Quando o autor relata qual a importância de regimes nas três visões, ele afirma que os estruturalistas convencionais não vêem utilidade nos regimes, pois estes obscurecem as relações de poder e interesses, além de serem frágeis frente ao interesse nacional (KRASNER, 2012); já a perspectiva estruturalista modificada sugere que os regimes podem ter importância, mas somente sob condições muito restritas e a visão grociana vê os regimes de uma forma bem mais disseminada, como um atributo inerente a qualquer padrão de comportamento humano complexo e persistente. Contudo, é quando o autor explica a visão estrutural modificada que nos traz importante reflexão sobre o papel dos regimes

Em um mundo de Estados soberanos, a função básica dos regimes é coordenar o comportamento dos estados no sentido de alcançar os resultados desejados em áreas particulares de interesse. Essa coordenação é atrativa sob diversas circunstâncias. Stein e Keohane postulam que os regimes podem ter impacto quando resultados Pareto-ótimos não poderiam ser alcançados por meio de ações individuais não coordenadas (KRASNER, 2012, p.96).

Portanto, os regimes podem ter um impacto significativo em um mundo altamente complexo em que os cálculos de interesse individualista *ad hoc* não poderiam prover o nível necessário de coordenação e se há, de fato, um número de questões interdependentes, assim como, uma crescente relação de interdependência entre os Estados, os regimes terão maior espaço. Quando pensamos na questão dos regimes internacionais, devemos lembrar sempre que sua criação ocorre nos anos 70, num contexto de maior interdependência, no qual surgiram diversos temas e conduções na política mundial que a visão realista tradicional não explica, pois não são apenas Estados buscando poder e interesse em um ambiente anárquico; as relações são muito mais complexas do que isso.

Ao elencar as variáveis causais dos regimes, o auto interesse se apresenta como uma das primeiras e é muito utilizado pelos estruturalistas; são situações em que a melhor opção é a cooperação. Neste caso, os regimes podem produzir acordos mais facilmente, com a elaboração

de estruturas que estabeleçam responsabilidades legais, melhorarem a transferência de informações, reduzam custos de transação ou o custo de fazer compensações. É fundamental ressaltar que estímulo à participação no regime fundamenta-se no fato de que os benefícios fornecidos pelos regimes tendem a exceder os custos da formação do regime e de sua manutenção (KEOHANE, 1982)

Puchala e Hopkins (1993) são mais flexíveis ao buscar explicar as características fundamentais que fazem de um regime o que é, partindo do conceito de Krasner. Para estes autores, os regimes são um fenômeno de atitude, uma vez que o comportamento segue determinadas regras, princípios, normas que algumas vezes os códigos legais refletem; são subjetivos, pois expressam o entendimento, a convicção que visam legitimar determinado comportamento moral, valor e afirmam que, muitas vezes, os regimes surgem da mistura de preocupações geográficas e funcionais, o que nos é útil, pois podemos pensar, por exemplo, na regulamentação do oceano, ou poderíamos pensar na hipótese de um regime para águas doces na América do Sul, que possui esse recurso em abundância.

Entretanto, para os atores, ao abordar questões sobre a norma de um regime, isso envolve saber quem participa, quais os interesses dominantes ou prioritários, quais regras protegem e preservam a dominância na tomada de decisão. Descrever um regime é caracterizar quais princípios fundamentais o sustentam, assim como as normas que prescrevem os comportamentos considerados ortodoxos ou desviantes e sua potencialidade de mudança.

Mais concretamente, os regimes são compostos por unidades burocráticas ou indivíduos que operam como parte do governo de um subsistema internacional, criando, reforçando ou agindo de acordo com as normas. As burocracias e indivíduos estão conectados por uma rede internacional de atividades e informações. Esses atores e as regras governam áreas temáticas pela criação e manutenção dos regimes. Por fim, os regimes existem em cada área temática internacional onde se percebe um comportamento padronizado discernível, mas é preciso certas regras, princípios e normas, que podem ser reflexo da preponderância de um ator ou oligarquia poderosa, mais que fruto de um consenso entre todos os participantes.

Tanto Puchala e Hopkins (1993) quanto Young (1993) identificam nas variáveis causais dos usos e costumes um elemento fundamental dos regimes, uma vez que “a importância do comportamento rotinizado é particularmente significativa nas visões desses autores, o comportamento padronizado, gerado originalmente por puras considerações de interesse ou poder, tem uma forte tendência a gerar expectativas compartilhadas” (KRASNER, 2012, p.107)

O conhecimento é a última variável apontada por Krasner (2012) e que se relaciona ao tema de pesquisa, pois o novo conhecimento pode ser a base para uma mudança nas regras e procedimentos de um regime. Conforme temas complexos vão sendo melhor compreendidos, os regimes sofrem alterações, as teorias e conceitos permitem explorar temas “espinhosos”, o que poderia ser precedente para as águas subterrâneas, tema no qual o conhecimento é inversamente proporcional à importância que o tema adquire frente ao cenário futuro de escassez (MECHLEN,2009)

Para Ruggie (1993) os regimes delimitam as escolhas dos atores em uma área temática, pois restringem seu escopo e conformam a expectativa mútua dos atores de maneira intersubjetiva. Portanto, os regimes possuem uma dimensão intersubjetiva (princípios e normas) e uma dimensão formal (regras e procedimentos) – eles darão significado às ações dos Estados, pois neles se coloca o que é legítimo, aceitável, quais instrumentos podem ser utilizados para determinado processo. Neste sentido, o regime funciona como uma autoridade política internacional dos Estados.

5.2.1 Regimes ambientais

A teoria dos regimes surge, também, da necessidade de ferramentas de análise das Relações Internacionais que dessem conta de explicar temas ainda pouco discutidos, de caráter transnacional e que adquirem importância crescente no cenário internacional. Além da preocupação conceitual, pensar nos regimes e suas bases institucionais é buscar analisar a eficácia de um regime, seus resultados e impacto sobre as áreas temáticas que são fulcro desses regimes. Os resultados abrangem os procedimentos e os arranjos como, por exemplo, a ratificação de acordos internacionais necessários para transformar um regime em algo em andamento.

A ideia de impacto se relaciona à resolução de problemas no sentido de mudanças no status de um problema que determinado regime é projetado para abordar, ou seja, trata-se do funcionamento do regime. Entretanto, os resultados são relativos; segundo Young (2002), ainda que o Protocolo de Quioto entrasse em vigor as mudanças climáticas não desapareceriam. O sucesso no campo dos resultados não garante a eficácia no nível dos impactos, segundo o autor. Ao pensarmos em meio ambiente como fulcro de um regime, deve-se lembrar que as suas questões envolvem problemas ocasionados por ações humanas, mas também têm causas de origem natural; o que se deve buscar na elaboração de um regime é a ordenação de ações que visem a resiliência de certos recursos e a mitigação dos problemas combinando a ação humana à da natureza.

No que se refere à relação causal entre regime e resultados, esta implica em estabelecer a sua eficácia; entretanto, verifica-se que os instrumentos para estabelecer essa relação causal são o grande desafio para os pesquisadores, principalmente os ambientais

(...) seems clear that successful regimes establish behavioural mechanisms that are able to channel the behaviour of key actors, give rise to robust social practices that engage actors and capture their loyalties, and include steering systems that monitor progress toward desired ends and adjust regulatory and other provisions as needed to achieve these ends. An examination of the various ways in which individual regimes fulfill these functional requirements is not likely to lead to simple generalizations of the sort considered earlier in this section. Yet it is reasonable to expect that this way of thinking can contribute substantially to the development of inventories of best practices relating to the design and operation of environmental regimes. (HONKANEN et al., 1999 apud YOUNG,2002)

Nesse caso, pode-se traçar um paralelo com o neofuncionalismo de Haas (2004), pois, se os regimes de sucesso podem mudar a expectativa dos atores, o que pode gerar um espriamento com uma visão positiva dessa instituição, então os meios para o seu resultado são facilitados, o que pode transbordar (*spill-over*) as instâncias nas quais o regime estava circunscrito. Dessa forma, pode-se pensar que um regime ambiental eficaz no âmbito de um bloco regional pode levar à mobilização de outras instâncias além daquelas que lidam com questões para o meio ambiente e a mobilização é facilitada pela mudança na percepção dos atores-chave para essa questão, e, uma vez que outras instâncias se envolvem, os laços integracionistas podem se aprofundar.

Os regimes ambientais, como as relações sociais ambientais, são complexos e dinâmicos, bem como os esquemas de governança que mediam as relações entre homens e natureza, o que nos leva ao questionamento do próprio regime ambiental, e de sua validade. Com a passagem do tempo, os regimes ambientais podem se tornar cada vez mais enraizados (YOUNG, 2010), ou então, por vezes, eles sofrem um encruamento institucional, o que pode levar a um estresse, ou ainda se proliferam e se tornam interativos e cumulativos ao longo do tempo. Contudo, Young (2010) ressalta que certa estagnação institucional não é o mesmo que invalidar a existência dessas instituições, o que pode ser importante para pensar no caso do Aquífero Guarani, pois a demora na implantação não invalida sua importância, mesmo porque este poderia vir a ser um importante sistema de governança.

Avelhan (2013) ao discorrer sobre os regimes ambientais para mudanças climáticas, destaca algumas características destes que são importantes: o caráter multilateral, a presença de um grande número de participantes, o ambiente de incerteza, a ausência de mecanismos

satisfatórios de sanção e os problemas de colaboração, de persuasão e de legitimação que enfrentam.

Devemos destacar, no caso do Acordo do Aquífero Guarani, que este não é um regime internacional, mas um instrumento institucional para realizar uma cooperação no âmbito regional, e que neste caso ainda não possui um regime internacional. O regime ambiental é um dos mais complexos e relevantes regimes internacionais, pois envolve inter-relações entre economia e meio ambiente. Ademais, envolve um problema considerado “ (...) preocupação comum da humanidade”. Para que se possa lidar com essa situação que afeta a humanidade como um todo, as nações, através de fóruns multilaterais, procuram estabelecer mecanismos e acordos que possam amenizar ou solucionar muitos dos problemas ambientais (AVELHAN, 2013).

Portanto, a construção de um regime ambiental internacional pressupõe a construção de um consenso que vai muito além do reconhecimento da importância do tema, incorporando preocupações econômicas e sociais sobre os impactos e desdobramentos do problema ambiental tratado. No caso analisado nesta pesquisa, há um agravante, porque a informação relativa ao Aquífero Guarani ainda é muito restrita, o que aumenta o grau de incerteza sobre as consequências de sua utilização, manutenção e preservação. A incerteza acaba sendo um desestímulo para a incorporação de normas mais rígidas ou mesmo para o estabelecimento de uma governança compartilhada para tratar do assunto.

Como foi apontado no primeiro capítulo desta dissertação, o aumento da temática ambiental no sistema internacional foi acompanhado pela evolução dos encontros multilaterais para tratar desse tema, que proliferaram a partir da década de 1970. Passou-se de uma abordagem que incluía apenas intenções de estudo do meio ambiente e dos impactos sobre ele, para intenções de controle sobre problemas ambientais.

Isto significa que a disposição dos atores em aceitar novos custos para tratar das questões ambientais (com a construção de regimes internacionais) está relacionada ao aumento de conhecimento produzido, que permitiu fundamentar melhor as ações. Dessa forma, ao relacionarmos a construção dos regimes com o capítulo desta dissertação sobre as conferências internacionais, percebe-se que esse marco inicial, de 1972, já mapeou o espaço e norteou a discussão entre os atores relacionados ao meio ambiente, pois em seu âmbito foi criado o PNUMA, Programa que, na década de 1980, criou a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, que buscava estudar as relações entre desenvolvimento e meio ambiente. Portanto, nesse momento, são criadas as normas e princípios para essa questão, ou seja, nesse

momento já se fecundava a semente do desenvolvimento sustentável, elaborado pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento na Comissão de Brundtland, com o relatório “Nosso Futuro Comum”. Além disso, esse conceito foi facilitador de diversos acordos e grandes conferências, como a Rio-92, e do óbvio papel que o desenvolvimento sustentável desempenha sobre parâmetros de crescimento dos Estados.

A década de 1990 intensifica o papel da temática ambiental na agenda internacional, principalmente a partir da Rio-92, a qual trouxe em seu escopo uma série de convenções base para tratar da preservação ambiental e sustentabilidade. O desenvolvimento sustentável foi colocado como um eixo fundamental para a problemática, uma vez que defendia o uso consciente dos recursos ambientais e os associava ao desenvolvimento dos Estados, mas, também, ao debater questões como a pobreza e a dívida externa. Na região latino-americana, percebeu-se uma evolução da temática ambiental, que complementava o uso de medidas de ação direta ou preventiva com diagnósticos e avaliações, inclusive incorporando o papel primordial das ações locais municipais na busca pelo desenvolvimento da temática (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL, 2015).

Entretanto, a falta de cooperação é um dos maiores desafios para a aplicação de normas nos regimes ambientais. Partindo da visão de Keohane (1982) sobre os regimes, de que eles são criados com base nos interesses egoístas dos atores e tendo a soberania como base constitutiva, então, o egoísmo não descarta a cooperação como forma de facilitar que se firmem determinados acordos no âmbito dos regimes e instituições, que sejam vantajosos, mas tanto na teoria de regimes, quanto na de ordem ambiental internacional, a cooperação é ponto de recorrente problematização. Outra questão a ser lembrada é que, devido ao fato de a cooperação em prol dos problemas ambientais não ser algo inicialmente atrativo para os países, busca-se a mercantilização desse problema, como a venda de emissão de carbono, por exemplo, que pode ser o incentivo necessário para uma ação conjunta (AVELHAN, 2013).

A ausência de mecanismos de sanção também prejudica a eficiência do regime ambiental. Apesar de avanços estarem sendo desenvolvidos nesse campo, ainda não há aplicação de medidas de punição, tais como multas e perdas de direitos de votação em reuniões. Esse tipo de mecanismo teria a capacidade de produzir uma tendência de que as regras fossem seguidas, pois, caso contrário, os países teriam custos relevantes, tanto financeiros quanto políticos, por não obedecerem ao que foi acordado. Por fim, a resistência dos países em ratificar esses documentos leva a que importantes iniciativas fiquem estagnadas no cenário internacional, risco que parece correr o Acordo do Aquífero Guarani neste momento.

5.2.2 Um regime para água

A água é um tema de clara importância nas instâncias internacionais; seu caráter transfronteiriço torna óbvia a necessidade de alguns parâmetros para ações concertadas para esses recursos. Se pensarmos na ideia tradicional de regime (KRASNER, 2012, p.93), é possível afirmar a existência de um regime para água?

Assim como o meio ambiente, a partir da década de 1970 a água passa a se tornar tema de mais amplo debate na agenda internacional, com a realização de diversas conferências para tratar especificamente desse assunto, como está exposto no primeiro capítulo deste trabalho.

Apesar do espaço adquirido e da incorporação dos aspectos dessas conferências pelos ordenamentos jurídicos nacionais via declarações redigidas no âmbito desses fóruns multilaterais, existe, de fato, um regime para água e, mais especificamente, como é de interesse dessa pesquisa, para as águas subterrâneas internacionais?

A água é colocada na agenda internacional e as conferências a ela relacionadas são determinantes para o tratamento de suas questões, pois elas proveem um guia geral da forma como esse recurso deve ser tratado, quais suas bases e grandes desafios; em seu âmbito se originam outras conferências e espaços de debate e, por meio delas, são criados instrumentos de governança que podem auxiliar nas decisões, como foi visto no caso da Mar del Plata, de 1977, que instituiu a Década Internacional da Água, entre 1981 e 1990, além da criação do Plano de Ação e Programa Hidrológico Internacional (PHI), que deveria padronizar a coleta de águas no mundo.

Entretanto, pensar em um regime para águas subterrâneas ou aquíferos em âmbito internacional é algo ainda muito vago; se a temática hídrica já era secundária dentro das conferências para o tema, a questão das águas subterrâneas é tema ainda menos citado e muito mais obscuro nas instâncias de debate internacional. É óbvio que, ao longo da década de 1990, os instrumentos de governança para água foram ganhando maior robustez ao mesmo tempo que se projetava um cenário de escassez, no qual as águas subterrâneas se apresentavam como um recurso potencial, pois

Beginning in the mid 1900s, ground water began to emerge as a chief source of fresh water worldwide. This was mainly the result of the tremendous growth in development and global population that has occurred over the past century, as well as technological improvements in ground water extraction. Today, ground water is the most extracted natural resource in the world (ECKSTEIN, 2005, p.5)

Ainda assim, as águas subterrâneas têm sido secundárias nas legislaturas, formulações políticas e, principalmente, no cenário internacional em relação às superficiais, pois “Today,

while there are hundreds of treaties governing transboundary rivers and lakes, there is only one international agreement that directly addresses a transboundary aquifer” (ECKSTEIN, 2005, p.5).

Na Convenção sobre o Direito Relativo à Utilização dos Cursos de Água Internacionais para Fins Diversos dos de Navegação de 1997, adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, foi o momento no qual foram colocadas algumas diretrizes para o manejo nos recursos hídricos, entretanto, nela um curso de água é definido como “(...) a system of surface waters and ground waters constituting by virtue of their physical relationship a unitary whole and normally flowing into a common terminus” (ECKSTEIN, 2005, p.5)

Essa Convenção coloca as águas subterrâneas como um tema do direito ambiental, já que as considera parte do curso de água internacional, mas, ao mesmo tempo, limita o escopo daquilo que é considerado água subterrânea como “(...) 1) is physically part of a system of surface and ground waters; 2) is part of a unitary whole; 3) normally flows to a terminus that is common with the hydraulically linked surface water; and 4) has parts of the system located in different states” (ECKSTEIN, 2005p.5).

Essa falta de representatividade das águas subterrâneas levou a certa confusão, dificuldade de aplicabilidade e gestão para esse recurso. Ao perceber essa lacuna, os esforços se direcionaram para a criação de um marco legal para a temática. Esse marco é emblemático da dificuldade existente ao lidar com as águas subterrâneas.

A CDI da ONU designou Chusei Yamada como *Special Rapporteur* para os recursos naturais, que incluem águas subterrâneas, cujos esforços se concentraram em criar um instrumento que permitisse que os Estados lidassem de forma articulada e padronizada com seus aquíferos compartilhados; o documento foi produzido com base na colaboração da comunidade epistêmica, advogados e, bem como com base no Programa Hidrológico Internacional, que se ocupa de 273 aquíferos transfronteiriços presentes no Mapa Mundial de Avaliação e Cartografia Hidrológica da UNESCO (ROJAS; IZA, 2009).

O grupo criado para realizar essa tarefa fez diversos relatórios, que buscaram trazer maior restrição ao escopo da matéria, por isso, focaram-se em aquíferos e não em águas subterrâneas, delimitaram o que seria considerado aquífero internacional e foram apresentados alguns princípios-chave para o tratamento da questão, com base em documentos anteriores para a temática hídrica, como a convenção de 1997. Dessa forma, era de se esperar que esse aparato possibilitasse um regime para os aquíferos, no qual o Acordo do Aquífero Guarani estaria inserido.

Os princípios de uso equânime e racional, de não causar dano significativo, de cooperação e de soberania são base do documento internacional da Resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas nº 63/124 – o direito internacional dos aquíferos transfronteiriços. Apesar de ser importante avanço para os aquíferos no cenário internacional, seus princípios são demasiadamente amplos e pouco precisos (MECHLEM, 2009), algo que também pode ser transposto ao Acordo do Aquífero Guarani.

O Aquífero Guarani além de se pautar nos principais documentos ambientais internacionais, também foi o primeiro a se utilizar dos princípios da Resolução 63/124, tendo a questão da soberania enfatizada já nos seus primeiros artigos, em relação à titularidade do Aquífero Guarani, o qual deveria ser gerido com base nas disposições legais e constitucionais de seus Estados-parte; bem como, usa outro princípio da Resolução do direito internacional, o uso equânime, racional e sustentável, o qual vem sendo reforçado por todos aqueles que vêm trabalhando com a ratificação do Acordo.

Seus artigos, do 5 ao 11 referem-se ao dano significativo, pois trata-se de evitar prejuízo sensível entre as partes e a cooperação é reforçada nesses artigos para a troca de informações e projetos comuns entre as partes. Apesar de perceber-se a incorporação dos princípios da Resolução, um deles se sobressai, que é a soberania, a qual dificulta as demais etapas de configuração de um regime, que pressupõe normas, regras e procedimentos de tomada de decisão minimamente concertados, bem como um espaço e percepção comum desse tema como de primordial atenção. Ademais, como Caubet (2009) analisa, há preferência por produzir um texto com artigos tradicionais para o Acordo do Aquífero, o que não traz maiores modificações para a matéria; especialmente no que se refere à construção de um sistema de governança, questão tratada na próxima seção.

Por fim, de acordo com Sindico (2011) esse foi o primeiro documento internacional referente à gestão de águas subterrâneas transfronteiriças e foi demonstrativo da necessidade da aplicação dos artigos da CDI, promovendo um link entre o global e o regional. Para o autor, a cooperação é um dos pontos mais evidenciados no Acordo do Aquífero Guarani, especialmente no tocante à troca de informação e ao direito dos países signatários de obter informações adicionais sobre determinadas questões. Sindico e Hawkins (2015) afirmam se trata de um quadro flexível de cooperação, mas não trazem maiores detalhes sobre importantes pontos de desenvolvimento do Acordo, como a criação de um mecanismo de solução de controvérsias, bem como de programas de cooperação entre os países e a ênfase em uma legislação internacional que abarcasse a gestão desse recurso.

5.3 Governança

Rosenau (2000) descreve um momento de transformação política no cenário internacional. Uma série de referências para o indivíduo são colocadas em xeque e esse quadro que se forma, traz um questionamento da compreensão de ordem e de governança engendrados em um mundo no qual as fronteiras nacionais se encontram erodidas e a aceleração tecnológica, de fluxos e de informações é crescente, ao mesmo tempo em que há uma presença massiva de atores não governamentais na cena da política internacional.

Desta forma, os temas transnacionais estariam “ (...) minando as constituições nacionais e os tratados, pois contribuem para o deslocamento dos centros de autoridade (...) agora certas funções de governança estão sendo executadas mediante atividades que não têm origem nos governos” (ROSENAU, 2000, p. 14).

A governança, nesse sentido, se relaciona às transformações na ordem internacional e ao caráter de mudança dos tempos. Para Rosenau, a governança pode ser entendida como “ (...) atividades apoiadas em objetivos comuns que podem ou não derivar de responsabilidades legais e formalmente prescritas e não dependem, necessariamente, do poder de polícia para que sejam vencidas” (ROSENAU, 2000, p.15), ou seja, são um fenômeno mais amplo do que o governo.

A demanda por governança surgiria, segundo Bento (2007), da falha do Estado em prover determinada expectativa social, que traz à baila problemas de legitimação dado o caráter global de certas questões; especialmente a carência de recursos, pois governos podem apresentar uma performance deficitária no tocante a certos recursos materiais, organizacionais e cognitivos, que não se encontram à altura das funções de governança e, por fim, o Estado pode falhar no desempenho das tarefas de governança devido à falta de disposição do próprio governo.

Held e McGrew (2002) entendem a governança como um esquema no qual o Estado já não está só, mas preso em uma rede complexa de regimes, instituições e organizações internacionais, tanto públicas como privadas. Nesse quadro o Estado é ator chave, mas não mais essencial. Enquanto, Oran Young (2000) entende a governança como o funcionamento de regras do jogo, as quais são definidoras de práticas sociais, pois atribuem papéis e permeiam a interação entre os atores e as diferentes dimensões da atividade humana, a fim de solucionar controvérsias e facilitar a cooperação.

A governança abrange instituições governamentais, mas também mecanismos informais, os quais induzem comportamentos de indivíduos, governos e organizações no

tratamento de determinada questão. Sua base é intersubjetiva, mas conta com estatutos formais. A governança não parte de uma autoridade central, mas é capaz de se impor em escala global, sem que para isso faça uso, necessariamente, de instituições governamentais (ROSENAU, 2000), ou seja, diz respeito, “ (...) ao problema de como exercer autoridade e obter obediência, tomar decisões e efetivá-las, na ausência de um governo mundial e, portanto, de mecanismos de governança hierárquica, de comando, controle e sanção” (ROSENAU, 2000, p. 19).

Dadas as características do objeto desta dissertação, utilizamos como perspectiva analítica da governança esta vertente que trabalha o tema como algo não restrito à ação governamental. Essa governança global, portanto, não deve ser considerada apenas como mais uma camada de instituições, situada acima dos governos, mas o resultado da fragmentação da autoridade, que se dispersa e se desloca (BENTO, 2007). No entanto, apesar de se assemelhar aos regimes, esse conceito refere-se a um esquema mais amplo, de fluxo de comportamento, algo em escala global, enquanto os regimes se pautam em áreas temáticas engendradas em uma escala de governança global (ROSENAU, 2000). A proposta da governança consistiria em substituir a pluralidade dos regimes por um sistema que preencha os espaços existentes entre esses regimes, ligando-os aos princípios estabelecidos em processo político, o que lhes conferiria unidade de objetivos.

Stokke (1997) busca relacionar regime e governança por meio de três abordagens: a governança dentro dos regimes; as mudanças no perfil de pesquisa e a relação entre esse perfil e a necessidade daqueles que fazem política em chegar nos termos dos problemas atuais da governança na política mundial. Para ele, a governança pode ser entendida como o estabelecimento e operacionalização de um conjunto de regras de conduta, as quais definem práticas, papéis e guiam a interação entre os atores, interligando-os, com base nos problemas coletivos.

Por outro lado, o regime aborda a governança sob lentes estáticas, focando na criação e operação das regras no sistema internacional, sendo estas delimitadas apenas ao caráter espacial e funcional. A governança segundo Stokke (1997), percebe o Estado realocado em arenas em que atores subnacionais, transnacionais e supranacionais desempenham importantes papéis, portanto, seria mais ampla do que a ideia de regimes. É importante ressaltar que essa perspectiva vai além daquelas originadas na década de 1970, que viam apenas as corporações transnacionais como atores relevantes, além dos Estados.

Em suma, a análise sobre regime está intrinsecamente conectada à de governança, mas tradicionalmente traz um conceito de governança limitado, estando o regime focado nas

relações interestatais, e a governança global restrita à ideia de criação e operação de regras em outros níveis. Quanto ao domínio, as teorias de regime retomam o direito internacional e a escola da interdependência e são uma abordagem *issue-area* que os estudantes da governança global pretendem transcender. Não se pode achar que teoria de regimes e governança global são contrárias, pois elas reconhecem, de formas diferentes, o significado de atores não-estatais e de relacionamentos entre essas áreas temáticas (STOKKE,1997).

A governança possui diversas características, como os vários níveis de tomada de decisão e a questão da realocação de autoridade, tanto em nível mundial como regional e local também possui vários atores – intergovernamentais, transnacionais e transgovernamentais. Há competição nos vários níveis de tomada de decisão e autoridade interligados; pluralismo, não há um único centro de poder, a governança global é composta por uma gama de atores com relações de poder assimétricas, por vezes são forças contraditórias que a globalização desencadeia (BENTO,2007).

A capacidade regulatória e os recursos da governança variam de um ator ou conjunto de atores para outro, entre as diversas temáticas e sua importância; por exemplo, há uma forte discrepância entre os recursos do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Fundo Ambiental Global (GEF). Outro problema é a complexidade da governança, que é composta por agências, atores, e redes que muitas vezes estão sobrepostas. Assim, a governança global revela-se como uma “colcha de retalhos” de jurisdições sobrepostas, gerando muitas vezes ambiguidades e incertezas sobre a real localização da autoridade e da responsabilidade política sobre uma determinada questão a ser regulada. O crescimento dessas redes é o resultado, por um lado, do aumento de espaço de questões transnacionais, questões não apenas geopolíticas, mas também econômicas, sociais e ambientais, além da complexidade técnica que exigem (HELD e MCGREW, 2002; BENTO,2007).

Quando se pensa no caso do Aquífero Guarani fica evidente a complexidade dessa questão, pois um sistema de governança neste caso englobaria não somente as legislações nacionais, como também os marcos jurídicos e acordos e princípios internacionais e as regulamentações regionais sobre o tema. Além disso, envolveria uma gama ampla de atores e instituições que de alguma forma estão inter-relacionadas com esse recurso natural. Portanto, seria preciso a construção de uma institucionalidade complexa para acomodar isso. O pressuposto desta pesquisa foi o de que, a partir do MERCOSUL, poderia se constituir essa governança por este já ser um espaço de articulação e acomodação de interesses.

Young (2003) chama a atenção para o papel das instituições para a governança ambiental e as suas limitações, decorrentes em boa medida do fato de que devem lidar com o crescimento das interações de instituições econômicas e políticas que operam em níveis de organização social que variam do local ao global. Esse fato aumentou a vulnerabilidade dos sistemas de pequena escala às pressões que surgem em nível nacional, bem como no nível global, especialmente para as questões ambientais, pois comunidades locais que desenvolvam estilos de vida que necessitem de participação na economia monetária, em mercados mundiais de *commodities*, estão sujeitas à influência de práticas legais e ilegais que surgem no nível nacional e tornam vulnerável essas comunidades à dinâmica de sistemas que funcionam bem além do seu controle.

Bento (2007) traz importantes reflexões acerca da representação de governança ao longo do tempo, que impregna os moldes de criação dos instrumentos para que esta ocorra. Durante a década de 1980, a construção de sistemas de governança tinha por foco neutralizar a interferência nociva do Estado na economia e assegurar que as burocracias não prejudicassem os mercados. Assim, seus princípios se pautavam em tornar a administração do setor público mais semelhante ao privado, na busca por eficiência numa época de escassez de recursos. Já nos anos de 1990, o significado atribuído à governança ganhou novos aspectos, se afastando da ideia de desmantelamento do Estado, e passou a se pautar em programas de ajuste, bem como em instituições democráticas e transparentes, de proteção aos direitos fundamentais, acesso à justiça e de liberdades básicas.

Segundo Weiss (2000), existem diferentes percepções sobre o que seja governança. Para o Banco Mundial trata-se da forma como o poder é exercido na gestão dos recursos econômicos e sociais de um país; para o PNUD, é vista como o exercício de políticas econômicas, políticas de autoridade administrativa para administrar os assuntos de um país em todos os níveis, bem como compreende mecanismos, processos e instituições através das quais os cidadãos e grupos articulam seus interesses, exercem seus direitos legais, conhecem suas obrigações e mediam suas diferenças; já a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico vê esse conceito como o uso da autoridade política e o exercício de controle em uma sociedade em relação à gestão de seus recursos para o desenvolvimento social e econômico.

Existem também as definições mais abrangentes, que tocam, principalmente, nas questões políticas e sociais, como é o caso da Comissão de Governança Global, que vê o conceito como a soma das muitas maneiras pelas quais indivíduos e instituições, públicas e privadas, gerenciam seus assuntos. Já o ex-Secretário Geral das Nações Unidas, Kofi Annan,

conceitua boa governança como o respeito pelos direitos humanos e pelo estado de direito, fortalecendo a democracia, promovendo transparência e capacidade na administração pública (WEISS, 2000). Percebe-se nas definições de governança pelas organizações internacionais uma mescla entre as visões de governança dos anos de 1980 e 1990.

Dessa forma, segundo Weiss (2000), a “boa governança” é reflexo de duas características não desejáveis anteriores, a não representação característica do governo e a ineficiência de sistemas de não mercado. “Governança ruim” é personalização da violação dos direitos humanos, personalização do poder, corrupção endêmica e governos autoritários; para o Banco Mundial para se receber fluxos e investimentos externos, deve-se passar por liberalização, mas também deve-se ter em consideração algo que esses conceitos ignoram, que o fato de bem-estar econômico não significar progresso humano. Problemas que persistem apesar da boa governança

Without denying the benefits of growth, these reports and the Copenhagen conference insist on cataloguing: 1) the aggravation of poverty and the growing divides between rich and poor, within societies as well as among them; 2) increasing unemployment; 3) a disintegrating social fabric and exclusion; and 4) environmental damage (WEISS, 2000, p.802).

No que se refere ao meio ambiente, no relatório Rumo à Economia Verde: caminhos para o desenvolvimento sustentável e a erradicação da pobreza, a governança ambiental internacional foi reforçada (A GOVERNANÇA AMBIENTAL..., 2017). O PNUMA é agência referencial para tratar do tema, mas existem outras nos mais diversos níveis; ainda assim, a dificuldade em levar adiante os tratados multilaterais coloca-se como ponto fundamental, assim como uma forma eficaz de driblar o papel da soberania estatal

Uma primeira questão, em debate há anos, é se os desafios e responsabilidades ambientais deveriam estar articulados e organizados no âmbito de uma instituição única, ágil e eficiente, de respaldo global, vinculada ao sistema ONU, ou se, como atualmente, os regimes multilaterais ambientais podem cumprir seus objetivos a partir de esquemas fragmentados. Durante os anos, as responsabilidades ambientais, em vez de se consolidar dentro do PNUMA, têm se espalhado através de muitas organizações”, questiona o documento (A GOVERNANÇA AMBIENTAL ..., 2017).

Outras organizações e instituições envolvidas na governança ambiental internacional são a FAO; a Organização Mundial de Meteorologia; o Programa Mundial de Alimentação; as comissões econômicas e sociais regionais da ONU; o Banco Mundial; o FMI; a Organização Mundial do Comércio (OMC), entre outras, o que gera fragmentação e sobreposição, que dificultam as decisões acerca da problemática ambiental (ABREU et al, 2012), algo que a governança justamente deveria evitar.

5.3.1 Governança para água

Já na década de 1970, com a Conferência Mar del Plata, iniciaram-se os delineamentos para a governança dos recursos hídricos. O Plano de Ação para o meio ambiente trouxe o primeiro arranjo institucional de organizações internacionais, relacionado aos múltiplos aspectos da água, composto pelo PNUD, BIRD, OMS, FAO, UNESCO, AIEA, Secretaria Geral da ONU e outras diversas agências (VILLAR, 2015). Segundo Tortajada e Biswas (2010), entre as décadas de 1980 e 1990, as questões que se relacionam à governança da água passaram a atrair mais atenção, o que levou a um maior espaço da água nas agendas políticas e trouxe uma melhora das práticas e instrumentos para governança; ainda assim, segundo os autores, é provável que os avanços fossem feitos com ou sem a entrada da água nas agendas políticas.

A Global Water Partnership (GWP), ao elaborar texto sobre uma governança para água, sugeriu que se ultrapassassem apenas os aspectos físicos da água e se volte aos “ (...) political, social, economic and administrative systems under which we all live and which have such a profound impact on achieving our water vision” (MCRAKEN, 2017, p.8). A GWP é um dos instrumentos de governança e busca integrar em um mesmo tema de interesse: políticos, sociedade civil, instituições, usuários de água, ou seja, é uma forma de buscar sistemas de governança integrados, tal qual apregoado nas conferências, para que melhorias sejam alcançadas. O modelo da GWP conta com o auxílio e a conexão com agências da ONU para se colocarem em prática, como o PNUD.

Por meio de diversos diálogos em seu âmbito e da visão predominante de gestão integrada para água na década de 1990, contida nos documentos internacionais feitos para o tema, cunha-se a instrumentalização da *Integrated Water Resource Management (IWRM)* e dessa forma considera-se que é possível chegar a uma distribuição satisfatória de água, ambiente sem sobreposições e duplicação de funções, descentralização e, especialmente, algo que será visto com frequência nessa seção são os instrumentos de financiamento econômico (GLOBAL WATER PARTNERSHIP, 2003), como forma de garantir padrões responsáveis por uma “boa governança” para água, ou seja, os modelos neoliberais de governança para áreas comerciais e econômicas é transposto, também para a água.

Tortajada e Biswas (2010) colocam que o mundo será radicalmente diferente até 2030, e que a governança para água, que é um conceito amplo, também deve seguir essas mudanças, por isso, faz-se necessário o estudo de alguns casos de sucesso na governança dos recursos hídricos. O mundo tem passado e passará por diversas mudanças, que exigirão que a governança baseada em modelos e casos do passado seja rompida. Para esses autores, algumas das

mudanças que vêm ocorrendo são: rápida integração global, revolução tecnológica, alto nível de educação, aumento de livre comércio, inovações institucionais, crescimento demográfico, entre outros fatores.

O setor de água é parte integrante do sistema global e não estará imune às mudanças que ocorrerão na governança dentro desse setor e de setores que influenciam indireta ou diretamente esse setor. Isso exigirá rápida percepção dos problemas imediatos e prospecção do futuro de influenciadores na área. As estimativas das agências internacionais que monitoram a questão da água, indicam que no futuro próximo a governança da água terá radicais mudanças, em decorrência dos problemas relacionados à água potável, que se tornará um bem cada vez mais escasso.

Existem algumas questões referentes à água que tornam os desafios da governança ainda mais nebulosos, como a escassez; há diversos textos sobre crise hídrica e guerra por água no próximo século Kofi Annan (2001) afirmou que o próximo grande desafio seriam os conflitos por água, ainda que, apesar do potencial conflitivo da água, de acordo com Wolf (1997), as soluções para esse tópico sempre são acordadas com base na cooperação. Ao mesmo tempo, temos o fato de que a água se renova, pode ser reusada com uma boa governança, diferentemente dos recursos não-renováveis, como o petróleo. Apesar de sua importância vital, a governança para a água continua muito pobre; diferentemente da energia, as práticas para o setor pouco avançaram: por exemplo, água para uso doméstico é muito subsidiada, o que leva ao uso sem restrições (BISWAS; TORTAJADA, 2010).

A governança em termos gerais passa a ser amplamente discutida a partir dos anos de 1980, mas em relação à temática da água não houve discussões densas sobre o tema antes de 2000; até então, falava-se em gestão sustentável da água e gestão integrada, mas sem algo a longo prazo. Outro problema é a apropriação de ferramentas da governança global para tratar da questão da água. As análises demonstram que essa transposição mostra-se difícil e cheia de perigos; assim como os instrumentos nem sempre são aplicáveis e confiáveis para as realidades de todos os países do mundo, eles também não se mostram efetivos para governança da água.

Unfortunately, no water governance indicator exists at present that can be used with some degree of confidence. Accordingly, it would be useful to develop a usable and reasonably reliable set of indicators that can provide some insight into the quality of the governance of a utility or irrigation department. It is highly unlikely that a perfect all-purpose governance indicator can ever be developed for any one type of water use sector (BISWAS; TORATAJADA, 2010, p.136)

O grande desafio posto é a necessária percepção de que não existem modelos prontos de governança que possam ser integralmente transportados para as mais diversas realidades e

recursos, por exemplo “(...) governance of urban water systems requires very different types of institutions, expertise and approaches compared to irrigation water governance” (BISWAS; TORTAJADA, 2010, p. 137). Os instrumentos também não se mostram eficazes, são falhos e a lógica essencialmente econômica predominante nesses instrumentos ou omite certas questões fundamentais para governança hídrica. Ademais, ainda que se criem instrumentos para governança hídrica, eles não seriam capazes de dar conta das especificidades de cada circunstância que o uso de recursos hídricos encontra em cada país ou região.

Segundo Biswas e Tortajada (2010), há importantes problemas adicionais com a abordagem de "melhores práticas". Todas as atuais chamadas "melhores" práticas não são selecionadas com base em análises detalhadas e objetivas de um grande número de estudos de casos de governança da água em diferentes centros urbanos. “For example, international institutions have the tendency to consider a developing world city to have a ‘best’ practice of urban water governance primarily when they have given the particular authority a loan” (BISWAS; TORTAJADA, 2010, p. 138), o que demonstra o elemento econômico por trás das melhores práticas consideradas e adotadas. Algumas cidades podem até possuir boas práticas, mas são ignoradas, se elas não possuem o “apadrinhamento” daqueles que avaliam o que são as boas práticas.

A afirmação é crível, uma vez que governança nacional traz ideias da comunidade internacional que moldam o processo de interação e domínio do bem público para além dos Estados (BENTO, 2007), o que pode ser usado na pesquisa para mostrar que a água deveria ser tema que envolve outros atores além do governo, comunidades e agências.

Ao abordar a governança para as águas no Brasil, Ribeiro (2009) traz importantes considerações para a reflexão ao tratar da questão em âmbito nacional, pois segundo o autor, inserir um marco para governança da água no Brasil é fundamental para evitar o surgimento de conflitos no que se refere aos recursos hídricos do país. Ribeiro (2009), também considera necessárias medidas mais efetivas para a temática, ainda que muito se tenha avançado nos últimos anos. As conferências, tratados e marcos internacionais balizam não só o tratamento das questões hídricas, mas evidenciam sua necessária inserção nas agendas políticas dos países. É preciso instituir a governabilidade dos recursos hídricos, por meio da criação de um espaço de discussão com os diferentes níveis de governo, organização social; instâncias de articulação com as localidades que sofrem com a falta de água e com as organizações de defesa civil assim como, investir na capacitação de recursos humanos que possibilitem a instituição de uma ponte entre as instâncias decisórias que se pautem em reduzir os problemas de qualidade da água.

É necessário frisar a abrangente dimensão das questões que se relacionam ao meio ambiente como a água, que perpassam as esferas técnicas, físicas e as políticas, pois ao analisar uma bacia hidrográfica deve-se levar em consideração o uso do solo de sua área, bem como, seu relevo, sua fauna, que deve ser avaliado pelo crivo da questão de reposição hídrica, contudo, não se pode esquecer que o solo é socialmente definido, portanto, a dimensão política deve ser relevada (FRACALANZA, 2009).

Um exemplo é o relatório recentemente divulgado pela OCDE, desde 2010, o qual tem apresentado evidência empírica sobre as principais falhas de governança que dificultam a formulação e a implementação de políticas da água. O documento sugere um conjunto de respostas e boas práticas para superá-las. A governança multi-nível é colocada como o melhor modelo, que deveria ser adaptado às especificidades territoriais, reconhecendo que a governança é altamente dependente do contexto e que é importante ajustar as políticas da água às diferentes realidades. Além disso, o citado relatório enfatiza as decisões de baixo para cima, inclusivas, como fundamentais para o desenvolvimento de políticas eficazes no setor da água (ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, 2015). O relatório também problematiza a aplicação do conceito de IWSM, que tem gerado resultados díspares em vários países.

Entretanto, o relatório coloca as “boas práticas” com um modelo pronto e associado ao financiamento, prestação de contas, para identificar o que constitui uma melhora na governança. O financiamento continua sendo base para criar os princípios para uma melhor governança e outro ponto problemático do texto é a pauta no Fórum Mundial das Águas, que é instância pouco inclusiva para a discussão e para o aprimoramento dos projetos hídricos com base nas grandes organizações mundiais como UNESCO e IHP, mecanismos conhecidos para a gestão entre os anos 1990, mas que não enfatizam a realidade e as experiências atuais.

No tocante à governança multinível, há a percepção da importância desse modelo, mas não há consenso sobre como ele deve se organizar. Para Hooghe e Marks (2003), há dois modelos: o primeiro se refere à dispersão de autoridade com propósito geral, sem maiores intersecções e duradouro. O segundo tipo de governança traz tarefas específicas interseccionadas e flexíveis. A governança moderna deve ser dispersa em vários centros de autoridade.

A governança multinível foi compreendida inicialmente como um sistema de negociação recorrente entre governos nos mais vários níveis territoriais desde supranacionais, nacionais, regionais e locais, sendo associado em grande parte das vezes à União Europeia, mas

o termo também vem sofrendo modificações e alterações conforme seus estudos avançam. No âmbito das Relações Internacionais, a governança multinível é ligada à emergência da globalização e seu papel seria enquanto elemento facilitador na difusão de autoridade política para instituições subnacionais e internacionais.

Apesar da atual pluralidade de visões sobre esse modelo de governança, todos concordam que a diversidade de centros de decisão nos variados níveis é mais eficaz do que uma única autoridade centralizada. Essa eficiência demanda que os efeitos de uma política -positivos e negativos - sejam internalizados na tomada de decisões. Um exemplo que os autores nos dão são as externalidades decorrentes de uma política para o aquecimento global, mas aqueles que envolvem gerenciamento de resíduos, controle de qualidade da água, preservação da natureza ou planejamento urbano, e que entre outras questões, são locais ou regionais. Portanto, um governo centralizado não é adequado para acomodar essa amplitude de esferas que a questão exige, sendo que a governança multinível permite decisões para ajustar a escala de governança de forma a refletir essa heterogeneidade (HOOGHES; MARKS, 2003), sendo assim considerada mais adequada para tratar das questões hídricas.

Há de se enfatizar, quando se trata de governança, que, apesar de seu contínuo uso em documentos internacionais, nos mais diversos temas e pelos mais variados atores, os entendimentos de governança podem ser distintos, o que dificulta o seu uso. A água é exemplo ilustrativo de como a governança possui diversas nuances, por vezes, muito contraditórias entre si. “Rather than being just a matter of pure academic disquisition, the contradictions between competing intellectual and political frameworks underscore much of the institutional and political transformations undergone in the field of water policy and management”(CASTRO, 2007, p.102) Além disso, a governança para água vai além de instrumentos e objetivos e normalmente inclui a ideia de um diálogo democrático, conscientização e participação cidadã, como objetivos a serem perseguidos, não como apenas esferas de diferentes níveis que se comunicam.

Rather than being the result of a balanced partnership, the process of water governance resembles a highly asymmetric and evolving structure where the actors tend to have dissimilar proportions of political power and knowledge. In practice, water policies that have often a significant political content are designed and implemented with disregard for the values, opinions, and preferences of the citizens and in the absence of democratic governance arrangements. In practice, water governance consists in the interaction between governments, large businesses, political parties, civil and other organizations representing sectoral interests (e.g. workers' unions, religious organizations, peasant movements, etc.), international agencies (e.g. international financial institutions and other agents of the process of

“global governance”), NGOs, and other relevant powerholders. These actors are involved in continuing debates and in social and political confrontations around how water and essential water services should be governed, by whom, and for whom. These confrontations are at the heart of the process of democratic water governance, which is characterized not only by dialogue and negotiation but also, unfortunately, by growing uncertainty and protracted social and political conflicts. To this we turn next (CASTRO,2007, p.107).

A visão de governança como neutra é algo que as instituições internacionais apregoam e esta visão instrumentalizada apregoa a governança da água como a melhor política de gestão para os recursos hídricos, sem que haja o necessário debate para a formulação dos objetivos e princípios a serem adotados. A visão pretensamente neutra desses marcos busca imprimir a forma com a qual se lida com a água no cenário internacional, uma visão racional e econômica. A água, então, passa de dever do Estado para problema do mercado (VILLAR, 2016; RIBEIRO,2008).

Adotar uma visão mais ampla e inclusiva de governança permite pensar também em uma gestão mais afinada, pois o problema de acesso e distribuição da água é intrínseco ao processo de tomada de decisão, que se refere ao grupo de atores que decide, com base em seus interesses, valores e princípios sobre os recursos hídricos, seu acesso, sua gestão (SANT’ANNA, 2011).

O que difere a governança da gestão da água é “(...) que a governança é o conjunto de processos e instituições que definem e identificam quais são as metas de gestão a serem perseguidas. A gestão se trata dos mecanismos e medidas práticas utilizadas para atingirem as metas traçadas e, portanto, atingir melhores resultados” (LAUTZE, 2011 apud SANT’ANNA, 2011, p.5).

Existem diversas formas de pensar a governança da água, uma delas é a partir do âmbito local. Outros enfatizam o nível nacional para a tomada de decisão, assim como também está presente a ideia de que a forma mais adequada para tratar esses recursos seria a partir de sua bacia hidrográfica, ou, por fim, como foi visto, pela governança global, que engloba as demais abordagens dentro de uma rede mais ampla (PAHL-WOSTL et. al., 2008).

Os acordos na escala das bacias internacionais e a Convenção Internacional sobre a Utilização de Rios Internacionais para Fins Diferentes da Navegação representam para Conca (2006) um padrão esporádico, fragmentado e às vezes ambíguo de cooperação em torno dos rios transfronteiriços” (SANT’ANNA, 2011, p.7),

o que causa dúvidas quanto à efetividade da governança global.

Uma organização que se destaca na área de recursos hídricos e que esteve presente na implementação do PSAG é o GEF, o qual funciona como uma instituição que tem dado o

suporte financeiro e técnico, em parceria com outras instituições, para projetos de gestão dos recursos hídricos que apresentem uma importância global. A maioria dos projetos apoiados pelo GEF demonstraram ser melhor sucedidos nas áreas de construção de uma visão compartilhada da bacia e na criação de capacidade e instituições de governança. No entanto, existe uma preocupação de que o Programa de Águas Internacionais do GEF oriente-se apenas por projetos, sem que estes se transformem em políticas de longo prazo (CHEN et al., 2013).

Os projetos de gestão de águas internacionais em grande escala geralmente se concentram em fomentar processos formais de cooperação intergovernamental, que muitas vezes levam a um impacto limitado sobre o terreno. Em contraste, os projetos de águas internacionais baseados na comunidade são muitas vezes projetos locais, individualistas e autônomos, com falta de ligações e perspectivas regionais. Consequentemente, existe um descompasso entre os processos regionais e locais e seus resultados.

Vincular processos regionais com ações locais não só melhora a eficácia de ações locais para abordar as questões das águas internacionais, mas também fortalece os quadros regionais. Para tanto, seria necessária a adoção de uma abordagem de gestão integrada para a gestão das águas internacionais por meio da incorporação de ações locais em estruturas regionais de gestão de águas internacionais, sendo o GEF organização que se enquadraria como mediadora (CHEN et al., 2013). Porém, o GEF representa a visão das grandes organizações internacionais, as quais nem sempre são eficazes nos modelos pré-prontos de implementar seus projetos.

Há constante insistência em tratar das águas internacionais apenas por acordos e tratados, mas pouco quanto à a gestão em si, assim, os acordos se mostram pouco eficazes, mas continuam sendo firmados. Uma das principais razões para a baixa eficácia é que esses Acordos são pouco precisos quanto aos seus mecanismos de gestão, como é o caso do Aquífero Guarani

(...) a large percentage of the treaties and, consequently, many treaties are little more than a piece of signed paper concluded that many existing environmental treaties or accords have had little or no demonstrable impact on environmental quality. Yet despite the demonstrable ineffectiveness of many international agreements and treaties, efforts continue to promote “treaties” or “conventions” as the panacea for transboundary water management problems (CHEN et al., 2013, p.245).

Em 1999, a Associação Internacional de Hidrogeólogos (IAH) formou uma comissão de investigação que buscava a identificação de iniciativas internacionais para a gestão compartilhada de aquíferos transfronteiriços. Esse encontro de especialistas ocorreu paralelamente à Conferência Internacional de Sistemas Aquíferos Regionais em Zonas Áridas Gerenciando Recursos Não Renováveis, organizada pela UNESCO. O resultado da consulta indicou a necessidade de criar uma rede internacional ligada ao IAH, UNESCO, FAO e

UNECE. Com o suporte da UNESCO e do IAH e em cooperação com a FAO e a UNECE, um encontro de especialistas ocorreu na UNESCO, que resultou na proposta de um programa de aquíferos transfronteiriços de iniciativa internacional o ISARM e, junto com o apoio do GEF e do Banco Mundial, incentivou uma série de projetos sobre esses recursos, como foi o caso do Aquífero Guarani (VILLAR, 2015; ISARM, 2016).

5.4 Gestão e o caso do Aquífero Guarani

A partir da governança para determinada temática, a gestão se torna o âmbito de execução do tratamento decidido, entretanto, as águas subterrâneas e, mais especificamente, os aquíferos, ainda se mostram incipientes nas questões de governança e gestão. Não há normas bem estabelecidas para os aquíferos no cenário internacional; os países têm experimentado uma série de iniciativas e abordagens para tratar dessa questão, apesar de as práticas e as pesquisas acerca do tema ainda serem esparsas.

Para que se possa ter uma noção sobre a questão da gestão dos aquíferos compartilhados por mais de um país, os arranjos formais e informais têm sido modelos (ECKSTEIN, 2017), com os dois acordos de cooperação técnica para monitoramento e troca de dados relacionados ao Programa de Desenvolvimento de uma Região Estratégia para a Utilização do Sistema Aquífero de Arenito Nubia e a cooperação técnica para o estabelecimento de um mecanismo consultivo para o Aquífero Sistema Saara Noroeste (VILLAR; RIBEIRO, 2011).

No que se refere ao arranjo formal, o primeiro deles é a Convenção de Proteção, Utilização, Recarga e Monitoramento do Aquífero Franco-Suíço de Genebra, ou a Convenção de Genebra, originado em 1978 e revisado em 2008. Esse arranjo se refere à qualidade, quantidade e recarga das águas subterrâneas e foi criado pela Comissão de Gestão do Aquífero Genebra, em parceria entre França e Suíça. Apesar de seu caráter consultivo, o levantamento de informações e de opiniões técnicas possuem considerável peso na área.

Tudo o que é produzido pela Comissão é altamente considerado, especialmente por conseguir manter o equilíbrio entre a soberania e a responsabilidade do Estado em seu esquema de gestão, baseados na boa fé, cooperação e transparência. O documento internacional base pautou-se apenas em aspectos técnicos de gestão do aquífero e evitou criar um aparato político e legal que pudesse embasar as atitudes relacionadas à soberania dos Estados, ou das águas (ECKSTEIN, 2017). Portanto, trata-se de referencial precursor para a temática.

Outro arranjo formal para os aquíferos transfronteiriços é a Resolução 63/124 sobre o Direito Internacional dos Aquíferos Transfronteiriços da CDI, adotada pela Assembleia Geral da ONU em 2008, que é base para o Acordo do Aquífero Guarani e sua gestão. Os artigos da CDI são os primeiros a regulamentar as águas doces subterrâneas, até então com papel secundário nos marcos internacionais (MCKELEN, 2009).

A Convenção sobre o Direito Relativo à Utilização dos Cursos de Água Internacionais para Fins Diversos dos de Navegação, de 1997, definiu que um curso de água é como “(...) a system of surface waters and ground waters constituting by virtue of their physical relationship a unitary whole and normally flowing into a common terminus” (ECKSTEIN, 2005, p.5). Deve-se ressaltar a importância desse documento internacional, enquanto base não só para tratar de águas internacionais de uma maneira geral, mas é preciso reconhecer seu papel precursor e elementar para que a matéria referente à aquíferos internacionais da CDI fosse possível. Entretanto, nenhum dos países signatários do Acordo do Aquífero Guarani assinaram o marco de 1997 (SINDICO; HAWKINS, 2015).

As anteriores Normas de Helsinque e de Seoul citavam águas subterrâneas, mas não possuíam caráter vinculante. A partir da Convenção de 1997, consideram-se as águas subterrâneas oficialmente como assunto do direito internacional, mas de forma muito ampla, e restrita a certos tipos de aquíferos e não a todos, pois somente considerava

(1) are physically part of a system of surface and groundwater; (2) are part of a unitary whole; (3) normally flow to a terminus that is common with the hydraulically linked surface water; and(4) have parts of the system located in different states (ECKSTEIN, 2005, p.5).

As águas subterrâneas não estavam delimitadas em todas as suas particularidades, o que levou a certa confusão, dificuldade de aplicabilidade e gestão para essas águas. Ao perceber essa lacuna, os esforços se direcionaram na criação de um marco legal para a temática que, como vimos anteriormente, levou à designação de Chusei Yamada, do Japão, como *Special Rapporteur* para assuntos referentes recursos naturais (ECKSTEIN,2005). É marcante a resistência da CDI em lidar com esse recurso como lidava com gás e petróleo, buscando criar um marco específico para aquíferos não renováveis e renováveis.

Em relação aos princípios aplicáveis adotados por essa matéria no âmbito CDI, muito do aquífero se assemelha às águas superficiais, o que pode levar à aplicação de certos princípios comuns, mas existem outros pontos específicos, que demandam diretrizes específicas. Os aquíferos, quando contaminados ou poluídos, não só são de difícil acesso, como o seu reparo de dano é de alto custo. Além disso, como em partes do seu sistema o escoamento de resíduos

é mais vagaroso, não se poderia adotar, como ocorreu, o princípio de evitar danos significativos, havendo a necessidade de explicar de forma mais explícita o que é dano e significativo, bem como, considerar o impacto do dano ao corpo superficial ligado a esse aquífero, suas zonas de carga e descarga, entre outros fatores.

Porém, os relatórios realizados pela comissão criada para formular o marco para aquíferos transfronteiriços, mostraram que o conceito de significativo não necessitava de precisão, pois o termo era flexível e relativo, sendo que as autoridades nacionais deveriam se empenhar ao máximo no controle e em evitar o dano (ECSTEIN, 2005). Portanto, nesse arranjo mostra-se perceptível a preocupação com a questão política e legal, especialmente, com a soberania, um dos princípios desse marco.

No tocante à soberania, um dos princípios dos artigos elaborados pelo CDI para o tema, somente fortaleceria a tendência histórica dos Estados de clamar titularidade sobre seus recursos, o que colide com o próprio intuito de gestão de um bem transfronteiriço, pois “(...) with in their territories may give a state the idea that it has absolute discretion over the water contained in a transboundary aquifer when in fact and in law it does not, and raises the problem of how the sovereignties of the states sharing the groundwater are to be reconciled”(MCKELEN, 2009, p. 811). O Acordo do Aquífero Guarani (2010) coloca esse princípio de forma demarcada de seus artigos 1 a 3.

Apesar dos problemas, não se pode deixar de reconhecer essa iniciativa como um importante passo para uma questão ainda secundária no contexto internacional e de difícil conceituação para que se chegue a instrumentos adequados para o seu manejo, uma vez que as águas subterrâneas não são visíveis (MCCRACKEN, 2017). A gestão das águas subterrâneas, então, deve proteger um bem oculto, que envolve os dois principais recursos de natureza política: água e solo, os quais configuram, portanto, relações de poder (RAFFESTIN, 1993 apud VILLAR, 2010).

Ribeiro (2008) afirma que, ao delinear a gestão do Aquífero Guarani, a ordem ambiental internacional evidencia em seu âmbito a tensão entre a questão da soberania sobre os recursos e a necessária cooperação internacional entre países para os recursos que ultrapassam os limites territoriais.

Villar (2010) ressalta, em relação à gestão do Aquífero Guarani, que o PSAG é importante, contudo, não fica evidente em seu texto o que o projeto chama de gestão local, se é municipal, ou do âmbito da bacia hidrográfica é fundamental, ainda, colocar que a conclusão do projeto não dá a devida importância a uma gestão que contemplaria os impactos

transfronteiriços, mas sim que as principais ações de gestão e proteção desse recurso deveriam estar contidas em âmbito local, algo evidente no Projeto de Ação Estratégica (2009) que diz, de maneira clara, que as diretrizes para a gestão deveriam ser executadas em cada Estado e em cooperação entre os quatro países, na região do Sistema Aquífero Guarani. Dessa forma, como ficou evidenciado no capítulo desta dissertação acerca do PSAG, o projeto contava com um Programa Estratégico de Ação que visava promover a gestão coordenada e sustentável das águas subterrâneas do SAG, reconhecendo e respeitando as soberanias nacionais sobre o recurso.

Porém, “(...) no âmbito interno, as políticas nacionais para a proteção dos aquíferos estão em estado embrionário, diante da falta de conhecimento técnico ou da capacidade institucional e legal” (VILLAR, 2010, p.2). Se pensarmos no âmbito dos quatro países signatários do Acordo, além do Brasil e o Paraguai ainda não terem ratificado o Acordo, as legislações se encontram em diferentes estágios: Paraguai e Uruguai somente nos anos 2000 firmaram suas políticas nacionais para recursos hídricos, Argentina continua descentralizada e o Brasil, detentor de 70% das reservas, mostra reticente quanto à questão.

O município de Ribeirão Preto, por exemplo, descrevendo resumidamente seu caso, faz uso exploratório do recurso, uma vez que a retirada de água da reserva é superior à recarga das chuvas e justamente em uma área de recarga do Aquífero, a qual se mostra mais suscetível à poluição. Essa área se encontrava em zona de expansão urbana, o que resulta na “(...) impermeabilização da área de recarga e a geração de novos riscos. Em tais áreas ocorrem, concomitantemente, zonas urbanas e rurais, bairros são completamente rodeados pela cultura canavieira, principal atividade agrícola da região” (VILLAR; RIBEIRO, p. 55, 2009).

Além disso, as limitações dos marcos regulatórios nacionais se transpõem para outros níveis, com os estados e municípios, o que compromete a elaboração de uma gestão eficiente. Villar e Ribeiro (2009) ao analisarem o caso, explicam o caráter intrínseco entre política e risco, e que as leis para regulamentar a questão do Aquífero na região somente eram feitas para prestar contas para os setores sociais mais organizados e as organizações internacionais que, na época, estavam envolvidas no PSAG.

Não há de fato uma mobilização mais abrangente da sociedade para medidas que protejam esse recurso, para a criação de mecanismos de governança mais inclusivos. Como colocou Sant’Anna ao discorrer sobre a Bacia Hidrográfica Amazônica, são as populações que em seu cotidiano vivem em contato com o recurso que devem se mostrar ativas em prol de mecanismos eficientes de manejo, pois a governança depende da “(...) interação e ação em

conjunto da sociedade civil, das instituições nacionais e da OTCA, como instituição que abarca a bacia como um todo”(SANT’ANNA, 2012, não paginado); o texto analisa o OTCA, mas seu conteúdo poderia ser transposto ao Acordo do Aquífero Guarani.

O Acordo do Aquífero Guarani parte do regional para o internacional, o que deveria ser algo positivo, todavia, não menciona quais políticas e diretrizes os Estados deverão promover internamente para torná-lo efetivo(NOSCHANG, 2012), ou seja, de modo diferente do caso do Aquífero de Genebra, não se dá ênfase aos mecanismos de gestão, algo que deveria ser possível, uma vez que o PSAG possibilitou o mapeamento das formações e áreas de maior cuidado do Aquífero, e, portanto, “(...) o tratado segue linhas gerais de gestão conjunta de recursos hídricos transfronteiriços, mas não observa a geografia diversa do aquífero em questão nos quatro Estados-membros” (NOSCHANG, 2012, p.56). Dessa forma, a autora coloca importantes pontos que deveriam estar contemplados no Acordo

deve-se considerar que os aquíferos são águas subterrâneas que possuem áreas de recarga e descarga, ou seja, extremamente vulneráveis a qualquer tipo de contaminação. Ressalta-se, ainda, a existência de vários tipos de aquíferos, dependendo da constituição geológica, que poderá ser poroso, permeável intergranular ou ainda fissurado (NOSCHANG, 2012, p.60)

A constituição geológica também é determinante para que se possa analisar a velocidade, a qualidade e a adequação da da água como reservatório, ou seja, trata-se de um tema que exige uma série de especificidades para que sua gestão seja eficiente em sua preservação e resiliência; existem diversas formações para o Aquífero Guarani e sua gestão depende de mapeamento específico. Como Noschang (2012) bem observa, o Acordo não leva em “(...) consideração as características e particularidades dessas águas subterrâneas. Desta forma, a gestão é realizada por cada país, tornando ainda mais provável a possibilidade de contaminação e o dano ambiental, pois as áreas de afloramento e recarga do aquífero são diferentes nos quatro Estados” (NOSCHANG, 2012, p.63)

Para o planejamento e para a gestão dos recursos hídricos, que possuem variações geográficas que contemplem, além dos desafios referentes aos aspectos físicos, deve-se também contemplar os aspectos ambientais, socioeconômicos, políticos e institucionais, todos intervenientes sobre a gestão desses recursos (BRASIL, 2007). O projeto tinha como objetivo a gestão integrada e o uso sustentável do recurso hídrico para que, dessa forma, fosse possível a elaboração de um quadro institucional e técnico para gestão e preservação do Sistema do Aquífero Guarani.

Foi possível verificar, no âmbito das negociações ocorridas para o Acordo do Aquífero Guarani, a presença da soberania como algo enfaticamente demarcado. A movimentação em torno da formulação do Acordo decorrente da preocupação em relação à proposta que a CDI estava criando para aquíferos e a possibilidade de que estes recursos transfronteiriços fossem considerados internacionais e, logo, a titularidade de seus detentores estaria comprometida, foi um dos propulsores desse marco, o que evidencia a preocupação da soberania relacionada à ingerência, especialmente por parte do Brasil (SANTOS, 2015).

Ao mesmo tempo, em relação a firmar o Acordo, o Brasil dificultou o processo, pois o texto do ato internacional já estava praticamente fechado no final de 2004, como Santos (2015) afirma e as documentações levantadas sobre as negociações também, entretanto, a postura soberanista brasileira em relação à utilização do Aquífero Guarani pelos demais signatários do Acordo, era um perceptível temor.

Além disso, há indícios de que a morosidade na ratificação do Acordo também tem suas bases nessa percepção. O próprio comportamento do Uruguai também pode ter bases na soberania, pois este se manteve ativo em relação às discussões para a ratificação do Aquífero Guarani e crítico à postura brasileira de demora em assumir sua parte com esse documento internacional, como exposto na entrevista com Huelmo (2017). O fato é que o Uruguai é um país menor, que passou por um conflito anterior com Argentina (também signatária do Acordo) e com uma pequena porção da reserva, e se considera ameaçado quanto à preservação do Aquífero Guarani, algo que ficou claro na análise da documentação da discussão de ratificação do Acordo do Aquífero Guarani, sendo o Uruguai o único país que manteve debate no processo de aprovação. A análise desse cenário expressa o ponto fulcral da ordem ambiental internacional, que é a soberania e o interesse nacional tão arraigado nas decisões estatais sobre a necessidade de coexistir com a cooperação para recursos naturais transfronteiriços.

Cabe acrescentar a postura reticente brasileira, evidente não apenas na ausência de discussão para aprovação do Acordo em todas as suas instâncias, como também na fala e no relatório tanto do deputado Chico Alencar, quanto da senadora Ana Amélia, em que transparece constantemente a preocupação com a soberania e a autonomia de gestão sobre o recurso hídrico. Ademais, no âmbito do MERCOSUL, apesar das recentes iniciativas de deputados do PARLASUL, uruguaios, argentinos e paraguaios no sentido de conscientização sobre os recursos hídricos, especialmente, nas iniciativas para o Aquífero Guarani, não se viu a presença de parlamentares brasileiros nessas ações.

5.5 Conclusão parcial

Ao se traçar uma relação entre os diversos aportes teóricos aqui apresentados, o conceito de ordem internacional ambiental traz fundamental estruturação da questão ambiental na agenda internacional, bem como apresenta a soberania e os interesses nacionais enquanto importantes elementos explicativos da resistência que os documentos internacionais referentes ao meio ambiente sofrem para entrarem em vigor e, também fornece subsídio para compreensão do processo de negociação do Acordo do Aquífero Guarani, relatado na seção III desta dissertação, os desafios de sua formulação e posterior morosidade em fazer com que esse Acordo se torne efetivo.

A teoria de regimes é complementar a esse conceito, pois aparece como tipo ideal para a questão hídrica em contexto externo. A definição de Krasner (2012) para regimes é síntese de como a água deveria ser tratada na agenda internacional, com elementos e conduta padronizada para sua abordagem, algo que já mostra indícios em outros temas ambientais internacionais, como as mudanças climáticas.

A governança, por sua vez, não trata como os conceitos anteriores de uma estruturação para os recursos hídricos na agenda internacional, mas propicia mecanismos para articulação da gestão em temas que ultrapassam as fronteiras nacionais. A governança age por meio da avaliação, do monitoramento e do direcionamento, que constroem estratégias de gestão que se iniciam pelo planejamento e posterior execução, controle e ação, sendo seu resultado e abrangência parte da *accountability* da governança. Os mecanismos de governança para a água no cenário internacional são recentes e ainda muito vinculados às ferramentas e à concepção econômica que a governança possui em no momento da sua emergência, nos anos de 1980 e 1990. A governança multinível é considerada mais adequada para a água, dada a abrangência para se tratar desse tópico, que demanda a interseção dos mais diversos níveis e esferas para que se faça devidamente eficiente.

Por fim, ao se tratar especificamente do Acordo do Aquífero Guarani, esse documento importante iniciativa e precursor não só na região, mas no mundo, ao ser o primeiro acordo firmado com base na Resolução 63/124 da CDI. Entretanto, conforme Sindico (2011) coloca, o Acordo ainda se mostra demasiadamente abrangente em questões fundamentais para que se possa pensar em uma gestão futura dessa reserva, sendo a soberania e a cooperação dois princípios do documento da CDI que mais se mostram presentes no caso do Acordo do Aquífero Guarani. A potencialidade para criação de mecanismos de governança em âmbito regional, seja por meio do MERCOSUL, ou de outro quadro integracionista, é grande, bem como a

possibilidade de uma gestão compartilhada entre os países signatários desse Acordo, mas é necessário, em um primeiro momento, que esse marco para o Aquífero Guaraní entre em vigor.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Essa dissertação teve como objetivo verificar se era, de fato, possível pensar em uma gestão compartilhada para o Aquífero Guarani no MERCOSUL e se o fato do Acordo ter sido formulado e assinado no âmbito do bloco seria elemento facilitador da construção dessa gestão, assim como buscou-se analisar se uma gestão para o Aquífero Guarani no MERCOSUL poderia impulsionar um maior aprofundamento do bloco.

Conforme foi visto ao longo dos capítulos que buscaram fazer a análise dos documentos necessários para a dissertação, no capítulo que delineou o papel do meio ambiente e dos recursos hídricos no cenário internacional, regional e especificamente no MERCOSUL, percebe-se que a água, apesar de sua reconhecida importância e espaço que ganha na agenda internacional, ainda carece de arranjos institucionais robustos, enquanto o meio ambiente enfrenta resistência e esbarra na salvaguarda da soberania dos países quando se trata de assumir os compromissos firmados na arena internacional, que os quais ações interdependentes em um tema estratégico e que toca nas diretrizes de desenvolvimento dos países.

Faz-se necessário o aperfeiçoamento das ferramentas existentes para a cooperação regional, de forma a permitir a coordenação de ações entre os países do bloco e os organismos internacionais para a preservação ambiental. A conscientização popular como forma de estimular uma participação efetiva para o debate e para pressionar governos é ponto crucial. O desenvolvimento deve ser pauta política, industrial e econômica dos países do MERCOSUL. É preciso, também, alguma instância regional que aja para a aplicação das leis e ações para a preservação ambiental transfronteiriça, o que exigiria certa supranacionalidade.

No MERCOSUL, meio ambiente e recursos hídricos são elementos que ganham crescente destaque como tema de debate, bem como a produção nas instâncias específicas para meio ambiente são altas, mas esse relevo de duas questões importantes é inversamente proporcional ao avanço das instâncias ambientais, que permanecem atreladas ao comércio e à possibilidade que trazem de o bloco se destacar nas negociações internacionais.

Quando pensamos nesse cenário internacional e regional e o somamos à análise feita das legislações ambientais e hídricas (da seção IV), percebe-se um claro descompasso entre os ordenamentos jurídicos dos países fundadores do MERCOSUL, o que é considerável entrave para que se pense em uma gestão compartilhada, isso sem entrar no mérito da questão do efetivo cumprimento dessas legislações pelos países.

O Acordo do Aquífero Guarani representou um importante avanço no cenário internacional, entretanto, seu papel e impacto ainda não são precisos, uma vez que o documento

ainda não entrou em vigor. Um ponto positivo decorrente do Acordo foi a criação de um Centro Regional para Gestão de Águas Subterrâneas da América Latina e Caribe, no Uruguai, fruto da parceria entre o país e o IHP/UNESCO, o centro pode vir a estimular futuros desenvolvimentos para o Acordo do Aquífero Guarani (SINDICO; HAWKINS, 2015). Além disso, permanecem importantes entraves à construção de uma gestão compartilhada, que foram identificados nesta análise na postura reticente brasileira durante as negociações e a ratificação do Acordo, bem como no temor de uma possível ingerência, expresso nas respostas das entrevistas dos parlamentares; bem como esse temor também estava implícito na motivação inicial de formular um acordo para o Aquífero Guarani, todos aspectos que demonstram uma postura de blindagem da soberania dos Estados. Algo que, como já foi dito, não é específico dos países do MERCOSUL, mas o interesse nacional e a soberania são conceitos que permeiam o meio ambiente na chamada ordem ambiental internacional e seus subsistemas, como o da água.

Em relação especificamente ao MERCOSUL se configurar como instância para gestão compartilhada do Aquífero Guarani, conforme se percebe nas negociações, a instância se apresentou como um local adequado para a realização do texto do Acordo no âmbito do Grupo *Ad Hoc* de Alto Nível do Aquífero Guarani, mas não houve um real espraiamento para as demais instâncias ambientais no tocante ao tema. Os recursos hídricos permanecem como ponto esporádico do SGT-6 e da RMMA, sendo mais debatidos no PARLASUL; ainda assim, as decisões e recomendações feitas pelo parlamento regional ao CMC não possuem, de forma alguma, caráter vinculante em relação aos países membros do bloco.

Villar (2015) afirma que houve um gradativo interesse em discutir assuntos relacionados ao meio ambiente, com a criação de instâncias específicas, que passaram a debater o tema paulatinamente, especialmente com foco na questão dos recursos hídricos, devido às conferências internacionais ocorridas ao longo da década de 1990, que se ativeram à escassez da água e inseriram-na em uma lógica de mercado. Entretanto, ainda que o meio ambiente esteja inserido por meio de instâncias especializadas no MERCOSUL e com uma alta produção de material, com ênfase na cooperação e na preservação ambiental, não houve grandes avanços ao longo dos anos.

O que é perceptível, como Villar (2015) afirma, é o peso que as conferências internacionais adquirem, especialmente no âmbito da RMMA e também, nos países mercosulinos, o que pode ser resultado do fato de a RMMA ser um fio conector entre os governos nacionais e o âmbito regional para a temática ambiental. A maior ênfase deve-se ao fato de que é perceptível que a adequação aos moldes ambientais internacionais traz ganhos às

negociações comerciais do bloco, bem como um maior ativismo e iniciativa nessas questões, como a participação das instâncias especializadas nas grandes negociações traz uma maior visibilidade para o MERCOSUL.

No tocante ao SGT-6, o meio ambiente se mostra claramente subordinado às questões econômicas e comerciais e aos ganhos que o avanço ambiental pode atrair com potenciais parceiros, conforme foi visto nas atas de reuniões, com as discussões e estudos para área ambiental nas iniciativas para grandes acordos, como em negociação com União Europeia, a ECONORMAS, ou o selo verde.

Em relação ao Acordo do Aquífero Guaraní houve, de fato, uma mobilização entre os países e no interior do bloco na busca pela formulação do Acordo, entretanto, o interesse na temática hídrica pode ser justificado além das conferências e produção de documentos internacionais para o tema. Esse delineamento pode ser decorrente da onda progressista latino-americana, a qual pode ser explicada como a ascensão em meados dos anos 2000 de governos de esquerda e centro esquerda nos países da América Latina.

Essa mudança política permitiu uma agenda mais progressista, com temas que envolvessem uma maior participação social, políticas de participação da sociedade e não apenas um maior afloramento de questões relacionadas à integração (SILVA, 2014), que não fossem estritamente econômicas e comerciais, ou seja, a agenda integracionista assumiu viés mais variado, que contemplou a inserção de elementos que favoreceriam a construção de uma identidade sul americana e , entre eles, um elemento comum aos países da região é o peso estratégico dos recursos naturais.

A ascensão dos governos de esquerda e centro esquerda trouxe muita expectativa para que se formulasse uma política ambiental mais assertiva, uma vez que havia a promessa de reformas políticas e econômicas, mas os projetos perderam força. O desafio continua posto, pois não houve grandes rupturas.

Absent revolutionary breakdowns of existing polities, market-oriented and supportive development policies in general, and environmental policies specifically, are logically the norm and incremental reforms at the margin are about the most we can expect” (SILVA, 2016, p.328)

Ressalta-se o avanço na cooperação ambiental internacional nos últimos 30 anos, assim como em instrumentos no âmbito nacional para meio ambiente, mas todo esse aparato continua nas mãos de uma elite com os mesmos vícios e a mesma orientação para o mercado; assim,

existem os regimes de proteção, os relatórios e mecanismos internacionais, mas a ênfase no mercado e no neodesenvolvimentismo ainda estão postos.

No caso latino americano, ao mesmo tempo que a onda progressista inseriu temáticas mais variadas e expectativas, inclusive na questão ambiental, houve a valorização internacional dos preços das *commodities*, o que novamente estimulou a prevalência de modelos de desenvolvimento predatórios

By using the commodity boom to substantially expand their welfare effort in social assistance, education, health and infrastructure development. Many of these welfare policies are now reaching not only the urban poor but, significantly, the rural poor. Some governments have also concentrated on substantially raising minimum wages. Thus previously marginalized peoples, at least statistically, have been lifted out of poverty and seen the life chances of their children improve. Judging by electoral returns, governments successfully argue that the aggressive expansion of resource extraction makes these compensatory policies possible (SILVA, 2016, p.329) .

Ou seja, a temática ambiental - o que também pode ser transposto para a hídrica- em sua essência, pouco alterou a forma de tratar essas questões. O desenvolvimento é colocado como último interesse; as perspectivas de mudanças de padrão e de como lidar com essas questões ainda são os grandes desafios, o que pode justificar o interesse e a formulação de um Acordo para o Aquífero Guarani, mas que posteriormente se encontra estagnado na esfera regional, pois sua ênfase é enquanto tratado multilateral pelos relatores da matéria, mas no qual os países irão gerir suas respectivas porções do Aquífero.

Além disso, o estágio embrionário no qual se encontram as instâncias ambientais mercosulinas, assim como a ausência em seu âmbito de esquemas de governança concreta para os recursos hídricos transfronteiriços subterrâneos, de acordos ou tratados anteriores no bloco para o tema, trazem ainda maior desconfiança do MERCOSUL como instância de gestão compartilhada.

Portanto, pensar no MERCOSUL e no Acordo do Aquífero Guarani como paradigma para um regime de águas subterrâneas é pouco crível, dada não apenas a ausência de princípios, normas e instrumentos de execução claros, como o caráter abrangente que o Acordo possui, somando-se a esse fato a ausência de instrumentos no MERCOSUL que possam lidar com o tema.

Como Pillar e Ribeiro (2011) oportunamente observam “The four Guarani countries, which always asserted their sovereign rights over the aquifer, may have considered that an agreement signed under MERCOSUR would allow other countries to interfere with the aquifer’s management” (VILLAR; RIBEIRO, 2011, p.652), o que pode ser o entrave para que

os recursos hídricos e o Aquífero Guarani sejam tópicos profícuos para que as instâncias ambientais mercosulinas se tornem mais robustas.

Segundo a Organização Para Cooperação De Desenvolvimento Econômico (2015), as práticas para a governança devem atribuir com clareza os papéis e responsabilidades para as políticas da água, sua implementação, gestão e regulação nas diferentes escalas; encorajar políticas efetivas para a coordenação entre e mobilizar financiamento para a água.

Ao relacionarmos a documentação levantada e os aparatos teóricos apresentados percebe-se que os instrumentos existentes na governança internacional para as águas, além de recentes, ainda se mostram insuficientes, pouco inclusivos e demasiadamente impregnados pela lógica neoliberal para a questão, embora se reconheça a água enquanto direito humano.

A chamada “good governance” dos anos de 1980 e 1990 é pressuposto para que os Estados desconfiem de uma ingerência internacional em temas sensíveis, algo que justifica, por exemplo, o temor dos países detentores do Aquífero Guarani em relação aos *drafts articles* do CDI para os aquíferos transfronteiriços, o que foi propulsor para a formulação do acordo aqui analisado.

Ao pensarmos nos regimes internacionais, percebemos que a questão da água não se encaixa facilmente em seu conceito, como bem apresenta Conca (2006) e, se pensarmos nos regimes como estruturas institucionais possíveis, então, novamente verificamos a insuficiência dos arranjos institucionais para tratar do tema água e aquíferos transfronteiriços. Neste último caso, há um agravante, devido à inexistência de um aparato jurídico internacional adequado para a questão, pois o que se tem até o momento é a Resolução 63/124 - bem como o Acordo do Aquífero Guarani que é nela baseado -, que não traz clareza e especificidade em temas fundamentais, como possíveis danos, controvérsias, sendo o texto demasiadamente genérico.

Portanto, pensar em uma gestão pressupõe arranjo institucional, arcabouço legal para uso e proteção, mecanismos eficientes de financiamento e controle social, bem como uma gestão compartilhada. Esses elementos demandam, por sua vez, uma integração de agenda em nível micro e macro e harmonização de políticas, que são todos fatores ainda embrionários no âmbito do MERCOSUL, mas também para os aquíferos transfronteiriços de maneira geral e, conseqüentemente, para o Aquífero Guarani.

REFERÊNCIAS

- A “GOVERNANÇA INTERNACIONAL” AMBIENTAL: O PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O MEIO AMBIENTE (PNUMA) E O FORTALECIMENTO DAS INSTITUIÇÕES MUNDIAIS PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL. Notícias. Em discussão. **Senado**. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/noticias/Jornal/emdiscussao/rio20/temas-em-discussao-rio20/governanca-internacional-ambiental-o-programa-das-nacoes-unidas-meio-ambiente-pnuma-fortalecimento-das-instituicoes-mundiais-para-o-desenvolvimento-sustentavel.aspx> >. Acessado em dezembro de 2017.
- ABREU, A. F. A. de; NASCIMENTO, B. O.; FAUSTINO, B.P; FREITAS, G. O PNUMA e suas Limitações para a Governança Ambiental Internacional. **Fronteira**, Belo Horizonte, v. 11, n. 22, p. 141 - 169, 2012.
- ACORDO QUADRO DE MEIO AMBIENTE DO MERCOSUL**. Econews. Assunção, 22 de junho de 2001, Assunção. Disponível em: < >. Acessado em 20 de junho de 2015.
- ACUÍFERO GUARANÍ. El acuerdo de los 4 países fue aprobado por ley. **Instituto Correntino de Agua y Medio Ambiente**, Corrientes, 7 de janeiro de 2013. Disponível em: < <http://icaa.gov.ar/acuifero-guarani-el-acuerdo-de-los-4-paises-fue-aprobado-por-ley/> >. Acessado em: 12 de dezembro de 2017.
- ADLER, E. O construtivismo no estudo das Relações Internacionais. **Lua Nova**, São Paulo, n. 47, p. 201-246, 1999.
- AGÊNCIA NACIONAL DAS ÁGUAS. **Especialistas contextualizam a situação dos recursos hídricos da América do Sul**, 2010. Disponível em: <http://www2.ana.gov.br/Paginas/imprensa/noticia.aspx?id_noticia=8666>. Acessado em 05 de julho de 2016.
- AITH, F.M. A; ROTHBARTH, R. O estatuto jurídico das águas no Brasil. **Estudos Avançados**, São Paulo, v.29, n.84, 2015.
- ALENCAR, Chico. Contato Aquífero Guarani, por Chico Alencar[mensagem de correio eletrônico]. Mensagem recebida por <lutelarolli88@gmail.com> 19 de dezembro de 2017.
- ALMEIDA, B. R de; CASTRO, E. L. de F; RIBEIRO, M. R. de Sá. Recursos Hídricos Transfronteiriços no Mercosul: Sustentabilidade, Gestão Compartilhada e Cooperação Internacional. **Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión**. Assunção, año 3, n. 5, 2015.
- ALMEIDA, P. W. O Caso das Papelarias. **Casoteca Latino Americana de Direito e Política Pública**, 2007. Disponível em: < http://direitosp.fgv.br/sites/direitogv.fgv.br/files/narrativa_final.pdf >Acessado em 20 de fevereiro de 2017.
- AMÉLIA, Ana. Gabinete Senadora Ana Amélia, por Ana Amélia[mensagem de correio eletrônico]. Mensagem recebida por < lutelarolli88@gmail.com > 20 de dezembro de 2017.
- AMORE, L; REBOUÇAS, A. C. O Sistema do Aquífero Guarani- SAG. **Revista de Águas Subterrâneas**, n. 16, 2002
- AMORIM, C. Entrevista concedida ao Valor Econômico. **Ministério das relações exteriores**. Sala de imprensa, 2010. Disponível em: < <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/ministro-estado-relacoes-exteriores/esta-na-hora-de-o-mercosul-ter-metas-diz-celso-amorim-valor-economico-09-08-2010/?searchterm=Aqu%C3%ADfero%20Guarani> >. Acessado 01 de julho de 2014.
- APROBARÓN el Acuerdo sobre el Acuífero Guarani. **Parlamentario.com**, Assunção, 22 de agosto de 2012. Disponível em: <<http://www.parlamentario.com/noticia-47274.html>>. Acessado em 10 de dezembro de 2017.
- AQUÍFERO GUARANI sustentabilidade e desafios para água. **Parlamento do Mercosur**. Inova Portal. [2008]. Disponível em: < <https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/v/651/2/parlasur/aquifero-guarani-sustentabilidade-e-desafios-do-direito--agua.htm> > Acessado em 27 de setembro de 2016.
- AQUÍFERO GUARANI: estratégico para o direito humano à água e o desenvolvimento do Mercosul. **Parlamento del Mercosur**, Montevideu, 25 de agosto de 2017. Disponível em: <<https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/v/14047/1/parlasur/aquifero-guarani-estrategico-para-o-direito-humano--agua-e-o-desenvolvimento-do-mercosul.html>>. Acessado em dezembro de 2017.

AQUINO, L.G. Tratados Internacionais (Teoria Geral). **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, v. XIII, n.75,2010.Disponível em:<http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=7652>. Acesso em janeiro 2018.

ARGENTINA. Câmara de Deputados. **Sesiones Ordinarias 2012 Orden del Día n. 1247** Comisiones De Relaciones Exteriores y Culto y de Intereses Marítimos, Fluviales, Pesqueros y Portuarios. Impreso el día 30 de octubre de 2012.

ARGENTINA. Câmara dos Deputados. **15ª Sesión Ordinaria (Especial)**, Buenos Aires, 30 de outubro de 2012. Disponível em: <<http://www.diputados.gov.ar/secparl/dtaqui/>>. Acessado em março de 2017.

ARGENTINA. Congresso Nacional. Decreto n. 7547 de 26 de novembro de 1999.La Ley Nº 9.172 por la que se legisla la regulación del uso y aprovechamiento del recurso natural constituido por las aguas subterráneas y superficiales con fines económicos productivos en el territorio provincial, de 26 de novembro

de 1999.Disponível em:<<https://www.entrerios.gov.ar/minpro/userfiles/files/REC%20NATURALES/AGUAS/DECRETO%20N.7547%20REGLAMENTARIO%20Aguas.pdf>>. Acessado em: 3 de janeiro 2018

ARGENTINA. Congresso Nacional. Lei Nacional n. 26.438, de 3 de dezembro de 2008. Ratifícanse el Acta Constitutiva suscripta el 27 de marzo de 2003. Diario Oficial, 5 de janeiro de 2009, Carta Orgánica y las Actas de Asambleas Extraordinarias n. 1 e 2. Disponível em:<<http://www.cohife.org/s58/documentos-fundacionales>

ARGENTINA.Provincia de Corrientes. Decreto Ley n. 212, 6 de dezembro de 2001. Creación de ICCA del Decreto de Ley n.212. **Instituto Correntino de Agua y Medio Ambiente**. Corrientes, 6 de dezembro de 2001. Disponível em:<http://icaa.gov.ar/Institucional/DecretoLey_212_01_CreacionICAA.pdf>. Acessado em dezembro de 2017.

ARGENTINA: Aguas subterráneas. Centralizan gestión del Acuífero Guaraní. **Argenpress**, Momarandu, 4 de novembro de 2009. Disponível em:<<http://www.argenpress.info/2009/11/argentina-aguas-subterraneas.html>> Acessado em: 13 de dezembro de 2017.

ASOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ÁGUAS SUBTERRÂNEAS. Educação. **Águas subterrâneas, o que são?** Disponível em:< <http://www.abas.org/educacao.php> >. Acessado em dezembro de 2017.

AVELHAN, L. L. Construção e Análise do Regime Ambiental Internacional. **RARI – Revista Acadêmica de Relações Internacionais**, Florianópolis, v.1, n.3, p. 37-42, 2013.

BARBOSA, G.C; HAINES, L.F. O Caso das Papeleras. *Observatório de Negociações Internacionais da América Latina*, 22 de abril de 2013. Disponível em:< <https://onial.wordpress.com/2013/04/22/o-caso-das-papelelas/> >. Acessado em setembro de 2017.

BARBOSA, R. Mercosul: retórica e realidade. **Política Externa**. São Paulo, vol.22 n.4, p.17-27, 2014.

BARROS-PLATIAU, A.F. A política externa ambiental: do desenvolvimentismo ao desenvolvimento sustentável. In: ALTEMANI, H. O; LESSA, A. C (Org.). **Relações internacionais do Brasil, temas e agendas**. São Paulo: Saraiva ,2006.

BECK; U. **Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade**. Tradução de Sebastião Nascimento. São Paulo: Ed. 34; 2010.

BENTO, L. V. **Governança global: uma abordagem conceitual e normativa das relações internacionais em um cenário de interdependência e globalização**. 2007. Tese (Doutorado). Centro de Ciências Jurídicas Curso de Pós-Graduação em Direito. Universidade Federal de Santa Catarina, 2007.

BISWAS, A. K; TORTAJADA, C. Future Water Governance: Problems and Perspectives. **Water Resources Development**, v. 26, n. 2, p. 129–139 ,2010.

BORDALO, C. A. L. A crise mundial da água vista numa perspectiva da geografia política. **GEOUSP**, Edição Especial Recursos Hídricos, São Paulo, n.º 31, p. 66 -78, 2012.

BRANCO, P.M. Aquífero Guarani. Serviço Geológico do Brasil, 18 de agosto de 2014. Disponível em: <http://www.cprm.gov.br/publique/Redes-Institucionais/Rede-de-Bibliotecas---Rede-Ametista/Canal-Escola/Aquifero-Guarani-2617.html>. Acessado em 10 de dezembro de 2017.

BRASIL. Itamaraty. **Recursos Hídricos**. Disponível em: < <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/desenvolvimento-sustentavel-e-meioambiente/176-recursos-hidricos>> . Acessado em 10 de setembro de 2016.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Plano para Gestão de Recursos Hídricos**. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/acamara/altosestudios/pdf/CamaradosDeputados22deagostode2012finalssi maSomenteleitura.pdf> > Acessado em 27 de setembro de 2016.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Atividade legislativa. Comissões. Representação Brasileira no Mercosul (CPCMS). **Meio Ambiente Compõe 70% da pauta no Parlasul**. Disponível em:< <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cpcms/noticias/meio-ambiente-compoe-70-da-pauta-no-parlasul> >. Acessado em 25 de setembro de 2016.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Atividade. Comissões. Representação brasileira no Parlamento do Mercosul(CPCMS). **Período de Transição**. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cpcms/oqueeomercosul.html/organogramamercosul.html> >Acessado em junho de 2017.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. **Projeto Legislativo n. 262**(mensagem n. 172, de 2015). Aprova o texto do Acordo sobre o Aquífero Guarani, firmado em San Juan, República Argentina, em 2 de agosto de 2010. Relator: Chico Alencar.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Minas e Energia. **Projeto Legislativo n. 262**(mensagem n. 172, de 2015). Aprova o texto do Acordo sobre o Aquífero Guarani, firmado em San Juan, República Argentina, em 2 de agosto de 2010. Relator: Rodrigo de Castro.

BRASIL. Itamaraty. **Mercosul**, [2017]. Disponível em: < <http://www.mercosul.gov.br/saiba-mais-sobre-o-mercosul#CRONO> > Acessado em março de 2017.

BRASIL. Ministério de Meio Ambiente. **Agenda 21 Brasileira** [2016]. Disponível em: < <http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21> >. Acessado em 4 de julho de 2016

BRASIL. Ministério de Meio Ambiente. **Aquífero Guarani**[2014]. Disponível em:< <http://www.mma.gov.br/agua/item/8617-aqu%C3%ADfero-guarani> > . Acessado 29 de junho de 2014

BRASIL. Ministério de Meio Ambiente. **Com proposta ambiciosa, Brasil chega à COP-21 como importante negociador de clima**[2016]. Disponível em: < <http://www.brasil.gov.br/meio-ambiente/2015/11/com-proposta-mais-ambiciosa-Brasil-chega-a-COP21-como-importante-negociador-mundial-do-clima> >Acessado em 20 de setembro de 2016

BRASIL. Ministério de Meio Ambiente. **Mercado Comum do Sul**[2016]. Disponível em:< <http://www.brasil.gov.br/meio-ambiente/2015/11/com-proposta-mais-ambiciosa-Brasil-chega-a-COP21-como-importante-negociador-mundial-do-clima> > . Acessado 29 de junho de 2016

BRASIL. Ministério de Meio Ambiente. **Relatório da ONU destaca modelo brasileiro para gestão de água**[2017]. Disponível em: < <http://www.mma.gov.br/informma/item/3150-relatorio-da-onu-destaca-o-modelo-brasileiro-para-gestao-de-agua> >em 10 de abril de 2017.

BRASIL. Ministério de Meio Ambiente.**Agenda 21 Global**[2016]. Disponível em: < <http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/agenda-21-global> >. Acessado em: 4 de julho de 2016

BRASIL. Planalto do Governo. Decretos. **Protocolo de Ouro Preto**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1901.htm >. Acessado em março de 2017.

BRASIL. Senado Federal. **Parecer (SF) Nº 6, de 2017**. Comissão De Relações Exteriores E Defesa Nacional, Sobre O Processo Projeto De Decreto Legislativo (SF) n. 24, d e 2017, Que Aprova O Texto Do Acordo Sobre O Aquífero Guarani, Firmado Em San Juan, República Argentina, Em 2 De Agosto De 2010. Relatora: Ana Amélia.

BRASIL. Senado. Notícias. Matérias. **Comissão do Parlasul aprova acordo para proteção do Aquífero Guarani**[2015]. Disponível em: < <http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2015/10/20/representacao-brasileira-do-parlasul-aprova-acordo-sobre-aquifero-guarani> >. Acessado em: 04 de novembro de 2015.

BULL, Hedley A **Sociedade Anárquica**. Brasília & São Paulo: IPRI, UNB, 2002.

CÂMARA dos Deputados do Uruguai aprova moratória contra fracking. **350 org**, Nova Iorque, 13 de dezembro de 2017. Disponível em: <<https://350.org/pt/camara-dos-deputados-do-uruguai-aprova-moratoria-contr-fracking/>>. Acessado em: 03 de janeiro de 2017.

CAMARGO, S. de. Formas de Governança no Contexto da Globalização in **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro ,v. 21, n. 2,p. 225-257, 1999.

CANESE, Ricardo. Postgrado Contacto UNESP- Brasil, por Ricardo Canese[mensagem de correio eletrônico]. Mensagem recebida por <lutelarolli88@gmail.com> 28 de novembro de 2017.

CAPORASO, J. A. Regional Integration Theory: understanding our past and anticipating our future. In: SANDHOLTZ, W.; SWEET, A. S (orgs.). **European integration and supranational governance**. Oxford: Oxford University Press, p. 334-352, 1998.

CARNEIRO, J.D. Enquanto Rio privatiza, por que Paris, Berlim e outras 265 cidades reestatizaram saneamento?, **BBC**, 23 junho 2017. Disponível em: < <http://www.bbc.com/portuguese/brasil-40379053>

CASMA-LISMA, J.C. Brasil, Colômbia e Peru lideram lista de países com mais água no mundo, **El País**, 03 de abril de 2015. Disponível em: < http://brasil.elpais.com/brasil/2015/03/04/internacional/1425491803_078422.html >. Acessado em janeiro de 2016

CASTRO, J. E. Water governance in the twentieth-first century. **Ambiente & Sociedade**, Campinas v. X, n. 2, p. 97-118, 2007.

CAUBET, C.G. Os contextos normativos brasileiros em matéria de águas subterrâneas. In: RIBEIRO, W. C. **Governança da água no Brasil: uma visão interdisciplinar**. São Paulo: Annablume Editora, 2009, p. 213-239.

CAUBET, G. C. Os contextos normativos brasileiros em matéria de águas subterrâneas. In: RIBEIRO, W.C (org). **Governança da água no Brasil: uma visão interdisciplinar**, São Paulo, Annablume,2008.

CHALOULT, Y.; HILLCOAT, G. O Período de Transição do MERCOSUL e o Setor Pecuário. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 13, p.148-183, 1996.

CHEN, S; PERNETTA, J.C; DUDA, A.M. Towards a new paradigm for transboundary water governance: Implementing regional frameworks through local actions. *Ocean & Coastal Management*, v. 85, p.244-256, 2013.

COELHO, C.P. **O acordo sobre o Aquífero Guarani e o regime internacional de águas subterrâneas transfronteiriças**. Dissertação (Mestrado). Instituto Rio Branco, Brasília, 2011.

COMISSÃO ECONÔMICA DA AMÉRICA LATINA E CARIBE. **La sostenibilidad del desarrollo en América Latina y el Caribe: desafíos y Oportunidades**. Santiago, 2002.

CONCA, K. **Governing water: contentious transnational politics and global institution building**, Massachusetts: MIT Press, 2006.

CONSELHO MUNDIAL DA ÁGUA. **World Water Forum**. Disponível em :< <http://www.worldwaterforum8.org/pt-br/conselho-mundial-da-%C3%A1gua> >Acessado em janeiro de 2018.

DELLI PRISCOLI, J.; WOLF, A. **Managing and transforming water conflicts**, New York: Cambridge University Press, 2009.

Desenvolvimento. Rio de Janeiro, 1992. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf> >

DIPUTADOS pedirán el rechazo del acuerdo sobre el Acuífero Guaraní. **Paraguai.com**, Assunção, 14 de agosto de 2012. Disponível em: <<http://www.paraguay.com/nacionales/diputados-pediran-el-rechazo-del-acuerdo-sobre-el-acuifero-guarani-85528>>. Acessado em 10 de dezembro de 2017.

ECKSTEIN, G.E. Protecting A Hidden Treasure: Te U.N International Law Commission and the International Law of Transboundary Ground Water Resources. **Sustainable Development Law & Policy**, Wasington, v. 5, p. 5-12, 2005.

ESPINOZA, R.F. **Rivalidade entre os Polos: A Construção Discursiva do Conselho Mundial da Água**. Centro de Educação e Ciências Humanas Programa de Pós-Graduação em Sociologia, UFSCAR, São Carlos, 2016.

FALEIROS, Gustavo. Entrevista de Eduardo Violla em 31 de agosto de 2007.**O Eco**. Disponível em: < http://www.oeco.org.br/reportagens/10970-oeco_23885/ >. Acessado 25 de junho de 2014

FERRES, V.P. A solução do conflito de Itaipú como início da cooperação política argentino-brasileira na década de 80. **Projeto História**, São Paulo, v.29, tomo 2, p. 661-672, 2004

FURLONG, K. Hidden theories, troubled waters: International relations, the ‘territorial trap’, and the Southern African Development Community’s transboundary Waters. **Political Geography**,v. 25, p. 438-458. 2006.

GEARY, M. El conflicto de las papeleras. **Revista Otro Sur**, v. 5, , p. 30-34, 2006.

GLOBAL WATER PARTNERSHIP. **Effective water governance: learning from the -dialogues.** Global Water Partnership Technical Committee, Background Paper no.7, Stockholm, Sweden, 2003.

GRO HALEM. Brutland, Prefácio. In: **Nosso Futuro Comum.** XII : Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1991.

HAAS, E. B. **The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces, 1950-1957.** Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2004.

HASS; P. M. Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination. International Organization.. In: **Knowledge, Power, and International Policy Coordination,** v. 46, p. 1-35, 1992.

HELD, D.; MCGREW, A. Introduction. In: HELD, D. e MCGREW, A. (ed.). **Governing globalization: power authority and global governance.** Cambridge: Polity Press, p.1-21, 2002.

HENRIQUES, A. B. L; LEITE, A. C C; TEIXEIRA, A. W. M. Júnior. Reavivando o método qualitativo: as contribuições do Estudo de Caso e do Process Tracing para o estudo das Relações Internacionais. **Revista Debates.** Porto Alegre, v. 9, n. 1, p. 09-23, 2015.

HIRST, M.; PINHEIRO, L. A política externa do Brasil em dois tempos. **Revista Brasileira de Política Internacional,** Brasília, v. 38, ed. 1, p. 5-23, 1995.

HOCKSTETLER, K. Fadding green? Environmental politics in the MERCOSUR Free Trade Agreement. **Latin American Politics and Society,** v.45, n.4, p.1-33, 2003.

HOOGHE, L; MARKS, G. Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance. **American Political Science Review,** v. 97, n. 2, 2003, p. 233-243.

HUELMO, Rúben Martínez. Enviando por correo electrónico cuestionario acuífero guaraní, por Rúben Martínez Huelmo[mensagem de correio eletrônico]. Mensagem recebida por<lutelarolli88@gmail.com> 21 de dezembro de 2017.

IRACHANDE, A. M; ALMEIDA, L. B de; VIEIRA, M. M. A. O Mercosul e a construção de uma política ambiental para os países do Cone Sul. **Política & Sociedade,** São Paulo, v. 9, n. 16, p. 205-223, 2010.

ISARM. **Internationally Shared Aquifer Resources Management,** [2017]. Disponível em: < <http://isarm.org/> >. Acessado dia 2 de abril de 2017.

JACOBI, P. R. O Brasil depois da *Rio+10*. **Revista do Departamento de Geografia,** São Paulo, v. 15, p. 19-29, 2002.

JURAS, I. A. G.M. Os impactos da indústria no meio ambiente., **Consultoria Legislativa,** Brasília, 2015.

KEOHANE, R.O. The demand for international regimes. In: KRASNER, S.D (ed.). **International Regimes.** Ithaca & Londres: Cornell University Press, p.141-173, 1982.

KEOHANE, Robert. **Power and Governance in a Partially Globalized World.** New York: Routledge, 2002.

KOSTLER, S.E. Recursos hídricos y su vulnerabilidad en Argentina (Parte I). **Misiones Online,** Misiones, 25 de março de 2017. Disponível em: < <http://misionesonline.net/2017/03/25/recursos-hidricos-vulnerabilidad-argentina-parte-i/>> Acessado em 10 de dezembro de 2017.

KRASNER, S. D. **International Regimes.** Ithaca: Cornell University Press, 1982.

KRASNER, S.D. Causas Estruturais e Consequências dos Regimes Internacionais: Regimes como Variáveis Intervenientes. **Revista de Sociologia e Política,** v. 20, nº 42, 2012, p. 93-110.

LISBOA, M. V. Em Busca de uma Política Externa Brasileira de Meio Ambiente: três exemplos e uma exceção a regra. **São Paulo em Perspectiva,** São Paulo, v.2, n.16, p. 44-52, 2002.

LOPES, F. A. M BELICANTA, F. C. Artigos. **Estudo da evolução do tratado ambiental no Mercosul, do tratado de Assunção até o acordo quadro sobre meio ambiente,** 2002. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/3305/estudo-da-evolucao-do-tratamento-ambiental-no-mercosul>> Acessado 05 de julho de 2014.

MACIEL, C. Geólogos estudam meio de usar o Aquífero Guarani para aliviar a crise da serra da Cantareira. **Agência do Brasil.** 27 de outubro de 2014. Disponível em:<https://www.google.com.br/?gws_rd=ssl#q=crise+hidrica+e+aquifero+guarani> Acessado em 30 de setembro de 2016.

MANFREDINI, F. N; GUANDIQUE, M. H. G; MORAES L.C. A Análise Jurídica do Acordo sobre o Sistema do Aquífero Guarani e a conservação ambiental. , São Paulo 2013.

MANIFESTO DE CHAMAMENTO AO FÓRUM ALTERNATIVO MUNDIAL DA ÁGUA FAMA 2018. **FAMA 2018**. Disponível em: < <http://www.fama2018.org/porta/fama-2018/fama-2018/>> . Acessado em janeiro de 2018.

MCCRACKEN, M. Measuring transboundary water cooperation: options for Sustainable Development Goal Target 6.5. Global **Water** Partnership: TEC Background Papers, **Stockholm**, n. 23, 2017.

MECHLEM, K. Moving Ahead in Protecting Freshwater Resources: The International Law Commission's Draft **Articles** on Transboundary Aquifers. **Leiden Journal of International Law**, Leiden, n.22, p.801-821, 2009.

MENDES, R.G. Resolução de Controvérsias no Mercosul: os interesses subnacionais. **Cadernos CEDEC**, São Paulo, n. 69, 2001.

MERCOSUL. Documentos. **Tratado para a Constituição de um Mercado Comum entre a República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai** 26 de março de 1991. Disponível em: < http://www.tprmercosul.org/pt/docum/Tratado_de_Assuncao_pt.pdf > Acessado em junho de 2015

MERCOSUL. **Organograma**. Disponível em: < http://www.mercosul.gov.br/images/pdf/Organograma_MSUL.pdf > Acessado em 20 de março de 2016.

MERCOSUR. **MEDIO AMBIENTE EN MERCOSUR**. RELEVAMINETO No 001/06. Secretaria del Mercosur, 2006. Disponível em: < <http://www.mercosur.int/innovaportal/file/145/1/medio-ambiente-en-el-mercosur.pdf> > Acesso em maio de 2017.

MERCOSUR AMBIENTAL **Por La Que El Parlamento Del Mercosur Declara Su Adhesión Y Apoyo A La Realización Del "Foro Americano De Las Aguas", A Realizarse En La Ciudad Brasileña De Foz De Iguazú Los Días 24 Y 25 De Noviembre De 2008** [2008]. MERCOSUR/PM/DECL. 16/2008. Montevideo.

MERCOSUR AMBIENTAL. **Acta De La Reunión Comisión Desarrollo Regional Sustentable, Ordenamiento Territorial, Vivienda, Salud, Medio Ambiente Y Turismo. Parlamento Del Mercosur**. 21 de setembro de 2015. Montevideo, Uruguai.

MERCOSUR AMBIENTAL. Acta de la Reunión del Grupo de Mercado Común. Resolución n. 17/08 . **Memorando de Entendimiento entre el Mercosur y la Agencia Española de Cooperación Internacional para Desarrollo**. Buenos Aires. Argentina, 2008.

MERCOSUR AMBIENTAL. Documentación Oficial. **Diretrizes Básicas em Política Ambiental**. XIVGMC. MERCOSUL/GMC/RES N° 10/94. Buenos Aires, 3 de agosto 1994.

MERCOSUR AMBIENTAL. Normas. Decisiones. **Aquífero Guarani**. XXVI CMC – Puerto Iguazú, 07/vii/04. mercosul/cmc/dec n° 25/04. Disponível em: < http://www.mercosur.int/msweb/Normas/normas_web/Decisiones/PT/Dec_025_004_GAH%20Aquifero%20Guarani_At%2001_04.PDF>. Acessado 15 de junho de 2014.

MERCOSUR AMBIENTAL. Portal. Normas, Decisiones. MERCOSUL/CMC/DEC N° 25/04. **Grupo Ad Hoc De Alto Nivel Aquífero Guarani**, 2004.

MERCOSUR AMBIENTAL. Reunión de Ministros de Medio Ambiente del MERCOSUR. Documentos.I Reunión de Ministros de Medio Ambiente del MERCOSUR. **Acta 03/00**. Buenos Aires, 2004. Disponível em: < http://mercosurambiental.net/#p_5.r_23/documentos.html >. Acessado em 30 de março de 2017.

MERCOSUR AMBIENTAL. Reunión de Ministros de Medio Ambiente del MERCOSUR. Documentos.II Reunión de Ministros de Medio Ambiente del MERCOSUR. AnexoII. **Agenda**. Brasília, 8 de noviembre, 2004. Disponível em: < http://mercosurambiental.net/#p_5.r_24/documentos.html >. Acessado em 30 de março de 2017

MERCOSUR AMBIENTAL. Reunión de Ministros de Medio Ambiente del MERCOSUR. Documentos.III Reunión de Ministros de Medio Ambiente del MERCOSUR. AnexoII. **Agenda**. Assunción, 30 de junio 2005. Disponível em: < http://mercosurambiental.net/#p_5.r_25/documentos.html >Acessado em 30 de março de 2017.

MERCOSUR AMBIENTAL. Reunión de Ministros de Medio Ambiente del MERCOSUR. Documentos.V Reunión de Ministros de Medio Ambiente del MERCOSUR. Anexo III. **Agenda de Cooperación de Ministros- Mercosur y PNUMA. Plan de Trabajo**. Buenos Aires, 29 de junio, 2006.

Disponível em: <http://mercosurambiental.net/#p_5.r_27/documentos.html >. Acessado em 30 de março de 2017.

MERCOSUR AMBIENTAL. Reunión de Ministros de Medio Ambiente del MERCOSUR. Documentos.VI Reunión de Ministros de Medio Ambiente del MERCOSUR. Anexo V. **Propuesta de Reglamento de Funcionamiento de la Reunión de Ministros de Medio Ambiente**. Montevideo, 27 de noviembre 2007.Disponível em:< http://mercosurambiental.net/#p_5.r_29/documentos.html >Acessado dia 30 de março de 2017.

MERCOSUR AMBIENTAL. Reunión de Ministros de Medio Ambiente del MERCOSUR. Documentos.XII Reunión de Ministros de Medio Ambiente del MERCOSUR. Anexo III. **Estudio sobre Economía Verde presentado por Brasil**. Brasília, 30 de julio 2010. Disponível em: < http://mercosurambiental.net/#p_5.r_29/documentos.html >Acessado em 30 de março de 2016.

MERCOSUR AMBIENTAL. Reunión de Ministros de Medio Ambiente del MERCOSUR. Documentos.XV Reunión de Ministros de Medio Ambiente del MERCOSUR. Anexo III- **Rio+20 Lineamento**. Buenos Aires, 11 de mayo 2012. Disponível em: < http://mercosurambiental.net/#p_5.r_56/documentos.html > Acessado em 30 de março de 2017.

MERCOSUR AMBIENTAL. Reunión de Ministros de Medio Ambiente del MERCOSUR. Documentos.XVIII Reunión de Ministros de Medio Ambiente del MERCOSUR. AnexoIII. **Declaración de los Ministros de meio Ambientedel MERCOSUR y Estados Asociados em relación a la Agenda Ambiental del Mercosul**. Caracas 11 de novembro 2013. Disponível em: < http://mercosurambiental.net/#p_5.r_143/documentos.html >Acessado em 30 de março de 2017.

MERCOSUR AMBIENTAL. Reunión de Ministros de Medio Ambiente del MERCOSUR. Documentos.XVIII Reunión de Ministros de Medio Ambiente del MERCOSULAnexo II. **Agenda de Reunión**. Buenos Aires,21 de noviembre 2014. Disponível em: < http://mercosurambiental.net/#p_5.r_151/documentos.html >Acessado dia 30 de março de 2017

MERCOSUR AMBIENTAL. Secretaria del MERCOSUR. Relevamiento n.001/06. **Medio Ambiente en el MERCOSUR**. Montevideo, Uruguay, 2006.

MERCOSUR AMBIENTAL. Subgrupo de trabajo 6. Documentos. XXXII Reunião Ordinária do Subgrupo de Trabalho 6- Meio Ambiente MERCOSUL. MERCOSUL/SGT No6/ATA 04/04. Brasília, 2004. Disponível em: <http://mercosurambiental.net/#p_5.r_44/documentos.html > Acessado dia 30 de março de 2017.

MERCOSUR AMBIENTAL.Subgrupo de Trabajo 6. Documentos. XIV Reunión del SGT No6 de Medio Ambiente. **Acta 02/00**. Brasília, 12 de septiembre 2000. Disponível em: < http://mercosurambiental.net/#p_5.r_55/documentos.html >Acessado dia 30 de março de 2017.

MINISTERIO DO MEIO AMBIENTE. Agência Nacional De Águas; Programa Das Nações Unidas Para O Meio Ambiente. Brasília Geo Brasil: recursos hídricos: componente da série de relatórios sobre o estado e perspectivas do meio ambiente no Brasil. MMA; ANA, 2007. p.47-48

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Assuntos Internacionais Atos Internacionais. Disponível em:<<http://www.mma.gov.br/assuntos-internacionais/atos-internacionais/item/844> > Acessado em dezembro de 2017

MORAES, I. A; MORAES, F. A; MATTOS, B.R.B. O MERCOSUL e a Importância de Uma Legislação Ambiental Harmonizada. **Revista Do Direito Internacional**. Número Especial: Direito Internacional do Meio Ambiente, v. 9, n. 3, p.91-101, 2012.

MOREIRA, I. Empresários e líderes estão determinados a seguir o Acordo de Paris. **Revista Galileu** 14 de junho de2017. Disponível em :< Empresários e líderes estão determinados a seguir o Acordo de Paris >. Acessado 10 de janeiro de 2018.

NOGUEIRA, J. P; MESSARI, N. **Teoria das relações internacionais: correntes e debates**. Rio de Janeiro: Campus, 2005.

NOSCHANG, P. G. Gestão de águas subterrâneas e o aquífero Guarani. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Itajaí, v.7, n.1,2012. Disponível em: < <https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/rdp/article/view/5641/3041> > acessado em outubro de 2017.

O DIREITO humano à água e ao saneamento. **United Nations Water**. Disponível em:< http://www.un.org/waterforlifedecade/pdf/human_right_to_water_and_sanitation_milestones_por.pdf >. Acessado 20 de janeiro de 2018.

OCDE. **Princípios da OCDE para a Governança da Água**. Global Water Partnership, Suécia, 2015.

OLIVEIRA, C.M de; ESPÍNDOLA, I.B. Harmonização das Normas Jurídicas Ambientais nos Países do Mercosul. **Ambiente & Sociedade**, Campinas, v. XVIII, n. 4, p. 1-18, 2015.

OLIVEIRA, C.M. Mercosul Ambiental. **Revista Brasileira de Direito Ambiental**, São Paulo, v.36, n. 9, p. 37-63, 2013.

OLIVEIRA, C.M.; AMARANTE, O.P; FIORILLO, C.A.P; COLENCI, P.L. Regulação das águas doces superficiais e subterrâneas na integração regional do MERCOSUL. **Revista Ambiente & Água**, Taubaté, v. 11, n. 2, p. 292-303, 2016.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS BRASIL. **Conferência das Nações Unidas sobre mudanças climáticas COP-21**[2016]. Disponível em: < <https://nacoesunidas.org/cop21/> >. Acessado em 15 de agosto de 2016.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **A ONU e o direito internacional**. [2017]. Disponível em: < <https://nacoesunidas.org/acao/direito-internacional/> >. Acessado em 3 de maio de 2017.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Brasil é país emergente que mais contribui para iniciativas de produção e consumo sustentáveis**[2017]. Disponível em: < <https://nacoesunidas.org/brasil-emergente-que-mais-contribui-para-iniciativa-da-onu-producao-consumo-sustentaveis/> >. Acessado em 3 de maio de 2017.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento e Meio Ambiente. **Agenda 21**, 1992. Disponível em: < <http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/agenda21.pdf> >. Acessado 26 de junho de 2014

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano. Estocolmo, 1972. Disponível em: <https://www.apambiente.pt/_zdata/Politicas/DesenvolvimentoSustentavel/1972_Declaracao_Estocolmo.pdf >

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Documentos de referência para RIO +20**[2015]. Disponível em: < <http://www.onu.org.br/rio20/documentos/> >. . Acessado em: agosto de 2015.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Meio Ambiente**[2015]. Disponível em: < <https://nacoesunidas.org/acao/meio-ambiente/> >. Acessado em: 23 de junho de 2015

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Objetivo 6- Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos e todas**[2016]. Disponível em: < <https://nacoesunidas.org/pos2015/ods6/> >. Acessado em 4 de setembro de 2016.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **ONU e a água**[2014]. Disponível em: < <http://www.onu.org.br/a-onu-em-acao/a-onu-em-acao/a-onu-e-a-agua> >. Acessado 27 de junho de 2014.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Aquífero Guarani: Programa Estratégico de Ação**. Aquífero Guarani: Programa estratégico de acción. Edição Bilingue. Brasil:2009.

ORGANIZAÇÃO FLORIPAMARANHA. **Mercosul cidadão debate recursos hídricos e gestão da água**[2016]. Disponível em: < <http://floripamanha.org/2015/04/seminario-mercosul-cidadao-debate-recursos-hidricos-e-gestao-da-agua/> >Acessado em 20 de agosto de 2016.

PARAGUAY. Congresso Nacional. Ley n. 3239/2007 de los Recursos Hídricos de 2007. El Congreso De La Nacion Paraguaya Sanciona Con Fuerza De Ley 3239/2007. **Poder Legislativo**, 2007.

PARAGUAY. Congresso Nacional. Proyecto de Ley que Aprueba el Acuerdo sobre el Acuífero Guraní. Comisiones de Ecología Recursos Naturales y Medio Ambiente. Expediente n.S11798. Assunção, 14 de agosto de 2012.

PARLAMENTO aprova declaração a favor do melhor uso do Aquífero Guarani. **Parlamento do Mercosur**. Inova Portal. [2008]. Disponível em: < <https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/v/490/2/parlasur/parlamento-aprova-declarac%C3%A3o-a-favor-do-melhor-uso-do-aqiferoguarani.html%20parlamento%20e%20o%20aqu%C3%ADfero>>Acessado em 5 de setembro de 2016

PARLAMENTO busca melhor uso para o Aquífero Guarani **Parlamento do Mercosur**. Inova Portal. [2008]. Disponível em: < <https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/v/426/2/parlasur/parlamento-busca-melhor-uso-do-aqiferoguarani.html> >. Acessado em 5 de setembro de 2016

PARLAMENTO DEL MERCOSUR. **Acta de la Reunión de la Comisión de Desarrollo Regional Sustentable, Ordenamiento Territorial, Vivienda, Salud, Medio Ambiente y Turismo. Acta De La Reunión Ordinária Realizada En El Día 23 De Mayo De 2016.** Montevideo, Uruguay, 2016.

PARLAMENTO DEL MERCOSUR. Comisión. Reuniones. Comisión de Desarrollo Sustentable, Ordenamiento Territorial, Vivienda, Salud, Medio Ambiente y Turismo. **INF 17/2009.** Montevideo, 2009.

PARLAMENTO DEL MERCOSUR. Comisión. Reuniones. Comisión de Desarrollo Sustentable, Ordenamiento Territorial, Vivienda, Salud, Medio Ambiente y Turismo. **MP 31/10.** Montevideo, 2010.

PARLAMENTO DEL MERCOSUR. Comisión. Reuniones. Comisión de Desarrollo Sustentable, Ordenamiento Territorial, Vivienda, Salud, Medio Ambiente y Turismo. **MP 50/10.** Montevideo, 2010.

PARLAMENTO DEL MERCOSUR. Comisión. Reuniones. Comisión de Desarrollo Sustentable, Ordenamiento Territorial, Vivienda, Salud, Medio Ambiente y Turismo. **MP 119/2010.** Montevideo, 2010.

PARLAMENTO DEL MERCOSUR. Comisión. Reuniones. Comisión de Desarrollo Sustentable, Ordenamiento Territorial, Vivienda, Salud, Medio Ambiente y Turismo. **MP. 03/2016.** Montevideo, 2016.

PARLAMENTO DEL MERCOSUR. Comisión. Reuniones. Comisión de Desarrollo Sustentable, Ordenamiento Territorial, Vivienda, Salud, Medio Ambiente y Turismo. **Declaración conjunta de la Comisión Desarrollo Regional Sustentable, Ordenamiento Territorial, Vivienda, Salud, Medio Ambiente y Turismo.** Montevideo, 5 de junio de 2016.

PARLAMENTO DEL MERCOSUR. Reunión Ordinaria de la Comisión de Desarrollo Regional Sustentable, Ordenamiento Territorial, Vivienda, Salud, Medio Ambiente y Turismo. **Declaración conjunta de la Comisión Desarrollo Regional Sustentable, Ordenamiento Territorial, Vivienda, Salud, Medio Ambiente y Turismo.** Montevideo, Uruguay. Mayo, 2016.

PARLAMENTO DEL MERCOSUR. **Proyecto de Declaración sobre el Acuífero Guaraní.** Buenos Aires, 8 de agosto de 2016.

PERIÉ, Julia. Cuestionario Acuífero Guaraní, por Julia Perié [mensagem de correio eletrônico]. Mensagem recebida por <lutelarolli88@gmail.com> em 4 de janeiro de 2018.

PORQUE o anúncio de eua e china pode ser uma boa notícia para o meio ambiente. **BBC.** 3 de setembro de 2016 Disponível em: <<http://www.bbc.com/portuguese/internacional-37268137>>. Acessado em 30 de março de 2017.

PROPUESTA de Recomendación busca declarar al Sistema Acuífero Guaraní "Patrimonio Natural del MERCOSUR", **Parlamento del Mercosur**, Montevideo, 7 de novembro de 2017. Disponível em: <<https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/v/14450/2/parlasur/propuesta-de-recomendacion-busca-declarar-al-sistema-acuifero-guarani-patrimonio-natural-delmercosur.html>>. Acessado em dezembro de 2017.

PUCHALA, D. J.; HOPKINS, R. F. International regimes: lessons from inductive analysis. In: KRASNER, S.T. **International Regimes** (7th). Cornell: Cornell University Press, 1993.

REBOUÇAS, A. C. A gestão sustentável dos grandes aquíferos. **Anais do 8º Congresso Brasileiro de Águas Subterrâneas**, p.131-139, 1994.

REBOUÇAS, A. C., BRAGA, B.; TUNDISI, J.G. **Águas doces no Brasil: capital ecológico, uso e conservação**, São Paulo: Editora Escrituras, 2002.

recebida por <biblioteca@ippri.unesp.br> em 18 nov. 2014.

RIBEIRO, W.C. Geografia política e recursos naturais. **Revista de Geografia da UFC**, ano 03, n. 05, 2004.

RIBEIRO, W.C. **A ordem ambiental internacional** (1ª ed). São Paulo: Contexto, 2001.

RIBEIRO, W.C. Aquífero Guaraní: soberania compartilhada. **Estudos Avançados**, São Paulo, v.22, n.64, 2008.

RIBEIRO, W.C. O Brasil e a Rio +10. **Revista do Departamento de Geografia**, São Paulo n. 15, p. 37-44, 2002.

RIBEIRO, W.C. Geografia política e gestão internacional dos recursos naturais. **Estudos avançados**, São Paulo, v. 24, n.68, 2010.

RIBEIRO, W.C. Soberania: conceito e aplicação para gestão da água. Scripta Nova, Barcelona, v.XVI, 2012. Disponível em: < <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-418/sn-418-28.htm> >. Acessado em 27 de dezembro 2017.

RIBEIRO, W.C.; SANT'ANNA. F. M. Water security and interstate conflict and cooperation. **Documents d'Anàlisi Geogràfica**, v. 60, p. 573-596, 2014

RODRIGUES, G.S. A questão dos recursos hídricos no debate sobre a segurança ambiental. **GEOUSP**, Edição Especial Recursos Hídricos, São Paulo, n.32, p. 176- 197 2012.

ROJAS; G.A; IZA, A. Gobernanza de Aguas Compartidas: aspectos jurídicos e institucionales. **UICN-Serie de Política y Derecho Ambiental**, Suíça, n.58, 2009.

ROSA, E.L. **Em busca do 'Mercosul Azul'? Política externa brasileira, integração ambiental e gestão de recursos hídricos subterrâneos transfronteiriços nos países fundadores do Mercado Comum do Sul**. Dissertação (Mestrado). Brasília, Instituto Rio Branco, 2011.

ROSENAU, J. **Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial**. UNB, 2000.

ROSENAU, J. Governança, ordem e transformação na política mundial. *In: Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial*, Brasília: UNB, 2000.

ROSENAU, J. Governança, ordem e transformação na política mundial. ROSENAU, J.; CZEMPIEL, E.O. **Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial**. Brasília: UnB, p.12-46, 2000.

RUGGIE, J. G. International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order. In: KRASNER, S.T. **International Regimes**(7th). Cornell: Cornell University Press, 1993.

SANT'ANNA, F.M. Cooperação Internacional E Os Recursos Hídricos Transfronteiriços: Soberania E Instituições Internacionais. **GEOUSP**, Edição Especial, São Paulo, 2009. p. 183 – 210. Disponível em: SANT'ANNA, F.M. Governança global dos recursos hídricos transfronteiriços: o papel da cooperação internacional e da cooperação transfronteiriça. **3º Encontro Nacional ABRI**, 2011.

SANT'ANNA, F.M. Tensões e conflitos na governança dos recursos hídricos amazônicos transfronteiriços. **GEOUSP**, Edição Especial, Edição Especial Recursos Hídricos, n. 31, São Paulo, 2012, p. 132 – 145. Disponível em: <http://www.geografia.fflch.usp.br/publicacoes/Geousp/Geousp_Especial/183-210-SANT'ANNA_F_M.pdf>. Acessado em junho de 2017.

SANT'ANNA, F. M. Governança Global dos recursos hídricos transfronteiriços: o papel da cooperação internacional e da cooperação transfronteiriça. *In: 3º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais*, 2011, São Paulo.

SANT'ANNA, F.M Análise da Gestão dos Recursos Hídricos Compartilhados na União Europeia e na América do Sul no Marco da Integração Regional. **VI Encontro Nacional da ANPPAS**, Belém, 2011. Disponível em: < <http://www.anppas.org.br/encontro6/anais/ARQUIVOS/GT15-611-314-20120627194954.pdf> >. Acessado em 2017.

SANTOS, C.L.S. **Aquífero Guarani: a atuação do Brasil na negociação do acordo**. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental da Universidade de São Paulo, 2015

SANTOS, R.S.S; SANTOS, R.M. Os Vinte e Quatro Anos do Sistema de Solução de Controvérsias do Mercosul e o Caso de Suspensão do Paraguai. **Sequência**, Florianópolis, n. 70, p. 253-279, 2015. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/seq/n70/0101-9562-seq-70-00253.pdf> >. Acessado em: 20 de outubro de 2017.

SARTORI, M.S. Nuevo acuerdo de cooperación internacional. Referência normativa interna en materia de aguas subterráneas/acuíferos de la República del Paraguay y de la República Oriental del Uruguay. **Cuaderno de Derecho Ambiental**, n.2, Córdoba, p. 41-53, 2010.

SCHEIBE, L. F. A Ameaça do Gás de Xisto aos Recursos Hídricos no Brasil. **CEDES – Centro de Estudos e Debates Estratégicos da Câmara Federal**. Brasília, 05 de junho de 2013.

SILVA E. Afterword: From Sustainable Development to Environmental Governance. In: de CASTRO F., HOGENBOOM B., Baud M. (eds) **Environmental Governance in Latin America**. Palgrave Macmillan, London, 2016.

SILVA, C.H.T Senado Federal. **Estocolmo'72, Rio de Janeiro'92 e Joanesburgo'02 : as três grandes conferências ambientais internacionais**. Boletim 06, 2011. Disponível em: < <http://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/boletins->

[legislativos/boletim-no-6-de-2011-estocolmo72-rio-de-janeiro92-e-joanesburgo02-as-tres-grandes-conferencias-ambientais-internacionais/view](#) > Acessado em 21 de abril de 2015.

SILVA, F.P. Da onda rosa à era progressista: a hora do balanço. **Revista SURES**, n.5, p. 67-94, 2015.

SILVA, F.P. Quinze anos da onda rosa latino-americana: balanço e perspectivas **Observador On-Line**, Rio de Janeiro, v.9, n.12, 2014.

SINDICO, F. The Guarani Aquifer System and the International Law of Transboundary Aquifers. In: **International Community Law Review**, Londres v.13, n. 3, p. 255-272, 2011.

SINDICO, F.; Hawkins, S. The Guarani Aquifer Agreement and Transboundary Aquifer Law in the SADC: Comparing Apples and Oranges?. **Review of European, Comparative & International Environmental Law** v. 24, n 3, p.318–329, 2015.

SISTEMA DEL ACUÍFERO GUARANI. Instituto Correntino de Agua y Medio Ambiente, Corrientes, 2 de julho de 2011. Disponível em: < <http://icaa.gov.ar/sistema-acuifero-guarani/> > Acessado em dezembro de 2017.

STOKKE, O. S. Regime as governance systems. In: YOUNG, O. R (ed.). **Global Governance**. Massachusetts: The MIT Press, p.27-65, 1997.

TEIXEIRA, G.F. Meio Ambiente e o MERCOSUL. (Relatório PIBIC), IRI, Universidade Pontifícia Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.

TESTA, F. Maior estiagem desde 2006 esvazia lagoa em aquífero de Ribeirão Preto, **Folha de São Paulo**, Ribeirão Preto, 15 de setembro de 2017. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2017/09/1918625-maior-estiagem-desde-2006-esvazia-lagoa-em-aquifero-de-ribeirao-preto.shtml>>. Acessado em dezembro de 2017.

TUFFANI, M. Dez anos depois, Protocolo de Kyoto falhou em reduzir emissões mundiais. **Folha de São Paulo**. Ambiente. Disponível em Acessado em 31 de janeiro de 2018. (15/02/2015). LEITE, W.C.A; LEITE, M.L.T.A. RENCA e Mariana: novas tragédias anunciadas. **Portal UNESP**. Disponível em: < <http://www.unesp.br/portal#!/noticia/29163/artigo-renca-e-mariana-novas-tragedias-anunciadas/> > Acessado em 30 de janeiro de 2018

TUNDISI, J.G. Recursos Hídricos. **Multiciência**. Campinas, 2003. Disponível em: < <http://www.multiciencia.unicamp.br/art03.htm> >. Acessado 28 de junho de 2014.

UNESCO. INTERNATIONALLY SHARED AQUIFER RESOURCE MANAGEMENT. **UNESCO/OAS ISARM Americas Programme** [2016]. Disponível em: < <http://isarm.org/unescooas-isarmamericas-programme> > Acessado em: 27 de setembro de 2016.

UNITED NATIONS FRAMEWORK ON CLIMATE CHANGE. **Kyoto Protocol** [2016]. < http://unfccc.int/kyoto_protocol/items/2830.php > Acessado em 3 de outubro de 2016.

UNITED NATIONS. **Declaration of United Nations Conference on The Humam Environment**. United Nation Conference on Human Environment, Stolckholm, 5-16, June, 1972. Disponível em: < <http://untreaty.un.org/cod/avl/ha/dunche/dunche.html> >. Acessado 18 de junho de 2014.

UNITED NATIONS. **International Action Water for life decade 2005-2015**, [2016]. Disponível em: < <http://www.un.org/waterforlifedecade/> >. Acessado em 20 de junho de 2016.

UNITED NATIONS. **Sustainable Development**, [2016]. Disponível em: <>. Acessado em 20 de junho de 2016.

URUGUAY aprueba el Plan Nacional de Aguas. **Iagua**, 2017. Disponível em: < <https://www.iagua.es/noticias/uruguay/mvotma/17/08/04/uruguay-aprueba-plan-nacional-aguas> >. Acessado em : 02 de janeiro de 2018.

URUGUAY. Auditoria General de La Nación. **Gestión del Sistema Acuífero Guaraní**. Montevidéo, 2013.

URUGUAY. Câmara de Representantes. **Sesión Del Día Martes 12/06/2012**, Montevidéo, 12 de junho de 2012. Disponível em: < http://www.diputados.gub.uy/wp-content/uploads/2012/12/C1427_026_2012.pdf >. Acessado em março de 2017.

URUGUAY. Congresso Nacional. Ley n. 18.610 de 15 de setembro de 2009.

Ley Nº 18.610 Política Nacional De Aguas Se Establecen Los Principios Rectores. Diario Oficial, Montevidéo, 28 de outubro de 2009, n. 27845, 2009. Disponível em: <http://www.ose.com.uy/descargas/documentos/leyes/ley_18_610.pdf >. Acessado em junho de 2017.

URUGUAY. Decreto n. 183/013, de 27 de junho de 2013. Creacion De La Comision Del Sistema Acuífero Guaraní, assinado em Montevidéo dia 20 de junho de 2013. Diario Oficial, Montevidéo,

Registro Nacional de Leyes y Decretos, Tomo 2, Semestre 1, p.1279, 2013. Disponível em: <<https://www.impo.com.uy/bases/decretos/183-2013>>. Acessado em dezembro de 2017.

URUGUAY. Ministerio de Relaciones Exteriores . Encuentro De Los Cancilleres Didier Operti Y Celso Amorim En La Frontera UruguayBrasil. Disponível em:< >. Acessado em 10 de setembro de 2016.

VEIGA, F.L.F.Princípio da Soberania Permanente sobre os Recursos Naturais: os limites do Direito Ambiental Internacional. **VirtuaJus** , Belo Horizonte, v.13, n.1, p.472-495, 2017

VILLAR, P.C. Gestão das águas subterrâneas e o Aquífero Guarani: desafios e avanços. In: **Anais V Encontro Nacional da Anppas**, 2010, Florianópolis. Disponível em: <<http://www.anppas.org.br/encontro5/cd/artigos/GT9-461-411-20100902155823.pdf> >Acessado em : 15 de setembro de 2017.

VILLAR, P.C. International cooperation on transboundary aquifers in South America and the Guarani Aquifer case. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 59, n. 1, Brasília, 2016.

VILLAR, P.C. Panorama da Gestão das Águas Subterrâneas na Ordem Internacional e o Caso do Aquífero Guarani. In: **Anais XVI Encontro Nacional dos Geógrafos Crise, práxis e autonomia: espaços de resistência e de esperanças- Espaço de Socialização de Coletivos**, XVI Encontro Nacional dos Geógrafos, Porto Alegre, 25-31 de julho, 2010.

VILLAR, P.C.. Gestão das águas subterrâneas e o Aquífero Guarani: avanços e desafios. **V Encontro Nacional ANPPAS**, Florianópolis, 2010.

VILLAR, P.C.. A gestão internacional dos recursos hídricos subterrâneos transfronteiriços e o aquífero guarani. **REGA**, v. 4, n. 1, p. 63-74, 2007.

VILLAR, P.C.. Aquífero Guarani: gestão compartilhada e soberania. **Estudos Avançados. São Paulo: IEAUSP**, v. 22, n. 64, p. 227-238, 2008.

VILLAR, P.C.. **Aquíferos Transfronteiriços: Governança das águas e o Aquífero Guarani**. Curitiba:Juruá, 2015.

VILLAR, P.C.. Gobernanza De Las Aguas Transfronterizas: Fragilidades Institucionales En América Del Sur. **América Latina Hoy**, Salamanca, n. 69, p.53-74, 2015.

VILLAR, P.C.. Governança dos riscos e os aquíferos transfronteiriços. **GEOUSP**, Edição Especial Recursos Hídricos, São Paulo, n.31, p. 93-107, 2012.

VILLAR, P.C.; RIBEIRO, Wagner Costa. The Agreement on the Guarani Aquifer: a new paradigm for transboundary groundwater management? **Water International**. v. 36, n. 5, p. 646-660, 2011.

VILLAR, P.C; RIBEIRO, W.C. Sociedade e gestão do risco: o aquífero Guarani em Ribeirão Preto-SP, Brasil. **Revista de Geografia Norte Grande**, n. 43, p. 51-64, 2009

VITELLI, M. Argentina, Brasil y la defensa em América del Sur: las identidades estratégicas y la seguridad regional, **Cuadernos Política Exterior Argentina**, Argentina, 2015.

VOGLER, J. Introduction: the environment in International Relations: legacies and contentions. In: **The environment and International Relations**. Nova York: Routledge, 1996.

VON HAYEK, F.A. Notes on the Evolution of Systems of Rules of Conduct. In: HAYEK, F.A **Studies in Philosophy, Politics and Economics**. Chicago, The University of Chicago Press,1997.

WEISS, T. G. Governance, good governance and global governance: conceptual and actual challenges. **Third World Quarterly**, vol. 21, n. 5, p.795-814 2000.

WOLF, A.T. International Water Conflict Resolution: Lessons fromComparative Analysis. **Water Resources Development**, v. 13, n. 3, 333- 365, 1997.

YAHN, A.G.F Conflito e cooperação na bacia do prata: os interesses e contextos políticos como base para a (in)efetividade de um regime internacional. **Cadernos Prolam/USP**, São Paulo, n. 13, v. 25, p. 157-171, 2014.

YOUNG , O . **International Governance: protecting the environment in a stateless society**. Ithaca: Cornell University Press. 1994.

YOUNG, O. International Regimes: toward a new theory of institutions. **World Politics**. John Hopkins University Press, v. 39, n. 1, p. 104-122, 1986.

YOUNG, O. R. Environmental Governance: The Role of Institutions in Causing and Confronting Environmental Problems. **International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics**, Netherlands, vol. 3, p. 377–393,2003.

YOUNG, O. R. Evaluating the success of international environmental regimes: where are we now? **Global Environmental Change**, vol. 12, ed. 1, 2002, p. 73–77. Disponível em: <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0959378001000176?via%3Dihub> >

YOUNG, O. R. Institutional dynamics: Resilience, vulnerability and adaptation in environmental and resource regimes. **Global Environmental Change**, vol.20, ed. 3, 2010, p. 378-385. Disponível em: <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0959378009000867> >.

YOUNG, O. R. Regime dynamics: the rise and fall of international regimes. . In: KRASNER, S.T. **International Regimes** (7th). Cornell: Cornell University Press, p. 93-115, 1993.

ZURBRIGGEN, C. Gobernanza: una mirada desde América Latina. Perfiles Latinoamericanos. **Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales**, Cidade do México, n. 38, p. 39-64, 2011.

CORRESPONDÊNCIAS

Telegramas Diplomáticos

Embaixada Brasileira em Montevideo[telegrama]22/05/2003 Montevidéo [para]SERE Brasília.
Embaixada Brasileira em Montevideo [telegrama]26/05/2003 Montevidéo [para] SERE. Brasília

Embaixada Brasileira em Montevideo [telegrama]28/07/2003 Montevidéo [para] SERE Brasília

Embaixada Brasileira em Assunção[telegrama]30/03/2005] Montevidéo [para] SERE Brasília
SERE[telegrama]04/02/2005.Brasília [para] Embaixada Brasileira em Assunção. Assunção
SERE[telegrama] 01/04/2005.Brasília [para] Embaixada Brasileira em Assunção. Assunção
SERE[telegrama]]25/06/2010. Brasília [para] Embaixada Brasileira em Buenos Aires. Buenos Aires.

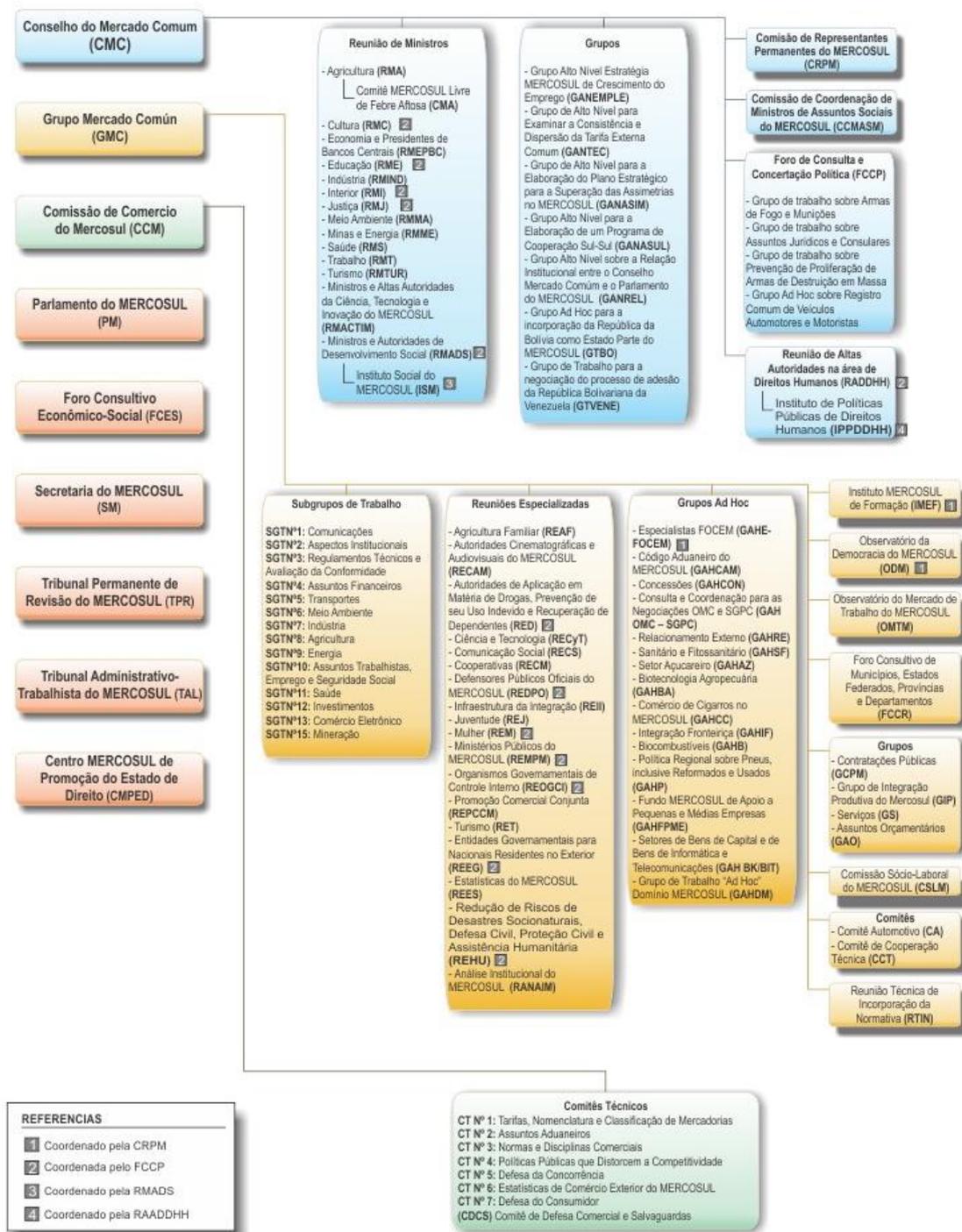
Embaixada Brasileira em Buenos Aires[telegrama]25/06/2010Buenos Aires [para]SERE. Brasília

SERE[telegrama] 23/10/2010. Brasília [para] Embaixada Brasileira em Buenos Aires. Buenos Aires

Representação Brasileira na UNESCO [telegrama]27/12/2010 [para] SERE. Brasília
SERE[telegrama].10/02/2003. Brasília [para] Embaixada Brasileira em Montevideo. Montevidéo

ANEXO A

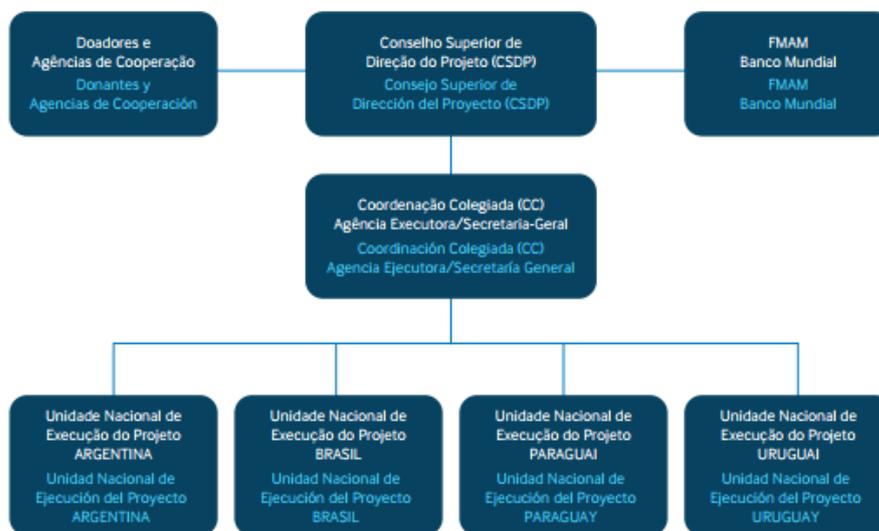
Estrutura Institucional do MERCOSUL



Fonte: MERCOSUL. Inova Portal. Organograma. Disponível em: <http://www.mercosul.gov.br/images/pdf/Organograma-MSUL.pdf> >. Acessado em junho de 2017.

ANEXO B

Estrutura Programa de Ação Estratégica do Aquífero Guarani



Fonte: Plano de Implementação do PSAG (PIP), 2002G.
Fuente: Plan de Implementación del PSAG (PIP), 2002.

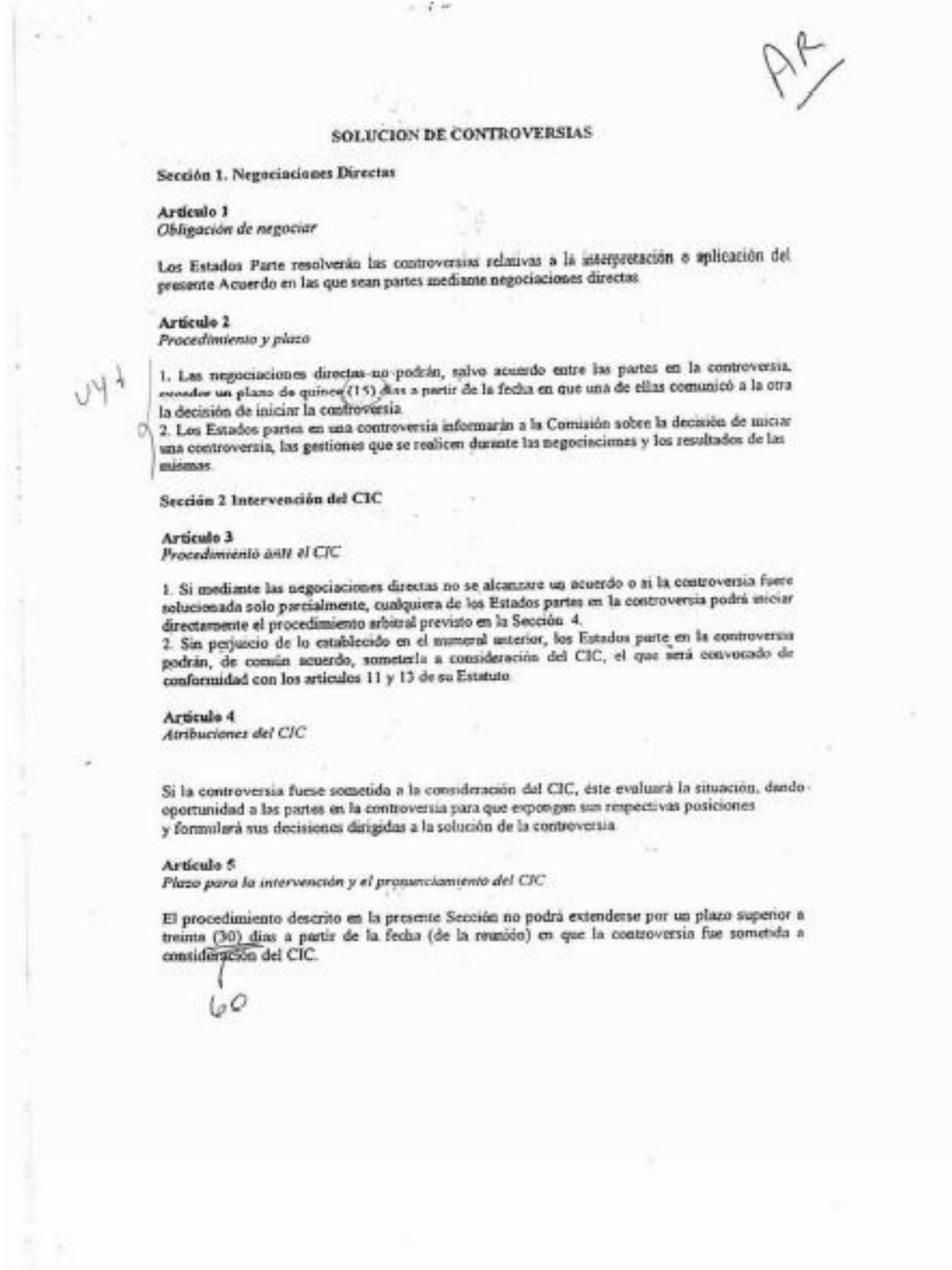
Figura 1. Arranjos institucionais da execução
Figura 1. Arreglos institucionales de la ejecución

Fonte: ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Aquífero Guarani: Programa Estratégico de Ação.** Aquífero Guarani: Programa estratégico de acción. Edição Bilíngue. Brasil, 2009, p.57.

ANEXO C

Propostas e Versões do Acordo do Aquífero Guarani

Proposta Argentina



Sección 3 Intervención de la Reunión de Cancilleres de los Países de la Cuenca del Plata

Artículo 6

Procedimiento ante la Reunión de Cancilleres

- uy 8
1. Si mediante la intervención del CPC no se alcanzare un acuerdo o si la controversia fuere solucionada solo parcialmente, cualquiera de los Estados partes en la controversia podrá iniciar directamente el procedimiento arbitral previsto en la Sección 4.
 2. Sin perjuicio de lo establecido en el numeral anterior, los Estados parte en la controversia podrán, de común acuerdo, someterla a consideración de la Reunión de Cancilleres, la que será convocada de conformidad con lo previsto en el artículo 3 del Estatuto del CIC.

Artículo 7

Atribuciones de la Reunión de Cancilleres

uy 1

Si la controversia fuere sometida a la consideración de la reunión de Cancilleres, ésta evaluará la situación, dando oportunidad a las partes en la controversia para que expongan sus respectivas posiciones y formulará sus resoluciones dirigidas a la solución de la controversia.

Artículo 8

Plazo para la intervención y el pronunciamiento de la Reunión de Cancilleres

El procedimiento descrito en la presente Sección no podrá extenderse por un plazo superior a treinta (30) días a partir de la fecha en que la controversia fue sometida a consideración de la Reunión de Cancilleres.

Sección 4 Procedimiento arbitral ad hoc

Artículo 9

Inicio de la etapa arbitral

1. Cuando la controversia no hubiera podido solucionarse conforme a los procedimientos regulados en las Secciones 2 y 3, cualquiera de los Estados parte en la controversia podrá comunicar a la Comisión su decisión de recurrir al procedimiento arbitral previsto en la presente Sección.
2. En el caso que cualquiera de los Estados partes en la controversia decida iniciar directamente el procedimiento arbitral previsto en la presente Sección, de conformidad con lo previsto en los artículos 3.1 o 6.1, comunicará dicha decisión a la Comisión.

3. La Comisión notificará de inmediato la comunicación al otro u otros Estados partes en la controversia.

4. El procedimiento arbitral ad hoc previsto en la presente Sección es regulado por el Anexo I del presente Acuerdo. El Anexo I es parte integrante de este Acuerdo.

DISPOSICIONES FINALES

Artículo 10

Reservas

El presente Acuerdo no admitirá reservas.

Artículo 11

Vigencia y depósito

1. El presente Acuerdo entrará en vigor el trigésimo día contado a partir de la fecha en que haya sido depositado el cuarto instrumento de ratificación.
2. El presente Acuerdo tendrá duración ilimitada.
3. La República Federativa del Brasil será depositario del presente Acuerdo y de los instrumentos de ratificación y notificará a los demás Estados Partes la fecha de los depósitos de esos instrumentos, enviando copia debidamente autenticada del presente Acuerdo a los demás Estados Partes.

Artículo 12

Denuncia

1. Los Estados Partes podrán denunciar el presente Acuerdo mediante notificación escrita al depositario. La denuncia surtirá efecto un año después de la fecha en que haya sido recibida la notificación, a menos que en ésta se señale una fecha ulterior.
2. La denuncia no afectará ningún derecho, obligación o situación jurídica de ese Estado creado por la ejecución del Acuerdo antes de su terminación respecto de ese Estado.
3. La denuncia no dispensará al Estado que la formule de las obligaciones en materia de solución de controversias previstas en el presente Acuerdo, los procedimientos de solución de controversias en curso continuarán hasta su finalización y hasta que los acuerdos alcanzados, decisiones, resoluciones o fallos sean cumplimentados.

Hecho en la ciudad de _____, República _____
a los _____ días del mes de _____ del año dos mil _____ en un original en
los idiomas español y portugués, siendo ambos textos igualmente auténticos.

ANEXO I SOBRE PROCEDIMIENTO ARBITRAL AD HOC

Artículo 1

Composición del Tribunal Arbitral Ad Hoc

1. El procedimiento arbitral se sustanciará ante un Tribunal Ad Hoc compuesto de tres (3) árbitros.
2. Los árbitros serán designados de la siguiente manera:
 - i) Cada Estado parte en la controversia designará un (1) árbitro titular de la lista prevista en el Artículo 2.1, en el plazo de quince (15) días, contado a partir de la fecha en que la Comisión haya comunicado a los Estados partes en la controversia la decisión de uno de ellos de recurrir al procedimiento arbitral al que se establece en la Sección 4 y que es regulado por este Anexo. Simultáneamente designará, de la misma lista, un (1) árbitro suplente para reemplazar al titular en caso de incapacidad o excusa de éste en cualquier etapa del procedimiento arbitral.
 - ii) Si uno de los Estados partes en la controversia no hubiera nombrado sus árbitros en el plazo indicado en el numeral 2 i), ellos serán designados por sorteo, por la Comisión dentro del término de dos (2) días, contado a partir del vencimiento de aquel plazo, entre los árbitros de ese Estado de la lista prevista en el Artículo 2.1.
3. El árbitro Presidente será designado de la siguiente manera:
 - i) Los Estados partes en la controversia designarán de común acuerdo al tercer árbitro, que presidirá el Tribunal Arbitral Ad Hoc, de la lista prevista en el Artículo 2.2 iii), en el plazo de quince (15) días, contado a partir de la fecha en que la Comisión haya comunicado a los Estados partes en la controversia la decisión de uno de ellos de recurrir al arbitraje. Simultáneamente designarán, de la misma lista, un árbitro suplente para reemplazar al titular en caso de incapacidad o excusa de éste en cualquier etapa del procedimiento arbitral. El Presidente y su suplente no podrán ser nacionales de los Estados partes en la controversia.
 - ii) Si no hubiere acuerdo entre los Estados partes en la controversia para elegir el tercer árbitro, dentro del plazo indicado, la Comisión, a pedido de cualquiera de ellos, procederá a designarlo por sorteo de la lista del Artículo 2.2 iii), excluyendo del mismo a los nacionales de los Estados partes en la controversia.
 - iii) Los designados para actuar como terceros árbitros deberán responder en un plazo máximo de tres (3) días, contado a partir de la notificación de su designación, sobre su aceptación para actuar en una controversia.
4. La Comisión notificará a los árbitros su designación.

Artículo 2

Listas de árbitros

1. Cada Estado Parte designará cinco (5) árbitros, que integrarán una lista que quedará registrada en la Comisión. La designación de los árbitros, conjuntamente con el *curriculum vitae* detallado de cada uno de ellos, será notificado simultáneamente a los demás Estados Partes.

i) Cada Estado Parte podrá solicitar aclaraciones sobre las personas designadas por los otros Estados Partes para integrar la lista a que hace referencia el párrafo anterior, dentro del plazo de treinta (30) días, contado a partir de dicha notificación.

ii) La Comisión notificará a los Estados Partes la lista consolidada de árbitros, así como sus sucesivas modificaciones.

2. Cada Estado Parte propondrá asimismo cuatro (4) candidatos para integrar la lista de terceros árbitros. Al menos uno de los árbitros indicados por cada Estado Parte para esta lista no será nacional de ninguno de los Estados Partes en el Acuerdo.

i) La lista será notificada a los demás Estados Parte a través de la Comisión, acompañada por el *curriculum vitae* de cada uno de los candidatos propuestos.

ii) Cada Estado Parte podrá solicitar aclaraciones respecto de las personas propuestas por los demás Estados Partes o presentar objeciones justificadas a los candidatos indicados, dentro del plazo de treinta (30) días contado desde que esas propuestas le sean notificadas.

Las objeciones deberán ser comunicadas a través de la Comisión al Estado Parte proponente. Si en un plazo que no podrá exceder de treinta (30) días contado desde su notificación no se llegare a una solución, prevalecerá la objeción.

iii) La lista consolidada de terceros árbitros y sus sucesivas modificaciones, acompañada del *curriculum vitae* de los árbitros será registrada por la Comisión y notificada por ésta a los Estados Partes.

Artículo 3

Representantes y asesores

Los Estados Partes en la controversia designarán sus representantes ante el Tribunal Arbitral Ad Hoc y podrán también designar asesores para la defensa de sus derechos.

Artículo 4

Unificación de representación

Si dos o más Estados Partes sostuvieren la misma posición en una controversia, podrán unificar su representación ante el Tribunal Arbitral Ad Hoc y designar un árbitro de común acuerdo, en el plazo establecido en el artículo 1.2 i).

Artículo 5

Objeto de la controversia

1. El objeto de la controversia quedará determinado por los escritos de presentación y de respuesta presentados ante el Tribunal Arbitral Ad Hoc, no pudiendo ser ampliado posteriormente.

2. Los planteamientos que las partes realicen en los escritos mencionados en el numeral anterior se basarán en las cuestiones que fueron consideradas en las etapas previas en la Comisión, en las negociaciones directas y si hubiere sido el caso, ante el CIC y la Reunión de Cancilleres.
3. Los Estados partes en la controversia informarán al Tribunal Arbitral Ad Hoc en los escritos mencionados en el numeral 1 del presente artículo sobre las instancias cumplidas con anterioridad al procedimiento arbitral y harán una exposición de los fundamentos de hecho y de derecho de sus respectivas posiciones.

Artículo 6

Medidas provisionales

1. El Tribunal Arbitral Ad Hoc podrá a solicitud de la parte interesada y en la medida en que existan presunciones fundadas de que el mantenimiento de la situación pueda ocasionar daños graves e irreparables a una de las partes en la controversia, dictar las medidas provisionales que considere apropiadas para prevenir tales daños.
2. El Tribunal podrá, en cualquier momento, dejar sin efecto dichas medidas.

Artículo 7

Laudo arbitral

El Tribunal Arbitral Ad Hoc dictará el laudo en un plazo de sesenta (60) días, prorrogables por decisión del Tribunal por un plazo máximo de treinta (30) días, contado a partir de la comunicación efectuada por la Comisión a las partes y a los demás árbitros, informando la aceptación por el árbitro Presidente de su designación.

Artículo 8

Adopción de los laudos

Los laudos del Tribunal Arbitral Ad Hoc se adoptarán por mayoría, según fundadas y suscriptos por el Presidente y por los demás árbitros. Los árbitros no podrán fundar votos en disidencia y deberán mantener la confidencialidad de la votación. Las deliberaciones también serán confidenciales y así se mantendrán en todo momento.

Artículo 9

Obligatoriedad de los laudos

1. Los laudos de los Tribunales Arbitrales Ad Hoc son obligatorios para los Estados partes en la controversia a partir de su notificación y tendrán, con relación a ellos, fuerza de cosa juzgada.

Artículo 10

Recurso de aclaratoria

1. Cualquiera de los Estados partes en la controversia podrá solicitar una aclaración del laudo del Tribunal Arbitral Ad Hoc y sobre la forma en que el laudo deberá cumplirse, dentro de los quince (15) días siguientes a su notificación.
2. El Tribunal respectivo se expedirá sobre el recurso dentro de los quince (15) días siguientes a la presentación de dicha solicitud y podrá otorgar un plazo adicional para el cumplimiento del laudo.

Artículo 11

Plazo y modalidad de cumplimiento

1. Los laudos de los Tribunales Ad Hoc deberán ser cumplidos en el plazo que los respectivos tribunales establezcan. Si no se determinara un plazo, los laudos deberán ser cumplidos dentro de los treinta (30) días siguientes a la fecha de su notificación.
2. El Estado parte obligado a cumplir el laudo informará a la otra parte en la controversia así como a la Comisión sobre las medidas que adoptará para cumplir el laudo, dentro de los quince (15) días contados desde su notificación.

Artículo 12

Divergencias sobre el cumplimiento del laudo

1. En caso de que el Estado beneficiado por el laudo entienda que las medidas adoptadas no dan cumplimiento al mismo, tendrá un plazo de treinta (30) días desde la adopción de aquellas, para llevar la situación a la consideración del Tribunal Ad Hoc.
2. El Tribunal respectivo tendrá un plazo de treinta (30) días desde la fecha que tomó conocimiento de la situación, para dirimir las cuestiones referidas en el numeral anterior.
3. Si no fuera posible convocar al Tribunal Arbitral Ad Hoc interviniente, se conformará otro con el o los suplentes necesarios mencionados en el artículo 2.

Artículo 13

Jurisdicción de los tribunales

Los Estados Partes declaran reconocer como obligatoria, ipso facto y sin necesidad de acuerdo especial, la jurisdicción de los Tribunales Arbitrales Ad Hoc que en cada caso se constituyan para conocer y resolver las controversias a que se refiere el presente Acuerdo.

Artículo 14

Derecho aplicable

1. Los Tribunales Arbitrales Ad Hoc decidirán conforme al presente Acuerdo así como a los principios y normas del Derecho Internacional aplicables a la materia.
2. La presente disposición no restringe la facultad de los Tribunales Arbitrales Ad Hoc de decidir la controversia *ex aequo et bono*, si las partes así lo acordaren.

Artículo 15

Cualificación de los árbitros

1. Los árbitros de los Tribunales Arbitrales Ad Hoc deberán ser juristas de reconocida competencia en las materias que puedan ser objeto de las controversias.
2. Los árbitros deberán observar la necesaria imparcialidad e independencia funcional de la Administración Pública Central o directa de los Estados Partes y no tener intereses de índole alguna en la controversia. Serán designados en función de su objetividad, confiabilidad y buen juicio.

Artículo 16

Reglas de procedimiento

1. Los Tribunales Arbitrales Ad Hoc adoptarán sus propias reglas de procedimiento, tomando como referencia las Reglas Modelo a ser aprobadas por la Comisión.
2. Las reglas a las que se hace referencia en los numerales precedentes del presente artículo garantizarán que cada una de las partes en la controversia tenga plena oportunidad de ser oída y de presentar sus argumentos y asegurarán que los procesos se realicen de forma expedita.

Artículo 17

Costos

1. Los gastos y honorarios ocasionados por la actividad de los árbitros serán solventados por el país que los designe y los gastos del Presidente del Tribunal Arbitral Ad Hoc serán solventados por partes iguales por los Estados partes en la controversia, a menos que el Tribunal decida distribuirlos en proporción distinta.

Artículo 18

Honorarios y demás gastos

Los honorarios, gastos de traslado, alojamiento, viáticos y demás gastos de los árbitros serán determinados por la Comisión. Cada Estado parte en la controversia sufragará sus propios gastos.

Artículo 19

Sede

Los Tribunales Arbitrales Ad Hoc podrán reunirse en cualquier ciudad de los Estados Partes del Acuerdo.

Artículo 20

Grupo de expertos

1. Cuando los Tribunales Arbitrales Ad Hoc lo consideren necesario y cuenten con el consentimiento de los Estados partes en la controversia, podrán solicitar la opinión técnica de un grupo de expertos que estará compuesto por tres (3) miembros designados por la Comisión, elegidos por votación entre los integrantes de una lista de doce (12) expertos. Uno (1) de los expertos designados no podrá ser nacional de los Estados partes en la controversia.
2. Con el fin de constituir la lista de expertos, cada uno de los Estados Partes designará tres (3) personas de reconocida competencia en las cuestiones de naturaleza técnica que puedan ser objeto de controversia. Dicha lista será registrada por la Comisión.
3. Los gastos derivados de la actuación del grupo de expertos serán sufragados en montos iguales por las partes directamente involucradas en la controversia.

Artículo 21

Dictamen del grupo de expertos

1. El grupo de expertos elevará su dictamen al Tribunal Arbitral Ad Hoc y en caso que el grupo de expertos no alcance la unanimidad para emitir el dictamen, elevará sus distintas conclusiones al Tribunal Arbitral Ad Hoc.

Artículo 22

Transacción o desistimiento

En cualquier etapa de los procedimientos, la parte que presentó la controversia podrá desistir de los mismos, o las partes involucradas podrán llegar a una transacción, dándose por concluida la controversia. Los desistimientos o las transacciones deberán ser comunicados al Tribunal Arbitral Ad Hoc y a la Comisión.

Artículo 23
Confidencialidad

1. Todos los documentos presentados en el ámbito de los procedimientos previstos en este Anexo son de carácter reservado a las partes en la controversia, a excepción de los laudos arbitrales.
2. La Comisión reglamentará la modalidad de divulgación de los escritos y presentaciones de las controversias ya concluidas.

Artículo 24
Plazos

1. Todos los plazos establecidos en el presente Anexo son perentorios y serán contados por días corridos a partir del día siguiente al acto o hecho a que se refieren. No obstante, si el vencimiento del plazo para presentar un escrito o cumplir una diligencia no ocurriese en día hábil en la sede de la Comisión, la presentación del escrito o cumplimiento de la diligencia deberá ser realizada el primer día hábil inmediatamente posterior a esa fecha.
2. No obstante lo establecido en el numeral anterior, todos los plazos previstos en el presente Anexo podrán ser modificados de común acuerdo por las partes en la controversia. Los plazos previstos para los procedimientos tramitados ante los Tribunales Arbitrales Ad Hoc podrán ser modificados cuando las partes en la controversia lo soliciten al Tribunal respectivo y éste lo conceda.

Artículo 25
Notificaciones iniciales

Los Estados Partes realizarán las primeras designaciones y notificaciones previstas en los artículos 2 y 20 en un plazo de treinta (30) días a partir de la entrada en vigor del presente Acuerdo.

Proposta Brasileira

Propuesta de Brasil

(replanteo texto consolidado - Vers 2 BR)

Artículo 3. (Obligación de no causar perjuicio sensible)

Los Estados Partes ejercen en sus respectivos territorios el derecho soberano de promover la gestión, el monitoreo y el aprovechamiento sostenible de los recursos hídricos del Sistema Acuífero Guaraní, y utilizarán dichos recursos sobre la base de criterios de uso racional y sostenible y respetando la obligación de no causar perjuicio sensible a los demás Estados partes ni al medio ambiente.

Los Estados Partes convienen que eventuales perjuicios sensibles de naturaleza transfronteriza que se puedan producir como consecuencia del aprovechamiento de los recursos del Acuífero deberán prevenirse en la medida de lo posible.

La apreciación y calificación de los perjuicios sensibles no podrán definirse unilateralmente por los Estados en cuya jurisdicción presumiblemente se originen, ni por los Estados que aleguen la ocurrencia de los referidos eventuales perjuicios sensibles.

Dentro del espíritu de cooperación y buena vecindad que inspira las relaciones entre los Estados Partes, los casos concretos serán examinados en el plazo más breve posible, compatible con la naturaleza del eventual perjuicio sensible y su análisis.

Observación: este artículo reemplazaría los artículos 3, 3(bis), 4 y 5 del texto consolidado.

Artículo 8 (Intercambio de información técnica)

Los Estados Partes procederán al intercambio adecuado de información técnica sobre estudios, actividades y obras que contemplen el aprovechamiento sostenible de los recursos hídricos del Sistema Acuífero Guaraní.

Cada Estado Parte facilitará los datos y la información adecuada que le sean requeridos por otro u otros Estados Partes con respecto a actividades y obras proyectadas en su respectivo territorio.

Los Estados Partes que realicen aprovechamiento conjunto de recursos hídricos del Sistema Acuífero Guaraní facilitarán los datos y la información adecuada a los demás Estados Partes.

Observación: este artículo reemplazaría a los artículos 8, 8(bis), (ter) y (quater) del texto consolidado)

Substituir 6bis

Artículo 6 (bis) (nuevo) (agua ^{6bis} texto candidato) .

Cada Estado Parte deberá informar a los otros Estados Parte de toda medida que se proponga ejecutar o autorizar en su territorio que pueda ocasionar a su entender un perjuicio sensible en cualquier parte del Sistema Acuífero Guaraní. La información irá acompañada de los datos técnicos disponibles, incluidos los resultados de una evaluación de los efectos ambientales, para que los Estados a los que se haga llegar la información puedan evaluar los posibles efectos de dicha medida. (art. 12 Convención)

La Parte que considere que una medida que se proponga autorizar o ejecutar otro Estado Parte puede, a su juicio, ocasionarle un perjuicio sensible, podrá solicitar a ese Estado Parte que le informe los datos técnicos disponibles, incluidos los resultados de una evaluación de los efectos ambientales a fin de poner en funcionamiento el procedimiento previsto en los artículos siguientes.

Artículo 10.

Los Estados Partes procederán al intercambio adecuado de información técnica sobre estudios, actividades y obras que contemplen el aprovechamiento sostenible de los recursos hídricos del Sistema Acuífero Guaraní.

Artículo 10 (bis)

[1. Cada Estado Parte deberá informar a los otros Estados Partes de toda medida que se proponga ejecutar o autorizar en su territorio que pueda ocasionar a su entender un perjuicio sensible más allá de sus fronteras. La información irá acompañada de los datos técnicos disponibles, incluidos los resultados de una evaluación de los efectos ambientales, para que los Estados a los que se haga llegar la información puedan evaluar los posibles efectos de dicha medida.

2. La Parte que considere que una medida que se proponga autorizar o ejecutar otro Estado Parte puede, a su juicio, ocasionarle un perjuicio sensible, podrá solicitar a ese Estado Parte que le informe los datos técnicos disponibles, incluidos los resultados de una evaluación de los efectos ambientales.]

Artículo 10 (ter)

[1. Cada Estado Parte facilitará los datos y la información adecuada que le sean requeridos por otro u otros Estados Partes con respecto a actividades y obras proyectadas en su respectivo territorio y que puedan tener efectos más allá de sus fronteras.

2. Los Estados Partes que realicen aprovechamiento conjunto de recursos hídricos del Sistema Acuífero Guaraní facilitarán los datos y la información adecuada a los demás Estados Partes.]

Artículo 10 (quater).

[1. Si el Estado que recibe la información facilitada en los términos del numeral 1 del Artículo 10 (ter) llegara a la conclusión de que la ejecución de las medidas proyectadas es incompatible con este Acuerdo, indicará sus conclusiones a la otra Parte con una exposición documentada de las razones en que ellas se fundan.

En este caso, los dos Estados Partes actuarán de conformidad con el Artículo 7 para llegar a una solución equitativa sobre la base del principio de buena fe y teniendo cada Parte en cuenta los derechos y los legítimos intereses de la otra Parte.]

Anexo 3 PropostaBR

Estado concluido - 11/11/04 - Bp. venas 2.

Artículo 2

Cada Estado Parte ejerce el dominio territorial soberano sobre sus respectivas porciones del Sistema Acuífero Guaraní, de acuerdo con sus disposiciones constitucionales y legales y de conformidad con las normas de derecho internacional aplicables.

de

Proposta Paraguuaia

Proyecto de ACUERDO Propuesto por Paraguay

ENTRE LOS GOBIERNOS DE LA REPUBLICA DEL PARAGUAY, REPUBLICA ARGENTINA, REPUBLICA FEDERATIVA DEL BRASIL, Y LA REPUBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY

PARA LA CONSERVACIÓN Y DESARROLLO DEL ACUÍFERO GUARANI

Los Gobiernos de la República del Paraguay, la República Argentina, la República Federativa del Brasil y la República Oriental del Uruguay, en adelante denominadas "Partes Contratantes"

ANIMADOS por el espíritu de cooperación e integración que preside sus relaciones mutuas y con el fin de ampliar el alcance de sus acciones concertadas respecto de la conservación y aprovechamiento del sistema acuífero guaraní, que se encuentra localizado en sus territorios,

IMBUIDOS de los principios para la protección de los recursos naturales y de las responsabilidades de mejoramiento del medio ambiente para las generaciones presentes y futuras expresados en la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio Ambiente Humano, Estocolmo, 1972,

CONSCIENTES de la necesidad de ampliar los niveles de cooperación entre los Estados en que se encuentra el Sistema Acuífero Guarani, incluyendo la participación de los sectores involucrados de la sociedad, a fin de alcanzar el desarrollo sostenible y sostenido, propugnado en la Declaración de Río de Janeiro sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, 1992,

TOMANDO EN CUENTA los avances para el desarrollo armónico, equilibrado y la integración física logrados de conformidad con el Tratado de la Cuenca del Plata, celebrado en Brasilia en 1969,

CONSIDERANDO el proceso de integración de políticas ambientales fortalecido por el Acuerdo marco sobre Medio Ambiente del MERCOSUR, suscripto en Asunción en 2001, CON EL PROPÓSITO de celebrar una convención entre los Estados en que se encuentra el Sistema Acuífero Guarani que regule la conservación y la gestión sostenible del mismo y que atienda a la protección del medio ambiente,

ACUERDAN lo siguiente:

ARTICULO I

El Sistema Acuífero Guaraní es un recurso hídrico transfronterizo que integra el respectivo dominio territorial soberano de cada uno de los países, Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, en tanto que únicos titulares de dicho recurso.

ARTICULO II

Los Estados en cuyo territorio se encuentra localizado el Sistema Acuífero Guaraní, siendo propietarios del mismo, tendrán el derecho de promover la gestión, el monitoreo, y el aprovechamiento racional y sostenible del recurso. El sistema Acuífero Guaraní será preservado de la contaminación y gestionado sobre la base de criterios de uso racional, equitativo y sostenible, teniendo en cuenta las características particulares del recurso y los factores pertinentes.

ARTICULO III

Los Estados en cuyo territorio se encuentra localizado el Sistema Acuífero Guaraní, y las instituciones cooperantes podrán utilizarlo en sus respectivos territorios soberanos, realizando actividades, aprovechamiento, explotación y obras, siempre que no causen perjuicio sensible más allá de sus fronteras y al medio ambiente.

ARTICULO IV

Los Estados en cuyo territorio se encuentra localizado el Sistema Acuífero Guaraní han establecido mecanismos de cooperación, a fin de ampliar el conocimiento técnico y científico del recurso para alcanzar la gestión y el uso sostenible de ese sistema.

ARTICULO V

Los Estados en cuyo territorio se encuentra localizado el Sistema Acuífero Guaraní, y las instituciones cooperantes, mantendrán adecuados niveles de información técnica sobre el mismo, e intercambiarán dicha información por los canales apropiados, incluyendo en ella la relativa a estudios, actividades y obras en curso proyectados.

ARTICULO VI

Los Estados en cuyo territorio se encuentra localizado el Sistema Acuífero Guaraní, cuando deseen emprender estudios, actividades u obras en sus respectivos territorios, de entidad suficiente que pueda tener efecto sobre el Sistema y más allá de sus fronteras, tendrán en cuenta los principios aplicables en materia de derecho internacional vigente, así como los

Acuerdos internacionales de que sean parte, que sean relevantes para la materia, y actúen de conformidad con ellos.

ARTICULO VII

Los estados en cuyo territorio se encuentra localizado el sistema Acuífero Guaraní podrán identificar áreas críticas, especialmente en zonas de frontera, que pudieren requerir medidas y tratamiento específico, de acuerdo con esta Declaración.

ARTICULO VIII

Las actividades de conservación, gestión, y monitoreo del sistema Acuífero Guaraní, serán desarrolladas en la forma y condiciones definidas por los Estados en cuyo territorio se encuentra localizado, contemplando los principios contenidos en esta Declaración.

ARTICULO IX

Los presentes principios básicos, podrán, si fuere necesario, ser profundizados en un instrumento vinculante que asegure el mejor ejercicio de los derechos respectivos, así como el cumplimiento de las obligaciones mutuas por parte de los Estados en cuyo territorio se encuentra localizado el Sistema Acuífero Guaraní, de conformidad con los principios de derecho internacional vigentes y las normas consuetudinarias aplicables a la materia y los acuerdos internacionales de que sean partes, relevantes para la materia.

ARTICULO X

Los Estados en cuyo territorio se encuentra localizado el Sistema Acuífero Guaraní defenderán y promoverán, en el ámbito regional e internacional, y especialmente en las actividades dirigidas al desarrollo progresivo y codificación del derecho internacional, los principios básicos contenidos en esta declaración, la cual pondrán en conocimiento al Comité Intergubernamental Coordinador de los Países de la Cuenca del Plata (CIC), al Consejo Mercado Común, a la Asamblea General de las Naciones Unidas y a su Comisión de Derecho Internacional.

ARTICULO XI

El presente Acuerdo entrará en vigor...

HECHO EN ...

Fdo. Por el Gobierno de la Republica Argentina,
Fdo. Por LA Republica Del Paraguay
Fdo. Por la Republica oriental del ruguay
Fdo. Por la Republica Federativa del Brasil

Proposta Uruguai

UY

ENMIENDAS PROPUESTAS A LA PARTE DISPOSITIVA DEL PROYECTO DE ACUERDO

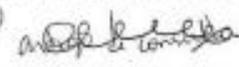
Itálicas en negrita: denotan enmiendas o nuevos textos sugeridos.
~~Palabras tachadas:~~ Denotan supresiones sugeridas.
Caracteres más pequeños: Denotan fuentes.
"Convención" se refiere a la Convención s/derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación.

---0000000---

Han convenido en lo siguiente:

Artículo 1 ~~primero.~~ ~~Acuerdan los siguientes principios y objetivos:~~

~~Primero.~~ El Sistema Acuífero Guaraní es un recurso hídrico ~~renovable~~ transfronterizo que integra el dominio territorial soberano de Argentina, del Brasil, del Paraguay y de Uruguay, que son los únicos titulares de ese recurso.

~~Segundo.~~ Artículo 2 

Cada Estado Parte ~~de este Acuerdo~~ ejerce el dominio territorial soberano sobre sus respectivas porciones del Sistema Acuífero Guaraní, de conformidad con *las normas de derecho internacional aplicables y con sus disposiciones constitucionales o legales aplicables, especialmente en lo que se refiere a la propiedad de los recursos del subsuelo y mananciales;*

~~Tercero.~~ Artículo 3

~~Los~~ Cada Estados Partes utilizará los recursos hídricos del Sistema Acuífero Guaraní en su respectivo territorio sobre la base de criterios de uso racional y sostenible y respetando la obligación de no causar perjuicio sensible a los demás Estados Partes ni al medio ambiente. ~~el derecho soberano de promover la gestión, el monitoreo y el aprovechamiento sostenible de los recursos hídricos renovables del Sistema Acuífero Guaraní.~~

Artículo 3 (bis) (nuevo)

Cuando los Estados Partes se propongan emprender estudios, actividades u obras relacionadas con las partes del Sistema Acuífero Guaraní que se encuentren localizadas en sus respectivos territorios y que puedan tener efectos más allá de sus respectivas fronteras, deberán actuar de conformidad con los principios aplicables de

derecho internacional, incluidos los acuerdos internacionales de que sean parte.
(Principio Quinto de la Declaración, casi textual)

Artículo 4 (nuevo)

Los Estados Partes que realicen actividades u obras de aprovechamiento y explotación del recurso hídrico del Sistema Acuífero Guaraní en sus respectivos territorios, adoptarán todas las medidas necesarias para evitar que se causen perjuicios sensibles a los otros Estados Partes o al medio ambiente. (Principio Tercero de declaración)

Cuando se causen daños sensibles a otro u otros Estados Partes o al medio ambiente, el Estado cuyo uso los cause deberá adoptar todas las medidas necesarias para eliminar o reducir el daño, así como considerar, si ello fuere necesario, el pago de una indemnización. (art. 7 Convención)

Quinto: Artículo 4 (bis) (anterior principio cuarto, a ser ubicado más adelante)

Los Estados Partes establecerán programas de cooperación con el propósito de ampliar el conocimiento técnico y científico sobre el Sistema Acuífero Guaraní, promover el intercambio de informaciones y sobre prácticas de gestión, así como desarrollar proyectos comunes.

Quinto: Artículo 5

Los Estados Partes promoverán la conservación y la protección ambiental del Sistema Acuífero Guaraní de manera a asegurar el uso múltiple, racional, sostenible y equitativo de sus recursos hídricos ~~renovables~~. (Atención!!!: Debemos desarrollar y profundizar los principios de conservación y protección ambiental)

Sexto: Artículo 6

Los Estados Partes procederán al intercambio adecuado de información técnica sobre estudios, actividades y obras que contemplen el aprovechamiento sostenible de los recursos hídricos ~~renovables~~ del Sistema Acuífero Guaraní.

Artículo 6 (bis) (nuevo)

Cada Estado Parte deberá notificar a los otros Estados Parte de toda medida que se proponga ejecutar o autorizar en su territorio que pueda ocasionar un perjuicio sensible en cualquier parte del Sistema Acuífero Guaraní. La notificación irá acompañada de los datos técnicos y la información disponibles, incluidos los resultados de una evaluación de los efectos ambientales, para que los Estados a los que se haga la notificación puedan evaluar los posibles efectos de dicha medida. (art. 12 Convención)

Artículo 6 (ter) (nuevo)

El Estado Parte notificante cooperará con los otros Estados Partes facilitándoles los datos y la información disponibles que le fueran requeridos y que sean necesarios para poder realizar una evaluación precisa.

El Estado Parte notificante no ejecutará ni permitirá la ejecución de las medidas proyectadas hasta que el Estado notificado le haya hecho conocer sus conclusiones. Si el Estado notificado no objeta la ejecución de las medidas proyectadas o no comunica al Estado notificante sus conclusiones en un plazo de seis meses, el Estado notificante podrá proceder a ejecutar o a autorizar la ejecución de las medidas proyectadas de conformidad con la notificación y con los otros datos e información que hayan sido suministrados al Estado notificado. (arts. 14 , 15 y 16 de la Convención)

Artículo 6 (quater)

El Estado Parte notificado que llegue a la conclusión de que la ejecución de las medidas proyectadas es incompatible con las disposiciones de este Acuerdo, acompañará su respuesta con una exposición documentada de las razones en que ella se funde. (art. 15 Convención)

En este caso el Estado notificante y el Estado autor de la comunicación entablarán consultas y, de ser necesario, negociaciones para llegar a una solución equitativa. Las consultas y negociaciones se celebrarán sobre la base del principio de buena fe y teniendo cada parte en cuenta los derechos y los legítimos intereses de la otra parte.

Si el Estado notificado así lo solicitara, el Estado notificante se abstendrá, durante el desarrollo de las consultas y negociaciones, de ejecutar o autorizar la ejecución de las medidas proyectadas. (art. 17 de la Convención)

Séptimo. En el aprovechamiento sostenible del Sistema Acuífero Guaraní, cada Estado parte respetará la obligación de no causar perjuicio sensible a los demás Estados Partes. (Ver artículos 2 y 4 de este texto)

Octavo. La cooperación entre las Partes deberá desarrollarse sin perjuicio de los proyectos y emprendimientos que decidan ejecutar en sus respectivos territorios, de conformidad con el Derecho Internacional y las buenas prácticas entre naciones vecinas y amigas.

Noveno. Los Estados Partes cooperarán en la identificación de áreas críticas, especialmente en zonas fronterizas que demanden medidas de tratamiento específico.

Artículo Segundo. La cooperación entre los Estados Partes para el cumplimiento de los principios y objetivos de este Acuerdo será coordinada por la Comisión para el Sistema Acuífero Guaraní, a ser instituida en el ámbito del Comité Intergubernamental Coordinador (CIC) de los Países de la Cuenca del Plata, que elaborará su reglamento.

Artículo Tercero. Los Estados Partes designarán sus respectivas representaciones nacionales en la Comisión para el Sistema Acuífero Guaraní.

Artículo Cuarto. La Secretaría General del Comité Intergubernamental Coordinador de los Países de la Cuenca del Plata aportará el apoyo técnico e institucional a las reuniones de la Comisión para el Sistema Acuífero Guaraní así como a las actividades de cooperación coordinadas por la Comisión.

Consulta

Artículo Quinto. Las eventuales controversias que puedan surgir entre los Estados Partes como consecuencia de la aplicación de este Acuerdo serán resueltas por negociaciones directas. Si no se encuentra una solución, el asunto podrá ser sometido sucesivamente a la consideración del CIC y de la Reunión de Cancilleres de los Países de la Cuenca del Plata.

Artículos sexto y séptimo. (cláusulas finales sobre entrada en vigencia, duración y denuncia).

---ooo0ooo---

PROYECTO DE ACUERDO SOBRE EL ACUÍFERO GUARANI

BK / 10/11

(Propuesta Revisada)

La República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay, y la República Oriental del Uruguay

Animados por el espíritu de cooperación y de integración que preside sus relaciones y con el propósito de ampliar el alcance de sus acciones concertadas para la conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos hídricos transfronterizos del Sistema Acuífero Guaraní;

Teniendo presente los principios sobre protección de los recursos naturales y la responsabilidad soberana de los Estados en lo que refiere a su aprovechamiento racional, como se expresa en la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, Estocolmo, 1972;

Conscientes de la responsabilidad de promover el desarrollo sostenible en beneficio de las generaciones presentes y futuras de conformidad con la Declaración de Río de Janeiro sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, 1992;

Tomando en cuenta las conclusiones de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible de Johannesburg, 2002;

Motivados por el deseo de ampliar los niveles de cooperación respecto a un mayor conocimiento científico sobre el Sistema Acuífero Guaraní y a la gestión responsable de sus recursos hídricos;

Considerando los progresos alcanzados respecto al desarrollo armónico de los recursos hídricos y a la integración física de conformidad a los objetivos del Tratado de la Cuenca del Plata, hecho en Brasilia, 1969;

Apoyados en el proceso de integración fortalecido por el Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del Mercosul, hecho en Asunción, 2001;

Han convenido en lo siguiente:

Artículo 1

El Sistema Acuífero Guaraní es un recurso hídrico transfronterizo que integra el dominio territorial soberano de Argentina, del Brasil, del Paraguay y de Uruguay, que son los únicos titulares de ese recurso.

Artículo 2

Cada Estado Parte ejerce el dominio territorial soberano sobre sus respectivas porciones del Sistema Acuífero Guaraní, de conformidad a sus disposiciones constitucionales y legales.

H/L
manejado

Artículo 3

Los Estados Partes ejercen en sus respectivos territorios el derecho soberano de promover la gestión, el monitoreo y el aprovechamiento sostenible de los recursos hídricos del Sistema Acuífero Guaraní.

manejado
monitoreo
manejado
el a. p. parte
de Brasil
de Uruguay

Artículo 4

Los Estados Partes establecerán programas de cooperación con el propósito de ampliar el conocimiento técnico y científico sobre el Sistema Acuífero Guaraní, promover el intercambio de informaciones y sobre prácticas de gestión, así como desarrollar proyectos comunes.

25 punk

Artículo 5

Los Estados Partes promoverán la conservación y la protección ambiental del Sistema Acuífero Guaraní de manera a asegurar el uso múltiple, racional, sostenible y equitativo de sus recursos hídricos.

Artículo 6

Los Estados Partes procederán al intercambio adecuado de información técnica sobre estudios, actividades y obras que contemplen el aprovechamiento sostenible de los recursos hídricos del Sistema Acuífero Guaraní.

Artículo 7

En el aprovechamiento sostenible del Sistema Acuífero Guaraní, cada Estado Parte respetará la obligación de no causar perjuicio sensible a los demás Estados Partes.

Artículo 8

La cooperación entre las Partes deberá desarrollarse sin perjuicio de los proyectos y emprendimientos que decidan ejecutar en sus respectivos territorios, de conformidad con el Derecho Internacional y las buenas prácticas entre naciones vecinas y amigas.

Artículo 9

Los Estados Partes cooperarán en la identificación de áreas críticas, especialmente en zonas fronterizas que demanden medidas de tratamiento específico.

Artículo 10

La cooperación entre los Estados Partes para el cumplimiento de los principios y objetivos de este Acuerdo será coordinada por la Comisión para el Sistema Acuífero Guaraní. [a ser instituida en el ámbito del Comité Intergubernamental Coordinador (CIC) de los Países de la Cuenca del Plata, que elaborará su reglamento.]*

X **Artículo 11.** Los Estados Partes designarán sus respectivas representaciones nacionales en la Comisión para el Sistema Acuífero Guaraní.



Artículo 12. Las eventuales controversias que puedan surgir entre los Estados Partes como consecuencia de la aplicación de este Acuerdo serán resueltas por negociaciones directas. [Si no se encuentra una solución, el asunto podrá ser sometido sucesivamente a la consideración del CIC y de la Reunión de Cancilleres de los Países de la Cuenca del Plata.]*

Artículo 13.

Reservas

El presente Acuerdo no admitirá reservas.

Artículo 14.

Vigencia y depósito

1. El presente Acuerdo entrará en vigor el trigésimo día contado a partir de la fecha en que haya sido depositado el cuarto instrumento de ratificación.
2. El presente Acuerdo tendrá duración ilimitada.
3. La República será depositario del presente Acuerdo y de los instrumentos de ratificación y notificará a los demás Estados Partes la fecha de los depósitos de esos instrumentos, enviando copia debidamente autenticada del presente Acuerdo a los demás Estados Partes.

Artículo 15.

Denuncia

1. Los Estados Parte podrán denunciar el presente Acuerdo mediante notificación escrita al depositario. La denuncia surtirá efecto un año después de la fecha en que haya sido recibida la notificación, a menos que en ésta se señale una fecha ulterior.
2. La denuncia no afectará ningún derecho, obligación o situación jurídica de ese Estado creado por la ejecución del Acuerdo antes de su terminación respecto de ese Estado.
3. La denuncia no dispensará al Estado que la formule de las obligaciones en materia de solución de controversias previstas en el presente Acuerdo, los procedimientos de solución de controversias en curso continuarán hasta su finalización y hasta que los acuerdos alcanzados, decisiones, resoluciones o fallos sean cumplimentados.

Hecho en la ciudad de, República,
a los días del mes de del año dos mil en un original en los
idiomas español y portugués, siendo ambos textos igualmente auténticos.

Resolución de las Partes del Acuerdo.

Los Estados signatarios del presente Acuerdo transmiten a la Reunión de Cancilleres de los Países de la Cuenca del Plata la solicitud de que se apruebe la incorporación de la Comisión para el Sistema Acuífero Guaraní en el ámbito del Comité Intergubernamental Coordinador (CIC) de los Países de la Cuenca del Plata. En el mismo sentido, solicitan que el CIC y la Reunión de Cancilleres de los Países de la Cuenca del Plata examinen eventuales controversias que puedan surgir en la implementación del presente Acuerdo y que no hayan sido resueltas a través de negociaciones directas entre las Partes.

PROYECTO DE ACUERDO SOBRE EL ACUÍFERO GUARANI

(Texto Consolidado)

B1
11/11
Vers 1 de 2

Artículo 1. (soberanía territorial) **(aprobado)**

El Sistema Acuífero Guaraní es un recurso hídrico transfronterizo que integra el dominio territorial soberano de Argentina, del Brasil, del Paraguay y de Uruguay, que son los únicos titulares de ese recurso.

Artículo 2. (normativas aplicables en materia de dominio territorial) **(pendiente)**

Cada Estado Parte ejerce el dominio territorial soberano sobre sus respectivas porciones del Sistema Acuífero Guaraní, de conformidad [con las normas de derecho internacional aplicables y con] sus respectivas disposiciones constitucionales y legales;

Artículo 3. (gestión/ aprovechamiento sostenible/ obligación de no causar perjuicio sensible) **(pendiente)**

Los Estados Partes ejercen en sus respectivos territorios el derecho soberano de promover la gestión, el monitoreo y el aprovechamiento sostenible de los recursos hídricos del Sistema Acuífero Guaraní. (Brasil)

Cada Estado Parte utilizará los recursos hídricos del Sistema Acuífero Guaraní en su respectivo territorio sobre la base de criterios de uso racional y sostenible y respetando la obligación de no causar perjuicio sensible a los demás Estados partes ni al medio ambiente. (Embajador Paulino)

Possible redacción para consolidar los dos textos

[Los Estados Partes ejercen en sus respectivos territorios el derecho soberano de promover la gestión, el monitoreo y el aprovechamiento sostenible de los recursos hídricos del Sistema Acuífero Guaraní, y utilizarán dichos recursos sobre la base de criterios de uso racional y sostenible y respetando la obligación de no causar perjuicio sensible a los demás Estados partes ni al medio ambiente.]

Artículo 3 bis. (aplicación del derecho internacional cuando un Estado Parte se proponga emprender actividades que puedan tener efectos más allá de sus respectivas fronteras) **(pendiente)**

(Cuando los Estados partes se propongan emprender estudios, actividades u obras relacionadas con las partes del sistema Acuífero Guaraní que se encuentren localizadas en sus respectivos territorios y que puedan tener efectos más allá de sus respectivas fronteras, deberán actuar de conformidad con los principios y normas de derecho internacional aplicables, incluidos los acuerdos internacionales de que sean parte.)

Artículo... (adopción de medidas para evitar perjuicios sensibles) **(pendiente)**

(Los Estados Partes que realicen actividades u obras de aprovechamiento y explotación del recurso hídrico del Sistema Acuífero Guaraní en sus respectivos territorios, adoptarán todas las medidas necesarias para evitar que se causen perjuicios sensibles a los otros Estados partes o al medio ambiente.)

(Artículo 6 quater)

(El Estado Parte notificado que llegue a la conclusión de que la ejecución de las medidas proyectadas es incompatible con las disposiciones de este Acuerdo, acompañará su respuesta con una exposición documentada de las razones en que ello se funde.

En este caso el Estado notificante y el Estado autor de la comunicación entablarán consultas y, de ser necesario, negociaciones para llegar a una solución equitativa. Las consultas y negociaciones se celebrarán sobre la base del principio de buena fe y teniendo cada parte en cuenta los derechos y los legítimos intereses de la otra parte.

Si el Estado notificado así lo solicitara, el Estado notificante se abstendrá, durante el desarrollo de las consultas y negociaciones, de ejecutar o autorizar la ejecución de las medidas proyectadas.)

Artículo 7. (obligación de no causar perjuicio sensible) (no hay objeción, pero ya quedaría incorporado en el Artículo 3)

En el aprovechamiento sostenible del Sistema Acuífero Guaraní, cada Estado Parte respetará la obligación de no causar perjuicio sensible a los demás Estados Partes.

Artículo 8. (proyectos nacionales) (aprobado)

La cooperación entre las Partes deberá desarrollarse sin perjuicio de los proyectos y emprendimientos que decidan ejecutar en sus respectivos territorios, de conformidad con el derecho internacional.

Artículo 9. (cooperación en áreas críticas) (aprobado)

Los Estados Partes cooperarán en la identificación de áreas críticas, especialmente en zonas fronterizas que demanden medidas de tratamiento específicas.

Artículo 10. (Comisión/ CIC). (acuerdo cuanto al contenido del artículo) (pendiente de redacción a parte que se refiere a la relación entre los estudios del proyecto GEF/OEA y las actividades de la Comisión)

La cooperación entre los Estados Partes para el cumplimiento de los principios y objetivos de este Acuerdo será coordinada por la Comisión para el Sistema Acuífero Guaraní, [a ser instituida en el ámbito del Comité Intergubernamental Coordinador (CIC) de los Países de la Cuenca del Plata, que elaborará sus reglamentos].

Sugerencia de texto a parte

[Resolución de las Partes

Los Estados signatarios del presente Acuerdo solicitan a la Reunión de Cancilleres de los Países de la Cuenca del Plata que se apruebe la incorporación de la Comisión para el Sistema Acuífero Guaraní en el ámbito del Comité Intergubernamental Coordinador (CIC).

La Comisión, una vez instalada, recibirá, como aporte a sus actividades, las contribuciones de los estudios técnicos desarrollados por el "Proyecto de Protección Ambiental y Desarrollo Sostenible del Sistema Acuífero Guaraní (GEF/OEA)", hasta la conclusión de dicho proyecto.]

art. 12 - sobre solución de controversias

Versão 3

PROYECTO DE ACUERDO SOBRE EL ACUÍFERO GUARANI

(Texto Consolidado)

Versão 3.

12.1.11.2004

La República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay

Animados por el espíritu de cooperación y de integración que preside sus relaciones y con el propósito de ampliar el alcance de sus acciones concertadas para la conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos hídricos transfronterizos del Sistema Acuífero Guaraní, que se encuentra localizado en sus territorios;

Teniendo presente los principios sobre protección de los recursos naturales y la responsabilidad soberana de los Estados en lo que refiere a su aprovechamiento racional, como se expresa en la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, Estocolmo, 1972;

Conscientes de la responsabilidad de promover el desarrollo sostenible en beneficio de las generaciones presentes y futuras de conformidad con la Declaración de Río de Janeiro sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, 1992;

Tomando en cuenta las conclusiones de la Cumbre sobre Desarrollo Sostenible en las Américas, de Santa Cruz de la Sierra, 1996, y las conclusiones de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible de Johannesburgo, 2002;

Considerando los progresos alcanzados respecto al desarrollo armónico de los recursos hídricos y a la integración física de conformidad a los objetivos del Tratado de la Cuenca del Plata, hecho en Brasilia, 1969;

Apoyados en el proceso de integración fortalecido por el Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del MERCOSUR, hecho en Asunción, 2001;

Motivados por el deseo de ampliar los niveles de cooperación respecto a un mayor conocimiento científico sobre el Sistema Acuífero Guaraní y a la gestión responsable de sus recursos hídricos;

[Teniendo presente los resultados de los estudios que está realizando el "Proyecto para la Protección Ambiental y Desarrollo Sostenible del Sistema Acuífero Guaraní" pueden contribuir a la aplicación efectiva de este Acuerdo]

Han convenido en lo siguiente:

Artículo 1.

El Sistema Acuífero Guaraní es un recurso hídrico transfronterizo que integra el dominio territorial soberano de Argentina, del Brasil, del Paraguay y de Uruguay, que son los únicos titulares de ese recurso.

Artículo 2.

Cada Estado Parte ejerce el dominio territorial soberano sobre sus respectivas porciones del Sistema Acuífero Guaraní, de acuerdo con sus disposiciones constitucionales y legales y de conformidad con las normas de derecho internacional aplicables;

Artículo 3.

Los Estados Partes ejercen en sus respectivos territorios el derecho soberano de promover la gestión, el monitoreo y el aprovechamiento sostenible de los recursos hídricos del Sistema Acuífero Guaraní, y utilizarán dichos recursos sobre la base de criterios de uso racional y sostenible y respetando la obligación de no causar perjuicio sensible a los demás Estados partes ni al medio ambiente.

Artículo 4.

1. Cuando los Estados partes se propongan emprender estudios, actividades u obras relacionadas con las partes del sistema Acuífero Guaraní que se encuentren localizadas en sus respectivos territorios y que puedan tener efectos más allá de sus respectivas fronteras, deberán actuar de conformidad con los principios y normas de derecho internacional aplicables.

Artículo 5.

2. Los Estados Partes que realicen actividades u obras de aprovechamiento y explotación del recurso hídrico del Sistema Acuífero Guaraní en sus respectivos territorios, adoptarán todas las medidas necesarias para evitar que se causen perjuicios sensibles a los otros Estados partes o al medio ambiente.

Artículo 6.

3. Cuando se cause perjuicio sensible a otro u otros Estados Partes o al medio ambiente, el Estado cuyo uso lo cause deberá adoptar todas las medidas necesarias para eliminar o reducir el perjuicio.

Artículo 7.

La apreciación y calificación de los perjuicios sensibles no podrán definirse unilateralmente por los Estados en cuya jurisdicción presumiblemente se originen, ni por los Estados que aleguen la ocurrencia de los referidos eventuales perjuicios sensibles. Los casos concretos serán examinados de común acuerdo en el plazo más breve posible, compatible con la naturaleza del eventual perjuicio sensible y su análisis.

Artículo 8.

Los Estados Partes establecerán programas de cooperación con el propósito de ampliar el conocimiento técnico y científico sobre el Sistema Acuífero Guaraní, promover el intercambio de informaciones y sobre prácticas de gestión, así como desarrollar proyectos comunes.

Artículo 9.

Los Estados Partes promoverán la conservación y la protección ambiental del Sistema Acuífero Guaraní de manera a asegurar el uso múltiple, racional, sostenible y equitativo de sus recursos hídricos.



Artículo 8

Los Estados Partes procederán al intercambio adecuado de información técnica sobre estudios, actividades y obras que contemplen el aprovechamiento sostenible de los recursos hídricos del Sistema Acuífero Guaraní.

Artículo 10 (bis). (Brasil)

reporte a parte

a [Cada Estado Parte facilitará los datos y la información adecuada que le sean requeridos por otro u otros Estados Partes con respecto a actividades y obras proyectadas en su respectivo territorio.

b Los Estados Partes que realicen aprovechamiento conjunto de recursos hídricos del Sistema Acuífero Guaraní facilitarán los datos y la información adecuada a los demás Estados Partes.]

Artículo 10 (bis). (Argentina)

near edge of his frontiers

[Cada Estado Parte deberá informar a los otros Estados Partes de toda medida que se proponga ejecutar o autorizar en su territorio que pueda ocasionar a su entender un perjuicio sensible en cualquier parte del Sistema Acuífero Guaraní. La información irá acompañada de los datos técnicos disponibles, incluidos los resultados de una evaluación de los efectos ambientales, para que los Estados a los que se haga llegar la información puedan evaluar los posibles efectos de dicha medida.

La Parte que considere que una medida que se proponga autorizar o ejecutar otro Estado Parte puede, a su juicio, ocasionarle un perjuicio sensible, podrá solicitar a ese Estado Parte que le informe los datos técnicos disponibles, incluidos los resultados de una evaluación de los efectos ambientales a fin de poner en funcionamiento el procedimiento previsto en los artículos siguientes.]

Artículo 10 (bis). (Uruguay)

[Cada Estado Parte deberá notificar a los otros Estados Partes de toda medida que se proponga ejecutar o autorizar en su territorio que pueda ocasionar un perjuicio sensible en cualquier parte del Sistema Acuífero Guaraní. La notificación irá acompañada de los datos técnicos y la información disponibles, incluidos los resultados de una evaluación de los efectos ambientales, para que los Estados a los que se haga la notificación puedan evaluar los posibles efectos de dicha medida.]

Artículo 10 (ter). (Uruguay)

[El Estado Parte notificante cooperará con los otros Estados Partes facilitándoles los datos y la información disponibles que le fueran requeridos y que sean necesarios para poder realizar una evaluación precisa.

tracen m... a de 1900 de 1900



El Estado Parte notificante no ejecutará ni permitirá la ejecución de las medidas proyectadas hasta que el Estado notificado le haya hecho conocer sus conclusiones. Si el Estado notificado no objeta la ejecución de las medidas proyectadas o no comunica al Estado notificante sus conclusiones en un plazo de seis meses, el Estado notificante podrá proceder a ejecutar o a autorizar la ejecución de las medidas proyectadas de conformidad con la notificación y con los otros datos e información que hayan sido suministrados al Estado notificado.]



Artículo 10 (quater). (Uruguay)

[El Estado Parte notificado que llegue a la conclusión de que la ejecución de las medidas proyectadas es incompatible con las disposiciones de este Acuerdo, acompañará su respuesta con una exposición documentada de las razones en que ella se funde.

En este caso el Estado notificante y el Estado autor de la comunicación entablarán consultas y, de ser necesario, negociaciones para llegar a una solución equitativa. Las consultas y negociaciones se celebrarán sobre la base del principio de buena fe y teniendo cada parte en cuenta los derechos y los legítimos intereses de la otra parte.

Si el Estado notificado así lo solicitara, el Estado notificante se abstendrá, durante el desarrollo de las consultas y negociaciones, de ejecutar o autorizar la ejecución de las medidas proyectadas.]

Artículo 11.

La cooperación entre las Partes deberá desarrollarse sin perjuicio de los proyectos y emprendimientos que decidan ejecutar en sus respectivos territorios, de conformidad con el derecho internacional.

Artículo 12.

Los Estados Partes cooperarán en la identificación de áreas críticas, especialmente en zonas fronterizas que demanden medidas de tratamiento específico.

Artículo 13.

La cooperación entre los Estados Partes para el cumplimiento de los principios y objetivos de este Acuerdo será coordinada por la Comisión para el Sistema Acuífero Guaraní, la ser instituida en el ámbito del Comité Intergubernamental Coordinador (CIC) de los Países de la Cuenca del Plata,] que elaborará su reglamento.

[La Secretaría General del Comité Intergubernamental Coordinador (CIC) de los Países de la Cuenca del Plata aportará el apoyo técnico e institucional a las reuniones de la Comisión para el Sistema Acuífero Guaraní así como a las actividades de cooperación coordinadas por la Comisión.]

[Sugerencia de texto a parte (Brasil)]

Resolución de las Partes del Acuerdo

1. Los Estados signatarios del presente Acuerdo solicitan a la Reunión de Cancilleres de los Países de la Cuenca del Plata que se apruebe la incorporación de la Comisión para el Sistema Acuífero Guaraní en el ámbito del Comité Intergubernamental Coordinador (CIC).

2. La Comisión, una vez instalada, recibirá, como aporte a sus actividades, las contribuciones de los estudios técnicos desarrollados por el "Proyecto para la Protección Ambiental y Desarrollo Sostenible del Sistema Acuífero Guaraní (GEF/OEA)", hasta la conclusión de dicho proyecto.]

han sido modificados

Artículo 14.

Los Estados Partes resolverán las controversias relativas a la interpretación o aplicación del presente Acuerdo en las que sean partes mediante negociaciones directas, y informarán a la Comisión para el Sistema Acuífero Guaraní sobre dichas negociaciones.

Artículo 15.

1. Si mediante las negociaciones directas no se alcanzare un acuerdo dentro de un plazo razonable o si la controversia fuere solucionada solo parcialmente, cualquiera de los Estados Partes en la controversia podrá iniciar directamente el procedimiento arbitral previsto en el Artículo 18.

2. Sin perjuicio de lo establecido en el numeral anterior, los Estados Partes en la controversia podrán, de común acuerdo, someterla a consideración del CIC, el que será convocado de conformidad con su Estatuto.

Artículo 16.

[Si la controversia fuese sometida a la consideración del CIC, este evaluará la situación, dando oportunidad a las partes en la controversia para que expongan sus respectivas posiciones y formulará sus recomendaciones dirigidas a la solución de la controversia.]

Artículo 17.

[El procedimiento descrito en el artículo anterior no podrá extenderse por un plazo superior a sesenta días a partir de la fecha en que la controversia fue sometida a consideración del CIC]

Artículo 18.

1. Cuando la controversia no hubiera podido solucionarse conforme a los procedimientos regulados en los artículos 15 a 17, cualquiera de los Estados Partes en la controversia podrá comunicar a la Comisión su decisión de recurrir al procedimiento arbitral previsto en este artículo.

2. En el caso que cualquiera de los Estados Partes en la controversia decida iniciar directamente este procedimiento arbitral, de conformidad con lo previsto en el artículo 15.1, comunicará dicha decisión a la Comisión.

3. La Comisión notificará de inmediato la comunicación al otro u otros Estados Partes en la controversia.

4. El procedimiento arbitral "ad hoc" será regulado por las Partes en el presente Acuerdo a través de un Protocolo-Adicional.

Artículo 19.

El presente Acuerdo no admitirá reservas.

todo modificado por el CIC en forma

Instrumento complementario

Artículo 20.

1. El presente Acuerdo entrará en vigor el trigésimo día contado a partir de la fecha en que haya sido depositado el cuarto instrumento de ratificación.
2. El presente Acuerdo tendrá duración ilimitada.
3. La República Federativa del Brasil será depositario del presente Acuerdo y de los instrumentos de ratificación y notificará a los demás Estados Partes la fecha de los depósitos de esos instrumentos, enviando copia debidamente autenticada del presente Acuerdo a los demás Estados Partes.

Artículo 21.

1. Los Estados Parte podrán denunciar el presente Acuerdo mediante notificación escrita al depositario. La denuncia surtirá efecto un año después de la fecha en que haya sido recibida la notificación, a menos que en ésta se señale una fecha ulterior.
2. La denuncia no afectará ningún derecho, obligación o situación jurídica de ese Estado creado por la ejecución del Acuerdo antes de su terminación respecto de ese Estado.
3. La denuncia no dispensará al Estado que la formule de las obligaciones en materia de solución de controversias previstas en el presente Acuerdo. Los procedimientos de solución de controversias en curso continuarán hasta su finalización y hasta que los acuerdos alcanzados, decisiones, resoluciones o fallos sean cumplidos.

Hecho en la ciudad de, República,
a los días del mes de del año dos mil en un original en los
idiomas español y portugués, siendo ambos textos igualmente auténticos.

Versão 4

Artículo 2.

Cada Estado Parte ejerce el dominio territorial soberano sobre sus respectivas porciones del Sistema Acuífero Guaraní, de acuerdo con sus disposiciones constitucionales y legales y de conformidad con las normas de derecho internacional aplicables.

Artículo 3.

Los Estados Partes ejercen en sus respectivos territorios el derecho soberano de promover la gestión, el monitoreo y el aprovechamiento sostenible de los recursos hídricos del Sistema Acuífero Guaraní, y utilizarán dichos recursos sobre la base de criterios de uso racional y sostenible y respetando la obligación de no causar perjuicio sensible a los demás Estados partes ni al medio ambiente.

Artículo 4.

Los Estados Partes promoverán la conservación y la protección ambiental del Sistema Acuífero Guaraní de manera a asegurar el uso múltiple, racional, sostenible y equitativo de sus recursos hídricos.

Artículo 5.

Cuando los Estados Partes se propongan emprender estudios, actividades u obras relacionadas con las partes del sistema Acuífero Guaraní que se encuentren localizadas en sus respectivos territorios y que puedan tener efectos más allá de sus respectivas fronteras, deberán actuar de conformidad con los principios y normas de derecho internacional aplicables.

Artículo 6.

Los Estados Partes que realicen actividades u obras de aprovechamiento y explotación del recurso hídrico del Sistema Acuífero Guaraní en sus respectivos territorios, adoptarán todas las medidas necesarias para evitar que se causen perjuicios sensibles a los otros Estados partes o al medio ambiente.

Artículo 7.

Cuando se cause perjuicio sensible a otro u otros Estados Partes o al medio ambiente, el Estado cuyo uso lo cause deberá adoptar todas las medidas necesarias para eliminar o reducir el perjuicio.

Artículo 8.

Los Estados Partes procederán al intercambio adecuado de información técnica sobre estudios, actividades y obras que contemplen el aprovechamiento sostenible de los recursos hídricos del Sistema Acuífero Guaraní.

Artículo 9.

1. Cada Estado Parte deberá informar a los otros Estados Partes de toda medida que se proponga ejecutar o autorizar en su territorio que pueda ocasionar a su entender un perjuicio sensible más allá de sus fronteras. La información irá acompañada de los datos técnicos disponibles, incluidos los resultados de una evaluación de los efectos ambientales, para que los Estados a los que se haga llegar la información puedan evaluar los posibles efectos de dicha medida.

2. El Estado Parte que considere que una medida que se proponga autorizar o ejecutar otro Estado Parte puede, a su juicio, ocasionarle un perjuicio sensible, podrá solicitar a ese Estado Parte que le informe los datos técnicos disponibles, incluidos los resultados de una evaluación de los efectos ambientales.

Artículo 10

1. Cada Estado Parte facilitará los datos y la información adecuada que le sean requeridos por otro u otros Estados Partes con respecto a actividades y obras proyectadas en su respectivo territorio y que puedan tener efectos más allá de sus fronteras.

2. Los Estados Partes que realicen aprovechamiento conjunto de recursos hídricos del Sistema Acuífero Guaraní facilitarán los datos y la información adecuada a los demás Estados Partes.

3. El Estado Parte notificante no ejecutará ni permitirá la ejecución de las medidas proyectadas hasta que el Estado notificado le haya hecho conocer sus conclusiones. Si el Estado notificado no objeta la ejecución de las medidas proyectadas o no comunica al Estado notificante sus conclusiones en un plazo de seis meses, el Estado notificante podrá proceder a ejecutar o a autorizar la ejecución de las medidas proyectadas de conformidad con la notificación y con los otros datos e información que hayan sido suministrados al Estado notificado.

Artículo 11.

1. Si el Estado Parte que recibe la información facilitada en los términos del numeral 1 del Artículo 10 llegara a la conclusión de que la ejecución de las medidas proyectadas le pueden causar perjuicio sensible, indicará sus conclusiones a la otra Parte con una exposición documentada de las razones en que ellas se fundan.

2. En este caso, los dos Estados Partes analizarán la cuestión para llegar, de común acuerdo y en plazo más breve posible, compatible con la naturaleza del perjuicio sensible y su análisis, a una solución equitativa sobre la base del principio de buena fe, y teniendo cada Parte en cuenta los derechos y los legítimos intereses de la otra Parte.

3. Si el Estado notificado así lo solicita, el Estado notificante se abstendrá, durante el desarrollo de las consultas y negociaciones, de ejecutar o autorizar la ejecución de las medidas proyectadas.]

Artículo 12.

Los Estados Partes establecerán programas de cooperación con el propósito de ampliar el conocimiento técnico y científico sobre el Sistema Acuífero Guaraní, promover el intercambio de informaciones y sobre prácticas de gestión, así como desarrollar proyectos comunes.

Artículo 13.

La cooperación entre las Partes deberá desarrollarse sin perjuicio de los proyectos y emprendimientos que decidan ejecutar en sus respectivos territorios, de conformidad con el derecho internacional.

Artículo 14.

Los Estados Partes cooperarán en la identificación de áreas críticas, especialmente en zonas fronterizas que demanden medidas de tratamiento específico.

*en el artículo
de recibir*

Artículo 15.

La cooperación entre los Estados Partes para el cumplimiento de los principios y objetivos de este Acuerdo será coordinada por un órgano a ser instituido en el ámbito del Comité Intergubernamental Coordinador (CIC) de los Países de la Cuenca del Plata, que elaborará su reglamento.

Artículo 16.

Los Estados Partes resolverán las controversias relativas a la interpretación o aplicación del presente Acuerdo en las que sean partes mediante negociaciones directas, e informarán al órgano previsto en el Artículo 15 sobre dichas negociaciones.

Artículo 17.

Si mediante las negociaciones directas no se alcanzare un acuerdo dentro de un plazo razonable o si la controversia fuere solucionada solo parcialmente, los Estados partes en la controversia podrán, de común acuerdo, solicitar al CIC que, previa exposición de las respectivas posiciones, evalúe la situación y, si fuera el caso, formule recomendaciones.

Artículo 18.

El procedimiento descrito en el artículo anterior no podrá extenderse por un plazo superior a sesenta días a partir de la fecha en que las partes solicitaran la intervención del CIC.

Artículo 19.

1. Cuando la controversia no hubiera podido solucionarse conforme a los procedimientos regulados en los artículos precedentes, [cualquiera de los Estados partes en la controversia podrá] [los Estados partes en la controversia podrán de común acuerdo] recurrir al procedimiento arbitral a que se refiere en párrafo 2 de este Artículo, comunicando su decisión al órgano previsto en el Artículo 15.

2. El procedimiento arbitral "ad-hoc" será regulado por las Partes en el presente Acuerdo a través de un instrumento complementario.

Artículo 20.

El presente Acuerdo no admitirá reservas.

Artículo 21.

1. El presente Acuerdo entrará en vigor el trigésimo día contado a partir de la fecha en que haya sido depositado el cuarto instrumento de ratificación.

2. El presente Acuerdo tendrá duración ilimitada.

3. La República Federativa del Brasil será depositario del presente Acuerdo y de los instrumentos de ratificación y notificará a los demás Estados Partes la fecha de los depósitos de esos instrumentos, enviando copia debidamente autenticada del presente Acuerdo a los demás Estados Partes.

Artículo 22.

1. Los Estados Parte podrán denunciar el presente Acuerdo mediante notificación escrita al depositario. La denuncia surtirá efecto un año después de la fecha en que haya sido recibida la notificación, a menos que en ésta se señale una fecha ulterior.
2. La denuncia no afectará ningún derecho, obligación o situación jurídica de ese Estado creado por la ejecución del Acuerdo antes de su terminación respecto de ese Estado.
3. La denuncia no dispensará al Estado que la formule de las obligaciones en materia de solución de controversias previstas en el presente Acuerdo. Los procedimientos de solución de controversias en curso continuarán hasta su finalización y hasta que los acuerdos alcanzados, decisiones, resoluciones o fallos sean cumplidos.

Hecho en la ciudad de República
a los días del mes de del año dos mil en un original en los
idiomas español y portugués, siendo ambos textos igualmente auténticos.

Versão 5

PROYECTO DE ACUERDO SOBRE EL ACUÍFERO GUARANI

(Texto Consolidado)

12.11.2004

La República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay, y la República Oriental del Uruguay

Animados por el espíritu de cooperación y de integración que preside sus relaciones y con el propósito de ampliar el alcance de sus acciones concertadas para la conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos hídricos transfronterizos del Sistema Acuífero Guaraní, que se encuentra localizado en sus territorios;

Teniendo presente los principios sobre protección de los recursos naturales y la responsabilidad soberana de los Estados en lo que se refiere a su aprovechamiento racional, como se expresa en la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, Estocolmo, 1972;

Conscientes de la responsabilidad de promover el desarrollo sostenible en beneficio de las generaciones presentes y futuras de conformidad con la Declaración de Río de Janeiro sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, 1992;

Tomando en cuenta las conclusiones de la Cumbre sobre Desarrollo Sostenible en las Américas, de Santa Cruz de la Sierra, 1996, y las conclusiones de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible de Johannesburgo, 2002;

Considerando los progresos alcanzados respecto al desarrollo armónico de los recursos hídricos y a la integración física de conformidad a los objetivos del Tratado de la Cuenca del Plata, hecho en Brasilia, 1969;

Apoyados en el proceso de integración fortalecido por el Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del MERCOSUR, hecho en Asunción, 2001;

Motivados por el deseo de ampliar los niveles de cooperación respecto a un mayor conocimiento científico sobre el Sistema Acuífero Guaraní y a la gestión responsable de sus recursos hídricos;

Teniendo presente que los resultados de los estudios que está realizando el "Proyecto para la Protección Ambiental y Desarrollo Sostenible del Sistema Acuífero Guaraní" pueden contribuir a la aplicación efectiva de este Acuerdo.

Han convenido en lo siguiente:

Artículo 1.

El Sistema Acuífero Guaraní es un recurso hídrico transfronterizo que integra el dominio territorial soberano de la Argentina, del Brasil, del Paraguay y del Uruguay, que son los únicos titulares de ese recurso.

Artículo 2.

- título español/portugués
- texto/versión de ambiente
- ambiente
- ambiente

Artículo 2.

Cada Estado Parte ejerce el dominio territorial soberano sobre sus respectivas porciones del Sistema Acuífero Guaraní, de acuerdo con sus disposiciones constitucionales y legales y de conformidad con las normas de derecho internacional aplicables.

Artículo 3.

Los Estados Partes ejercen en sus respectivos territorios el derecho soberano de promover la gestión, el monitoreo y el aprovechamiento sostenible de los recursos hídricos del Sistema Acuífero Guaraní, y utilizarán dichos recursos sobre la base de criterios de uso racional y sostenible y respetando la obligación de no causar perjuicio sensible a los demás Estados Partes X ni al medio ambiente.

Artículo 4.

Los Estados Partes promoverán la conservación y la protección ambiental del Sistema Acuífero Guaraní de manera a asegurar el uso múltiple, racional, sostenible y equitativo de sus recursos hídricos.

Artículo 5.

Cuando los Estados Partes se propongan emprender estudios, actividades u obras relacionadas con las partes del sistema Acuífero Guaraní que se encuentren localizadas en sus respectivos territorios y que puedan tener efectos más allá de sus respectivas fronteras, deberán actuar de conformidad con los principios y normas de derecho internacional aplicables.

Artículo 6.

Los Estados Partes que realicen actividades u obras de aprovechamiento y explotación del recurso hídrico del Sistema Acuífero Guaraní en sus respectivos territorios, adoptarán todas las medidas necesarias para evitar que se causen perjuicios sensibles a los otros Estados Partes o al medio ambiente.

Artículo 7.

Cuando se cause perjuicio sensible a otro u otros Estados Partes o al medio ambiente, el Estado cuyo uso lo cause deberá adoptar todas las medidas necesarias para eliminar o reducir el perjuicio.

Artículo 8.

Los Estados Partes procederán al intercambio adecuado de información técnica sobre estudios, actividades y obras que contemplen el aprovechamiento sostenible de los recursos hídricos del Sistema Acuífero Guaraní.

Artículo 9.

1. Cada Estado Parte deberá informar a los otros Estados Partes de toda medida que se proponga ejecutar o autorizar en su territorio que pueda ocasionar, a su entender, un perjuicio sensible más allá de sus fronteras. La información irá acompañada de los datos técnicos disponibles, incluidos los resultados de una evaluación de los efectos ambientales, para que los Estados u los que se haga llegar la información puedan evaluar los posibles efectos de dicha medida.

2. El Estado Parte que considere que una medida que se proponga autorizar o ejecutar otro Estado Parte puede, a su juicio, ocasionarle un perjuicio sensible, podrá solicitar a ese Estado Parte que le transmita los datos técnicos disponibles, incluidos los resultados de una evaluación de los efectos ambientales.

Artículo 10

1. Cada Estado Parte facilitará los datos y la información adecuada que le sean requeridos por otro u otros Estados Partes con respecto a actividades y obras proyectadas en su respectivo territorio y que puedan tener efectos más allá de sus fronteras.

2. Los Estados Partes que realicen aprovechamiento conjunto de recursos hídricos del Sistema Acuífero Guaraní facilitarán los datos y la información adecuada a los demás Estados Partes.

[3. El Estado Parte que proporciona la información no ejecutará ni permitirá la ejecución de las medidas proyectadas hasta que el Estado receptor de la información le haya hecho conocer sus conclusiones. Si este último no objeta la ejecución de las medidas proyectadas o no comunica al primero sus conclusiones en un plazo de seis meses, este podrá proceder a ejecutar o a autorizar la ejecución de las medidas proyectadas de conformidad con la notificación y con los otros datos e información que hayan sido suministrados al otro Estado.]

X consulta

Artículo 11.

1. Si el Estado Parte que recibe la información facilitada en los términos del numeral 1 del Artículo 10 llegara a la conclusión de que la ejecución de las medidas proyectadas le pueden causar perjuicio sensible, indicará sus conclusiones a la otra Parte con una exposición documentada de las razones en que ellas se fundan.

2. En este caso, los dos Estados Partes analizarán la cuestión para llegar, de común acuerdo y en el plazo más breve posible, compatible con la naturaleza del perjuicio sensible y su análisis, a una solución equitativa sobre la base del principio de buena fe, y teniendo cada Parte en cuenta los derechos y los legítimos intereses de la otra Parte.

[3. Si el Estado receptor de la información así lo solicitara, el otro Estado se abstendrá, durante el desarrollo de las consultas y negociaciones, de ejecutar o autorizar la ejecución de las medidas proyectadas.]

Artículo 12.

Los Estados Partes establecerán programas de cooperación con el propósito de ampliar el conocimiento técnico y científico sobre el Sistema Acuífero Guaraní, promover el intercambio de informaciones y sobre prácticas de gestión, así como desarrollar proyectos comunes.

Artículo 13.

La cooperación entre las Partes deberá desarrollarse sin perjuicio de los proyectos y emprendimientos que decidan ejecutar en sus respectivos territorios, de conformidad con el derecho internacional.

Artículo 14.

Los Estados Partes cooperarán en la identificación de áreas críticas, especialmente en zonas fronterizas que demanden medidas de tratamiento específico.

Artículo 15.

La cooperación entre los Estados Partes para el cumplimiento de los principios y objetivos de este Acuerdo será coordinada por un órgano a ser instituido en el ámbito del Comité Intergubernamental Coordinador (CIC) de los Países de la Cuenca del Plata, que elaborará su reglamento.

Artículo 16.

Los Estados Partes resolverán las controversias relativas a la interpretación o aplicación del presente Acuerdo en las que sean partes mediante negociaciones directas, e informarán al órgano previsto en el artículo anterior sobre dichas negociaciones.

Artículo 17.

Si mediante las negociaciones directas no se alcanzare un acuerdo dentro de un plazo razonable o si la controversia fuere solucionada solo parcialmente, los Estados partes en la controversia podrán, de común acuerdo, solicitar al CIC que, previa exposición de las respectivas posiciones, evalúe la situación y, si fuera el caso, formule recomendaciones.

Artículo 18.

El procedimiento descrito en el artículo anterior no podrá extenderse por un plazo superior a sesenta días a partir de la fecha en que las partes solicitaran la intervención del CIC.

Artículo 19.

1. Cuando la controversia no hubiera podido solucionarse conforme a los procedimientos regulados en los artículos precedentes, [cualquiera de los Estados partes en la controversia podrá] [los Estados partes en la controversia podrán de común acuerdo] recurrir al procedimiento arbitral a que se refiere en párrafo 2 de este artículo, comunicando su decisión al órgano previsto en el Artículo 15.

2. El procedimiento arbitral será regulado por las Partes en el presente Acuerdo a través de un instrumento complementario.

Artículo 20.

El presente Acuerdo no admitirá reservas.

Artículo 21.

1. El presente Acuerdo entrará en vigor el trigésimo día contado a partir de la fecha en que haya sido depositado el cuarto instrumento de ratificación.

2. El presente Acuerdo tendrá duración ilimitada.

3. La República Federativa del Brasil será depositario del presente Acuerdo y de los instrumentos de ratificación y notificará a los demás Estados Partes la fecha de los depósitos de esos instrumentos, enviando copia debidamente autenticada del presente Acuerdo a los demás Estados Partes.

Artículo 22.

1. Los Estados Parte podrán denunciar el presente Acuerdo mediante notificación escrita al depositario. La denuncia surtirá efecto un año después de la fecha en que haya sido recibida la notificación, a menos que en ésta se señale una fecha ulterior.
2. La denuncia no afectará ningún derecho, obligación o situación jurídica de ese Estado creado por la ejecución del Acuerdo antes de su terminación respecto de ese Estado.
3. La denuncia no dispensará al Estado que la formule de las obligaciones en materia de solución de controversias previstas en el presente Acuerdo. Los procedimientos de solución de controversias en curso continuarán hasta su finalización y hasta que los acuerdos alcanzados, decisiones o fallos sean cumplidos.

Hecho en la ciudad de República

a los días del mes de del año dos mil en un original en los idiomas español y portugués, siendo ambos textos igualmente auténticos.

Versão Final do Acordo do Aquífero Guarani

Acordo sobre o Aquífero Guarani

A República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai,

Animados pelo espírito de cooperação e de integração que preside suas relações e com o propósito de ampliar o alcance de suas ações concertadas para a conservação e aproveitamento sustentável dos recursos hídricos transfronteiriços do Sistema Aquífero Guarani, que se encontra localizado em seus territórios;

Tendo presente a resolução 1803 (XVII) da Assembleia-Geral das Nações Unidas relativa à soberania permanente sobre os recursos naturais;

Tendo presente, ainda, a resolução 63/124 da Assembleia-Geral das Nações Unidas sobre o Direito dos Aquíferos Transfronteiriços;

Tendo presentes os princípios sobre proteção dos recursos naturais e a responsabilidade soberana dos Estados no que se refere a seu aproveitamento racional, como está expresso na Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, Estocolmo, 1972;

Conscientes da responsabilidade de promover o desenvolvimento sustentável em benefício das gerações presentes e futuras de conformidade com a Declaração do Rio de Janeiro sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, 1992;

Levando em conta as conclusões da Cúpula sobre Desenvolvimento Sustentável nas Américas, de Santa Cruz de la Sierra, 1996, e as conclusões da Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável de Joanesburgo, 2002;

Considerando os progressos alcançados com respeito ao desenvolvimento harmônico dos recursos hídricos e à integração física de conformidade com os objetivos do Tratado da Bacia do Prata, firmado em Brasília, 1969;

Apoiados no processo de integração fortalecido pelo Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente do MERCOSUL, firmado em Assunção, 2001;

Motivados pelo desejo de ampliar os níveis de cooperação para um maior conhecimento científico sobre o Sistema Aquífero Guarani e a gestão responsável de seus recursos hídricos;

Tendo presente que os valiosos resultados do "Projeto para a Proteção Ambiental e Desenvolvimento Sustentável do Sistema Aquífero Guarani",

Acordam o seguinte:

Artigo 1

O Sistema Aquífero Guarani é um recurso hídrico transfronteiriço que integra o domínio territorial soberano da República Argentina, República Federativa do Brasil, República do Paraguai e República Oriental do Uruguai, que são os únicos titulares desse recurso e doravante serão denominados "Partes".

Artigo 2

Cada Parte exerce o domínio territorial soberano sobre suas respectivas porções do Sistema Aquífero Guarani, de acordo com suas disposições constitucionais e legais e de conformidade com as normas de direito internacional aplicáveis.

Artigo 3

As Partes exercem em seus respectivos territórios o direito soberano de promover a gestão, o monitoramento e o aproveitamento sustentável dos recursos hídricos do Sistema Aquífero Guarani, e utilizarão esses recursos com base em critérios de uso racional e sustentável e respeitando a obrigação de não causar prejuízo sensível às demais Partes nem ao meio ambiente.

Artigo 4

As Partes promoverão a conservação e a proteção ambiental do Sistema Aquífero Guarani de maneira a assegurar o uso múltiplo, racional, sustentável e equitativo de seus recursos hídricos.

Artigo 5

Quando as Partes se propuserem a empreender estudos, atividades ou obras relacionadas com as partes do sistema Aquífero Guarani que se encontrem localizadas em seus respectivos territórios e que possam ter efeitos além de suas respectivas fronteiras deverão atuar de conformidade com os princípios e normas de direito internacional aplicáveis.

Artigo 6

As Partes que realizarem atividades ou obras de aproveitamento e exploração do recurso hídrico do Sistema Aquífero Guarani em seus respectivos territórios adotarão todas as medidas necessárias para evitar que se causem prejuízos sensíveis às outras Partes ou ao meio ambiente.

Artigo 7

Quando se causar prejuízo sensível a outra ou outras Partes ou ao meio ambiente, a Parte que cause o prejuízo deverá adotar todas as medidas necessárias para eliminá-lo ou reduzi-lo.

Artigo 8

As Partes procederão ao intercâmbio adequado de informação técnica sobre estudos, atividades e obras que contemplem o aproveitamento sustentável dos recursos hídricos do Sistema Aquífero Guarani.

Artigo 9

Cada Parte deverá informar às outras Partes sobre todas as atividades e obras a que se refere o Artigo anterior que se proponha a executar ou autorizar em seu território e que possam ter efeitos no Sistema Aquífero Guarani além de suas fronteiras. A informação seguirá acompanhada de dados técnicos disponíveis, incluídos os resultados de uma avaliação dos efeitos ambientais, para que as Partes que receberem a informação possam avaliar os possíveis efeitos de tais atividades e obras.

Artigo 10

1. A Parte que considerar que uma atividade ou obra, a que se refere o Artigo 8, que se proponha autorizar ou executar outra Parte, possa, a seu juízo, ocasionar-lhe um prejuízo sensível, poderá solicitar a essa Parte que lhe transmita os dados técnicos disponíveis, incluídos os resultados de uma avaliação dos efeitos ambientais.
2. Cada Parte facilitará os dados e a informação adequada requeridos por outra ou outras Partes a respeito de atividades e obras projetadas em seu respectivo território e que possam ter efeitos além de suas fronteiras.

Artigo 11

1. Se a Parte que recebe a informação prestada nos termos do parágrafo 1 do Artigo 10 chegar à conclusão de que a execução das atividades ou obras projetadas pode causar-lhe prejuízo sensível, indicará suas conclusões à outra Parte com uma exposição documentada das razões em que elas se fundamentam.
2. Neste caso, as duas Partes analisarão a questão para chegar, de comum acordo e no prazo mais breve possível, compatível com a natureza do prejuízo sensível e sua análise, a uma solução equitativa com base no princípio de boa fé, e tendo cada Parte em conta os direitos e os legítimos interesses da outra Parte.
3. A Parte que proporciona a informação não executará nem permitirá a execução de medidas projetadas, sempre que a Parte receptora lhe demonstre *prima facie* que estas atividades ou obras projetadas lhe causariam um prejuízo sensível em seu espaço territorial ou em seu meio ambiente. Neste caso, a Parte que pretende realizar as atividades e as obras se absterá de iniciá-las ou de continuá-las enquanto durem as consultas e as negociações, que deverão ser concluídas no prazo máximo de seis meses.

Artigo 12

As Partes estabelecerão programas de cooperação com o propósito de ampliar o conhecimento técnico e científico sobre o Sistema Aquífero Guarani, promover o intercâmbio de informações sobre práticas de gestão, assim como desenvolver projetos comuns.

Artigo 13

A cooperação entre as Partes deverá desenvolver-se sem prejuízo dos projetos e empreendimentos que decidam executar em seus respectivos territórios, de conformidade com o direito internacional.

Artigo 14

As Partes cooperarão na identificação de áreas críticas, especialmente em zonas fronteiriças que demandem medidas de tratamento específico.

Artigo 15

Estabelece-se, no âmbito do Tratado da Bacia do Prata, e de acordo com o Artigo VI desse Tratado, uma Comissão integrada pelas quatro Partes, que coordenará a cooperação entre si para o cumprimento dos princípios e objetivos deste Acordo. A Comissão elaborará seu próprio regulamento.

Artigo 16

As Partes resolverão as controvérsias em que sejam partes, relativas à interpretação ou aplicação do presente Acordo, mediante negociações diretas, e informarão ao órgão previsto no Artigo anterior sobre tais negociações.

Artigo 17

Se mediante as negociações diretas não se alcançar um acordo dentro de um prazo razoável ou se a controvérsia for solucionada apenas parcialmente, as Partes na controvérsia poderão, de comum acordo, solicitar à Comissão que se menciona no Artigo 15 que, mediante exposição prévia das respectivas posições, avalie a situação e, se for o caso, formule recomendações.

Artigo 18

O procedimento descrito no Artigo anterior não poderá estender-se por um prazo superior a sessenta dias a partir da data em que as Partes solicitaram a intervenção da Comissão.

Artigo 19

1. Quando a controvérsia não possa ser solucionada de acordo com os procedimentos previstos nos Artigos precedentes, as Partes poderão recorrer ao procedimento arbitral a que se refere o parágrafo 2 deste Artigo, comunicando sua decisão ao órgão previsto no Artigo 15.
2. As Partes estabelecerão um procedimento arbitral para a solução de controvérsias em protocolo adicional a este Acordo.

Artigo 20

O presente Acordo não admitirá reservas.

Artigo 21

1. O presente Acordo entrará em vigor no trigésimo dia contado a partir da data em que tenha sido depositado o quarto instrumento de ratificação.
2. O presente Acordo terá duração ilimitada.
3. A República Federativa do Brasil será depositária do presente Acordo e dos instrumentos de ratificação, notificará às demais Partes a data dos depósitos desses instrumentos e enviará cópia devidamente autenticada do presente Acordo às demais Partes.

Fonte: INTERNATIONAL LAW WATER. **Acordo do Aquífero Guarani.** Disponível em:<
https://www.internationalwaterlaw.org/documents/regionaldocs/Guarani_Aquifer_Agreement-Portuguese.pdf>>.

Acessado em 10 de junho de 2017.

ANEXO D

Entrevista con parlamentares via e-mail

Argentina – Julia Perié - Representante do PARLASUL

1. ¿Usted acompañó los debates en el Congreso Nacional de su país o dentro de sus partidos, referentes al Acuerdo del Acuífero Guaraní?

Sí. En mi condición de diputada Nacional por Argentina fui partícipe del debate en el Congreso Nacional en todo lo referido al Acuerdo del Acuífero Guaraní y mi principal interés en el tema deriva que vivo y represento a la Provincia de Misiones, enclavada en el corazón del Acuífero y una de las regiones más conscientes, socialmente, del valor estratégico de esta reserva natural de Agua tan importante para la humanidad y que particularmente nuestra región debe administrar y preservar. Particularmente me preocupa la posibilidad de injerencia de países y regiones extrañas con excusas diversas sobre la zona de la Triple Frontera,

2. A partir del texto del Acuerdo del Acuífero Guaraní se percibe la propuesta de una gestión conjunta para ese recurso entre sus titulares. Como Usted entiende esta cuestión de la gestión compartida?

La gestión conjunta es indispensable. La importancia que cada país integre una Comisión con expertos y responsables en el tema es vital para una mayor comprensión de la magnitud de dicha reserva y de su mejor exploración y explotación de un modo renovable y un criterio a largo plazo. La gestión compartida a su vez requiere una cabal dimensión de los compromisos, independientemente de los avatares políticos coyunturales. La obligatoriedad de cada parte de informar a las otras de todas las actividades y obras que se proponga ejecutar o autorizar en su territorio y que puedan tener efectos en el Sistema Acuífero Guaraní más allá de sus fronteras es necesaria para la mejor gestión conjunta. Y la posibilidad que cada parte pueda solicitar informes técnicos ante aquellas acciones de otro que la puedan perjudicar es sumamente útil para esa gestión conjunta.

3. ¿Cuál es la instancia indicada para que esta gestión compartida ocurra?

En los términos expresados anteriormente creo que para una más adecuada gestión compartida es imprescindible que el Parlasur, a través de los integrantes que lo requieran, forme parte de dicha instancia multipartita de gestión. Esto debido a que entendemos el Parlasur como “La Voz de Los Pueblos” y, en un tema tan delicado como el del Acuífero, es imprescindible que los pueblos que la comparten tengan acceso a la información, además de voz y voto en las decisiones. Pues hay razones de índoles culturales de profunda raigambre que excede la fría valoración técnica y el criterio político siempre urgente. Es decir, nuestros pueblos originarios, nuestras culturas cooperativas y mestizas, nuestras necesidades de cuidado y preservación del medio ambiente deben formar parte de dicha instancia.

Brasil – Chico Alencar – Relator do Acordo do Aquífero Guarani na Câmara dos Deputados na Comissão de Constituição e Justiça e da Cidadania

1.O Acordo do Aquífero Guarani foi assinado em 2010, mas sua ratificação só ocorreu em 2017. Qual é o motivo desse intervalo de tempo?

Na verdade, até onde sabemos, ainda não aconteceu a ratificação do Acordo. Em maio deste ano o Senado aprovou o Acordo do Aquífero Guarani, transformando no Decreto Legislativo 52/2017. Agora, o projeto segue para o Executivo, que deve avaliar sua ratificação, fato, que até o momento, não temos informação de ter acontecido.

Apesar de ter sido assinado em 2010¹⁹, ele só chegou aqui na Câmara dos Deputados em 2015 e foi distribuído Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional –CREDN, Comissão de Minas e Energia – CME, Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania CCJC. E foi aprovado em 2017 no Plenário da Câmara e logo após no Senado. Verifica-se aí que a demora maior foi no caminho do Executivo para o Legislativo: 5 anos praticamente. O porquê dessa demora neste caminho do Executivo para o Legislativo é uma caixa preta e costuma acontecer com muitos acordos internacionais. Especula-se que depende muito do interesse do governo em uma dada conjuntura ou até mesmo a boa vontade, ou não, de alguma instância no governo de abrir uma gaveta esquecida e colocar em andamento a proposição.

Segundo um estudo da Consultoria Legislativa desta Casa²⁰, a apreciação legislativa se inicia quando da apresentação dos atos internacionais à Câmara dos Deputados e se encerra quando da decisão legislativa terminativa, é aquela que dá conformação legislativa (portanto, jurídico-formal, ou seja, legal, do ponto de vista do direito interno) ao compromisso internacional firmado pelo País. Tal ocorre mediante a edição do decreto legislativo que conceda aprovação legislativa à avença, ou, mesmo, eventual rejeição ou arquivamento do ato internacional firmado, hipóteses em que não existirá decreto legislativo, mas atos administrativos protocolares de arquivamento e de comunicação da decisão tomada tanto ao Poder Executivo, quanto à Casa legislativa de origem, se o ato internacional estiver na Casa revisora. Constatase que essa etapa intermediária do tempo total necessário à inserção dos atos internacionais no ordenamento jurídico interno, que é adstrita ao Poder Legislativo, costuma fluir e transcorrer normalmente entre as comissões de mérito e o Plenário das duas Casas do Parlamento. Exceto em casos de atos internacionais polêmicos, ou quando há alguma questão de política externa mais sensível envolvida, o que faz parte do processo constitucional de freios e contrapesos entre os Poderes de Estado.

Tem-se percebido, ainda, no transcurso do assessoramento legislativo, que praticamente inexistem casos de atos internacionais enviados ao Congresso Nacional no mesmo ano em que foram firmados: são, na verdade, raríssimos, na amostra de 1.492 mensagens presidenciais contendo compromissos internacionais, enviadas ao Congresso no período 1988 – 2017. O que se constata é que as avenças internacionais levam, quando o percurso é rápido, de dois a três anos, após a assinatura, para aportarem no Parlamento. Não são raros os casos daqueles que demandam mais de dez ou vinte anos para atravessarem a Praça dos Três Poderes.

2. Como ocorreu o trâmite da aprovação do Acordo do Aquífero Guarani na Comissão Constituição e Justiça e da Cidadania?

¹⁹ Após anos de discussões e pesquisas sobre o sistema aquífero nos quatro países pelos quais ele se estende: Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai e conduzido pela Organização dos Estados Americanos e o Banco Mundial.

²⁰file:///C:/Users/P_122460/Desktop/Tarefas%20da%20semana/Aquífero%20Guarani/tempo_tramitacao_caminho_acordos%20internacionais.pdf

O tramite na CCJC foi tranquilo. Existe um Acordo de Procedimento²¹ nesta Comissão adotado já há um bom tempo: não havendo divergências entre os parlamentares em que Projetos de Decretos Legislativos de acordos internacionais, eles são aprovados em Bloco, sem discussão. E este foi o caso do Acordo do Aquífero do Guarani.

Veja a tramitação desta proposição no link:

<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2053250>

3. Ao ler as notas taquigráficas da sessão em que o Acordo do Aquífero Guarani foi ratificado, é possível perceber que não houve discussão. Como o senhor avalia a falta de discussão?

Quando os acordos internacionais chegam ao Plenário, depois de passarem pelas comissões, eles geralmente são aprovados sem maiores percalços, por consenso.

4. A partir do texto do Acordo do Aquífero Guarani percebe-se a proposta de uma gestão conjunta para esse recurso entre os seus titulares. Como a Câmara dos Deputados entende essa questão da gestão compartilhada?

É difícil afirmar qual a posição da Câmara dos Deputados neste momento em que estamos sob o comando de um governo posição que possui um grande número de aliados no Congresso. Porém, acredito que a gestão compartilhada do Aquífero Guarani é fundamental para a promoção do intercâmbio das melhores práticas de gestão das águas subterrâneas.

Como afirmei em meu parecer para a CCJC, o Sistema Aquífero Guarani é um recurso hídrico transfronteiriço que integra o domínio territorial soberano das quatro Partes. Elas deverão administrá-lo de acordo com as disposições constitucionais e legais e de conformidade com as normas de direito internacional aplicáveis. Devem, no entanto, utilizar esses recursos com base em critérios de uso racional e sustentável. E respeitar a obrigação de não causar prejuízo sensível às demais Partes nem ao meio ambiente, sob pena de terem de adotar medidas necessárias para eliminá-lo ou reduzi-lo.

Portanto, cada Parte deverá promover a gestão, o monitoramento e o aproveitamento sustentável desses recursos hídricos com base em critérios de uso racional e sustentável.

5. Como ocorrerá a gestão do Aquífero Guarani? Qual é a instância indicada para a gestão conjunta entre os países titulares do Aquífero Guarani?

Não sou especialista no assunto, mas acredito que partir do momento em que for ratificado, será necessário criar uma instância/órgão multilateral com o objetivo de coordenar e disseminar as informações acerca do aquífero, bem como o compartilhamento de informações, expertises, pesquisas e tomadas de decisão.

Sofremos sérios ataques à soberania nacional, com ações e proposições neoliberais que visam a mercantilização de nossos recursos naturais. Estamos em um cenário de sérios retrocessos ambientais, tanto no Executivo como no Legislativo. A questão da água - seu uso universal,

²¹ Projetos de Decretos Legislativos serão apreciados em bloco na seguinte ordem: (a) os que tratem de concessão ou renovação de serviço de radiodifusão; (b) os que tratem de perempção; e (c) **os que tratem de acordo internacional**. Qualquer membro da Comissão poderá requerer a retirada de item do bloco, para apreciação em separado, que será colocado em votação após o respectivo bloco. <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/ccjc/documentos/sumulas/acordo-de-procedimentos-2015>

racional e aquíferos - muito séria exige ações voltadas à sua conservação e ao seu aproveitamento sustentável.

A água é um recurso vital e estratégico, renovável, MAS ESGOTÁVEL. O Brasil tem as maiores reservas hídricas do planeta — tanto na superfície quanto subterrâneas. Controlá-las é objetivo estratégico de grandes corporações. A água é imprescindível para a sobrevivência dos seres vivos e ao desenvolvimento humano. Possui, portanto, valor social e estratégico ilimitado e não pode ser tratado como simples mercadoria.

Brasil- Ana Amélia – Relatora do Acordo do Aquífero Guarani no Senado

1. O Acordo do Aquífero Guarani foi assinado no ano de 2010, mas sua ratificação no Brasil só ocorreu em 2017. Qual o motivo desse intervalo de quase 7 anos?

Sempre defendi a rápida avaliação do Parlamento, em relação a esses acordos internacionais. A Constituição prevê que qualquer tratado ou acordo internacional feito ou assinado pelo governo brasileiro precisa também do aval do Congresso Nacional para ter validade. A Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado, da qual faço parte, tem, por isso, redobrado os esforços para acelerar a análise desses acordos. É um processo que envolve muitas instâncias de diferentes áreas, inclusive dos países signatários. Esse processo envolvendo o Aquífero Guarani, por exemplo, chegou ao Senado no dia 21 de fevereiro deste ano. Em pouco mais de dois meses, esse acordo, do qual fui relatora, já estava aprovado em plenário. No dia 11 de maio, ou seja, em menos de três meses, essa matéria virou norma jurídica, o Decreto Legislativo Nº 52 de 2017.

2. Como se deu o processo de ratificação do Acordo do Aquífero Guarani no Senado? Ao analisar as notas taquigráficas da sessão em que o Acordo foi ratificado, percebe-se que houve grande discussão sobre o tema. Por quê?

Acordos que envolvem questões ambientais, sobretudo interesses de mais de um país, como é o caso da gestão compartilhada de águas subterrâneas e transfronteiriças, são, em qualquer lugar do mundo, motivo para debates e avaliações mais detalhadas e apuradas. É importante destacar que o Aquífero Guarani é o maior reservatório subterrâneo de água doce do planeta, com mais de 1,2 milhão de quilômetros quadrados e presente em quatro países da América do Sul: Brasil, Paraguai, Uruguai e Argentina. Estamos falando de recursos naturais esgotáveis, tema relevante para qualquer governo e sociedade, independentemente de partidos políticos. O Legislativo tem esse papel de fiscal da lei e dos acordos internacionais. O debate é, por isso, necessário. .

3. A partir de texto do Acordo do Aquífero Guarani percebe-se a proposta de uma gestão conjunta para esse recurso entre os seus titulares. Como o Senado entende essa questão da gestão compartilhada?

Como enfatizei em meu parecer, aprovado pela Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, o acordo traz a obrigação de cooperação para se garantir o uso dos recursos sem prejuízos aos projetos e empreendimentos executados em conformidade com o direito internacional. Entre os objetivos das cláusulas para gestão do Aquífero estão, por exemplo, obrigações no sentido da transparência e da facilitação para a troca de informações, a entrega de dados técnicos disponíveis e de resultados de avaliação sobre os impactos ambientais de toda atividade ou obra a se desenvolver no território de um dos países envolvidos no acordo transfronteiriço. Essa precaução é para que os envolvidos possam avaliar seus possíveis efeitos com antecipação. Essa gestão compartilhada é, portanto, um importante desafio que exigirá contínua participação das autoridades responsáveis por esse tema nos respectivos países do Mercosul.

4. Como ocorrerá a gestão do Aquífero Guarani? Qual a instância indicada para a gestão conjunta entre os países titulares do Aquífero Guarani?

As instituições relativas às questões ambientais dos países que assinaram o Acordo continuarão influenciando a gestão sustentável do Aquífero. A coordenação do projeto no Brasil, vale lembrar, esteve a cargo da Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano do Ministério do Meio Ambiente, com o envolvimento de instituições do Governo Federal, universidades, associação técnico-científicas, organizações não-governamentais (ONGs) e organismos de bacias hidrográficas e de representantes dos oito Estados de ocorrência do aquífero: Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Paraná, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e São Paulo. Com o acordo, a institucionalidade do mesmo será constituída no âmbito do Tratado da Bacia do Prata, e não do Mercosul. É prevista a criação de uma Comissão integrada pelos quatro países signatários do acordo, encarregada de coordenar a cooperação entre elas para o cumprimento dos princípios e objetivos dessa convenção. Haverá uma certa flexibilidade para que a gestão compartilhada seja feita da melhor e mais equilibrada maneira possível. E o funcionamento dessa gestão compartilhada dependerá prioritariamente dos órgãos dos poderes Executivos de cada um dos países signatários do Acordo do Aquífero Guarani.

1. ¿Usted acompañó los debates en el Congreso Nacional de su país o dentro de sus partidos, referentes al Acuerdo del Acuífero Guaraní?

Sí. Efectivamente, el Congreso paraguayo está preocupado con, primero, la eventual contaminación del acuífero, ante la ausencia de legislación y, sobre todo, de autoridad ejecutiva que efectivamente controle y verifique que no se está contaminando al acuífero, teniendo en cuenta que en el Paraguay está una buena parte del ingreso de agua al acuífero. Segundo, preocupa que el acuífero Guaraní, así como otros acuíferos del Paraguay, se estén explotando a favor de grandes empresas transnacionales que no pagan nada al Estado para el mantenimiento del acuífero y la preservación de la calidad de sus aguas.

2. A partir del texto del Acuerdo del Acuífero Guaraní se percibe la propuesta de una gestión conjunta para ese recurso entre sus titulares. Como Usted entiende esta cuestión de la gestión compartida?

Sí, efectivamente la gestión debe ser conjunta, pues el acuífero es un recurso natural compartido. En el Paraguay tenemos experiencia en la explotación de recursos compartidos en Itaipú y Yacyretá, con sus luces y sombras, y, por qué no, deberíamos tomar en cuenta los aspectos trascendentes y convenientes de ambas experiencias de explotación hidroeléctrica para que, con las diferencias del caso y buscando salvar los aspectos inconvenientes detectados, se puedan aplicar a un manejo o gestión compartida del acuífero Guaraní que preserve la calidad de su agua y que evite la extracción del recurso agua sin aportar a los Estados Parte, como corresponde, para su preservación.

3. ¿Cuál es la instancia indicada para que esta gestión compartida ocurra?

En mi opinión, debería ser un ente autónomo, creado por tratado o acuerdo ESPECÍFICO, así como fue en los casos de Itaipú y Yacyretá, que incluya a los 4 países propietarios legítimos del acuífero Guaraní, Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, que cuente con suficiente capacidad para administrar y manejar el acuífero, con claras pautas de preservación de la calidad del agua y con estrictas normas que impidan su contaminación o su sobre explotación, así como que impidan el uso abusivo por parte de empresas transnacionales con fines de lucro, las que deberían pagar todo lo que el agua del acuífero Guaraní vale, para acceder a la misma en base a las estrictas normas que se establezcan en este tratado o acuerdo específico. Dejar al acuífero Guaraní a la administración general del Mercosur no es conveniente, pues seguirá tan desatendido como hasta ahora; debe constituirse un ente tetra nacional específico mediante tratado o acuerdo también tetra nacional.

Uruguai –Senador Rúben Martínez Huelmo – Relator do Acordo do Aquífero Guaraní na Câmara dos Deputados

1.¿De los países del Mercosur, Uruguay fue el primero en ratificar el Acuerdo. ¿Cuál es la importancia de este Acuerdo para Uruguay?

Uruguay ha sido el primero en ratificar el Acuerdo del Aquífero Guaraní por Ley 18.913 del 22 de junio de 2012, bajo la presidencia de Don José Mujica. La importancia radica en lo que es evidente, la enorme riqueza de esa reserva de agua dulce y el necesario ejercicio de soberanía que los firmantes debían establecer. Es menester recordar que organismos internacionales de crédito llegaron a plantear la posibilidad que los acuíferos fueran garantía de eventuales préstamos.

2.¿Cómo fue el proceso de ratificación del Acuerdo del Aquífero Guaraní en Uruguay? ¿Hubo alguna resistencia?

El parlamento uruguayo procedió a examinar el Acuerdo, tal como encomienda la Constitución de la República, mediante su pasaje por ambas Cámaras legislativas y sus respectivas Comisiones de Asuntos Internacionales. El proceso parlamentario se llevo a cabo sin ningún tipo de objeción y por unanimidad.

3.Uruguay pasó por un conflicto con la Argentina referente al Río Uruguay durante el período en que el Acuerdo del Aquífero Guaraní fue negociado. ¿Esta cuestión interfirió en las negociaciones del Acuerdo?

Las negociaciones del Acuerdo no tuvieron interferencias de especie alguna ni externas ni internas.

3.¿Ese conflicto fue uno de los motivos para un impasse relativo al mecanismo de solución de controversias del Acuerdo? ¿El actual mecanismo de solución de controversias del Acuerdo del Aquífero Guaraní es considerado suficiente para el gobierno uruguayo?

No me consta, pero debo señalar que tanto el conflicto a que Ud. alude, como la construcción del Acuerdo por parte de los signatarios, fue simultáneo en el tiempo pero sin confundirse los temas. En definitiva el conflicto era un asunto muy definido y referido al Tratado de Límites del Río Uruguay entre Argentina y Uruguay; plasmar la soberanía de los países firmantes sobre el Aquífero Guaraní y llegar a conformar obligaciones y derechos supranacionales de control medioambiental, etc., era otro muy distinto. El mecanismo de solución de controversias podría ser eficiente pero hasta tanto no cobre vigor el Acuerdo es imposible dar una respuesta al respecto.

4.¿El gobierno uruguayo sufrió algún tipo de constreñimiento durante las negociaciones del Acuerdo del Aquífero Guaraní? ¿El Acuerdo logró en garantizar los derechos uruguayos sobre el Sistema del Aquífero Guaraní, según su gobierno?

Uruguay no sufrió ningún tipo de “constreñimiento” durante las negociaciones del Acuerdo. Uruguay se aviene a este primer intento regulatorio del Aquífero Guaraní, que intenta encaminar la conservación y aprovechamiento de los recursos hídricos transfronterizos del citado Aquífero. El Acuerdo es el primer instrumento por el cual los signatarios encuadran varios

aspectos: establecer soberanía; compromiso de ejercer la gestión, el monitoreo, el aprovechamiento de esos recursos hídricos, establecer el criterio de uso racional; la obligación de no causar perjuicio al medio ambiente o a las otras partes del Acuerdo Multilateral; intercambio de información, etc. Creo que para ser el primer instrumento en la materia, el mismo logra garantías mínimas para todas las Partes. Ello no significa que con la práctica no se deban articular nuevas exigencias para hacer efectivo el fiel cumplimiento del Acuerdo. El Parlamento termina de aprobar un proyecto de Ley que refiere a la “prohibición de las actividades de explotación empleando el procedimiento de fractura hidráulica, para la explotación de hidrocarburos no convencionales” La prohibición es de cuatro años a partir que el Poder Ejecutivo la promulgue, lo cual suma por parte de Uruguay nuevas seguridades para Acuífero Guaraní.

5.A partir del texto del Acuerdo del Acuífero Guaraní se percibe la propuesta de una gestión conjunta para ese recurso entre sus titulares. ¿Como Uruguay estima que es posible esa gestión compartida, una vez que ésta incluirá a Argentina, con la cual hay un desentendimiento anterior acerca de recursos hídricos y con el Brasil, que es poseedor de aproximadamente el 70% de la reserva?

El Acuerdo como todo instrumento parte de la “Buena Fe” de los signatarios, por lo tanto como decía el poeta “se hará camino al andar”. Sin embargo es importante señalar que aun falta que algún país lo ratifique, por lo tanto Uruguay deber seguir trabajando a efectos que el Acuerdo cobre vigor. Uruguay posee el 5% del Acuífero, obviamente se siente obligado por las responsabilidades que implican la preservación del bien en cuestión. Pero el Acuerdo no puede funcionar mientras un país como Brasil no lo ratifique, por lo que la responsabilidad de Brasil es mayúscula.