

O Acordo sobre o Aquífero Guarani: Considerações sobre Cooperação e Soberania

The Agreement on the Guarani Aquifer: Considerations on Cooperation and Sovereignty

Amael Notini Moreira Bahia*

Resumo:

O presente trabalho analisa o Acordo sobre o Aquífero Guarani sob a égide do Direito Internacional dos Aquíferos Transfronteiriços, evidenciando os progressos e retrocessos trazidos pelo instrumento em comparação com as normas e projetos existentes sobre o tema. Busca-se, assim, elucidar o possível impacto do Acordo sobre o Aquífero Guarani e quais as eventuais tendências de regulação desse tipo de recurso no Direito Internacional. Para tanto, será realizada uma análise comparativa crítica, considerando os dispositivos de instrumentos internacionais de abrangência geográfica similar, além da reação doutrinária e dos Estados a essas normas. Dessa forma, inicialmente será apresentado o contexto da criação do Acordo, bem como a construção histórica que culminou nesse contexto. Posteriormente, serão discutidas as disposições normativas trazidas pelo Acordo, ponderando as correspondências, progressos e retrocessos em relação ao modelo desenvolvido pela Comissão de Direito Internacional sobre o tema. Conclui-se que o Acordo inova por ter sido concebido em caráter preventivo e não por meio de um conflito de utilização. Além disso, o Acordo codifica diversas normas que não são geralmente aplicadas no âmbito dos aquíferos transfronteiriços, ainda essas não tenham sido criadas ou modificadas pelo Acordo.

Palavras Chave: Direito Internacional. Aquífero Guarani. Aquíferos Transfronteiriços.

Abstract:

The present work analyzes the Agreement on the Guarani Aquifer under the aegis of the International Law of Transboundary Aquifers, evidencing the progresses and setbacks brought by the instrument in comparison with the existing norms and projects on the subject. Thus, it is envisaged to comprehend the impact of the Agreement on the Guarani Aquifer and which could be the eventual tendencies in the regulation of this type of resource on International Law. In order to implement this research, a critical comparative analysis will be carried out, considering the dispositions of international instruments of similar geographical scope, in addition to the doctrinal and state reaction to these norms. Firstly, the context of the creation of the Agreement will be presented, as well as the historical construction that led to such context. Subsequently, the normative dispositions brought by the Agreement will be discussed, pondering the correspondence, progress and setbacks in relation to the model developed by the International Law Commission on the subject. The work concludes that the Agreement is innovative since it was conceived in a preventive way, rather than

* Acadêmico de Direito na Universidade Federal de Minas Gerais. Pesquisador Bolsista do Grupo de Pesquisa em Cortes e Tribunais Internacionais da UFMG/CNPq.

based in conflicts of utilizations. Furthermore, it codified a number of rules which are generally not applied in the context of transboundary aquifers, although not created or modified by the Agreement.

Keywords: International Law. Guarani Aquifer. Transboundary Aquifers.

1 Introdução

O Sistema Aquífero Guarani (SAG) é um recurso hídrico transfronteiriço único, não apenas pela sua estrutura hidrogeológica¹, mas pelo modelo inovador de regulação, que se iniciou por meio da cooperação, não existissem que houvessem conflitos prévios que urgissem pela regulação do recurso (VILLAR e RIBEIRO, 2014). Passados 8 anos da assinatura do Acordo sobre o Aquífero Guarani (AAG), o Paraguai realizou a última ratificação necessária para que o tratado entrasse em vigor (REPÚBLICA DEL PARAGUAY, 2018), restando apenas o depósito do instrumento de ratificação para que se inicie a vigência do Acordo, conforme seu art. 21 (1)² (VILLAR, 2018, p. 74), sendo o Brasil depositário desse tratado.

O AAG foi ratificado em 2012 pela Argentina (Lei no 26.780/2012) e pelo Uruguai (Lei no 18.913/2012), sendo posteriormente ratificado também pelo Brasil (Decreto Legislativo no 52/2017). Além disso, os quatro Estados envolvidos ratificaram a Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados, de forma que seus dispositivos devem ser utilizados na interpretação do mesmo, como será abordado posteriormente.

Mesmo após o longo período de espera para que todos os Estados ratificassem o AAG, persiste a expectativa de que a entrada em vigor atraia investimentos e crie a oportunidade de desenvolver uma estrutura capaz de operacionalizar o acordo (SINDICO, HIRATA e MANGANELLI, 2018, p. 8). Em meio ao conturbado contexto de desenvolvimento da tutela jurídica dos aquíferos no Direito Internacional, a ratificação do AAG representa um grande progresso, visto que esse recurso é uma das mais importantes fontes de água subterrânea da América Latina e do mundo (ORGANIZATION OF AMERICAN STATES, 2005, p. 1), e representa um contraste em relação ao reduzido número de tratados relativos ao tema a aceitação questionável do Projeto de Artigos da Comissão de Direito Internacional sobre Aquíferos Transfronteiriços (DALTA) no âmbito internacional.

No entanto, as recentes crises hídricas em São Paulo culminaram em uma maior sobrecarga do SAG de forma que, apesar de não terem comprometido a qualidade e quantidade de água disponível, demonstram claramente os crescentes efeitos imprevisíveis do aquecimento global no gerenciamento do recurso (SINDICO e HAWKINS, 2015, p. 321).

Desse modo, para compreender os dispositivos do Aquífero Guarani e realizar uma análise comparativa em relação a outros instrumentos internacionais, o traba

¹ O Aquífero Guarani é poroso e confinado quase que em sua integralidade, possuindo, no entanto, zonas de afloramento que correspondem a cerca de 10% de sua área total (VILLAR, 2015, p. 211).

² "Art. 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" (ACORDO SOBRE O AQUÍFERO GUARANI, 2010).

Ihe é construído a partir de uma leitura crítica que considera os tratados referentes à utilização de recursos hídricos transfronteiriços que incluem os aquíferos em seu escopo territorial. É de especial relevância para o presente trabalho o DALTA, visto que grande parte dos dispositivos do AAG são baseados em grande medida naqueles comentados e desenvolvidos no DALTA. Além disso, considera-se a reação da doutrina e dos Estados aos dispositivos do AAG e dos seus equivalentes no DALTA, em vista de compreender o impacto dessas normas no Direito Internacional.

Dessa forma, o presente artigo analisa o contexto histórico do surgimento do AAG para compreender o modelo de regulação inovador que precede o conflito em relação ao recurso, partindo do desenvolvimento do direito internacional dos cursos d'água internacionais até as tentativas de regulação do direito dos aquíferos. Assim, serão discutidas as normas estabelecidas pelo Acordo e seus impactos e correspondências com o Direito Internacional vigente.

2 O Desenvolvimento do Direito dos Recursos Hídricos Transfronteiriços e o Aquífero Guarani

Em 1895, a pedido do Departamento de Estado dos Estados Unidos da América, o então Advogado Geral, Judson Harmon, proferiu uma opinião que se tornaria um marco na história do direito internacional dos cursos d'água internacionais. Havia à época uma disputa emergente em relação à utilização das águas do Rio Grande, em vista do risco de aniquilação de diversas comunidades mexicanas que necessitavam da água proveniente do rio para sua subsistência (ROMERO, 1894). Os Estados Unidos haviam realizado um desvio no Rio Grande que comprometeu a irrigação das plantações locais no México, que então alegou a violação do Tratado de Guadalupe Hidalgo de 1848 e dos princípios do direito internacional em vista de tutelar os interesses das comunidades afetadas (MCCAFFREY, 1996, p. 556-557). Nesse contexto, Harmon defendeu que um Estado era soberano para dispor da forma que lhe conviesse sobre as águas de um rio internacional que se encontrassem em seu território, sem necessidade de consentimento do Estado ripariano ou responsabilidade por eventuais danos causados (SALMAN, 2007, p. 627).

Apesar do princípio da soberania absoluta sobre recursos hídricos transfronteiriços, conhecido também como Doutrina Harmon, nunca ter sido reconhecido pela comunidade internacional, o caso descrito é eventualmente retomado por Estados em determinados contextos, como exemplificado na interrupção temporária do fluxo de água do rio Indus pela Índia em 1948 (UPRETI, 2006, p. 104). Essa questão é especialmente delicada no contexto dos aquíferos, visto que o art. 3 do DALTA retoma a questão da soberania dos Estados sobre o recurso hídrico³. Mesmo que o artigo mencionado submeta expressamente o exercício da soberania ao Direito Internacional, alguns Estados o interpretaram como uma retomada da Doutrina Harmon (STATE OF PALESTINE, 2013), e a mesma controvérsia surge em uma disposição semelhante do AAG⁴.

³ "Each aquifer State has sovereignty over the portion of a transboundary aquifer or aquifer system located within its territory. It shall exercise its sovereignty in accordance with international law and the present draft articles" (INTERNATIONAL LAW COMMISSION, 2008, p. 3).

⁴ 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" (ACORDO SOBRE O AQUÍFERO GUARANI, 2010, art. 2).

Cerca de 40 anos após a controvérsia em relação ao Rio Grande, foi apresentada uma demanda à Corte Permanente de Justiça Internacional (CPJI) em relação ao Rio Meuse, compartilhado pela Bélgica e pelos Países Baixos. O Rio Meuse é um curso d'água internacional alimentado pela precipitação e pelo degelo, de forma que seu fluxo é variado. No entanto, em sua maioria, não é adequado para a navegação, sendo que sua principal função na região geográfica dos Estados litigantes é a de reservatório hídrico para canais artificiais, utilizados para a navegação e irrigação. O caso em si foi resolvido sob a égide do direito dos tratados, mas o grande mérito desse julgado está na opinião separada do juiz Hudson, que descreveu pela primeira vez, no âmbito do direito dos usos não-navegáveis de cursos d'água internacionais, o princípio da equidade (HUDSON, 1937, p. 76-77).

Interessante notar que, desde esse período inicial, o regime jurídico dos aquíferos internacionais era completamente olvidado ou subsidiário ao das águas superficiais. Grande parte dos instrumentos internacionais redigidos para regular a matéria dos usos não navegáveis se preocupa apenas com os problemas das águas superficiais, de forma que carecem de dispositivos capazes de lidar com as controvérsias específicas dos aquíferos (CAPONERA e ALHÉRTIÈRE, 1978, p. 590-591). Essa lacuna, por assim dizer, persiste na redação dos tratados atuais, como exemplificado pela Convenção sobre os Usos Não-Navegáveis de Cursos d'Água Internacionais. Os cursos d'água internacionais são uma espécie específica de recurso hídricos transfronteiriço que abrange um conjunto unitário de águas superficiais e subterrâneas que normalmente fluem para uma desembocadura comum. Essa definição exclui, portanto, os aquíferos que não possuem relação física com algum rio transfronteiriço, visto que estes não constituem um conjunto unitário com águas superficiais e o movimento que a água realiza em seu interior não se direciona a um único sentido (ECKSTEIN e ECKSTEIN, 2003, p. 250).

No entanto, as normas relativas aos usos não navegáveis de cursos d'água internacionais só iriam de fato se desenvolver após a Segunda Guerra Mundial, um período em que os rios e lagos se tornaram fundamentais para a reconstrução e desenvolvimento dos Estados (SALMAN, 2007, p. 627). As primeiras abordagens sobre o tema foram realizadas pela Associação de Direito Internacional (ADI), que já em 1966 adotou as Regras de Helsinque sobre os Usos das Águas de Rios Internacionais. Apesar do título aparentemente restritivo, as Regras adotaram o escopo de aplicação de "bacia de drenagem"⁵, que abrange ambas as águas superficiais e subterrâneas (INTERNATIONAL LAW ASSOCIATION, 1966, art. II).

Posteriormente, a ADI reiterou e expandiu o instrumento anteriormente mencionado por meio das Regras de Seoul, tratando dos aquíferos enquanto uma questão independente (ECKSTEIN, 1995, p. 91). As tentativas da ADI de codificar o direito internacional nessa matéria foram essenciais ao desenvolvimento da doutrina e ao incremento do debate acerca dos recursos hídricos transfronteiriços, mas gozaram de pouca influência na prática estatal e na redação dos tratados (ECKSTEIN e ECKSTEIN, 2005, p. 681).

⁵ Art. II. An international drainage basin is a geographical area extending over two or more States determined by the watershed limits of the system of waters, including surface and underground waters, flowing into a common terminus" (INTERNATIONAL LAW ASSOCIATION, 1966).

Concomitantemente aos trabalhos da ADI, a Comissão de Direito Internacional (CDI) começou a discutir a questão dos cursos d'água internacionais em 1971. Após mais de 20 anos de deliberações, foi proposto um projeto de artigos que refletia em certo nível as regras adotadas pela ADI, reconhecendo o importante papel das organizações não-governamentais na codificação dessa matéria. O projeto de artigos foi então convertido em um Convenção com grande apoio da comunidade internacional, com 103 votos a favor, 3 contrários e 27 abstenções (SALMAN, 2007, p. 632).

Apesar dos grandes avanços promovidos pela Convenção sobre os Usos Não-Navegáveis de Cursos d'Água Internacionais (1997), inclusive com o reconhecimento do caráter costumeiro do uso equitativo e razoável pela Corte Internacional de Justiça no caso Gabcikovo-Nagymaros (INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE, 1997, p. 56), o escopo da convenção não contemplou uma ampla gama de aquíferos, gerando controvérsias acerca do seu âmbito de aplicação (ECKSTEIN e ECKSTEIN, 2003, p. 231). Como assentado pela CDI e pela doutrina em comentários ao escopo da convenção, seriam abrangidos pelo escopo do instrumento apenas os aquíferos que estivessem conectados a um curso d'água internacional (TANZI e ARCARI, 2001, p. 66-67).

Dentre os países que compartilham o SAG, apenas o Paraguai assinou a convenção, mas não chegou a ratificá-la. Entretanto, o foco da convenção em águas superficiais cria uma difícil missão de aplicá-la ao SAG, visto que, apesar de ser majoritariamente um aquífero "confinado", possui também áreas de recarga cujos fluxos locais descarregam primordialmente em rios (WORLD BANK, 2006, p. 3). Esse fluxo de água não chega a reabastecer a parte central e mais antiga do aquífero (VILLAR, 2015, p. 213), restando difícil estabelecer se o aquífero se enquadraria no escopo da convenção.

Para sanar os problemas de aplicabilidade levantados pela Convenção de 1997, a CDI iniciou em 2002 seus trabalhos sobre aquíferos transfronteiriços. O DALTA foi bem recebido pela Assembleia Geral da ONU, que adotou por consenso uma resolução que encorajava os Estados a fazer acordos que o levassem em consideração (YAMADA, 2011, p. 564). A crescente preocupação com a questão dos aquíferos também foi um dos fatores que levou à adoção das Regras de Berlim pela ADI em 2005. Nesse contexto se iniciaram as negociações que culminariam na confecção do Acordo do Aquífero Guarani.

A primeira tentativa de redação de um acordo voltado à administração do SAG foi iniciada em 2004, com a emissão do Projeto de Declaração dos Princípios Básicos e Linhas de Ação para o Aquífero Guarani, e criação do Grupo de Alto Nível do Aquífero Guarani, sob os auspícios do MERCOSUL. Essa rodada de negociações acabou chegando a um impasse em relação ao mecanismo de solução de controvérsias, sobre os requisitos para que um conflito fosse levado à arbitragem (SINDICO, 2011, p. 259).

Enquanto as negociações acerca do SAG se encontravam em um hiato, uma importante iniciativa estava sendo desenvolvida nesse recurso hídrico, o Projeto do Sistema do Aquífero Guarani. O projeto contou com a cooperação dos quatro países que englobam o SAG, de várias agências internacionais, da Alemanha e dos Países Baixos, e visava promover o desenvolvimento sustentável do SAG por meio de um modelo de administração fundado nos aspectos científicos e institucionais adequados (ORGANIZATION OF AMERICAN STATES, 2005, p. 2).

Essa iniciativa teve uma grande relevância na retomada das negociações entre os Estados do SAG, visto que esclareceu a complexa estrutura do aquífero e resolveu as incertezas científicas que geravam um certo grau de desconfiança nas negociações (VILLAR e RIBEIRO, 2011, p. 649). Dessa forma, em 2010, as negociações sobre o SAG foram retomadas. Especula-se que, conjuntamente com a finalização do Projeto, a adoção do DALTA e a decisão da CIJ sobre o caso das Papeleiras no Rio Uruguai influenciaram a assinatura do acordo, além do fato de que o artigo que antes representava um empecilho à redação do acordo foi retirado (SINDICO, 2011, p. 260).

3 O Acordo sobre o Aquífero Guarani: Cooperação sem Conflito

Explanado o contexto de surgimento do AAG, é importante ressaltar a inovação que esse instrumento internacional representa, mesmo de forma alheia a seu conteúdo normativo. Diferentemente de outros tratados internacionais sobre a matéria de aquíferos, o AAG foi assinado em um contexto de cooperação técnica, científica e institucional. Mesmo que houvessem conflitos tangentes a recursos hídricos superficiais na região do SAG, o aquífero em si não apresenta tensão entre os usos existentes e as normas criadas para regular sua administração possuem um intuito de promover uma melhor utilização do recurso por meio da cooperação (VILLAR e RIBEIRO, 2011, p. 646-647).

O papel da cooperação institucionalizada por meio de tratados é promover a resolução conjunta dos conflitos eventuais que possam surgir em relação ao recurso, de forma que a ausência de acordos que explicitem os direitos e responsabilidades dos Estados sobre o recurso é um dos principais fatores que aumentam o conflito de interesses em sua administração (WOLF, 2009, p. 67-69). Dependendo do conflito, podem ser levados anos, ou até mesmo décadas, para que as tensões e a instabilidade regional cessem e deem lugar a um acordo, enquanto a qualidade e a quantidade de água disponível permanecem em constante risco (WOLF, 2007, p. 3.8).

O SAG ainda é explorado de forma relativamente modesta, porém, devido às temporadas de seca e à crescente poluição dos recursos hídricos superficiais da região, a necessidade de utilização do SAG para usos domésticos, industriais e agrícolas pode aumentar exponencialmente (WORLD BANK, 2006, p. 4-5). Dessa forma, o AAG representa uma possibilidade institucional de promover uma utilização sustentável do SAG mesmo frente a conflitos futuros, visto que há uma estrutura jurídica formada previamente à eventual deterioração do recurso em face dos interesses divergentes dos Estados.

Em relação às disposições normativas do AAG, serão discutidos: (1) a referência expressa à soberania; e (2) as normas gerais sobre o gerenciamento de recursos hídricos trazidas pelo AAG.

3.1 A Soberania e o Aquífero Guarani

No que tange às disposições normativas trazidas pelo AAG, primeiramente é importante explicitar a recorrência da concepção de soberania nos artigos iniciais. O artigo 1 enuncia o SAG enquanto propriedade exclusiva dos Estados parte, que detêm o domínio territorial soberano sobre a região onde se encontra o aquífero. O artigo 2

explicita o direito de cada Estado de exercer “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”. Por fim, o artigo 3 mescla a arbitrariedade soberana do Estado de promover a gestão do SAG com o dever de utilizar o recurso de forma racional e sustentável, além de estabelecer a proibição do dano transfronteiriço (ACORDO SOBRE O AQUÍFERO GUARANI, 2010, arts. 1, 2 e 3).

Ao se pronunciar em nome dos Estados signatários do AAG, o embaixador do Uruguai no Sexto Comitê da Assembleia Geral, José Luis Cancela, realçou que o DALTA reconhece a soberania do Estado sobre a porção do aquífero que se encontra em seu território, e que tal dispositivo confirma que os recursos hídricos subterrâneos são propriedade do Estado no qual eles se localizam, sem prejuízo para as obrigações existentes de cooperação para promover o uso racional e a preservação do recurso (REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY, 2013). Como pode ser observado no preâmbulo do AAG e no discurso do Sr. Cancela, as menções à soberania no Acordo são amplamente baseadas no DALTA.

Muitos Estados, especificamente aqueles que defendem que os aquíferos estão sujeitos à soberania exclusiva dos Estados nos quais eles se situam, requisitaram que houvesse uma referência explícita à soberania dos Estados no DALTA (INTERNATIONAL LAW COMMISSION, 2008, p. 38-39). Dessa forma, assim como no DALTA, o AAG também traz uma menção em seu preâmbulo retomando a resolução 1803 (XVII) da Assembleia Geral da ONU, de 1962, intitulada “Soberania Permanente sobre Recursos Naturais” (ACORDO SOBRE O AQUÍFERO GUARANI, 2010).

No entanto, tratando-se de um recurso hídrico, surge uma complicação lógica para o exercício da soberania de um Estado sobre uma parte do aquífero. Apesar da estrutura geológica permeável ser de fato imóvel, a água que a preenche não o é, transitando no interior do aquífero sem conhecer limites ou fronteiras. Dessa forma, os direitos de um Estado sobre a água contida em um aquífero diferem do direito soberano à estrutura rochosa que se encontra em seu território (MCCAFFREY, 2009, p. 286-289).

No que tange ao SAG, as evidências sugerem que a soberania foi mencionada explicitamente em razão do surgimento do discurso de defesa do direito humano à água, cujas implicações dúbias geraram preocupações nos Estados do SAG quanto às possíveis alegações de direitos por parte de Estados que não compartilhavam do recurso (MCINTYRE, 2011, p. 251-253). Outra corrente especula que a cláusula referente à soberania foi utilizada como uma garantia contra a classificação dos aquíferos enquanto “herança comum da humanidade” (CASTILLO-LABORDE, 2010, p. 3), como defendido por algumas linhas doutrinárias (MARTIN-NAGLE, 2011, p. 56).

Em termos práticos, os Estados do SAG consideraram a menção à soberania como um importante passo para que todas as partes permanecessem seguras de seus direitos (VILLAR, 2014, p. 9). As implicações práticas para a questão da soberania no AAG ainda restam por ser demonstradas, de forma que o acordo ainda não entrou em vigor (CASSUTO e SAMPAIO, 2013, p. 28-29). Uma possível implicação prática pode ser encontrada na interpretação do AAG conforme a Convenção de

Viena sobre Direito dos Tratados, visto que o texto do tratado deve ser considerado em sua integralidade para definir o contexto no qual as normas serão interpretadas (DÖRR, 2012, p. 543). Portanto, pode ser que seja atribuída uma interpretação mais restritiva ao AAG, em vista do contexto de anulação da soberania dos Estados sobre o SAG.

3.2 As Normas do Acordo sobre o Aquífero Guarani e o Direito Internacional

O AAG incorpora em si os princípios cardiais do gerenciamento de recursos hídricos transfronteiriços, tais como o princípio do uso equitativo, racional e sustentável de recursos compartilhados, a proibição do dano transfronteiriço, o dever de notificação prévia no caso da realização de atividades que possam causar danos a partes do aquífero, a troca de informações e a proteção ambiental do aquífero. Para além dessas normas gerais trazidas pelo AAG, é também estabelecida uma norma emergencial específica no art. 14^o, que prevê a possibilidade de se identificarem áreas críticas e, assim, tomar medidas específicas para restaurá-las. A importância desse artigo reside no estabelecimento de bases legais para que a instituição gerenciadora do recurso possa atuar em casos de emergência (SINDICO e HAWKINS, 2015, p. 10).

Conjuntamente com o princípio do uso equitativo e racional, o AAG incorpora a necessidade de promover um uso sustentável do recurso, uma inovação frente aos projetos de artigos da CDI. Essa junção de princípios é benéfica na medida em que promove uma visão mais focada na preservação ambiental e na equidade geracional (CASTRO, 2011, p. 149-150), mas sem se desviar do conceito utilitarista que prevê uma análise de custo benefício voltada à maximização dos benefícios e à minimização dos ônus da utilização do recurso (ECKSTEIN, 2007, p. 564).

Apesar de o AAG não trazer mudanças significativas quanto às obrigações substanciais, é importante notar que grande parte dos documentos utilizados como parâmetro de comparação não são vinculantes, então o AAG possui o mérito de codificar matérias que, por muito tempo, possuíam apenas valor recomendatório na esfera dos aquíferos internacionais (CASTRO, 2011, p. 154). O AAG também traz elementos adicionais na concretização desses princípios abstratos por meio de normas procedimentais específicas.

A obrigação de cooperar pode ser abstraída de várias disposições do AAG, sendo de especial relevância o dever de cooperação frente à possibilidade de dano transfronteiriço e também no intercâmbio de informações técnicas para promover o desenvolvimento sustentável do SAG (ACORDO SOBRE O AQUÍFERO GUARANI, 2010, arts. 5 e 8). Nesse sentido, a obrigação de cooperar traz flexibilidade no gerenciamento do SAG na medida em que prevê a busca pela ampliação do conhecimento técnico e científico sobre o recurso por meio do desenvolvimento de projetos conjuntos, de forma a continuamente aprimorar o gerenciamento do recurso através da compreensão cada vez mais aprofundada de suas características naturais (SINDICO, 2011, p. 262-263). No entanto, o AAG também cria certa incerteza ao não estabelecer requi-

⁶ "Art. 14. As Partes cooperarão na identificação de áreas críticas, especialmente em zonas fronteiriças que demandem medidas de tratamento específico" (ACORDO SOBRE O AQUÍFERO GUARANI, 2010).

sitos obrigatórios à Avaliação de Impacto Ambiental (AIA), o que pode comprometer a aplicação da obrigação de realizar AIA no contexto de aquíferos transfronteiriços (ECKSTEIN e SINDICO, 2014, p. 42).

Por fim, o AAG estabelece um sistema de resolução de controvérsias que prioriza o consenso entre os Estados do SAG antes de levar o conflito às instâncias judiciais. Inicialmente, os Estados devem negociar entre si, informando a Comissão do SAG sobre a controvérsia (ACORDO SOBRE O AQUÍFERO GUARANI, 2010, art. 16). O próximo passo seria remeter a controvérsia à Comissão do SAG, que poderia apenas fazer recomendações sem valor jurídico (GODOY, 2017, p. 10-11). No caso de persistência do conflito, os Estados poderão recorrer à arbitragem, que será definida posteriormente em um protocolo adicional. Dessa forma, o AAG cria um novo sistema de resolução de controvérsias, ignorando o sistema criado pelo Protocolo de Olivos, sob a égide do MERCOSUL (VILLAR, 2015, p. 245), que regula a arbitragem nos instrumentos internacionais formulados sob a égide do MERCOSUL, inclusive em relação ao meio ambiente (RIBEIRO, 2008, p. 235).

4 Conclusão

Ao analisar o AAG, é possível observar certas fragilidades, de forma que a cooperação, apesar de flexível, é limitada e depende da regulação de determinadas matérias nos âmbitos nacional e internacional. Ao mesmo tempo em que os Estados adotam uma postura inovadora ao assinar o AAG de forma preventiva, o conteúdo do acordo é conservador e focado em grande parte na soberania dos Estados do SAG (VILLAR). De certa forma, em termos de obrigações substanciais, o AAG pode não trazer grandes consequências para a atual gestão do recurso, visto que grande parte do SAG está localizado no Brasil.

Especificamente o estado de São Paulo engloba cerca de 50% do SAG e é uma das unidades federativas mais populosas do país, possuindo uma extensa legislação estadual sobre o tema, de forma que angaria uma clara vantagem quanto à distribuição de recursos por meio do princípio do uso equitativo de recursos compartilhados (CASTRO, 2011, p. 150-151). A lei paulista prevê um plano de proteção ambiental e desenvolvimento do SAG, com sua própria lógica de outorga e utilização, que provavelmente deverá ser mantida conforme o art. 13 do AAG, que estabelece que a cooperação entre os países deve ser desenvolvida sem prejuízo para os projetos que os Estados desejem executar em seus territórios (ACORDO SOBRE O AQUÍFERO GUARANI, 2010, art. 13).

Portanto, o AAG tem grande mérito por ser um instrumento internacional vinculante que codifica diversas obrigações que ainda não se cristalizaram enquanto costumeiras no direito internacional dos aquíferos transfronteiriços, representando assim uma importante evidência de prática estatal para consolidar o direito aplicável a esses recursos e afastar as noções ainda presentes de soberania absoluta em sua gestão. Entretanto, em função de razões que podem somente ser especuladas, o AAG traz consigo um forte teor conservador, resguardando ao máximo a soberania dos Estados do SAG frente às obrigações internacionais assumidas por meio do acordo. Nesse sentido, a prática da Comissão do SAG será essencial para que as políticas planejadas sejam implementadas por meio das obrigações procedimentais

previstas no AAG, mas essa é uma questão que deverá ser analisada com rigor após a entrada em vigor do acordo.

Quanto aos impactos que o AAG pode gerar no âmbito do direito internacional dos aquíferos transfronteiriços, é possível observar um grande criticismo na doutrina sobre a postura soberana adotada pelo acordo. No entanto, o modelo de cooperação e os deveres conexos relativos ao procedimento foram elegiados como boas práticas na gestão de recursos hídricos. Considerando a importância do SAG, por sua própria estatura e volume, espera-se que outros Estados considerem as disposições do AAG enquanto possível modelo de referência ao formular os próprios acordos, aproveitando os pontos positivos, e superando, progressivamente, os pontos negativos e os empecilhos à implementação dos acordos.

Bibliografia

ACORDO SOBRE O AQUÍFERO GUARANI. República Federativa do Brasil; República Oriental del Uruguay; República Argentina; República del Paraguay, San Juan, 2 Agosto 2010.

CAPONERA, D.; ALHÉRITIÈRE, D. Principles for International Groundwater Law. *Natural Resources Journal*, 18, 1978. 589-619.

CASSUTO, D.; SAMPAIO, R. Hard, Soft & Uncertain: The Guarani Aquifer and the Challenges of Transboundary Groundwater. *Colorado Journal of International Environmental Law & Policy*, 24, 2013. 1-41.

CASTILLO-LABORDE, L. D. The Law of Transboundary Aquifers and the Berlin Rules on Water Resources (ILA): Interpretive Complementarity. UNESCO-IAH-UNEP Conference, Paris, 6-8 December 2010.

CASTRO, D. D. The Shared Management of the Guarani Aquifer: The South American Example in Global Governance over Water Resources. *Yearbook of International Environmental Law*, 22, n. 1, 2011. 140-157.

DÖRR, O. Article 31. In: DÖRR, O.; SCHMALENBACH, K. *Vienna Convention on the Law of Treaties: A Commentary*. Berlin: Springer, 2012.

ECKSTEIN, G. Application of International Water Law to Transboundary Groundwater Resources, and the Slovak-Hungarian Dispute over Gabcikovo-Nagymaros. *Suffolk Transnational Law Review*, 19, 1995. 67-116.

ECKSTEIN, G. Commentary on the U.N. International Law Commission's Draft Articles on the Law of Transboundary Aquifers. *Colorado Journal of International Environmental Law & Policy*, 18, n. 3, 2007. 537-610.

ECKSTEIN, G.; ECKSTEIN, Y. A Hydrogeological Approach to Transboundary Groundwater Resources and International Law. *American University International Law Review*, 19, 2003. 201-258.

ECKSTEIN, G.; SINDICO, F. The Law of Transboundary Aquifers: Many Ways of Going Forward, but Only One Way of Standing Still. *Review of European Community & International Environmental Law*, 23, n. 1, 2014. 32-42.

ECKSTEIN, Y.; ECKSTEIN, G. Transboundary Aquifers: Conceptual Models for Development of International Law. *Ground Water*, 43, n. 5, 2005. 679-690.

GODOY, J. Análisis del Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní: Ventajas y Desventajas con una Mirada desde el Ordenamiento Jurídico Uruguayo. *Revista de Derecho, Agua y Sostenibilidad*, 1, 2017.

HUDSON, M. O. Separate Opinion of Judge Hudson on the Case relating to the Diversion of Water from the Meuse. *PCIJ Series A/B*, Case No. 70, 1937.

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. Case Concerning the Gabcikovo-Nagymaros Project (Hungary v. Slovakia). *ICJ Reports* 1997, 1997. 7-84.

INTERNATIONAL LAW ASSOCIATION. *The Helsinki Rules on the Uses of the Waters of International Rivers*, Helsinki, 1966.

INTERNATIONAL LAW COMMISSION. Draft articles on the Law of Transboundary Aquifers, 2008. Disponível em: <http://legal.un.org/docs/?path=../ilc/texts/instruments/english/draft_articles/8_5_2008.pdf&lang=EF>. Acesso em: 30 ago. 2018.

INTERNATIONAL LAW COMMISSION. Draft Articles on the Law of Transboundary Aquifers, with commentaries. *Yearbook of the International Law Commission*, vol. II, Part Two, 2008.

MARTIN-NAGLE, R. Fossil Aquifers: A Common Heritage of Mankind. *George Washington Journal of Energy & Environmental Law*, 2, n. 3, 2011. 39-60.

MCCAFFREY, S. The Harmon Doctrine One Hundred Years Later: Buried, Not Praised. *Natural Resources Journal*, 36, n. 3, 1996. 549-590.

MCCAFFREY, S. The International Law Commission Adopts Draft Articles on Transboundary Aquifers. *American Journal of International Law*, 103, n. 2, 2009. 272-293.

MCINTYRE, O. International water resources law and the International Law Commission draft articles on transboundary aquifers: a missed opportunity for crossfertilisation? *International Community Law Review*, 13, n. 3, 2011. 237-254.

ORGANIZATION OF AMERICAN STATES. *Guarani Aquifer System: Environmental Protection and Sustainable Development of the Guarani Aquifer System*. Water Project Series, 7, 2005.

ORGANIZATION OF AMERICAN STATES. *Guarani Aquifer System: Environmental Protection and Sustainable Development of the Guarani Aquifer System*. Water Project Series, 7, 2005.

REPÚBLICA DEL PARAGUAY. Ley 6037/2018, Asunción, 2018.

REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY. Intervención del Sr. Embajador José Luis Canela. El Derecho de los Acuíferos Transfronterizos: Sexta Comisión, 22 Octubre 2013.

RIBEIRO, W. Aquífero Guarani: gestão compartilhada e soberania. Estudos Avançados, 22, n. 64, 2008.

ROMERO, M. Mr. Romero to Mr. Gresham. Office of the Historian - United States of America Department of State, 1894. Disponível em: <<https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1894/d386>>. Acesso em: 30 ago. 2018.

SALMAN, S. M. A. The Helsinki Rules, the UN Watercourses Convention and the Berlin Rules: Perspectives on International Water Law. International Journal of Water Resources Development, 23, n. 4, 2007. 625-640.

SINDICO, F. The Guarani Aquifer System and the International Law of Transboundary Aquifers. International Community Law Review, 13, 2011. 255-272.

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, 24, n. 3, 2015. 318-329.

SINDICO, F.; HIRATA, R.; MANGANELLI, A. The Guarani Aquifer System: From a Beacon of hope to a question mark in the governance of transboundary aquifers. Journal of Hydrology: Regional Studies, 2018.

STATE OF PALESTINE. Statement by Mr. Yousef N. Zeidan, Legal Adviser, before the Sixth Committee, Agenda item 87: the law of transboundary aquifers, New York, 22 October 2013, 2013. Disponível em: <<https://papersmart.unmeetings.org/media2/703060/palestine-87.pdf>>. Acesso em: 30 ago. 2018.

TANZI, A.; ARCARI, M. The United Nations Convention on the Law of International Watercourses: A Framework for Sharing. The Hague: Kluwer Law International, 2001.

UNITED NATIONS TREATY COLLECTION. Convention on the Law of the Non-Navigational Uses of International Watercourses, 2018. Disponível em: <https://treaties.un.org/pages/viewdetails.aspx?src=ind&mtdsg_no=xxvii-12&chapter=27&lang=en>. Acesso em: 03 set. 2018.

UPRETI, T. International Watercourses Law and Its Application in South Asia. Kathmandu: Pairavi Prakashan, 2006.

VILLAR, P. C. Groundwater International Cooperation and the Guarani Aquifer. FLAC-SO-ISA Joint International Conference: "Global and Regional Powers in a Changing World", Buenos Aires, 23-25 July 2014.

VILLAR, P. C. Aquíferos Transfronteiriços: Governança das Águas e o Aquífero Guarani. Curitiba: Juruá Editora, 2015.

VILLAR, P. C. International Water Law Project. Countdown to the Guarani Aquifer Agreement coming into force: will it be effective in promoting transboundary groundwater governance?, 2018. Disponível em: <<https://www.internationalwaterlaw.org/blog/2018/06/18/countdown-to-the-guarani-aquifer-agreement-coming-into-force-will-it-be-effective-in-promoting-transboundary-groundwater-governance/>>. Acesso em: 24 ago. 2018.

VILLAR, P. C. Managing the Hidden Side of the Hidrological Cycle, the International Law of Transboundary Aquifers and the Agreement on the Guarani Aquifer. Disponível em: <<http://www.feem-web.it/ess/ess12/files/papers/villar-laine.pdf>>. Acesso em: 08 set. 2018.

VILLAR, P. C.; RIBEIRO, W. C. The Agreement on the Guarani Aquifer: a new paradigm for transboundary groundwater management? *Water International*, 36, n. 5, 2011. 646-660.

VILLAR, P. C.; RIBEIRO, W. C. The Agreement on the Guarani Aquifer: Cooperation without conflict. In: GRAFTON, R. Q., et al. *Global Water: Issues and Insights*. Canberra: The Australian National University Press, 2014. p. 69-76.

WOLF, A. Shared Waters: Conflict and Cooperation. *Annual Review of Environment and Resources*, 32, 2007. 3.1-3.29.

WOLF, A. A Long Term View of Water and International Security. *Journal of Contemporary Water Resources Research & Education*, 142, 2009. 67-75.

WORLD BANK. The Guarani Aquifer Initiative for Transboundary Groundwater Management. Case Profile Collection, 9, 2006.

YAMADA, C. Codification of the Law of Transboundary Aquifers (Groundwaters) by the United Nations. *Water International*, 36, n. 5, 2011. 557-565.