

Amparo Sereno,
***O Regime Jurídico das Águas Internacionais.
O Caso das Regiões Hidrográficas
Luso-Espanholas***

Edição da Fundação Calouste Gulbenkian e da Fundação
para a Ciência e Tecnologia, Lisboa, 2012 (863 páginas)

A presente recensão tem por objecto uma Obra intitulada *O Regime Jurídico das Águas Internacionais. O Caso das Regiões Hidrográficas Luso-Espanholas*, da autoria de AMPARO SERENO, edição da Fundação Calouste Gulbenkian e da Fundação para a Ciência e Tecnologia, de 2012.

Tomando como ponto de partida da investigação a Directiva Quadro da Água (Directiva 2000/60/CE, de 23 de Outubro de 2000 - DQA), a análise da Autora centra-se num dos aspectos dela: a Região Hidrográfica Internacional (RIH), constituindo um dos instrumentos jurídicos eleitos pelo legislador comunitário para a promoção e consolidação institucional, no espaço da União-Europeia, do “direito de protecção da água”. Neste quadro, a Autora, num “ambiente de caso de estudo”, e aplicando a tese da “unidade da bacia hidrográfica”, que defende na Obra, analisa os requisitos previstos na DQA para instituir uma entidade administrativa ou uma “Administração hidráulica”, que na linguagem dos textos jurídicos surge sob a designação genérica de “Autoridade de RHI”. Num contexto geográfico mais delimitado, o teste é feito a partir ou com base nas Regiões Hidrográficas Luso-Espanholas.

Utilizando um método interdisciplinar e manejando os ensinamentos de diversas ciências, jurídicas e não jurídicas, a Autora, para fundamentar a sua *tese da unidade da bacia* (hidrográfica), divergindo, neste âmbito, da generalidade da doutrina, analisa, num primeiro momento, numa perspectiva histórico-jurídica, a origem e evolução do conceito de RHI no Direito Internacional (Fluvial e do Ambiente), concluindo que a noção historicamente mais próxima da RHI é a de Bacia Hidrográfica Internacional, com precedentes nas comissões de rios internacionais, que surgiram como as primeiras estruturas administrativas destinadas a regular a navegação dos rios. Saliendo a importância da navegação para a origem e evolução conceptual da RHI, o percurso histórico-jurídico é documentado com o processo de formação do próprio direito/liberdade de navegar, com origem no *ius cogens* do Direito Romano, e, em termos mais amplos, do “estatuto jurídico dos rios”, do Direito da Água e do “domínio público hídrico”, desde as civilizações hidráulicas, passando pelo Direito Romano, a Idade Média, a Idade Moderna, relevando nesta a influência do conceito de soberania no regime jurídico das águas. A Autora termina com a análise de alguns acontecimentos que, ao longo dos Séculos XIX e XX, viriam a assumir uma importância decisiva para a afirmação do conceito de “rio internacional” ou para a internacionalização do regime jurídico dos rios, centrado numa disciplina que permitisse a administração/gestão da navegação conjuntamente por vários Estados. Inicialmente por influência do liberalismo económico, aquele regime deveria ser concebido e estruturado à luz de alguns princípios fundamentais, como a igualdade de tratamento no exercício da navegação entre Estados ribeirinhos e não ribeirinhos e a importância da liberdade de navegação para a liberdade de comércio.

Num plano mais doutrinal, a Autora expõe, analisa e confronta criticamente as principais teses que, designadamente ao longo do Século XX, predominaram no palco do Direito Internacional Fluvial (tese da soberania territorial absoluta, tese da integridade territorial absoluta, teses restritivas da soberania territorial, tese da comunidade de interesses e tese da unidade da bacia), realçando igualmente o emergir de um “direito internacional jurisprudencial” neste domínio, com referência a diversas decisões marcantes de órgãos jurisprudenciais internacionais.

Nesta sequência, a Autora debruça-se sobre o processo de institucionalização do conceito de BHI no Direito Internacional, analisando os diversos contributos doutrinários e os momentos/acontecimentos internacionais mais significativos para a consagração e a delimitação daquele conceito, bem como para a concepção de um modelo de administração de recurso hídricos internacionais. Para além do contributo do “*soft law*”, que tem nomeadamente por fonte as “Regras de Helsínquia”, de 1996, e as “Regras de Berlim”, de 2004, precedidas pelas de Madrid, de 1976, estas dedicadas especialmente à administração de recursos hídricos internacionais, destaca, no plano do direito convencional, as convenções da ONU: a Convenção de Genebra de 1923, que enunciou o princípio do aproveitamento integrado dos rios, embora de forma restrita por que limitado ao aproveitamento hidroeléctrico; a Convenção de Nova York de 1997, baseada numa concepção (ampla) de desenvolvimento integrado das bacias hidrográficas, que, não obstante se constate o seu insucesso no plano prático, viria a revelar-se importante quer para a afirmação, ao nível do direito positivo, de alguns conceitos e princípios neste domínio, como o conceito de “curso de água internacional” e o princípio da equidade e o de “não causar dano” e a dificuldade na articulação entre ambos, quer para a própria construção do Direito Internacional do Ambiente, posteriormente enriquecido com conceitos fundamentais para o seu desenvolvimento e consolidação como área científica específica do Direito, como o da responsabilidade ambiental, o delito ecológico e a ingerência ecológica.

Num segundo momento, a Obra centra-se na descoberta da base jurídica do Direito Comunitário da Água, a qual projecta a dicotomia estrutural soberania – integração, visível nas políticas ambientais com incidência nas decisões sobre os recursos hídricos ou em áreas com eles conexos, como a do ordenamento do território. Para o desenvolvimento do Direito Comunitário da Água é concedida especial relevância aos Programas de Acção Comunitária em matéria de Ambiente, em virtude da estreita relação de alguns deles – os que reconhecem prioridade à protecção dos recursos hídricos - com a génese da DQA, a que se associa o facto de terem constituído o primeiro veículo de introdução no direito comunitário do conceito de Bacia Hidrográfica.

Depois de uma primeira fase, marcada pela dispersão normativa, caracterizada pelo défice de integração da política da água (e do ambiente) e pela “abordagem sectorial” do tema, a Obra centra-se na análise do significativo esforço sistematizador e “codificador” daquela Directiva e, sobretudo, no seu contributo inovador, no panorama internacional, para uma compreensão global das bacias hidrográficas, contemplando as bacias hidrográficas nacionais e internacionais. Visão que, no plano económico-financeiro e jurídico-administrativo, se projectaria na criação de uma nova figura: a Região Hidrográfica, doravante o instrumento fundamental para a coordenação administrativa e cooperação internacional, a fim de cumprir os objectivos definidos pela própria DQA. Neste âmbito - gestão/administração das águas -, a Obra realça também a funcionalidade do princípio da subsidiariedade, originariamente um princípio de carácter ambiental, e analisa criticamente as principais “opções de fundo” subjacentes à Directiva, como a da gestão qualitativa *versus* quantitativa da água, a delimitação do conceito de “gestão de recursos hídricos” e a gestão da água do ponto de vista ambiental e a sua relação com as (outras) políticas comunitárias. Na análise do regime, merece especial relevo a (controversa) delimitação do conceito de “Região Hidrográfica”,

nas diversas modalidades que pode assumir – região hidrográfica nacional, internacional e transcomunitária – e a sua importância estrutural para delimitar o - não menos controverso e até “labiríntico”, nas palavras da Autora - âmbito de aplicação da DQA; o seu objecto de protecção, o que significa perguntar quais os tipos de águas nela contemplados (águas de superfície interiores, as subterrâneas, as de transição, as costeiras, as territoriais, as marinhas)?

Seguidamente, depois de um capítulo (Capítulo III) dedicado à análise dos modelos teóricos e institucionais de “Autoridades de Região Hidrográfica” e aos “fundamentos” do regime da governança dos recursos naturais ou, mais amplamente, da governança ambiental, a Autora dedica-se a uma inédita e aprofundada análise comparada da “Administração da Água Portuguesa e Espanhola”, questionando e apresentando os modos de articulação e cooperação possíveis, no âmbito das Regiões Hidrográficas Luso-Espanholas. O estudo comparativo perpassa a evolução dos regimes civis e administrativos peninsulares dos recursos hídricos e o processo de harmonização resultante da transposição da DQA para os respectivos direitos internos, mau grado a opção minimalista da legislação espanhola. Neste percurso, procede ao teste de saber se os legisladores da Península Ibérica aderem à *tese da unidade da bacia* e à análise dos (possíveis) modos por que se consubstancia através do planeamento hídrico, merecendo, neste âmbito, especial acuidade a análise dos “Planos da Água”, a sua natureza jurídica, o seu carácter vinculativo e, designadamente, a relação entre os Planos de Bacia Hidrográfica e o Plano Hidrográfico Nacional (PHN), concluindo a Autora pela prioridade temporal daquele sobre este, em consonância com o sentido normativo resultante da DQA. No plano administrativo, não obstante a insuficiente dinamização da Autoridade de Região Hidrográfica como instrumento organizativo e de gestão catalisador da respectiva Região Hidrográfica e da transposição minimalista das vertentes jurídico-administrativas da DQA, concluiu, no entanto, a Autora que as similitudes dos modelos administrativos dos dois Países superam as diferenças. Constitui ainda objecto de análise a cooperação em matéria de águas (de recursos hídricos), levada a cabo pelas euroregiões luso-espanholas e, em particular, a Convenção de 1998, que contempla os princípios do direito comunitário e internacionais aplicáveis na matéria, a reflectir um processo marcadamente intergovernamental na gestão internacional da política da água e na respectiva implementação, a significar – ou a justificar – a relevância que é concedida aos PHN.

Licínio Lopes Martins

Assistente de Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra