

A Cooperação Internacional diante dos Recursos Hídricos Transfronteiriços: o rio Incomáti como espaço de observação

Área temática: Sociedade e Meio Ambiente - a disputa pelo Espaço/Recursos Naturais

Hagira Naide Gelo Machute¹

Resumo

Diante dos Recursos Hídricos Transfronteiriços que ligam diferentes países, a cooperação internacional se apresenta como forma de alinhar as políticas de gestão de águas internacionais rumo ao desenvolvimento sustentável da região em que se localizam. Os países que partilham o rio Incomáti apresentam marcos significativos na cooperação internacional na região da África Austral. O presente trabalho tem como objectivo descrever as teorias de cooperação que sustentam a gestão integrada partilhada dos recursos hídricos transfronteiriços no caso do Rio Incomáti, realçando as limitações e os avanços nas últimas décadas mencionando a criação de instituições internacionais para a gestão partilhada do mesmo. O trabalho usou o método qualitativo através da pesquisa bibliográfica que consistiu no contacto directo com as literaturas sobre o assunto em apreço. Igualmente faz a análise geopolítica, utilizando-se principalmente o método geohistórico, a sistematização de autores geopolíticos e a análise dos documentos oficiais para perceber como Moçambique relaciona o território e a soberania estatal, pois os Estados, ao firmarem compromissos, se preocupam em garantir a sua soberania.

Palavras-chave: cooperação internacional, recursos hídricos transfronteiriços, gestão integrada partilhada e soberania

Abstract

In the face of transboundary water resources linking the different countries, an international cooperation is presented as a basis for guidelines the international management policies for international water resources focusing the development of the region in which they are located. Countries that share the Incomáti River have significant steps in international cooperation in the Southern Africa region. This article describes the theories of cooperation that give a sustainability for a shared management of transboundary water resources in the case of Incomáti River, highlighting the constraints and the advances in the last decades, mentioning the creation of international institutions for shared management of the river. The article used the qualitative method through the bibliographical research that consisted in the direct contact with the literature on the subject under consideration. Likewise, geopolitical analysis is carried out using the geohistorical method, the systematization of geopolitical authors and the analysis of the official documents to understand how Mozambique relates the territory and state sovereignty, since the states, in making commitments, are concerned with ensuring their sovereignty.

Keys-words: international cooperation, transboundary water resources, shared integrated management and sovereignty.

¹ Doutoranda em Geografia na UniMaputo, Docente da Disciplina de Sociologia das Organizações e Impacto Ambiental e Segurança na Escola Superior de Ciências Náuticas/Maputo-hagiranaidegelo@gmail.com

Introdução

A cooperação internacional é o campo nas Relações Internacionais que procura buscar diversos instrumentos para facilitar o bom entendimento entre os diferentes Estados com vista a evitar situações conflituosas entre os mesmos que podem derivar de vários factores históricos, culturais, económicos, sociais e geográficos. Este artigo vai se limitar aos aspectos geográficos que de certa maneira influenciam nas interações entre Estados, recorrendo-se a análise geopolítica.

A análise geopolítica projecta – se num lugar onde decorrem varias interações entre Estados nas diversas áreas recorrendo de certa medida a conhecimentos e métodos das outras ciências. Esta análise também é multifacetada, pois a geopolítica transita por esferas diversas desde temas económicos, sociais, étnicos, energéticos, conflitos nacionais e internacionais e a questão das águas transfronteiriças.

Este artigo interessa-se particularmente pela última esfera mencionada, que são as águas transfronteiriças. Sendo assim o objectivo deste artigo é descrever as teorias de cooperação internacional para sustentar a análise geopolítica sobre o espaço do Rio Incomáti, um recurso hídrico transfronteiriço partilhado por 3 Estados, Moçambique, África do Sul e o reino de Eswatini, respectivamente.

Ressalta-se que o presente artigo não tem a pretensão de apresentar-se como um modelo único de análise geopolítica dos Estados na partilha de recursos hídricos transfronteiriços, mas poderá consistir um acréscimo nas reflexões desenvolvidas e a desenvolver sobre o assunto em alusão.

Teorias de Cooperação Internacional

A cooperação internacional é um eixo básico nas Relações Internacionais, que sempre atende os aspectos que levam os Estados a se aproximarem ou distanciarem. Este artigo apresenta as teorias de Regimes Internacionais, Interdependência Complexa e a Partilha de Benefícios como instrumentos que sustentam a cooperação internacional no Rio Incomáti.

Começamos por apresentar a **teoria dos Regimes Internacionais** de Axelrod e Keohane (1985). Entende-se por regimes internacionais certas instituições voltadas a uma área

temática das relações internacionais. Instituições estas criadas através da cooperação internacional com o fim de facilitá-la. Colocamos aqui a criação dos Comitês da Gestão das Bacias Hidrográficas transfronteiriças na região austral de África como regimes internacionais, considerando que são instituições voltadas para assistir assuntos em torno da gestão da bacia partilhada por diferentes países.

Como criação conceitual, não encontra consenso sobre seus elementos. A dificuldade está em saber se tal fenómeno é um regime; porque outro fenómeno não é um regime. As divergências são muitas: como são formados, por que se formam em relação a determinados problemas e não a outros, qual a sua função, qual o seu grau de efectividade, qual a sua força de permanência no tempo, quais são suas consequências e seus efeitos. Estas são questões que invadem o debate sobre esta abordagem teórica desde o seu surgimento e que encontram assento nas discussões entre as grandes tradições teóricas dos estudos das Relações Internacionais, notadamente o ‘liberalismo’ e o ‘realismo’. O liberalismo que traz a inclusão de outros assuntos (água, cultura, fome, terrorismo, ambiente entre outros) como essenciais para a soberania nacional do Estado opondo-se ao realismo que tem uma abordagem epistemológica tradicional de que os assuntos da soberania nacional do Estado são essencialmente militares.

Robert Keohane e Joseph Nye (1972)² trazem a **Teoria de Interdependência Complexa** que reformula a visão estatocêntrica do mundo defendida pelo realismo. Esta teoria surge na segunda metade dos anos 60 e na primeira metade da década de 70 através da emergência de relações transnacionais como resposta alternativa à insuficiência teórica do realismo na explicação de novos assuntos emergentes das Relações Internacionais.

A água é um assunto internacional emergente. Ela caracteriza-se por ser um recurso natural bastante circulante. Assim, os países bem podem legislar sobre a água como se ela fosse um bem nacional, mas o facto é que este recurso atravessa fronteiras políticas sem precisar de passaporte, através de rios, lagos e aquíferos.

² KEOHANE, Robert e NYE, Joseph Jr. (1972) “*Transnational Relations and World Politics*”, Harvard University Press, Cambridge-Massachusetts;
- (1977) “*Power and Interdependence: World Politics in Transition*”, Little Brown, Boston

Neste contexto é pertinente mencionar o ciclo de água, processo natural que constitui um facto de que a água não tem limites fronteiriços, evapora num lugar e cai noutro lugar.

Figura 1. Ciclo da Água

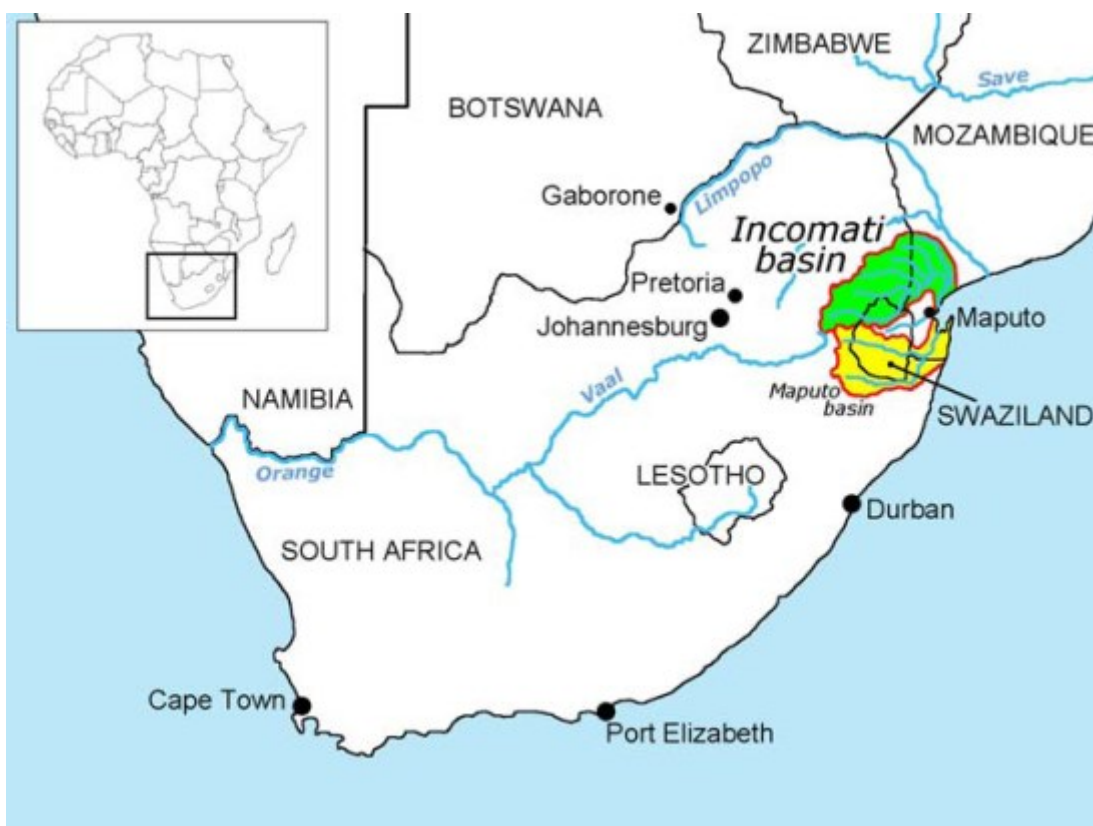


Fonte : http://www.explicatorium.com/images/ciclo_da_agua.jpg dia 23/11/2015 as 09:55

As águas transfronteiriças estendem a interdependência hidrológica para além das fronteiras nacionais, ligando consumidores de países diferentes dentro dum sistema partilhado. O rio Incomáti nasce na África do Sul no planalto do Transval, à cota de cerca de 1030 m, em Breyten, entre Carolina e Ermelo, entra na Suazilândia à longitude de 31° 05, 5', volta a entrar na África do Sul à longitude 31° 15,5' depois de percorrer 120 Km neste Reino. Na África do Sul, junto a fronteira com Moçambique em Komatipoort e Ressano Garcia o rio recebe o seu afluente Crocodilo e penetra em Moçambique, por garganta dos Libombos. Em Moçambique, o rio desagua por um estuário no Oceano Índico no Distrito de Marracuene, depois de percorrer 120 km no território Moçambicano (BSEM,1965:7)

Esta bacia tem 14.925 Km² em território Moçambicano (32% dos 46.246 Km², total da bacia, partilhada com a África do Sul e Suazilândia) (LEESTEMAKER:9)

Mapa 1. A bacia hidrográfica transfronteiriça do Rio Incomáti



Autor: waterwiki.net

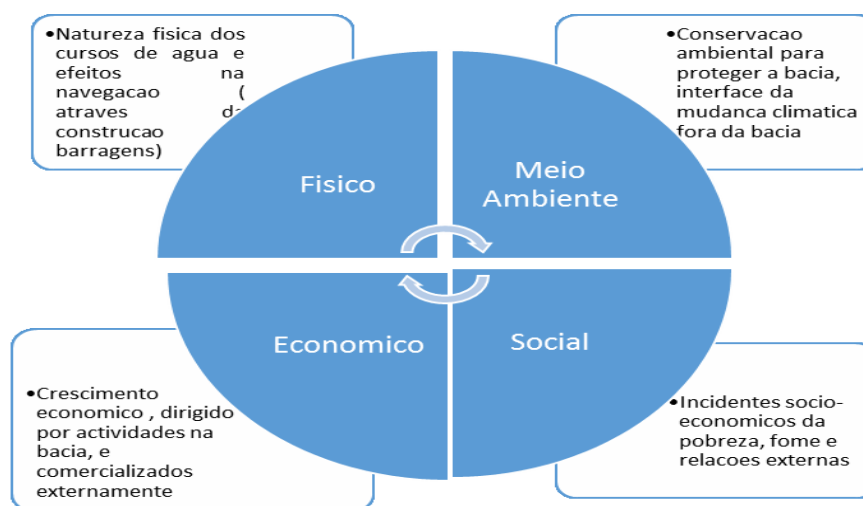
O rio Incomáti é um recurso hídrico transfronteiriço que liga os Estados (Moçambique, África do Sul e o reino de Eswatini) que o partilham em uma teia complexa alta e fortemente ligada de interdependências ambientais, económicas, política e segurança. Isto é, por causa de qualquer manipulação do Rio Incomáti e seus cursos de água por qualquer Estado ribeirinho inevitavelmente tem impactos económicos, ambientais e de segurança em outros países ribeirinhos. Tais interdependências induzidas hidrologicamente continuam crescendo com o tempo assim que a procura e competição pelos rios partilhados também cresce, forçando os Estados ribeirinhos a interagir um com outro indefinidamente. Isto torna os Estados vulneráveis às inevitáveis recessões e progressos das Relações Internacionais e políticas domésticas num sistema internacional interdependente.

Por último, apresenta-se a **teoria de Partilha de Benefícios** que no contexto da questão dos cursos de água transfronteiriços, reitera que deve existir um processo no qual países

ribeirinhos cooperam em otimizar e dividir igualmente os bens, produtos e serviços conectados directamente ao curso de água, ou originados do uso das suas águas.

Esta teoria refere que a cooperação dentro de uma bacia hidrográfica internacional é vista como desejável e entende-se que uma série de benefícios resultará desta cooperação. Estes benefícios são chamados benefícios ambientais para o rio (por exemplo, melhor qualidade da água e protecção ambiental), benefícios económicos do rio (por exemplo, energia hidroeléctrica e irrigação), benefícios por causa do rio (por exemplo, redução do risco de conflitos e maior segurança alimentar), e benefícios para além do rio (por exemplo, integração de mercados, benefícios para o comércio regional). Nestes termos a teoria traz uma análise holística sobre os benefícios da cooperação internacional ao partilhar um recurso hídrico transfronteiriço. Ela elucida esta análise holística através dum esquema designado de roda **de benefícios** que debate os factores essenciais a montante e a jusante das bacias. Reconhece os factores do desenvolvimento hidroeléctrico a montante da bacia, enfatizando igualmente a importância da agricultura e de outras necessidades de volumes de água para os utilizadores a jusante.

Figura 2. Diagrama da Roda de Benefícios (Tipos e Exemplos de Benefícios)



Fonte: Adaptado de <http://www.kunenerak.org/pt/governo/transboundary+water+resources+management/benefit+sharing.aspx> acessado dia 20/11/13 as 18:38

A partilha de benefícios apresenta uma alternativa às abordagens tradicionais de gestão de água, as quais focalizam na quantidade absoluta da água em um sistema. Ao contrário

disto, a partilha de benefícios focaliza os valores derivados da utilização da água. Ao invés de ver a água como reserva numa equação de soma zero, a partilha de benefícios vê a água como um “fluxo que se move no espaço e no tempo, tendo a variabilidade como norma”.

A partilha de benefícios representa uma oportunidade de associação de diferentes assuntos para a expansão de benefícios potenciais, tais como a ligação de acordos sobre a água a acordos comerciais favoráveis a outros sectores.

Análise Geopolítica da Cooperação no espaço geográfico do Rio Incomáti

O artigo recorre a contribuição apresentada por Célérier (1969)³ citado por Duarte (2013) que divide a análise geopolítica em factores estáveis e factores variáveis, que por sua vez se desdobram em diversos aspectos que podem ser considerados.

Os factores estáveis são o espaço e suas divisões, território e a posição. O espaço, diferenciado e organizado, é, naturalmente, objecto de estudo da Geopolítica, na medida em que está dividido em unidades políticas autónomas, Estados, que se relacionam regional ou internacionalmente num ambiente de interdependência. As subdivisões políticas do espaço, dividido em Estados, são o palco no qual ocorrem as interacções políticas, cujo objectivo é planejar e obter as mudanças necessárias. Partindo cenário geral, o segundo factor estável é o território, elemento no qual se baseiam as subdivisões políticas do espaço. É um factor primordial para o Estado e para os indivíduos que o habitam e se caracteriza por sua extensão, sua estrutura física (características geográficas, como relevo, hidrografia, etc.), sua configuração (traçado das fronteiras) e sua posição (marítima ou central)

No conjunto dos factores variáveis Célérier (1969) inclui as populações (características demográficas), os recursos naturais, os recursos energéticos e as estruturas políticas (organização política, tipo do governo) e sociais (modo de vida da população). Essa abordagem demonstra que uma análise geopolítica deve passar por aspectos variados, que

³ Célérier, Pierre (1969), «*Géopolitique et Géostratégie*», Paris : P.U.F. 1969

permitam compreender uma dada unidade política em sua dimensão geográfica, social, económica e propriamente política.

Olhando para os factores estáveis, verifica-se que o espaço do rio Incomáti é relativamente pequeno mas tem aspectos interessantes, ambos em termos de desenvolvimento sócio - político e partilha de água. A bacia está situada numa parte de África que nos últimos 40 anos teve experiências duma história política dinâmica, as vezes turbulenta e volátil. O uso da água é intenso, com 50 % da água gerada na bacia sendo retirada, num contexto de secas recorrentes as vezes alternadas por cheias dramáticas. Estes factores poderiam ter conduzido a confrontações em torno da água entre os Estados que partilham o rio, nomeadamente Moçambique, África do Sul e reino Eswatini, porem ainda não se materializou.

A não materialização do conflito está nos factores variáveis que residem nas características naturais da bacia, sua história política, desenvolvimentos na matéria de gestão de água, quadro legal e as negociações que tiveram lugar no período de 1964-2002. Os três Estados cooperam, primeiro porque não existia uma pressão nos países vizinhos em se comportar como «bons vizinhos», mesmo quando as ideologias políticas divergem. Este aspecto associa-se ao facto de tais países terem povos que partilham o mesmo espaço e uma história comum. Além disso, existiam pressões externas sobre os Estados nação de agir com responsabilidade, e honrar convenções regionais e internacionais. Uma segunda causa relaciona-se com particulares desenvolvimentos políticos em Moçambique e África do Sul, ligados ao início do multipartidarismo no primeiro Estado e o fim do regime de segregação racial – o apartheid, no segundo Estado. Somente quando a necessidade dum acordo estava no seu ponto mais alto, as relações frias entre os dois países começaram a arrefecer permitindo que um acordo importante fosse alcançado em 1991. E terceiro, a existência de um terceiro Estado ribeirinho, o reino de Eswatini que seu papel como corrector foi aceite pelos outros dois devido sua politica particular e sua posição hidrológica em relação aos outros,

Finalmente, conflitos potenciais foram evitados através da permissão de construção de barragens e outros métodos de captação de água.

As negociações até ao momento podem ser consideradas de não - soma zero. Contudo, a bacia do rio Incomáti esta pendente numa situação de mudanças que podem levar a cooperação ou competição. A hipótese de que água conduz as pessoas e países em direcção a cooperação é suportada pelos desenvolvimentos de cooperação aliados a criação de regimes internacionais, gestão interdependente e partilha de benefícios na bacia do Incomáti. O aumento do uso da água tem levado a uma crescente cooperação. No interior de cada país, o consumo de água é regulado por instituições, leis e normas elaboradas por meio de processos políticos de diversos graus de transparência. As instituições, leis e normas para regulação dos recursos hídricos que atravessam as fronteiras já são menos definidas (CARMO VAZ, 2003).

Por outro lado, não se negligencia que uma das mais importantes facetas da gestão dos recursos hídricos transfronteiriços é a soberania dos Estados. Este factor variável - soberania é muito sensível, e nenhum Estado poderá abdicar dela em detrimento de outrem caso sintá-se numa situação vulnerável.

O princípio, essencialmente concorrencial, da integridade territorial absoluta sugere que as nações ribeirinhas a jusante têm direito de acesso aos caudais naturais dos rios provenientes das zonas ribeirinhas a montante. Por vezes, com o objectivo de contestarem esta visão de soberania absoluta, os estados situados a jusante recorrem ao princípio paralelo da propriedade primitiva, ou seja, à ideia de que a utilização no passado confere o direito à utilização futura do mesmo volume de água.

Moçambique depende dos caudais vindo dos países fronteiriços, e das contribuições nacionais, que correspondem 4 % do caudal do Incomáti. Na parte Moçambicana, entre o Ressano Garcia/Komatipoort até o Sabié é a parte seca do rio, com baixos caudais vindos da África do Sul e fraca pluviosidade (400 - 600 mm/y) e alta evaporação (1700 mm/y). Quer dizer, que a participação moçambicana em termos de escoamento no rio é muito pouca. A África do Sul não mantém o caudal mínimo na fronteira África do Sul/Moçambique, de acordo com os Acordos de Pigs Peak 1991 (2 m³/s); A barragem de Injaka na África do Sul foi construída sem consulta a Moçambique; na fronteira de Ressano Garcia/Komatipoort foram construídos açudes (represas) para os Sul Africanos, o que é ilegal e não consta na política do Governo de África de Sul. Especialmente a carga de sedimentos no período húmido aumenta devido a práticas de uso da terra a montante.

Ai está um exemplo, de que questões de soberania dos Estados podem por em causa a eficácia da cooperação internacional entre os mesmos.

Considerações Finais

Como recurso chave para o desenvolvimento, a água é vital, como já diz o ditado «sem água não há vida». A água é um recurso natural, vital para a sobrevivência da humanidade e de todas as espécies que vivem sobre a face da terra. Os seres humanos e as comunidades em que eles vivem não podem sobreviver sem a água, uma vez que este elemento corresponde às necessidades primárias e constitui uma condição fundamental da sua existência. Tudo depende do destino da água. O acesso à água potável e ao saneamento é indispensável para a vida e para o pleno desenvolvimento de todos os seres humanos e das comunidades espalhadas pelo mundo.

Água pode tornar-se, de muitas maneiras, um elemento indispensável para a segurança dos povos e das nações. Para fomentar a paz e um nível apropriado de segurança na actual situação mundial, os governos e as organizações internacionais têm que incrementar inevitavelmente os esforços em ordem a assegurar que todas as pessoas consigam ter acesso à água potável.

A geografia económica numa bacia define os parâmetros espaciais e quantitativos da procura variável por água para diferentes necessidades sociais, também como a natureza e importância de recursos que cada actor pode expandir para tratar com seus problemas relacionados à água. Além disso, é no domínio da geografia política que conflito e cooperação entre Estados que partilham bacias internacionais estão representados. Deste modo, geografia define ambos os constrangimentos e as possibilidades para conflito e cooperação entre os Estados sobre recursos hídricos transfronteiriços (ELHANCE 2000: 205).

Uma forma de encarar a cooperação consiste em vê-la como um intercâmbio de pacotes de benefícios que irão aumentar o grau de bem-estar de ambas as partes resgatando-se a teoria da Partilha de Benefícios. Esta perspectiva vai além do simples regateio de quotas volumétricas, para identificar os múltiplos benefícios previsíveis para ambos os lados.

Referências Bibliográficas:

AXELROD, Robert; KEOHANE, Robert O. *Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions*. World Politics, v. 38 (Oct. 1985), 226 – 254.

BREITMEIER, H.; YOUNG, O.R.; ZÜRN, M. *Analyzing International Environmental Regimes: from case study to database*. Cambridge: The MIT Press, 2006. 321p.

BSEM- Boletim da Sociedade de Estudos de Moçambique, 1965.

CARMONA, Ronaldo Gomes (2017), *Poder Nacional e Grande Estratégia: uma análise geopolítica dos conceitos fundamentais do projecto brasileiro de potência*, Tese de Doutorado, São Paulo.

CARMO VAZ, Álvaro e Van der Zaag, Pieter (2003), *Sharing the Incomati Waters: Cooperation and Competition in the Balance*, UNESCO Series, nº 14.

CARMO VAZ, Álvaro, «Recursos Hídricos de Moçambique: potencial, problemas e políticas », Associação Moçambicana para a Ciência e Tecnologia, Maputo, 1997.

CHASEK, P. S.; DOWNIE, D.L.; BROWN, J.W. *Global Environmental Politics*. 4 ed. Boulder: Westview Press, 2006. 350 p.;

CRESWELL, John W. (2014), *Research design: qualitative, quantitative, and mixed methods approaches*, 4th ed. SAGE Publications, United States of America

CRUZ, Dayana Aparecida Marques de Oliveira (2017), *Geopolítica e Integração Regional: uma análise de projectos de infraestrutura de transportes entre Brasil e Paraguai*, Tese de Doutorado, Presidente Prudente

DE ARAUJO, Izan Reis (2018), *A Projecção Geopolítica do Brasil na America Latina e os Desafios da Integração Regional Sul- americana*, Tese de Doutorado, São Paulo

DE LUCENA (2017), Gleydson Gonzaga, *A Geopolítica da Guerra Civil Síria e suas implicações para o Brasil*, Dissertação de Mestrado, Brasília – Distrito Federal.

DUARTE, Geraldine Rosas (2013), *Desafios da análise geopolítica do Estado: uma reflexão teórico-metodológica*, Segurança Internacional, Trabalho avulso, 40 Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais, de 22 a 26 de Julho de 2013, Belo Horizonte

ELHANCE, Arun P. “*Hydropolitics: Grounds for Despair, Reasons for Hope*”, In: *International Negotiation* Nr5, New York, USA, 2000, pp201–222;

ESPADA, Gildo Manuel (2014), *A Afirmação do Direito de Águas*, Maputo, Instituto Superior de Ciências e Tecnologias de Moçambique, Dezembro de 2014;

FREDERICK, K. “*Balancing Water Demands with Supplies: the Role of Management in a World of Increasing Scarcity*”, in *The World Bank*, 1993 (paper n. 189).

Intervenção da Santa Sé no IV Fórum Mundial sobre a Água, « *Água, elemento essencial para a vida*», Cidade do México, 16-22 de Março de 2006;

JUÍZO, Dinis , “*Methods for Transboundary Water Resources Management in Water Stressed Regions- case study: Southern Africa*”, 104 f. Dissertação (Doutoramento em Engenharia de Recursos Hídricos)- Lund University ,Suécia, 2008;

KEOHANE, Robert O. *Instituciones Internacionales y Poder Estatal: ensayos sobre teoría de las relaciones internacionales*. Trad. Cristina Piña. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1993. 338 p.

Kitissou, Marcel (2004), *Hydropolitics and Geopolitics – Transforming Conflict and Reshaping Cooperation in Africa*, Researchgate.com

LEESTEMAKER, Joanne Heyink et all (2000), *Shared Rivers Initiative, Revisão das Relevantes Literaturas sobre Saúde do Rio Incomáti e seu Estuário*

LEVY, Marc A.; YOUNG, Oran R.; ZÜRN, Michael. *The Study of International Regimes*. *European Journal of International Relations*, SAGE, London, Thousand Oaks and New Delhi, vol 1(3), p. 267 – 330, set. 1995.

PNUD, "Relatório do Desenvolvimento Humano: poder, pobreza e a crise mundial da água", Nova Iorque, USA, 2006;

SADC, "Protocolo revisto da SADC sobre os Sistemas de Cursos de Águas Compartilhados", Windhoek, 7 de Agosto de 2000;

SADC TODAY, Vol. 6 No. 6 Fevereiro 2004;

SADC HOJE, Vol.15 No 4 Junho 2013;

SOUSA, Fernando (2006), "Dicionário de Relações Internacionais", Edições Afrontamento, Porto.

TEIXEIRA FERNANDES, José Pedro (2004), "Teorias das Relações Internacionais- da abordagem clássica ao debate pós-positivista", Livraria Almedina, Coimbra

TUNDISI, José Galizia, «Novas Perspectivas para a Gestão de Recursos Hídricos», In: Revista USP Nr 70, São Paulo, Junho-Agosto, 2006, p.24-35;

TUNDISI, José Galizia, «Recursos Hídricos no futuro : problemas e soluções», Dossiê Agua , Estud.av.vol.22 no 63, São Paulo, 2008;

TUSSI, Matheus Gazzola «Cooperação Internacional e Recursos Hidricos : a Formação de Um Regime Internacional para o Aquífero Guarani», Porto Alegre, Pontificia Universidade Catolica do Rio Grande do Sul, 2008;

VAN DER ZAAG, P &SAVENIJE, H. H. G. (2000) "Towards improved management of shared rivers basins: lessons from the Maseru Conference" Water Policy, 2(1-2),47-63;

YOUNG, Oran R. *Governance in World Affairs*. Ithaca: Cornell University Press, 1999. 224 p.