

Relatório Preliminar

**A Harmonização das Legislações
Nacionais
Sobre os Sistemas de Cursos de Água
Partilhados Com o Protocolo do SADC**

Junho de 1999

Ordem de Trabalho No. 820
Contrato No. PCE-1-00-96-00002-00

A Harmonização das Legislações Nacionais Sobre os Sistemas de Cursos de Água Partilhados Com o Protocolo do SADC

Elaborado por:
Titus Mvalo

Junho de 1999

Elaborado para: A Unidade de Coordenação do Sector Hídrico (WSCU)
da Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC)
Com o Apoio do Centro Regional para a África Austral da Agência Internacional de Desenvolvimento dos Estados Unidos
(USAID/RCSA)

Contrato de Quantidade Indefinida de Política Ambiental e de Fortalecimento de Instituições (EPIQ)

Parceiros: Grupo de Recursos Internacionais (International Resources Group), Winrock International, e o Instituto da Universidade de Harvard para o Desenvolvimento Internacional (Harvard Institute for International Development)

Subempreiteiros: PADCO; Management Systems International; e Development Alternatives, Inc.

Instituições Colaboradoras: Center for Naval Analysis Corporation; Conservation International; KNB Engineering and Applied Sciences, Inc.; Keller-Bliesner Engineering; Resource Management International, Inc.; Tellus Institute; Urban Institute; e World Resources Institute.

Índice

1. Introdução e Visão Geral.....	1
2. Antecedentes.....	2
3. O Protocolo	4
4. As Legislações Nacionais da Região	9
5. Benefícios da Harmonização	11
6. Disposições Específicas que Requerem a Harmonização com o Protocolo.....	13
7. Actividades Específicas Necessárias para Harmonizar as Leis Nacionais com o Protocolo do SADC Relativo aos Sistemas de Cursos de Água Partilhados	14
8. Qualificações da Equipa Encarregada de Pôr em Prática os Termos de Referência	18
9. Requisitos Temporais e Calendário	20

APÊNDICE

Apêndice A: Nível de Esforço.....	22
-----------------------------------	----

1. Introdução e Visão Geral

A Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC) elaborou um Protocolo relativo aos Sistemas de Cursos de Água Partilhados (o qual será daqui por diante denominado “Protocolo”). É importante que as legislações nacionais sejam harmonizadas com o Protocolo a fim de assegurar que este seja executado sem impedimentos.

Os presentes Termos de Referência foram elaborados pela Unidade de Coordenação do Sector Hídrico do SADC (WSCU). Espera-se que a análise neles contida muito auxilie os estados membros do SADC, o WSCU e os seus parceiros que estão a colaborar no processo de harmonização das leis e dos regulamentos nacionais com as disposições do Protocolo.

O presente documento contém informações sobre os antecedentes do próprio Protocolo, uma breve resenha das legislações nacionais da região, a enumeração das vantagens da harmonização, as principais áreas das legislações nacionais que necessitam ser harmonizadas com o Protocolo, e os termos de referência para alcançar um acordo sobre a harmonização necessária e para que o Protocolo seja posto em prática. Em 1996, foi realizado um estudo inicial para ver até que ponto havia concordância entre as leis nacionais de certos países da Bacia do Zambeze e o Protocolo. No entanto, é necessário proceder a uma análise mais aprofundada para que o Protocolo possa ser aplicado a nível nacional nos países.

Os Termos de Referência (TR) expõem os elementos principais de um estudo mais aprofundado sobre o assunto. Eles contêm uma “auditoria” da legislação, da regulamentação e das práticas nacionais pertinentes às áreas temáticas e às disposições do Protocolo. Estabelecem também que se procederá a uma análise dos arranjos actuais e previstos, acordados entre os organismos governamentais e as entidades não governamentais, a fim de obter uma melhor compreensão dos possíveis conflitos entre as leis nacionais e o Protocolo, e de encontrar a melhor maneira de os abordar.

A análise necessária da harmonização será efectuada nas duas reuniões de consulta que serão realizadas. A primeira ocupar-se-á de questões práticas de interesse para juristas especializados e peritos em recursos hídricos e para as autoridades, sendo nessa reunião examinados os aspectos institucionais e de política da harmonização. A segunda será uma reunião das partes interessadas destinada a obter as opiniões de um grupo representativo das principais partes afectadas, para se chegar a uma melhor compreensão do Protocolo e alcançar um consenso sobre o que é necessário fazer para assegurar a sua execução, sem qualquer ingerência indevida nas prerrogativas nacionais e locais.

O processo descrito nos TR seria supervisionado por um especialista em legislação internacional dos recursos hídricos com muita experiência, o qual exerceria as funções de Chefe da Equipa encarregada das actividades descritas nos TR, sendo também responsável pela elaboração de todos os trabalhos escritos e relatórios a prestar. Os outros membros da equipa seriam um especialista em assuntos análise legislativos e um perito em recursos hídricos. A realização dos trabalhos levaria aproximadamente um ano no total. Na Secção 9 figura um quadro com o calendário previsto, e no Apêndice A encontra-se uma exposição gráfica sobre o nível de esforço calculado que seria necessário para realizar as actividades descritas nos TR.

2. Antecedentes

As origens do Protocolo do SADC sobre os cursos de água partilhados encontram-se no Plano de Acção para o Sistema Fluvial do Zambeze (ZACPLAN), o qual foi criado pelos Estados ribeirinhos apoiados pelo PNUA (Programa das Nações Unidas para o Ambiente), como parte do programa de Gestão Racional em Termos Ambientais das Águas Interiores. Foi, em primeiro lugar, criado um Grupo de Trabalho composto por peritos da Zâmbia, do Botsuana, do Zimbabué, do Malawi, de Moçambique, da Tanzânia e do Conselho das Nações Unidas para a Namíbia. A primeira reunião do Grupo de Trabalho teve lugar em Abril de 1985, em Nairobi, no Quénia, tendo a ela também assistido representantes das organizações internacionais. O único Estado ribeirinho que não assistiu a esta reunião foi Angola, apesar de ter sido convidado. Seguiram-se outras reuniões em Lusaka, na Zâmbia, em Março de 1986 e em Gabarone, no Botsuana, em Janeiro de 1987. Mais tarde, em 1987, na reunião que teve lugar em Lusaka, o Conselho de Ministros do SADC (cuja sigla era então SADCC) adoptou o ZACPLAN como sendo um programa do SADC (SADCC) cuja coordenação e execução seriam levadas a efeito pelo Coordenador do Sector para a Conservação dos Solos e da Água e para a Utilização das Terras (SWCLU) (ulteriormente denominado ELMS), no Lesoto.

O Grupo de Trabalho identificou diversos problemas na gestão ambiental do sistema partilhado do Zambeze, entre os quais figuram:

- a) o uso das terras e o planeamento das bacias fluviais que eram inadequados,
- b) a avaliação inadequada dos efeitos ambientais dos projectos de desenvolvimento relativos aos recursos hídricos,
- c) o seguimento e a troca de informações inadequados sobre a quantidade e qualidade da água, o controlo da poluição, os dados climáticos, etc.,
- d) as consultas e a coordenação inadequadas entre os países situados numa bacia fluvial comum,
- e) o desflorestamento e a erosão dos solos que causa sedimentação, e
- f) a degradação geral dos recursos naturais, inclusivamente a flora e a fauna.

Se bem que no início do ZACPLAN não tenha havido sérias divergências entre os Estados ribeirinhos no que respeita o uso dos recursos hídricos na bacia do Zambeze, foi reconhecida a necessidade do ZACPLAN devido ao grande potencial de desenvolvimento da bacia, o que por sua vez poderia criar conflitos, a não ser que o desenvolvimento seja controlado, especialmente no que respeita partilhar os recursos hídricos e conservar o ambiente. Era, por conseguinte, necessário dispor de um mecanismo para a coordenação e a gestão dos recursos hídricos partilhados da bacia do Zambeze. Com este objectivo em mente, foram elaborados, como parte do ZACPLAN, dezanove Projectos que faziam parte do Plano de Acção do Zambeze (ZACPRO). O Projecto ZACPRO 2 diz respeito àquilo que é agora conhecido como o Protocolo do SADC sobre os sistemas de cursos de água partilhados.

Mais especificamente, o ZACPRO 2 foi concebido para elaborar a legislação regional relativa à gestão do Rio Zambeze. O projecto concentrou-se na análise das legislações nacionais e internacional e na proposta de um novo tratado entre os Estados ribeirinhos do Rio Zambeze para a gestão conjunta e efectiva do sistema fluvial do Zambeze.

Visto o ZACPLAN já ter sido adoptado como sendo um programa do SADC, era lógico ampliar o ZADCO 2 por forma a abarcar todos os sistemas de cursos de água partilhados na região do SADC. Em vez de o objectivo ser a elaboração de um tratado entre os Estados ribeirinhos do Rio Zambeze, ele passou a ser o de um Protocolo, no âmbito do Tratado do SADC, sobre os sistemas de cursos de água partilhados na região do SADC.

3. O Protocolo

O Protocolo foi a culminação de uma análise das legislações nacionais dos países membros do SADC, assim como da legislação internacional, seguida da elaboração de relatórios específicos a cada país do SADC que indicavam os pontos fortes e fracos da legislação de cada país. O exame das legislações nacionais excluía então a África do Sul, Maurício, as Seychelles e a República Democrática do Congo, países que na época não eram membros do SADC. Ao exame das legislações seguiu-se a redacção de um projecto de protocolo sobre os sistemas de cursos de água partilhados abarcando as áreas nas quais era necessário chegar a um acordo entre os países da região do SADC. Os relatórios e o projecto de Protocolo foram objecto de conversações durante uma reunião de juristas especializados na matéria que teve lugar em Abril de 1993 em Livingstone, na Zâmbia. Subsequentemente, foi efectuada uma revisão do protocolo, o qual, depois de ter sido submetido à apreciação do Conselho de Ministros do SADC, foi por este aprovado, tendo sido finalmente assinado pelos Chefes de Estado em Joanesburgo, na África do Sul, no dia 28 de Agosto de 1995¹. O Protocolo entrou em vigor em Setembro de 1998 depois de ter sido ratificado por uma maioria de dois terços dos onze (11) Estados membros iniciais, nomeadamente Angola, Botsuana, Lesoto, Malawi, Moçambique, Namíbia, África do Sul, Suazilândia, Tanzânia, Zâmbia e Zimbabué. Destes Estados, todos, com a excepção de Angola e Moçambique, já tinham ratificado o Protocolo em Setembro de 1998. Dos Estados signatários que não se encontravam entre os primeiros membros do SADC, nomeadamente a República Democrática do Congo, Maurício e as Seychelles, apenas Maurício aceitou o Protocolo.

A finalidade do Protocolo é a de delinear os princípios, as normas e um quadro jurídico comum a todos os Estados membros do SADC no que respeita a gestão conjunta, o desenvolvimento, e a utilização equitativa e sustentável dos sistemas de cursos de água partilhados da região. O Protocolo estabelece os princípios gerais que devem ser seguidos pelos Estados membros que compartilham um sistema de cursos de água. Estes princípios são, resumidamente, os seguintes:

- a) cada Estado ribeirinho ou situado numa bacia fluvial deverá poder utilizar os sistemas de cursos de água no seu território; porém, ao fazê-lo, o Estado deverá ter em conta os interesses dos outros Estados ribeirinhos ou que estão situados numa bacia fluvial;
- b) os Estados membros situados numa bacia de um curso de água partilhado devem manter um equilíbrio adequado entre o desenvolvimento dos recursos e a conservação do ambiente;
- c) os Estados membros que se encontram dentro de um sistema de cursos de água partilhados deverão estabelecer uma cooperação estreita entre si, no que respeita o estudo e a execução de todos os projectos susceptíveis de produzir um efeito ou ter consequências para o regime do sistema de cursos de água;
- d) os Estados membros situados num sistema de cursos de água partilhados deverão intercambiar informações e dados sobre as condições hidrológicas, hidrogeológicas, a qualidade da água, meteorológicas e ecológicas dos sistemas de cursos de água partilhados;

¹ A África do Sul já se tinha então tornado membro do agrupamento regional.

- e) os Estados membros deverão utilizar os sistemas de cursos de água partilhados de uma maneira equitativa, e manter o equilíbrio entre uma utilização óptima e a protecção adequada do sistema de cursos de água;
- f) qualquer pessoa que tencione utilizar as águas de um sistema de cursos de água partilhados no interior de um Estado membro para uso não doméstico, ou derramar resíduos nessas águas, deverá primeiramente obter uma licença da autoridade competente desse Estado;
- g) um Estado membro deverá notificar rapidamente qualquer outro Estado ou organização internacional que possam ser afectados por qualquer emergência susceptível de surgir no seu território;
- h) cada Estado membro fará tudo o que for possível para evitar a introdução num sistema de cursos de águas partilhados de uma espécie aquática estranha que não seja natural desses cursos de água e possa ser prejudicial para esse ecossistema;
- i) os Estados membros deverão proteger os sistemas de cursos de água partilhados, e os próprios cursos de água, contra a poluição; e
- j) os sistemas de cursos de água partilhados, de reservatórios, de abastecimento e de distribuição de água, e qualquer outra instalação afim, deverão ser apenas usados para fins pacíficos, de acordo com os princípios consagrados no Tratado do SADC e na Carta das Nações Unidas e, em épocas de conflito interno e internacional, esses sistemas e instalações serão invioláveis.

Deve fazer-se notar que o que precede foi estipulado nos princípios originais do Protocolo. Os Estados membros do SADC propuseram desde então outros princípios gerais adicionais que estão sujeitos à aprovação do Conselho de Ministros do SADC. Embora estes ainda não façam parte do Protocolo, é útil tê-los em mente pois eles indicam a direcção que o Protocolo está a seguir. Caso sejam aprovados, estes princípios estabelecerão o seguinte:

- a) Os Estados que têm cursos de água partilhados participarão no uso, no desenvolvimento e na protecção dos cursos de água de maneira equitativa e razoável. Essa participação inclui o direito de utilizar o curso de água e o dever de cooperar para a protecção e o desenvolvimento do mesmo, tal como estipulado no Protocolo;
- b) Os Estados Partes intercambiarão informações e consultar-se-ão entre si e, se necessário, negociarão os possíveis efeitos das medidas planeadas sobre a condição do curso de água partilhado;
- c) Antes de um Estado Parte executar, ou permitir que sejam executadas, medidas que possam ter um efeito significativo sobre outros Estados Partes, ele deverá notificá-los oportunamente sobre essas medidas. Tal notificação será acompanhada pelas informações e dados técnicos disponíveis, e inclusivamente as conclusões de alguma avaliação dos efeitos sobre o ambiente, a fim de os Estados notificados poderem avaliar os eventuais efeitos das medidas planeadas;
- d) A não ser que seja decidido de outro modo, o Estado Parte que prestar a notificação, como requerido no presente documento, concederá aos Estados notificados um prazo de seis meses para estes estudarem e avaliarem os efeitos possíveis das medidas planeadas, e comunicarem as suas conclusões ao referido Estado Parte.

- e) A pedido do Estado notificado para o qual a avaliação das medidas planeadas suscitar dificuldades especiais, esse prazo será prorrogado por seis meses adicionais;
- f) Durante o prazo concedido para responder à notificação, o Estado que fez a notificação cooperará com os Estados notificados, proporcionando-lhes, a pedido destes, qualquer dado ou informação adicional que esteja disponível e seja necessária para efectuar uma avaliação exacta, e não tomará, ou permitirá que sejam tomadas, as medidas planeadas sem o consentimento das partes notificadas;
- g) Os Estados notificados comunicarão as suas conclusões ao Estado que fez a notificação o mais cedo possível dentro do prazo concedido para responder à notificação. Se um Estado notificado verificar que a execução das medidas planeadas seria incompatível com o princípio de utilização razoável e equitativa do curso de água partilhado, ou com o princípio de que cada Estado Parte deverá, ao utilizar o curso de água partilhado no seu território, tomar todas as medidas apropriadas para evitar causar danos significativos aos outros Estados com cursos de água, ele deverá anexar às suas conclusões uma explicação documentada das razões dessas conclusões;
- h) Se, dentro do prazo concedido para responder à notificação, o Estado que fez a notificação não receber nenhuma comunicação, ele poderá, de acordo com os princípios de utilização razoável e equitativa de um curso de água partilhado e de que cada Estado Parte tomará, ao utilizar um curso de água partilhado no seu território, todas as medidas apropriadas para evitar causar danos significativos a outros Estados com cursos de água, proceder à execução das medidas planeadas, em conformidade com a notificação e com qualquer outra informação ou dados prestados aos Estados notificados;
- i) Os Estados Partes tomarão, ao utilizar um curso de água partilhado nos seus territórios, todas as medidas apropriadas para evitar causar danos significativos a outros Estados com cursos de água;
- j) No entanto, no caso de serem causados danos significativos a outro Estado com um curso de água, os Estados cujo uso causar esses danos tomará todas as medidas apropriadas, na ausência de um acordo sobre o referido uso, no devido respeito aos princípios de utilização razoável e equitativa de um curso de água e mediante consultas aos estados afectados, para eliminar ou minorar esses danos e, quando apropriado, negociar a questão da compensação;
- k) Os Estados Partes protegerão e conservarão, a título individual ou, quando apropriado, colectivo, os ecossistemas de um curso de água partilhado.
- l) Os Estados Partes reduzirão e controlarão, a título individual e, quando apropriado, colectivo, a poluição e a degradação ambiental de um curso de água partilhado que possa causar danos significativos a outros Estados com cursos de água ou ao ambiente desses Estados, e inclusivamente danos à saúde ou segurança humanas, e ao uso das águas para qualquer fim vantajoso ou aos recursos vivos do curso de água. Os Estados com cursos de água deverão tomar medidas tendentes a harmonizar as suas políticas e legislações a este respeito;
- m) Os Estados Partes tomarão, a título individual ou, quando apropriado, em cooperação com outros Estados, todas as medidas relativas a um curso de água partilhado que sejam necessárias para proteger e conservar o ambiente aquático, e

- inclusivamente os estuários, levando em conta as regras e normas internacionais geralmente aceites;
- n) Os Estados Partes realizarão consultas, a pedido de qualquer um desses Estados, sobre a gestão dos cursos de água partilhados, e inclusivamente sobre a criação de um mecanismo de gestão conjunta;
 - o) Os Estados Partes cooperarão, quando apropriado, para responder às necessidades ou oportunidades relativas à regulamentação do fluxo de um curso de água partilhado;
 - p) A não ser que seja decidido de outro modo, os Estados com cursos de água participarão de uma maneira equitativa e razoável na construção e manutenção ou nos custos das obras de regulação das águas que eles tenham concordado empreender;
 - q) Os Estados Partes realizarão todos os esforços, dentro dos seus respectivos territórios, para manter e proteger as instalações ou obras relacionadas com um curso de água partilhado;
 - r) Os Estados Partes realizarão consultas, a pedido de qualquer um dos Estados que tenha motivos razoáveis para crer que pode sofrer importantes efeitos negativos, sobre:
 - i) O funcionamento e a manutenção com segurança das instalações ou outras obras relacionadas com um curso de água partilhado, e
 - ii) A protecção das instalações ou outras obras contra actos voluntários ou negligentes, ou contra as forças da natureza;
 - s) Os Estados Partes tomarão todas as medidas apropriadas, a título individual ou, quando apropriado, colectivo, para evitar ou minorar as condições num curso de água partilhado que possam ser prejudiciais para outros Estados com cursos de água, resultantes seja de causas naturais, como inundações, sedimentação, erosão, intromissão de água salgada, seca, ou seja do comportamento humano, como doenças transmitidas pela água ou a desertificação;

O Protocolo, na sua forma actual, confere aos Estados membros o poder de criar, conforme for necessário, as instituições apropriadas para a execução efectiva do mesmo. Isto confere-lhe força no sentido que dá aos Estados membros uma flexibilidade muito necessária.

Embora mantendo essa flexibilidade, o Protocolo prossegue à criação das instituições necessárias à sua própria execução, as quais são as seguintes:

- a) uma unidade de vigilância baseada no Sector de Gestão do Ambiente e das Terras do SADC (ELMS);
- b) Comissões de Bacias Fluviais, nas quais participam Estados com bacias fluviais, para cada bacia de escoamento; e
- c) Administrações ou juntas Fluviais para cada bacia de escoamento.

Os objectivos das Instituições de Gestão das Bacias Fluviais são os seguintes:

- a) desenvolver uma política de vigilância para os sistemas de cursos de água partilhados;
- b) promover a utilização equitativa dos sistemas de cursos de água partilhados;

- c) conceber estratégias para o desenvolvimento dos sistemas de cursos de água partilhados; e
- d) supervisionar e fazer o seguimento da execução dos planos de desenvolvimento dos recursos hídricos em sistemas de cursos de água partilhados.

Uma das funções das Instituições de Gestão das Bacias Fluviais que é pertinente a este trabalho é que elas irão, mediante consultas com os Estados que têm cursos de água, harmonizar as políticas e legislações relativas aos recursos hídricos nacionais.

4. As Legislações Nacionais da Região

Se bem que haja amplas variações de país para país, há uma coisa que todos eles têm em comum, isto é, que a legislação nacional relativa aos recursos hídricos trata a água puramente do ponto de vista interno ou nacional, presumindo que a água é um bem nacional, propriedade dos cidadãos desse país que deram ao Governo a incumbência de a gerir. A legislação nacional não aborda especificamente a questão da gestão dos cursos de água partilhados, nem sequer menciona a gestão das águas internacionais². Esta é obviamente uma debilidade, porque o facto de a legislação da região não se referir a o Protocolo impede a execução do Protocolo a nível nacional. É importante harmonizar as leis nacionais com o Protocolo porque os sistemas jurídicos da maioria dos países membros do SADC estabelece que os tratados, protocolos e convenções internacionais *não* se aplicam a nível nacional, a não ser que e até que as suas obrigações tenham sido incorporadas internamente como parte da legislação nacional.

Por conseguinte, visto a maioria das legislações nacionais não se pronunciar sobre as obrigações contidas no Protocolo, essas obrigações não se aplicam a nível nacional. Há uma necessidade evidente de as obrigações prescritas no Protocolo serem incorporadas às legislações nacionais, para que o Protocolo e as legislações estejam em conformidade, o que facilitará a execução do Protocolo a nível nacional. É esta harmonização que se pretende.

A primeira análise das leis nacionais de cada um dos países do SADC (com a excepção de Angola) foi efectuada em 1993 no âmbito do ZACPRO 2. O Protocolo ainda não existia, portanto a finalidade da análise não era de harmonizar as leis com o Protocolo, mas de identificar as lacunas ou debilidades nas legislações nacionais e as incompatibilidades legislativas entre os países, e recomendar a maneira de harmonizar as leis nacionais com as regras internacionais, que eram nessa época as Regras de Helsínquia³.

Foi realizado, em 1996, um primeiro estudo para determinar até que medida havia concordância entre o Protocolo e alguns países da Bacia do Zambeze. Não foi realizado nenhum outro estudo com vista a determinar as similitudes ou diferenças entre o Protocolo e as leis nacionais.

² A Lei das Águas Nacionais da África do Sul, de 1998, é uma excepção.

³ REGRAS DE HELSÍNQUIA

- a) Um sistema de rios e lagos deveria ser tratado como um todo integrado e não isolado;
- b) Cada Estado que tenha uma bacia tem direito, dentro do seu território, a uma parte razoável e equitativa dos usos proveitosos das águas de uma bacia de escoamento internacional;
- c) Os Estados que tenham bacias devem respeitar os direitos legais uns dos outros, e inclusivamente impedir que outros, por cujos actos o Estado com uma bacia é responsável ao abrigo das leis internacionais, violem os direitos legais dos outros Estados com bacias;
- d) Os rios e os lagos são navegáveis se eles forem presentemente usados para a navegação comercial.

Todos os países do SADC têm leis e regulamentos que regem os diferentes aspectos dos seus recursos hídricos. O principal objectivo da legislação da água em cada país é o de proporcionar um enquadramento para a distribuição, o uso, a protecção ou a conservação e o controlo dos recursos hídricos. A medida na qual as legislações são abrangentes difere de país para país. O Malawi, o Zimbabué, Moçambique e a África do Sul têm estatutos bastante abrangentes relativos à água, sendo a África do Sul o que mais abrange de todos os países da região. A Lei da Água da Zâmbia é abrangente, mas carece dos regulamentos necessários. Para além da Lei da Água, a Zâmbia também promulgou uma Lei da Conservação dos Recursos Naturais, uma Lei de Administração do Rio Zambeze de 1987, e uma Lei do Controlo da Poluição e da Protecção do Ambiente de 1990, contemplando todas essas leis questões relacionadas com a água. A Tanzânia, o Lesoto e outros Estados membros do SADC também promulgaram leis relativas a alguns aspectos da água. Por exemplo, a Tanzânia promulgou uma Lei da Utilização da Água (Controlo e Regulação) de 1974, a qual foi modificada em 1981 e 1989, assim como um Decreto sobre os Sistemas de Distribuição de Água (capítulo 281), e a Lei da Gestão do Ambiente Nacional de 1983.

No Lesoto, vários aspectos da água são regulados pela Lei da Água de 1956, a Lei dos Recursos Hídricos de 1978, a Lei Fundiária de 1979, a Regulamentação sobre o Controlo da Poluição da Água de 1980, o Decreto sobre as Regiões de Altitude Elevada do Lesoto de 1986, e o Decreto sobre as Águas Usadas de 1990.

Os exemplos da Zâmbia, da Tanzânia e do Lesoto citados no presente documento ilustram um problema, nomeadamente que em alguns países a legislação é fragmentada e dispersa, o que leva à existência de incongruências entre as Leis do mesmo país e promove a duplicação de instituições e de actividades.

Embora dentro do SADC as leis difiram de um país para outro, também existem algumas dificuldades compartilhadas, que decorrem sobretudo das leis que regem a atribuição dos direitos à água e da detenção desses direitos. Surgem depois problemas adicionais devido à ausência de responsabilidades institucionais bem definidas, a saber, a responsabilidade pelo abastecimento de água e serviços de saneamento, e pelo controlo da poluição, e a ausência de normas relativas ao estabelecimento dos preços da água.. Em alguns países, como o Malawi, também existe o problema de a legislação não prever meios adequados para a fazer cumprir⁴.

Outros problemas frequentes em muitos países é a existência de leis ambíguas, a ignorância da maioria dos cidadãos com respeito às suas próprias leis, a falta de tradução das leis nas línguas locais usadas pela maioria das pessoas, a inexistência ou a disponibilidade limitada de serviços jurídicos à maioria das pessoas, a ausência de mecanismos apropriados para fazer cumprir as leis, e a prescrição legal de penalizações tão pequenas que não têm qualquer significado ou não dissuadem os transgressores.

⁴ Deve contudo assinalar-se que a proposta de Lei dos Recursos Hídricos tenta remediar este problema.

5. Benefícios da Harmonização

Tendo em conta o que precede, há vários benefícios evidentes das harmonização das leis nacionais com o Protocolo, a saber:

- A harmonização fará com que o Protocolo seja executável a nível nacional;
- As jurisdições nacionais beneficiariam com o uso das instituições criadas, ou que podem ser criadas, no âmbito do Protocolo para melhorar o cumprimento da lei;
- Uma vez harmonizadas com o Protocolo, qualquer disposição das leis nacionais que seja incompatível com qualquer disposição do Protocolo será considerada como tendo sido revogada e como não tendo efeito na medida em que for incompatível com o Protocolo;⁵
- Passará a ser possível transferir ou intercambiar peritos entre os Estados membros para auxiliarem na prestação de serviços relacionados com assuntos previstos no Protocolo, os quais também passaram a fazer parte das leis nacionais dos Estados membros do SADC;
- Certos aspectos, como a poluição da água, teriam um padrão comum de medida, reduzindo assim o risco de os Estados que se encontram a jusante receberem água que, segundo as suas leis, é poluída, mas que segundo as leis dos Estados que se encontram a montante e que permitiram a descarga, não é poluída.

Em termos mais amplos, a harmonização das leis nacionais com o Protocolo, que cria instituições cujos objectivos incluem a formulação de estratégias para o desenvolvimento dos sistemas de cursos de água partilhados, e o seguimento da execução do desenvolvimento integrado dos recursos hídricos, constituiria um passo importante no sentido de atingir o objectivo global do SADC de conseguir criar uma economia regional integrada para benefício de todos os Estados membros.

A outra razão de se querer harmonizar as leis nacionais provem sem dúvida da diferença existente entre os Estados membros relativamente ao seu passado colonial e, por conseguinte, aos seus sistemas jurídicos. Alguns países da região têm uma herança colonial britânica (como, por exemplo, a Zâmbia, o Malawi, o Botsuana, o Lesoto). Outros têm uma herança francesa (por exemplo, as Seychelles e Maurício) ou portuguesa (por exemplo, Angola e Moçambique). Há ainda outros países que têm um passado de colonos que neles se estabeleceram (por exemplo, o Zimbabué e a África do Sul). E, recentemente, um país com uma herança colonial belga (a República Democrática do Congo) aderiu ao agrupamento regional. Com uma experiência colonial tão variada, é natural que as bases e justificações das leis nacionais dos Estados membros, assim como a finalidade das leis e dos interesses que elas se destinam a atender, sejam diferentes. Na nova época na qual se encontram actualmente esses países, que pertencem agora a uma comunidade regional que procura conseguir uma economia regional mais integrada, a qual por seu turno requer a gestão e o desenvolvimento integrados dos recursos hídricos partilhados, as leis que regem a distribuição, a utilização, a conservação e o controlo desses recursos nos

⁵ Por outras palavras, nos casos nos quais houver incompatibilidade, a disposição do Protocolo prevalecerá.

respectivos países devem ser harmonizadas com o Protocolo regional do qual eles são signatários.

6. Disposições Específicas que Requerem a Harmonização com o Protocolo

As disposições específicas das legislações nacionais que deveriam ser harmonizadas com o Protocolo são aquelas que dizem respeito a:

- a) a utilização equitativa do sistema de cursos de água;
- b) a recolha, a análise, o arquivamento e a disseminação ou troca de informações relacionadas com o curso de água, susceptíveis de afectar o regime hidrológico ou hidro-meteorológico do curso de água;
- c) a protecção ou conservação de um curso de água e do ambiente em geral;
- d) o requerimento e a concessão de direitos à água, tais como, o direito de efectuar descargas de resíduos num curso de água;
- e) o controlo da poluição da água;
- f) o controlo das plantas e espécies aquáticas;
- g) os sistemas de distribuição de água e a segurança das barragens;
- h) a avaliação de impacte ambiental da água relacionada com os projectos de desenvolvimento no interior de um sistema de cursos de água partilhados;
- i) a regulação das correntes e da drenagem;
- j) a minoração das inundações e das secas;
- k) o estabelecimento de centrais hidroeléctricas e a geração de energia hidroeléctrica;
- l) o uso de água para fins não domésticos;
- m) o controlo da desflorestação ao longo dos cursos de água, da erosão dos solos, e da sedimentação; e
- n) as transgressões e as penalizações.

7. Actividades Específicas Necessárias para Harmonizar as Leis Nacionais com o Protocolo do SADC Relativo aos Sistemas de Cursos de Água Partilhados

Se bem que o Protocolo do SADC sobre os Sistemas de Cursos de Água Partilhados tenha sido ratificado pelos dois terços necessários dos Estados membros, a sua execução continua a ser constrangida por conflitos ou incompatibilidade, reais ou potenciais, entre as leis, as práticas e os regulamentos nacionais relacionados com a água e os recursos hídricos conexos, por um lado, e o Protocolo, por outro lado.

Por essa razão, o WSCU e a USAIDD/RSCA constataram que era necessário aplanar o caminho para a execução do Protocolo, contratando consultores para realizar as actividades necessárias para harmonizar as leis nacionais com o Protocolo. Os Termos de Referência para essas consultorias são os seguintes:

1. "Auditoria" das Legislações Nacionais

- a) Efectuar uma "auditoria" das legislações nacionais, coligindo e examinando as leis nacionais, que dizem respeito à água e ao ambiente, de todos os Estados membros do SADC, assim como as leis nacionais conexas, como a legislação sobre os sistemas de distribuição de água, a energia hidroeléctrica, a navegação, as pescas e a irrigação. Comparar as disposições dessa legislação com as do Protocolo.
- b) Coligir e examinar também os acordos em vigor sobre as bacias fluviais conjuntas, e quaisquer outros acordos bilaterais e multilaterais da região sobre a utilização dos cursos de água comuns, e compará-los com o Protocolo.

A finalidade de examinar as legislações nacionais e os acordos bilaterais e multilaterais será de identificar as disposições do Protocolo (e os seus objectivos e implicações) que não estão reflectidas nas leis nacionais, ou que são tratadas de uma maneira diferente. Quando a legislação nacional não se pronunciar sobre as disposições do Protocolo, ou tratar o assunto de uma maneira diferente, o consultor terá que determinar se é necessário alterar essa legislação para assegurar que seja compatível com o Protocolo e facilitar as disposições do mesmo a nível nacional.

2. Estabelecer ideias e práticas relativas à gestão dos cursos de água partilhados e a posição do Protocolo na gestão dos recursos hídricos

- a) Durante a colecta e análise das legislações nacionais, dos acordos sobre as bacias fluviais conjuntas e de outros acordos bilaterais e multilaterais da região que tratam da utilização dos cursos de água partilhados e das bacias fluviais, os consultores irão entrevistar funcionários superiores nos Departamentos ou Ministérios dos Assuntos Hídricos e dos Assuntos Jurídicos em cada país para

averiguar se existem acordos informais entre os países sobre a utilização dos cursos de água partilhados, e para comparar esses acordos com o Protocolo.

- b) Os consultores também usarão esse processo de entrevistas para saber qual é a percepção que os países têm do Protocolo em relação às suas leis nacionais, e aos acordos em vigor sobre bacias fluviais conjuntas e outros acordos bilaterais e multilaterais da Região dos quais eles são partes, a fim de saber claramente se os Estados membros pensam ou não que é possível executar o Protocolo, e o que é necessário fazer para que ele possa ser executado.

3. Analisar as tentativas anteriores de harmonizar as legislações nacionais com os pactos regionais que regem os sistemas de cursos de água partilhados, especialmente na Bacia do Rio Zambeze

Averiguar quais foram os ensinamentos aprendidos com a harmonização das leis nacionais entre os países que partilham uma ou mais bacias fluviais, prestando uma atenção especial à experiência obtida pelos países situados na Bacia do Rio Zambeze, e aproveitando esses ensinamentos para o trabalho a realizar com vista a harmonizar as leis nacionais na região do SADC com o Protocolo.

4. Identificar as leis que terão que ser alteradas

- a) Durante a realização das entrevistas (ver #2 acima) e da análise comparativa das legislações nacionais com o Protocolo, serão identificadas as leis nacionais e as disposições das mesmas, que são pertinentes à gestão dos sistemas de cursos de água que são partilhados por dois ou mais países.
- b) Analisar essas leis e compará-las com o Protocolo, identificando as incongruências e incompatibilidades, assim como as leis nacionais que impedem directamente a execução do Protocolo ou alguma parte dele, e isolar todas essas disposições a fim de recomendar que sejam alteradas ou retiradas das leis nacionais.

5. Analisar as tentativas anteriores de harmonizar a legislação nacional com o Protocolo sobre Energia do SADC

Obter desse trabalho o conhecimento e a compreensão das abordagens poderão ser usadas na formulação de um programa destinado a harmonizar as legislações nacionais com o Protocolo sobre os Sistemas de Cursos de Água Partilhados.

6. Elaborar um relatório preliminar

- a) Elaborar um relatório preliminar que indique as deficiências das legislações nacionais sobre a gestão dos cursos de água partilhados, concentrando-se nas diferenças, incongruências e incompatibilidades que existem, por um lado, entre as leis nacionais, os acordos sobre as bacias fluviais conjuntas e os acordos bilaterais e multilaterais e, por outro lado, o Protocolo, as quais dificultam a

execução do Protocolo. O relatório deveria expor, quando necessário, opções para harmonizar as legislações nacionais com o Protocolo, especificando detalhadamente que instituições terão que tomar medidas para assegurar a harmonização.

- b) O relatório deveria recomendar que deveria ser feito com respeito a cada lei nacional, acordo de bacia fluvial conjunta, acordo bilateral e multilateral da região, o qual (1) trata dos sistemas de cursos de água partilhados, e (2) estão em conflito ou desacordo com o Protocolo de maneira a impedir a execução do Protocolo. Adicionalmente, nos casos nos quais, na opinião dos consultores, será necessário redigir uma nova legislação a nível nacional para facilitar a execução do Protocolo sem impedimentos, o relatório preliminar recomendará também essas medidas, indicando as razões pelas quais essa legislação é necessária. O relatório deveria ainda identificar os casos nos quais a legislação nacional está em conformidade com o Protocolo, que poderão servir de modelo para conceber as abordagens destinadas a resolver os problemas de incongruência e incompatibilidade que existirem.

7. Preparar, conjuntamente com o SADC/WSCU, um curso prático de juristas especializados e autoridades políticas para discutir sobre o relatório preliminar

As instituições que deveriam participar neste curso prático deveriam ser as seguintes:

- a) a Unidade de Coordenação do Sector Hídrico do SADC (WSCU), na Presidência;
- b) o Sector de Gestão Fundiária e Ambiental do SADC (ELMS)
- c) os departamentos governamentais ou ministérios dos assuntos hídricos;
- d) os departamentos governamentais ou ministérios responsáveis pela gestão ambiental; e
- e) os departamentos governamentais ou ministérios dos assuntos jurídicos;

8. Efectuar a revisão do relatório, incorporando as recomendações formuladas na reunião de juristas especializados e de autoridades políticas

9. Organizar, conjuntamente com o SADC/WSCU, uma reunião de bases mais amplas para as partes interessadas para estas discutirem sobre o relatório revisto e decidirem as acções a emprender

Para harmonizar as leis nacionais, os acordos sobre as bacias fluviais conjuntas e os acordos bilaterais e multilaterais da região que tratam da utilização dos cursos de água partilhados com o Protocolo. Este curso prático deverá ter a participação de:

- a) o Secretariado do SADC;
- b) o SADC/WSCU (o qual convocará, patrocinará ou presidirá o curso prático);
- c) o SADC-ELMS;
- d) a USAID/RCSA (como observador);
- e) o PNUD (como observador);
- f) representantes dos ministérios e dos departamentos governamentais dos recursos hídricos;
- g) juristas especializados governamentais;
- h) autoridades políticas;
- i) representantes das comissões de bacias fluviais conjuntas; e
- j) representantes do GWP-SATAC.

10. Elaborar um relatório final que leve em consideração e, se apropriado, reflecta as recomendações formuladas na reunião de trabalho das partes interessadas

A estrutura deste relatório será muito semelhante à do relatório preliminar (TR #6 acima).

8. Qualificações da Equipa Encarregada de Pôr em Prática os Termos de Referência

1. Especialista Internacional em Direito dos Recursos Hídricos (Chefe da Equipa)

Pessoa que tenha um Doutoramento em Direito nos EUA (JD) ou uma Licenciatura em Direito (LL.B.). Se o curso foi tirado no Reino Unido ou na Europa, ou num país no qual a formação em direito é semelhante ao sistema britânico ou europeu, será requerido um Doutoramento em Direito Internacional dos Recursos Hídricos. Em qualquer dos casos, o/a candidato/a deverá ter pelo menos dez (10) anos de experiência na harmonização das leis dos recursos hídricos entre dois ou mais países que compartilham um curso de água ou uma bacia fluvial. O/A candidato/a também deverá ter trabalhado com pessoas noutras áreas relacionadas com os recursos hídricos, e deve ser muito competente em matéria de comunicação, interpessoal e em geral. O/A candidato/a deve estar muito motivado/a e ter uma capacidade superior para liderar.

Será evidentemente uma vantagem se o/a candidato/a tiver, por um lado, um conhecimento prévio das leis da água nacionais dos Estados membros do SADC e, por outro lado, do Protocolo do SADC sobre os Sistemas de Cursos de Água Partilhados.

O/A candidato/a poderá ser ou não oriundo/a da região do SADC. O conhecimento de português e francês como línguas de trabalho será uma vantagem adicional.

2. Especialista em Legislação

Um jurista com um diploma de mestrado ou de licenciatura. Para aqueles que tiverem um mestrado, serão requeridos pelo menos cinco (5) anos de experiência em análise legislativa, de preferência em análise da legislação dos recursos hídricos. Para aqueles que tiverem uma licenciatura, serão requeridos pelo menos sete (7) anos de experiência em análise da legislação dos recursos hídricos. Será evidentemente uma vantagem ter conhecimento e experiência na análise das legislações da água nacionais dos países do SADC. Se a formação foi obtida nos EUA, um diploma de JD ou de LL.B. poderá substituir um diploma de mestrado.

É essencial ter um conhecimento cabal do Protocolo do SADC sobre os Sistemas de Cursos de Água Partilhados. O/A candidato/a deve ter iniciativa e ser capaz de trabalhar bem e à vontade numa situação de equipa. O/A candidato/a será cidadão ou residente permanente de um país do SADC. O conhecimento de português e francês como línguas de trabalho será uma vantagem adicional.

3. Especialista em Recursos Hídricos

O/A candidato/a deverá ter pelo menos um diploma de mestrado numa área relacionada com os recursos hídricos, e não menos de cinco (5) anos de experiência pertinente. Ele/a deve ter iniciativa, ser capaz de trabalhar efectivamente num enquadramento inter-disciplinar de Gestão Integrada de Recursos Hídricos. Ele/a terá uma grande capacidade de relacionamento e, idealmente, já terá trabalhado ou estado em contacto com pessoas que trabalham no sector hídrico do SADC, com as quais já terá boas relações, assim como com as principais partes interessadas no sector hídrico da região. O/A candidato/a será cidadão ou residente permanente de um país do SADC. O conhecimento de português e francês como línguas de trabalho será uma vantagem adicional.

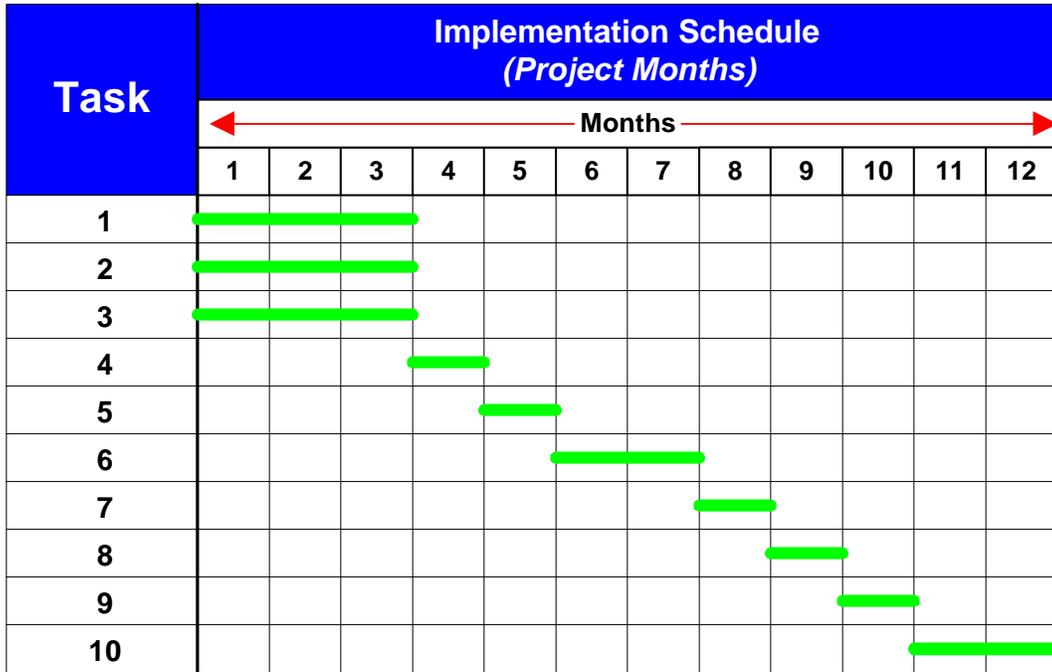
9. Requisitos Temporais e Calendário

- a) **Tarefas 1, 2 e 3:** Três meses
- b) **Tarefa 4:** Um mês
- c) **Tarefa 5:** Um mês
- d) **Tarefa 6:** Dois meses
- e) **Tarefa 7:** Um mês
- f) **Tarefa 8:** Um mês
- g) **Tarefa 9:** Um mês
- h) **Tarefa 10:** Dois meses

Tudo considerado, o projecto será concluído no prazo de um ano.

Quadro 1: Cronologia

Exhibit 1: Time Line



TRANSLATION OF THE ABOVE

Calendário da Execução (Meses do Projecto)

Tarefa ----- Meses -----

Apêndice A: Nível de Esforço

DOTAÇÃO DE PESSOAL E MESES-PESSOA	
ACTIVIDADE No. 1	
Especialista em Direito Internacional dos Recursos Hídricos	1.5 Meses-pessoa
Especialista em Legislação	1.5 Meses-pessoa
Perito em Recursos Hídricos	
Auxiliares de Investigações	2 Meses-pessoa
ACTIVIDADE No. 2	
Especialista em Direito Internacional dos Recursos Hídricos	1 Mês-Pessoa
Especialista em Legislação	1 Mês-Pessoa
Perito em Recursos Hídricos	1 Mês-Pessoa
Pessoal de Apoio	1 Mês-Pessoa
ACTIVIDADE No. 3	
Especialista em Direito Internacional dos Recursos Hídricos	15 Dias-Pessoa
Especialista em Legislação	15 Dias-Pessoa
Perito em Recursos Hídricos	10 Dias-Pessoa
ACTIVIDADE No. 4	
Especialista em Direito Internacional dos Recursos Hídricos	1 Dia-Pessoa
Especialista em Legislação	1 Dia-Pessoa
Perito em Recursos Hídricos	
ACTIVIDADE No. 5	
Especialista em Direito Internacional dos Recursos Hídricos	
Especialista em Legislação	1 Mês-Pessoa
Perito em Recursos Hídricos	
ACTIVIDADE No. 6	
Especialista em Direito Internacional dos Recursos Hídricos	2 Meses-Pessoa
Especialista em Legislação	2 Meses-Pessoa
Perito em Recursos Hídricos	1.5 Meses-Pessoa

DOTAÇÃO DE PESSOAL E MESES-PESSOA	
ACTIVIDADE No. 7	
Especialista em Direito Internacional dos Recursos Hídricos	1 Mês-Pessoa
Especialista em Legislação	
Perito em Recursos Hídricos	
Pessoal de Apoio	2 Meses-Pessoa
ACTIVIDADE No. 8	
Especialista em Direito Internacional dos Recursos Hídricos	1 Mês-pessoa
Especialista em Legislação	10 Dias-pessoa
Perito em Recursos Hídricos	10 Dias-pessoa
ACTIVIDADE No. 9	
Especialista em Direito Internacional dos Recursos Hídricos	1 Mês-pessoa
Especialista em Legislação	
Perito em Recursos Hídricos	
Pessoal de Apoio	2 Meses-Pessoa
ACTIVIDADE No. 10	
Especialista em Direito Internacional dos Recursos Hídricos	1 Mês-pessoa
Especialista em Legislação	15 Dias-Pessoa
Perito em Recursos Hídricos	10 Dias-Pessoa