

O COMPARTILHAMENTO DAS ÁGUAS TRANSFRONTEIRIÇAS SUPERFICIAIS: um subsistema da ordem ambiental internacional¹

Sinval Neves Santos, aluno do Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana da USP, bolsista do Fundo Ryoichi Sasakawa.

sneves@usp.br

Resumo

Por meio da análise de conferências e convenções ambientais, o geógrafo Wagner Ribeiro constatou que acompanhamos a construção de uma ordem ambiental internacional (OAI). Essa seria um subsistema do sistema internacional aroniano, na qual os Estados atuariam segundo seus interesses nacionais, buscando salvaguardar sua soberania perante tais negociações.

Partindo dessa premissa, nosso trabalho abordará a questão do compartilhamento das *águas transfronteiriças superficiais*, que será entendida como um subsistema interno da OAI. Demonstraremos a natureza e complexidade dos desafios e disputas que envolvem a gestão internacional desse recurso vital. Ressaltaremos que tamanha complexidade é resultado, em grande medida, dos desajustes existentes entre os limites territoriais dos processos naturais e sociais envolvidos (nos referimos à dinâmica de funcionamento das bacias hidrográficas e à construção sócio – espacial das fronteiras dos Estados).

Em particular, analisaremos as negociações em torno da *Convenção sobre o Direito das Utilizações dos Cursos d'Água Internacionais para Fins Distintos da Navegação*, adotada pela Assembléia Geral das Nações Unidas em 1997. Apresentaremos evidências de que a defesa da soberania e dos interesses nacionais também têm prevalecido nessa rodada da OAI.

Palavras-chave: águas transfronteiriças, ordem ambiental internacional, Convenções ambientais.

Apresentação

Apesar de ainda não ter alcançado sua devida prioridade nas análises das relações internacionais, a questão do compartilhamento das *águas transfronteiriças superficiais* (ATS) possui grande importância para a maioria dos países, já que cerca de ¾ das

¹ Versão final do artigo que será apresentado no 2º Encontro Anual da ANPPAS (abril/2004).

unidades políticas do globo possuem seus territórios em bacias hidrográficas internacionais. Como agravante, muitos desses Estados já sofrem, ou sofrerão em médio prazo, com cenários de privação hídrica.

Sendo assim, é previsível um crescente acirramento das disputas pelas *ATS*, gerando preocupações que justificam a urgência e relevância de estudos que tratem da gestão dos recursos hídricos compartilhados internacionalmente, especialmente análises que contemplem de maneira totalizante os processos naturais e sociais envolvidos na questão.

Neste artigo, pretendemos trazer uma contribuição à tarefa proposta acima. Analisaremos o compartilhamento das *ATS*, enfatizando como os aspectos geográficos e políticos acarretam em dificuldades para regulamentação da questão em escala global. Em especial, enfocaremos as iniciativas de implementação da *Convenção das Nações Unidas sobre o Direito das Utilizações dos Cursos d'Água Internacionais para Fins Distintos da Navegação* ou, como passaremos a denominá-la, *Convenção sobre Cursos d'Água Internacionais (CCAI)*.

Considerando-se que, essa negociação será abordada como um dos inúmeros subsistemas internos da ordem ambiental internacional (OAI), iniciaremos definindo essa concepção teórica.

A Ordem Ambiental Internacional

A análise da questão ambiental nas relações internacionais teve uma abordagem inédita no trabalho de Wagner Ribeiro (RIBEIRO, 2001a). Utilizando um arcabouço teórico fundamentado na geografia e na ciência política, o autor examinou tratados e conferências sobre o tema, assim como seus principais desdobramentos, e constatou que acompanhamos a construção de uma OAI.

Partindo dos postulados de Raymond Aron (ARON, 2002), essa ordem é entendida como um sub-sistema específico do sistema internacional, com características de um sistema heterogêneo e multipolar. Na verdade, no interior da OAI são identificados vários sub-sistemas, um para cada documento acordado (RIBEIRO, 2001a:35).

Segundo o geógrafo, trata-se de um lento processo, iniciado no início do século XX, quando surgiram as primeiras conferências referentes à restrição da caça em colônias africanas, que tomou nova dimensão nas últimas décadas. Essa valorização do tema coincide com os avanços científicos sobre processos globais, com a criação do

Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente - PNUMA (1972) e com a realização da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento - CNUMAD (1992).

Esse último evento é considerado o mais importante marco, pois seus documentos² ganharam visibilidade perante a opinião pública, além de fortalecer a temática em outros fóruns internacionais (RIBEIRO 2001a:146). Nesse encontro inter-governamental, também conhecido como Rio-92, buscou-se mais uma vez o estabelecimento de acordos internacionais que regulassem as ações antrópicas no meio ambiente.

O principal objetivo da OAI seria:

regular as ações humanas em escala internacional para evitar que as condições de habitabilidade humana no planeta sejam perdidas e/ou regular as relações hegemônicas do capitalismo internacional entre as partes envolvidas em cada questão que é trazida à discussão (RIBEIRO, 2001b:1).

Nesse processo dois conceitos são identificados como centrais, já que permeiam as principais discussões ambientais internacionais das últimas décadas. São eles: (1) a noção de desenvolvimento sustentável, que prega a necessidade de regular o uso dos recursos naturais por meio do emprego de técnicas de manejo ambiental, combate ao desperdício e à poluição e (2) o preceito da segurança ambiental global, que nos remete à ameaça da impossibilidade da reprodução de vida na Terra.

O autor afirma que apesar de tais preceitos serem aceitos pelos principais Estados envolvidos, seus representantes têm tomado suas decisões segundo seus interesses nacionais frente a cada sub-sistema interno da OAI. Assim, os Estados têm adotado atitudes políticas distintas para cada situação, salvaguardando sua soberania. Em suas próprias palavras:

em que pese o reconhecimento destas duas premissas [segurança ambiental global e desenvolvimento sustentável] e de que elas envolvem a promoção de ajustes globais, nos quais os vários atores do sistema internacional certamente devem contribuir para que metas comuns sejam alcançadas, os países, principais interlocutores na ordem ambiental internacional, por meio dos seus negociadores, têm procurado

² Na CNUMAD foram elaboradas duas Convenções internacionais, uma tratando das mudanças climáticas globais e outra da necessidade de manutenção da biodiversidade. Além de duas Declarações: a do Rio e a de Florestas, tratam-se de cartas de princípios pela preservação da vida na Terra e das florestas, respectivamente. Outro documento produzido foi a Agenda XXI, que é um plano de ação, dividido em 40 capítulos, que visa mitigar os problemas ambientais globais.

salvaguardar o interesse nacional. Agindo desta forma, transformam as preocupações com sustentabilidade do sistema econômico hegemônico e a possibilidade de que ele nos encaminhe para uma situação de risco em mera retórica. (RIBEIRO, 2001b:2).

Em muitos casos, as polêmicas e dúvidas científicas sobre a real repercussão de determinados impactos ambientais servem de argumento para decisões que, na verdade, buscam manter posições hegemônicas e/ou conquistar novas oportunidades no sistema internacional. Concluimos, então, que nessas situações o princípio da precaução³ é ignorado.

Essa última constatação pode ser ilustrada com a decisão de George W. Bush (tomada em março de 2001) de resguardar os EUA dos compromissos de redução de emissão de gases estufa, firmados pelo Protocolo de Kyoto, no ano de 1997. Decisão que foi tomada sob o pretexto de que não há convicção científica das relações entre a emissão de CO₂ e o aquecimento global, mas na verdade, isenta o maior responsável pela emissão do principal gás estufa do ônus econômico de buscar fontes energéticas mais limpas.

Ribeiro entende que as atitudes dos Estados que muitas vezes não assinam ou não ratificam os documentos, sempre defendendo seus interesses nacionais, são posturas próprias do realismo político, de acordo com o exposto por Hans Morgenthau. Segundo esse autor: “o realismo admite que a idéia de interesse é realmente a essência da política e que não é afetada pelas condições de tempo e lugar” (MORGENTHAU, 1973:5, apud RIBEIRO, 2001a:18).

O pensador alemão explicita a lógica que nos ajuda compreender as contradições entre o discurso retórico de certos Estados que expressam preocupações ambientais e suas atitudes efetivas:

Realismo sustenta que princípios morais universais não podem ser aplicados às ações dos estados em sua formulação universal abstrata, mas que eles devem ser filtrados por circunstâncias concretas de tempo e lugar (MORGENTHAU, 1973:10).

³ Para proteger o ambiente, a abordagem preventiva deve ser amplamente aplicada pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaças de dano sério ou irreversível, a ausência de plena certeza científica não deve ser utilizada como razão para o adiamento de medidas de custo efetivo para evitar a degradação ambiental (Princípio 15, Declaração do Rio; apud SACHS, 1993:101).

Porém, o geógrafo ressalta que nem todas as evidências apontadas na formulação teórica de Morgenthau são observadas na OAI. A importância do poder militar, por exemplo, não se confirma, já que:

o direito de dispor de armas e do exercício da força - instrumento de ação dos Estados e entre Estados - fica restrito quando se formulam instrumentos mais amplos de discussão, como as Conferências internacionais (RIBEIRO, 2001a:37).

Por isso, até países inexpressivos militarmente têm adotado a defesa de seus interesses nacionais como base de ação política nos mecanismos da OAI.

Mas apesar da predominância do realismo político em suas esferas de decisão, a OAI é extremamente complexa para ser explicada com uma única matriz teórica. Por isso, Ribeiro incorpora à sua concepção a teoria da interdependência; proposta inicialmente por Joseph Nye e Robert Keohane (NYE e KEOHANE, 1973) e reafirmada por Theodore Columbus (COLUMBUS, 1986); especialmente pelo fato dessa reconhecer a atuação de agentes não estatais no sistema internacional, como Organizações Não Governamentais (ONG's) e empresas transnacionais.

Mesmo demonstrando as dificuldades na busca efetiva da sustentabilidade e da segurança ambiental internacional, o geógrafo conclui afirmando que não é preciso desanimar, pois avanços foram conquistados. Nesse sentido, argumenta:

os subsistemas da ordem internacional ambiental configurados nos diversos temas que são discutidos em seu interior, estão incorporando cada vez mais participantes. As convenções internacionais têm mais participantes que outras realizadas nas décadas de 1970 e 1980. Outro aspecto que podemos observar (...) é o fato de os documentos pós CNUMAD entrarem em funcionamento mais rápido que os demais destacados (RIBEIRO, 2001a:146).

Podemos apontar as decisões dos países membros da União Européia (UE) e do Japão, que ratificaram os compromissos firmados pelo Protocolo de Kyoto, para confirmar tais avanços e reforçar as esperanças daqueles que compartilham dessa visão otimista.

A geopolítica do compartilhamento das *ATS*

A gestão internacional dos recursos hídricos é, sem sombra de dúvida, uma das mais relevantes temáticas internas da OAI. Afinal, o assunto envolve uma fonte vital para a manutenção da vida e para o desenvolvimento sócio-econômico que, atualmente, causa

grandes preocupações em todos os quadrantes do globo. De acordo com o *Global Environment Outlook 3* (GEO-3), em meados dos anos 90, cerca de 80 países - que abrigavam 40 por cento da população mundial - já sofriam de graves problemas de escassez de água (UNEP, 2002:150).

Considerável parcela desses escassos recursos drena bacias hidrográficas compartilhadas, concentrando-se em lagos e rios internacionais (sendo que esses podem ser sucessivos ou fronteiriços), daí a importância crucial que questão do compartilhamento das *ATS* possui para um expressivo número de Estados. Segundo o *World Water Development Report (WWDR)*, atualmente existem 263 bacias internacionais e 145 Estados que possuem seus territórios nessas bacias. Desse universo, 21 Estados encontram-se totalmente inseridos em bacias hidrográficas compartilhadas, enquanto outros 12 têm mais de 95 por cento de sua área dentro de uma ou mais bacias com essa particularidade geográfica (UNESCO, 2003:303).

O Brasil, para ficarmos com um exemplo próximo, possui cerca de 60 por cento de seu território coincidindo com bacias hidrográficas transfronteiriças, uma vez que é drenado por duas das cinco maiores do globo (Amazônica e Platina), além de outras sete de dimensões pouco expressivas⁴ (cf UNESCO, 2003:310-311).

A utilização compartilhada das *ATS* traz consigo distintos tipos de concorrências, um relacionado aos diferentes usos possíveis (abastecimento público, irrigação, geração de energia, navegação e pesca) e outro envolvendo os diversos usuários (regiões administrativas ou Estados nacionais).

As dificuldades iniciam-se a medida em que os distintos usos tornam-se concorrentes entre si e agravam-se em função da dinâmica própria de uma bacia hidrográfica. Considerando-se que o fluxo de sua rede é determinado por gravidade, os impactos gerados à montante repercutirão necessariamente na qualidade e/ou quantidade das águas à jusante. Menos freqüentemente, determinados usos também produzem impactos em trechos à montante. No *QUADRO I* sintetizamos os impactos ambientais mais comuns em um sistema hidrográfico, destacando os trechos da rede que são afetados.

É pertinente lembrarmos que muitos desses impactos ambientais apontados vêm acompanhados de impactos sociais, ou sócio-ambientais, como por exemplo: alterações

⁴ Nos referimos as seguintes bacias: Chuy, Corantijn, Essequibo, Lagoa Mirim, Maroni, Oiapoque e Orinoco.

em atividades econômicas e usos tradicionais da terra, perdas de heranças históricas e culturais, efeitos sociais de migrações, problemas de saúde pública, entre outros.

QUADRO I

PRINCIPAIS IMPACTOS AMBIENTAIS EM SISTEMAS HIDROGRÁFICOS			
Atividade	Impacto Potencial	1	2
Uso público	Diminuição do volume, devido a bombeamentos intensivos para abastecimento público		X
	Contaminação/poluição, devido a descargas de esgotos domésticos e resíduos sólidos		X
Uso industrial	Diminuição do volume, devido a bombeamentos intensivos para suprimento de demandas industriais		X
	Poluição/contaminação, devido a descargas de efluentes e resíduos sólidos		X
Uso agrícola	Diminuição do volume, devido a bombeamentos intensivos para irrigação		X
	Poluição/contaminação, devido a utilização de agrotóxicos		X
Uso navegacional	Poluição difusa, devido ao tráfego de embarcações		X
	Contaminação/poluição, devido a acidentes envolvendo de vazamento de cargas		X
	Alteração na velocidade e volume, devido a obras hidráulicas necessárias para funcionamento de uma hidrovía		X
Uso energético	Alteração do regime de vazão, devido a construção de barragens		X
	Influência na migração dos peixes, devido a construção de barragens	X	X
	Alterações na fauna, devido alteração na migração de peixes	X	X
	Perda de água, devido ao aumento da evaporação nas represas	X	X
	Inundação de águas agricultáveis	X	
1= à montante		2=à jusante	

O fato dos divisores de água - que delimitam as bacias hidrográficas - raramente corresponderem às fronteiras dos Estados nacionais potencializa a complexidade da questão, tornando-a transnacional. O maior agravante é que, diferentemente das bacias hidrográficas exclusivamente nacionais, as *ATS* encontram-se submetidas à soberania territorial de dois ou mais países, possuidores de distintos interesses, muitas vezes conflitantes.

Como podemos concluir a partir do *QUADRO I*, são os Estados ribeirinhos situados rio abaixo os maiores prejudicados nesses compartilhamentos. Geralmente, partem deles as principais queixas, pois estão sujeitos aos reflexos dos tipos de uso e ocupação do território à montante e dependem de decisões externas à sua soberania.

Com isso, evidencia-se a importância de um elemento clássico da geografia política: o conceito de *posição geográfica*, aliás, pouco valorizado nos dias atuais. Friedrich Ratzel, pioneiro na sistematização desse ramo do saber geográfico, definia a *posição (lage)* nas relações entre o espaço do Estado e o meio circundante.

O geógrafo alemão defendia que atributos “como a extensão, a posição e a configuração dos territórios fornecem os elementos para avaliar a vida dos povos aos quais estes pertencem” (RATZEL, 1914; in: MORAES, 1990:102). Acrescentamos que além da vida dos povos - que vivem no interior de fronteiras estatais – tais atributos também são importantes para analisar as relações entre os Estados. Como podemos concluir, a *posição geográfica* apresenta-se como um dos principais fatores territoriais que definem eventuais vantagens e desvantagens nos casos de compartilhamento das *ATS*.

Autores contemporâneos também reforçam nossa convicção quanto à relevância da *posição geográfica* na interpretação das relações internacionais hodiernas, desde que sejam evitados determinismos simplistas. Claude Raffestin defende que atributos como: dimensão, forma e posição sejam analisadas como códigos sintáticos do território e reconhece que as estratégias dos diferentes Estados ao longo da história foram marcadas por um ou outro desses elementos sintáticos (RAFFESTIN, 1993:23).

Segundo o geógrafo francês esses códigos sintáticos, acompanhados de um saber-ver “geométrico”, permitem “denotar, se utilizados com prudência, a teoria e a prática das diferentes políticas territoriais, em ligação com a concepção estratégica própria de cada Estado” (RAFFESTIN, 1993:24-25). Da mesma forma, defendemos que a avaliação de tais códigos sintáticos, em especial a *posição*, mostra-se fundamental nas análises sobre o compartilhamento das *ATS*.

Considerando a importância política, econômica e social dos recursos hídricos e o funcionamento de tais sistemas hidrográficos que ignoram as distintas jurisdições, a questão do compartilhamento das *ATS* apresenta um elevado valor estratégico e configura-se como uma das mais delicadas nas relações geopolíticas interestatais.

Mesmo muito antes do surgimento do Estado moderno, as disputas pelo controle da água já eram uma prioridade geopolítica dos mais diversos grupos sociais. Aldo

Rebouças nos lembra que desde os primórdios das civilizações antigas, a apropriação das fontes de água representava um importante instrumento de poder. Exemplifica com casos como o da Mesopotâmia, onde o controle dos rios, para dominação dos povos que habitavam setores hidrográficos à jusante foi praticado desde 4 mil aC; como o do Nilo, cujo controle das inundações foi a base do poder da civilização Egípcia, desde 3,4 mil aC; ou como os dos vales do Indo e do Amarelo, em que a utilização da água como forma de poder era feita por intermédio de obras para o controle de enchentes, irrigação e abastecimento, desde 3 mil aC; entre outros (REBOUÇAS, 1999:17-19).

Constatamos que o transcorrer dos milênios não reduziu a importância geopolítica do controle dos recursos hídricos, ao contrário, acreditamos que a crescente escassez potencializa tal relevância. Evidentemente, na maioria dos casos mudaram as formas de gestão e compartilhamento das *ATS*. Em tempos recentes essa questão estratégica, agora envolvendo Estados soberanos, apresenta duas de vias de desdobramento: (1) por negociações e ações cooperativas ou (2) por meio da defesa unilateral dos interesses nacionais, gerando um cenário de conflito, em escala regional.

Apesar do potencial conflitivo envolvido em tais disputas, temos assistido a prevalência do recurso da cooperação internacional. Estudos demonstram que, nos últimos 50 anos, foram registradas 1.228 ações cooperativas, frente a 507 casos envolvendo algum tipo de conflito, porém sem a ocorrência de guerras formais. Nesse mesmo período, foram firmados cerca de 200 tratados referentes a cursos d'água internacionais (UNESCO, 2003:312).

Os fatores que determinam o tipo de desdobramento são os mais diversos e complexos e possuem uma natureza essencialmente geográfica e política. Em sua raiz, a questão envolve atributos territoriais relacionados com a demanda e oferta da água dentro de determinada bacia hidrográfica compartilhada, sendo que as maiores dificuldades surgem nos cenários de escassez. Além disso, o contexto geopolítico regional mostra-se crucial, aqueles Estados ribeirinhos que possuem um histórico recente de cooperação e/ou integração tendem a reproduzir esse comportamento na gestão das *ATS*, enquanto o risco de conflitos violentos normalmente ocorre entre Estados que já apresentam um determinado grau de hostilidade.

Peter Gleick aponta quatro indicadores que devem se analisados para se estimar a vulnerabilidade de um Estado quanto a conflitos pelo compartilhamento das *ATS*: (1) relação entre demanda e disponibilidade de água; (2) aumento da população; (3) grau de compartilhamento das fontes hídricas ou relação entre o abastecimento interno e

externo; (4) dependência da hidroeletricidade como fonte energética (GLEICK, 1994:97-100). Esses indicadores são reflexos dos mais variados fatores naturais, sociais e econômicos que se sintetizam no território.

Já o *WWDR* cita os seguintes indicadores de conflito potencial, relacionados a esse tipo de compartilhamento:

1. bacias internacionalizadas que incluem estruturas de gestão de países que conquistaram sua independência recentemente;
2. bacias onde elaboraram-se projetos unilaterais e onde os regimes políticos não tem feito nenhum esforço de cooperação;
3. bacias onde os governos são hostis a respeito de questões não relacionadas com a água (UNESCO, 2003:320).

As situações apontadas pelo *WWDR* ilustram com clareza a importância que as variáveis políticas possuem nessa questão. Acrescentando-se os fatores territoriais já expostos, temos uma questão essencialmente geopolítica.

Mas não é só em casos conflitivos que as variáveis geopolíticas são determinantes. Ao analisarmos as negociações e ações cooperativas referentes ao compartilhamento das *ATS*, incluindo as tentativas de regulamentação, também constatamos que os atributos político-territoriais são decisivos nas posturas dos Estados envolvidos.

As iniciativas de regulamentação do compartilhamento das *ATS*

Ao abordar os aspectos jurídicos envolvidos na questão, Guido Soares considera a regulamentação da gestão dos rios internacionais como um capítulo bastante complexo no Direito Internacional do Meio Ambiente.

O jurista também esclarece que foi no século XX, que as utilizações desses cursos d'água mostraram suas reais dificuldades e contradições. Afinal as funções de delimitação de fronteira e de navegação, principais preocupações dos Estados até então, foram contrapostas a outras necessidades, como a construção de grandes barragens para geração de eletricidade e as crescentes demandas de água potável (SOARES, 2002:421). Acrescentamos que também foi nesse século que a modernização da agricultura, transformou essa atividade na maior consumidora de água, pois atualmente ela é responsável por cerca de 70 por cento do consumo mundial.

Como reflexo dessa nova realidade, observa-se uma significativa evolução na abordagem do Direito Internacional frente às questões referentes aos recursos hídricos,

esse fato pode ser constatado a partir da utilização de conceitos cada vez mais abrangentes. Soares aponta a introdução do conceito de *bacia hidrográfica* em documentos internacionais⁵ como consequência do reconhecimento de que um rio internacional integra um complexo hidrográfico e humano mais amplo do que uma simples via de acesso aquático. Outro avanço citado foi à revolucionária inserção do conceito *águas transfronteiriças*⁶, associado ao de *impactos transfronteiriços*. Suas palavras sobre essas mudanças são as seguintes:

Sem dúvida, a emergência do conceito “água”, como valor supremo que deve ser protegido, é devido ao Direito Internacional do Meio Ambiente, e que tende a sobrepor-se a outros fins na utilização de um rio ou lago internacionais, sobretudo quando se torna um bem escasso, em virtude da perda das suas qualidades dirigidas à satisfação de necessidades imediatas e elementares dos componentes da biosfera, entre os quais se encontra o homem (...) (SOARES, 2001:240).

Do ponto de vista geopolítico, a intensificação dos usos distintos da navegação das *ATS* trouxe significativas modificações na defesa dos interesses dos Estados ribeirinhos. Isto porque, aqueles (situados à montante) que possuíam desvantagens em relação à navegabilidade, passam a ter a vantagem de poder usar o rio para outros fins de acordo com sua vontade, como por exemplo, utilizando-o como vetor para o mar de seus resíduos tóxicos ou intensificando o bombeamento para o abastecimento público, irrigação etc. Conforme demonstramos, nessas situações o ônus sócio-ambiental recai sobre os Estados situados à jusante.

Assim as novas demandas e as crescentes preocupações ambientais, que cresceram ao longo do século XX, tornaram ainda mais complexa e delicada a questão do compartilhamento das *ATS*.

Devido a sua escala geográfica – regional ou sub-regional – o compartilhamento das *ATS* é regulamentado por regimes jurídicos bastante específicos, pois os Tratados sobre a questão são regionais e fechados e por isso submetidos a regras casuísticas de acordo com as particularidades geográficas e políticas dos Estados envolvidos.

Stephen Mc Caffrey esclarece que na maioria dos casos essa regulamentação conjunta é feita por intermédio de Tratados bilaterais, apesar de reconhecer um constante crescimento dos acordos multilaterais. A respeito deles o jurista constata:

⁵ Utilizado pela primeira vez na Convenção e Estatutos Relativos ao Desenvolvimento da Bacia do Tchad, em 1964.

Embora seja difícil generalizar, pode-se dizer com certa confiança que muitos tratados que distribuem quantidade ou qualidade de água entre os estados envolvidos, ou estabelecem mecanismos de manutenção, refletem o princípio de utilização equitativa. (...) O que é equitativo deve ser determinado em cada caso individual, de acordo com todos os fatos e circunstâncias relevantes. Mas a natureza caso-a-caso da determinação não afeta a generalização do princípio. (...) Outra regra básica refletida pela prática dos tratados, embora talvez não tão fortemente, é que um estado não pode, através de suas ações que afetam cursos de água internacionais, prejudicar significativamente outros estados. Especialistas também reconhecem a natureza fundamental dessa regra, embora alguns mantenham que é subordinada ao princípio da utilização equitativa (Mc CAFFREY: 1993:98).

A Convenção sobre Cursos d'Água Internacionais (CCAI)

A única iniciativa para se criar um Tratado de âmbito global, relativo ao compartilhamento das *ATS*, refere-se as negociações em torno da *Convenção sobre Cursos d'Água Internacionais (CCAI)*⁷.

Conforme o Artigo 38 do Estatuto da Corte Internacional de Justiça, trata-se de uma das escassas fontes de lei que governam as relações entre Estados soberanos relacionadas aos recursos hídricos. Apesar de ainda não ter entrado em vigor, ela representa a opinião dos principais especialistas e possui um caráter de referência, já que suas linhas gerais são cada vez mais utilizadas em fóruns internacionais (WWDR, 2003:302-303).

Considerando tais singularidades, entendemos que a análise do processo de implementação dessa Convenção pode oferecer uma relevante contribuição para a compreensão da problemática do compartilhamento das *ATS*.

Após quase três décadas de trabalhos da Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas (CDI), incluindo discussões e negociações, foi apresentado à sua Assembléia Geral o projeto da referida Convenção, que foi adotado em 21 de maio de 1997⁸. A *CCAI* codifica muitos dos princípios considerados essenciais pela comunidade internacional para o gerenciamento compartilhado dos recursos hídricos, incluindo o preceito da *utilização equitativa e razoável*.

⁶ Utilizado pela primeira vez na Convenção sobre a Proteção e Uso dos Cursos d'Água Transfronteiriços e Lagos Internacionais, em 1992.

⁷ A denominação oficial em inglês dessa Convenção é: *Convention on the Law of the Non-navigational Uses of International Watercourses*.

⁸ Por meio da Resolução 51/229.

Em 37 artigos, o documento também fornece regras para guiar Estados em negociações de acordos futuros sobre usos distintos da navegação de cursos d'água internacionais, regulamentando medidas de proteção, conservação e gerenciamento deles. Considerada como uma Convenção-quadro (*framework Convention*), ela endereça questões visando: controle de inundações, qualidade da água, erosão, sedimentação, intrusão de água salgada e introdução de espécies estranhas. Ela não legisla sobre os usos de navegação, exceto quando outros usos afetem a navegação ou sejam por ela afetados. ⁹⁾

Sobre a natureza da *CCAI* Soares afirma:

trata-se de um documento que pretendeu levar ao nível multilateral e universal, na forma de ato cogente, as práticas que já se acham vigentes na imensa maioria dos acordos fluviais e de pesca nas relações bilaterais entre os Estados, e naqueles multilaterais anteriormente citados. Sendo assim, a tarefa da CDI, no que respeita aos rios transfronteiriços e lagos internacionais, foi mais um exercício de suas atribuições de “codificação do Direito Internacional” (...) (SOARES, 2001:258).

A adoção foi decidida por uma votação, que apresentou o seguinte resultado: 103 votos favoráveis, 3 votos contrários (Burundi, China e Turquia) e 27 abstenções. O número de Estados que se absteve ou votou contra demonstra a falta de consenso sobre várias provisões-chave.

As Declarações feitas pelos representantes dos Estados naquela sessão Plenária que adotou a *CCAI*¹⁰, contextualizadas pelas particularidades geográficas e políticas de cada país, permite-nos identificar elementos do realismo político norteando as posições estatais frente a tal negociação.

Por exemplo, uma das principais divergências manifestadas referia-se a uma suposta falta de equilíbrio nas provisões entre direitos e deveres dos Estados ribeirinhos situados à montante e à jusante. Essa foi uma das objeções da China e da Etiópia, sendo que este Estado acrescentou que a Convenção foi inclinada aos interesses dos Estados Ribeirinhos localizados à jusante das fontes impactantes. Lembramos que se tratam de países que se situam na parte alta de bacias hidrográficas compartilhadas, como a do Salween e do Nilo respectivamente, e possuem um histórico de litígios com seus vizinhos ribeirinhos (Cf. GRASA, 1994:33). Por isso, suas declarações e decisões de

⁹ Para uma análise jurídica dos principais artigos dessa Convenção ver SOARES, 2001.

¹⁰ Conforme: *Press Release, United Nations General Assembly Plenary, 21 May 1997 (GA/9248)*.

votar contra (China) e abster-se (Etiópia) são claras demonstrações da defesa de seus interesses nacionais.

Além disso, alguns Estados que não votaram a favor da adoção, criticam diretamente o fato do texto não salvaguardar o princípio da soberania territorial, esse foi o caso da China, Índia, Turquia e Ruanda, sendo as seguintes palavras do representante desse último país: “a Convenção careceu de qualquer referência ao *sacrossanto princípio* da soberania dos Estados” (o grifo é nosso).

Assim, constatamos que a defesa dos interesses nacionais e da soberania foi reiteradamente utilizada, de forma explícita ou velada, nas justificativas dos Estados contrários às provisões da Convenção, confirmando a presença de posturas realistas. Até mesmo, países pouco expressivos no sistema internacional - tanto em termos de poder militar, quanto em poder econômico - como é o caso de Ruanda, adotaram incondicionalmente tais posicionamentos.

Todavia a prova cabal de que o realismo político prevalece nesse sub-sistema da OAI está no fato de que a *CCAI* ainda não agregou o número de Partes necessário para entrar em vigor, e não há expectativas de que isso aconteça em curto ou médio prazo.

Em seu artigo 36, o texto da Convenção prevê sua entrada em vigor 90 dias após o depósito do 35º instrumento de ratificação, aceitação, aprovação ou adesão. O documento esteve aberto para assinaturas durante o período de 21/05/1997 até 20/05/2000, mas continua aguardando o incremento de Estados Partes, por tempo indefinido. Atualmente, ela possui 16 Estados Signatários e apenas 12 Estados Partes. (veja *Quadro II*).

Chama a atenção, a discrepância entre o número de Estados que votaram favoravelmente à adoção (151) e daqueles que efetivamente se comprometeram com os direitos e obrigações da *CCAI* (12). Essa grande diferença demonstra que o real interesse da maioria dos países só pode ser avaliado a partir de iniciativas concretas, nas quais obrigações e deveres são juridicamente assumidos pelos Estados.

Assim identificamos outros indícios da prevalência do realismo político, pois entendemos que a postura de “apoiar” o acordo, protelando indefinitivamente o efetivo comprometimento com o mesmo, demonstra que em momentos decisivos a proteção dos interesses nacionais é priorizada.

Atitudes como essas, aparentemente contraditórias, confirmam as constatações de Ribeiro:

As preocupações ambientais globais acabam se revestindo de um caráter meramente de divulgação, enquanto na arena da política internacional as decisões de fato têm se encaminhado para contemplar interesses nada difusos. O que efetivamente tem prevalecido são as vantagens econômicas e políticas que os países podem auferir a cada rodada de negociações (RIBEIRO, 2001b:2).

QUADRO II

STATUS DA CCAI (até 15 AGO 2002)					
PARTICIPANTE	ASSINATURA	RATIFICAÇÃO	ACEITAÇÃO	ADESÃO	APROVAÇÃO
Costa do Marfim	25 Set 1998				
Finlândia	31 Out 1997		23 Jan 1998		
Alemanha	13 Ago 1998				
Hungria	20 Jul 1999				26 Jan 2000
Iraque				9 Jul 2001	
Jordânia	17 Abr 1999	22 Jun 1999			
Libano				25 Mai 1999	
Luxemburgo	14 Out 1997				
Namíbia	19 Mai 2000	29 Ago 2001			
Países Baixos	9 Mar 2000		9 Jan 2001		
Noruega	30 Set 1998	30 Set 1998			
Paraguai	25 Ago 1998				
Portugal	11 Nov 1997				
Qatar				28 Fev 2002	
África do Sul	13 Ago 1997	26 Out 1998			
Suécia				15 Jun 2000	
Síria	11 Ago 1997	2 Abr 1998			
Tunísia	19 Mai 2000				
Venezuela	22 Set 1997				
Yemen	17 Mai 2000				

Fonte: www.internacionalwaterlaw.org

Considerações Finais

Buscamos ao longo desse trabalho apresentar os principais desafios que envolvem a gestão compartilhada das *ATS*. Identificamos como o elemento de maior complexidade o fato dos limites das bacias hidrográficas não coincidirem com as fronteiras dos Estados. Tal assimetria tende a gerar disputas internacionais, afinal os países tornam-se

vulneráveis, sobretudo aqueles situados rio abaixo, aos impactos oriundos de atividades realizadas fora de sua soberania territorial.

Também tivemos a oportunidade de demonstrar que, tanto em disputas com potencial conflitivo, quanto em ações cooperativas os condicionantes político-territoriais são fundamentais para a tomada de decisão dos Estados e por isso, as análises sobre o tema não podem prescindir de tais elementos.

Como vimos, uma das maneiras de abordar os impasses desse compartilhamento é analisar as negociações em torno das tentativas de regulamentação da questão. Ao tratarmos o processo de implementação *CCAI*, tivemos a oportunidade de concretizar tais dificuldades.

Concluimos que o realismo político também tem prevalecido nesse subsistema interno da OAI, confirmando as constatações de Ribeiro, apresentadas na primeira parte do presente trabalho. A maior evidência disso está no fato dela ainda não ter entrado em vigor, demonstrando, conjuntamente com as Declarações de alguns Estados, que a defesa dos interesses nacionais e a salvaguarda da soberania têm predominado nessa negociação.

Entre as inúmeras inquietações que surgem a partir de tais constatações, salientamos uma que consideramos central para estudos das relações internacionais contemporâneas. Trata-se do debate sobre a noção clássica de soberania nacional, que é desafiada frente à dimensão transnacional dos impactos ambientais. Em outro trabalho (SANTOS, 2003), já apresentamos nossa preocupação com essa problemática e demonstramos nossa pretensão de utilizarmos, em trabalhos futuros, o caso do compartilhamento das águas transfronteiriças como subsídio a tais discussões.

Referências Bibliográficas

- ARON, Raymond. *Paz e guerra entre as nações*. Brasília: UnB / IPRI / IOESP, 2002.
- COLUMBUS, Theodore. O estudo das relações internacionais: teoria e prática. In: *Introduction to international relations: power and justice*. New Jersey: Prentice Hall, 1986.
- GLEICK, Peter H. Amarga água doce: los conflictos por recursos hídricos. In: *Revista Ecología Política*, nº 8. pp 85-106. Barcelona, 1994.
- GRASA, Rafael. Los conflictos verdes: su dimension interna e internacional. In: *Revista Ecología Política*, nº 8. pp 25-40. Barcelona, 1994.

MORGENTHAU, Hans. *Politics among nations: the struggle for power and peace*. New York: Alfred Knopf, 1973.

NYE, Joseph S. Jr e KEOHANE, Robert O. *Transnational relations and world politics*. Oxford: Harvard University Press, 1973.

RAFFESTIN, Claude. *Por uma geografia do poder*. São Paulo: Ática, 1993.

RATZEL, F. Geografia do homem: antropogeografia. In: MORAES, A. C. (Org.) *Ratzel*. São Paulo Ática, 1990.

REBOUÇAS, Aldo C. Águas doces no mundo e no Brasil. In REBOUÇAS, Aldo C *et alii* (org). *Águas doces no Brasil: capital ecológico, uso e conservação*, pp.1-37, São Paulo: Escrituras, 1999.

RIBEIRO, Wagner Costa. *A ordem ambiental internacional*. São Paulo: Contexto, 2001(a).

_____. Desenvolvimento sustentável e segurança ambiental global. *Biblio 3W - Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*. [On line]. Barcelona: Universidad de Barcelona, 14 de septiembre de 2001(b), nº 312. <<http://www.ub.es/geocrit/b3w-312.htm>>. [20 de setembro de 2002].

SACHS, Ignacy. *Estratégias de transição para o século XXI: desenvolvimento e meio ambiente*. São Paulo: Nobel/Fundap, 1993.

SANTOS, Sinval Neves. Segurança ambiental internacional versus soberania nacional: a questão das águas transfronteiriças. In: *1º Seminário do Programa de Pós-graduação em Geografia Humana do Departamento de Geografia da Universidade de São Paulo*, 2003.

SOARES, Guido Fernando Silva Soares. *Direito Internacional do Meio Ambiente: sua emergência, as Obrigações e as responsabilidades*. São Paulo: Atlas, 2001.

_____. *Curso de Direito Internacional Público*. vol. 1. São Paulo: Atlas, 2002.

Mc CAFFREY, Stephen. C. Water, politics and international law. In: GLEICK, Peter H. (org). *Water in crisis: a guide to the world's fresh water resources*. New York: Oxford University Press, pp.92-104, 1993.

UNEP – United Nations Environment Programme. *Global Environment Outlook 3* Nairóbi, 2002.

UNESCO - United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization. *Water for people, water for life: UN World Water Development Report*. Paris, 2003.

Sítios eletrônicos consultados

Texto da CCAI:

<http://www.un.org/law/ilc/texts/nonnav.htm> [último acesso 29/01/2004]

Status da CCAI e *Press Release* AG / ONU (GA/9248):

<http://www.internacionalwaterlaw.org> [último acesso 15/02/2004]