

A Convenção de Nova York de 1997: notas sobre a água doce nas relações internacionais em face da sua (não)implementação

*Ana Paula Marcante Soares **

Resumo

O objetivo do trabalho é, com base na análise da Convenção de Nova York de 1997, refletir acerca de aspectos referentes à problemática dos usos das águas doces internacionais, em face da (in)efetividade de tal instrumento normativo. Inicialmente, traz-se uma contextualização histórica dos usos da água doce e uma abordagem dos estudos realizados para o desenvolvimento e codificação do direito internacional fluvial. Partindo do contexto de elaboração da

Convenção, passa-se à análise dos avanços e retrocessos propostos pela mesma e reflexão sobre sua não-implementação. Considera-se, ao final, a resistência dos Estados em enfrentar os problemas relativos aos usos das águas doces internacionais de forma cooperativa e integrada e a não-concepção, por eles, da água como bem fundamental comum.

Palavras-chave: Água doce. Relações internacionais. Convenção de Nova York de 1997.

* Mestranda do Curso de Pós-graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina – CPGD/UFSC, vinculada à área de concentração Direito, Estado e Sociedade, subárea Biodireito e Meio Ambiente, bolsista Capes, apmarcante@hotmail.com

1 INTRODUÇÃO

O escopo do trabalho é, com base na análise da Convenção sobre o direito relativo aos usos dos cursos de água internacionais para fins diversos da navegação – Convenção de Nova York de 1997 –, refletir acerca da problemática dos usos das águas doces internacionais.

Para tal, a princípio, faz-se uma contextualização histórica, passando pela preponderância dos usos da água para a navegação até a multiplicidade desses usos. Após, apresentam-se, de forma sucinta, os estudos e trabalhos realizados para o desenvolvimento e codificação do direito internacional fluvial. Da perspectiva histórica, passa-se à Convenção de Nova York, propriamente dita, trazendo alguns destaques do texto da norma e problematizando questões concernentes a sua (in)efetividade.

Apresentados os elementos necessários para a compreensão do contexto em que se inseriu a elaboração do texto da Convenção de Nova York de 1997 e posta a reflexão acerca da não- implementação dessa Convenção, tem-se que a resistência dos Estados em enfrentar os problemas relativos aos usos das águas doces internacionais.

2 A ÁGUA DOCE NO CONTEXTO INTERNACIONAL: ALGUMAS NOTAS

A problemática da água, mais precisamente a disponibilidade de água doce em quantidade e qualidade suficientes para as atuais e futuras gerações, é objeto de discussões nas mais diversas searas: política, econômica, jurídica. A discussão encerra-se tanto em âmbito nacional quanto internacional.

Tratando-se de um recurso tão fundamental e, na mesma medida, finito, os Estados Nacionais vêem-se num conflito em que, de um lado, está a soberania de cada um e, de outro, a necessária cooperação entre eles para uma gestão equitativa desse recurso essencial.

Não raros são os dados (alarmantes) disponibilizados, através de sítios virtuais, dos órgãos oficiais de Estado, organizações internacionais ou sociedade civil organizada, sobre a situação da disponibilidade hídrica, no mundo, na atualidade. Refere-se apenas

um desses dados, a fim de apontar para a crise mundial da água: segundo o Relatório das Nações Unidas Sobre o Desenvolvimento dos Recursos Hídricos no Mundo, um quinto da população do planeta não possui acesso à água potável e 40% não dispõem de condições sanitárias básicas¹. Sob a perspectiva de um recurso natural limitado, em meio à complexa cadeia de relações políticas, econômicas e sociais que determinam a (in)efetividade das ações para a mudança desse quadro, é que estão referidas as relações (conflituosas) entre os Estados Nacionais e a gestão dos recursos hídricos transfronteiriços aqui abordados, dentro dos limites a que se propõe este trabalho.

2.1 DA NAVEGAÇÃO AOS USOS MÚLTIPLOS: BREVE PERSPECTIVA HISTÓRICA

A questão da água doce nas relações internacionais está inserida em disputas políticas entre os Estados, as quais mudavam de enfoque conforme o interesse da época. Inicialmente, os usos econômicos mais preponderantes da água foram a navegação e o aproveitamento energético.

A partir da Revolução Industrial, o uso da água mais importante passa a ser a navegação, permanecendo, assim, até o início do século XX. A evolução do direito fluvial europeu aconteceu durante um século – o “Século da Navegação”. Nesse longo período histórico, a regulamentação dos rios internacionais ocorria no intuito de delimitação de fronteiras ou como via de transporte. Na Europa, a formalização de regras relativas aos cursos de águas internacionais ocorreu no Congresso de Viena, em 1815, em razão da vontade dos Estados em uma função principal: a navegabilidade dos rios (PAQUEROT, 2005, p. 5). Tal regulamentação estabeleceu a liberdade de navegação pelas águas fluviais européias naquilo relativo ao comércio. A liberdade de navegação unicamente garantida, naquele período, foi de natureza comercial, eliminando-se toda e qualquer espécie de entrave às regras do livre comércio (CAUBET, 2006, p. 4).

A primazia desse uso era de tal modo preponderante que a Convenção de Paris, de 1921, estabeleceu a possibilidade de proibição de obras que

os Estados ribeirinhos considerassem necessárias ao seu desenvolvimento econômico se estas prejudicassem a navegabilidade dos rios (CAUBET, 2006, p. 5). A Convenção de Barcelona, de 1921, sobre o regime de cursos navegáveis de interesse internacional, consagra, mais uma vez, a prioridade do uso para navegação. A Convenção, no parágrafo 6º do artigo 10 do seu Estatuto, menciona de maneira condicionada outra forma de utilização possível, qual seja, quando a navegação estivesse pouco desenvolvida e se o Estado provasse que seu interesse econômico era manifestamente superior ao da navegação.

O desenvolvimento e a preservação, na Europa, tanto quanto a justificação, em toda parte, da liberdade de navegação, durante esse período, tem fundamento na liberdade de comércio (CAUBET, 2006, p. 6). Da mesma forma, são os interesses econômicos determinados pelo desenvolvimento do capitalismo industrial, juntamente às inovações tecnológicas, que ensejam, de maneira gradativa, utilizações da água diversas dos fins de navegação.

Nesse contexto, a partir do final do século XIX e início do século XX, começou a emergir outra utilização dos rios internacionais: a utilização das forças hidráulicas para produção energética. Nesse sentido, afirma-se que:

As finalidades de servir como delimitação de fronteiras e como vias de transporte, que tradicionalmente tinham sido as principais preocupações dos Estados na regulamentação dos rios internacionais, cederam passo às necessidades de construção de grandes barragens, com vistas à geração de energia elétrica. (SOARES, 2003, p. 136).

Nesse período, são assinadas convenções internacionais relativas à produção de energia. A Convenção de Geneve, de 1923, relativa à organização de forças hidráulicas de interesse de vários Estados, embora tenha mantido a prioridade da navegação sobre as demais utilizações potenciais de cursos de água internacionais, é a primeira tentativa de uma convenção que se abre a outras utilizações além deste uso, ainda que apenas num plano teórico (PAQUEROT, 2005, p. 25).²

Portanto, o contexto de aproveitamento da água doce, nesse período, era a produção de energia elétrica. Entretanto, convém ressaltar que, nesse tempo/espço, ainda não se sofria com a escassez da água. Não havendo problema quanto à disponibilidade ou à qualidade da água, não era preocupação a compatibilização daquele uso com os demais, dentre os quais o consumo humano. Nem mesmo para a navegação, uso tão preconizado ao longo do século XIX, a construção de barragens apresentava maiores problemas, à medida que:

[...] A princípio, a construção de barragens, que poderiam impedir o uso de embarcações, se realizou em lugares onde não constituía obstáculo: nas áreas montanhosas, a montante do lugar onde a navegação se torna naturalmente possível. (CAUBET, 2006, p. 6).

Contudo, esse quadro começa a ser alterado e redesenhado. Conforme mencionado anteriormente, não se atentava, ainda, para a compatibilização dos usos da água, pois, nesse contexto ora apresentado, não havia a preocupação com a disponibilidade do recurso em quantidade e qualidade suficientes. Todavia, o desenvolvimento industrial e tecnológico, bem como a urbanização crescente, gerou contexto diverso. A realidade muda e a sociedade se depara com um quadro de degradação do ambiente natural e de escassez de recursos, dentre os quais, a água. O binômio demanda-escassez começa a adentrar no debate político.

A partir da década de 70, com a Conferência de Estocolmo sobre Desenvolvimento Humano e Meio Ambiente, realizada em 1972, os Estados passaram a se atentar para a água doce como um recurso estratégico ao desenvolvimento social e econômico. A perspectiva de aproveitamento da água muda e a compatibilização dos diversos usos (indústria, lazer, turismo, abastecimento, produção de energia, disposição final, flotação de madeira, irrigação e pesca) passa a ser uma preocupação dos Estados na gestão, nacional e internacional, desse recurso em um contexto de aumento da demanda e da escassez.

Sob tal perspectiva, os conflitos pelo uso da água à medida que ocorrem em plano nacional ocorrem em plano internacional. A água doce, nas relações internacionais, desponta, em pleno século XXI, como tema da agenda política dos Estados, em que, se por um lado visam à garantia da soberania, potencializando-se os conflitos, por outro, cresce a necessidade de cooperação entre eles para a garantia de uso equitativo de um recurso essencial e finito e que, na sua fluidez natural, não respeita os limites formais entre os Estados. O Direito Internacional Público exerce um papel importante nesse cenário na tentativa de criar normas efetivas relacionadas aos usos das águas doces internacionais.

No espaço de reflexão deste estudo, para a compreensão das dificuldades concernentes à (in)efetividade dessas normas, deve-se, primeiramente, trazer o histórico, ainda que breve, acerca dos trabalhos e estudos realizados sobre a matéria.

2.2 DIREITO FLUVIAL INTERNACIONAL: DO CURSO DE ÁGUA INTERNACIONAL À BACIA FLUVIAL E À BACIA HIDROGRÁFICA

Referir as tensões e os conflitos que norteiam as relações entre os países em torno da questão da água e a adoção de normas específicas sobre a matéria, requer a referência a alguns dos relatórios e estudos realizados pelo Instituto de Direito Internacional (IDI) e pela Associação de Direito Internacional (ILA) para, então, evocar-se o papel da Comissão de Direito Internacional (CDI) da ONU na codificação da matéria.

O Instituto de Direito Internacional, mesmo antes do final do século XIX, preocupava-se com as normas relativas ao direito fluvial centrando, nesse período, suas preocupações na navegação (CAUBET, 1989, p. 189-190). Durante essa época, embora se tenha tido uma preocupação em se rever os artigos da Ata final do Congresso de Viena, de 1815, manteve-se a distinção entre rios contíguos e sucessivos, trazidos por essa Ata.

Contrariamente, essa concepção do IDI mudou totalmente ao adotar pontos de partida que denotavam uma escolha em favor de noções fundamentais muito mais amplas a comparar com as concepções em vi-

gor até meio século antes (CAUBET, 1989, p. 190-191). Expondo o assunto em um relatório preliminar, no ano de 1959, a partir de premissas como o acordo comum entre os Estados, o relator concebeu noções de cursos de água sucessivos e contíguos no conceito mais genérico de bacia fluvial (CAUBET, 1989, p. 191). O Instituto adotou, em 1961, a Resolução de Salzburgo, a qual propõe os princípios de soberania limitada, princípio de equidade, princípio de acordo prévio, dentre outros (PAQUEROT, 2005, p. 35). Todos estiveram presentes nas discussões da Associação de Direito Internacional.

No que tange aos trabalhos realizados pelo ILA, atenta-se para a adoção de uma declaração de princípios, em 1956, que serve de base de partida para a elaboração de regras de direito internacional acerca da matéria, a qual amplia o campo de aplicação do princípio que define curso de água internacional (CAUBET, 1989, p. 193). Partindo de uma visão global, em que se situa a soberania de um Estado num contexto de interdependência com os direitos de outros Estados, tais princípios evocam a noção de bacia fluvial. Essas noções servem de referência ao relatório apresentado, em Nova York, no ano de 1958.

Apesar dos avanços, somente na Conferência de Helsinque, no ano de 1966, que são adotadas regras precisas sobre as águas doces no direito internacional. Nessa ocasião, retomam-se princípios e recomendações adotados em 1958. Conhecidas como as “Regras de Helsinque”, estas trazem, em seu art. 2º, o seguinte conceito:

A bacia de drenagem internacional é uma zona geográfica que se estende sobre dois ou mais Estados e determina pelo limite da área de alimentação da rede hidrográfica, inclusive as águas de superfície e as águas subterrâneas, que se dirigem para um ponto comum. (YAHN FILHO, 2006).

Assim, essas regras trazem a relação entre as águas de superfície e as águas subterrâneas, introduzindo o conceito de bacia hidrográfica (PAQUEROT, 2005, p. 38). Ademais, reconhece um direito de participação racional e equitativo aos Estados da bacia. Esse direito, por sua vez, depende de vários fatores, tais como:

[...] a geografia da bacia; sua hidrologia; seu clima; as utilizações anteriores das águas; as necessidades econômicas e sociais dos ribeirinhos, sobretudo em função de dados demográficos; a racionalidade da utilização, considerados os meios de substituição existentes e seu custo econômico; a possibilidade de indenizar os corribeirinhos. (CAUBET, 1989, p. 196).

Percebe-se que, em meio aos trabalhos e estudos realizados por tais Institutos, avanços são propostos em matéria de direito internacional fluvial. Apesar de tais avanços, as regras de Helsinque têm influência limitada nos estudos e trabalhos desenvolvidos sobre a matéria das águas doces no direito internacional, pela Comissão de Direito Internacional da ONU, nos anos posteriores.

2.3 A SISTEMATIZAÇÃO DE NORMAS RELATIVAS ÀS ÁGUAS DOCES INTERNACIONAIS: O TRABALHO DA COMISSÃO DE DIREITO INTERNACIONAL

A Comissão de Direito Internacional (CDI)³ da Organização das Nações Unidas (ONU) tem como escopo promover a codificação e o desenvolvimento progressivo do Direito Internacional, nos termos de seu Estatuto. Para tal, a Comissão realiza estudos sobre determinado assunto apontado pela Assembléia Geral da ONU, nomeando um Relator Especial. Este elabora um Relatório que é enviado à VI Comissão da Assembléia Geral da ONU para apreciação.

Os estudos e trabalhos realizados pela CDI são demorados e a remessa do resultado destes à Assembléia Geral, a qual retorna aqueles para a CDI reformulá-los, torna a obtenção de resultados definitivos uma longa espera em que “esse vai-e-vem pode durar anos até que um texto definitivo seja aceito pela AG/ONU e proposto à assinatura de seus membros como tratado internacional, na melhor das hipóteses” (CAUBET, 2006, p. 9).

A codificação e o desenvolvimento do Direito Internacional, em matéria de direito fluvial, não foi diferente, ensejando longos anos de estudos pela CDI. Por meio da Resolução n. 1901 (XIV), de 21 de novembro de 1959, a Assembléia Geral da ONU deter-

minou que a Comissão de Direito Internacional trabalhasse sobre a questão das águas doces. Acrescenta-se, ainda, o fato de que o estudo determinado excluía o uso específico da navegação. O resultado deste trabalho foi fornecido, em 1963, pelo Secretário Geral, e constituiu um instrumento útil para a codificação (CAUBET, 1989, p. 201). Entretanto, esse trabalho não teve conseqüências imediatas à medida que não despertou o interesse dos Estados.

Retomam-se os trabalhos, em 1970, a partir da Resolução 2669, que, em seu art. 1º, recomendou a CDI a fazer “o estudo do direito relativo às utilizações de cursos de água internacionais aos fins outros que a navegação, em via do desenvolvimento progressivo da codificação deste direito”.⁴ O primeiro relatório resultado desse estudo reflete as posições contraditórias dos Estados sobre a definição de rio internacional, pois, enquanto muitos Estados se apoiavam na definição mais tradicional prevista na Ata final do Congresso de Viena, de 1815, outros insistiam sobre a unidade dos sistemas hidrológicos e pronunciavam-se pela adoção da noção de bacia hidrográfica internacional (CAUBET, 1989, p. 203-204). Esse primeiro trabalho, ainda que tendente à noção de bacia fluvial (não tão ampla quanto a de bacia de drenagem), não define precisamente esses conceitos.

Na seqüência dos trabalhos realizados pela CDI sobre a matéria das águas doces internacionais, em 1979, o novo Relator Stephen M. Schwebel é designado para suceder os trabalhos realizados até então. No trabalho desenvolvido por ele, é dada atenção especial aos aspectos científicos e ao conhecimento das características físicas da água, a fim de levar em conta estas últimas na definição de um regime jurídico (PAQUEROT, 2005, p. 40-41). O Relatório introduziu o conceito de “recurso natural partilhado”, fundado sobre um exame de textos das Nações Unidas e de estudos de especialistas. A noção de rede ou de sistema trazidos pelo relatório de Schwebel teria representado um passo na direção de reconhecimento da natureza do sistema hidrológico, mas essa noção não é preservada.

Isso porque os conceitos de bacia hidrográfica e de recursos partilhados, contestados pelos Estados, desapareceriam das discussões da CDI, nos anos sub-

seqüentes (PAQUEROT, 2005, p. 41-42). Em face da tentativa de introduzir, no Direito Internacional regulador das águas doces internacionais, os conceitos ditos modernos (tais como os conceitos de gestão racional da água, de solidariedade dos usos, de unidade de recurso considerado dentro do quadro de bacia hidrográfica como riqueza natural partilhada, dentre outros) os Estados se mostraram contrários a isso (PAQUEROT, 2005, p. 42-43).

Nesse contexto, novas orientações surgem e o projeto de relatório da CDI, de 1984, já estabelecia um balanço das questões mais controvertidas a respeito dos conceitos-chave (o antagonismo entre a noção de rio internacional e bacia hidrográfica, por exemplo) que acabaram sendo repensados no corpo do segundo relatório do relator responsável na época. Esse relatório inclui alterações substanciais na redação dos conceitos essenciais, nos quais se constata o recuo estratégico da concepção unitária das bacias fluviais (CAUBET, 1989, p. 219-220).

Os estudos e trabalhos seguiram e o projeto de artigos depositado pela CDI, no ano de 1991, depois revisto em 1994, não abarca o conceito de bacia hidrográfica de modo definitivo (PAQUEROT, 2005, p. 43). Ao final deste período, as disposições que acarretavam um avanço maior ao desenvolvimento do direito internacional em matéria de águas doces internacionais foram eliminadas do projeto.

Os esforços da CDI duraram quase três décadas, até que se formalizasse e se adotasse o texto definitivo da Convenção sobre águas doces internacionais e, somente no ano de 1997⁵, a Assembléia Geral adotou a *Convenção sobre o Direito dos Usos dos Cursos de Água Internacionais, para fins diversos da Navegação*.

3 A CONVENÇÃO DE NOVA YORK DE 1997: AVANÇOS E RETROCESSOS

A Convenção de Nova York, de 1997, composta por 37 artigos e um anexo relativo à arbitragem, é reflexo do trabalho desenvolvido pela CDI, durante um longo período, em que, à medida que se tiveram avanços, recuos também ocorreram na definição de conceitos acerca da matéria das águas doces internacionais.

Conforme referido anteriormente, quando iniciou seus trabalhos, a CDI se apoiou sobre a evolução importante que conheceu o campo do direito internacional no plano doutrinal e buscou levar em conta a natureza do recurso (PAQUEROT, 2005, p. 46-47). Entretanto, nem a noção de bacia hidrográfica (proposta pelas regras de Helsinque) anos antes, nem a de recurso natural partilhado, desenvolvida principalmente nas instituições da ONU, são admitidas como pertinentes pela maioria dos especialistas da CDI, considerando a pressão exercida pelos Estados e a falta de interesse, por parte destes, que tais noções sejam adotadas de maneira definitiva (PAQUEROT, 2005, p. 46-47).

O longo processo de trabalho da Comissão e o resultado do conteúdo da Convenção de Nova York de 1997 denotam claramente a recusa dos Estados em considerar a água como um recurso vital comum. Tanto é que as obrigações previstas no texto da Convenção ensejaram pouquíssimas ratificações. Embora tenha sido aprovada⁶ pela maioria, somente onze países assinaram e ratificaram suas disposições (África do Sul, Finlândia, Hungria, Iraque, Jordânia, Líbano, Namíbia, Noruega, Países Baixos, Síria e Suécia) e apenas assinaram a Costa do Marfim, Iêmen, Luxemburgo, Paraguai, Portugal, República Federal da Alemanha, Tunísia e Venezuela (CAUBET, 2006, p. 12). No entanto, é necessário, nos termos do Art. 36 da Convenção, 35 ratificações para a implementação.

Ademais, sobre os poucos países que ratificaram o texto da Convenção pode-se referir aspecto fundamental para se pensar a pretensa efetividade dela:

Se a lista de países que ratificaram for considerada quanto à possibilidade de efeito útil da Convenção, por serem Estados cujos territórios estão em bacias hidrográficas comuns, constata-se que apenas quatro se encontram na mesma região e sequer dependem dos mesmos rios (Jordânia e Líbano) ou, se dependem (Iraque e Síria), é muito menos entre si do que, conjuntamente, em relação a um terceiro (a Turquia) que não assinou! (CAUBET, 2006, p. 13).

Tem-se, assim, que, se seus vizinhos não ratificarem a Convenção dispondo-se à cooperação, de nada podem fazer aqueles países assinantes. Os aspectos a serem observados a fim de se refletir acerca da (in)efetividade da Convenção de Nova York de 1997 são vários e alguns serão apontados no decorrer deste estudo. Contudo, apesar de não estar em vigor, necessário se faz conhecer as suas principais determinações sobre a relação entre os Estados no trato com as águas doces internacionais e problematizar alguns daqueles aspectos para tal reflexão.

3.1 A CONVENÇÃO DE NOVA YORK E SEUS PRINCÍPIOS GERAIS: ALGUNS DESTAQUES

A Convenção de Nova York de 1997, ao dispor, ao longo dos seus 37 artigos, sobre a relação entre os Estados no trato com as águas doces internacionais, apresenta algumas disposições importantes para a solução dos conflitos entre aqueles. O campo de aplicação da Convenção está delimitado em seu Art. 1º, o qual refere que se aplica às utilizações dos cursos de água internacionais e de suas águas para fins diversos da navegação e às medidas de proteção, de preservação e de gestão ligadas às utilizações desses cursos de água. Quanto à utilização dos cursos de água internacionais para fins de navegação, o mesmo artigo refere que só se aplica quando outras utilizações tenham uma incidência sobre esse uso ou sejam por este afetadas.

A Convenção se rege por quatro princípios: princípio da utilização equitativa (art. 5º); princípio da obrigação de não causar danos significativos (art. 7º); princípio da obrigação geral de cooperar (art. 8º); princípio da troca regular de informação (art. 9º). Para fins deste trabalho, os destaques serão dados aos dois primeiros, uma vez que o princípio da utilização equitativa e razoável é completado pela obrigação de não poder causar danos significativos aos outros Estados.

O princípio da utilização equitativa é tido como um dos princípios-chave reconhecidos pela comunidade internacional, fundado sobre os direitos iguais e correlativos dos Estados ribeirinhos. Sob essa perspectiva, esse princípio é desenvolvido pela CDI e adaptado a uma realidade nova e contemporânea: a

multiplicação dos usos da água que, cada vez mais, entram em conflito uns com os outros (PAQUEROT, 2005, p. 56-57). Apesar disso, tratando-se do recurso água, vários Estados são resistentes em aplicar dentro dos seus domínios tal princípio, notadamente no que tange à distribuição do potencial hidroelétrico (PAQUEROT, 2005, p. 56-57). Isso porque a utilização equitativa requer ações integradas para a utilização dos cursos de água internacionais sobrepondo aos interesses nacionais dos Estados aqueles interesses supranacionais, os quais tocam exatamente naquilo que os Estados não se dispõem a limitar: a soberania.

O princípio de obrigação de não causar danos significativos, por sua vez, também toca, nesse mesmo limite, às relações cooperativas entre os Estados, à medida que seu objeto é a proteção da integridade do território. Nesse sentido, pode-se constatar que a aplicação estrita desse princípio de proibição de danos pode ser contraprodutivo dado que vários usos das águas produzirão necessariamente conseqüências sobre os territórios de outros Estados (PAQUEROT, 2005, p. 59). Os Estados, em prejuízo de ações integradas, sobretudo aqueles a montante⁷, beneficiam-se dos usos dos cursos de águas internacionais, sem, necessariamente, considerar os danos que podem vir a causar ou já causados a um ou mais Estados ribeirinhos. Ademais, retomando-se o que se referiu sobre alguns retrocessos nos trabalhos da CDI, aponta-se para a redação do art. 7º⁸, precisamente o termo “significativo”, pois este substituiu o termo “apreciável” constante na versão do projeto apresentado em 1991 e alterado na revisão de 1994.

Outro aspecto importante constante no corpo do texto da Convenção é que, em seu art. 6º⁹, são elencados os fatores que estão implicados no uso equitativo e razoável dos cursos de água internacionais. Embora esteja referido dentre os demais fatores pertinentes a serem levados em consideração, na alínea ‘c’, “a população dependente do curso de água em cada curso de água”, esse fator (fundamental) não é priorizado. Somente aponta, o art. 10, 2, que, em caso de conflito entre os usos, será “concedida especial atenção à satisfação das necessidades humanas.

No espaço de reflexão deste estudo, a partir dos princípios e regras referidos, estes levam a refletir acerca da realidade física da água (que não respeita fronteiras) em face da soberania. Esta passa a ser ponderada (e ameaçada, na ótica dos Estados) pelo princípio da utilização equitativa e a obrigação de não causar danos. Os conflitos ocorrem em relação a um recurso (inevitavelmente) “compartilhado” e aos Estados caberia, a partir das soluções propostas pela Convenção, a adoção de ações integradas, mas isso não corresponde ao interesse da maioria deles. A postura contrária à cooperação acaba por limitar, se não anular, o êxito da Convenção de Nova York, em que:

As condições de elaboração da Convenção patrocinada pela ONU e seu reduzido êxito, como soluções aos inúmeros problemas e eventuais conflitos de relações internacionais, indicam que os Estados pretendem continuar priorizando o que chamam de seus “interesses nacionais”, eventualmente considerados “vitais”, em prejuízo de soluções multilaterais e integradas das utilizações das águas dos cursos d’água internacionais. (CAUBET, 2006, p. 13, grifo do autor).

É, portanto, o interesse (ou a falta de) por parte dos Estados de se colocar cooperativamente nas soluções dos conflitos de uso das águas doces internacionais fator determinante para a (in)efetividade dos princípios e normas da Convenção sobre o direito relativo aos usos dos cursos de água internacionais.

3.2 A CONVENÇÃO DE NOVA YORK: UMA NÃO-CONVENÇÃO

A partir dos aspectos referidos até então, no espaço deste trabalho, pensar a não- implementação da Convenção de Nova York de 1997, pode levar não somente à falta de interesse dos Estados, como também a alguns outros fatores. Nesse sentido, aponta-se que um certo número de Estados rebeirinhos já são partes de acordos (bilaterais ou multilaterais) que lhes satisfazem e não querem utilizar a ratificação de um instrumento geral (PAQUEROT, 2005). Há tam-

bém um certo número de Estados cujo território não é atravessado por nenhum curso de água internacional, notadamente os Estados insulares. Outro fator é a resistência de certos Estados “em desenvolvimento” a se engajar num acordo relativo à matéria ambiental.

Apesar desses fatores apontados e considerando o relativo peso destes, diante da gama de países não-influenciados por eles, resta clara a resistência dos Estados na promoção do desenvolvimento do direito internacional fluvial. Trata-se da recusa destes em considerar a água como um recurso comum e a desconsideração da necessidade de gestão compartilhada. Sobre tal aspecto, vale ressaltar que essa resistência advém, sobretudo, dos países mais privilegiados, à medida que a maioria dos países assinantes da Convenção está a jusante, sendo dependente das iniciativas dos seus países vizinhos a montante. Estes, em posição privilegiada, apropriam-se dos cursos de água a montante, não negociando a partilha com os Estados situados a jusante ou que dependem das suas decisões. (CAUBET, 2006, p. 13).

Nesse sentido, a Convenção de Nova York e as soluções propostas por ela para os conflitos de uso das águas doces internacionais pouco contribuíram para os conflitos mais graves, no mundo, atualmente, de uso desse recurso.¹⁰

Os princípios e as normas previstos na Convenção, inseridos no contexto de demanda-escassez que a maioria dos países se encontra, na atualidade, e a potencialidade dos conflitos dos usos passam a ter conotação de necessidades básicas nas relações entre os Estados e destes com a água e, apesar disso, não foram referendados pela maioria.

4 CONCLUSÃO

O estudo, ora apresentado, no intuito de problematizar as questões relativas às águas doces internacionais, a partir da análise da Convenção de Nova York de 1997, de forma breve, apresentou, baseado numa contextualização histórica, o interesse dos Estados nos usos da água, ao longo dos tempos. Inicialmente, durante um século, centrava-se a atenção na navegação como principal uso. Depois, tem-se a água doce como recurso para produção energética até se chegar à multiplicidade dos usos. Da mesma

forma que os interesses dos Estados mudavam, crescia o interesse no desenvolvimento e na codificação do direito internacional fluvial.

Longos anos de trabalhos e estudos foram realizados, até que a Comissão de Direito Internacional da Organização das Nações Unidas chegasse a um texto definitivo e adotasse a Convenção sobre o direito relativo aos usos dos cursos de água internacionais para fins diversos da navegação – Convenção de Nova York de 1997. Quase dez anos se passaram desde a sua adoção e pouquíssimos países a ratificaram. Considerando os princípios e as normas trazidas por ela e o contexto de sua elaboração, diante da não-implementação, resta clara a

resistência dos Estados na promoção do desenvolvimento do direito internacional fluvial, em que necessário se faz considerar a água como um recurso vital comum.

Apresentados os elementos necessários para a compreensão do contexto em que se inseriu a elaboração do texto da Convenção de Nova York e posta a reflexão acerca da não- implementação dela, tem-se que a resistência dos Estados em enfrentar os problemas relativos aos usos das águas doces internacionais de forma cooperativa e integrada advém da falta de vontade (política) deles em conceber a água como bem fundamental comum prescindindo de uma gestão compartilhada.

The convention of New York of 1997: notes on sweet water in the international relations in face of its (not)implementation

Abstract

The objective of the work is, from the analysis of the Convention of New York of 1997, to reflect through referring aspects problematic of the uses of international sweets water, in face of (in)effectiveness of such normative instrument. Initially, it is brought, inside of a context historic of the uses of the water sweet and a boarding of the carried through studies for development and codification of the fluvial international law. Leaving of the context of the elaboration of the Convention, is transfer-

red analyzes it of the advances and retrocessions considered for the same and the reflection on its not implementation. It is considered, to the end the resistance of the States in facing the relative problems to the uses of international sweet waters of the form cooperative and integrated and the not conception, for the same ones, of the common well basic water as.

Keywords: Sweets water. International Relationships. Convention of New York of 1997.

Notas explicativas

¹ Dados disponibilizados pelo estudo trienal da Organização das Nações Unidas sobre as fontes de água para consumo humano, edição intitulada “Água: uma Responsabilidade Compartilhada”, apresentado à imprensa, na Cidade do México, cidade sede do 4º Fórum Mundial da Água, dias antes da realização do evento ocorrido em março de 2006. Disponível em: <http://www.onu-brasil.org.br/view_news.php?id=3741>. Acesso em: 28 abr. 2006.

² A autora refere, ainda, que, mesmo sem aplicação concreta, esse exercício de codificação foi uma influência sobre o continente latino-americano, por intermédio da Declaração de Montevideu de 1933, entre outras. Conforme CAUBET, **As grandes manobras de Itaipu:** energia, diplomacia e direito na Bacia do Prata. São Paulo: Acadêmica, 1989. p. 189, essa Declaração transpôs para o continente americano as disposições adotadas pela Convenção de Geneve, em 1923, relativa ao aproveitamento de forças hidráulicas, entretanto essa transposição foi feita em um contexto econômico diverso, acarretando certa inadequação das normas em relação à realidade da região.

³ CAUBET (2006, p. 9) refere que: “A CDI foi criada em 1947 pela Resolução n.º 174 (II) da Assembléia Geral da ONU e integra 34 juristas, eleitos pela AG, na qualidade de peritos independentes.”

⁴ Art. 1º da Resolução n. 2669 (XXV), de 8 de dezembro de 1970, da Assembléia Geral da ONU.

⁵ Por intermédio da Resolução A/RES/51/1997.

⁶ Aprovada por 104 votos a favor, 26 abstenções e 3 votos contrários.

⁷ Conforme o Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica – DNAEE in Glossário de Termos Hidrológicos apud GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito de Águas**: disciplina jurídica das águas doces. São Paulo: Atlas, 2001 p. 41 e 43, montante é “direção oposta a corrente” e água de jusante é a no sentido da corrente.

⁸ Art. 7º- Obrigação de não causar danos significativos

1. Quando utilizam um curso de água internacional em seu território, os Estados do curso de água tomam todas as medidas apropriadas para não causar danos significativos aos outros Estados do curso de água.
2. Quando um dano significativo é, entretanto, causado a um outro Estado do curso de água, os Estados cuja utilização causou este dano tomam, na falta de acordo referente a esta utilização, todas as medidas apropriadas, levando em conta, como se deve, as disposições dos artigos 5º e 6º e efetuando consulta com o Estado afetado, para eliminar ou atenuar este dano e, se for o caso, discutir a questão da indenização da troca regular

Art. 6º- Fatores pertinentes para uma utilização equitativa e razoável

1. A utilização de maneira equitativa e razoável de um curso de água internacional no sentido do art. 5º implica considerar todos os fatores e circunstâncias pertinentes, notadamente:
 - a) os fatores geográficos, hidrográficos, hidrológicos, climáticos, ecológicos e outros fatores de caráter natural;
 - b) as necessidades econômicas e sociais dos Estados do curso de água interessados;
 - c) a população dependente do curso de água em cada Estado do curso de água;
 - d) os efeitos da utilização ou das utilizações do curso de água num Estado do curso de água sobre outros Estados do curso de água;
 - e) as utilizações atuais e potenciais do curso de água;
 - f) a conservação, a proteção, a valorização e a economia na utilização dos recursos hídricos do curso de água bem como os custos das medidas tomadas com este objetivo;
 - g) a existência de outras opções, de valor comparável, suscetíveis de substituir uma utilização particular, atual ou projetada.
2. Na aplicação do artigo 5º ou do parágrafo 1º deste artigo, os Estados do curso de água interessados realizam iniciais consultas, se necessário for, num espírito de cooperação.
3. O peso a ser atribuído a cada fator é função da importância deste fator em relação à de outros fatores pertinentes. Para determinar o que é utilização racional e equitativa, todos os fatores pertinentes devem ser examinados conjuntamente e uma conclusão deve ser tirada com base no conjunto destes fatores.

⁹ Art. 6º- Fatores pertinentes para uma utilização equitativa e razoável

4. A utilização de maneira equitativa e razoável de um curso de água internacional no sentido do art. 5º implica considerar todos os fatores e circunstâncias pertinentes, notadamente:
 - h) os fatores geográficos, hidrográficos, hidrológicos, climáticos, ecológicos e outros fatores de caráter natural;
 - i) as necessidades econômicas e sociais dos Estados do curso de água interessados;
 - j) a população dependente do curso de água em cada Estado do curso de água;
 - k) os efeitos da utilização ou das utilizações do curso de água num Estado do curso de água sobre outros Estados do curso de água;
 - l) as utilizações atuais e potenciais do curso de água;
 - m) a conservação, a proteção, a valorização e a economia na utilização dos recursos hídricos do curso de água bem como os custos das medidas tomadas com este objetivo;
 - n) a existência de outras opções, de valor comparável, suscetíveis de substituir uma utilização particular, atual ou projetada.
5. Na aplicação do artigo 5º ou do parágrafo 1º deste artigo, os Estados do curso de água interessados realizam iniciais consultas, se necessário for, num espírito de cooperação.
6. O peso a ser atribuído a cada fator é função da importância deste fator em relação à de outros fatores pertinentes. Para determinar o que é utilização racional e equitativa, todos os fatores pertinentes devem ser examinados conjuntamente e uma conclusão deve ser tirada com base no conjunto destes fatores.

¹⁰ A título exemplificativo, refere-se, aqui, alguns destes conflitos latentes: Rio Tigre e Eufrates (a Turquia votou contra, a Síria a favor e o Iraque se absteve); Mékong: os países, parte da Convenção sobre o Mékong, votaram a favor, mas a China votou contra; Rio Nilo: o Sudão votou a favor, Egito e Etiópia se abstiveram. PAQUEROT, *op.cit.* p. 48

REFERÊNCIAS

CAUBET, Christian Guy. **Águas doces nas relações internacionais**. 1ª ed. Barueri: Manole, 2006. 223 p.

_____. A irresistível ascensão do comércio internacional: o meio ambiente fora da lei? **Crítica Jurídica**. Revista latinoamericana de Política, Filosofía y Derecho, n. 17, p. 223-240, 2000.

_____. **As grandes manobras de Itaipu**: energia, diplomacia e direito na Bacia do Prata. São Paulo: Acadêmica, 1989. 385 p.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito de Águas**: disciplina jurídica das águas doces. São Paulo: Atlas, 2001

KISS, Alexandre; BEURIER, Jean-Pierre. **Droit international de l'environnement**. Paris: Pedone. 2000. 424 p.

LE PRESTRE, Philippe. **Ecopolítica internacional**. São Paulo: SENAC. 2000.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Disponível em: <http://www.onu-brasil.org.br/view_news.php?id=3741>. Acesso em: 28 abr. 2006.

PAQUEROT, Sylvie. **EAU DOUCE**: La nécessaire refondation du droit international. Quebec: Presses de L'Université du Quebec, 2005.

PROJET d'articles sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux a des fins autres que la navigation et commerciales y relatifs, 1994. Texte adopté par la Commission as quarante-sixième session, em 1994, et soumis à l'Assemblée générale dans le cadre de son rapport sur les travaux de la sixième session. Le rapport, qui contient également des commentaires sur le projet d'articles, est reproduit dans L'*Annuaire de la Commission du droit international*, 1994, vol. II(2). Disponível em: <<http://untreaty.un.org/ilc/sessions>>. Acesso em: 18 fev. 2006.

SOARES, Guido Fernando Silva. **Curso de Direito Internacional Público**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

_____. **A proteção internacional do meio ambiente**. Barueri: Manole, 2003.

YAHN FILHO, Armando Gallo. **O conceito de bacia de drenagem internacional no contexto do Tratado de Cooperação Amazônica e a questão hídrica na região**. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/asoc/v8n1/a06v08n1.pdf>>. Acesso em: 25 abr. 2006.

