

Partilhar o Ouro Azul

Luís M. C. Ferreira

A água tende a tornar-se um recurso cada vez mais escasso. Para muitos Estados ela é já encarada como uma questão de segurança nacional. Por isso é preciso encontrar instrumentos de regulação que permitam a gestão internacional do "ouro azul", evitando conflitos. A tarefa não é fácil.

A convenção sobre as utilizações outras que não de navegação dos rios internacionais deveria entrar em vigor no próximo dia 21. No entanto, esta "Convenção das Nações Unidas sobre o direito dos usos diversos da navegação dos cursos de água internacionais", de 21 de Maio de 1997, não reúne ainda as condições políticas para a sua adopção. Com um requisito mínimo de 35 assinaturas, à data da publicação deste artigo conta com apenas 13 assinaturas, das quais sete foram ratificadas. E nada faz prever que esta maré baixa se altere. Dada a desigualdade de repartição das disponibilidades em água — nove países repartem entre si 60 por cento dos recursos em água do mundo —, e a crescente pressão (económica, social e ambiental) sobre este recurso, estima-se que em 2050 mais de 3 mil milhões de pessoas possam sofrer de "stress hídrico", o que significa menos de 1700m³/ano/pessoa. Neste contexto, o "ouro azul" adquire cada vez mais relevo político e estratégico, e torna-se gerador de potenciais conflitos entre os Estados, levando-os a considerarem o acesso a este elemento vital como assunto de segurança nacional.

Das 261 bacias internacionais (ou seja, o conjunto das águas de superfície e subterrâneas que alimentam um rio internacional, cobrindo 47 por cento da superfície terrestre e abrangendo mais de 40 por cento da população mundial) só 61 são abrangidas pelos mais de 300 tratados existentes e actualmente em vigor, sendo que mais de 50 por cento destes tratados não prevêm mecanismos de resolução de conflitos, ou são incompletos e imprecisos.

A Convenção da ONU de 1997 surge na década de 70 como tentativa de desenvolvimento progressivo e de codificação das regras de direito internacional relativas à política dos usos dos rios internacionais. Esta negociação, numa primeira fase da responsabilidade da Comissão de Direito Internacional (CDI), prolongou-se por vinte anos (1974-1994). O documento de trabalho que daí resultou foi, numa segunda fase, objecto de negociações intergovernamentais em duas sessões do Grupo de Trabalho Plenário (GTP), uma em 1996 e outra em 1997.

A morosidade e as dificuldades destas negociações, tanto ao nível da CDI como do GTP, devem-se essencialmente a uma dialéctica entre princípios gerais universalmente aplicáveis e interesses de segurança dos Estados.

Durante 20 anos a discussão polarizou-se em torno de dois pontos-chave: a delimitação geográfica da definição de "curso de água internacional"; e o alcance e o quadro da futura convenção. A questão da definição de "rio internacional" dividiu os Estados em dois grupos: um orientado para o desenvolvimento progressivo do direito, defendendo uma abordagem global, fundamentada no conceito de "bacia de drenagem internacional"; e um segundo, mais restritivo, apoiando uma codificação que tivesse em conta a exclusividade dos direitos soberanos sobre os recursos naturais, baseada na definição alcançada pela Acta Final do Congresso de Viena de

1815.

Stephen Schwebel, um dos relatores da CDI, confrontado com estas profundas divisões entre os países e no próprio seio da Comissão, considerou que a posição dos Estados era compreensível, porque influenciada pela sua posição geográfica na bacia internacional. Para os Estados que apoiam a definição de 1815 o elemento primordial é o da existência de fronteiras internacionais. Ainda segundo este relator, esses Estados encontram-se a montante, ou a sua situação a montante é dominante.

Pelo contrário, a maior parte dos Estados que subscrevem a noção de bacia de drenagem são Estados a jusante. A posição da Turquia e a dos países a jusante (Iraque e Síria) é paradigmática quanto a esta questão. A Turquia sempre se opôs a qualquer noção de rio internacional além daquela que ficou estabelecida em 1815, enquanto que a Síria e o Iraque sempre defenderam a de bacia internacional, nomeadamente devido aos projectos hidráulicos megalómanos da Turquia.

A segunda questão colocava outro tipo de dificuldades, estas mais ligadas à diversidade geográfica dos problemas da água. De facto, as situações regionais eram tão díspares e complexas que sempre desafiaram quaisquer projecto de codificação geral e universal.

O projecto de artigos apresentado ao GTP em 1996 foi descrito por Patricia Wouters, uma eminente especialista internacional, como aceitável para a maioria dos Estados. Wouters afirma que se nos dispuséssemos a retraçar a posição dos Estados desde o início das negociações e durante as discussões no GTP aperceber-nos-íamos de que alguns países mantiveram posições inflexíveis. No entanto, essa intransigência encontra-se diluída na votação final, dado que podemos facilmente verificar que um número maioritário de Estados a montante e a jusante votaram favoravelmente esta convenção, demonstrando o valor da mesma para todos os Estados ribeirinhos.

Mas esta análise deve ser mitigada. Se é verdade que a maioria dos Estados se pronunciou a favor da adopção desta convenção nas sucessivas etapas da sua construção, não é menos certo que foram constantemente os Estados do mesmo curso de água internacional a opor-se-lhe. A universalidade desta convenção é posta em causa não pela maioria que a aceita, mas pela grande minoria que a rejeita.

Um dos desafios que se põe à sua eficácia é que a sua adopção por uma maioria de Estados só será significativa na medida em que englobe um número suficientemente expressivo de países do mesmo curso de água internacional. O que se verifica nas sucessivas etapas que destas negociações é que existe, por um lado, uma homogeneidade nas votações contra e nas abstenções e que, por outro, a maioria destes votos provém de países em vias de desenvolvimento (PVD).

Estas oposições nas diferentes fases das negociações entre países do mesmo curso de água internacional indicam não somente uma divergência nos interesses de certos países ribeirinhos em relação aos usos das suas águas internacionais, mas também uma continuidade dos antagonismos nessas mesmas regiões. Em algumas regiões, a fraca (ou inexistente) adesão de alguns países aos mecanismos de cooperação internacional pode agravar as situações hídricas existentes. É o caso do Médio-Oriente, do Próximo-Oriente, da África setentrional e ocidental, ou ainda da Ásia Central e do Sul.

Para estas regiões politicamente instáveis, com potenciais contenciosos sobre as águas que as unem, a convenção não foi capaz de desenvolver uma plataforma

negocial credível. Evidenciou sim a existência do que poderíamos denominar de "complexos de segurança hidropolíticos instáveis". Assim acontece, no que concerne, por exemplo, o complexo do Nilo.

O Nilo é um caso paradigmático de "complexo de segurança hidropolítico instável". Nove países partilham esta bacia internacional. A sobrevivência do Egipto depende em 97 por cento do Nilo, o seu abastecimento hidroeléctrico provém em 40 por cento das turbinas da barragem do Alto Assuão. Esta dependência vital fez com que, durante as negociações desta convenção, o Egipto defendesse, por um lado, os seus direitos históricos ao uso das águas do Nilo e, por outro, não admitisse a reavaliação dos acordos de 1959 com o Sudão, que repartiam as águas a 75 por cento para o Egipto e o restante para o Sudão.

A Etiópia, por exemplo, doadora de 80 por cento das águas, vê na intransigência do Egipto um direito de veto ao desenvolvimento dos países a montante. Se o fim da Guerra Fria fez desmoronar os alinhamentos existentes, inclusive no que toca ao financiamento por parte do Banco Mundial de obras hidráulicas, hoje a questão muda apenas de argumentos: o Banco Mundial vê-se obrigado por uma das suas directivas operacionais a não financiar quaisquer projectos sem o acordo dos restantes Estados ribeirinhos.

A pretensa universalidade de que falava Wouters é, se não duvidosa, pelo menos relativa. Por um lado, não afecta os países que mantêm boas relações entre si — como é o caso de Portugal e Espanha, embora Portugal tenha assinado a convenção e a Espanha não — mesmo que estes venham a referir-se à linguagem da convenção em tratados futuros. E, por outro lado, não afecta os que mantêm relações frias, que continuarão a evitar toda e qualquer negociação ou a desenvolver negociações restritas, locais e nos termos que sempre seguiram.