

JOSÉ MARCOS CASTELLANI FAJARDO

**ACORDO TRIPARTITE ITAIPU – CORPUS:
PONTO DE INFLEXÃO ENTRE A DISPUTA GEOPOLÍTICA
E A POLÍTICA DE COOPERAÇÃO**

Porto Alegre

2004

JOSÉ MARCOS CASTELLANI FAJARDO

**ACORDO TRIPARTITE ITAIPU – CORPUS:
PONTO DE INFLEXÃO ENTRE A DISPUTA GEOPOLÍTICA
E A POLÍTICA DE COOPERAÇÃO**

Dissertação de Mestrado em Ciência Política
Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Programa de Pós-graduação em Ciência Política

Orientador: Prof. Dr. Carlos Schmidt Arturi

Porto Alegre

2004

AGRADECIMENTOS

Ao meu orientador, não só pela sugestão inicial do tema e pelos ensinamentos propiciados durante todo o processo, mas, principalmente, pela gentileza que sempre me dedicou.

À minha esposa que, apesar de atuar na área das Letras, foi incansável nas sugestões quanto à redação do trabalho e na revisão dos meus escritos e traduções.

In memoriam do Gen João Carlos Rotta, pelas valiosas fontes de consulta que me facilitou e pelas lições transmitidas ao longo de vários anos de conhecimento.

[...] a efetiva e harmônica vinculação entre Brasil e Argentina tem alcances que vão além dos que podem corresponder a uma simples relação bilateral. Pelo maior desenvolvimento relativo dentro do Continente, por seus incomensuráveis potenciais, por seu avanço técnico e científico, por seu indubitável valor estratégico e de segurança, transcende da área americana para constituir uma força positiva que nenhuma potência mundial está em condições de desprezar.

O sentido histórico de nossa amizade, entendido não como um simples compromisso com o passado, mas como um impulso que nos projeta em direção ao futuro, deve comprometer-nos a ampliar e fortalecer a cooperação entre ambos os povos, seguros de que assim teremos [condições] de defender melhor os respectivos interesses nacionais. [...]

Palavras do ex-chanceler e Embaixador Carlos Manuel Muniz ao entregar o diploma de Membro-Correspondente do Conselho Argentino de Relações Internacionais ao Chanceler Ramiro Saraiva Guerreiro, no encerramento do encontro *Relações entre Argentina e Brasil na década de 80*, realizado em Buenos Aires, de 27 a 29 de novembro de 1980.

RESUMO

A aproximação na Bacia do Prata é um dos poucos caminhos que os países do contexto regional têm à sua disposição perante os problemas comuns. Entretanto, apesar desta convicção, durante anos as tentativas de convergência foram sobrestadas pela rivalidade brasileiro-argentina, cujas origens remontam à secular disputa geopolítica mantida na região desde a época da dominação luso-espanhola. E, a partir de meados do século passado, conflitos advindos da exploração do potencial fluvial daquela com finalidades hidrelétricas somaram-se aos antagonismos históricos.

O presente trabalho analisa o contencioso binacional que decorre da decisão brasileira de construir a Hidrelétrica de Itaipu à revelia dos projetos argentinos para aproveitamento dos recursos propiciados pelo Rio Paraná. A conseqüente crise perdura por mais de uma década, durante a qual a hipótese de confronto armado está sempre presente e as políticas dos países são baseadas na correlação de forças a nível regional; esta, na época, é claramente favorável ao Brasil.

Finalmente, como resultado de um longo processo de negociações, é assinado o *Acordo Tripartite Itaipu-Corpus*, que equaciona o problema da utilização dos recursos hídricos e permite que Brasil e Argentina iniciem uma nova etapa nas suas relações recíprocas, caracterizada pela superação das antigas tensões. Deste modo, as notas diplomáticas trocadas pelos signatários em 19 de outubro de 1979 representam um marco simbólico, ponto de inflexão entre a disputa geopolítica e a política de cooperação, o qual é alcançado apesar dos países envolvidos serem governados por regimes militares de exceção.

Palavras-chave:

Brasil; Argentina; Bacia do Prata; Corpus; disputa geopolítica; Itaipu; política de cooperação; política externa; relações bilaterais.

ABSTRACT

The approach on the La Plata Basin is one of the few available ways that the countries of this same regional context have in the face of their common problems. In the meantime, the attempts of convergence were hindered for or years by the Brazilian-Argentinean rivalry, which origins date back to the secular geopolitical dispute kept in the region since the period of the Luso-Spanish domination. Starting from the middle of the last century, the conflicts resulted from the exploration of the fluvial potential objectifying hydroelectric purposes were added to the historical antagonisms.

The present research analyses the bilateral contentious that occurred from the Brazilian decision of building the Itaipu Hydroelectric Power Plant in default the Argentinean projects for the use of the resources propitiated by the Parana River. The consequent crisis has continued for over a decade, in which the hypothesis of an armed confrontation has been present and the policies of the both countries are based on the correlation of forces in regional level; this at the time has been favourable to Brazil.

Finally, resulting from a long negotiation process, the *Tripartite Itaipu-Corpus Agreement* was signed and, consequently it has solved the problem of the utilization of the hydro resources and allows that Brazil and Argentina begin a new stage in their reciprocal relations, characterized by the overcoming of ancient tensions. Thus, the diplomatic notes exchanged by the signatories on October 19th, 1979, represent a symbolic mark, inflexion point between the geopolitical dispute and the cooperation policy, which is achieved in spite of those countries, were submitted to military regimes.

Key-words:

Brazil; Argentina; La Plata Basin; Corpus; geopolitical dispute; Itaipu; cooperation policy; foreign policy; bilateral relations.

SUMÁRIO

| | |
|---|----|
| INTRODUÇÃO | 8 |
| 1 O ATOR PREPONDERANTE DA ARENA INTERNACIONAL | 14 |
| 1.1 Do Estado e dos objetivos nacionais..... | 16 |
| 1.2 A soberania estatal | 21 |
| 1.3 As relações de poder entre os Estados | 23 |
| 1.3.1 Sobre o significado do poder e sua quantificação | 25 |
| 1.3.2 O equilíbrio de poderes | 29 |
| 1.4 O conflito entre Estados | 31 |
| 1.4.1 As hipóteses de conflito | 32 |
| 1.4.2 Da divergência à guerra total: a possível evolução das hostilidades | 33 |
| 1.4.3 A alternativa da cooperação | 36 |
| 2 DOS ESTEREÓTIPOS À POLÍTICA EXTERNA: A DUPLA VISÃO DO MUNDO | 38 |
| 2.1 Brasil: um único regime e diferentes enfoques externos | 40 |
| 2.1.1 Castelo Branco e o alinhamento com os EUA (15 Abr 64 –15 Mar 67) | 40 |
| 2.1.2 <i>A Diplomacia da Prosperidade</i> de Costa e Silva (15 Mar 67–31 Ago 69) | 42 |
| 2.1.3 <i>A Diplomacia do Interesse Nacional</i> de Médici: (30 Out 69 –15 Mar 74) | 44 |
| 2.1.4 Geisel: <i>Pragmatismo Responsável e Ecumênico</i> (15 Mar 74–15 Mar 79) | 46 |
| 2.1.5 Figueiredo e a <i>Diplomacia do Universalismo</i> (15 Mar 79 – 15 Mar 85) | 48 |
| 2.2 Argentina: a instabilidade interna e as inflexões externas | 50 |
| 3 AS TESES EM DISPUTA NO PRATA | 58 |
| 3.1 As conflitantes perspectivas geopolíticas | 60 |
| 3.2 Os poderes em presença | 64 |
| 3.3 Os argumentos das partes | 68 |
| 3.3.1 A consulta prévia | 69 |
| 3.3.2 O prejuízo sensível | 71 |

| | | |
|-------|---|-----|
| 3.3.3 | As resoluções das Nações Unidas | 72 |
| 3.4 | A evolução do conflito | 75 |
| 3.4.1 | A crise ostensiva | 75 |
| 3.4.2 | No prosseguimento da crise, gestos políticos e planos militares | 77 |
| 3.4.3 | A dupla estratégia brasileira | 78 |
| 3.4.4 | E seguem-se as demonstrações de força | 79 |
| 4 | O ACORDO DEPOIS DAS DIFÍCEIS NEGOCIAÇÕES | 81 |
| 4.1 | Antes do <i>Processo de Reorganização Nacional</i> , avanços e recuos | 83 |
| 4.1.1 | A evolução do conflito no interregno da <i>Revolução Argentina</i> | 84 |
| 4.1.2 | Durante o triênio peronista, o auge da crise | 89 |
| 4.2 | Na seqüência, as difíceis negociações | 94 |
| 4.2.1 | A “diplomacia militar” | 97 |
| 4.2.2 | As reuniões tripartites | 98 |
| 4.3 | Finalmente, o acordo bilateral | 99 |
| 5 | O LEGADO DA COOPERAÇÃO | 102 |
| 5.1 | Os encontros presidenciais assinalam a cooperação | 105 |
| 5.1.1 | Na declaração conjunta, a convergência de opiniões | 106 |
| 5.1.2 | Os primeiros acordos | 107 |
| 5.1.3 | O continuar do entendimento | 111 |
| 5.2 | A cooperação estratégica | 112 |
| 5.2.1 | Na Guerra das Malvinas, a dúbia posição brasileira | 113 |
| 5.2.2 | Superando as desconfianças nucleares | 115 |
| 5.3 | As outras formas de cooperação | 117 |
| 5.3.1 | No encontro de Buenos Aires, o ideário da integração | 117 |
| 5.3.2 | A cooperação econômica | 119 |
| | CONCLUSÃO | 122 |
| | REFERÊNCIAS | 128 |
| | OBRAS CONSULTADAS | 135 |
| | APÊNDICE | 138 |
| | ANEXOS | 146 |
| | GLOSSÁRIO | 170 |

INTRODUÇÃO

O Brasil "tem um grande futuro pela frente; e sempre o terá". Este adágio popularesco, impregnado de pessimismo e desestímulo, mas persistentemente presente no imaginário nacional, é transcrito por John Chipman no texto *A América Latina e os novos desafios da ordem internacional: a política do alinhamento banal* (1992, p. 95). O autor, no entanto, se apressa em acrescentar que para o país, e por extensão para a América Latina em geral, escaparem de tão triste destino, são fundamentais a melhora da economia e das estruturas políticas, o sucesso dos alinhamentos regionais e a definição de respostas adequadas, individuais ou coletivas, às pressões hegemônicas externas.

Entre as condicionantes citadas, as duas últimas estão interligadas por relação unidirecional, na qual o êxito da contraposição coletiva a interesses exógenos depende, basicamente, da solidificação e da harmonia das associações regionais, cujo poder de barganha será sempre maior que o de seus membros considerados isoladamente. Interpretação similar tem Maria Helena Capelato que, no artigo *O "gigante brasileiro" na América Latina: ser ou não ser latino-americano* (2000, p. 288), observa que, na atualidade, o processo de aproximação dos vizinhos do sul se impõe como uma forma dos países do contexto regional melhor se posicionarem perante os problemas comuns. No novo cenário mundial, onde o conflito Norte-Sul substituiu o Leste-Oeste, a "união dos mais 'fracos' diante dos mais 'fortes' pareceu inevitável", uma vez que a globalização tornou indispensável a "constituição de blocos regionais e a América Latina teve que se adaptar a essa nova realidade".

Mas, se a associatividade é desejável e benfazeja, o caminho para sua concretização plena e para o consenso entre seus membros nem sempre é livre de percalços. Apesar da possível conjugação de objetivos, em todo o mundo as ligas de países têm sido atingidas por problemas de toda a ordem, indicando que, dentro da complexidade do relacionamento internacional, muito ainda falta para que se atinja a pretendida consonância. Neste sentido, os blocos

de integração sul-americanos não ficam imunes a dificuldades; diversos óbices, atuais e/ou potenciais, interferem no processo de integração. Dentre estes, além daqueles ditados pela conjuntura socioeconômica dos países envolvidos, destacam-se os ligados ao campo psicossocial, onde a existência de ressentimentos históricos; disputas pela hegemonia regional; declarações provocativas de altas autoridades; defesa intransigente de posições unilaterais; acusações de inobservância de pontos pactuados refletem as desconfianças mútuas e mostram que o caminho a percorrer pode ser longo e árduo.

Em tal contexto, constata-se que o sentimento hispânico, derivado da colonização comum, fortemente influenciada pela Igreja Católica, e dos processos paralelos de independência, é um denominador único e de aproximação entre os países sul-americanos de origem espanhola, cuja identificação se verifica na língua, nas tradições, na história comum e, até nos problemas socioeconômicos atuais, que em geral são semelhantes entre si. Por outro lado, a situação do Brasil – por seus processos de colonização e independência diferenciados, por sua língua diversa, por sua expansão territorial conduzida a partir da Linha de Tordesilhas e pelas guerras e disputas fronteiriças dos séculos precedentes – é de potencial antagonismo, com possível reflexo negativo nas pretensões internacionais do país na região.

No caso específico das relações brasileiro-argentinas, de acordo com Hélio Jaguaribe (1981; 1986) estas foram continuamente importantes, apesar de nem sempre terem sido priorizadas pelos respectivos governos, preocupados com seus próprios problemas internos ou voltados para seu relacionamento com as potências centrais. O valor das mesmas, no entanto, pode ser aquilatado seja pelo volume do intercâmbio mútuo, seja pela tensão latente continuada ou pela ocorrência de vários conflitos pontuais. Para o analista, as posições de antagonismo mútuo decorrem, em grande parte, das imagens que os países, ao longo da história, foram criando sobre si próprios e sobre o vizinho no inconsciente coletivo de cada uma das nações.

Desta forma, apesar das atuais relações amistosas mantidas entre os Estados inseridos nos contextos contíguo e regional e dos processos de integração em curso, é necessária a constante preocupação com o desenvolvimento de políticas e estratégias voltadas para a superação daqueles obstáculos, principalmente os que ainda perduram entre os dois maiores países da área, Brasil e Argentina. Neste caminho de boa vizinhança, a década de 80 foi marcada por significativa melhora no relacionamento bilateral, com a rápida substituição dos momentos de rivalidade do passado por um ambiente de entendimento e cooperação nos mais diversos campos. O Acordo assinado entre o Brasil, a Argentina e o Paraguai, em 19 de outubro de 1979, versando sobre a exploração pacífica e harmoniosa dos recursos hídricos com-

partilhados do Rio Paraná¹, foi antecedente importante dessa aproximação, por representar o fim da polêmica em torno da construção da usina hidrelétrica binacional de Itaipu, responsável por mais de uma década de disputas e, por vezes, desentendimentos entre Brasília e Buenos Aires.

Marco final de prolongado conflito, que inclui até demonstrações de força militar, o acordo constitui feliz exemplo da superação negociada de crises. No processo, a partir de posições iniciais antagônicas e aparentemente inconciliáveis, os contendores, através do paulatino ajuste daquelas, buscam uma solução consensual na qual a cessão em pontos específicos leva a uma aferição final de lucros coletivos e individuais. Não obstante as inúmeras críticas internas e externas que ainda hoje são feitas àquele, é indubitável o valor dos projetos hidrelétricos em questão para o desenvolvimento socioeconômico regional e do estudo das negociações e decorrentes tratados internacionais que lhes deram origem para o entendimento do atual processo de integração em curso no Cone Sul. Neste, apesar das atuais manifestações de boa vontade da parte dos respectivos governos, muito ainda precisa ser feito para que os objetivos da unificação sejam atingidos; os diversos óbices antes mencionados obstaculizam a caminhada. Desta forma, tornam-se importantes quaisquer iniciativas de análise de etapas pretéritas da integração platina, uma vez que, como ensinado por Maquiavel, os fatos históricos repetem-se em suas linhas mestras; conhecê-los, pois, é apossar-se de material de recor-rência, essencial para o estudo do presente e para o planejamento do futuro.

Num continente em que, desde o período colonial, a história foi assinalada por disputas entre nações – nem sempre pacíficas, mas, via de regra, seguidas de negociações e concertos – muitos seriam os exemplos que poderiam ser objeto de pesquisa com aquele intuito. A presente escolha decorre do fato das Notas trocadas em 19 de outubro de 1979 assinalarem o início de uma nova era no cenário sul-americano, na qual as relações entre Brasília e Buenos Aires ascenderam a um novo patamar de entendimento e cooperação. A análise do desenrolar do processo de negociações, das teses divergentes em presença e a verificação da hipótese de que o *Acordo Tripartite Itaipu–Corpus* representou um ponto de inflexão entre a disputa geopolítica e a política de cooperação na Bacia do Prata, a partir do qual ocorreu uma mudança conceitual no relacionamento bilateral Brasil-Argentina, constituem, assim, o objetivo principal da presente dissertação. Paralelamente, o caso estudado relativiza as teses segundo as

¹ No restante deste trabalho denominado *Acordo Tripartite Itaipu – Corpus*, trata basicamente da compatibilização técnica entre os projetos das usinas de Itaipu e de Corpus, além das conseqüentes normas operacionais interdependentes. O pacto foi configurado pela troca de notas, de mesma data e idênticos teores, entre os Ministros das Relações Exteriores dos três países; cópia da nota brasileira ao Paraguai consta do Anexo A.

quais existe uma relação de causa e efeito entre regimes democráticos (e civis) e a concretização de acordos internacionais de índole pacífica; ou seja, o trabalho tem como objetivo secundário a comprovação de que proposições que advogam que regimes de exceção inviabilizam políticas de entendimento interestatal não têm o caráter absoluto que lhe atribuem seus defensores. Pelo menos no presente caso, o fato dos países estarem governados por regimes militares não impediu o desenvolvimento de boas relações no contexto regional.

Quanto à abordagem seguida pela pesquisa, esta prioriza a ótica brasileira, não obstante em alguns pontos, à guisa de ilustração, comparação ou para possibilitar melhor entendimento daquela, políticas ou perspectivas argentinas sejam apresentadas e analisadas. Com a mesma finalidade são apreciados tópicos que extrapolam os limites temporais do trabalho; estes foram fixados nas datas de 22 de junho de 1966, de assinatura da *Ata das Cataratas*, e de 15 de março de 1985, correspondente ao término do regime militar brasileiro. A primeira se justifica porquanto o acordo entre Brasil e Paraguai para o aproveitamento dos recursos hidráulicos comuns do Rio Paraná representa o início da controvérsia com a Argentina; a segunda, porque, é entre o *Acordo Tripartite Itaipu-Corpus* e o fim do governo Figueiredo, que desconfianças são ultrapassadas e a cooperação bilateral incrementada.

Para atender a seus propósitos o trabalho estabelece como pressuposto básico o fato de que a contenda em questão foi, acima de tudo, uma disputa geopolítica objetivando a influência na Bacia do Prata e, por conseqüência, na América do Sul. Desta forma, os Estados nacionais foram os principais atores envolvidos, cujos processos decisórios estiveram preponderantemente sob o controle do executivo. Em decorrência, as atuações de agentes ou organizações da sociedade civil ou mesmo de integrantes dos Poderes Legislativo e Judiciário foram mínimas e de importância quase nulas. Tal entendimento é possível a partir da constatação de que, durante o período crucial do conflito, os países estiveram governados por regimes militares de exceção e submetidos a variados graus de repressão das liberdades civis e de censura da imprensa². Quanto ao papel desta, no caso brasileiro, Fernanda Coura (2001, p. 4), em sua dissertação sobre a veiculação do contencioso pelo *Jornal do Brasil* e *O Estado de São Paulo*, é enfática ao afirmar que no caso de “Itaipu, a censura beneficiou a posição oficial do governo brasileiro, colocando limites às posições independentes publicadas pela imprensa. Não se pode estimar em que medida o controle do governo [...] influenciou a cobertura da disputa na Bacia do Prata.”

Corroborativos da tese da omissão – proposital ou induzida, não importa – dos demais poderes, dois eventos envolvendo as casas legislativas são, aqui, dignos de nota. O primeiro se refere ao Congresso Nacional que, em maio de 1973, votou e aprovou o *Tratado de Itaipu*³ sem ter acesso aos termos do Relatório Preliminar submetido aos governos do Brasil e do Paraguai em 12 de janeiro de 1973. Entretanto, no Artigo VI daquele consta que “formam parte do presente Tratado: [...] (b) a descrição geral das instalações destinadas à produção de energia elétrica e das obras auxiliares, com as eventuais modificações que se façam necessárias (Anexo B)”. Este Anexo ao Tratado descreve e identifica nas "suas partes principais, o projeto de aproveitamento hidrelétrico do rio Paraná" tendo sido redigido com base naquele relatório; este fato foi motivo de enérgicos protestos por parte da oposição, que constam do *Diário do Congresso*. O segundo episódio reporta ao discurso proferido por Paulo Brossard, em 4 de maio de 1976, quando o senador, falando sobre o *Tratado de Itaipu* e as críticas que a ele foram feitas pelo Eng. Marcondes Ferraz, ex-presidente da Eletrobrás, em palestra no Clube de Engenharia, pergunta: "Até quando, Sr. Presidente, questões como a que me trouxe à tribuna, que concernem com a que se poderia chamar a substância do interesse nacional, continuarão a ser decididas 'em segredo de estudo e de Estado'?" (BROSSARD, 1976, p. 16).

Admitida a prevalência estatal, resta a decisão sobre o enfoque mais adequado à condução do estudo e sobre o *nível de análise* pretendido. Para definição deste recorreu-se à questão levantada por David Singer da opção entre repartir o *sistema* para racionalizar e individualizar o desempenho dos agentes envolvidos – ministros, diplomatas, militares, etc. – ou, ao contrário, admitir que o Estado é o *resultado* da agregação das ações individuais dos agentes (MOREIRA, 1996, p. 42). Em presença da dupla possibilidade, foi escolhida a segunda alternativa; em consequência, o Estado é considerado um ator unitário, responsável pelas relações internacionais e pelas disputas diplomáticas e estratégicas. Sendo este o agente das intervenções determinantes, administrador das relações soberanas interestatais e do risco da guerra, a perspectiva que melhor atende aos requisitos da análise é a *realista*; para esta o Estado se move em função dos interesses nacionais e a opção entre a contenda (em qualquer de seus níveis, inclusive a guerra) e a paz (e cooperação) é uma questão de conveniência e oportunidade, ou, colocado de outra forma, de análise de custos e benefícios. Com este entendi-

² Durante o lapso abrangido pelo trabalho o Brasil esteve submetido ao regime implantado pelo movimento de março de 1964; na Argentina ocorreram mudanças de regime, mas estas foram, via de regra, traumáticas, tendo os militares exercido o poder de forma discricionária por catorze anos.

³ “*Tratado entre a República Federativa do Brasil e a República do Paraguai para o aproveitamento hidrelétrico dos recursos hídricos do Rio Paraná, pertencentes em condomínio aos dois países, desde e inclusive o Salto Grande de Sete Quedas ou Salto de Guaíra até a foz do Rio Iguazu*”, assinado em 26 de abril de 1973. (Preâmbulo do Tratado) [em itálico no texto original] – ver Anexo C.

mento o trabalho aborda o “contencioso Itaipu–Corpus” como um conflito interestatal de interesses, de cunho geopolítico, onde a questão do Poder Nacional tem importância capital.

Para atender a seus objetivos, a dissertação está dividida em cinco capítulos. No primeiro é feita breve revisão teórica sobre o entendimento do Estado, ator preponderante do processo, de seu atributo básico, a soberania, e de seus objetivos nacionais, em função dos quais nascem as divergências, que podem evoluir para situações de guerra ou para a alternativa da cooperação. No segundo capítulo, a título de contextualização e com o intuito de facilitar a compreensão das posições adotadas pelos países, são mostradas as mútuas visões estereotipadas e resumidas as respectivas políticas externas no período. A seguir, são estudadas as *teses em disputa no Prata*, sendo vistas as perspectivas geopolíticas do Brasil e da Argentina, os respectivos Poderes Nacionais e a escalada do conflito; complementarmente são analisados os diferentes argumentos utilizados pelas partes e as pertinentes resoluções da ONU. Nos últimos capítulos são vistas as difíceis negociações que conduziram ao *Acordo Tripartite Itaipu-Corpus* e o legado de cooperação decorrente. A questão da conciliação de cotas entre os projetos brasileiro e argentino, apesar de imprescindível ao entendimento do assunto, é um problema de caráter mais técnico do que político, donde a escolha pela apresentação em forma de Apêndice.

Finalmente, é importante ressaltar que, concorde com as opiniões expressas por Pedro Furasté em *Normas técnicas para o trabalho científico* (2002, p. 104) e por Sonia Vieira em *Como escrever uma tese* (2002, p. 56), na redação do texto foi evitada a utilização de peregrinismos; estes, quando existentes e à exceção de denominações oficiais, são seguidos da indispensável tradução. Assim, documentos e trechos de obras em línguas estrangeiras, sem a equivalente publicação em língua vernácula, foram devidamente traduzidos. Por sua vez, expressões presentes no trabalho que, apesar de não constituírem neologismos ou terminologias técnicas de utilização restrita, não fazem parte do linguajar cotidiano, estão explicitadas ao final, em forma de Glossário.

1 O ATOR PREPONDERANTE DA ARENA INTERNACIONAL

As terras emersas do globo totalizam cerca de 150 milhões de quilômetros quadrados, representando aproximadamente 29,3% da superfície total do planeta; a divisão física mais difundida as separa em seis continentes, compreendendo mais de 200 Estados independentes, dos quais 191 são membros permanentes da Organização das Nações Unidas. O país mais extenso, a Rússia, ocupa uma imensa região de mais de 17 milhões de quilômetros quadrados; cinco outros países – Canadá, China, Estados Unidos, Brasil e Austrália – possuem áreas superiores a 7,5 milhões de quilômetros quadrados cada um. No extremo oposto, Estados minúsculos, cujos territórios são inferiores aos de muitos municípios gaúchos; entre estes, alguns países europeus e nações insulares do Atlântico, Pacífico, Índico e Caribe⁴. Apesar das discrepâncias de toda ordem que os distinguem e individualizam, tais Estados compartilham algumas características comuns: todos possuem um território no qual exercem a soberania e todos pertencem à comunidade internacional de nações livres.

Apesar da expressividade e representatividade desses números, nas últimas décadas do século passado vários analistas passaram a profetizar a morte do Estado nacional como agente basilar das relações internacionais, onde é movido em função dos seus interesses permanentes, como o entendia, por exemplo, Hans Morgenthau. Para aqueles, o estatismo fora ultrapassado pelo avanço da “intervenção das empresas multinacionais e transnacionais, dos indivíduos, dos poderes erráticos, das Igrejas, das organizações internacionais não-estaduais como as internacionais políticas, ou profissionais, ou culturais, ou científicas.” (MOREIRA, 1996, p. 157). Em consequência, na interpretação de tais estudiosos, ao Estado caberia um lugar apenas marginal na política internacional dos novos tempos.

¹ À guisa de exemplo podem ser citadas as cidades de São Gabriel, com 7.936 Km²; Bagé, com 7.241 Km²; Santana do Livramento, com 7.001 Km²; e Porto Alegre, com 497 Km² e os Estados de Brunei Darussalam, com 5.765 Km²; Luxemburgo, com 2.586 Km²; São Tomé e Príncipe, com 1.001 Km²; Cingapura, com 646 Km²; Andorra, com 468 Km²; e Mônaco, com 1,95 Km², todos membros da ONU. (Fontes: ONU, 2003-b e ENCICLOPÉDIA BARSA, 2000).

Dentro deste enfoque se situam os escritos de Francis Fukuyama; para o autor o Estado está destinado a desaparecer no bojo do liberalismo econômico global, sendo as disputas geopolíticas e a rivalidade entre aqueles substituídas pela concorrência econômica interempresas. Com visão oposta quanto aos motivos, mas também vaticinando o fim do Estado, encontra-se Samuel Huntington, que, dentro do "confronto de civilizações", vê o mundo fragmentado em blocos de culturas supranacionais, hostis entre si e refratárias ao diálogo (MAGNOLI et al, 1997, p. 8-9). Independente da linha de pensamento e dos argumentos utilizados, os seguidores do *transnacionalismo* entendem que a

sociedade internacional não é apenas inter-nacional, tem interesses que excedem tal formato; não é a simples expressão da coexistência dos Estados, é também o conjunto das relações estabelecidas entre organizações e homens a despeito das barreiras estaduais. (MOREIRA, 1996, p. 157).

Em posição antagônica estão os partidários da perspectiva realista como Kenneth Waltz; estes consideram que o fenômeno transnacional, maximizado pelo processo de globalização, não impede que o Estado continue sendo o interveniente principal da arena internacional, uma vez que, em última instância, é o

monopolizador do jogo diplomático e estratégico. [...] Trata-se, portanto, essencialmente, de um conflito de perspectivas sociológicas sobre a função real do Estado: para os clássicos, o Estado é o agente das intervenções determinantes, causais, das relações internacionais, gerindo as relações dos poderes soberanos e o risco da guerra; para os transnacionalistas ou internacionalistas, o sistema da interdependência mundial crescente relativizou o papel do Estado porque os indivíduos e as organizações não-estatais influenciam a conduta dos Estados e geram um modelo que é, sobretudo, de interdependência, trocas e serviços. (Ib., p. 158).

Espécie de síntese do debate entre tais compreensões, à primeira vista irreconciliáveis, o *programa de investigação estrutural modificado*, de Robert Keohane⁵, admite algumas das premissas básicas da visão neo-realista e, compondo-as com as idéias transnacionalistas, assume que os Estados:

- a) são os principais atores internacionais, ainda que não sejam os únicos;
- b) atuam de forma racional, mesmo que as informações disponíveis não sejam completas ou que as preferências não se revelem intercambiáveis;
- c) visam o acréscimo do poder e influência internacional, ainda que em diferentes conjunturas (condições sistêmicas para a autora) possam definir os interesses de forma diversa; e

⁵ Autor das duas obras transnacionalistas mais expressivas: *Transnational Relations and World Politics* (1971, 1972) e *Power and Interdependence* (1977). O texto transcrito foi parafraseado de Mónica S. González (2002).

d) objetivam tanto a segurança quanto o bem estar econômico, mas podem estabelecer prioridades distintas para tais aspectos em função dos cenários interno e externo presentes.

Entendimento semelhante quanto permanentismo do Estado tem o ex-chanceler Celso Lafer, cujo pensamento está expresso no artigo *O Brasil e o mundo* (2001, p. 179):

A ampliação do campo das relações internacionais e do escopo da diplomacia não elimina, no entanto, a importância dos Estados e das nações na dinâmica da vida internacional. Muito pelo contrário, pois não só indivíduos continuam a projetar suas expectativas, reivindicações e esperanças sobre as nações a que pertencem, como ainda o bem-estar da imensa maioria dos seres humanos segue intimamente vinculado ao desempenho dos países em que vivem. Por isso, no mundo contemporâneo, as nações e os Estados que as representam são e permanecem sendo indispensáveis instâncias públicas de intermediação.

Sendo assim, pode-se aceitar que o Estado moderno, mesmo tendo passado por modificações, está longe de desaparecer, pois, “ao contrário do que sugerem as aparências, cada um dos progressos de integração dos mercados é fruto da decisão política dos Estados” (MAGNOLI et al, 1999, p. 10).

1.1 DO ESTADO E DOS OBJETIVOS NACIONAIS

Como visto, apesar dos vaticínios em contrário, o Estado, na sua forma atual, não se encontra em vias de extinção; entretanto, os recentes desafios impostos aos governos por atores não-estatais exigem a adoção de ações inovadoras visando à solução dos continuados conflitos gerados pelo incremento das relações internacionais em todos os níveis (LUNGREN, 2002). Assim, não obstante a atuação de organismos supranacionais e coletivos e a nova linguagem do Direito Internacional, baseada em noções como *soberania limitada*, *tutela internacional*, *direito de ingerência* e *administração supranacional* (JÚNIOR, 2003), o Estado-nação⁶ ainda é o principal agente da vida internacional, onde mantém o interesse em assuntos

⁶ As palavras *Estado* e *Nação* apresentam evidentes diferenças conceituais: apesar da primeira, em geral, encerrar o sentido da outra, nem sempre, porém, podem ser usadas de forma indistinta para explicar quaisquer grupos sociais. Para alguns analistas, como Reis Friede (2001, p. 105), a *Nação* é uma comunidade de base cultural, que não possui, necessariamente, um território próprio no qual exerce a soberania, condição indispensável à configuração do *Estado*. Eric Hobsbawm, por sua vez, considera que a *Nação* não é uma “entidade social originária ou imutável”; pertencendo a um período particularmente recente, “ela é uma entidade social apenas quando relacionada a uma certa forma de Estado territorial moderno, o Estado-nação” (apud FAJARDO, 1998, p. 17).

Não obstante tais observações, muitos autores utilizam os verbetes Estado, Nação e Estado-nação de forma quase sinonímia, cientes ou não de que o último pressupõe uma homogeneidade étnica e uma representatividade política, nem sempre existentes (HALLIDAY, 1999, p. 95). Tendo presente as colocações anteriores, mas objetivando evitar divagações desnecessárias sobre idéias e textos mencionados ou transcritos, aqui e no restante do presente trabalho não se fará distinção entre o significado daqueles, mantendo-se a grafia original, mesmo em eventuais metáfrases.

ligados à política, à economia e à segurança, individual e coletiva. Tendo tal idéia como mote, resta encontrar uma descrição aceitável para aquele e suas funções.

O vocábulo Estado é originário da palavra latina *statu*, cujo entendimento é “aquilo que é estável, que permanece”. Até o final do século XV, seu uso ficou restrito a este sentido; a estrutura política atualmente associada àquele era conhecida de distintas maneiras por diferentes povos: *polis*, ou seja, cidade, pelos helênicos; *civitas*, a comunidade dos habitantes, ou *res publica*, a coisa comum a todos, pelos romanos. Com a expansão de Roma, surge o *imperium* e a *res populi* converte-se em *res imperantis*; àquele, na Idade Média, é agregado o *regnum*, ao mesmo tempo e que se volta a falar em *cidade*, agora indicando as comunidades livres medievais. Para o medievo a palavra *estado* servia tão-somente para indicar as classes representativas do reino – *clero*, *nobreza* e *povo* – presentes nas assembléias. (FRIEDE, 2001, p. 106-107).

Precursor do estudo da política em uma perspectiva realista, Nicolau Maquiavel, no início do século XVI, foi quem primeiro utilizou a denominação *Estado* para se referir ao fenômeno do poder político organizado. No início da sua obra máxima – *O Príncipe* – ao se manifestar sobre as espécies e modos de aquisição dos principados, o pensador ensina que “todos os Estados, todos os domínios [de poder] que têm havido e que há sobre os homens foram e são repúblicas ou principados” (1996, p. 33). Apesar de Maquiavel não apresentar uma “definição formal” para o termo, a leitura de seus escritos permite inferir que, para ele, o Estado representa o poder central soberano, responsável pelo controle e regulação dos conflitos surgidos no seio da coletividade. Situado além do *bem* e do *mal*, ele tem como finalidade exclusiva seu próprio poder e engrandecimento; assim, suas razões devem se sobrepôr a quaisquer outras considerações, inclusive as de ordem legal ou moral (ib.).

Nesse mesmo nível de concepção está o Estado hobbesiano, este “enorme *Leviatã*, [...] deus mortal, ao qual devemos, abaixo do Deus Imortal, nossa paz e defesa”. Como arauto do absolutismo, Thomas Hobbes (2002, p. 130) afirma que à “multidão [...] unida numa só pessoa [o soberano] se chama Estado, em latim *civitas*”. Dotado de poder absoluto e indivisível, outorgado por um pacto voluntário de homens desejosos de saírem do “*estado da natureza*”, ele representa a todos e a cada um. Assim, a ele, e somente a ele, cabe assegurar a paz e a segurança do povo, a última entendida além de uma simples preservação, mas também como “todas as outras comodidades da vida, que todo homem, por um trabalho legítimo, sem perigo ou inconveniente do Estado, adquire para si próprio”. (ib., p. 244). Essa ótica contratualista de que o Estado decorre de um acordo voluntário, ou seja, de um contrato hipotético entre os

homens, também é encontrada em Rousseau (2002); para ele o *Contrato Social* é a única base legítima para uma comunidade que almeja viver conforme os desígnios da liberdade humana. Em sua interpretação, a essência do pacto social pode ser resumida a que “*cada um de nós põe em comum sua pessoa e todo o seu poder sob a suprema direção da vontade geral, e recebemos enquanto corpo cada membro como parte indivisível do todo*” (ib, p. 32) [itálico do autor]. Entretanto, esta concessão ou anuência para a construção de um poder coletivo, abstrato e superior, que se torna preponderante sobre a vontade individual, só funciona no *momento teórico da formação do Estado*; a partir de então, a prevalência do interesse geral sobre o particular impõe que todos se submetam às regras estabelecidas (FRIEDE, 2001, p. 105).

Objetivando a explicação do desenvolvimento experimentado pelo Estado moderno, de seus primórdios – coincidentes com a expansão do capitalismo comercial – até a atualidade, desenvolveram-se dois enfoques principais, antagônicos entre si: o liberal e o marxista. O primeiro baseia-se na premissa de que o Estado deve objetivar a realização do *bem comum* e ter, por conseqüência, atuação neutra; o marxista fundamenta-se na existência de uma sociedade de classes, onde a presença de interesses opostos impede tanto a neutralidade, quanto a realização do pretendido *bem comum*. (PETERSEN, 1998, p. 53). Para Marx e Engels a concretização destes pressupostos é ardilosa e enganosa, uma vez que o Estado é

a forma pela qual os indivíduos de uma classe dominante fazem valer seus interesses comuns e na qual se resume toda a sociedade civil de uma época, [assim] conclui-se que todas as instituições comuns passam pela mediação do Estado e recebem uma forma política. Daí a ilusão de que a lei repousa na vontade, e, mais ainda, em uma vontade livre [...] (2001, p. 74).

Por sua vez o enfoque pluralista-liberal, com a análise fundamentada na economia, recorre a Adam Smith (apud STEPAN, 1980, p. 31 et seq.), para propalar sua perspectiva de redução do papel do Estado a um mínimo indispensável em decorrência dos mecanismos de auto-regulação do mercado. Contudo seus defensores se omitem quanto a outros ensinamentos do livro *A riqueza das nações*; em passagem menos difundida da obra o autor estabelece como deveres básicos do Estado: (a) a defesa da sociedade contra a violência praticada por outras sociedades; (b) a proteção dos membros da sociedade da injustiça ou opressão de outros membros, através de uma administração rigorosa [e equânime] da justiça; e (c) a manutenção de iniciativas e instituições públicas que, apesar de poderem não atender a qualquer interesse individual, mesmo assim devem existir, pois seus benefícios não devem visar ao lucro particularizado, mas sim à sociedade vista como um todo. Com uma concepção de cunho normativo, Jürgen Habermas (2002, p. 124) interpreta o Estado de variados pontos de

vista: objetivamente este representa o poder soberano, interno e externo; em termos de espaço, sua configuração requer uma área perfeitamente delimitada, que constitui o território; socialmente é representado pelo conjunto de seus habitantes. De modo similar se expressa Williams da Silva Gonçalves (2002), para quem a definição do Estado, dentro de uma ótica jurídica, é a estabelecida pela *Convenção de Montevideu* (1933), a qual preconiza que o mesmo deve possuir população permanente; território definido; governo; e capacidade de honrar os compromissos com outros Estados, ou seja, aquele deve atender a três condições objetivas, além de uma quarta subjetiva e de caráter político.

Como se vê, são muitos os significados atribuídos ao Estado, alguns complementares, outros, contraditórios; destarte, quaisquer definições irrefutáveis sobre aquele são de difícil formulação. Conclusão afim tem Fred Halliday (1999, p. 90), para quem o conceito se revela “tão confuso e inapropriado que não pode fornecer uma base para [um] trabalho teórico sobre as relações internacionais”. Logo, com o objetivo de evitar maiores digressões que, aliás, não esgotariam o tema, pode-se admitir para os atuais propósitos que o moderno Estado nacional tem como fundamentos principais o território, a população, o governo e a soberania que exerce sobre sua base física, aí inclusa a legitimação do uso da força no sentido weberiano. Suas funções básicas são de ordem normativa – instituição de uma ordem jurídica; executiva – cumprimento da ordem, administração dos interesses coletivos e gestão dos bens públicos; e jurisdicional – resolução dos conflitos de interesses ocorrentes. E desse “Estado espera-se que promova os interesses comuns de seus cidadãos”, ressalta Mancur Olson (1999, p. 19) ao tratar da *lógica da ação coletiva*. Pois que a coletividade tem objetivos comuns é inquestionável, já dizia Aristóteles, mas a questão decorrente é como identificá-los sem confundir o interesse privado com o do grupo. A conclusão de Marx e Engels (2001, p. 29) é de que tal contradição entre o particular e o coletivo é que leva este “a tomar, na qualidade de *Estado*, uma forma independente, separada dos interesses reais do indivíduo e do conjunto e a fazer ao mesmo tempo as vezes de comunidade ilusória”, na qual a classe dominante apresenta seu “interesse próprio como sendo o interesse geral”. Apesar da possível verdade contida em tais palavras, não se pode concordar com elas; distorções existem na prática política, mas, como defendido pelo filósofo grego, a sociedade deve esperar que os fins sejam dignos de louvor. Com esta esperança, deve envidar esforços para encontrar a solução mais adequada para a dúvida apontada. Tal resposta é complexa – se é que existe – e envolve os conceitos abstratos e subjetivos de *bem comum* e de *objetivos nacionais*. O estudo do primeiro extrapola as metas esta-

belecidas para o presente trabalho; algumas considerações sobre o segundo são feitas a seguir⁷.

Segundo Jon Elster (1989) o individualismo metodológico permite que se trate a sociedade como um ator unitário, cujas crenças e valores devem subsidiar as decisões políticas, em detrimento do oportunismo voltado para a satisfação do interesse próprio. A analogia, entretanto, é falha, pois, se os indivíduos têm um "centro organizador – às vezes chamado de vontade, outras vezes de ego – que procura constantemente integrar as partes fragmentadas, [as] sociedades não têm nenhum centro" (ib., p. 16). Desta forma cabe a um governo democrático, dentro do pressuposto estabelecido por Anthony Downs (1999) de maximização do apoio político, servir de ponto de equilíbrio entre partes e interesses em disputa; para o autor

os *Governos* [são] [...] organizações que têm um monopólio suficiente de controle para impor uma resolução ordeira de disputas com outras organizações na área [...] Quem quer que controle o governo geralmente tem a "última palavra" sobre uma questão; quem quer que controle o governo pode impor decisões a outras organizações na área. (p. 44).

Dentro deste mesmo enfoque, Renouvin e Duroselle (1967, p. 334) afirmam que, num âmbito de finalidade, é função do governante, em função dos meios disponíveis e calculando os possíveis riscos a correr, estabelecer os alvos a atingir e atuar no sentido de sua concretização. Assim, "os responsáveis devem fazer seleções dos possíveis objetivos de sua política exterior. Consciente ou inconscientemente, o resultado de suas seleções é que eles chamarão de 'interesse nacional'". Sobre o mesmo assunto Lafer (1978, p. 41) manifesta a opinião de que a dificuldade da definição dos objetivos da ação governamental reside no fato de que "a escolha se faz, não entre quantidades homogêneas, mas comparando-se termos heterogêneos, [em cuja avaliação] se inserem o problema do valor e os inevitáveis condicionamentos sociais do pensamento". Mesmo em presença de tais dificuldades, não se pode esquecer que no desencadear de uma ação, seja ela de governo ou privada, os objetivos são os resultados a que se deseja chegar; os quais devem ser enunciados com a máxima clareza e precisão possível, sem o quê aquela estará fadada ao fracasso. Representativos da atual fase da evolução histórico-cultural da comunidade e resultado sintético dos legítimos interesses e aspirações de seus membros, os *objetivos nacionais* podem ser descritos como os referenciais que devem balizar

⁷ O conceito de *bem comum* foi bastante alterado ao longo do processo de formação do pensamento filosófico ocidental. Fruto de uma tradição iniciada em Aristóteles, agregada dos valores da filosofia tomista e daqueles do Estado de Direito e da democracia pluralista, teve, mais recentemente, acrescidos os sonhos de igualdade e de justiça social. O entendimento atual de *bem comum* pode ser sintetizado como sendo a reunião de condições diversas da vida social que permite ao grupo e a cada um de per se almejar atingir sua felicidade plena, não so-

o caminho do Estado na busca de seu destino final, que é o de propiciar o *bem comum* a toda a coletividade, ou o progresso “geral da sociedade”, meta que é uma das três dimensões ligadas ao processo de desenvolvimento político interno (JAGUARIBE apud LAFER, 1978, p.11) ⁸.

1.2 A SOBERANIA ESTATAL

Elemento formal e atributo essencial do Estado, o conceito de soberania é intrínseco ao daquele, indicando sua característica de ordem suprema dentro das fronteiras territoriais e cuja validação independe de quaisquer regramentos superiores. Derivado do latim *superus*, a palavra *soberania* aparece pela primeira vez na obra *De la republique* (1576), de Jean Bodin, para indicar o poder absoluto e imperecível do Estado; o poder estatal, sujeito único e exclusivo da política, que só encontra limites nos direitos divino e natural. Contemporânea, pois, da Reforma e do advento do Estado europeu de caráter absolutista, esta idéia de soberania estatal representa uma espécie de contraposição à anterior fragmentação medieval, onde o poder era dividido entre feudos ou com o papado. A formação do moderno Estado europeu durante o período renascentista impõe a definição territorial – os limites lineares substituindo as antigas áreas de imprecisão permeada de enclaves; a centralização do poder em uma única instância, abrangendo as relações políticas fundamentais; e a concentração do direito ao uso legítimo da força. Conforme observado por Marcus Faro de Castro (2001, p. 7) “de fato, foi com a celebração da Paz de Westphalia, em 1648, que se consolidou a tendência, iniciada desde os séculos XII e XIII na Europa, de *territorialização* da política”. Ou seja, a partir do estabelecimento da "ordem westphaliana", as relações internacionais passam a ser estabelecidas entre Estados soberanos, dotados de territórios próprios, em cujo interior exercem a autoridade suprema.

Mas, estando as esferas pública e privada integradas na pessoa do príncipe, a soberania ainda se confunde com a propriedade (MAGNOLI et al., 1997, p. 15). Dentro de uma perspectiva tipicamente absolutista todas as terras pertencem ao Estado – ou ao monarca, uma vez que, como afirmava Luís XIV da França, cognominado de Rei Sol, *L'État c'est moi* (O

mente em termos de valores econômicos, mas também, em todo o conjunto de bens, objetivos e condições que interessa a todos e para cuja concretização todos devem contribuir.

⁸ Para maiores informações sobre os *objetivos nacionais*, inclusive sobre sua dimensão temporal, ver Glossário.

Estado sou eu). Com este enfoque, Thomas Hobbes (2002, p. 185) defende que cabe unicamente ao soberano repartir as terras entre todos os homens, "conforme o que ele, e não conforme o que qualquer súdito, ou qualquer número deles, considerar compatível com a equidade e com o *bem comum*" [itálico nosso].

Ainda de acordo com Hobbes (op. cit., p. 131) o *poder soberano*, ao qual todos devem obediência legítima, pode ser obtido por duas maneiras distintas: no "Estado por aquisição" pela *força natural* que obriga todos à sujeição; no "Estado por instituição", pela *anuência voluntária* de submissão a um único homem, ou a uma assembléia escolhida por cidadãos. E este *poder soberano* não pode ser dividido sob pena de dissolução, "uma vez que os poderes divididos se destroem mutuamente uns aos outros" (ib., p. 238). Rousseau (2002), embora também admitindo as teses da indivisibilidade e da inalienabilidade da soberania, coloca sua origem no *Contrato Social*, ou seja, na vontade geral, única autoridade apta a "dirigir as forças do Estado segundo o fim de sua instituição, o *bem comum*", pois sendo o soberano "unicamente um ser coletivo, só por si mesmo se pode representar, [sendo-lhe] dado transmitir o poder, não a vontade" (p. 39), que é de todos.

Ao longo do século XIX, tal tese de soberania popular, que advoga que o poder do Estado emana do povo e em seu nome deve ser exercido, é respaldada pelas nascentes constituições democráticas⁹. Entretanto, a propagação de inovadoras teorias sociais, como a marxista, cuja crítica focaliza o exercício monopolizador do poder estatal por parte dos grupos dominantes, contribui para reduzir a validade daquela. Mas, originária da vontade do povo ou produto do interesse das classes privilegiadas, no século XX a *soberania plena* sofre progressivas limitações, decorrentes do surgimento dos organismos supranacionais, e conseqüentes cortes internacionais de justiça, e da celebração de pactos militares de defesa coletiva, nos quais as "potências menores" têm sua capacidade de manobra restringida pela potência hegemônica (BOBBIO et al, 1995, p. 1187 et seq.).

⁹ A título de exemplo pode ser lembrada a Constituição Política da Nação Espanhola, de 19 de março de 1812, Constituição de Cádiz, que prevê: "Art. 1º - A nação espanhola é a união de todos os espanhóis de ambos os hemisférios. [...] Art. 3º - A soberania reside essencialmente em a nação, e por isso mesmo pertence a esta exclusivamente o direito de estabelecer suas leis fundamentais".

De forma similar se exprimem os revolucionários de 1817, que proclamam: "O Governo Provisório da República de Pernambuco, revestido da soberania pelo povo, em quem ela só reside, desejando corresponder a confiança do dito povo, [...]". Este mesmo espírito está ainda da Constituição Política da Nação Portuguesa, de 10 de março de 1821, mas fica ausente da Constituição Política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824; o preâmbulo desta afirma a ideologia do príncipe: "Dom Pedro Primeiro, por graça de Deus, e unânime aclamação do povo, imperador constitucional e defensor perpétuo do Brasil [...]". Fonte: Os documentos constam da obra de Bonavides e Amaral (2002).

Desta forma, não obstante a expressão soberania ser ainda de uso corrente e constar dos princípios exarados no artigo 2º da Carta da ONU¹⁰, “começa a ser corrente definir o *estatuto do Estado* como sendo *o conjunto de competências internacionais que lhe pertencem de acordo com o direito internacional.*” (MOREIRA, 1996, p. 261). Por este, todos os Estados são juridicamente iguais; essa igualdade teórica, porém, não pode ser confundida com possíveis *hierarquias de poder*, e suas manifestações, as quais não obedecem a quaisquer regramentos legais (ib., p. 148) [itálicos do autor]. Em que pese o mesmo artigo da Carta da ONU prever que os membros da Organização devem resolver “suas controvérsias internacionais por meios pacíficos de tal modo que não se ponham em perigo nem a paz e a segurança internacionais nem a justiça”, devendo se abster do recurso “à ameaça ou ao uso da força contra a integridade territorial ou a independência política de qualquer Estado”¹¹, o princípio da soberania está intimamente ligado à idéia de conflito, uma vez que aquela, “enquanto poder de mando e última instância, acha-se intimamente relacionada com a realidade primordial e essencial da política: a paz e a guerra”. (BOBBIO et al., 1995, p. 1180). Assim, só é soberano o Estado que pode manter a ordem interna, impondo-se a outros poderes concorrentes, e defender suas fronteiras externas, firmando-se internacionalmente como um ator com igualdade de direitos; para tal necessita adquirir uma “posição de poder suficientemente forte [...] em meio da concorrência ‘anárquica’ pelo poder entre os Estados.” (HABERMAS, 2002, p. 124).

A soberania, enfim, pode ser entendida como o poder supremo que tem o Estado de, internamente, instituir as leis que modelam as instituições e organizam as relações em sociedade (GONÇALVES, 2002) e de através delas, manter a ordem e administrar a justiça. Externamente a soberania pressupõe a autodeterminação nacional; a manutenção da intocabilidade do território; a convivência com outras nações em termos de igualdade de direitos; o repúdio a quaisquer tentativas de ingerências externas nos assuntos nacionais; e, dentro do já comentado conceito weberiano, o monopólio do uso legítimo da força e da violência dentro dos seus limites territoriais. (ESG, 1992).

1.3 AS RELAÇÕES DE PODER ENTRE OS ESTADOS

¹⁰ Carta da ONU: “Artigo 2 - Para a realização dos Propósitos consignados no Artigo 1, a Organização e seus Membros procederão de acordo com os seguintes Princípios: 1. A Organização está baseada no princípio da igualdade soberana de todos seus Membros.” (ONU, 2003-a) [tradução nossa, mantida a grafia com iniciais maiúsculas conforme o documento original].

¹¹ (Op. cit., Art. 2º, § 3 e 4) [tradução nossa].

No início do estudo intitulado “*Política interna e relações internacionais na Bacia do Prata*”, Sônia de Camargo (1987, p. 21) observa que o relacionamento entre o Brasil e a Argentina constitui “uma história de antagonismos e conflitos em que o espaço que ambos os países ocupam no sistema regional é visto como pequeno para incluí-los, conjuntamente, em um mesmo nível de poder.” Prosseguindo, a autora propõe que as respectivas políticas externas têm sido “determinadas por essa situação histórica de desconfiança recíproca e alimentadas pelas várias gerações de geopolíticos e militares, [que] desenharam o mapa estratégico do continente sul-americano.” Apesar da correção da análise histórica sobre a rivalidade pretérita, a opinião expressa pela articulista quanto às responsabilidades pelo açodamento do *status quo* citado permite inferir a presença de um possível posicionamento ideológico, aliado a uma presumível visão utópica da realidade. Em verdade, a política internacional, em última análise, é uma relação de poder entre Estados, onde cada lado, na defesa de seus interesses, utiliza todos os meios disponibilizados pelas diversas expressões do seu Poder Nacional (VIDIGAL, 1998, p. 78), não cabendo a quaisquer classes específicas papel preponderante no processo. Eventuais *hipóteses de conflito e de guerra* são da Nação e representam, como o próprio nome indica, conjecturas quanto a uma possível necessidade de aplicação de parte daquele poder na defesa de seus *objetivos nacionais*. Nessa linha de pensamento coloca-se Raymond Aron (2002, p. 100), para quem toda política internacional é uma política de poder que envolve

um choque constante de vontades, por estar constituída por relações entre Estados soberanos, que pretendem determinar livremente sua conduta. Enquanto essas unidades não estão sujeitas a leis ou a um árbitro, elas são rivais, pois cada uma é afetada pela ação das outras, e suspeita inevitavelmente das suas intenções. Mas esta contraposição de vontades não desencadeia necessariamente a competição militar, real ou potencial. O intercâmbio entre unidades políticas nem sempre é belicoso; seu relacionamento pacífico é influenciado pelas realizações militares, passadas ou futuras, mas não é determinado por elas.

Colocado de outra forma pode-se afirmar que as relações internacionais, tanto na paz quanto na guerra, não repousam em *regras de direito*, mas sim em *decisões*, as quais são tomadas pelos agentes responsáveis em função dos objetivos políticos nacionais¹², determinados pelo “interesse definido em termos de poder”¹³ Ou, conforme externado pelo embaixador Mário Gibson Alves Barboza, Ministro das Relações Exteriores no governo Médici,

¹² Mc Dougall, em *Law and Minimum World Public Order* (apud MOREIRA, 1996, p. 108). O analista se refere aos *agentes responsáveis* como *decisionistas*, que “não são necessariamente os suportes legais dos órgãos de soberania.”

¹³ A expressão é de autoria de Williams da Silva Gonçalves (2002).

a *última ratio* de um serviço diplomático [é] a tarefa de formular e, uma vez aprovada, executar uma linha de ação extremamente cambiante, flexível, sujeita a freqüentes correções de rumo e que, simultaneamente, tome como referência e ponto de amarração, por um lado, a evolução dos acontecimentos internacionais e, por outro lado, a forma político-econômico-social pela qual se constitui e se exerce o poder nacional. (1981, p. 14).

Desde a dantes mencionada Paz de Westphalia que o mundo ficou dividido em Estados soberanos, movidos pelo exclusivo interesse nacional – independente da forma como os objetivos decorrentes foram estabelecidos ao longo da história – que não reconhecem autoridades superiores e cujas diferenças são resolvidas pelos instrumentos da força e do poder, presentes ou expectados (CASTRO, 2001, p. 12), mesmo quando o quadro de divergências evolui para um cenário cooperativo. Assim, concorde com Maquiavel (1996, p. 103), pode-se dizer que no campo das relações internacionais o que importa é o êxito da empreitada; havendo sucesso os meios empregados para vencer e conservar o Estado serão sempre julgados “honrosos e louvados por todos porque o vulgo é levado pelas aparências e pelos resultados dos fatos consumados.” Nestas condições a questão prevaiente do Estado passa a ser o exercício do *poder*, aqui entendido na acepção de Raymond Aron (2002, p. 99) de capacidade de que dispõe uma unidade política de impor sua vontade às demais ou de influenciá-las de modo que estas ajam em consonância com seus interesses.

1.3.1 Sobre o significado do poder e sua quantificação

De acordo com o pensamento de Aron (2002, p. 53-54) os Estados, em suas relações recíprocas, ainda não abandonaram o “*estado natural*” hobbesiano; para o autor, “só por isto existe ainda uma teoria das relações internacionais”. Neste sentido Kenneth Waltz interpreta que, apesar da ação dos agentes não estatais, dos acordos internacionais e das organizações supranacionais, o sistema internacional ainda é gerido pelo “princípio da anarquia”. Nessa comunidade internacional a estruturação se dá em função dos interesses das principais potências, não havendo quaisquer limitações a “esses ou outros Estados, que seja extrínseca ao próprio processo de seu engajamento na ação política auto-interessada”; essa só encontra barreiras na figura do ator, autolimitado em função de seu poder relativo específico (apud CASTRO, 2001, p. 37-38). Desta forma, sendo o nível de forças o regulador do sistema internacional, o poder passa a ser o elemento fundamental da política externa de cada Estado, cujo objetivo primário, em conseqüência, pode ser resumido na busca constante pelo seu incremento. Aquele não é um atributo único, mas um conjunto de recursos, relacionamentos e probabilidades diferentes que “visto de uma forma nua e crua, [pode ser considerado como] a

capacidade de prevalecer em caso de conflitos e de superar obstáculos”, para modificar a distribuição de resultados em favor dos interesses, declarados ou não, do agente (DEUTSCH, 1982).

Na concepção de Hobbes (2002, p. 70-71) o poder de um homem, original ou instrumental, resume-se nos meios ao seu dispor para a obtenção de quaisquer bens futuros. Para ele, o poder de um Estado é similar, mas infinitamente maior porque resulta da soma dos “poderes de vários homens, unidos por consentimento”. E todo e qualquer atributo que torne um “homem [ou Estado] amado ou temido por muitos é poder [na medida em que] constitui um meio para adquirir a ajuda e o serviço de muitos”; assim, no caso dos Estados, “a fortificação, o fabrico de máquinas e outros instrumentos de guerra, enfim, as artes de utilidade pública são poder, porque facilitam a defesa e conferem a vitória”. Tal compreensão do significado de poder é falha uma vez que prescinde do exercício da vontade por parte do agente. Esta circunstância não pode ser olvidada, como bem demonstra Adriano Moreira (1996) ao citar Max Weber, para quem “o poder é sempre a capacidade de obrigar”¹⁴, e Walter Jones que o define como a “capacidade de um agente das relações internacionais para usar recursos e valores materiais e imateriais de maneira a influenciar a produção de eventos internacionais em seu proveito”. Conclui o autor afirmando que

o poder é o produto de recursos materiais (*tangible*) e imateriais (*intangible*), que se integram à disposição da vontade política do agente, e que este usa para influenciar, condicionar, congregar, vencer, o poder de outros agentes que lutam por resultados favoráveis aos seus próprios interesses. (MOREIRA, op. cit., p. 197) [todos os itálicos anteriores são do autor; as sublinhas, nossas].

Concluindo, é importante destacar que o *poder* não se restringe a conjunto de meios destinados à satisfação de possíveis interesses, não obstante as amplas difusão e aceitação que tem tal entendimento, responsável pela indução a equívoco interpretativo entre os significados de *poder* e *potencial*¹⁵. De acordo com a *cratologia*¹⁶ os conceitos, apesar de complementares, são diversos: *potencial* é a capacidade virtual, suscetível de *ser ou não ser* utilizada na concretização de metas; o *poder*, por sua vez, pressupõe a existência de objetivos definidos, capacidade para sua consecução e, principalmente, volição para seu exercício. Ou seja, o *poder* –

¹⁴ A definição dada por Max Weber em *The Theory of Social and Economic Organization* é mais completa que a transcrição de Moreira. Na obra o autor enfatiza que o poder é “a probabilidade que um ator em uma relação social tem de estar em posição de fazer valer sua própria *vontade* a despeito de resistências” (apud CHO, 2001).

¹⁵ Alguns autores, como Adriano Moreira (1996), apesar de não fazerem tal confusão, denominam o primeiro de *poder efetivo* e o segundo de *poder potencial*. Raymond Aron, por sua vez, distingue entre *força* – militar, econômica e moral – e *poder*, este entendido como a aplicação daquela em circunstâncias e com objetivos determinados (2002, p. 100).

¹⁶ A *cratologia* é a ciência que trata do estudo do *poder* e de sua aplicação.

seja ele particular, empresarial ou estatal – está sempre associado a um fim, não pode prescindir da vontade para atingi-lo e somente pode ser efetivamente mensurado quando de seu emprego, a partir dos resultados da aplicação. A priori são possíveis estimativas, cuja quantificação não tem qualquer sentido absoluto, mas representa tão-somente um valor relativo, a ser correlacionado com o de outros intervenientes.

Por decorrência, o mesmo equívoco muitas vezes cometido entre os conceitos de *potencial* e de *poder*, é estendido aos significados de Potencial Nacional e de Poder Nacional; contudo, a capacidade de um Estado para transformar o primeiro em efetivo Poder Nacional é, via de regra, inibida por fatores diversos, entre os quais se destaca a falta de vontade política dos agentes responsáveis pela gestão governamental. A este respeito é bastante elucidativa a observação de Adriano Moreira no livro *Teoria das relações internacionais* (1996, p. 212):

Nas avaliações nunca deve ser confundido *poder potencial* com *poder efetivo*. Países como o Brasil têm um *poder potencial* importante, em vista dos recursos materiais na sua posse. Mas a falta de capacidade para desenvolver, coordenar e mobilizar tais recursos com uma adequada vontade política não lhe dá acesso correspondente aos pratos da balança de poderes. Quando esta carência for suprida, terá então um poder efetivo, supostas a decisão e a credibilidade, que afetará a balança de poderes. Esta lida com *poderes mobilizáveis*, não com *poderes potenciais*.

Assim, baseado nos elementos básicos da nacionalidade – homem, terra e instituições – o Poder Nacional constitui uma integração multidimensional e insétil dos meios de toda a ordem – econômicos, humanos, materiais, militares, políticos, psicossociais, tecnológicos, etc. – de que dispõe a Nação para, em consonância com a vontade nacional expressa pelos meios legalmente aceitáveis, conquistar e manter seus objetivos nos âmbitos interno e externo, independentemente dos antagonismos que lhe são opostos. No sentido instrumental o Poder Nacional é um recurso à disposição do Estado para a consecução das metas estabelecidas, não devendo nunca ser entendido como um fim em si próprio. Sendo um conjunto uno e indivisível, sua aplicação para a consecução dos objetivos nacionais pressupõe a ação integral de todos os setores da sociedade e não somente do governamental ou político, não obstante a preponderante responsabilidade que cabe a estes¹⁷.

É importante ressaltar que as perspectivas dominantes na análise das relações internacionais tratam, com maior ou menor ênfase, com o Poder Nacional e sua distribuição entre os Estados. Na decorrente hierarquização, os países mais desfavorecidos mercê de suas envergaduras próprias são levados a assumir posições e atuações externas mais normativas e jurídicas

¹⁷ Representando nossas conclusões sobre o assunto, tal entendimento de Poder Nacional, apesar de baseado na conceituação da ESG (1992, p. 68 et seq.), em alguns aspectos difere da mesma.

(MOREIRA, op. cit.). Como interpreta o ex-chanceler Mário Gibson Barboza (1981, p. 15), o Poder Nacional não é constituído somente pelo somatório dos atributos internos de um país, mas também, pela sua capacidade de *subsistir* adequadamente na comunidade internacional, entendendo-se como tal a sua contínua adequação à realidade mundial, em todos os planos: político, econômico, social e tecnológico. Deste modo, aspecto importante a considerar na análise daquele é sua confrontação com o de outros Estados, ou seja, sua estimativa deve ponderar a capacidade nacional para dissuadir ou influenciar aqueles conforme interesses próprios e em consonância com a conjuntura. Contudo a relatividade do Poder Nacional, sua dependência a fatores mutáveis temporalmente e a simultaneidade de sua aplicação nos cenários interno e externo dificultam sua avaliação em termos objetivos. Apesar desta restrição, através do uso de indicadores diversos, alguns objetivos e passíveis de mensuração, outros subjetivos e apenas conjecturáveis, é possível fazer uma estimativa da força relativa do Poder Nacional função daquela demonstrada por outros atores internacionais¹⁸.

Para facilitar essa análise costuma-se decompor o Poder Nacional em categorias analíticas arbitrárias, não obstante suas características de unicidade e indivisibilidade já mencionadas. Dentre as divisões metodológicas existentes merecem destaque a preconizada pela ESG e aquelas que o separam em função de seus componentes. Os estudos que seguem o método *esguiano* normalmente distinguem quatro ou cinco expressões do Poder Nacional – política, econômica, psicossocial, militar e, às vezes, tecnológica – cada uma constituída por elementos determinantes de natureza similar, que interagem entre si e refletem nos das demais expressões. São objetos de estudo, dentre outros fatores, as instituições políticas; os antagonismos e cooperações internacionais; o território, em sua dimensão, forma e posição relativa; a extensão e a caracterização das fronteiras; os recursos naturais, potenciais e explorados; a dependência econômica externa; os dados demográficos; a composição e armamento das Forças Armadas; a capacidade de mobilização em caso de conflitos; o acesso a novas tecnologias civis e militares; etc. Por sua vez, estudos como os de Moreira (1996, p. 202-209), que optam pela divisão segundo os *componentes do poder*, os classificam conforme suas características em *naturais*, *sociológicos* e *sincréticos*. A rigor, como não poderia deixar de ser, os fatores considerados nessas e em outras propostas interpretativas são similares, variando unicamente sua distribuição metodológica. Em *Paz e guerra entre as nações* (2002), Aron observa que

¹⁸ Entre os primeiros estão indicadores econômicos como PIB, renda per capita e produção de energia; psicossociais, como taxa de analfabetismo, população e distribuição demográfica; militares, como gastos e efetivos das Forças Armadas e tempo de duração do serviço militar. Entre os aspectos subjetivos estão, entre outros, a moral e o nível de adestramento militar, a qualidade de vida da população, a coesão social e a frequência de alternância no poder.

todas essas tentativas de classificação se parecem [...]. Todas incluem, ao mesmo tempo, dados geográficos (território) e materiais (matérias-primas), dados econômicos e técnicos e por fim dados humanos como a organização política, a unidade moral do povo e a qualidade do comando. Não há dúvidas de que todos esses elementos influem de um modo ou de outro sobre a força – potencial ou real – das unidades políticas. (p. 104-105).

E, como uma possível resposta a tais exigências, o autor (ib. p. 107) propõe uma decomposição do Poder Nacional, em três elementos fundamentais: *meio*, *recursos* e *ação coletiva*. O primeiro sendo o *cenário* da ação do Estado (unidade política para Aron), compreendendo o *espaço* ocupado e sua localização; o segundo, os *recursos materiais e humanos* disponíveis; o último, a capacidade de utilização dos elementos precedentes, tanto na guerra quanto nos períodos de paz. Como sobejamente enfatizado tais divisões têm puro caráter didático e analítico, uma vez que Poder Nacional é um conjunto integrado de meios – interligados, complementares e mutuamente dependentes – que, geridos por uma vontade política, visam à concretização das metas do Estado. Deste modo, carece de significado maior sua partição em aspectos isolados, não obstante ao longo da história determinadas feições possam adquirir importâncias distintas por influência conjuntural. Sua estimativa não pode ser conduzida tão-somente a partir de recursos comensuráveis ou tangíveis, uma vez que os elementos subjetivos e de motivação internos e externos são imprescindíveis para suas adequadas compreensão e hierarquização. Assim, como uma resultante de fatores físicos e psicológicos em permanente evolução, a capacidade do Poder Nacional não pode ser avaliada de forma perene; a confiabilidade de suas conclusões exige contínuas verificação e atualização¹⁹.

1.3.2 O equilíbrio de poderes

Apesar das opiniões díspares de idealistas que insistem em desconhecer a realidade cotidiana, os Estados se relacionam por duas formas que são complementares e opostas: a *paz* e a *guerra*. Assim, o estudo das relações internacionais compreende, em última análise, o exame crítico da paz e da guerra, sendo que dos conhecimentos adquiridos se deve extrair as bases conceituais da diplomacia e da estratégia nacionais (ARON, 2002). Assim, a aplicação do Poder Nacional deve sempre ser pensada naquelas duas dimensões, uma vez que a guerra é

¹⁹ Uma dos mais conhecidos modelos para análise do Poder Nacional, cujo estudo extrapola o presente objetivo, é o apresentado por Ray Cline em *World power assessment: a calculus of strategic drift* (1977). Pela fórmula de Cline $P_p = (C + E + M) \times (S + W)$, onde P_p é o Poder Nacional perceptível; C (*Critical mass*), as massas críticas da população e do território; E (*Economic capacity*) e M (*Military capacity*), as capacidades econômica e militar; S (*Strategic objective*), os objetivos estratégicos e W (*Will to execute the national strategic*), a vontade política para execução das estratégias nacionais. Apesar das críticas de natureza metodológica que lhe são feitas, a fórmula de Cline tem a vantagem de quantificar fatores díspares, facilitando a análise comparativa entre Estados.

a simples continuação da política por outros meios; o propósito político é sempre o fim, a guerra o meio, e nunca se podem conceber meios sem uma finalidade (CLAUSEWITZ, apud CÓRDOBA, 1985, p. 44). Nesse enfoque, Aron (op. cit., p. 220) ressalta que nos períodos entre guerras a relação entre as nações, apesar de não constituir seu exato reflexo, é condicionada pela relação de forças, atuais ou potenciais, entre elas, sendo possível, assim, distinguir três tipos diferentes de paz: o *equilíbrio*, a *hegemonia* e o *império*. No primeiro caso, as forças em presença são equivalentes; no segundo, um Estado tem prevalência sobre outros, seja em termos regionais ou mundiais; no terceiro, a dissintonia entre forças é de tal grau que algumas unidades tendem a desaparecer como centros de decisão política, em detrimento de um Poder Nacional imperialista que passa a deter o “monopólio da violência legítima.”

Deste modo, a essência da política internacional é uma *correlação entre poderes*, onde os Estados dotados de um maior Poder Nacional no seio da comunidade internacional procuram influenciar outros a agirem de acordo com seus interesses, enquanto estes buscam auferir a maior vantagem possível para incremento do seu próprio poder. Para ponderar tal correlação de forças na arena internacional e definir um possível ponto de equilíbrio que evite o recurso à guerra, muitas vezes se recorre à *teoria da balança de poderes*²⁰. Esta tem origens que remontam ao século XVIII e foi dominante, como diretiva das políticas internacionais, durante o XIX (MOREIRA, 1996, p. 209 et seq.), inclusive no cenário do Prata, onde a recomposição da estabilidade só foi possível com a criação da República Oriental do Uruguai pelo Tratado do Rio de Janeiro, de 27 de agosto de 1828.

A *teoria da balança de poderes* considera que nas relações internacionais a possibilidade de conflito é permanente, podendo chegar ao recurso da guerra como instrumento legítimo destinado a promover interesses ou a alcançar objetivos. Em um “sistema pluripolar ideal”, no qual cada ator age segundo os princípios da racionalidade com vistas a aumentar sua própria capacidade, mas preferindo a negociação à luta²¹, a política de equilíbrio tem por finalidade propiciar o relacionamento pacífico entre poderes contrapostos, garantindo a inde-

Ao longo deste trabalho serão apresentados alguns resultados possibilitados pela mesma em relação ao Brasil e à Argentina.

²⁰ *Equilíbrio de forças* talvez seja a expressão que “melhor” interprete a inglesa *balance of powers*; por outro lado, em muitas traduções de autores estrangeiros, entre as quais a de Aron (2002), é feita a opção pela similar *equilíbrio de poderes*. Apesar disso, no presente trabalho foi preferida a forma, também muito utilizada na literatura pertinente, *balança de poderes* tendo em vista que, de acordo com os dicionaristas, na língua portuguesa o verbete *equilíbrio* tem o sentido de “igualdade, absoluta ou aproximada, entre forças opostas”, fato que nem sempre ocorre entre os Estados. Em tal situação a *teoria da balança de poderes* preconiza a recomposição do equilíbrio rompido como forma de se evitar a guerra.

pendência e sobrevivência dos Estados e evitando as tentativas de dominância do sistema por quaisquer de seus membros. Portanto, muitas vezes o conflito armado é definido como sendo um instrumento destinado à preservação ou defesa da *balança de poderes*, em caso de equilíbrio, presente ou inferido, do conjunto. Classicamente, a política de prevenção pela balança de poderes consiste na procura de “um equilíbrio de meios militares à disposição de cada um dos pressentidos beligerantes, de modo a conseguir a dissuasão, quer de recorrer ao combate, quer de o intensificar, pela evidência dos custos a suportar” (MOREIRA, op. cit., p. 86).

Trata-se, por conseguinte, de mecanismo de conservação de sistemas internacionais – regionais ou mundiais –, cuja aplicação é flexibilizada por outros conceitos como os de *zona de confluência de poderes*, onde há a convergência de interesses de mais de um Estado ou de *zona de influência*, exercida por um Poder Nacional que é hegemônico – ou, pelo menos, preponderante – em relação aos demais existentes na região. Na última situação, normalmente a Nação que tem a preponderância é levada a assumir a função de *fiel da balança* na sua área de influência, objetivando o seu reequilíbrio quando necessário (ib., p. 209 et seq.). No caso do exemplo citado anteriormente tal função foi exercida pela Inglaterra, então a potência mundial dominante e com amplos interesses na região do Prata.

1.4 O CONFLITO ENTRE ESTADOS

Há quase quinhentos anos, Nicolau Maquiavel (1996) assinalava que na competição entre Estados não prevalecem as leis ou as instituições; em consequência, um príncipe não deve “ter outro objetivo nem outro pensamento, nem ter outra coisa como prática a não ser a guerra, o seu regulamento e sua disciplina, porque esta é a única arte que se espera de quem comanda” (p. 87). Três séculos e meio e muitas guerras depois, Otto von Bismarck, o consolidador da unificação alemã, ensinava que, “se não tenho a intenção de utilizar a força, não é útil que meu adversário o saiba” (apud REVOUVIN; DUROSELLE, 1967, p. 441). No limiar do nosso século, a edição de dezembro de 1985 da *Revista Cruz del Sur*, publicada em Buenos Aires pelo *Instituto Latinoamericano de Estudios Geopolíticos*, veicula artigo assinado por Alfredo Carella, onde o professor, ao se referir ao despreparo demonstrado pelas Forças Armadas Argentinas na Guerra das Malvinas, pondera que a principal diretriz que o poder político deve estabelecer para aquelas como adequado instrumento do Estado, deve ser “conseguir a suficiente aptidão operacional para fazer frente ao inimigo extra-regional”, decisão que pode

²¹ Tal norma é a primeira das seis regras propostas pelo moderno reformulador da *teoria do equilíbrio de poder*, Morton Kaplan, em *System and Process in International Politics*, como sendo necessárias e suficientes para o funcionamento de um sistema esquemático ideal (apud ARON, 2002, p. 194-195).

ser traduzida na expressão “neutralidade armada” (p. 40). Em outro ponto da mesma revista esta subordinação militar aos desígnios nacionais também é lembrada por Córdoba (1985, p. 44) ao citar Frederick Stern, para quem o poder armado é simplesmente uma ferramenta do governo, um instrumento da política. Assim, o tipo de exército de um país está intimamente relacionado com o tipo e objetivos de seu governo [traduções nossas].

Em que pese a interpretação divergente de analistas utópicos que acreditam que a realidade internacional é ditada por princípios da justiça e da ética, as relações entre Estados são defrontações competitivas de poder, onde a guerra²² é sempre uma eventualidade a ser considerada, mesmo em tempos de paz (ARON, 2002). E neste mundo real, ainda que hodiernamente as ameaças se apresentem de forma mais difusa tornando difícil a perfeita definição das forças antagonicas, a capacidade militar ainda continua a ser fator decisivo na condução da política externa de um país (VIDIGAL, 1998). Mesmo quando admitida a tese *racionalista* de que as nações, por meio de tratados e convenções, podem alcançar determinado grau de entendimento e cooperação que redunde na diminuição dos conflitos internacionais, não se pode esquecer que a perspectiva, mesmo latente, da aplicação do poderio militar para a concretização dos objetivos nacionais é uma alternativa sempre manifesta no cenário internacional.

Assim, sendo a defesa dos interesses nacionais a essência da política externa, o Estado necessita de uma posição de poder suficientemente forte para conseguir se afirmar internacionalmente como um concorrente em igualdade de direitos (HABERMAS, 2002, p. 124-125). Esta necessidade está implícita na obra *Repensando as relações internacionais* (1999, p. 18), onde Fred Halliday ressalta que neste relacionamento sobressaem dois aspectos distintos, um analítico e outro, normativo. O primeiro é pertinente ao papel do Estado; à questão da ordem internacional em meio à inexistência de uma autoridade coercitiva suprema; ao inter-relacionamento entre poder e segurança, interna e externa; à interação existente entre a economia e a força militar; e às origens dos conflitos e fundamentos da cooperação. O segundo, de caráter subjetivo, se refere à legitimidade e oportunidade do recurso à força para a solução de conflitos; às obrigações devidas aos Estados; e aos erros e acertos decorrentes de possíveis intervenções armadas. Nessa acepção, com os interesses nacionais pressionados por ameaças exógenas atuais ou venturas, reais ou potenciais, o Estado deve analisar a propriedade ou

²² Em sentido cabal, a palavra “guerra” representa um fenômeno que exprime a condição, declarada ou não, de hostilidade entre forças antagonicas, compreendendo ações de caráter político, econômico, social e militar de relativa intensidade e violência, seja diretamente entre os contendores, seja através de aliados em regiões periféricas. Assim, abrange diversos tipos de beligerância: guerra revolucionária; guerra de libertação; Guerra Fria; etc. Entretanto, no decorrer deste trabalho, salvo indicação em contrário, o vocábulo é empregado em seu sentido restrito de “disputa armada entre Estados”.

oportunidade da condução de ações armadas em sua defesa. Em estudo futuroológico deve avaliar as metas visadas função dos *objetivos nacionais*; o custo das ações possíveis dentro das alternativas disponíveis; a probabilidade de êxito de cada opção; e a perspectiva de consecução do objetivo final colimado. Neste exame o maior índice de incerteza está na probabilidade de concretização das diversas *hipóteses de conflito*, uma vez que a ocorrência destas está subordinada a fatores, internos e externos, que fogem ao controle do agente decisório. (ARON, 2002, p. 545).

1.5.1 As hipóteses de conflito

Ciente da realidade de que, ao longo da história mundial, a evolução humana nunca foi desprovida de conflitos de interesses, nenhum Estado pode, sob pena de falhar em suas funções, deixar de realizar, antecipada e prospectivamente, o arrolamento dos possíveis óbices que podem vir a se contrapor aos projetos da Nação. Ou seja, deve conduzir estudos destinados a prognosticar os fatores adversos e os antagonismos passíveis de se oporem à concretização dos seus *objetivos nacionais permanentes*; os primeiros entendidos como sendo os obstáculos de natureza não contestatória ou as adversidades conjunturais ou estruturais da própria sociedade. Os segundos, como aqueles em que há a deliberada manifestação de atitude de contestação ou até de confronto, por quaisquer das partes envolvidas; estes, em caso de existência de poder real, isto é, de capacidade para contraposição efetiva por parte do contendor, se transformam em *pressões*. Da reflexão decorrente surgem as *hipóteses de conflito* (HC) que representam a antevisão de um quadro adverso que o Estado pode ter que vir a enfrentar em futuro próximo ou longínquo, em decorrência das pressões internas e externas que obstam os interesses maiores da Nação e de sua coletividade. As *hipóteses de guerra* (HG) são decorrentes de pressões dominantes, sejam autóctones ou alienígenas, e representam as alternativas onde é elevada a probabilidade de ocorrência de conflito armado, mantidas as demais condicionantes. Em ambos os casos, sob pena de irrealidade da *concepção política nacional* e da possibilidade de danos vultosos ou mesmo irreparáveis, as hipóteses devem ser precisa e objetivamente analisadas e determinados seus graus de ameaça e suas conseqüências na determinação dos *objetivos nacionais atuais*.

De forma esquemática, pode-se considerar os interesses nacionais do Brasil, e por extensão de qualquer país, como divididos em três categorias distintas: vitais, importantes e periféricos. Entre os primeiros estão, no caso brasileiro, a manutenção da soberania, a paz social e a integridade patrimonial, os quais, uma vez ameaçados, ensejam a utilização de todos os

meios de pressão e dissuasão à disposição do Poder Nacional para propiciar o retorno ao estado de segurança pré-existente à ameaça. Na defesa dos interesses enquadrados como importantes e periféricos o poderio militar, embora possa vir a ser empregado em apoio às ações levadas a efeito por instrumentos pertencentes a quaisquer das demais expressões do Poder Nacional, não se apresenta como preponderante; no caso, as principais atuações se verificam nas esferas política e econômica (LUNGREN, 2002).

1.5.2 *Da divergência à guerra total: a possível evolução das hostilidades*

Como visto, de acordo com a perspectiva realista a rivalidade entre Estados, em que pese a atuação dos organismos supranacionais, é uma característica marcante da arena internacional, onde a defesa dos interesses pátrios constitui a essência da política externa. Neste contexto, cada país utiliza os diversos componentes do seu Poder Nacional com vistas a assegurar a anuência, preferencialmente pacífica, com suas teses; inviabilizada esta, entre suas opções está a coerção que, eventualmente, pode ser de caráter militar. Assim, nas relações interestatais pode-se distinguir, pelo menos, cinco estágios ou níveis distintos, cuja ocorrência não segue, necessariamente, nenhuma hierarquização ou seqüência específica: competição, oposição, conflito, conciliação e cooperação.

Segundo os partidários da *teoria da balança de poderes*, sendo o mundo anárquico, a paz só pode ser assegurada pelo *equilíbrio do poder*. Em *Power and International Relations*, Inis Claudes (apud CHO, 2001) argumenta que a segurança coletiva está baseada na equivalência do Poder Nacional entre os Estados, ou seja, a guerra é menos provável se o poder estiver uniformemente distribuído. Para ele, uma guerra começa com a expectativa de vitória; deste modo, a semelhança entre os poderes em presença dissuade um Estado de empreender uma aventura agressiva, porque a probabilidade de vitória é pequena e os custos a suportar, grandes. Compreensão diferenciada têm os adeptos da *teoria da preponderância do poder*; para estes a violência internacional, principalmente entre Estados limítrofes, é mais provável se o poder relativo das nações beligerantes é similar; logo, a superioridade de forças seria promotora da paz (ib.). Ambas as concepções encontram respaldo em várias pesquisas empíricas, cujos exemplos históricos e análise motivacional dos contendores fogem ao objetivo atual; aqui, é suficiente a constatação de que a guerra nunca esteve ausente da história da humanidade. Fenômeno permanente estudado pela polemologia, a guerra pode ser deflagrada pelos Estados como forma de “*salvaguardar os seus interesses legítimos ou ilegítimos, [...] exaltar valores morais ou espirituais, [...] impor o triunfo de grupos étnicos que se conside-*

ram superiores, [...] *modificar a ordem* política e social internacional” (MOREIRA, 1996, p. 83) [itálicos do autor].

Ultima ratio regis – a última razão do rei – a guerra, é um “conjunto de ações de todas as espécies (políticas, sociais, econômicas, psicológicas, armadas, etc.) cujo objetivo é a destruição do poder estabelecido num país e a sua substituição por um outro regime” (MOREIRA, 1996, p. 84). No âmbito da disputa interestatal a guerra representa, pois, o nível mais elevado de hostilidades, que, via de regra, evolui gradativamente a partir de contestações de grau inferior. Nessa acepção, em *Análise das relações internacionais* (1982, p. 64), Karl Deutsch pondera que em quaisquer sistemas políticos o *poder* é empregado para garantir as funções básicas de “manutenção de padrões, adaptação, consecução de objetivos e integração”. Quando o consenso e a persuasão falham em seus propósitos, recorre-se ao *poder*; com a falha deste, recorre-se à força; onde falha a força, resta intentar uma retirada²³.

Os conflitos internacionais têm, portanto, um curso evolutivo próprio, no qual a guerra, em todas as suas formas e variações, é apenas um patamar temporário do processo. De acordo com Hanseung Cho (2001), as contendas entre Estados envolvendo a perspectiva de uso da força podem ser divididas em cinco níveis ou estágios que, comumente, se sucedem: “(1) ação não militarizada, (2) ameaça de uso da força, (3) demonstração de forças, (4) uso da força, e (5) guerra” [tradução nossa]. Para Herman Kahn, aqueles começam com uma discordância entre os países e o exercício de pressões para sua superação; a partir daí, por uma possível seqüência de erros de percepção, previsão e controle, os “degraus da escalada” vão sendo ultrapassados, podendo as hostilidades chegar ao nível de *guerra central envolvendo civis*, cuja conseqüência última é uma *guerra espasmódica ou insensata*.²⁴ Conforme desenvolvido pelo analista, um conflito internacional pode evoluir através de até sete patamares, representativos da gradativa intensificação da crise, os quais, por sua vez, são divididos em um total de quarenta e quatro “degraus” passíveis de serem galgados. Em termos genéricos e teóricos e

²³ Deutsch considera que *poder* e *força* – no caso, ele se refere principalmente à *força militar* – são atributos distintos, oportunizando aplicações independentes. Dentro da linha de pensamento seguida neste trabalho, o *poder do Estado* é um conjunto uno e indivisível, denominado *Poder Nacional*; assim, a *força* é uma parte integrante do mesmo, podendo ser traduzida por *poderio* ou *capacidade* militar, econômica, etc. Em caso de hostilidades, ou quando da quando da formulação das possíveis *hipóteses de guerra* nacionais, os meios militares têm preponderância de emprego, mas não são exclusivos, ou seja, sempre haverá a aplicação simultânea de outros fatores.

²⁴ Os “degraus da escalada” foram delineados por Kahn, em *On escalation: Metaphors and scenarios*, sendo transcritos e examinados por Deutsch em *Análise das relações internacionais* (1982, p. 203 et seq.), obra que serviu de fonte para este trabalho. O autor se refere, especificamente, ao contexto da *Guerra Fria*, mas o estudo, com as devidas adaptações – como, por exemplo, a desconsideração das hipóteses versando sobre guerras nucleares – pode ser aplicado a quaisquer conflitos, mundiais ou regionais. Dos 44 “degraus” previstos por Kahn, este

mantendo as denominações dadas por Kahn, as discordâncias interestatais podem conduzir às *manobras de subcrise*; se a evolução da escalada não for interrompida, a ultrapassagem do “limiar do equilíbrio” leva às *crises tradicionais* e, sucessivamente, às *crises intensas*; às *crises excêntricas*; aos *ataques centrais exemplares*; às *guerras centrais militares*; e, finalmente, transposto o “limiar do bombardeamento de cidades”, às *guerras centrais envolvendo civis*²⁵.

Nesse cenário, o conflito de interesses inicial, extrapolado o estágio de simples discordância e possíveis tentativas de dissuasão, conduz às *manobras de subcrise*, as quais compreendem uma *crise ostensiva*, onde as divergências ganham domínio público e as possíveis *hipóteses de guerra* e de *conflito* são revistas ou atualizadas. Mantida a contenda, na fase seguinte os *gestos políticos, econômicos e diplomáticos* são indicativos claros do gradual agravamento da situação; a esta se segue o estágio das *declarações solenes e formais* de autoridades governamentais e da divulgação de notas diplomáticas oficiais. Na hipótese de prolongamento das tensões, é transposto o mencionado “limiar do equilíbrio” e atingido o patamar das *crises tradicionais*, caracterizadas pelo *endurecimento de posições* decorrente da *confrontação de vontades*; seguem-se as *demonstrações de força* de aspectos específicos do Poder Nacional, notadamente daqueles pertencentes à sua expressão militar. Entre inúmeras outras possibilidades, estas podem compreender ações como manobras de grandes proporções; desfiles ou deslocamentos de contingentes expressivos; apresentação de novos equipamentos e armamentos; presença de efetivos militares em locais de possível interesse em caso de conflito armado; etc.²⁶ As fases seguintes da escalada compreendem a *mobilização significativa* de recursos nacionais de toda ordem, seguida da deflagração de atos de violência explícita. No caso em estudo, no entanto, o processo foi contido, as hostilidades militares evitadas, as divergências superadas e o *Acordo Tripartite Itaipu – Corpus* assinado.

1.5.3 A alternativa da cooperação

Para os adeptos da perspectiva realista e da *power politics*, como Hans J. Morgenthau, sendo a rivalidade entre Estados um fator permanente da política internacional, só existem

texto analisa somente os 5 primeiros; estes, no nosso entendimento, foram os vivenciados no contencioso envolvendo o Brasil e a Argentina. Para maiores informações sobre os demais, sugere-se a consulta às obras citadas.

²⁵ As denominações dos patamares principais e dos estágios intermediários, grafadas em itálico, correspondem às traduções das expressões de Kahn, tal como aparecem no livro de Deutsch (op. cit.).

²⁶ As alternativas são incontáveis; no caso foram citadas aquelas que o governo brasileiro, de forma ostensiva, adotou durante a crise com a Argentina. Outras ações militares foram então levadas a efeito, mas devido ao seu caráter sigiloso, não tinham o objetivo de servirem como uma possível *demonstração de força*, motivo pelo qual não estão aqui mencionadas.

duas possíveis soluções para uma disputa interestatal: a *negociação* ou a *guerra*²⁷. Assim, nos casos em que os adversários têm desejo de interromper a escalada do conflito, a diplomacia assume a preponderância do processo e cada lado tenta levar o outro à anuência com suas teses, como forma de obter os maiores benefícios por “quaisquer meios que lhes pareçam apropriados à situação do momento – e quanto menos embaraçosos e menos dispendiosos esses meios, melhor” (DEUTSCH, 1982, p. 189). Aqui, a dificuldade principal reside na “falta de definição sobre o que representa benefício para os países, como se instrumentam esses benefícios, como se obtém uma distribuição equitativa e como se trabalhar com distintas variáveis ao mesmo tempo que exigem permanente renovação” (SCHAPOSNIK, 1997, p. 34). Ou seja, como conseguir estabelecer uma base de acordo que evite a retomada da litigância. Pois, como demonstra Golbery do Couto e Silva (1981, p. 200-202) ao tratar dos processos de integração social: entre os extremos da cooperação plena e do conflito – em todas suas formas – existe um ponto central ou médio, a *competição*, neutro quanto aos antagonismos, mas onde está presente uma diferenciação real, e outro chamado de

acomodação – ‘cooperação antagônica’ [...], que oferece variados caminhos, desde a coação pela vitória e a submissão em face da derrota até o compromisso, a tolerância, a conversão e, finalmente, a própria assimilação que culmina numa integração, no quadro da qual virá de novo a manifestar-se a prática cooperativa. Igualmente, porém, da cooperação ao conflito não é excepcional o retorno, antes o propiciam e motivam a natural diferenciação, resultante da divisão do trabalho e da especialização de funções, seguida de um processo de competição cada vez mais dinâmico, o sentimento a generalizar-se dessa mesma diferenciação, a consciência de espécie dando, por fim, autonomia a novos grupos antagônicos.

Entretanto, quando os conflitos ocorrem entre antagonistas que apresentam grande diferença entre os respectivos poderes nacionais, a sua superação frequentemente conduz a uma situação ímpar, no qual os períodos de afastamento e de coexistência se alternam e onde Estados “menos poderosos” adotam política pendular em relação aos seus vizinhos “mais fortes” como forma de facilitar a obtenção de benefícios. Na América Latina, as relações frente ao Brasil e à Argentina de países como a Bolívia, o Uruguai e o Paraguai, durante muitos anos seguiu tal padrão (SCHAPOSNIK, op. cit., p. 63). Cabe observar que o último país, durante o contencioso objeto do presente trabalho, teve um procedimento nitidamente oscilatório, aproximando-se ora da posição brasileira, ora das teses argentinas; com esta política objetivava

²⁷ Raymond Aron, em presença do ambiente de confrontação Leste – Oeste de então, considerava possível a existência de uma terceira opção: uma solução de *compromisso sem acordo negociado*.

maximizar seus ganhos de parceiro menor dos contendores nos empreendimentos de Itaipu, Corpus e Yaciretá–Apipé²⁸.

Mas, se tal prática é possível na interação entre vizinhos cujos poderes nacionais são díspares, na presença de capacidades estatais similares ela é inviabilizada pela mútua tentativa de usufruir ganhos e pela ausência de disputa local entre Estados mais poderosos com quem negociar. Neste caso, resta o afastamento ou a convergência de interesses. Como assinala Celso Lafer (1987), em um *contexto contíguo* ou mesmo, *regional*, um dos problemas relevantes é a dialética do conflito e da cooperação e uma das formas de reverter os primeiros é pela redução dos contatos. Em seqüência, observa o ex-ministro que na América Latina a atual interdependência econômica e política é crescente, sendo inexequível atacar o problema por este ângulo. Deste modo, a alternativa ao conflito passa necessariamente pela ênfase nos pontos de convergência, o que é perfeitamente viável se as relações não forem estruturadas como uma “equação de soma zero”, onde o ganho de um implica, necessariamente, em perda por parte de outros. O sucesso da cooperação impõe um consenso derivado da reciprocidade de interesses, cuja manutenção no tempo requer um contexto “*win-win*”, ou seja, uma perspectiva onde todos os sócios devem ganhar juntos. A consecução daquela permite que se busque o caminho da plena *integração* regional, objetivo final perseguido pelo Mercosul.

²⁸ A denominação da hidrelétrica varia conforme a fonte: Yaciretá–Apipé ou Apipé–Yaciretá. Neste trabalho, no caso de citações diretas, foi mantida a grafia constante do original; nos demais, foi preferida a primeira forma, aparentemente a mais comum.

2 DOS ESTEREÓTIPOS À POLÍTICA EXTERNA: A DUPLA VISÃO DO MUNDO

Analisando o relacionamento entre Brasil e Argentina, Hélio Jaguaribe (1981; 1986) enfatiza que, apesar de nem sempre priorizado pelas políticas oficiais, aquele foi continuamente importante e decorrente de diversos fatores de ordem geográfica e histórica. Ao longo das extensas fronteiras sulinas, desde o período colonial “faixa de encontro e de confrontação” entre os sistemas luso-brasileiro e hispano-americano, interesses tanto locais, como longínquos (primeiro metropolitanos, depois nacionais) se entrecruzam e, muitas vezes, se entrecrocaram. Diante disso, as relações bilaterais são historicamente caracterizadas pela ambivalência, na qual, segundo Moniz Bandeira (1987, p. 15), as tendências para a contenda e para a colaboração se contrapõem e reciprocamente se neutralizam. Este fato cria uma sucessão de eventos que permite a Jaguaribe (ib.) concluir que, à mercê de suas mudanças políticas e, portanto, de seus objetivos, os países oscilam entre as dimensões de conflito e de cooperação e definem a geopolítica da Bacia do Prata.

Porém, essa imagem pendular, que permite um nexos ilativo de possível alternância senoidal entre aquelas, não é, na interpretação de Leonel Itaussu Mello (1996, p. 33), a que melhor define as relações bilaterais, onde a face divergente prevalece sobre a cooperativa. Desta forma, muito mais realista e condizente com os fatos históricos é a conclusão do Gen Carlos Enrique Laidlaw: “a confrontação entre a Argentina e o Brasil é estrutural, enquanto as oportunidades de convergência têm sido, em geral, conjunturais e efêmeras, com um saldo político normalmente favorável ao Brasil”. Para o autor, o julgamento do militar argentino pode ser comprovado pelo clima de mútua hostilidade que predomina de 1946 a 1979, intercalado por “breves e passageiros momentos de distensão”. Neste decurso os picos de entendimento ocorrem nos governos Juscelino Kubitschek (1956-1961), Jânio Quadros (1961), Humberto Castelo Branco (1964-1967) e João Batista Figueiredo (1979-1985), enquanto a discórdia prevalece nas administrações de Eurico Gaspar Dutra (1946-1951), Getúlio Vargas (1951-1954), Emílio Garrastazu Médici (1969-1974) e Ernesto Geisel (1974-1979) (SPEKTOR, 2002, p. 2).

E, ao longo do processo evolutivo, cria-se no inconsciente coletivo das nações uma imagem de preconceito e rivalidade, em grande parte resultante dos assimétricos processos de formação e desenvolvimento. Assim, na “visão brasileira” a Argentina alenta o sonho de recriar o Vice-Reino do Prata sob a égide de Buenos Aires; na “percepção portenha” o Brasil é herdeiro da vocação expansionista lusitana e possuidor de propósito imperial-hegemonista na região (MELLO, op. cit., p. 33-35). Paralelamente à visão estereotipada do vizinho nasce a crença no “destino manifesto” do próprio país, que, correta ou equivocada, perdura no tempo e está presente nas retóricas nacionais. No caso da Argentina, conforme análise do Prof. Carlos Escudé (s.d.), a prosperidade passada atrelada à economia britânica²⁹, que incute o ideário de Nação europeia; o isolamento geográfico que facilita a emergência de idéias ingentes sobre desenvolvimento e poderio; o conteúdo do sistema educativo, que alenta percepções exageradas quanto ao esplendor pátrio e seu futuro; e a composição étnica, majoritariamente branca em um subcontinente de mestiços, permitem a fomentação de um sentimento nacional de vocação para o exercício da liderança regional. Do lado brasileiro, a imagem de “gigante pela própria natureza, És belo, és forte, impávido colosso” conduz ao ufanismo físico que Hélio Jaguaribe (1981; 1986) denomina do “destino colossal”³⁰.

Dessas situações decorrem arquétipos, responsáveis por mútuos e antigos temores, como os revelados por José Antonio Simón Bolívar em carta a Francisco de Paula Santander, datada de 23 de janeiro de 1825: “Infelizmente, o Brasil limita-se com todos os nossos Estados; por conseguinte, tem muitas facilidades para nos fazer a guerra com sucesso, como o queria a Santa Aliança [...] Começará por Buenos Aires e acabará por nós” (apud CAPELATO, 2000, p. 289). Esta pertinaz sensação de ameaça recíproca, aliada, segundo Jaguaribe (op. cit.), ao desejo de demonstrar disposição e capacidade para o exercício do predomínio regional, leva às estratégias de equilíbrio de poder e influencia, de forma decisiva, a formulação da política externa do Brasil e da Argentina, sobretudo em relação aos países inseridos nos contextos contíguo e regional (CAMARGO, 1987, p. 21).

²⁹ Desde a “geração de 1880” até 1942, aproximadamente.

³⁰ Além da “imagem colossal”, Hélio Jaguaribe acrescenta as matizes aristocráticas, substituídas na República pela “figura oligárquica do fazendeiro paulista” e as “supostas relações culturais privilegiadas da elite francófona (e da grei positivista) com a França”, como fatores de motivação do ideário brasileiro de “destino colossal”. Em nossa interpretação, tais razões adicionais são válidas para os períodos históricos anteriores – Império e República Velha; a partir do Estado-novo os “destinos manifestos” da Nação sempre estiveram ancorados em aspectos geográficos: território, população, matérias-primas, etc. De acordo com a “ótica argentina” deve ser acrescida, ainda, a tradicional articulação da política externa brasileira com os Estados Unidos, o que garantiria ao país melhores condições para o exercício da hegemonia regional.

2.1 BRASIL: UM ÚNICO REGIME E DIFERENTES ENFOQUES EXTERNOS

O sucesso do movimento de sublevação que depõe João Goulart rompe com a tradição das participações militares na vida política brasileira que vem desde a Proclamação da República e é representada pelo modelo de intervenção que Alfred Stepan (1975) denomina de *padrão moderador*³¹. Contrapondo-se ideologicamente ao regime findo, o grupo militar que assume o poder, além de não considerar a hipótese de entregar o governo aos civis, tem um projeto administrativo próprio, que prevê um novo modelo de desenvolvimento e uma nova inserção do Brasil no sistema internacional. Baseado na doutrina da Escola Superior de Guerra (ESG), o programa, durante o período de conspiração antecedente, fora aprimorado no âmbito de organizações como o Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais (IPES) e o Instituto Brasileiro de Ação Democrática (IBAD).

Tendo como um dos seus principais criadores Golbery do Couto e Silva, tal doutrina tem como idéia central o imperativo de transformar o Brasil em uma potência de nível mundial. Conforme análise de Williams da Silva Gonçalves e Shiguenoli Miyamoto no artigo *Os militares na política externa brasileira: 1964-1984* (1993, p. 214-215), as teses geopolíticas de Golbery, apesar de concordarem com as defendidas por Mário Travassos no que tange à necessidade do exercício da supremacia regional³², rompe com as mesmas ao projetar o Brasil no cenário mundial dentro de uma visão ideológica anticomunista, inserida no quadro da Guerra Fria. Esta perspectiva maniqueísta quanto ao confronto Leste-Oeste irá, em diferentes graus e segundo diversificadas interpretações, balizar as políticas interna e externa de todos os governos militares na sua busca por uma nova inserção brasileira no conjunto das nações.

2.1.1 Castelo Branco e o alinhamento com os EUA (15 Abr 64 – 15 Mar 67)

Assumindo o poder em seqüência de um processo de ruptura institucional, o grupo militar vitorioso tem como objetivo a “reconstrução econômica, financeira, política e moral do Brasil” com vistas a garantir a “restauração da ordem interna e do prestígio internacional do país”³³; assim, segue políticas interna e externa que são a antítese das anteriores. Nesta última, a postura não-alinhada da *Política Externa Independente* (PEI) é substituída por di-

³¹ A idéia geral do modelo é que a ação dos militares intervenientes deve se restringir à deposição do chefe do executivo, seguido da rápida transferência do poder político para grupos civis alternativos.

³² Os autores falam em supremacia continental, provavelmente se referindo à América Latina ou à América do Sul; no tocante ao continente americano, Golbery sempre reconheceu a supremacia norte-americana, considerando o Brasil inserido na *área de retaguarda* ou *bastião recuado* da *área dominante de poder* centrada em Washington. (COUTO E SILVA, 1981, p. 212-213) [itálicos do autor; sublinhas nossas].

³³ Preâmbulo do Ato Institucional nº 1, de 09 de abril de 1964.

plomacia com forte conotação ideológica, cujo fundamento básico está na crença da divisão do mundo em blocos antagônicos e irreconciliáveis, no qual a “preservação da independência pressupõe a aceitação de um certo grau de interdependência, seja no campo militar ou no político”³⁴.

Desta maneira, passa a seguir uma linha de alinhamento automático com Washington, centrada no anticomunismo e na necessidade de evitar sua propagação no continente americano. Neste quadro, a diplomacia brasileira abandona a posição de equidistância e interrompe o discurso terceiro-mundista da política externa do período antecedente, com sua ênfase centrada na *segurança econômica coletiva*, e adota as teses da *teoria dos círculos concêntricos* e da *segurança coletiva e integral* como inerentes ao contexto da Guerra Fria. A primeira pode ser considerada uma versão aperfeiçoada da perspectiva brasileira do mundo em hemisférios tal como visualizado por Golbery do Couto e Silva³⁵. Utilizada mais com propósitos defensivos, onde a idéia de conter prevalece sobre a de atacar, ordena as prioridades internacionais do Brasil: primeiro a Bacia do Prata, depois, a América do Sul, o hemisfério e, finalmente, o Ocidente. Por sua vez, o conceito de *segurança coletiva e integral* pressupõe que a soberania nacional, antes restrita aos limites do Território Nacional, deve ceder lugar às “*fronteiras ideológicas*”. Nas palavras do chanceler Juracy Magalhães, em conferência no Instituto Rio Branco, em 21 de novembro de 1966: “O governo brasileiro tem plena consciência das dificuldades que cercam o problema de criar-se o mecanismo destinado a resguardar a segurança coletiva, porque neste ponto se fazem mais vivos os resquícios de soberania nacional ilimitada” (apud VIZENTINI, 1998, p. 34).

Essa doutrina de *defesa coletiva e integral* contra a “ameaça comunista” permite a flexibilização dos conceitos relativos à autodeterminação dos povos e à não intervenção nos assuntos internos de outros países, princípios básicos caros à *Política Externa Independente* do regime anterior. De acordo com a nova concepção o Brasil, em 13 de maio de 1964, rompe as relações diplomáticas com Cuba e concorda em participar da *Força Interamericana de Paz* (FIP) na República Dominicana. Assumindo o comando da operação e “reforçando” as forças

³⁴ Discurso do presidente Castelo Branco no Instituto Rio Branco, em 31 Jul 64. Conforme a fonte, a transcrição contém variações com acréscimos, supressões ou substituições de palavras que, no entanto, não mudam a significação ou o entendimento finais. No caso, foi privilegiada a versão apresentada por Paulo Schilling em *O expansionismo brasileiro: a geopolítica do general Golbery e a diplomacia do Itamaraty* e transcrita por Vizentini (1998, p. 33).

³⁵ No texto *Aspectos geopolíticos do Brasil – 1959*, o autor vislumbra o país circundado por *hemisfério interior*, com raio médio de cerca de 10.000 Km, onde, em prazo previsível, não existiriam quaisquer ameaças diretas à segurança nacional; e por *hemisfério exterior*, donde “ameaças perigosas podem surgir” e contra as quais a segurança sul-americana deve ser solidamente estruturada. (COUTO E SILVA, 1981, p. 64-95).

norte-americanas que invadiram o país em abril de 1965, retira dos Estados Unidos o ônus do envolvimento solitário³⁶. Além desta intervenção específica, o governo Castelo Branco, cónsono com a doutrina de Washington, ainda defende a constituição de uma força interamericana permanente, encarregada da segurança coletiva das Américas; a esta caberia “prestar auxílio” a qualquer governo latino-americano ameaçado por levantes internos inspirados por forças ou ideologias externas³⁷.

Na América do Sul, o governo castelista, de acordo com a *teoria dos círculos concêntricos* e sua hierarquização, adota uma postura subimperialista, na qual, julgando-se “aliado preferencial” dos EUA, espera que aquele país, como retribuição da atitude de sustentação da estratégia de *defesa hemisférica coletiva e integral*, fomente uma reestruturação do sistema interamericano, seguida de uma divisão internacional de trabalho baseada no poder relativo de cada Estado. Nesta caberia ao Brasil uma posição privilegiada de “co-participação na exploração da periferia latino-americana” (VIZENTINI, 1998, P. 36). Ainda nos contextos contíguo e regional, é importante ressaltar a assinatura da *Ata das Cataratas (Ata de Iguazu)* com o Paraguai, objetivando a exploração conjunta dos recursos hídricos condominiais do Rio Paraná (Anexo B) e a importância dada às relações bilaterais com a Argentina. Após a posse de Castelo Branco as ligações bilaterais, amortecidas no interregno entre as deposições de Frondizi, em abril de 1962, e de Goulart, em abril de 1964, voltam a florescer e os governos procuram o fortalecimento da ALALC, com vistas à futura criação de um mercado comum regional.

2.1.2 A Diplomacia da Prosperidade de Costa e Silva (15 Mar 67 – 31 Ago 69)

Ao contrário do antecessor, o novo presidente tem postura nacionalista que se contrapõe às práticas pró-americanas e desnacionalizadoras anteriores, cujo retorno, muito aquém do esperado, produz frustração e descontentamento. Assim, Costa e Silva promove significativa mudança, não só nos rumos da política econômica, como também nos da política externa, que se volta para a autonomia em relação a Washington e para o foco no crescimento. Com a estratégia de *détente* entre as superpotências, a controvérsia Leste-Oeste perde intensidade e permite o surgimento do antagonismo Norte-Sul, que separa nações ricas das do Terceiro Mundo. Nesta conjuntura, a antiga prioridade dada à *segurança* é substituída pela ênfase nos

³⁶ A FIP é comandada pelo Gen Hugo Panasco Alvim e formada por cerca de 1.300 militares do Brasil (o número varia conforme a fonte), além de efetivos simbólicos da Costa Rica, Honduras, Nicarágua e Paraguai. Ao chegarem na República Dominicana as tropas se juntam ao contingente norte-americano, de cerca de 25.000 soldados, que lá se encontram sob o comando do Gen Bruce Palmer.

³⁷ Tal perspectiva de “apoio” é expressa por Robert McNamara, Secretário de Defesa dos EUA de 1961 a 1968, em *The essence of security: reflections in office*. (apud, PEREIRA, 1974).

aspectos ligados ao *desenvolvimento*; a nova *Diplomacia da Prosperidade* abandona as teses de *fronteiras ideológicas, soberania limitada e segurança coletiva*, em prol da retomada dos conceitos de *fronteiras territoriais, soberania plena e segurança nacional*. Em consequência, a defesa dos interesses de empresas subsidiárias de matrizes transnacionais dentro de um possível sistema subimperialista de abertura de mercados, cede lugar para a tese da paulatina integração regional, com preservação da identidade e dos interesses nacionais.

Elegendo o subdesenvolvimento como o principal problema da América Latina e considerando que, em um mundo onde o contraste entre a “riqueza de poucos e a pobreza de muitos” é cada vez maior, não há sentido em se falar em *segurança coletiva*³⁸, a política externa do governo Costa e Silva salienta a temática econômica e do progresso. Desta forma, a *Diplomacia da Prosperidade*, cônica da necessidade de ultrapassar as diversidades inerentes à divisão do mundo no sentido Norte-Sul, elege a ação conjunta dos países subdesenvolvidos como a alternativa mais adequada para superar os obstáculos existentes no caminho da evolução econômica e social comuns e para promover o surgimento de condições favoráveis à sua consecução. Com este enfoque, enfatiza a atuação nos fóruns multilaterais, destacando-se a participação na 2ª Conferência da UNCTAD³⁹, realizada em Nova Delhi, em fevereiro de 1968, quando o Brasil defende a mudança nas estruturas de comércio internacional, para possibilitar a adoção de tratamentos não-discriminatórios e preferenciais aos produtos manufaturados dos países subdesenvolvidos. No tocante à América Latina a opção multilateral conduz ao esvaziamento relações bilaterais, em prol da ação coletiva junto a organismos regionais como OEA e ALALC. Destaca-se, ainda, a assinatura, em 23 de abril de 1969, do *Tratado da Bacia do Prata*, cujo objetivo é “promover o desenvolvimento harmônico e a integração física da Bacia do Prata e de suas áreas de influência direta e ponderável” (Artigo I, caput).

Os poucos resultados da política externa castelista de estreita associação com os EUA e a nova postura do Brasil no sistema mundial – centrada na necessidade do desenvolvimento solidário da humanidade – levam a inevitável revisão do relacionamento com Washington, favorecida pela *détente*. Apesar de ser mantida a importância da parceria, esta já não se traduz no alinhamento automático nos campos estratégico, político e militar; preservam-se as relações bilaterais, principalmente nos planos econômico e financeiro, mas, através da valorização da atuação multilateral, busca-se mais autonomia política e maior poder de barganha. Além do relativo afastamento político e das divergências de caráter puramente comercial, a

³⁸ Discurso de Costa e Silva no Itamaraty, em abril de 1967 (apud VIZENTINI, 1998, p. 87-91).

principal dissensão política decorre da política nuclear brasileira. Advogando a tese da livre utilização da energia nuclear com fins pacíficos, o Brasil não aceita entraves a seu pleno uso, atual ou potencial. Portanto, arguindo a desnecessidade do ato, em virtude da aceitação do Tratado do Tlatelolco⁴⁰ o país se recusa a assinar o *Tratado de Não-Proliferação Nuclear*, considerado discricionário e excludente. Esta atitude provoca séria desavença bilateral que perdura por todo o restante do regime militar.

No período Costa e Silva a defesa nacional toma o lugar da coletiva; assim, o governo repele as propostas para a criação de mecanismo militar interamericano de intervenção⁴¹. Os argumentos brasileiros apontam que a segurança interna é problema de cada país e que só o progresso permite a eliminação das causas primárias da instabilidade social e da subversão política. A comprovação de que a *política externa castelista* fracassara na consecução de seus objetivos, leva a nova administração a modificar a estratégia daquela, aproximando-a das antigas concepções da *Política Externa Independente*, do período João Goulart. Por conseguinte, libertando-se das preocupações com a “defesa e segurança do mundo livre”, mas tendo o capitalismo como modelo, o governo elege a opção terceiro-mundista como a estratégia destinada a permitir da superação do subdesenvolvimento nacional, ou seja, o caminho da integração dos “pequenos, pobres e fracos contra os grandes, ricos e fortes”. É a reedição da solidariedade militante da PEI com os países do Terceiro Mundo, em geral, e com os da América Latina, em particular. (MARTINS, 1975, p. 71-72).

2.1.3 A Diplomacia do Interesse Nacional de Médici: (30 Out 69 –15 Mar 74)

No governo Médici, ao contrário do estigma de subdesenvolvimento e da opção terceiro-mundista anteriores, o país passa a se considerar potência emergente, onde o crescimento econômico e o progresso são os objetivos principais. Para atingi-los é priorizada a presença do Estado na economia, são maximizados os investimentos em infra-estrutura e estimulada a ocupação da Amazônia, área estrategicamente sensível. Mas, no mesmo período o sistema econômico mundial atravessa grave crise provocada pela perda de paridade entre o dólar e o ouro, o que leva a sucessivas desvalorizações daquela moeda, e pelo primeiro choque do pe-

³⁹ Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento, conhecida pela sigla UNCTAD da denominação em língua inglesa: *United Nations Conference on Trade and Development*.

⁴⁰ *Tratado para a Proscrição de Armas Nucleares na América Latina*, assinado no México, em fevereiro de 1967, com o objetivo de proibir a produção, teste, posse, armazenamento ou instalação de armamentos nucleares na região.

⁴¹ Malograda a proposta castelista para a criação de uma *Força Interamericana de Paz* de caráter permanente, o governo Costa e Silva repele outras tentativas de sua efetivação que são feitas.

tróleo de 1973, que triplica os preços do produto. Apesar destas adversidades, o país tem expressivo crescimento, conhecido "milagre brasileiro", obtido às custas de progressivo endividamento externo.

De acordo com a visão de potência emergente, o Brasil busca superar a anterior identificação com o Terceiro Mundo e adota uma política externa denominada de *Diplomacia do Interesse Nacional*. Para esta, a divisão do mundo entre “ricos e pobres” é inevitável; assim, a clivagem econômica Norte-Sul não pode ser encarada dentro de perspectivas idealistas ou quiméricas. Estabelecido este entendimento, cabe ao país, dentro de uma ótica realista, melhorar sua posição relativa dentro da ordem mundial, explorando as chances presentes. Para alcançar o objetivo o governo redimensiona a atuação externa, separando-a em duas áreas distintas: a da *política externa brasileira* e da *política internacional do Brasil*. À primeira cabe tratar dos preceitos gerais do direito internacional, como a igualdade soberana entre nações; com a segunda ficam as ações relacionadas com a aplicação do Poder Nacional para a consecução dos *objetivos nacionais*. Abandonada a opção terceiro-mundista anterior em prol da alternativa desenvolvimentista do projeto *Brasil Potência*, o discurso político de questionamento das desigualdades internacionais é substituído pela ação pragmática. Assim, as práticas bilaterais e a via solitária para o desenvolvimento e a autonomia internacional são priorizadas em lugar da preferência multilateral de Costa e Silva. Entretanto, tal primazia não significa a renúncia a esta práxis; sempre que necessário os fóruns multilaterais são a arena escolhida para a contestação de aspectos do sistema mundial que o país considera contrários aos seus interesses. Esta atitude, porém, diferentemente da postura anterior, não reflete uma tentativa de união de nações subdesenvolvidas para a mudança da ordem vigente; ao contrário, ela revela uma estratégia para a valorização das posições brasileiras.

Cônsono com os ditames da *Doutrina de Segurança Nacional* da ESG, o governo Médici segue uma política de segurança abrangente, subdividida, no que se refere ao cenário externo, em duas áreas distintas: *segurança política hemisférica* e *segurança econômica coletiva*. Na primeira, de cunho ideológico, defende-se a existência de governos militares na América Latina, como forma de sufocar a subversão, e propõe-se a criação, na OEA, de mecanismo destinado a combater o terrorismo na região. Mas, ao contrário da política castelista de “*fronteiras ideológicas*”, opõe-se à premissa da interdependência, considerada um óbice à ascensão brasileira no sistema mundial, por implicar no reconhecimento da divisão (e dominação) do mundo pelas superpotências. Dentro deste prisma, o governo Médici, a exemplo do de Costa e Silva, também se posiciona contra o Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucle-

ares. A *segurança econômica coletiva*, por sua vez, remete à última fase da PEI, quando o Brasil nos fóruns multilaterais enfatiza aspectos ligados ao subdesenvolvimento. Agora, porém, superada a fase terceiro-mundista, o país muda o discurso e reivindica apoio ao seu crescimento econômico, tendo em vista suas potencialidades e seu fortalecido poder de barganha internacional. Com os EUA o país inicia um relacionamento realista, onde o alinhamento automático de Castelo Branco é descartado, mas onde o sentido contestatório anterior também não se faz presente. Deste modo, integrante de um governo formalmente pró-americano, mas dotado de um projeto que visa nova inserção no cenário internacional, a diplomacia brasileira procura manter relações amistosas com Washington, onde cada problema que surge é analisado de per si, de forma concreta, objetiva e sem subserviência.

Apesar da *Diplomacia da Prosperidade* de Costa e Silva dedicar atenção à política hemisférica, em decorrência de sua opção terceiro-mundista os contatos bilaterais com os países latino-americanos são esvaziados em prol da atuação multilateral. Com Médici, em conformidade com o projeto *Brasil Potência* e a escolha da via solitária para sua consecução, aquelas diretrizes são revistas: as relações passam a ser encaradas de forma não prioritária, sendo enfatizadas as ações bilaterais. No âmbito da OEA, a política externa é conduzida de acordo com as razões da *segurança política hemisférica*; perante o organismo, a diplomacia brasileira – juntamente com a da Argentina, Uruguai e Guatemala – defende a descaracterização dos crimes políticos, como sendo um mecanismo eficaz de combate ao terrorismo. No restante do relacionamento com os Estados vizinhos a opção é pela via bilateral; visto como um país com aspirações à hegemonia regional, o Brasil busca a integração pelo intercâmbio comercial e mediante investimentos e cooperação técnica, como forma de evitar tentativas de isolamento pela possível formação blocos hispânicos. Resulta desta política a assinatura, em 26 de abril de 1973, do *Tratado de Itaipu* entre o Brasil e o Paraguai, que acirra, ainda mais, a controvérsia com a Argentina, a qual atinge o estágio de *demonstrações de forças militares*, a ser apresentado no próximo capítulo.

2.1.4 Geisel: Pragmatismo Responsável e Ecumênico (15 Mar 74 – 15 Mar 79)

Durante o mandato de Médici, a par do “milagre econômico” o país convive com o incremento da repressão política e das restrições às liberdades públicas. Com a posse de Geisel tem início um novo ciclo na história do regime, no qual as políticas externa e interna anteriores são revistas para atender à nova conjuntura mundial – onde a *détente* é uma realidade entre as superpotências – e aos compromissos assumidos pelo presidente, entre os quais o da disten-

são política. Para tanto o governo adota como lema o princípio da "continuidade sem imobilidade" e encaminha a abertura interna dentro de um processo "lento, gradual e seguro"; este, a despeito dos avanços e retrocessos e do aprofundamento das clivagens internas, culmina com a revogação do Ato Institucional nº 5, em de 31 de dezembro de 1978.

Ao contrário do plano interno, onde o processo de abertura é objeto de marchas e contra-marchas, as inovações da política externa, durante todo o período Geisel, mantêm um ritmo continuado e unidirecional. Aquela, por um lado, continua a estratégia anterior de busca de novas parcerias e de abertura de novas oportunidades para o comércio exterior; por outro, inicia um novo projeto que privilegia a afirmação da inserção autônoma do país na arena internacional. Deste modo, a diplomacia brasileira, guiada pela ideal do *Pragmatismo Responsável e Ecumênico*, se livra das amarras impostas pela Guerra Fria reaproximando-se dos princípios estabelecidos pela *PEI*, do final do regime populista anterior. Com este retorno, completa-se a evolução da temática da *segurança* para a do *desenvolvimento*, que, iniciada com Costa e Silva, continua com Médici, para fechar o ciclo no novo governo com a total desvinculação dos interesses nacionais de possíveis alinhamentos ideológicos.

Como consequência da reorientação da sua política exterior, o Brasil ultrapassa a fase de alinhamento com os EUA e volta se integrar à luta conduzida pelos países do Terceiro Mundo. Assim, nos fóruns internacionais, a diplomacia brasileira passa a atuar em consonância com a daquelas nações, no sentido de fomentar o surgimento de uma Nova Ordem Econômica Internacional (NOEI). Em termos de política externa voltada para a economia, o governo Geisel reforça o bilateralismo de Médici, ao mesmo tempo em que promove a máxima ampliação das parcerias, independente das limitações de caráter ideológico. Neste sentido, em agosto de 1974, estabelece relações diplomáticas com a República Popular da China, em decisão que se torna alvo de acirradas críticas de setores direitistas internos e representa uma evidente inflexão nas diretrizes da diplomacia de Médici, que, em mais de uma ocasião, se posicionara contrária ao ingresso daquele país na ONU.

A opção brasileira por um projeto de desenvolvimento baseado na autonomia nacional em matéria de energia produz mudanças decisivas no relacionamento bilateral com os EUA; do alinhamento anterior passa-se a uma situação de atrito, que a diplomacia de Geisel procura conduzir dentro de um realismo pragmático, onde as ações são adaptadas às circunstâncias. De início, ainda durante a administração de Gerald Ford (1974-1977), procura-se negociar uma "relação especial" em substituição à política de Médici. Como resultado, em fevereiro de

1976, é assinado o Memorando de Entendimento, que prevê um mecanismo de consultas periódicas sobre assuntos de comum interesse e possibilita relação mais igualitária entre os países. O governo Carter (1977-1981) esvazia o acordo e as desavenças no campo político passam a girar, principalmente, em torno de dois aspectos principais: os direitos humanos e a política nuclear brasileira. Em seqüência às crescentes pressões de Washington, o Brasil denuncia o Acordo Militar firmado em 1952 e continua as tratativas nucleares com a República Federal da Alemanha.

Em relação à América Latina a política de Geisel, na essência e abstraindo-se da importância dada ao México, não difere muito da praticada pela gestão Médici: o discurso diplomático continua a colocar a região como centro da política externa brasileira (não obstante a práxis priorize outras regiões como Europa Ocidental e Japão); permanecem as preocupações com o esvaziamento das acusações de hegemonia e são preferidas as práticas bilaterais de caráter comercial e assistencial. Em decurso dos acontecimentos envolvendo o empreendimento conjunto de Itaipu e dos objetivos políticos e estratégicos presentes, a agenda cooperativa com o Paraguai é ampliada, enquanto prosseguem as divergências sobre o mesmo tema com a Argentina, que são tratadas pelo Brasil de acordo com o princípio do *fato consumado*.

A administração Geisel, a exemplo das anteriores de Costa e Silva e Médici, mantém a firme posição contrária à adesão ao Tratado de Não-Proliferação Nuclear, de 1968, considerado um instrumento destinado a garantir a estratificação do poder mundial. Apesar das pressões norte-americanas, em 27 de junho de 1975, o governo assina o Acordo Nuclear Brasil-Alemanha, que representa o coroamento da associação com aquele país que data de 1969, quando tem início a cooperação nos campos nuclear, aeronáutico e oceanográfico. Este tratado, ao contrário do firmado com a empresa norte-americana *Westinghouse Electric*, em setembro de 1972, para a construção da usina nuclear de Angra dos Reis, prevê a transferência de tecnologia nuclear e gera grande expectativa de desenvolvimento, uma vez que há a perspectiva de que o mesmo garanta a autonomia energética nacional até as primeiras décadas do século XXI.

2.1.5 Figueiredo e a Diplomacia do Universalismo (15 Mar 79 – 15 Mar 85)

Ao tomar posse, Figueiredo assume o compromisso público de "fazer deste país uma democracia", continuando com o processo de abertura política e de redemocratização iniciado por Geisel. Para tanto, como um de seus primeiros atos, envia ao Congresso projeto da lei de anistia, cuja aprovação permite o regresso dos exilados políticos. Apesar do inconformis-

mo de setores da chamada “linha-dura”, que promovem ações extremistas destinadas a prejudicar-lhe o andamento, a distensão prossegue o curso, culminando com a investidura de José Sarney na presidência, em 15 de março de 1985. Em seu discurso inicial, além do comprometimento com a normalização política e institucional, Figueiredo anuncia a orientação de sua política externa: buscar a aproximação com países que propiciem vantagens para desenvolvimento econômico nacional, independente dos seus sistemas políticos. Esta diretriz da recém inaugurada *Diplomacia do Universalismo* representa continuidade, ampliada, do *Pragmatismo Responsável e Ecumênico* de Geisel; ininterruptão que é favorecida pelo fato do novo chanceler, Ramiro Elycio Saraiva Guerreiro, ter sido Secretário-Geral do Itamaraty na gestão anterior.

Apesar de amparada no mesmo conjunto de idéias sobre o sistema mundial e sobre a posição do Brasil no mesmo, a atuação internacional do país é condicionada pelas adversidades das conjunturas interna e externa, perdendo algo do dinamismo da gestão passada. Entre os óbices exteriores estão a nova crise do petróleo de 1979; o recrudescimento da Guerra Fria após anos de *détente*, motivado pela intervenção soviética no Afeganistão; e a rearticulação da economia mundial, que enfraquece a posição relativa do Japão e da Europa Ocidental no cenário mundial e prejudica sua associação com o Brasil, privilegiada no governo Geisel. Em relação aos EUA, as relações de atrito do período anterior – em particular depois da posse de Carter (1977-1981) – motivadas por desavenças quanto a temas como direitos humanos e política nuclear brasileira, são superadas em parte: o início da gestão Reagan e o avanço do processo de distensão interna esvaziam o primeiro tópico. Em compensação, outros pontos de discórdia são agregados, versando, principalmente, sobre a política da administração republicana para a América Latina, cujas ações visam conter o expansionismo comunista na área.

Apesar deste objetivo, na visão de Washington a América Latina continua a ocupar posição estratégica secundária, donde o franco apoio norte-americano ao Reino Unido na Guerra das Malvinas. A atitude dos EUA evidencia o colapso do sistema continental de defesa baseado no Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), de 1947. Portanto, o Brasil descarta a possibilidade de nova relação de alinhamento aquele país, toma posição contrária à intervenção norte-americana em Granada (outubro de 1983) e recusa a proposta de criação da Organização do Tratado do Atlântico Sul (OTAS), com a participação dos Estados Unidos, da Argentina e da África do Sul. O projeto norte-americano de (re)criar mecanismos de contenção anticomunista ao sul do Equador contraria a estratégia brasileira de priorizar o

relacionamento com os países africanos para a conquista de novos mercados, independente de suas respectivas políticas internas.

Desde Castelo Branco, com sua *teoria dos círculos concêntricos* de objetivos defensivos, todos os governos do regime militar enfatizam a importância para o Brasil da América Latina, em geral, e da Bacia do Prata, em particular. Entretanto, apesar de algumas iniciativas de integração e cooperação bem sucedidas (e importantes), na maioria das vezes a ênfase se verifica mais no plano da retórica. Na presidência de Figueiredo, a política externa brasileira direcionada à região ganha novos contornos e cresce de importância. Dentro de nova orientação, a *Diplomacia do Universalismo* coloca como primeira prioridade o fortalecimento dos laços com a América Latina e, em especial, com a Argentina; com este país, o relacionamento encontra-se desestabilizado desde o início das negociações brasileiro-paraguaias para a construção da Hidrelétrica de Itaipu. A redefinição das diretrizes da diplomacia brasileira permite o restabelecimento dos contatos bilaterais e o reinício das reuniões da Comissão Especial Brasileiro–Argentina de Coordenação (CEBAC), suspensas desde 1974. Finalmente, em 19 de outubro de 1979 é assinado o *Acordo Tripartite Itaipu–Corpus*, que termina com o conflito.

2.2 ARGENTINA: A INSTABILIDADE INTERNA E AS INFLEXÕES EXTERNAS

Em quaisquer estudos sobre a política externa portenha voltada aos contextos contíguo e regional no período em questão, dois fatos não podem ser olvidados: a vicissitude institucional e a existência de pontos de estrangulamento da economia decorrentes do modesto desempenho das produções siderúrgica e de energia hidrelétrica. A despeito de ser o oitavo país do mundo em extensão territorial e rico em recursos naturais (em muito inexplorados), a Argentina se mostra carente em minerais como ferro e carvão e tem a maior parcela da eletricidade provinda de usinas de geração termelétrica. De acordo com a análise feita por Alberto Tamer no artigo *O dilema argentino no Prata*, publicado pelo periódico *O Estado de São Paulo*, de 11 de março de 1973 (p. 260), nesta peculiar conjunção de fatores os problemas da

Bacia do Prata assumem proporções significativas, abrigando grande carga política e emocional, sobretudo no que diz respeito ao aproveitamento do potencial energético dos rios Paraná e Uruguai, com o Brasil, Paraguai e Uruguai, e à utilização do minério de ferro das minas bolivianas de *El Mutun* para o abastecimento dos altos fornos da *Somisa*, empresa siderúrgica estatal que importa aquele produto principalmente do Brasil.

No tocante à instabilidade política, uma visão rápida dos processos brasileiro e argentino pode induzir a equívoco interpretativo quanto às possíveis semelhanças entre eles: no lapso abrangido pelos limites temporais da dissertação ambos os países estiveram submetidos

a governos militares; no Brasil durante vinte anos e, na Argentina, por quatorze anos, o que poderia indicar certa identidade ideológica. Entretanto, análise mais cuidadosa irá mostrar que diferenças sensíveis os separam. Enquanto o primeiro país tem cinco presidentes que se sucedem sem crises maiores, na Argentina são treze governantes, dos quais sete militares, cinco civis e um ex-militar eleito, Juan Domingo Perón. Outrossim, se verificam duas insurreições castrenses (*Revolução Argentina*, de 1966 e a de 24 de março de 1976); a existência de dois regimes militares distintos, intercalados pelo triênio peronista; quatro substituições dentro daqueles em seqüência de crises internas aos mesmos⁴²; a renúncia presidencial de Héctor Cámpora, após breve governo de menos de dois meses; o mandato transitório de Raúl Lastiri; a assunção e falecimento de Perón; a deposição e prisão de sua sucessora; e, não menos importante, a derrota militar na Guerra das Malvinas.

Estas situações – econômica e política – refletem na definição dos objetivos nacionais atuais do país e nas conseqüentes diretrizes da sua política externa. Enquanto a primeira impõe a necessidade geopolítica de assegurar a influência portenha na Bolívia e no Paraguai e de garantir a utilização do potencial energético do Rio Paraná, a segunda dificulta a adoção de medidas concretas para a solução dos problemas. Neste sentido, a análise de Shiguenoli Miyamoto (1990, p. 113-114) é objetiva e pontual:

Mas, certamente, o que o discurso geopolítico latino-americano não admite é a incapacidade que seus governos têm demonstrado em solucionar seus problemas internos, levando-os a situações em que permanecem em um plano secundário, se comparado ao Brasil, restando, portanto, apenas a alternativa de concentrar críticas contra esse país.

Aliás, é interessante tecer, aqui, algumas apreciações sobre este tópico. O pensamento geopolítico brasileiro caracteriza-se, precisamente, por ter propostas definidas, seja de expansão, de integração do território, seja de ocupação da Antártica, feitas de forma constante. Entretanto, o mesmo não pode ser dito em relação ao país portenho, que nunca apresentou uma concepção geopolítica; isto é, ela sempre viveu em função da geopolítica brasileira. Ao invés de desenvolver uma geopolítica nacional, a grande preocupação argentina foi a de criar um discurso antibrasileiro.

Em seqüência o analista recorda confissão feita por Oscar Camilión, ao se referir ao contencioso em torno da construção de Itaipu; segundo o diplomata, a principal razão da existência daquele é que os brasileiros cumpriram seu programa de obras, enquanto a Argentina, por dificuldades decorrentes das indefinições e flutuações da política local, não o fez. Para ele, “apenas a construção de Apipé-Yaciretá, quando podia tê-lo feito, teria evitado substancialmente as polêmicas posteriores, quando o Brasil surgiu animado pelo êxito obtido dos fatos consumados que produziu”. Enfoque similar apresenta Félix Peña no artigo *Pers-*

⁴² De Onganía para Levingston; deste para Lanusse; de Viola para Galtieri e deste para Bignone.

pectivas futuras de las relaciones Brasil-Argentina (1981, p. 151). Após ponderar que a assincronia dos ciclos políticos e econômicos dos países permitiu poucos e limitados "momentos comuns", ele observa que as dificuldades do relacionamento bilateral residem na carência de regras para tratar com eventuais dissensões; nas abruptas modificações por vezes ocorridas nos quadros nacionais; e no excesso de instabilidade interna que evidencia o problema da carência de "interlocutores válidos" para o tratamento de situações de conflito. Continua o autor afirmando que, no geral, a Argentina foi o país que teve maiores problemas com as trocas bruscas e pronunciadas de governos, com as inconstâncias políticas e com a conseqüente ausência de definições para sua política externa. Em contraposição, a estabilidade alcançada no período governativo de Videla (1976-1980) contribui decisivamente para a modificação que se verifica nas relações recíprocas.

Em 1964, quando da deposição de Goulart, a Argentina é governada por Arturo Umberto Illia, da *União Cívica Radical do Povo*; este, ao assumir o poder, abandona os planos de estabilização econômica da administração anterior, de José Maria Guido, e anula os contratos para exploração de petróleo por parte de companhias estrangeiras. Em termos de política externa, mantém uma postura de alinhamento moderado com os Estados Unidos, que se contrapõe ao engajamento irrestrito de Castelo Branco; assim, o país vota a favor da intervenção na República Dominicana, mas se recusa a participar da *Força Interamericana de Paz (FIP)*, comandada pelo Brasil e se posiciona contrário à criação de um mecanismo de intervenção permanente. Em seu governo, o chanceler Miguel Ortiz (1981, p. 12), concebendo a bacia como "um sistema hídrico inseparavelmente unido e interdependente do ponto de vista da hidrografia", submete aos demais países da região a constituição de um organismo duradouro para o estudo e aproveitamento comum dos recursos da mesma; como resultado, em 23 de abril de 1969, é assinado o *Tratado da Bacia do Prata*. Na interpretação de Moniz Bandeira (1987, p. 47), a "idéia subjacente, ao que tudo indica, seria a de que a Argentina, aspirando a converter Montevideu em seu porto natural comandaria, como nação industrial, o processo de integração da Bacia do Prata". Em 28 de junho de 1966 – uma semana após a assinatura da *Ata das Cataratas*, entre Brasil e Paraguai –, em meio a grave crise nas Forças Armadas, o presidente Illia é deposto por lugar uma sublevação militar, autodenominada *Revolução Argentina*, que entrega o poder ao Gen Juan Carlos Onganía.

Ex-comandante do Exército Argentino no governo Illia, o novo presidente implanta um regime de segurança nacional, que recebe pronto apoio do brasileiro; este, contrariando o próprio discurso diplomático e a "práxis dominicana", invoca os princípios da autodetermina-

ção e da não-ingerência nos assuntos internos de outro país como justificativas daquele (VIZENTINI, 1998, p. 53). Com sua política centrada no anticomunismo, Onganía defende a *brasileirização* do país através da revisão do conceito de soberania nacional e sua substituição pelas “*fronteras ideológicas*” da concepção castelista. Apesar desta aproximação em termos de concepção política, a Argentina recusa a proposta brasileira de criação de uma Força Interamericana de Paz permanente. Ainda nas respectivas administrações, os países, após alguma controvérsia, concordam com relação aos procedimentos relativos ao enchimento do reservatório de Jupiá no Rio Paraná, posteriormente, seguidos também no de Itaipu⁴³. Internamente o retorno à política monetarista, que desvaloriza a moeda em 40%, suspende restrições à importação de manufaturados, comprime salários e reforça o processo de desnacionalização da economia, origina forte contestação social. Inserida nesta, a rebelião operária denominada “cordobazo”, alvo de violenta repressão do governo, que, em 22 de maio de 1969, institui lei marcial na cidade de Córdoba; segue-se, em 30 de junho, a decretação de estado de sítio em todo o país. Apesar deste, continuam as greves e as ações contestatórias que culminam com o seqüestro, em 29 de maio de 1970, do ex-presidente (entre 1955 e 1958) Gen Pedro Eugênio Aramburu, pelo grupo extremista Montoneros⁴⁴. Em meio à crise, as Forças Armadas destituem o presidente Onganía e designam para substituí-lo o Gen Bda Roberto Marcelo Levingston, que assume em 13 de junho de 1970.

A nomeação de um general de brigada⁴⁵ para exercer a Presidência da República não é usual e só se torna possível devido à indicação e ao apoio do general Lanusse, comandante-em-chefe do Exército e membro da junta militar que depõe Onganía. O novo governante assume o poder com a missão de reprimir o surto de guerrilha urbana que assola o país e preparar o caminho para a realização de eleições presidenciais, evitando a vitória do peronismo; este, apesar de proscrito, detém grande força e está aliado a organizações terroristas⁴⁶. Em seu primeiro ato no cargo, Levingston desvaloriza a moeda nacional em 12,5%; a seguir, intenta uma política de apoio à indústria nacional e de diálogo com a poderosa CGT, mas a volta da

⁴³ O procedimento ficou conhecido como “prática de Jupiá” e foi adotado pelo *Acordo Tripartite Itaipu-Corpus* (item 5, letra “d”) como norma para o enchimento de Itaipu. Informações adicionais sobre o processo constam do Glossário e do capítulo 4.

⁴⁴ Posteriormente assassinado pela guerrilha, o cadáver do militar é encontrado em 16 de julho de 1970. Os *Montoneros*, assim como as *Forças Armadas Peronistas*, são abertamente identificados com o peronismo; os primeiros têm como lema “*solo el pueblo salvará al pueblo*” e assinam seus comunicados com um selo oval sobre o qual se destaca a sigla PV (*Perón vuelve*). Fonte: Revista Manchete, edição de 21 de abril de 1973.

⁴⁵ Primeiro posto do generalato. Via de regra, em regimes militares clássicos um general de brigada detém parcela de poder ou de influência limitada. No caso brasileiro, todos os presidentes do regime de 1964 eram generais de exército; Figueiredo, general de divisão quando da escolha para substituir Geisel, foi promovido àquele posto em 31 de março de 1978.

⁴⁶ A atividade político-partidária esteve proibida no país entre 1966 e 01 Abr 1971.

inflação, traz consigo o receio de que a Argentina retorne ao passado recente. Como resultado a crise militar recrudesce: em 19 de março de 1971 o presidente demite o chefe do Estado-maior Conjunto das Forças Armadas, Brig Ezequiel Martínez e, em 21 de março, o próprio comandante-em-chefe do Exército. No dia seguinte, chega sua vez: Levingston é deposto e o poder passa para seu antigo protetor, Gen Alejandro Agustín Lanusse. Em seu curto governo de pouco mais de dez meses, o Gen Levingston, premido pelos problemas internos, pouco faz pela política externa, que segue curso autônomo. Assim, na análise de Moniz Bandeira (1987, p. 52), mais de uma década e meia após a deposição de Perón em decorrência de rebelião promovida pela Marinha e pelo Exército (19 de setembro de 1955), a questão que se apresentava aos militares “não era a instabilidade das instituições e sim a instituição de instabilidade, que eles próprios promoveram. O peronismo continuava a constituir uma realidade não apenas política, mas também social”, que as sublevações militares de 1955 e de 1966, apesar do empenho, não conseguiram vencer.

Quando Lanusse assume a presidência, em 26 de março de 1971, o país vive um impasse político e econômico; a economia estagnada e os salários corroídos pela inflação provocam agitação operária e dissidências sociais, seguidas de intensas manifestações antigovernamentais. Por outro lado, o “tratamento desigual que os Estados Unidos davam à Argentina e ao Brasil abria brechas na unidade das Forças Armadas Argentinas. Tudo isto adubava o terreno para o peronismo [...] tornar-se incontrolável” (PEREIRA, 1974, p. 106). Para superar a crise o presidente dá início a processo de liberalização política e divulga, já no dia 15 de abril, a entrega do poder a um governo constitucional dentro do prazo de três anos. A seguir, toma a iniciativa de buscar o diálogo com Perón, então exilado em Madri, e, em 17 de setembro, anuncia a realização de eleições gerais em todo o país em março de 1973. Na seqüência dos acontecimentos o ex-presidente retorna à Argentina em 17 de novembro de 1972, mas desiste da própria candidatura, lançando o nome de Héctor Cámpora pela *Frente Justicialista de Liberación (Frejuli)*; este vence as eleições com 49,56% dos votos e toma posse em 25 de maio.

No bojo do processo de redemocratização interna e antevedendo a possibilidade do retorno do peronismo ao país⁴⁷, Lanusse passa a defender a tese do “*pluralismo ideológico*” e a pregar a extinção de *lideranças e sublideranças* no continente, como forma de contrabalançar a influência brasileira na América hispânica. Por ocasião de visita a Brasília, em março de 1972, o governo de Médici reconhece que “todos os povos têm igual direito a ver realizado

⁴⁷ Segundo editorial de *O Estado de São Paulo*, Lanusse “ensaiava uma forma de aderir a Péron e conservar seu posto nas Forças Armadas” (apud PEREIRA, 1974, p. 251).

seu ideal de paz e prosperidade, *de acordo com suas respectivas instituições*” (PEREIRA, 1974, p. 107) [itálico do autor]. Acaba, assim, pelo menos na retórica oficial, a tese das *fronteiras ideológicas* defendida por Castelo Branco e Onganía. Ainda na administração de Lanusse os países assinam o *Acordo de Nova Iorque* e a Assembléia Geral das Nações Unidas aprova a Resolução nº 2995 (XXVII), versando sobre a “*cooperação entre Estados no campo do meio ambiente*”⁴⁸.

A eleição de Héctor José Cámpora marca o término do regime militar implantado pela *Revolução Argentina* de 1966. Em seu curto mandato de menos de dois meses (25 de maio a 13 de julho) enseja um projeto de centro-esquerda, cujo discurso amplia o fosso ideológico que o separa de Médici e de Stroessner. Seu período se caracteriza pelo esforço de implementar um modelo de inserção internacional de cunho "autônomo heterodoxo". Constitui uma tentativa efêmera, ainda que dinâmica, de aumentar o poder de negociação internacional do país e da região latino-americana como um todo, dentro do contexto de limites estratégicos impostos pela potência hegemônica (SAGRE, 1990). Esta postura traz grande inquietação aos círculos governamentais brasileiros, pela possibilidade tácita de ressurgimento da "ameaça de reconstituição de uma América hispânica em confronto com uma América portuguesa” (CAMARGO, 1987, p. 26). Coroando o governo Cámpora, a Argentina, três dias antes da renúncia do presidente, denuncia o *Acordo de Nova Iorque*, objeto de intensas críticas internas desde sua assinatura, em 2 de outubro de 1972.

Com a renúncia de Cámpora, assume interinamente o governo o presidente da Câmara dos Deputados, Raúl Alberto Lastiri, que organiza novas eleições, vencidas por Juan Domingo Perón, com 61,8% dos votos. Em 12 de outubro de 1973, este é empossado pela terceira vez na Presidência da Argentina, mas não chega a completar um ano de governo, pois falece em 1º de julho de 1974. Sua gestão promove o retorno da *Terceira Posição* dos anos 50; esta se apóia na tese de que, na presença de dois imperialismos mundiais, a Argentina deve manter equidistância dos mesmos e assumir uma posição de liderança na América do Sul (CAMARGO, op. cit.). Estas antigas premissas de autonomia são mantidas, mas, em sua nova versão, incluem critérios de flexibilização perante a conjuntura, o que torna a política externa peronista mais cautelosa e pragmática, evitando a confrontação ideológica com Washington (SAGRE, 1990). No contexto contíguo, contudo, a antinomia de interpretações quanto aos princípios que devem reger a exploração dos recursos hídricos da Bacia do Prata acirra o conflito

⁴⁸ As resoluções das Nações Unidas nº 2995 (XXVII) e nº 3129 (XXVIII) são examinadas no capítulo 3 e a tradução de seus pontos principais consta do Anexo D.

bilateral e a diplomacia argentina consegue na ONU a aprovação da Resolução nº 3129 (XXVIII), que recomenda a adoção do mecanismo de *consulta prévia* na exploração dos recursos naturais compartilhados (ver nota de rodapé nº 20).

Após a morte de Perón, sua viúva e vice-presidente, Maria Estela Martínez de Perón, conhecida como Isabelita, é investida na Presidência da República, cargo que exerce até ser deposta e presa pelo movimento militar de 24 de março de 1976. Durante seu governo as crises se sucedem; as greves recomeçam; a inflação dispara; os atos de violência, de esquerda e de direita, se multiplicam; e ações e atentados terroristas dominam o cotidiano do país. Perante tal quadro de radicalização política e de falta de liderança e de poder decisório por parte da chefe de governo, a diplomacia argentina padece da constante troca de chanceleres e da indefinição quanto à designação de colocutores legítimos e autorizados para negociarem com o Brasil a controvérsia Itaipu–Corpus⁴⁹. Assim, as relações ficam em “compasso de espera”⁵⁰.

Destarte, as Forças Armadas voltam à cena política argentina; o regime instaurado pela Junta Militar – integrada pelos comandantes das três armas – delega a presidência ao comandante geral do Exército, Ten Gen Jorge Rafael Videla, que a exerce até 1981. O novo governo dá início ao *Processo de Reorganização Nacional*, que implica na formação de um novo bloco de poder integrado pela burguesia agro-exportadora, o capitalismo transnacional, as empresas monopólicas nacionais e o capitalismo financeiro. Por outro lado, a crise que afeta o populismo peronista facilita a aproximação entre setores internos tradicionalmente antagônicos, como liberais e militares nacionalistas. Esta convergência de interesses permite que a política externa siga duas linhas de ação claramente distintas: a militar e a econômico-liberal. Deste modo, se verifica a agregação aos alinhamentos estratégicos e econômicos dos Estados Unidos; por outro, na busca de uma melhor inserção do país no cenário internacional, dentro de um modelo de “dependência consentida” (SAGRE, 1990, p. 3) [tradução nossa].

Em relação à sua política sul-americana, a Junta decide superar a controvérsia bilateral existente sobre Itaipu–Corpus; para tanto, além da utilização da “diplomacia militar” protagonizada por integrantes das respectivas Forças Armadas, nomeia Oscar Camilión para o posto de embaixador argentino em Brasília. Este, além de conhecedor da política local, onde atuara como ministro-conselheiro no governo Frondizi, tem, como chefe de redação do jornal *Clarín*, uma posição pública de apoio ao entendimento entre os dois países. Na interpretação de Ro-

⁴⁹ Em menos de dois anos de governo quatro ministros se sucedem na Chancelaria Argentina: Alberto Juan Vicente Vignes; Angel Federico Robledo, Manuel G. Aráuz Castex e Raul Alberto José Quijano. A carência de “interlocutores válidos” é descrita por Peña (1981), tendo sido confirmada por Rotta (2002).

⁵⁰ VEJA, edição de 31 Mar 1976, p. 35.

sendo Fraga (1999, p. 8), a decisão de Buenos Aires decorre de três fatores: (1) a necessidade de combater a insurgência interna, que desaconselha a manutenção de um conflito potencial com o Brasil; (2) a possível coincidência ideológica entre os regimes militares, que facilita o acordo; e (3) os problemas com o Chile em torno do Canal de Beagle, que leva à reformulação das hipóteses de conflito argentinas. Em decorrência desta opção as negociações são priorizadas e, após vários avanços e recuos, o *Acordo Tripartite Itaipu-Corpus* é firmado em 19 de outubro de 1979⁵¹.

Entre a assinatura do documento e o final da gestão Figueiredo a Argentina é administrada por cinco governantes diferentes: Gen Jorge Rafael Videla (até 29 de março de 1981); Gen Roberto Eduardo Viola (até 11 de dezembro de 1981); Gen Leopoldo Fortunato Galtieri (de 22 de dezembro de 1981 a 17 de junho de 1982); Gen Reynaldo Benito Bignone (a partir de 22 de junho de 1982); e a presidência civil de Raúl Ricardo Alfonsín, iniciada em 10 de dezembro de 1983. No período castrense, a par das sucessivas crises internas ao regime, o país ainda tem que amargar a derrota na Guerra das Malvinas, que deixa as Forças Armadas desprestigiadas e sem poder político para realizar uma transição negociada, como ocorre no Brasil, onde José Sarney assume a presidência em 15 de março de 1985, assinalando o término do regime militar brasileiro. Apesar dos problemas internos vivenciados pelos dois países, notadamente os de caráter econômico, neste lapso tem início o processo de integração binacional entre o Brasil e a Argentina, cujos episódios marcantes das fases iniciais são estudados no capítulo 5 – *O legado de cooperação*.

⁵¹ As marchas e contramarchas do processo de negociação são analisadas no capítulo 4.

3 AS TESES EM DISPUTA NO PRATA

Em palestra proferida por ocasião do encontro realizado em Buenos Aires, de 27 a 29 de novembro de 1981, intitulado “*Relações entre Argentina e Brasil na década de 80*”, o ex-chanceler Ortiz⁵² inicia sua apresentação observando que o relacionamento entre Estados, sobretudo no caso de Estados vizinhos, via de regra é caracterizado por três posicionamentos básicos: *a rivalidade, a indiferença ou a complementação*. E, no caso específico do Brasil e da Argentina, a

vaidade nacional costuma levar-nos intempestivamente à rivalidade, a uma pretensão de superioridade, a uma tentativa de vantagem individual. A verdade é que as distantes rivalidades de nossas respectivas metrópoles cavaram sulcos para separar-nos; por outro lado, impediram a realização da unidade continental. Criaram, assim, supostos e obstinados "destinos manifestos" que chegam a constituir pretensas doutrinas de interpretação do passado e de previsão do futuro (p. 11).

A seguir o palestrante manifesta a convicção de que, apesar de tal fato, as relações entre Argentina e Brasil são substancialmente de caráter moral e baseadas em “profundas essências espirituais e que sobrevive tanto para inspirar realizações concretas, como para evitar ocasionais inconformismos ou desinteligências. Um século de paz nos mostra, felizmente, o triunfo da amizade” (ib.). Concluindo propõe que, como os países não são, em grande parte, de economia complementar, o desenvolvimento mútuo deve ser buscado pela via da *integração*, através da unificação de esforços, não se fazendo necessária qualquer “nova distribuição do trabalho internacional, e menos ainda orientada de fora de nossa área” (ib., p. 12)⁵³.

Análise símil sobre o relacionamento bilateral é feita por Osny Duarte Pereira em seu bem documentado livro *Itaipu: prós e contras*, publicado em 1974, no auge da polêmica entre

⁵² Miguel Angel Zavala Ortiz, chanceler argentino no governo de Arturo Umberto Illia (1963-1966).

⁵³ Apesar de não o fazer de forma explícita, na última citação o Ortiz se refere à doutrina oficial dos EUA expressa em Punta del Este em abril de 1967. Esta defende a especialização da produção em escala hemisférica e pode ser sintetizada pelo informe feito por Nelson Rockefeller a Richard Nixon em 1966; neste se lê: “[...] cada nação deve concentrar-se nos artigos que pode produzir com maior eficiência relativa e menores custos. Inter-

os países. O autor imprime ao texto uma retórica nacionalista e intencionalmente polemiza ao afirmar que

os desentendimentos entre Argentina e Brasil decorreram sempre das influências externas. Os povos, em si mesmos, nunca tiveram razões para discordâncias, pois nunca um dependeu do outro para sua sobrevivência, nem nunca um retirou nada do outro, de modo a justificar represálias ou ressentimentos. (p. 15).

Para ele as divergências entre os países são estimuladas pelos vendedores de armamentos, então com vastos estoques imobilizados devido ao fim da Guerra do Vietnã⁵⁴. Desta forma, tais conflitos periféricos seriam fomentados pelas potências centrais, desejosas de novos mercados para seus excedentes militares e concordes com a política de não permitir – ou, pelo menos, dificultar – a emergência de pólos de poder ao sul do Equador. Esta interpretação dos fatos é defendida por meticulosa transcrição e análise do vasto noticiário sobre o assunto veiculado na imprensa brasileira, argentina e paraguaia. Ponto de vista análogo é expresso por Oscar Camilión⁵⁵; em artigo publicado no matutino *Clarín* em março de 1973, depois de lembrar os problemas e divergências entre os países, o diplomata é enfático: “em um e outro caso os inimigos dessas construções [Itaipu e Corpus] não residem reciprocamente em Buenos Aires e Brasília, mas em grandes centros internacionais de poder”.

Apesar da convicção pacifista de Miguel Ortiz e da possível verdade, mesmo que parcial, que pode estar contida nas leituras dos acontecimentos feitas por Osny Pereira e pelo diplomata argentino – cuja apreciação especulativa foge ao presente objetivo – não se pode desconhecer que as relações entre Brasil e Argentina sempre seguiram o padrão pendular identificado por Hélio Jaguaribe (1981; 1986), em que as dimensões cooperativa e conflitiva se sucedem, não obstante a predominância da última exposta por Leonel Itaussu Mello (1996, p. 33). E, abrangidas por esta alternativa divergente estão as tensões que marcam o impasse quanto ao aproveitamento dos recursos hídricos compartilhados no Rio Paraná. Mas, independente de sua origem – fruto do açodamento externo; decorrente de sucessivas falhas das diplomacias envolvidas; ou subproduto de uma disputa geopolítica – a superação das divergências demanda tempo e difíceis negociações, onde as posições defendidas pelo Brasil compõem o que ficou conhecido como "*Diplomacia das Cachoeiras*".

cambiar estes artigos por aqueles que outras nações podem produzir com maior eficácia seletiva [...]” (apud GUGLIAMELLI, 1975, p. 2) [tradução nossa].

⁵⁴ Apesar da guerra só se encerrar com a ocupação de Saigon (hoje, Ho Chi Minh), em 30 de abril de 1975, a retirada americana foi negociada no Acordo de Paris, assinado em 27 de janeiro de 1973.

⁵⁵ Oscar Héctor Camilión foi Subsecretário de Relações Exteriores no governo Frondizi, ministro plenipotenciário da Embaixada Argentina no governo JK e chefe de redação do *Clarín*. Como embaixador argentino em Bra-

3.1 AS CONFLITANTES PERSPECTIVAS GEOPOLÍTICAS

Ponto pouco conhecido das relações históricas bilaterais, relativo à Guerra da Cisplatina (1825-28), é lembrado por Armando Alonso Piñeiro (1975, p. 64): “o tratado definitivo de paz entre a Argentina e Brasil nunca se celebrou”. Houve, de fato, uma Convenção Preliminar de Paz, datada de 27 de agosto de 1828, seguida da ratificação argentina, em 29 de agosto e da validação brasileira, de 30 do mesmo mês. Passaram-se quase trinta anos antes de sua confirmação genérica da Convenção pelo Tratado de Amizade, Comércio e Navegação, de 07 de março de 1856; mas, nem o documento definitivo de paz nem a promulgação jurídica dos atos preliminares foram jamais assinados. Decorrente diretamente deste fato, ou não, o certo é que a rivalidade que, em alguns períodos, caracteriza as relações brasileiro-argentinas contribui para criar um clima de instabilidade na região, levando os países “pequenos a praticar políticas que podemos qualificar como ‘compensatórias’ com cada uma das partes, para tratar de proteger, de algum modo, suas economias precárias e até mesmo a vida de seus governos” (MUÑIZ, 1981, p. 49) [tradução nossa]. Assim, como apontado por Shiguenoli Miyamoto (apud FAERMAN, 1998), historicamente a política externa brasileira para a América do Sul sempre esteve condicionada aos interesses nacionais na Bacia do Prata. Nesta região aconteceram os grandes conflitos sul-americanos de fronteiras, o que fez prevalecer a idéia de que o país que a controlasse seria o incontestado líder sul-americano. Por esta razão o Brasil sempre concentrou suas forças militares no sul, e não ao longo de outras fronteiras de baixa densidade populacional e compartilhadas com países com menor Poder Nacional que a Argentina.

Dentro deste quadro competitivo, a *Diplomacia das Cachoeiras* é conduzida de acordo com os pressupostos identificados por Arthur Schlesinger Jr; este, a partir de uma análise realista das relações internacionais, conclui que as políticas externas de todos os Estados perseguem objetivos comuns definidos pela “defesa da própria integridade e a proteção dos próprios interesses”. O que as diferencia são as particularidades inerentes a cada governo, as quais determinam o modo pelo qual o “Estado concebe e conduz a sua política externa” (apud GONÇALVES; MIYAMOTO, 1993, p. 1). E, no caso, a concepção nacional, em grande parte, segue os princípios básicos ditados pela geopolítica⁵⁶, os quais foram difundidos entre nós

sília quando da assinatura do *Acordo Tripartite Itaipu-Corpus* desempenhou papel-chave na condução das negociações imediatamente antecedentes. Em 1981 foi designado chanceler, posto que ocupou por poucos meses.

⁵⁶ Dentre os vários entendimentos sobre o termo *geopolítica*, neste trabalho é adotado o apresentado por Everardo Backheuser (1982); para ele, aquela é a política desenvolvida em decorrência das condições geográficas de

por teóricos como Mário Travassos e Golbery do Couto e Silva. Para ambos, não obstante as divergências de caráter doutrinário – o primeiro adotava a visão geopolítica alemã; o segundo, a linha de pensamento americano, à qual acrescenta, com todo seu vigor, a disputa ideológica Leste-Oeste – impunha-se ao Brasil o exercício da supremacia sul-americana (op. cit., p. 3), sendo imprescindível, para tal, a cooptação boliviana e paraguaia aos propósitos nacionais⁵⁷.

Na interpretação do primeiro, expressa no livro *Projeção Continental do Brasil* (TRAVASSOS, 1935, p. 157-158) escrito na década de 30, na bacia platina havia um domínio absoluto da viação fluvial pela bandeira argentina, onde estradas de ferro estruturadas com as “vias navegáveis procuravam compensar a má posição da foz do Prata”. Ambos os meios de comunicação drenando para Buenos Aires, como distribuidora, a economia dos Estados mediterrâneos e levando a influência platina até os vales longitudinais do Andes. Destarte urgia o estabelecimento de uma rede de comunicação nacional que abrisse o acesso da Bolívia e do Paraguai aos portos brasileiros como forma de neutralizar a influência argentina sobre aqueles países (id., 1942), os quais, “como as únicas nações mediterrâneas do Novo Mundo, representam os pratos de uma balança, da qual pende, como tênue fio, o equilíbrio político sul-americano” (MENDONÇA, 1956, p. 253).

Ponderação similar é apresentada por Golbery do Couto e Silva (1981, p. 55) para quem o Brasil, ao sul e sudoeste, é defrontado pelo poder argentino, em torno do qual, de forma mais ou menos tributária, gravitam,

oscilando entre a desconfiança, o ressentimento e a admiração e jungidos pela dependência econômica indiscutível – o Paraguai e a Bolívia, “prisioneiros geopolíticos”, muito mais o primeiro que a segunda, valem muito pela sua posição geográfica no flanco aberto e vulnerável do Brasil meridional e central e constituem, sobretudo por sua instabilidade política e econômica, indisfarçáveis zonas de fricção externa onde podem vir a contender, quer queiram quer não, os interesses brasileiros e argentinos.

um país, ou seja, a parte da alta administração de um Estado que traça as diretrizes para investigar, valorizar e explorar o solo no tríplice aspecto: território, situação geográfica e domínio de suas riquezas reais e potenciais.

⁵⁷ A conclusão de que, em suas linhas gerais, a política externa brasileira para a América do Sul decorre de aspectos geopolíticos é de nossa responsabilidade; aquela é possível a partir da constatação de que na Bacia do Prata, ao contrário da do Amazonas, a situação de ribeirinho de montante do Brasil (aliado, como se verá adiante, a uma prevalência de forças em relação à Argentina) possibilita a política de “fatos consumados” adotada.

Interpretação oposta tem Vizontini (1998, p. 228), para quem as idéias geopolíticas brasileiras “estavam muito mais nos livros do que nas ações dos estrategistas de política externa”, não obstante reconheça que, apesar disso, sua influência não era desprezível. Miyamoto (1990, p. 116), por sua vez, destaca que o “posicionamento do Brasil não se encontra respaldado meramente nos fatores geopolíticos. O que se observa no período pós-64 é que a geopolítica pode ter guiado, mas não influenciado as decisões no âmbito da política externa do Brasil (como, aliás, ocorre em políticas de qualquer Estado)”.

Assim, a política externa do regime militar brasileiro em relação à América do Sul, em que pese discrepantes interpretações da conjuntura feitas pelos sucessivos governos e as diferentes práticas destinadas a uma nova inserção do país a nível mundial, sempre prioriza ações visando ao fortalecimento das relações bilaterais com a Bolívia e o Paraguai. Desta forma negocia com a primeira, entre vários outros protocolos e atos bilaterais, o *Acordo de Cochabamba*, cujo objetivo é concretizar a ligação ferroviária Santos – Santa Cruz de la Sierra, encurtando a saída atlântica da Bolívia, até então feita por Buenos Aires⁵⁸. Com o Paraguai, superado o litígio fronteiriço, os estudos previstos na *Ata das Cataratas* são concluídos e o *Tratado de Itaipu* é assinado em 26 de abril de 1973, à revelia dos protestos argentinos.

Em contrapartida, os geopolíticos portenhos, reunidos em derredor do *Instituto Argentino de Estudios Estratégicos y de las Relaciones Internacionales (INSAR)*, interpretam as iniciativas brasileiras como tendentes a alterar o equilíbrio político regional e opõem-se veementemente às mesmas. Estes consideram a atitude do Brasil imperial e hegemônica sendo, em conseqüência, anti-histórica e anacrônica. Apesar disso, com uma ótica realista das relações internacionais, reconhecem que esta seria a postura argentina em caso de substituírem a brasileira (GUGLIALMELLI, 1975, p. 25). Para este autor⁵⁹ (ib., p. 21 et seq.) o Brasil, com apoio de Washington e de algumas grandes corporações internacionais, estava

implementando um movimento envolvente sobre a Argentina, que pode concluir em cerco completo se o Chile se incorpora à sua área de influência e se pode cristalizar suas aspirações sobre o Atlântico Sul. Esta vasta manobra estratégica se vê facilitada pela crise profunda que afeta a sociedade argentina e por sua tradicional concentração sobre a “pampa úmida” que deixa fronteiras débeis e espaços intermediários sem adequado desenvolvimento integral [tradução nossa].

Em conclusão o articulista afirma que restam à Argentina três alternativas:

- a) *Aceitar* a situação, negociando com o Brasil o papel de sócio menor.
- b) *Enfrentar* o Brasil, aceitando como historicamente inevitáveis as contradições existentes. Esta alternativa *leva implícita uma possível confrontação armada*. Não descarta tampouco a *negociação* seja para impor nossos objetivos por meios pacíficos, ou bem para ganhar tempo, tratando neste lapso de obter a *superioridade desejada*, relação de poder que hoje, dada nossa situação, é *desfavorável* para a Argentina.
- c) *Negociar* com o Brasil em função dos respectivos interesses nacionais concordantes, em benefício comum e dos demais países da área. Neste caso se deve *afastar definitivamente por ambas as partes, qualquer propósito imperial-hegemonista* [tradução nossa; itálicos do autor].

⁵⁸ Como exemplos de ações diplomáticas brasileiras perante a Bolívia também merecem citação o acordo para a construção do gasoduto Santa Cruz de la Sierra – São Paulo e o possível apoio logístico ao movimento militar chefiado por Hugo Banzer Suárez que depôs Juan José Torres (1971).

⁵⁹ O Gen Div Juan Enrique Guglielmelli, então na reserva do Exército Argentino, era o diretor da revista *Estrategia* editada pelo INSAR; enquanto na ativa ocupou, entre outras funções, o cargo de Diretor da *Escuela Superior de Guerra y del Centro de Altos Estudios*, equivalente portenha da ESG.

Guglielmelli conclui defendendo a terceira alternativa – conveniência da negociação – como a mais apropriada. No entanto alerta que a Argentina, sem renunciar à opção, deve estar preparada para uma *alternativa de rechaço*, ou seja, deve “*negociar a partir de adequadas condições de força e com a firme convicção de enfrentar, em caso de necessidade as piores alternativas, incluindo o conflito armado*” (op. cit., p. 25-26) [tradução nossa; itálicos do autor]. Esta possibilidade de ultrapassagem do “*limiar do equilíbrio*” também é lembrada pelo Contra-almirante da reserva Isaac Rojas⁶⁰ que, em inflamados artigos publicados pela mídia portenha, afirma que

as realizações exclusivas fora da jurisdição argentina, que já se vêm executando, criam o perigo potencial de um manejo discricionário dos caudais e, em conseqüência, acarretam para nós um avanço contra nossos direitos, além de uma ameaça real que se impõe neutralizar com urgência e energia. [...] Se o Brasil seguir pelo caminho em que vai, não contribuirá para endossar a paz continental [...] (apud PEREIRA, 1974, p. 77).

Atribuindo um significado nitidamente geopolítico ao contencioso de Itaipu – e ao processo de industrialização do Brasil, cuja capacidade de geração de energia elétrica, função da carência em outras fontes, constitui fator fundamental – o oficial alerta que somente a represa de Urubupungá seria suficiente para promover o desenvolvimento industrial brasileiro permitindo que este se irradiasse, a partir de São Paulo, nas direções oeste e centro-sul do Continente, aumentando, assim, a influência do país na região, à revelia dos interesses de Buenos Aires. Em acepção semelhante o semanário *Ultima Clave*, mesmo afastado ideologicamente de Rojas e tido como uma espécie de porta-voz de setores liberais do Exército Argentino, avalia que a raiz do problema bilateral está nas ambições de supremacia do Brasil e sua “estratégia expansionista baseada nos conceitos geopolíticos de ‘fronteiras móveis’ e ‘destino manifesto’ do país”. Portanto, para o jornal, “Itaipu, acima de tudo, é uma plataforma de lançamento da hegemonia brasileira na Bacia do Prata” (apud VEJA, edição nº 464, de 27 de junho de 1977, p. 20). Desta forma, ultrapassada pelo processo industrial brasileiro, com suas indiscutíveis conseqüências geopolíticas,

os obstáculos da Argentina à construção de Itaipu constituíam reações defensivas *vis-à-vis* a expansão econômica do Brasil, que já erguera, sobre o rio Paraná, as hidrelétricas de Urubupungá, Jupuí, Ilha Solteira e Acari, enquanto ela sempre procrastinara, em virtude de várias razões internas e externas, a execução dos projetos

⁶⁰ O CAIte Isaac Francisco Rojas foi Vice-presidente da República durante todo o lapso da "Revolução Libertadora" (presidências Eduardo Lonardi e Pedro Aramburu – 1955 a 1958). Por ocasião das disputas envolvendo o aproveitamento do Rio Paraná foi feroz crítico da posição brasileira e das negociações realizadas; em 1983, quando a primeira turbina de Itaipu entra em funcionamento, o oficial foi colocado em prisão domiciliar por suas censuras ao *Acordo Tripartite Itaipu-Corpus*.

de Corpus e Yaciretá-Apipé, havia muitas décadas elaborados. (MONIZ BANDEIRA, 1987, p. 49).

Sendo assim, pode-se concluir, como feito pelo professor Rosendo Fraga⁶¹ (1999), que, para a Argentina, Itaipu é um problema geopolítico e de segurança; as hidrelétricas construídas no Rio Paraná constituem uma ameaça na medida em que permitem ao Brasil o controle do curso de rios que atravessam a região mais rica do país. Em consequência, setores nacionalistas argentinos iniciam intensa campanha contrária àquelas, denunciando a ameaça que representam para a Nação vizinha e seus próprios projetos geopolíticos. Na interpretação de Guglielmelli (1975, p. 28), persistindo a correlação de forças vigente entre Argentina e Brasil, este manterá, e possivelmente aumentará, sua preponderância na área com o objetivo de, em médio prazo, assegurar seu domínio sobre o Atlântico Sul.

3.2 OS PODERES EM PRESENÇA

No mencionado seminário sobre as “*Relações entre Argentina e Brasil na década de 80*”, o embaixador Manoel Pio Correa (1981, p. 43) começa sua participação citando Napoleão, para quem “*la politique des États, c'est leur géographie*” (a política dos Estados é sua geografia). E, no caso brasileiro-argentino, continua o palestrante, a geografia faz convergir nossos destinos em uma extensa “fronteira viva”. Fronteira habitada, disputada, amada, protegida com zelo; linha invisível, mas sensível, através da qual embateram mãos, disputaram lanças. Assim, embora as soluções pacíficas tenham predominado nas controvérsias bilaterais, ambos os países, até o final dos anos setenta, se percebiam mutuamente como a maior ameaça para a respectiva segurança. Aspecto interessante decorrente deste fato é o desdobramento militar da República Oriental do Uruguai; conforme lembrado pelo professor Rosendo Fraga (op. cit. p. 3), a principal hipótese de conflito (HC) daquele país era de que,

um dos dois grandes países, Argentina ou Brasil, o invadisse e, em consequência, as Forças Armadas uruguaias resistiriam, com seus poucos meios, dois dias, para dar tempo a que o outro país intervisse, com a intenção de evitar que o invasor dominasse a “Banda Oriental do Rio da Prata”.

Todos esses elementos de dissociação contribuem para aumentar a rivalidade bilateral e as mútuas desconfianças entre Brasil e Argentina. Nestas condições os países conduzem estudos prospectivos onde todas as possibilidades evolutivas do conflito são consideradas, ao

⁶¹ Professor universitário, jornalista, escritor e membro do *Instituto de Historia Militar de la Escuela Superior de Guerra* e do *Consejo Argentino para las Relaciones Exteriores*.

mesmo tempo em que buscam armar-se e aumentar os respectivos poderes nacionais⁶²; estes garantem a capacidade de prevalecer em caso de conflitos e de superar obstáculos. De sua relatividade na comparação interestatal e da efetiva vontade política de sua aplicação decorrem diretamente o êxito de eventuais estratégias de dissuasão (ARON, 2002, p. 509 et seq.).

E na Bacia do Prata, conforme ressalta Guglielmelli (1975, p. 7-9), o fator chave é a *relação de poder entre Argentina e Brasil*, a qual é altamente dinâmica e dependente das respectivas estratégias nacionais; da capacidade dos governos de implementá-las; e da unidade, vontade e atitude espiritual nacional colocadas a seu serviço. Esta relação de poder é que determina a capacidade de cada país de instrumentar tanto as políticas bilaterais quanto aquelas destinadas aos demais países da área, dotados de menor capacidade nacional. E, na época, a *balança de poder* é totalmente favorável ao Brasil. Para o analista tal situação é resultante de duas razões principais: (1) os objetivos históricos brasileiros, tenazmente perseguidos e apoiados em um poder real assentado em acelerado desenvolvimento industrial, particularmente na indústria de base; (2) a ausência argentina da bacia nos últimos anos, motivada pelas sucessivas crises internas⁶³; pela incapacidade demonstrada no desenvolvimento de um Poder Nacional com suficiente capacidade criadora; e por uma política externa que se equivocou com a prioridade dada à área e, em consequência, atuou com objetivos e políticas pouco claras, indecisas e pior instrumentadas que as brasileiras. Como resultado, na região desaparece o “poder compensador” portenho, circunstância de que “somos responsáveis os próprios argentinos” [tradução nossa]. Essa possível incapacidade volitiva também é identificada por um dos diplomatas portenhos participantes das negociações com o Brasil durante o governo de María Estela Martínez de Perón. Em conversa informal com o então Ten Cel João Carlos Rotta (2002), na época lotado na Secretaria-geral do Conselho de Segurança Nacional, declarou que “o maior problema da Argentina neste assunto é que nós não sabemos o que queremos”. Mas, se as declarações anteriores permitem concluir que a vontade política brasileira era exercida com maior propriedade que a argentina, resta estabelecer a correlação de forças então vigente.

⁶² Nas palavras do presidente Jorge Rafael Videla em entrevista à revista VEJA (edição n° 582, de 31 Out 1979): “Todo país tem o direito de armar-se em defesa de seus interesses”. Nesta mesma acepção também se manifesta o Gen Leônidas Pires Gonçalves, Ministro do Exército no governo Sarney, para quem, “os acontecimentos mundiais, desde sempre e agora nos últimos tempos, nos ensinam que a ação política, no campo internacional, depende do amparo da força” (apud MIYAMOTO, 1990, p. 125). Apesar do general argentino estar se referindo à disputa entre seu país e o Chile pela posse do Canal de Beagle e, o brasileiro, à necessidade de modernização do Exército, a idéia, mesmo professada *a posteriori*, é aplicável ao contencioso brasileiro-argentino e às medidas então tomadas.

⁶³ No período abrangido pela dissertação a Argentina teve 13 presidentes e 17 chanceleres; no Brasil foram 5 presidentes e 6 chanceleres.

E, conforme as conclusões de Leonel Itaussu Mello (1996), apesar de subordinados à hegemonia continental dos EUA, o Brasil e a Argentina vêm o poder regional variar ao longo do século XX: de um predomínio argentino, passa-se a uma situação de equilíbrio, seguida da preponderância brasileira. Em termos puramente econômicos verifica-se que na década de 30 o PIB da Argentina equivale a cerca do dobro do brasileiro; no final da década de 50 eles se equiparam; e, em 1976, quando as Forças Armadas assumem o poder em Buenos Aires, o PIB do Brasil é quase três vezes o do país vizinho (FRAGA, p. 6). Em decorrência, quando Mário Travassos escreveu *Projeção continental do Brasil* (1935), a Argentina estava melhor preparada militarmente que o Brasil (o que explica, em parte, as preocupações e conclusões do autor); posteriormente a evolução econômica cria uma situação de desequilíbrio no plano militar, já que o Brasil pode destinar às suas Forças Armadas muito mais recursos que antes (FRAGA, op. cit.). Esta situação pode ser comprovada pelos dados das tabelas seguintes.

Tabela 1

Indicadores históricos da capacidade militar do Brasil e Argentina

| País | Ano | População | Defesa Nacional ³ | | | | | Gastos Totais (US\$ bilhões) |
|-----------|------|------------|------------------------------|---------|-------------|---------|-------|---------------------------------|
| | | | Efetivo | | | | Total | |
| | | | Exército | Marinha | Força Aérea | Total | | |
| Argentina | 1955 | 17 milhões | 107.000 | 21.500 | 19.000 | 147.500 | x | |
| Brasil | | 60 milhões | 90.000 | 8.000 | 9.200 | 107.200 | x | |
| Argentina | 1971 | 24 milhões | x | x | x | x | 0,4 | |
| Brasil | | 96 milhões | x | x | x | x | 1,15 | |

Observação: Os “Gastos totais” apresentados são absolutos. Em termos relativos os gastos militares do Brasil, em 1963, correspondem a 15% do orçamento; em 1967, atinge o patamar de 25%; em 1973, cai para 10,3%. Não se dispõe dos dados argentinos.

Fontes: As populações relativas ao ano de 1971 foram extraídas de Leonel Itaussu Mello (1996), que as compilou do *Anuário Estatístico da CEPAL*; todos os demais dados, de Osny Duarte Pereira (1974), o qual recorre a várias fontes originais.

Tabela 2

Indicadores da capacidade militar do Brasil e Argentina no final da década de 70

| País | População ¹ | PNB ² (em US\$ bilhões) | Defesa Nacional ³ | | | | | Gastos Totais (em US\$ bilhões) |
|-----------|------------------------|---------------------------------------|------------------------------|---------|-------------|---------|-------|------------------------------------|
| | | | Efetivo | | | | Total | |
| | | | Exército | Marinha | Força Aérea | Total | | |
| Argentina | 25.722.000 | 26,0 | 83.500 | 32.300 | 17.000 | 132.800 | 1,66 | |
| Brasil | 113.208.500 | 74,3 | 182.000 | 49.000 | 50.000 | 281.000 | 2,09 | |

Observação: 1. As populações correspondem a estimativas feitas em 1977;

2. O PNB da Argentina se refere ao ano de 1973, o brasileiro a 1974;

3. Os dados relativos à defesa nacional são do ano de 1979.

Fonte: Almanaque Abril, edições 1976 a 1981.

A assimetria de poderes no final da década de 70, nitidamente favorável ao Brasil, também pode ser aquilatada pela comparação do *poder perceptível* (P_P) de cada país calculado a partir da *fórmula de Cline*. Segundo avaliação conduzida pelo próprio idealizador do modelo (apud MELLO, 1996, p. 158-159), em 1977 o P_P da América do Sul é de 282 pontos – em um universo de 3.553 pontos totais – dos quais 122 pontos correspondem ao Brasil e 36 à Argentina. Deste modo, o *Poder Nacional* brasileiro corresponde a cerca de 43% do poder agregado de todos os demais países sul-americanos e excede o argentino em cerca de 3,4 vezes. Ainda de acordo com Mello (op. cit., p. 159-163), o Cel Edmar Telesca, em artigo publicado em *A Defesa Nacional* em 1979, adaptando a *fórmula de Cline* ao cenário regional, quantifica o *poder perceptível* do Brasil em 63,7 e o da Argentina em 39,6, ou seja, aquele é cerca de 1,6 vezes superior a este. Dados ligeiramente diferentes, mas que mantêm a mesma relatividade, são apresentados por Tales Castro (s. d.) que, citando o *Manual de Introdução ao Estudo da Geopolítica* da ESG, transcreve os *poderes perceptíveis* de vários países em meados dos anos 80; entre estes os do Brasil, 20,8, e da Argentina, 5,0.

Não obstante a discrepância dos números – perfeitamente explicável pela subjetividade que cerca alguns dos termos da fórmula – é indubitável que, na época do conflito em torno da construção de Itaipu, o *Poder Nacional* do Brasil ultrapassa, em muito, o da Argentina e detém uma nítida preponderância no âmbito da Bacia do Prata⁶⁴. Além disso, outro fator – subjetivo, mas crucial dentro do quadro de hegemonia continental norte-americana – contribuiu para aumentar a descompasso de poderes: durante a gestão republicana os EUA consideram o Brasil como o “país chave” da América do Sul, com quem impõe negociar em prol da estabilidade regional⁶⁵.

Em vista disso há uma clara situação de desequilíbrio de poderes na Bacia do Prata, reconhecida pelos respectivos governos que seguem políticas externas regionais condizentes com a mesma. Assim, os países de menor expressão – Bolívia, Paraguai e Uruguai – perseguem práticas compensatórias; a Argentina, enquanto procura recuperar o equilíbrio de poderes perdido, se vale de argumentos jurídicos e de foros internacionais na defesa de sua tese de “desenvolvimento integrado da Bacia do Prata, amparado no mecanismo da consulta prévia”.

⁶⁴ Em função das críticas que muitas vezes são feitas ao modelo de Cline, Leonel Itaussu Mello (1996, p. 166-185) utiliza formas alternativas para calcular o “diferencial de poder brasileiro-argentino” – que aqui não serão repisadas – e conclui que, a partir do início dos anos 70, já se podia falar em preponderância regional brasileira, independente dos métodos analíticos utilizados.

⁶⁵ A este respeito é bastante conhecida a frase de Nixon durante visita de Médici aos EUA: “para onde o Brasil se inclinar, se inclina a América do Sul”, motivo de inúmeros protestos da mídia hispânica.

E, em termos bilaterais, defende a atuação internacional sinérgica. Nas palavras do Almirante Emílio Massera "só uma concepção geopolítica de dimensão continental, que integre substancialmente todos os povos latino-americanos" será capaz de oferecer oposição efetiva "às manobras daqueles que, situados em qualquer lugar do mapa, tentam, de má ou boa fé, induzir-nos a aceitar as conseqüências de uma micropolítica alheia aos interesses de nossos países"⁶⁶. O Itamaraty, atrelado à estratégia de força do "fato consumado", rejeita a proposta e argüi "o Brasil não aceita formar blocos contra quem quer que seja" (id.).

3.3 OS ARGUMENTOS DAS PARTES

Conforme nos ensina Delgado de Carvalho em *Historia Diplomática do Brasil* (1959, p. 134 et seq.), os direitos de propriedade, jurisdição e livre navegação das artérias fluviais transfronteiriças é discutido desde os tempos de Grotius⁶⁷; anteriormente, na Idade Média, os senhores feudais ribeirinhos estendiam redes de defesa nas vias e cobravam aos usuários taxas de pedágio, de portagem e direitos de trânsito, "tributos" que, mais tarde, passaram a ser arrecadados pelos Estados. Só em fins do século XVIII, com o advento da Revolução Francesa, é que o princípio da liberdade de navegação dos rios passou a ser objeto de acordos internacionais nas relações políticas entre as nações, os quais foram sendo renovados e modificados mercê da evolução dos conceitos jurídicos.

E, na América do Sul, duas grandes bacias hidrográficas transnacionais, a do Prata e a do Amazonas, despertam os interesses comerciais e políticos dos países ribeirinhos e conduzem suas histórias. Entre aquelas, a massa brasílica se projeta no Atlântico e o país, função de sua posição geográfica relativa nas respectivas bacias, adota uma estratégia contraditória em relação às mesmas. Na sua condição de ribeirinho de jusante no Amazonas exige dos detentores das cabeceiras condições que não está disposto a conceder no sul, onde se encontra a montante dos rios formadores do Prata. Este contraste cria situações que, no setor sul, determinam a política exterior brasileira durante todo o período imperial.

Apesar disso, ultrapassadas a Guerra da Cisplatina e a disputa pelo estuário do Prata, Brasil e Argentina, até meados da década de 1960 têm posições coincidentes sobre o aproveitamento dos rios internacionais, ao mesmo tempo em que mantêm um equilíbrio de poderes

⁶⁶ Trecho do discurso pronunciado em 15 Jul 1977, quando da entrega de condecoração argentina ao Alte Gualter Menezes de Magalhães, chefe do Estado-maior da Marinha do Brasil, conforme reproduzido no artigo *Brasil-Argentina: o desencontro*. VEJA, São Paulo, nº 464, p. 16-24, 27 Jul 1977.

na região platina⁶⁸. A ausência de conflitos quanto ao tema fica demonstrada quando os dois países e o Uruguai definem critérios consensuais para o aproveitamento hidrelétrico do Rio Uruguai. Nestes é reconhecido o direito do Brasil de livre realização de obras de quaisquer naturezas no trecho do rio sob sua soberania, ficando este país com a obrigação de consultar previamente os demais estados ribeirinhos, caso o empreendimento possa alterar o regime das águas. A harmonia se rompe no final dos anos 60, quando do planejamento da hidrelétrica de Itaipu, no Rio Paraná. A competição geopolítica torna-se prevaiente, sendo as políticas dos países ditadas pelo novo quadro de disposição de forças; a retórica diplomática centra a cizânia nas diferentes interpretações dadas aos princípios da *consulta prévia* e do *prejuízo sensível* e nos seus reflexos sobre as respectivas soberanias territoriais.

3.3.1 A *consulta prévia*

Em comunicação apresentada no 3º Encontro Nacional da ABCP, Matilde de Souza (2002, p. 7), assinala que os conflitos mais significativos versando sobre o aproveitamento de águas internacionais decorrem de problemas de poluição que modificam a qualidade das mesmas; de diferenciado acesso aos recursos hídricos, em casos de escassez; e da utilização que lhe é dada por ribeirinhos de montante, modificando o caudal a jusante. Esta última situação define a dissensão brasileiro-argentina no Rio Paraná, na qual, como observado por Christian Caubet (1986), “o mérito da questão era aparentemente simples”: a construção de Itaipu em um rio internacional ao mesmo tempo contíguo e sucessivo e localizada a apenas 17 quilômetros da fronteira com a Argentina. Além do desequilíbrio geopolítico que a obra binacional acarreta, Buenos Aires teme que o represamento das águas e a operação da barragem causem problemas para a navegação a jusante e comprometa seus projetos de construção das hidrelétricas de Yacyretá-Aipipé e Corpus. Em consequência, passa a exigir do Brasil a observância do princípio da *consulta prévia*.

Entretanto os problemas de utilização dos recursos propiciados por rios transnacionais são antigos e do interesse de grande número de países. Assim, para se buscar uma norma jurídica coletiva sobre o assunto, é criada uma Comissão Permanente de Codificação do Direito Internacional Público, que funciona no Rio de Janeiro e cujo relatório final, publicado em 1932, conclui que “sem acordo dos interessados, não é possível fazer obras para a utilização

⁶⁷ Hugo Grotius (Huigh de Groot) jurista holandês, considerado precursor do direito internacional.

⁶⁸ De acordo com Leonel Itaussu Mello (1996), no início do século XX há uma nítida superioridade da Argentina em relação ao Brasil que evolui para um equilíbrio de poderes entre os países por volta de 1960; a partir da década de 70 a situação se modifica e fica configurada a preponderância brasileira na área.

industrial de certo vulto das águas dos rios internacionais [...]" (apud PEREIRA, 1974, p. 131). Essa conclusão serve de subsídio para a *Declaração de Montevideu*⁶⁹, de 1933; o parágrafo 7º desta prevê que "as obras que um Estado projetar realizar em águas internacionais deverão ser previamente anunciadas aos demais co-proprietários" (ib.) [sublinha nossa]. Apesar de recorrentemente citado nas argumentações argentinas, o texto estabelece o princípio do anúncio ou da notificação, não o da consulta; este mecanismo tem significado mais restritivo uma vez que implica na solicitação de parecer ao Estado co-proprietário, o que, em teoria, lhe faculta o direito de veto. Além disso, como ressaltado por Pereira (op. cit., p. 132), a Declaração institui o "regime de *consulta prévia*, como idéia. Não como obrigação, porque não se deram a ela as características de Tratado para aprovação pelos Legislativos e transformação em lei internacional".

Com a assinatura, em 22 de junho de 1966, da *Ata das Cataratas*⁷⁰, o Brasil, favorecido por sua superioridade relativa no contexto dos países da área, denuncia, de forma implícita, essa idéia da *consulta prévia* de 1933 e inicia uma política de *atos consumados*. Apesar disso, não fecha os canais diplomáticos de entendimento, inclusive fazendo constar do documento sua concordância com a participação, a convite do governo argentino, na reunião dos Ministros das Relações Exteriores dos Estados ribeirinhos da Bacia do Prata (*Ata das Cataratas*, inciso V). Esta é realizada em Buenos Aires, em 27 de fevereiro de 1967; ao final os chanceleres concordam em constituir um organismo permanente para o estudo e o aproveitamento comum dos recursos da Bacia. Entre seus objetivos fundamentais está o desenvolvimento de estudos para a assistência à navegação e para a integração energética da bacia; entretanto, nenhuma referência é feita ao mecanismo de *consulta prévia*.

Por ocasião da II Reunião de Chanceleres da Bacia do Prata, realizada em Santa Cruz de la Sierra, de 18 a 20 de maio de 1968, a posição brasileira é reafirmada por seu representante que proclama que o país sob cuja soberania

se encontram as cabeceiras de uma bacia hidrográfica, não pode consentir em se autolimitar quanto ao aproveitamento hidráulico, adotando restrições que não sejam as de seu próprio interesse, requisitos técnicos e seus princípios consagrados pela responsabilidade jurídica. (apud SAGRE, 1990, p. 8) [tradução nossa].

Assim, o Brasil sustenta seu direito de livre formulação de projetos e de decisão unilateral quanto à conveniência da utilização dos recursos hídricos localizados em seu território,

⁶⁹ *Declaração sobre o Uso Industrial e Agrícola de Rios Internacionais*, emitida por ocasião da 70ª Conferência Internacional Americana reunida em Montevideu, em 1933; normalmente conhecida como *Declaração de Montevideu*.

ainda que em rios internacionais sucessivos, portanto de jurisdição consecutiva. Por outro lado, a tese portenha sempre será a de defesa do desenvolvimento integrado da Bacia do Prata, amparado no instrumento da *consulta prévia*. Esta postura é sistematicamente repelida pelo Brasil que a considera delimitadora de sua soberania, por submeter as decisões nacionais ao julgamento, e conseqüente poder de veto, de outro país. Em contrapartida, a Argentina, cujo território se localiza a jusante no Rio Paraná⁷¹, advoga o princípio da indivisibilidade dos recursos naturais compartilhados e defende a prévia regulação do uso do rio como medida preventiva contra os efeitos negativos que podem advir da sua utilização a montante.

3.3.2 *O prejuízo sensível*

Reunidos em Brasília, os chanceleres dos cinco países envolvidos assinam, em 23 de abril de 1969, o *Tratado da Bacia do Prata*, cujo propósito, constante de seu artigo I, é "conjuguar esforços com o objeto de promover o desenvolvimento harmônico e a integração física da Bacia do Prata e de suas áreas de influência direta e ponderável"; para tanto os Estados contratantes devem promover estudos e formular entendimentos operativos ou instrumentos jurídicos tendentes, entre outros objetivos, "à utilização racional do recurso água, especialmente através da regularização dos cursos d'água e seu aproveitamento múltiplo e eqüitativo" (artigo I, § único, letra b). Estabelece ainda o Tratado que a "ação coletiva [...] deverá desenvolver-se sem prejuízo dos projetos e empreendimentos que decidam executar em seus respectivos territórios, dentro do respeito ao direito internacional e segundo a boa prática entre nações vizinhas e amigas" (artigo V) [sublinhas nossas]. Ratificado pelos respectivos países, o tratado entra em vigor em 14 de agosto de 1970. Seu texto, como se vê, não obstante garanta os participantes contra eventuais prejuízos produzidos por terceiros, permite variadas interpretações. Por um lado, possibilita a participação da Argentina em Itaipu, uma vez que o *aproveitamento múltiplo e eqüitativo*, não estabelece exceções; por outro, tratando-se de um rio contíguo e sucessivo não exclui seu uso exclusivo pelo Brasil e Paraguai, respeitados os direitos patrimoniais argentinos, ou seja, a construção de represas não pode impedir a Argentina de utilizar os recursos hídricos do Rio Paraná em seu território (PEREIRA, 1974, p. 134-135).

⁷⁰ Ou *Ata de Iguazu*; o documento consta do Anexo B.

⁷¹ O Rio Paraná nasce da confluência dos rios Paranaíba e Grande na divisa dos estados de Minas Gerais, Mato Grosso do Sul e São Paulo; corre em território brasileiro até o antigo Salto das Sete Quedas (ou Guaíra). A partir daí define a fronteira entre o Brasil e Paraguai até receber o Rio Iguazu; faz fronteira entre a Argentina e Paraguai até receber o Rio Paraguai, entrando finalmente em território argentino para desembocar no Rio da Prata. Com 4.880 km, é o segundo rio em extensão da América do Sul.

Posteriormente, na IV Reunião de Chanceleres da Bacia do Prata, realizada em 1971, apesar de sua oposição à tese brasileira, a Argentina assina a *Ata da Assunção*⁷², onde consta que nos "rios internacionais de curso sucessivo, não sendo a soberania compartilhada, cada Estado pode aproveitar as águas na medida de suas necessidades, sempre que não cause *prejuízo sensível* a outro Estado da bacia." (Artigo 2) [grifo nosso]. Tal atitude da diplomacia platina é objeto de dura censura interna; para os críticos ela é incongruente com a posição histórica do país e implica no aceite da substituição do princípio da *consulta prévia* pelo simples critério de *prejuízo sensível*, sem o estabelecimento de parâmetros para sua definição nem da competência para julgamento de eventuais danos. Para o Brasil este privilégio é do Estado que explora os recursos; na interpretação argentina, daquele que é prejudicado, a quem deve ser assegurado o direito de requerer modificações na utilização, sempre que a mesma interferir com seu próprio direito de uso do rio. Na realidade, o Brasil considera a possibilidade de se responsabilizar, segundo as normas do direito internacional, pelas conseqüências advindas das obras realizadas a montante da fronteira argentina, porém rejeita a *consulta prévia*, bem como a eventualidade de um estudo trilateral conjunto para definir o aproveitamento ótimo dos recursos do Rio Paraná⁷³ (CAUBET, 1986, p. 142-143). O país considera tais hipóteses inaceitáveis, uma vez que limitadoras de sua soberania interna plena.

3.3.3 As resoluções das Nações Unidas

Em função do impasse interpretativo, o debate deixa o âmbito da bacia sendo levado a diferentes foros internacionais. Durante a *Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano*, realizada em Estocolmo de 5 a 16 de junho de 1972, as teses em oposição são apresentadas sem que se obtenha, no entanto, o desejado consenso sobre o tema. Ao final é aprovada a *Declaração sobre o Meio Ambiente Humano*, composta por 26 itens; entre estes o de número 21 (Anexo D) consagra o direito soberano dos Estados no tocante à livre exploração dos recursos jurisdicionados, desde que as atividades não causem danos extraterritoriais. O item seguinte conclama à cooperação interestatal com o objetivo de desenvolver o direito internacional no tocante à indenização em caso de danos além fronteiras. Entretanto, a polémica relativa à comunicação das informações permanece; pela redação original do item 20 da Declaração, os Estados devem fornecer informações sobre atividades em seu território quando

⁷² *Declaração de Assunção sobre o Aproveitamento de Rios Internacionais*, aprovada em 3 de junho de 1971 – ver Anexo E.

⁷³ Esta é a posição inicial do Brasil; no decorrer das negociações ela irá se modificar e o país passa a aceitar, também, os últimos pontos. O *Acordo Tripartite Itaipu-Corpus* é resultante de um estudo trilateral objetivando a otimização do aproveitamento conjunto do Rio Paraná.

julgarem que as mesmas sejam necessárias à prevenção de danos em regiões exteriores. A redação deixa a cargo do empreendedor o juízo das possíveis conseqüências de seus próprios atos. Em conseqüência ela é rejeitada por vários países, entre os quais a Argentina, que apresenta proposta alternativa de que a “informação deverá ser facilitada a pedido de toda parte interessada e num prazo razoável, e acompanhada dos dados disponíveis, que permitem às ditas partes informar-se e julgar, por elas mesmas, a natureza dos efeitos de tais atividades” (CAUBET, 1986, p. 144). A dissensão impede quaisquer acordos; assim, com a mediação do Uruguai, a redação do 20º princípio e respectivas emendas são remetidos à consideração da XXVII Assembléia Geral da ONU, a se realizar no final do ano.

Antes da sessão, os ministros Mário Gibson Alves Barboza e Eduardo F. McLoughlin, em encontro realizado em 2 de outubro de 1972, formalizam o *Acordo de Nova Iorque*, que é apresentado ao plenário da XXVII Assembléia Geral das Nações Unidas, onde é aprovado como a Resolução nº 2995 (XXVII) (Anexo D), obtendo 115 votos favoráveis, 10 abstenções e nenhum voto contrário. Através da mesma são estabelecidos três princípios norteadores da cooperação bilateral e multilateral no campo do meio ambiente: (1) na exploração de seus recursos naturais, os Estados não devem causar prejuízos sensíveis em zonas localizadas fora de sua jurisdição; (2) a cooperação interestatal deve ser alcançada através do conhecimento oficial e público dos dados técnicos relativos aos trabalhos a serem realizados na área jurisdicional, com o propósito de evitar danos significativos na área vizinha; (3) a informação técnica deve ser dada e recebida com o melhor espírito de colaboração e de boa vontade, sem que isto possa ser interpretado como permissão para um Estado retardar ou obstaculizar quaisquer projetos realizados além fronteiras.⁷⁴

O *Acordo de Nova Iorque* e sua posterior aprovação pela ONU repercutem de modo desigual nos países: para o Brasil a Resolução nº 2995 (XXVII) representa uma vitória diplomática uma vez que implica no aceite da posição defendida pelo país de mera notificação de eventuais empreendimentos, em lugar de consulta e acordo prévios reclamados pela Argentina. Neste país aquela é interpretada como declaratória e genérica, além de não fazer quaisquer referências sobre competências para determinação de eventuais prejuízos. Dentre as várias manifestações contrárias à Resolução, o periódico *El Clarín* indaga se "a Argentina abandonou a tese do princípio da consulta" e, em *La Prensa*, o almirante Isaac Rojas comenta que o

⁷⁴ Ainda durante a XXVII Assembléia Geral da ONU a *Declaração sobre o Meio Ambiente Humano*, subscrita em Estocolmo, acrescida de proposta do México expressando que a Resolução nº 2995 (XXVII) não pode ser entendida como derrogação ou modificação da *Declaração de Estocolmo*, é aprovada como Resolução nº 2996 (XXVII) – *Responsabilidade Internacional dos Estados com Respeito ao Meio Ambiente*.

acordo mantém o desacordo argentino-brasileiro (CAUBET, 1986, p. 145). Com a assinatura do *Tratado de Itaipu* entre Brasil e Paraguai, em 26 de abril de 1973, fica claro que os países não aceitam a ingerência de Buenos Aires nas obras, o que dá mais fôlego à campanha oposicionista desencadeada na Argentina.

Nesse contexto o peronismo retorna à Argentina: Héctor Cámpora assume a presidência em maio de 1973, renunciando sete semanas depois para permitir a volta de Juan Domingo Perón ao poder. As divergências prosseguem agravadas pelas diferenças ideológicas entre os regimes. Argumentando a falta de notificação formal por parte do Brasil quanto ao enchimento da barragem de Ilha Solteira, o governo peronista denuncia o *Acordo de Nova Iorque*, acusado de ineficiente como instrumento regulador das ligações pertinentes entre os países. A partir de então as relações bilaterais passam por sensível deterioração e tem início período de prolongadas tensões, onde o diferendo sobre o *Tratado de Itaipu* ocupa lugar de destaque.

Em seqüência da denúncia do *Acordo de Nova Iorque*, Buenos Aires inicia investida para recuperar o tempo e o terreno perdidos ante o Brasil. Para tanto, emprega dupla estratégia destinada ao angariamento de apoio: negociação com outros países da Bacia do Prata e internacionalização da disputa. Decorrentes da primeira são assinados acordos bilaterais com o Uruguai visando a resolução de problemas limítrofes (*Tratado do Rio da Prata* – novembro de 1973) e a realização do empreendimento conjunto de Salto Grande (abril de 1974). Com o Paraguai são firmados o *Tratado de Yacyretá-Aipipé* (dezembro de 1973), o estudo de viabilidade do aproveitamento múltiplo na região de Corpus, além de vários acordos de assistência técnica e de financiamento. Como resultado da segunda, consegue-se a aprovação pela Assembleia Geral da ONU da Resolução nº 3129 (XXVIII) – *Cooperação no campo do meio ambiente relativa aos recursos naturais compartilhados por dois ou mais Estados* (Anexo D)⁷⁵. Esta prevê que a cooperação entre países que compartilham recursos naturais comuns deve se dar "com base em um sistema de informação e *consulta prévia* dentro da estrutura das relações normais existentes entre eles" (Inciso 2). Esta vitória da diplomacia portenha – de inclusão do mecanismo da *consulta prévia* – é apenas aparente; de acordo com seu Inciso 3, a Resolução nº 3129 (XXVIII) tem mero caráter recomendatório, sem quaisquer obrigações ou efeitos coercitivos⁷⁶.

⁷⁵ A Resolução 3129 (XXVIII) é aprovada em 27 de novembro de 1973, com 76 votos favoráveis, 41 abstenções e os votos contrários do Brasil, Bolívia, França, Nicarágua, Paraguai e Portugal.

⁷⁶ No original "*Urges Member States within the framework of their mutual relations to take fully into account the provisions of the present resolution*", cujo sentido indica uma "*recomendação com insistência*", porém sem caráter coercivo ou impositivo – ver Anexo D.

A Argentina, em decorrência da nova resolução da ONU, pretende uma “reformulação do *Tratado de Itaipu*, em termos de um esforço conjunto no aproveitamento dos desníveis do Rio Paraná” (PEREIRA, 1974, p. 281). O governo brasileiro, porém, não cede na tese de defesa do seu pretense direito de uso dos recursos naturais existentes em seu território, independentemente da sucessão de soberania. Para este, a Resolução nº 3129 (XXVIII) não tem força jurídica obrigatória, prevalecendo, portanto, os termos da *Declaração de Assunção*, aprovada por ocasião da IV Reunião de Chanceleres dos Países da Bacia do Prata (Anexo E). Assim, em 17 de maio de 1974, em cerimônia com a participação dos presidentes Geisel e Stroessner, a entidade binacional de Itaipu é solenemente constituída com a posse de seu Conselho de Administração e de sua Diretoria Executiva e, em janeiro de 1975, têm início as obras para erguer a hidrelétrica. Desta forma, através da política de *atos consumados*, termina a primeira etapa da controvérsia entre Brasil e Argentina sobre o aproveitamento dos recursos naturais compartilhados no Rio Paraná.

3.4 A EVOLUÇÃO DO CONFLITO

Na clássica enunciação de Karl von Clausewitz⁷⁷, a guerra é um ato de força cujo objetivo final é obrigar o oponente ao cumprimento da vontade própria de uma das partes. De acordo com os estudiosos modernos, aquela constitui um mero degrau evolutivo dentro de um quadro conflituoso entre Estados, à qual se recorre quando outros meios de persuasão ou intimidação se revelam infrutíferos à consecução dos objetivos estabelecidos. Ou, nas palavras de Hanseung Cho (2001), a guerra é o mais alto nível de hostilidade da disputa interestatal, que é incrementada gradativamente a partir de uma rivalidade com grau de hostilidade inferior. Deste modo, conforme detalhado no capítulo inicial, nas controvérsias entre Estados a perspectiva do uso da força está sempre presente; logo, se aquelas não forem superadas, as etapas intermediárias vão sendo ultrapassadas e, das *manobras de subcrise* onde predominam as ações não militarizadas, chega-se à luta armada. E, no Cone Sul, a disputa entre Brasil e Argentina por uma pretensa supremacia regional, apesar do possível retoricismo identificado por Jaguaribe (1981; 1986), domina, por muito tempo, o pensamento político-estratégico e, conseqüentemente, orienta “a formulação das respectivas políticas de defesa, sobrepondo-se a todas as demais considerações estratégicas”⁷⁸. Isto, independente do fato do “espaço geopolítico sul-americano estar ocupado pela hegemonia norte-americana, que deixa espaço para

⁷⁷ Karl Philipp Gottlieb von Clausewitz (1780-1831), general e teórico militar prussiano, cujas idéias influenciaram as modernas concepções sobre guerra e estratégia.

atuação de um poder regional de pouca expressão” (VIDIGAL, 1998). Como subproduto desta situação, durante o período de mais de dez anos que perdura a querela sobre Itaipu, os países se vêem, por mais de uma vez, “à beira de uma verdadeira crise militar”, assinala, com propriedade, o embaixador Vasco Mariz no artigo *A política externa do Brasil nos últimos 50 anos* (1998).

3.4.1 A crise ostensiva

Nessa tensão (ou *crise ostensiva*, na terminologia de Herman Kahn), conforme observado por Christian Caubet (apud MONIZ BANDEIRA, 1987, p. 49), o centro da controvérsia pode ser identificado na intransigente defesa que o Brasil e a Argentina fazem dos respectivos interesses nacionais, “sem compreenderem as necessidades um do outro, na forma de utilização da Bacia do Prata, quer como acesso ao mar quer para o aproveitamento do seu potencial hidráulico”. Esta interpretação, simples do ponto de vista analítico, peca pela utopia e falta de originalidade: como entendido pelos adeptos da chamada *Realpolitik*, a rivalidade entre Estados é um fator permanente e a defesa dos interesses nacionais à revelia de outros constitui o cerne da política externa. Deste modo, só existem duas opções para o conflito de interesses interestatal: a *negociação* ou a *guerra* (apud MOREIRA, 196, p. 109). Logo, a questão mais significativa das relações internacionais, ao redor da qual tudo gira, é a possibilidade do Estado se ver envolvido em guerras (GONÇALVES, 2002). E a admissibilidade de enfrentamento armado entre Brasil e Argentina, em detrimento da negociação, de acordo com a *teoria da balança de poderes*⁷⁹ é maximizada pela preponderância regional brasileira, fato explicitado por Guglielmelli⁸⁰, para quem,

Tanto para a política como para a estratégia o fator predominante é o poder. A relação de forças necessárias para alcançar os propósitos perseguidos. No caso de Argentina-Brasil, somente um efetivo e adequado poder nacional será garantia de negociação e em última instância, de alcançar em paz, os objetivos propostos. Nossa debilidade nos conduzirá inexoravelmente à subordinação ou ao conflito. A força, o desenvolvimento acelerado do potencial nacional pelo contrário, induzirá ao acordo e à cooperação. (1975, p. 29) [tradução nossa].

⁷⁸ Vice-Almirante Armando Amorim Ferreira Vidigal, ex-diretor da Escola de Guerra Naval, no artigo *As Forças Armadas e a política de defesa no Brasil e na Argentina* (1998).

⁷⁹ Os fundamentos da *teoria da balança de poderes* constam do capítulo 1, item 1.3.2.

⁸⁰ Apesar de seus críticos brasileiros muitas vezes o interpretarem como apologista do conflito armado entre Brasil e Argentina e possuidor de um discurso altamente passional e pouco verdadeiro, Guglielmelli defendia a alternativa de negociação em Itaipu, não obstante, dentro de uma ótica realista, não desconsiderasse as demais opções (ver item 3.1, p. 45). Em sua defesa pode-se dizer que “na ótica dos geopolíticos, não só brasileiros, como também para os estrangeiros, prevalece, em todo instante, a visão conspirativa da História. No caso das relações sul-americanas, qualquer evento é pensado em termos de dominação, de tentativa de aumento de poder e de influência e, em última instância; de conquista de territórios vizinhos”. (MIYAMOTO, 1990, p. 112-113).

Se Guglielmelli defende a negociação, desde que em igualdade de forças, outros compatriotas seus não pensam da mesma maneira. Reagindo à situação, as manifestações na mídia portenha crescem e permitem configurar a existência de uma *crise ostensiva* entre os países, onde predominam as *ações não militarizadas*. Assim, não deixam dúvidas as declarações de oficial-general do Exército Argentino à imprensa, transcritas pelo jornal *O Globo*, de 29 de agosto de 1972:

Enquanto o Brasil já possui 11 usinas hidrelétricas nos rios que nascem em seu território e formam a Bacia do Prata, a Argentina possui apenas uma. A iniciativa brasileira gera cuidados no país vizinho. "Em uma só década – declarou o General argentino Jorge R. Zia –, a distância que o Brasil tomará em sua carreira será tão grande que nos será, então, difícil contrabalançar seu enorme potencial." O mesmo militar declarou: "Se Sete Quedas for feita, a Argentina tem de declarar guerra. Eis o pomo da discórdia" (apud PEREIRA, 1974, p. 116) [sublinhas nossas].

No prosseguimento da crise, em 20 de março de 1973, o mesmo jornal publica as declarações de Júlio Grego, Secretário-Geral do Movimento Latino Americano, ligado ao peronismo, nas quais ele qualifica o Brasil como subimperialista regional e manifesta o propósito argentino de transformar a Bacia do Prata "numa engrenagem de luta pela libertação dos povos". Na mesma edição, é transcrita a matéria veiculada pelo periódico *Arriba*, de Madri, cuja conclusão é absolutamente clara: "A tensão entre os dois países é tão grande que há possibilidade de degenerar em um conflito armado" (ib., p. 158). E, em 12 de maio de 1973, *O Estado de São Paulo*, publica nota de seu correspondente em Buenos Aires com o título "Anúncio censura expansionismo", na qual se lê (ib., p. 262) [sublinhas nossas]:

Um grupo de cidadãos sem nenhum vínculo com o governo publicou ontem um anúncio no jornal *La Nación* para denunciar "a expansão imperial brasileira em nossa América". A declaração afirma que a barragem de Ilha Solteira e o acordo para construir o grande complexo hidrelétrico de Itaipu constituem "atos de agressão contra a Nação Argentina". O anúncio exige ainda uma atitude firme das Forças Armadas, do futuro governo constitucional e do povo para fazer frente a "essa vontade de expansão, da qual os projetos hidrelétricos são apenas uma mostra".

3.4.2 No prosseguimento da crise, gestos políticos e planos militares

A partir da volta dos peronistas ao poder em 25 de maio de 1973, a disputa pela supremacia regional assume tom mais exacerbado. Com a construção do superporto de Rio Grande e a melhoria do acesso aos de Paranaguá e Santos, a Argentina vê desmoronar o velho sonho de controle do único acesso da Bolívia e do Paraguai ao Oceano Atlântico (VIDIGAL, 1998, p. 74); em consequência as críticas sobem de gradação e a campanha contra Itaipu nos jornais portenhos se torna ininterrupta (PEREIRA, 1974, p. 262). Assim, ultrapassada a fase inicial, de simples *crise ostensiva*, chega-se à de *gestos políticos, econômicos e diplomáticos* e

à de *declarações solenes e formais*. No decorrer da quizila, o Gen Jorge Raúl Carcagno, Comandante-em-chefe do Exército Argentino no curto governo de Héctor Cámpora, em instrução a seus comandados estabelece as novas diretrizes militares: proteger a soberania nacional, contra qualquer tipo de agressão imperialista. Em outra instrução, baixada em julho, o general defende que as Forças Armadas devem apoiar a volta de Juan Domingo Perón à presidência, uma vez que somente sua liderança será capaz de arrebatar a “frente interna do país, fato importante diante da incisiva penetração Brasil nos países vizinhos” (ib., p. 269).

Como chefe de Estado, Perón promove o retorno da política externa argentina à *Terceira Posição* da sua gestão anterior, agora, porém, com um tom mais cauteloso e fortemente pragmático. Apesar desta preocupação o governante, em declarações ao jornal *Corriere della Domenica*, de Milão, reproduzidas em *O Estado de São Paulo*, de 23 de outubro de 1973, afirma: “Creio que cedo ou tarde o Brasil virá até nós de chapéu na mão. Creio no que dizem os árabes: esperar à margem do rio a passagem do cadáver de seu inimigo, arrastado pelas águas” (PEREIRA, op. cit., p. 275) [sublinhas nossas]. Mercê da ampla e negativa repercussão das declarações, oito dias depois o Gabinete da Presidência da República Argentina divulga nota afirmando que as palavras foram mal interpretadas e “não refletem com exatidão o pensamento do Chefe do governo” (ib.). Não obstante a retratação oficial, o certo é que, nesta época, o relacionamento bilateral atinge um ponto crítico. E, numa tentativa de cooptação de setores das Forças Armadas guaranis às teses argentinas, grupos de ex-oficiais paraguaios exilados publicam manifesto em *La Nación* onde exortam seus ex-camaradas a salvarem a dignidade e a herança territorial do país. Segundo o comunicado, urge suspender a vigência do “funesto tratado que cria entre Paraguai e Brasil uma entidade bilateral de caráter internacional, um novo país com o nome de Itaipu, com soberania própria que, por sua parte, não pode cindir a soberania paraguaia sem aprovação de toda nação” (ib., p. 262).

Nesse estágio, nada mais natural que os países revejam suas respectivas estratégias, o que permite ao professor Rosendo Fraga (p. 5) afirmar que “o tema adquire características de hipótese de conflito para o planejamento militar argentino. Nas Forças Aéreas, a possibilidade de conflito que leve ao bombardeio das represas brasileiras é uma questão central” [sublinhas nossas]. Como consequência, em várias oportunidades, aviões civis argentinos, alegando pro-

blemas técnicos ou meteorológicos, se desviam da rota originalmente estabelecida para a realização de vôos comerciais e sobrevoam áreas onde se localizam possíveis alvos militares⁸¹.

3.4.3 A dupla estratégia brasileira

Perante esses fatos, o Brasil adota estratégia dualista: de um lado, procura gerir o conflito dentro dos limites da tolerabilidade para ambas as partes, evitando a aproximação do ponto de ruptura; por outro, mantém a firme determinação de não rever o projeto de Itaipu segundo os interesses argentinos (GONÇALVES; MIYAMOTO, 1993, p. 26). Concorde com a última o Eng. Mário Bhering, presidente da Eletrobrás, é enfático: “Itaipu é um fato consumado” (VEJA, n° 240, p. 25). Na linha da primeira, em 17 de março de 1973, *O Estado de São Paulo* analisa que a situação interna argentina impõe ao país "buscar um inimigo externo, para bode expiatório de todos os males e frustrações internas" e acrescenta que o Brasil não responderá às provocações. E, em nota oficial divulgada três dias depois, Ulisses Guimarães, presidente do oposicionista Movimento Democrático Brasileiro, afirma:

[...] É um orgulho e tranqüilidade para o Brasil ter um vizinho como a Argentina, de território grande, densa população, culta e sem analfabetos, economia de amplos horizontes, embora vítima, há algum tempo, de um colapso que seguramente superará. É péssimo ter um vizinho conturbado, ressentido ou invejoso.

O Brasil está unido, vigilante, prudente, com o sossego da verdade, no reconhecimento de que a luminosa, culta, alegre e eterna Argentina é a de seu estadista Saens Peña, que cunhou a compreensão portenha e brasileira o lema “Tudo nos une e nada nos separa. [...]” (apud PEREIRA, op. cit., p.155-158) [itálicos do autor].

Nesse mesmo período o país, a par de expressivo crescimento conhecido por "milagre brasileiro" e do projeto *Brasil Potência*, investe maciçamente no reequipamento e modernização das Forças Armadas. Na FAB aeronaves obsoletas são desativadas, sendo substituídas por modernos caças supersônicos Mirage e F-5; complementarmente, a aquisição de helicópteros de apoio ao combate terrestre e a instalação de sistemas de defesa e controle de tráfego aéreo. A armada recebe contra-torpedeiros, submarinos, fragatas e mísseis *Exocet* para equipagem destas; no Exército, completa reestruturação organizacional com a transformação dos antigos regimentos em unidades mais ágeis e adequadas à guerra de movimento. Paralelamente, os meios eqüestres espalhados pelo Rio Grande do Sul são transferidos para o Mato Grosso e as tropas transformadas em unidades blindadas ou mecanizadas, dotadas de modernos veículos blindados, inclusive anfíbios. Organizações militares de Artilharia recebem canhões autopro-

⁸¹ Este fato, ausente dos textos pesquisados, fazia do dia-a-dia das conversas informais entre militares brasileiros, os quais presumiam que as aeronaves, paralelamente à missão comercial rotineira, se dedicavam ao levantamento aerofotográfico de alvos em território brasileiro.

pulsados e mísseis terra-terra e terra-ar; na Engenharia, a ênfase se dá nas equipagens para travessia de cursos de água, imprescindíveis no apoio a eventuais combates travados na região. O Brasil se arma.

3.4.4 *E seguem-se as demonstrações de força*

Investido na modernização das Forças Armadas, instrumento fundamental para a garantia dos interesses nacionais e assegurado o apoio do partido político de oposição, importante para o sucesso de quaisquer demandas externas, o país, paralelamente às tradicionais ações diplomáticas persuasivas, destinadas a superar a rivalidade presente, inicia uma fase nitidamente dissuasória. Nesta, o *endurecimento de posições* em torno da construção de Itaipu à revelia da Argentina, secundado por inequívocas *demonstrações de força* por parte efetivos militares expressivos.

E, entre os anos de 1973 e 1978 têm lugar vários incidentes que seriam passíveis de serem inseridos neste novo patamar do conflito Brasil-Argentina; sua dissecação plena, entretanto, extrapola as finalidades desta dissertação. Aqui, à guisa de exemplo, são apresentados unicamente alguns acontecimentos da primeira quinzena de setembro de 1973 ligados ao Dia da Independência. Com o pretexto de comemorar solenemente a data, o comando do III Exército (atual Comando Militar do Sul) organiza na capital gaúcha um desfile militar de proporções nunca dantes vistas. Apesar do caráter documental e laudatório da redação, possível indicador da censura à imprensa então onipresente, as matérias publicadas no jornal *Zero Hora* são bastante elucidativas daquele estágio do conflito. Na edição de 4 de setembro de 1973 (p. 11) o periódico não deixa dúvidas quanto às proporções e objetivos da demonstração militar:

Um terço do efetivo do III Exército estará desfilando na Parada do dia 7 de setembro, naquele que se constituirá no ponto alto das festividades da Semana da Pátria. A partir das 9h30min daquele dia, ao longo da avenida João Pessoa – sentido centro/bairro – estarão desfilando 17 mil homens, 300 carros de combate, 115 canhões e obuses, 700 viaturas e 1200 cavalos. [...] Do interior do Estado e do Paraná e Santa Catarina virão mais de 8 mil homens, pertencentes a 17 unidades do III Exército. [...] Esta é a maior movimentação de tropas em toda a história do III Exército, num mesmo sentido, isto é, para a capital gaúcha [...]

Durante a movimentação das tropas, são executadas variedades de exercícios para adestramento de seus integrantes. Destas manobras isoladas participam igualmente aviões da Base Aérea de Canoas, com a simulação de ataques a composições ferroviárias ou comboios militares e a conseqüente atividade de defesa aérea. Os aviões da FAB executam vôos rasantes, fazendo com que as composições tomem posição de defesa. [...]

Durante o desfile militar pela avenida João Pessoa, os aviões da Base Aérea de Canoas estarão fazendo evoluções a uma altura considerada de segurança. No ponto máximo da parada, surgirão os jatos da FAB para demonstrar toda a capacidade dos aparelhos e dos homens que os manejam. Serão demonstrações de arrojo e

perícia a pequena altura e das quais participarão todos os elementos técnicos lotados em Canoas.

Dois dias depois, com a maioria das tropas de outras localidades já aquarteladas em Porto Alegre, o diário (edição de 6 de setembro de 1973, p. 11) volta ao assunto e, com o título de “Maior manobra militar do sul do país”, informa que

o deslocamento das tropas para a Capital gaúcha tornou-se a maior manobra militar neste sentido já realizada no sul do país. As tropas (pessoal e carros de combate) aqui chegaram via ferroviária e rodoviária, em comboios que receberam a cobertura aérea de aviões da FAB. Esta mobilização permitiu que fossem executados exercícios de adestramento, com simulações de ataque, *blackout* e defesa antiaérea com bons resultados.

E, na página seguinte da mesma edição, mais um episódio diplomático do prolongado contencioso que serve de justificativa para essa demonstração de força do novo poderio militar brasileiro e de sua capacidade de pronta mobilização na região meridional do país. Seguindo-se ao chamativo cabeçalho “Argentina e Brasil brigam na Argélia”, Zero Hora (p. 12) divulga as posições antagônicas:

Brasil e Argentina defrontaram-se ontem na Comissão de Assuntos Econômicos da Conferência dos Países Não-alinhados de Argel, poucas horas antes da conferência ser inaugurada numa cerimônia imponente [...]

A divergência entre as delegações da Argentina (que é membro pleno da reunião) e o Brasil (que é observador ativo) se manifestou quando o chanceler argentino apresentou um adendo à declaração sobre assuntos econômicos no qual se exige consulta obrigatória prévia para utilização de rios comuns [...]

A discussão em Argel ganhou um tom colérico num determinado momento e o representante brasileiro respondeu à Argentina que o desenvolvimento econômico de um país não pode ser freado pela oposição de outro que “se encontra rio abaixo” [...].

Finalmente, passado o desfile, as tropas retornam às guarnições de origem e, em 8 de setembro de 1973, o jornal volta ao assunto propagando a “Missão cumprida: foi o maior desfile da Independência”. E, objetivo atingido: a Argentina fora alertada da capacidade nacional.

4 A EVOLUÇÃO DO CONFLITO

A questão do aproveitamento dos recursos hídricos compartilhados por dois ou mais países é um tema antigo nas relações interestais, que envolve não-somente interesses econômicos, mas a própria soberania dos Estados. No caso brasileiro a importância da matéria excede aos aspectos puramente técnicos do uso das águas, uma vez que grande extensão das fronteiras nacionais é definida por cursos de rios. Este fato, aliado ao compartilhamento internacional de enorme potencial hídrico, obrigatoriamente insere o assunto na pauta da política externa brasileira e origina uma série de atos internacionais visando ao seu aproveitamento⁸² (VARGAS, 2000, p. 180-182). E, dentre os problemas limítrofes decorrentes de indefinições envolvendo águas transfronteiriças, sobressaem os verificados com o Paraguai quanto ao trecho compreendido pelo Salto Grande das Sete Quedas (ou Salto do Guairá) e a foz do Rio Iguazu. A solução advém da assinatura da *Ata das Cataratas* ou *Ata de Iguazu*, em 1966, quando os signatários estabelecem uma fórmula condominial para o aproveitamento hidrelétrico do médio Paraná, o que elimina a pendência, visto que o represamento do rio implica na inundação da área litigiosa.

O entendimento com o Paraguai cria, automaticamente, uma polêmica com a Argentina, que é estimulada pela rivalidade geopolítica existente na Bacia do Prata. Para este país, interessado nos empreendimentos de Corpus e de Yaciretá–Apipé (ver figura 1) e na navegação a jusante do Rio Paraná, é primordial impedir seu represamento na região de Salto Grande de Sete Quedas, a cerca de dezessete quilômetros da tríplice fronteira, sem que lhe seja assegurado um mecanismo de avaliação antecipada de possíveis prejuízos. Argumenta sua diplomacia que o volume e a velocidade da corrente, bem como as alturas das quedas de água no curso inferior são afetadas por modificações introduzidas nas condições naturais rio acima. Deste modo, sua posição é de defesa do princípio de indivisibilidade dos recursos naturais

⁸² Exemplos destes são o Tratado da Bacia do Prata, de 1969; o Tratado de Itaipu, de 1973; e o Tratado Cooperação Amazônica, de 1978, celebrado com Bolívia, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela.

compartilhados e de sustentação do relativo à *consulta prévia*. De seu lado, o Brasil considera que o preceito restringe sua soberania, dado que submete decisões nacionais ao julgamento de outro Estado. Em consequência alega que em rios de jurisdição consecutiva não existem impedimentos para a utilização do trecho sob sua jurisdição, a menos que o uso previsto seja passível de ocasionar danos importantes em áreas além-fronteira.



Figura 1: Principais hidrelétricas da Bacia do Prata

Esse choque de interesses específico e a dupla interpretação em relação às normas jurídicas internacionais aplicáveis ao tema, inseridos num quadro mais amplo de uma disputa geopolítica regional, conduzem os países a uma situação de conflito, que, em seu auge, atinge o patamar das demonstrações de forças militares. No desenrolar da crise os setores nacionalistas mais extremados da Argentina “realizam uma intensa campanha sobre o tema, denunciando o Brasil como ameaça pelo controle que teria sobre o curso dos rios” do país (FRAGA, 1999, p. 5). Por sua vez, Brasília, necessitando diversificar suas fontes de suprimento energé-

tico e ao amparo de uma indiscutível superioridade de forças, segue uma política de *atos consumados*, enquanto “envia sucessivos recados” àqueles⁸³. Entre estes, além de exibições militares variadas⁸⁴, estão as notícias veiculadas pela imprensa, então submetida a rígida censura. E a revista Manchete (edição n. 1097, de 28 Abr 1973, p. 12-13) não deixa dúvidas a respeito; em reportagem assinada por Murilo Melo Filho, com o título “*O Brasil terá a Bomba*”, relata que entre as dificuldades enfrentadas pelo Estado, estão as “resistências para construir a Hidrelétrica de Itaipu, que com os seus 11 milhões de kW é **absolutamente indispensável** à manutenção do nosso ritmo de crescimento na região centro-sul até o ano 2000”⁸⁵ [negrito do autor]. Ao final, a conclusão de que quaisquer “que sejam os nossos gostos pessoais, as nossas paixões ideológicas, as nossas preferências políticas ou alternativas prioritárias, a Bomba talvez seja para o Brasil uma espécie de imperativo militar, de imposição política ou de determinismo científico”. Entre a concretização da alternativa do confronto armado – em quaisquer de suas variantes – e a da cooperação há um longo e conflituoso caminho percorrido pelos Estados vizinhos, onde melhorias e retrocessos são muitos e atendem tanto a interesses internos quanto externos de sucessivas administrações.

4.1 ANTES DO PROCESSO DE REORGANIZAÇÃO NACIONAL, AVANÇOS E RECUOS

Entre os anos de 1965 e 1966, durante o governo Arturo Umberto Illía, o chanceler argentino, Miguel Angel Ortiz, propõe aos demais países integrantes da Bacia do Prata a constituição de um organismo permanente para o estudo e aproveitamento comum dos recursos daquela; segundo seu idealizador, dois *conceitos* unificadores o levaram a isso: a bacia é um sistema hídrico unido e interdependente e o desenvolvimento regional seria facilitado pela utilização racional e integral dos meios propiciados pela mesma (ORTIZ, 1981, p. 12). Assim, por ocasião da assinatura da *Ata das Cataratas*, em 22 de junho de 1966, os signatários inserem no documento cláusula de anuência relativa à participação na reunião dos Ministros das Relações Exteriores dos Estados ribeirinhos da Bacia do Prata, para estudar os problemas comuns da área com vistas ao pleno aproveitamento dos recursos naturais da região, inclusive os de exploração do seu potencial energético (inciso V). Entrementes, uma semana após a reuni-

⁸³ Com uma produção petrolífera que não atinge a 20% das suas necessidades, o país demanda por fontes de energia alternativas como forma de diminuir sua dependência em relação às importações de petróleo e derivados.

⁸⁴ Afora as aquisições de material e o desfile de 7 de setembro de 1973, relatados no capítulo anterior, são realizadas expressivas manobras militares, como a *Operação Poncho Verde* descrita por Moniz Bandeira (1987, p. 60), levada a efeito na região de Rosário do Sul - RS, a menos de 200 quilômetros da fronteira argentina.

⁸⁵ Entre outras adversidades enfrentadas pelo país, que, segundo o articulista, justificam a posse dos artefatos nucleares, estariam as dificuldades de fazer cumprir a soberania no mar territorial de 200 milhas; os obstáculos para transpor o protecionismo anteposto às nossas exportações; as incompreensões para enviar expedição científica à Antártica; e as oposições à política de desbravamento e de ocupação da Amazônia.

ão de Foz do Iguaçu, em 28 de junho de 1966, em seqüência à deflagração da *Revolução Argentina*, que depõe o presidente Arturo Illía, o Gen Juan Carlos Onganía assume o poder em Buenos Aires. O novo regime militar implantado, de feição anticomunista e pró-ocidental, é rapidamente reconhecido pelo governo castelista, que afirma que as dificuldades do país vizinho não constituem acontecimento isolado, mas decorrem das causas comuns que afetam a comunidade continental (VIZENTINI, 1998, p. 53).

4.1.1 A evolução do conflito no interregno da Revolução Argentina

Não obstante a proximidade de convicções políticas entre os regimes militares brasileiro e argentino, ambos centrados no conceito das “*fronteiras ideológicas*”, a que recorrem retoricamente, os governos de Castelo Branco e de Onganía não têm posturas coincidentes em termos de política exterior. Entre vários temas que geram divergências estão o projeto norte-americano de criação da *Força Interamericana de Paz* (FIP); o limite do mar territorial; a questão da pesca em águas argentinas; e a política de aproveitamento dos rios da Bacia do Prata⁸⁶. Apesar da oposição à FIP – tida como mecanismo destinado a impulsionar o “subimperialismo brasileiro” – o governo argentino considera a possibilidade de uma aliança militar envolvendo o Brasil e a África do Sul, com a qual, segundo a análise de Carlos Escudé e Andrés Cisneros (2000), pode atingir três objetivos simultâneos: combater o comunismo; reforçar a posição negociadora em relação ao problema das Ilhas Malvinas; e “conter o avanço brasileiro” na região. Pois, de acordo com a visão geopolítica esposada por setores nacionalistas portenhos, os empreendimentos hidrelétricos em estudo permitem a Brasília ganhar ascendência sobre o Paraguai, apossar-se da água requerida pelos projetos argentinos e imiscuir-se no Uruguai, país considerado como integrante da área de influência de Buenos Aires.

Entretanto, condicionada na prática por considerações ditadas pelas teorizações sobre equilíbrio de poder regional e “fronteiras vivas”, a perspectiva integracionista não vinga (ib.) e a possibilidade de construção de uma represa brasileiro-paraguaia no Rio Paraná, configura-se como uma ameaça aos interesses da Argentina. Em consequência, este país apega-se à *Declaração de Montevideú*⁸⁷, de 1933, para exigir ser incluída nos estudos em curso. Adicionalmente argumenta que, em 1960, por ocasião da negociação para o aproveitamento do Rio

⁸⁶ Em 04 Abr 1967, Onganía amplia o mar territorial argentino para 200 milhas; o brasileiro é de 6 milhas desde 14 Nov 1966. Este fato impede que pesqueiros brasileiros atuem no mar argentino; posteriormente é assinado acordo bilateral permitindo a pesca mútua até o limite de 6 milhas. Quanto à criação da FIP, o Brasil apóia recursivamente a proposta de sua criação, que Buenos Aires rejeita; por ocasião da VII Conferência Anual dos Comandantes dos Exércitos do Hemisfério, realizada naquela capital em outubro de 1966, o Gen Pascual Pistarini, comandante militar argentino, é enfático ao afirmar a posição contrária de seu país.

Uruguai no trecho de fronteira argentina-uruguaia, o princípio da *consulta prévia* fora aceito de comum acordo em reunião conjunta entre os interessados e o Brasil. Na nova conjuntura a tese é rejeitada por Brasília, que sustenta que a posição de Buenos Aires é um mero pretexto para evitar a concretização de empreendimentos que são vitais para o desenvolvimento nacional. Deste modo, na visita do chanceler Juracy Magalhães àquela cidade, em outubro de 1966, para debater o problema da segurança coletiva hemisférica e o funcionamento da ALALC, as divergências vêm à tona e no comunicado final não consta quaisquer compromissos formais em relação à matéria.

Em fevereiro de 1967, com o objetivo de debater a reforma da carta da Organização dos Estados Americanos, reúne-se em Buenos Aires a III Conferência Interamericana Extraordinária de Chanceleres da OEA. Ao término da mesma, os representantes dos países da Bacia do Prata encontram-se em separado, ocasião em que a Argentina propõe o aceite pelos Estados do princípio da *consulta prévia* para a realização de quaisquer projetos hidrelétricos, inclusive os localizados intrafronteiras. O Brasil opõe-se à mesma, apenas aceitando o intercâmbio mútuo de informações. Ao final, a ata do encontro manifesta que o desenvolvimento integral da bacia requer a realização de estudos conjuntos com vistas à integração energética, ao controle de enchentes e erosão e à interconexão de meios de comunicação e telecomunicação, entre outros temas (CAUBET, 1986, p. 136). Este é o quadro vigente ao término do governo Castelo Branco e o início da *Diplomacia da Prosperidade*, em 15 de março de 1967.

Durante a gestão de Costa e Silva a importância das relações bilaterais com a Argentina permanece; poucos dias antes de assumir o cargo, o novo governante, acompanhado do futuro chanceler José de Magalhães Pinto, realiza uma visita protocolar àquele país, oportunidade em que o tema da exploração energética da Bacia do Prata é ventilado, sem que se chegue a uma solução aceitável para ambas as partes. Desta forma, o assunto volta a ser debatido na II Reunião de Chanceleres da Bacia do Prata, ocorrida em Santa Cruz de la Sierra, em maio de 1968, quando é constituído o Comitê Intergovernamental Coordenador da Bacia do Prata (CIC)⁸⁸, ao qual é atribuída a missão de priorizar projetos que “asseguem o *aproveitamento máximo do recurso água*” e que evitem alterações que comprovadamente afetem o “*máximo aproveitamento dos rios*” (PEREIRA, 1974, p. 133) [itálicos do autor]. A par desta recomen-

⁸⁷ Informações adicionais sobre o documento constam do item 3.3.1.

⁸⁸ O Comitê foi criado na reunião anterior e tem seu estatuto instituído na ocasião. A denominação aqui adotada *Comitê Intergovernamental Coordenador da Bacia do Prata* é, aparentemente, a mais usual, sendo utilizada, por exemplo, por Betiol (1983), Caubet (1986) e Sagre (1990). Outros autores, no entanto, se referem àquele por denominações diversas, como *Comissão Intergovernamental Coordenadora* (PEREIRA, 1974, p. 133) ou *Comitê Internacional de Coordenação* (VIZENTINI, 1998, p. 106).

dação, permanece a dupla interpretação entre Brasil e Argentina; o primeiro defende a unilateralidade das decisões quanto ao uso de recursos localizados em seu território, mesmo quando em rios de jurisdição sucessiva. A diplomacia portenha, por sua vez, argumenta que o objetivo é o desenvolvimento integrado da Bacia do Prata, o qual deve se basear no princípio da *consulta prévia* entre os Estados.

Apesar das interpretações divergentes, no final de 1968, por ocasião da entrada em funcionamento da hidrelétrica Jupuíá, localizada no Rio Paraná na divisa dos estados de São Paulo e Mato Grosso do Sul, os países, de comum acordo, adotam o procedimento de intercâmbio de dados técnicos relativos à operação, que fica conhecido como “*prática de Jupuíá*”⁸⁹. Este processo mostra-se perfeitamente satisfatório e o governo argentino intenta transformá-lo em norma obrigatória para ocasiões futuras, juntamente com a adoção do mecanismo de *consulta prévia*. O Itamaraty, porém, em 29 de janeiro de 1969, comunica que não aceita discutir fórmulas atentatórias à soberania nacional. Em decorrência, a Argentina decide não insistir em novas negociações, mas comunica que se reserva o direito de requerer a revisão e adequação de quaisquer projetos passíveis de causarem prejuízo sensível em seu território e a reivindicar a regulamentação dos processos de enchimento de barragens brasileiras, com o intuito de evitar problemas temporários a jusante (PEREIRA, 1974, p. 138).

Posteriormente, em 23 de abril de 1969, por ocasião da I Reunião Extraordinária de Chanceleres, realizada em Brasília⁹⁰, é firmado o *Tratado da Bacia do Prata*, que, ratificado pelos países, entra em vigor em 14 de agosto de 1970⁹¹. Malgrado estarem “persuadidos de que a ação conjugada permitirá o desenvolvimento harmônico e equilibrado assim como o ótimo aproveitamento dos grandes recursos da região e assegurará sua preservação para as gerações futuras através da utilização racional dos aludidos recursos” (Prólogo do Tratado) as partes contratantes se eximem da instituição de quaisquer elementos de supranacionalidade no âmbito da bacia. Para Caubet (1986, p. 138) o fato decorre da vontade dos Estados quanto à preservação de seus interesses nacionais fundamentais⁹², não convindo, portanto ao Brasil ou à Argentina evocar os termos de seu diferendo.

⁸⁹ Para informações adicionais sobre a “*prática de Jupuíá*”, ver Glossário.

⁹⁰ Esta precede a III Reunião Ordinária de Chanceleres da Bacia do Prata, efetivada de 24 a 25 de abril de 1969.

⁹¹ Para maiores detalhes, ver item 3.3.2, que trata do *prejuízo sensível*.

⁹² Dentro da ótica realista a interpretação constitui uma obviedade. Os Estados sempre visam maximizar seus interesses à revelia de outros, a despeito do fato de que, sob determinadas condições, possam aceitar acordos que, à primeira vista, não pareçam ser os mais vantajosos. Entretanto, análise cuidadosa irá constatar que, excepcionalmente os casos de equívocos ou má-fé dos agentes decisórios, o resultado da negociação representa a melhor opção do momento, ponderados os custos e benefícios das diversas linhas de ação então existentes. Aqui é importante observar que, muitas vezes, estudos posteriores indicam a possível adoção de alternativa interpretada – e

Nesse clima, enquanto o Brasil (secundado pelo Paraguai, seu sócio em Itaipu) defende a tese de livre arbítrio quanto à utilização dos recursos localizados em seu território, a Argentina insiste na da *consulta prévia*. Entrementes, a situação interna se agrava neste país e o presidente Onganía é deposto pelas Forças Armadas, sendo substituído pelo Gen Roberto Levingston, em 13 de junho de 1970. Este permanece menos de um ano no poder; em março do ano seguinte é destituído pelo seu antigo protetor, Gen Alejandro Agustín Lanusse, que passa a ocupar a Presidência da República até a posse de Héctor Cámpora, em 25 de maio de 1973. Durante o governo de Lanusse sucedem a IV Reunião de Chanceleres da Bacia do Prata, realizada em junho de 1971, quando é assinada a *Declaração de Assunção* (Anexo E); a *Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano*, ocorrida em Estocolmo de 5 a 16 de junho de 1972, que divulga a *Declaração sobre o Meio Ambiente Humano* (Anexo D); o *Acordo de Nova Iorque*, entre os ministros Mário Gibson Alves Barboza e Eduardo F. McLoughlin; e a XXVII Assembléia Geral das Nações Unidas, na qual o plenário aprova o acordo brasileiro-argentino como Resolução nº 2995 (XXVII) (Anexo D)⁹³.

Durante esse período a Argentina passa por violenta convulsão social, marcada por comoção política, atentados e recrudescimento do terrorismo⁹⁴, que prossegue até a posse de Cámpora, em 25 de maio de 1973. Frente a este quadro, Lanusse lança a tese do “pluralismo ideológico”, em que prega a extinção de *lideranças* e *sublideranças* na América Latina; com isto procura esvaziar a agitação esquerdista interna e, ao mesmo tempo, se contrapor à ascendência brasileira reconhecida pelos Estados Unidos⁹⁵. Tal reconhecimento provoca forte inquietude nos setores nacionalistas argentinos, já preocupados com o crescimento econômico do Brasil e, sobretudo, com a concretização dos seus projetos energéticos, em flagrante oposição à inação portenha. Nestas circunstâncias, a visita de Lanusse a Brasília, de 12 e 15 de março de 1972 não se mostra propícia para a superação das divergências entre os países. Não obstante, na ocasião são assinados acordos objetivando a condução de estudos para a construção de ponte internacional sobre o Rio Iguaçu; o estabelecimento de um programa geral de cooperação entre os sistemas de comunicações; e a interconexão fronteiriça dos respectivos sistemas rodoviários. Além destes, outros dois documentos incidindo sobre a instituição de

criticada – como não sendo a mais propícia; entretanto, os analistas omitem o fato de que se referem a acontecimentos pretéritos à luz de conhecimentos adquiridos a posteriori e, portanto, não disponíveis à época do evento.

⁹³ Tais eventos e os documentos decorrentes estão analisados no item 3.3 do capítulo precedente, que trata dos *argumentos das partes*.

⁹⁴ Muitos dos atos terroristas são praticados pelos “*grupos especiais*”, nome pelo qual Perón identifica os guerrilheiros ligados à *Frente Justicialista de Liberación*, como os *Montoneros* e as *Forças Armadas Peronistas*.

uma Comissão Mista Brasil-Argentina para Uso e Conservação de Pontes Internacionais; e a coordenação binacional com vistas a favorecer e aumentar o intercâmbio turístico.

Na declaração conjunta do final do encontro, os presidentes, entre outros pontos, rechaçam a divisão do mundo em esferas de influência, reafirmam o compromisso com a cooperação para o aproveitamento de recursos naturais e proclamam o propósito comum de continuar com o programa multilateral na Bacia do Prata (ESCLUDÉ, CISNEROS, 2000). A despeito dos protocolos firmados e da retórica diplomática do documento divulgado, a estada brasiliense é marcada por gestos que refletem o clima de tensão existente. Em seu discurso perante as autoridades brasileiras, o mandatário argentino abandona o texto previamente apresentado ao Itamaraty e critica a política brasileira no Rio Paraná. Afora esta, são poucas as referências ao país; as palavras são dirigidas mais à América Latina que ao Brasil. Finalmente, quando questionado por jornalistas, Lanusse aproveita para refutar as palavras de Nixon declarando que o governo argentino somente se inclina até onde o leva a vontade soberana do povo (ib.).

Quase ao final do regime militar instituído pela *Revolução Argentina* mais um fato – na interpretação de Osny Pereira (1974, p. 168) originado em negligência ou má-fé da administração brasileira – acentua, ainda mais, as divergências entre os países e serve de pretexto para a denúncia do *Acordo de Nova Iorque* pelo novo governo peronista. Fugindo à tradição diplomática, o Ministério das Relações Exteriores do Brasil não notifica tempestiva e formalmente ao seu congênere argentino o enchimento do reservatório de Ilha Solteira no Rio Paraná a partir de 1º de abril de 1973. Optando pela informalidade, o secretário-geral do Itamaraty comunica o fato verbalmente ao representante da Argentina por ocasião de almoço na embaixada; o episódio tem desdobramento burlesco que a revista *Manchete* (edição nº 1099, de 12 de março de 1973, p. 40) relata em detalhes no artigo assinado por Murilo Melo Filho⁹⁶.

Justamente no dia em que o acordo para a construção da usina de Itaipu estava sendo assinado em Brasília, chegou ao Itamaraty a nota oficial do Sr. Júlio Barberis, na qual a Argentina se dirigia ao presidente do Comitê da Bacia do Prata, **acusando o Brasil de violar** o tratado sobre rios internacionais ao executar o fechamento da barragem de Ilha Solteira. [...]

Ávidos para encontrarem motivos de ofensa e queixa, os argentinos se ofenderam e se queixaram porque o Ministro Expedito Resende, **durante um banho**

⁹⁵ Em dezembro de 1971, por ocasião da visita do presidente Médici a Washington, em seu discurso de saudação Richard Nixon afirma que a liderança América Latina pertence ao Brasil e que para onde o país se inclinar, irão as demais nações latino-americanas.

⁹⁶ A leitura dos artigos de Murilo Melo Filho publicados pela revista *Manchete* permitem inferir uma possível posição de porta-voz oficioso do regime; deste modo, todos eles são laudatórios àquele e exprimem uma incontestante animosidade para com a Argentina.

de piscina com o embaixador argentino em Brasília, comunicou o fechamento da barragem de Ilha Solteira.

Os argentinos disseram na nota oficial que o traje de banho não digno nem próprio para comunicação tão transcendental, enquanto o nosso diplomata do Piauí jura que quando tocou no assunto já estava de calça e paletó.

Como então esperar boas relações diplomáticas com a Argentina quando um assunto sério como os 11 milhões de kW de Itaipu se reduz, para a sua chancelaria, numa mera questão de calção de banho? [negritos do autor].

4.1.2 Durante o triênio peronista, o auge da crise

Enquanto as relações do Brasil com a Argentina seguem tumultuadas, as mantidas com o Paraguai atravessam uma fase que a revista VEJA (edição nº 243, de 2 de maio de 1973, p. 17) define como “a cordialidade dos quilowatts”. Nesta atmosfera favorável o presidente Alfredo Stroessner visita Brasília; na oportunidade os governos divulgam declaração conjunta onde, entre outros pontos, afirmam sua preocupação de não ocasionarem “prejuízo sensível fora das respectivas jurisdições nacionais”. Em seqüência, em 26 de abril de 1973, seus plenipotenciários, Mário Gibson Barbosa e Raúl Sapeña Pastor, assinam o *Tratado de Itaipu* à revelia da Argentina, que, dias antes do acontecimento, chama seu embaixador a Buenos Aires “para consultas”.

Um mês depois, o regime militar argentino chega a seu fim; a posse de Héctor Cámpora assinala o retorno do peronismo àquele país, que governará até a revolução de 24 de março de 1976. A democratização argentina, entretanto, não implica numa mudança na perspectiva geopolítica em relação ao Brasil; conforme observam Escudé e Cisneros (2000), o temor perante a “diplomacia do quilowatt” continua a existir. Assim, antes mesmo da investidura do novo presidente o discurso contra Itaipu recrudescer e o tema passa a ser dominante na campanha para as eleições legislativas, com os pronunciamentos tornando-se cada vez mais contundentes. Em reportagem de primeira página *O Estado de São Paulo* (edição nº 30.051, de 18 de março de 1973) informa que:

Marcelo Sanchez Sorondo, candidato a senador pela Frente Justicialista de Liberação e porta-voz do peronismo em matéria de política externa, disse ontem que a primeira tarefa do novo governo argentino deve ser impedir, “por todos os meios”, que o Brasil construa uma “represa monstruosa em Itaipu” [...]

O projeto brasileiro, disse o candidato peronista, é uma questão de vida ou morte para a Argentina, não só porque perturba o nosso sistema de águas, como também porque nos impede de utilizar nossos próprios recursos hídricos.

Neste clima de tensão, em 10 de julho de 1973, ou seja, três dias antes da renúncia de Héctor Cámpora, o chanceler peronista, Juan Carlos Puig, envia nota ao embaixador brasileiro em Buenos Aires denunciando o *Acordo de Nova Iorque*, de 1972; nesta afirma que,

Não é este o momento de analisar a intenção que animou nossos respectivos governos no momento de subscrever as Notas Reversais, mas de levar em conta se o texto acordado mostrou sua aptidão para regular eficazmente nossas relações neste campo, dentro do espírito em que devia se inspirar [...] Justamente porque meu governo deseja contar com elementos aptos a serviço daquela cooperação, é que não pode ocultar sua preocupação frente a instrumentos bilaterais de importância fundamental que, por ambíguos, levaram de modo irremediável à confusão interpretativa e à conseqüente frustração de nossos comuns desejos de efetivo entendimento [...] Por esta razão, e em nome de uma mais eficiente e ativa cooperação entre nossos povos em matéria de tão fundamental significação meu governo resolveu denunciar as Notas Reversais subscritas em Nova Iorque em 29 de setembro de 1972 (apud ESCUDÉ; CISNEROS, 2000) [tradução nossa].

Esse ato, porém, visa basicamente ao público interno; uma demonstração de que o peronismo não pretende recuar na tese da *consulta prévia* quanto aos empreendimentos brasileiros na Bacia do Prata. Como o *Acordo de Nova Iorque* fora submetido à XXVII Assembléia Geral das Nações Unidas, sendo aprovado pelo plenário como a Resolução nº 2995 (XXVII), a denúncia unilateral não apresenta quaisquer efeitos jurídicos práticos à luz dos preceitos do Direito Internacional (PEREIRA, 1974, p. 173).

Durante a gestão interina de Raúl Lastiri (13 de julho a 12 de outubro de 1973), as relações bilaterais entre Brasil e Argentina mantêm seu caráter conflitivo e tornam-se particularmente tensas em agosto, devido à ratificação do *Tratado de Itaipu*. Aproveitando a oportunidade oferecida pelos festejos comemorativos da reeleição do presidente paraguaio, as partes contratantes aproveitam para trocar os respectivos instrumentos de validação do documento, o que permite sua entrada em vigor. A situação vigente é refletida no noticiário de Buenos Aires; de maneira sarcástica a *Crónica* se refere à posse de Stroessner como uma festa mais brasileira do que local e, com o título “Paraguai abraileirado”, comenta que “as contas de vidro e os espelinhos que levam, na ocasião estes novos conquistadores, são os instrumentos de ratificação do Tratado de Itaipu”. De forma mais sóbria, *El Clarín* informa que o ministro das relações exteriores não comparecerá à solenidade de investidura presidencial, sendo representado pelo embaixador argentino no país, e acrescenta:

Não se podia permitir que, durante a estada de nosso Chanceler em Assunção, fosse firmado um instrumento questionado pelo país, que pode causar prejuízos sensíveis no baixo curso do Paraná, em nossa jurisdição e chegar a impedir a concretização do projeto hidrelétrico de Corpus, que envolve tanto a Argentina como o Paraguai. (apud PEREIRA, 1974, p. 270).

Além disso, por ocasião da IV Conferência de Países Não-alinhados, realizada em Argel em setembro de 1973, as partes voltam a se confrontar⁹⁷; ao final, a tese argentina de pare-

⁹⁷ Na edição de 6 Set 1973 de Zero Hora os acontecimentos são divulgados com o título “Argentina e Brasil brigam na Argélia”; para maiores detalhes, ver item 3.4.4.

cer antecipado prevalece sobre a brasileira de livre utilização de recursos. Na Declaração Econômica emitida os Estados presentes “estimam que a cooperação entre os países interessados na exploração dos recursos naturais comuns a dois ou mais países seja desenvolvida na base de um sistema de informação e de consulta prévia no quadro das relações normais que existam entre eles” (ib., p. 272).

A posse de Perón não esvazia o conflito e a questão da *consulta prévia* é levada pela Argentina à consideração da Assembléia Geral da ONU, em novembro de 1973, onde é aprovada como Resolução nº 3129 (XXVIII) – *Cooperação no campo do meio ambiente relativa aos recursos naturais compartilhados por dois ou mais Estados* (Anexo D)⁹⁸. Reagindo à decisão, o editorial de *O Estado de São Paulo* datado de 30 de novembro de 1973, explica que aquela é uma simples recomendação sem caráter de obrigatoriedade e, que “não há, pois, motivos para que o Brasil se sinta tentado a ceder, no futuro, a qualquer espécie de chantagem”. Pouco depois, em 15 de março de 1974, o Gen Ernesto Geisel assume a Presidência da República e, logo a seguir, a questão da barragem de Ilha Solteira volta à cena, incitando a crise bilateral. O episódio de enchimento do reservatório, cerca de ano antes, já havia sido objeto de discórdia entre os países; agora, em desacordo com o preceito da *consulta prévia* recomendado pelo documento da ONU, o governo brasileiro, de forma unilateral e baseado no princípio da plena soberania interna, decide drenar aquele. As reações não tardam; na edição de 6 de abril de 1974, *La Opinión* reclama que “continua a Chancelaria argentina sem receber comunicação alguma do Itamaraty. A abertura das comportas da represa de Ilha Solteira é um novo motivo de incerteza a respeito do futuro modelo operacional de Itaipu” (apud ESCUDÉ; CISNEROS, 2000).

Neste contexto, em 17 de maio de 1974, em solenidade realizada em Foz do Iguaçu com a presença dos presidentes Geisel e Stroessner, a entidade binacional de Itaipu é formalmente constituída e tomam posse o Conselho de Administração e a Diretoria Executiva. Entrementes, nos órgãos de assessoria governamental continuam as análises de alternativas, mas o principal problema consiste no fato de que a Argentina, à falta de definições técnicas precisas, se atém na defesa de uma tese genérica – com a qual o Brasil não concorda – em lugar de apresentar uma proposta concreta. Neste sentido, estudo conduzido no âmbito da Secretária-geral do Conselho de Segurança Nacional⁹⁹ em junho de 1974, ressalta o fato de que, em de-

⁹⁸ Para detalhes adicionais, inclusive sobre o caráter recomendatório da Resolução nº 3129 (XXVIII), ver item 3.3.3, “*As resoluções das Nações Unidas*”.

⁹⁹ Poucos são os textos que estudam o regime militar brasileiro e não fazem confusão entre o Conselho de Segurança Nacional (CSN) e sua secretaria-geral. Entretanto, de acordo com o artigo 162 da Constituição da Repúbli-

corrência do atraso nos estudos argentino-paraguaios, não existem informações mais exatas sobre Corpus, obrigando o Brasil a negociar utilizando “dados concretos contra hipóteses argentinas, que, em última análise, poderão não ser efetivadas”¹⁰⁰. No mês seguinte a mesma assessoria alerta para a necessidade de uma solução na questão das cotas até o final do ano, época prevista para o início do projeto definitivo de Itaipu, e sugere o estabelecimento de uma posição para eventuais conversações informais com técnicos argentinos; recomenda ainda que se estas resultarem em acordo, os paraguaios sejam convidados para as negociações formais.

Destarte, na VI Reunião de Chanceleres da Bacia do Prata, ocorrida em Buenos Aires em junho de 1974, com o projeto de Itaipu já praticamente definido, o ministro brasileiro avança com seu colega argentino a possibilidade da hidrelétrica de Corpus operar com cota máxima de 112,50 metros. Sob o argumento de que, com menos de 115 metros, o empreendimento se torna antieconômico, a proposta é recusada (ESCUDE; CISNEROS, 2000). Em consequência, durante o restante do encontro as delegações evitam abordar os respectivos pontos de atrito e se dedicam a debater assuntos em concordância, como a constituição de um fundo financeiro da Bacia do Prata. Mas, mesmo falando em tom conciliador, no discurso inaugural o presidente argentino volta a insistir na solução conjunta para os problemas: “Não creio que a soma destas relações bilaterais entre nossos cinco países possa ser o marco adequado em que devem desenvolver-se as relações econômicas, sociais e culturais da área. Creio que as relações devem coordenar-se em função dos interesses dos cinco países”. Deste modo, à procura de um possível caminho para a superação das divergências, é acertado um encontro entre os presidentes Ernesto Geisel e Juan Domingo Perón, a ser realizar no segundo semestre de 1974; antes, porém, em 1º de julho de 1974, vitimado por um ataque cardíaco, o governante argentino morre (VEJA, edição nº 302, de 19 de junho de 1974, p. 20-21).

Durante o governo de Isabelita Perón as desavenças subsistem e, em meio à disputa, o Paraguai adota tática pendular, aproximando-se ora da posição brasileira, ora das teses argentinas; com tal política objetiva maximizar os ganhos de parceiro secundário (mas não minoritário) nos empreendimentos. Como exemplo, a visita de um dia do chanceler Raúl Sapeña

ca Federativa do Brasil, de 24 de janeiro de 1967, o “Conselho de Segurança Nacional [era] presidido pelo presidente da República e constituído pelos ministros de Estado e pelos chefes de Estado-Maior do Exército e da Marinha” e a ele cabia estudar todas as questões relativas à segurança nacional. Estes estudos eram conduzidos no âmbito da Secretaria-geral do CSN, composta por funcionários oriundos de vários ministérios e dirigida pelo Ministro-chefe do Gabinete Militar da Presidência da República. Portanto, não havia a tão criticada “intromissão” do CSN nos diversos órgãos da administração. E nem poderia haver, pela simples razão de que o CSN *era o próprio presidente e seus ministros*; as análises da Secretaria-geral, por sua vez, nada mais representavam do que um trabalho de assessoria presidencial, realizado em cumprimento da Constituição em vigor.

¹⁰⁰ Como não o foram até hoje.

Pastor a Brasília, em janeiro de 1975, oportunidade em que assina dois acordos e um protocolo complementar instituindo regime especial de trabalho e de previdência social em Itaipu. Adicionalmente, através de troca de notas, obtém que o Brasil, “sem nenhum encargo para o governo paraguaio”, financie e execute todos os estudos para o aproveitamento energético dos rios Acaraí, Mondaí e Nhacundaí, no alto Paraná. Em troca, aquele país se compromete a defender os interesses brasileiros na disputa relativa às cotas de Itaipu e Corpus¹⁰¹.

Deste modo, enquanto o Brasil enfatiza as ações bilaterais (diretamente ou via Paraguai) no trato do seu diferendo com a Argentina, esta continua a preferir os canais multilaterais, em opção criticada pelos setores “desenvolvimentistas” do nacionalismo portenho, como aqueles ligados a Juan Enrique Guglielmelli. No artigo *Argentina-Brasil: enfrentamiento o alianza para la liberación* (1975), o geopolítico argentino assinala tanto o anacronismo da rivalidade entre os países como o imperialismo hegemônico brasileiro. Paralelamente defende, como alternativa mais adequada, o estabelecimento de uma aliança entre os Estados vizinhos como forma de recuperar a presença da Argentina na Bacia do Prata e frear o avanço brasileiro na região em prejuízo do desenvolvimento nacional daquele país. Mas, seus argumentos não encontram eco no governo local e, como consequência das rivalidades internas na *Frente Justicialista de Liberación* (partido no poder em Buenos Aires), no auge da disputa bilateral sobre o problema das cotas das barragens, o posto de embaixador argentino em Brasília permanece vago por mais de um ano¹⁰².

A opção portenha pela ação multilateral fica clara por ocasião da eleição do secretário-geral da OEA, em 17 de maio de 1975, vencida pelo embaixador argentino Alejandro Orfilla, contra o voto e as expectativas do Brasil. Para a chancelaria brasileira aquele país quebrara um “acordo de cavalheiros” ao apresentar a candidatura e, antes mesmo da votação final, o Itamaraty anuncia a adesão ao *Tratado da Antártida*¹⁰³, definindo, assim, “a opção de ingressar oficialmente numa área sobre a qual a Argentina mantém pretensões de soberania”. Uma semana depois, em Cochabamba, Bolívia, por ocasião da VII Reunião de Chanceleres da Ba-

¹⁰¹ Dentre muitos outros exemplos, o problema da ciclagem em Itaipu, cuja solução com metade da geração em 50 Hz e metade em 60 Hz, representa custo adicional e não previsto para o empreendimento. A postura política paraguaia é ressaltada em estudo da Secretaria-geral do CSN, que lembra que, à época da assinatura do *Tratado de Itaipu*, aquela era totalmente favorável ao Brasil, fato que não vem se confirmando; ultimamente [julho de 1974] nota-se uma sensível tendência do país em manter a equidistância de seus vizinhos mais poderosos.

¹⁰² O embaixador José María Álvarez de Toledo se retira em fevereiro de 1975 e o novo representante, Jorge Casal, só apresenta suas credenciais em fevereiro de 1976. No intervalo, Angel Federico Robledo ocupa a embaixada por dois únicos dias, 7 e 8 de agosto de 1975, quando volta a Buenos Aires para integrar o novo gabinete ministerial na pasta das Relações Exteriores e Culto (Fonte: ESCUDÉ; CISNEROS, 2000).

¹⁰³ Acordo internacional assinado em Washington em 1959, com o objetivo de regulamentar a exploração científica do continente antártico.

cia do Prata, o representante argentino em seu discurso reclama o “estabelecimento sistemático e ordenado de normas que regulem os diferentes usos dos rios internacionais”, devendo os países-membros “fazerem concessões recíprocas para contribuírem com o aproveitamento ótimo dos recursos naturais da região”. A resposta brasileira é dada pelo chanceler Azeredo da Silveira, para quem o “conceito de otimização começa na própria fronteira política de cada Estado e, portanto, no exercício pleno de sua soberania. Não faz sentido falar em aproveitamento ótimo de recursos naturais desconhecendo esse princípio vital das relações internacionais”. Paralelo aos discursos oficiais, os países voltam a se manifestar; em conversa com jornalistas o ministro brasileiro afirma que não existe confrontação entre Brasília e Buenos Aires, mas sim “uma competição saudável que resulta positiva para os próprios competidores”. De forma mais objetiva, o diplomata argentino Hugo Boatti Osorio declara que as questões existentes só poderão ser realmente debatidas após a conclusão dos projetos argentinos no Rio Paraná; então “trata-se de saber crescemos juntos ou preferimos os riscos e os temores de um crescimento antagônico” e, neste caso, não chegando a um acordo, “a Argentina terá que procurar equilibrar sua posição no contexto do continente através de um suporte nuclear”¹⁰⁴ [grifos nossos].

No tumultuado governo de María Estela Martínez de Perón, em que imperam a desagregação social e a violência política, responsáveis por uma média de duas mortes por dia, quatro chanceleres se sucedem no cargo num curto espaço de tempo inferior a vinte e um meses. Este excesso de instabilidade institucional, segundo análise de Felix Peña (1981, p. 147), acarreta insuficiência de definições, carência de regras para tratar com o dissenso e uma escassez de “interlocutores válidos” para negociar em condições conflitivas. Nestas condições, todas as tentativas de negociação bilateral com o Brasil revelam-se infrutíferas, o que leva o chanceler Raul Alberto José Quijano¹⁰⁵ a manifestar a vontade de “dialogar e desfazer estes fantasmas que se criaram em torno de dois países que são irmãos e não rivais”. Mas, este é um desejo que ele não consegue concretizar; cerca de uma semana após a entrevista o governo peronista é deposto por uma insurreição militar.

4.2 NA SEQÜÊNCIA, AS DIFÍCEIS NEGOCIAÇÕES

¹⁰⁴ O parágrafo está baseado em notícias veiculadas pela revista VEJA, edições nº 351 e 352, de 28 de maio e 4 de junho de 1975, p. 19 e 13-14, respectivamente.

¹⁰⁵ Último chanceler peronista, empossado em 23 de janeiro de 1976. As declarações foram dadas à revista VEJA, em entrevista realizada na semana que antecedeu a sublevação militar e publicadas na edição nº 394 (p. 25-26), que circulou no mesmo dia daquela, 24 de março de 1976.

Consolidada a mudança de regime, a nova administração castrense redefine as metas da política externa argentina e estabelece entre suas prioridades duas questões inter-relacionadas: o incremento de suas relações econômicas com o Brasil e a concretização dos seus projetos hidroelétricos da Bacia do Prata. Em relação à última, as anteriores tentativas de internacionalizar o conflito e de defender a tese da *consulta prévia* em foros multilaterais haviam fracassado diante da política brasileira de *factos consumados* adotada no Rio Paraná. Além disso, o fato inquestionável de que, em março de 1976, Itaipu é uma realidade concreta¹⁰⁶, enquanto Corpus é apenas um projeto. Assim, com o objetivo de superar o impasse, o governo argentino adota três estratégias distintas: designa Oscar Héctor Camilión para a embaixada em Brasília; proclama a decisão de continuar com o projeto de Corpus; e resolve investir no desenvolvimento nuclear do país.

A designação de Camilión – advogado e jornalista com idéias desenvolvimentistas, especialista em assuntos brasileiros, conhecedor do conflito e com muitas ligações no meio político brasileiro – revela o propósito de retomar o diálogo de forma direta e objetiva e repercute favoravelmente em Brasília. Segundo o diplomata, o “problema deve ser encarado de maneira racional”, evitando-se a simples “denúncia estridente” de antes, pois “áreas de divergência sempre existirão, mas as áreas de coincidência podem ser vastíssimas”. Assim, como a “Argentina não pode aceitar que uma obra construída águas acima de um rio parcialmente seu torne impossíveis outros aproveitamentos rio abaixo”, é obrigatório que os países voltem a conversar (VEJA, edição nº 403, de 26 de maio de 1976, p. 25). A par desta disposição ao diálogo, o governo argentino, com as duas outras estratégias, procura reforçar a posição do país, então em nítida desvantagem perante o Brasil. Assim, a decisão de levar adiante o projeto de Corpus, tendo em vista a irreversibilidade de Itaipu, e a ênfase no programa nuclear, em função do seu componente psicológico, constituem evidentes elementos de pressão¹⁰⁷.

¹⁰⁶ Na época já estava em andamento a concorrência inicial para a construção das obras.

¹⁰⁷ Muitos autores maximizam a importância do componente nuclear no contexto regional da época. Para Sagres (1990, p. 20), por exemplo, “como cenário de fundo se encontrava a superioridade argentina no terreno nuclear em relação ao Brasil aumentando o interesse deste país em impulsionar uma aproximação nesta área. A evidência da vulnerabilidade brasileira em uma situação de conflito, somada às pressões internacionais em torno da questão da proliferação nuclear, fizeram que a associação com a Argentina se tornasse uma alternativa importante para a diplomacia e para alguns setores militares brasileiros” [tradução e sublinhas nossas]. Sem pretender aprofundar um tema que extrapola os presentes objetivos, é necessário ressaltar que a análise não é totalmente correta; a pretensa vulnerabilidade nacional era relativa. O programa nuclear argentino ainda era incipiente e o país só logrou enriquecer urânio no final de 1983; as estimativas indicavam que, quando a usina de reprocessamento de Ezeiza funcionasse com plena capacidade, seria capaz de extrair plutônio suficiente para construir duas únicas bombas atômicas por ano (VARGAS, 1997), quantidade insuficiente no caso de um conflito com um país com as dimensões e potencialidades brasileiras; a posse de artefatos nucleares sem os necessários vetores de transporte é de valia reduzida; e, apesar de mais atrasado que o argentino, o Brasil também mantinha um programa nuclear incipiente. Ainda a considerar que quaisquer conflitos têm um processo evolutivo próprio (ver

A determinação de prosseguir com o empreendimento bilateral argentino-paraguaio de Corpus, mercê da interdependência técnica com Itaipu, impõe a procura de uma solução coordenada. Logo, em março de 1977, a Argentina sugere a realização de negociações tripartites para debater os problemas hidrelétricos comuns; a proposta, entretanto, é considerada um retrocesso por incluir o princípio da *consulta prévia* sendo, em conseqüência, recusada. Quanto à compatibilização entre as barragens, o chanceler Azeredo da Silveira é enfático ao afirmar a posição brasileira: “o problema da cota de Corpus é assunto entre o Paraguai e a Argentina; o Brasil só não aceita que esta cota provoque inundações em nosso território – é uma questão de soberania”¹⁰⁸. Esta decisão e a de que o governo não aceita reduzir a potência prevista para Itaipu são transmitidas pelo presidente Geisel ao seu colega paraguaio, em encontro ocorrido em meados de abril na Base Aérea de Santa Cruz, no Rio de Janeiro. Uma semana depois, ao receber a visita do presidente Jorge Rafael Videla em Assunção, Stroessner lhe transmite os recados brasileiros (VEJA, edição nº 450, de 20 de abril de 1977, p. 28). Como resultado, o embaixador argentino apresenta ao Itamaraty a sugestão alternativa de serem realizadas conversações apenas entre os dois países, com a finalidade de analisar tão-somente os aspectos técnicos da questão; a resposta da diplomacia brasileira é desencorajadora: “sobre Itaipu devem conversar brasileiros e paraguaios; sobre Corpus, paraguaios e argentinos” (VEJA, edição nº 464, de 27 de julho de 1977, p. 18).

Segue-se um período de tensões decorrentes de ações – e reações – de ambos os lados. Durante depoimento perante a Comissão de Relações Exteriores do Senado, reunida em sessão secreta, o chanceler brasileiro declara que “não existe mais a política pendular do Paraguai entre o Brasil e a Argentina. O pêndulo agora tende somente para o Brasil”. Além desta, a opinião de que a “Argentina não sabe o que quer e tem o hábito de sempre reabrir questões já resolvidas”; os comentários vazam para a imprensa e provocam repercussões no exterior, que só não se ampliam porque Silveira não os confirma oficialmente (ib.). Outro fato a interferir negativamente nas relações bilaterais acontece em julho de 1977, envolvendo o trans-

capítulo 1, item 1.5.2); assim, a opção nuclear sempre é precedida de outros atos de beligerância – tanto que, até hoje, só foi utilizada no final da 2ª Guerra Mundial – durante os quais sempre se poderia intentar um ataque convencional preventivo contra as instalações nucleares daquele país. E, neste caso, apesar de todas as deficiências, o Brasil possuía uma inquestionável superioridade (ver capítulo 3, item 3.2) em relação à Argentina. Deste modo, a ênfase no desenvolvimento nuclear tinha finalidade potencial de colocar os países num patamar de poder semelhante, aliada a objetivos psicológicos, de “forçar” a uma negociação, e políticos – a partir de um acordo, a capacidade de resistência conjunta às pressões norte-americanas aumentaria. Em termos puramente militares, a capacitação nuclear argentina tinha muito mais sentido perante as desavenças do país com o Chile.

¹⁰⁸ Na época surgiram previsões alarmistas de que a construção de Corpus com a cota superior em 120 metros inundaria porções consideráveis do Território Nacional, inclusive a cidade de Foz do Iguaçu. Documentos cartográficos mais atualizados indicam que a possibilidade existia, porém não nas proporções divulgadas; a cidade, por exemplo, tem uma altitude média de 192 metros. Para outras informações, ver apêndice.

porte rodoviário de cargas¹⁰⁹: no início do mês, argumentando a recusa ao pagamento das taxas adequadas, a Argentina proíbe que veículos de carga brasileiros utilizem o túnel Las Cuevas – Caracoles, que liga o país ao Chile. O novo itinerário fixado pelas autoridades portenhas obriga os caminhões brasileiros – e os chilenos com destino ao Brasil – a fazerem desvio de mais de 2.000 quilômetros, em sua maioria transportando gêneros alimentícios (VEJA, edição nº 462, de 13 de julho de 1977, p. 20). A ameaça retaliatória feita pelo chanceler brasileiro de fechar a fronteira entre Paso de los Libres e Uruguaiana leva Buenos Aires a responder com outra cominação: denunciar o *Tratado de Amizade, Comércio e Navegação*, firmado em 7 de março de 1856, que garante a livre navegação no Rio da Prata (ESCUDE; CISNEROS, 2000).

4.2.1 A “diplomacia militar”

Nessa situação, em função de impasse e descrente com os percalços dos canais convencionais, um graduado funcionário argentino declara à VEJA (edição nº 464, de 27 de julho de 1977) que “as relações entre nossos países são um assunto sério demais para ficar entregue aos diplomatas”. Assim, o governo daquele país decide investir na possibilidade de entendimento decorrente de uma aproximação entre integrantes das Forças Armadas. Esta “diplomacia militar” paralela não visa, porém, o equacionamento de soluções para os problemas bilaterais vivenciados pelos países. Antes, ela representa uma alternativa que os regimes militares, apostando numa possível identificação ideológica e de propósitos, utilizam para tentarem a superação das “resistências ao diálogo político” que, segundo o Palácio San Martín, a diplomacia brasileira apresenta (ib.). Seu objetivo último é evitar a evolução do conflito a patamares não desejados, ou seja, “impedir o combate, através do diálogo daqueles que combatem”¹¹⁰.

Neste sentido, durante a crise de julho de 1977, os brigadeiros Délio Jardim de Mattos, então chefe do Estado-maior da Aeronáutica e Orlando Agosti, comandante da Força Aérea Argentina e membro da Junta Militar que governa o país, mantém um “encontro não oficial” em Foz do Iguaçu, no qual “mencionam as dificuldades que separam os dois países” (ib.). Cerca de uma semana depois, o Alte. Gualter Menezes de Magalhães, chefe do Estado-maior

¹⁰⁹ Este é um fato controverso, sobre o qual existem diferentes relatos. Mônica Hirst, por exemplo, no texto *Arquivos da Diplomacia Brasileira: cronologia brasileira*, constante da [página oficial do Itamaraty](#), afirma que em julho de 1977 ocorreu o “fechamento da fronteira com a Argentina devido a divergências sobre Itaipu”; Moniz Bandeira (1987, p. 66), por sua vez, assevera que o Brasil fechou “suas fronteiras a 80% da frota de caminhões da Argentina”. De acordo com a revista VEJA (edição nº 463, de 20 de julho de 1977), apesar da ameaça retaliatória brasileira, esta não se concretizou e o DNER prorrogou as licenças para cruzamento da fronteira aos caminhões argentinos, vincendas em 31 de julho de 1977.

da Marinha, visita Buenos Aires sendo recebido pelo presidente Videla e, posteriormente, condecorado pelo Alte. Emílio Massera. Este, na oportunidade, profere discurso com amplas implicações políticas, em que declara que “devemos estar prontos para corrigir desvios, prevenir equívocos e evitar astúcias supérfluas capazes de nos afastar dos objetivos transcendentes que unem Brasil e Argentina” (ib.). A seguir, a viagem inesperada e sigilosa do Alte. Massera ao Rio de Janeiro, quando conferencia com o Ministro da Marinha, Alte. Geraldo de Azevedo Henning, e a exposição feita pelo chanceler Azeredo da Silveira para o Alto Comando do Exército, quando discorre sobre os problemas da diplomacia brasileira (VEJA, edição nº 465, de 3 de agosto de 1977). Deste modo, em decorrência da “diplomacia militar” as tensões são superadas; o Itamaraty propõe à Argentina a realização de conversações tripartites sobre os assuntos pendentes entre os países¹¹¹; o túnel Las Cuevas – Caracoles é reaberto ao trânsito de veículos comerciais brasileiros a partir de 29 de julho de 1977; e os países realizam a operação naval conjunta “Fraterno I”, com a participação de navios das duas armadas.

4.2.2 *As reuniões tripartites*

Aceita a proposta, em setembro de 1977 tem início uma série de encontros destinados a negociar a compatibilidade técnica (ou coordenação hidráulica, no linguajar da época) entre os dois projetos. Até abril de 1978, são realizados quatro encontros¹¹² que terminam sem que se consiga nenhum acordo definitivo sobre os problemas básicos: o sistema de operação de Itaipu e a cota da barragem de Corpus. A flexibilização do primeiro tem influência direta sobre o nível e a velocidade das águas a jusante, interferindo, pois, na navegação e nos portos argentinos; a altura da segunda determina sua capacidade geradora, além de definir a área inundável que, dependente da topografia, desconhece fronteiras e pode vir a inundar território brasileiro, fato considerado inadmissível. Assim, apesar do desejo argentino de resolver tudo rapidamente, pois “afinal, em junho estaremos todos ocupados com a Copa do Mundo” (VEJA, edição nº 498, de 22 de março de 1978, p. 27) e das negociações técnicas apontarem a existência de uma possível faixa delimitadora dos entendimentos, estes são paralisados.

Sob a chefia do novo ministro, Alte. Oscar Antonio Montes, em maio de 1978 a chancelaria argentina emite duas notas nas quais volta a centrar o foco da questão na indivisibili-

¹¹⁰ A idéia sobre o “papel da diplomacia militar” face à tradicional surgiu em conversas mantidas com o Gen João Carlos Rotta (2002); entretanto, a conclusão e a frase ressaltada são de nossa exclusiva responsabilidade.

¹¹¹ Que antes a diplomacia brasileira recusara sob o argumento de que “não há o que negociar; no que diz respeito a Itaipu o Brasil já garantiu que a operação da usina não afetará a navegação no rio Paraná” conforme revela “uma alta fonte do Itamaraty” à revista VEJA (edição nº 464, de 27 de julho de 1977, p. 18).

¹¹² Os encontros se realizam em setembro e novembro de 1977 e em março e abril de 1978, todos em Assunção.

dade dos recursos da Bacia do Prata e no conceito de *consulta prévia*. De acordo com versão divulgada pela revista VEJA (edição nº 509, de 7 de junho de 1978), o segundo documento sugere a criação de um comitê tripartite destinado a supervisionar quaisquer obras realizadas no Rio Paraná e seus afluentes, inclusive naqueles de curso totalmente brasileiro. Assim sendo, a proposta, porquanto sujeita à fiscalização estrangeira parte do Território Nacional, é considerada atentatória à soberania brasileira e imediatamente rechaçada. Em consequência, é suspensa a reunião de Chanceleres, convocada por iniciativa do governo brasileiro e marcada para junho, e a questão retrocede a suas etapas iniciais.

Superado este novo impasse, em setembro de 1978, reúne-se na antiga capital brasileira um grupo misto de redação, que elabora o *Documento do Rio de Janeiro*, versão preliminar do *Acordo Tripartite* de 1979, no qual se estabelece a cota de 105 metros para Corpus, a operação de Itaipu com 18 turbinas e seu funcionamento flexível, mas garantindo a navegabilidade a jusante da barragem. Em 20 de outubro de 1978, com a presença dos presidentes Ernesto Geisel e Alfredo Stroessner e do recém-eleito João Batista Figueiredo, é inaugurado o canal de desvio de curso do Rio Paraná, o que leva o presidente da Binacional a comentar que está provado “ao mundo inteiro que Itaipu é irreversível” (VEJA, edição nº 529, de 25 de outubro de 1978). Com o fato consumado, quatro dias depois, o chanceler Montes telefona a seu colega brasileiro a quem comunica que a Argentina está disposta a aceitar o termos do documento negociado no Rio de Janeiro, apesar da cota de 105 metros estar bem aquém das pretensões iniciais do país (ESCODÉ; CISNEROS, 2000).

Em 30 de outubro, quando a querela parece estar se encaminhando para seu final, através de troca de Notas Reversais, os governos brasileiro e paraguaio tornam pública a sua decisão de aumentar do número de turbinas de Itaipu de 18 para 20 (ib.). A reação argentina tarda, mas, quando chega, estorva quaisquer chances de acordo ainda no governo Geisel. O texto, intitulado “Projeto de revisão e implementação do documento preparado no Rio de Janeiro”, é entregue ao embaixador brasileiro em Buenos Aires em 30 de janeiro de 1979 e prevê trinta e quatro mudanças naquele original. Entre estas se destaca a exigência de adicional de 5 metros para a cota de Corpus (que passaria de 105 para 110 metros), destinados a contrabalançar o aumento no número de turbinas. Em consequência as negociações se interrompem, as partes retomam suas posições anteriores e o Itamarati, com o objetivo de revelar à opinião pública a modificação dos termos do acordo em negociação, decide tornar públicos documentos secretos relativos às negociações com a Argentina. Este fato leva a diplomacia portenha a reagir com dureza, através da publicação de nota na qual se destaca que a divulgação da documenta-

ção vai contra a prática diplomática e que, de qualquer modo, o texto do Rio de Janeiro se constitui em documento provisório, ainda não aprovado. Como resultado, as comunicações bilaterais paralisam enquanto as partes esperam a troca de governo no Brasil.

4.3 FINALMENTE, O ACORDO BILATERAL

De forma similar ao acontecido com o país vizinho, a substituição da administração brasileira, ocorrida em 15 de março de 1979, facilita a retomada das negociações. O governo Figueiredo, interessado em aprofundar as relações regionais, estabelece como ação prioritária a solução das controvérsias na Bacia do Prata. Os contatos bilaterais são restabelecidos, com o cuidado de se evitar a publicidade desnecessária e excessiva. Paralelamente são reiniciadas as reuniões da Comissão Especial Brasileiro-Argentina de Coordenação (CEBAC), suspensas desde 1974. No âmbito desta é definida uma agenda mínima de debates versando sobre diversos temas do interesse comum, entre os quais o intercâmbio comercial; os assuntos financeiros e de investimentos; a integração econômica; a complementação industrial; a transferência de tecnologia; os acordos sanitários; as comissões permanentes e a promoção comercial. Procura-se, desta forma, descentrar a relação bilateral da controvérsia *Itaipu-Corpus*, ainda pendente (SAGRES, 1990, p. 25-26).

Os entendimentos conseguidos através da CEBAC e o ambiente favorável propiciado pela troca de chanceleres¹¹³ possibilitam que, em 19 de outubro de 1979, os ministros Ramiro Elysio Saraiva Guerreiro, do Brasil, Carlos Washington Pastor, da Argentina, e Alberto Noguez, do Paraguai, através de múltipla troca de notas realizada em Puerto Stroessner (atual Ciudad del Este), estabeleçam o *Acordo Tripartite Itaipu-Corpus*, que coloca fim à disputa iniciada em 1966. De acordo com a interpretação de Carlos Escudé e Andrés Cisneros, vários fatores permitem explicar a feliz finalização do conflito, após anos de marchas e contramarchas. Dentre estes, o empenho pessoal do presidente argentino, Ten Gen Jorge Rafael Videla, convencido da necessidade de aproximação com o empresariado brasileiro, como forma de superar a estagnação econômica argentina. Deste modo, a partir de uma avaliação realista da grande diferença de poder existente entre os países (analisado no item 3.2, do capítulo anterior) o governo de Buenos Aires decide investir na possibilidade de cooperação regional em

¹¹³ No Brasil, Saraiva Guerreiro substitui Antônio Francisco Azeredo da Silveira, que os argentinos consideravam “empenhado em manter as duas partes longe da mesa de conversações, em torno da qual poderia brotar o entendimento” (VEJA, edição nº 464, d 27 de julho de 1977, p. 17-18). Na Argentina, Carlos Washington Pastor assume no lugar de Oscar Antonio Montes; aquele é Major-Brigadeiro da Força Aérea, cunhado do presidente Videla e possuidor de um perfil mais pragmático, que contrasta com a rígida “visão geopolítica” de seus antecessores, ambos almirantes e que respondem aos interesses da Marinha Argentina (ESCUDE; CISNEROS, 2000).

detrimento da manutenção das antigas disputas geopolíticas pela liderança nos contextos regional e contíguo. Paralelamente, a ressurgência da questão com o Chile em torno do Canal de Beagle e a permanência do diferendo anglo-argentino relativo à soberania malvinense produzem uma nítida atualização dos *Objetivos Nacionais Atuais* (ONA) da Argentina, que passa a priorizar suas fronteiras austrais, em lugar de uma disputa envolvendo um empreendimento ainda em fase de projeto.

Do lado brasileiro, a rearticulação da economia mundial e os efeitos da nova crise do petróleo sobre o modelo de desenvolvimento do país – fundamentado no princípio do combustível barato – ressaltam, ainda mais, a importância da geração hidrelétrica para a sustentação da economia das regiões sudeste e sul. Em que pese a irreversibilidade de Itaipu, a manutenção do contencioso com a Argentina é contrário aos interesses nacionais, uma vez que as conseqüentes hipóteses de conflito exigem a disponibilização de recursos que situação do país não permite. Ainda a considerar a nova importância estratégica conferida à Região Amazônica, que exige a busca de uma solução satisfatória ao sul. Deste modo, a *Diplomacia do Universalismo* do governo Figueiredo estabelece como prioridades o fortalecimento dos laços com a Argentina e a “consolidação do equilíbrio político na Bacia do Prata, dificultado até agora mais por razões políticas do que propriamente técnicas” (VEJA, edição nº 579, de 10 de outubro de 1979, p. 124). Em conseqüência desta nova situação a antiga dimensão conflitiva identificada por Hélio Jaguaribe é ultrapassada e os Estados iniciam uma etapa de relacionamento caracterizada pela cooperação e pela busca do entendimento.

5 O LEGADO DA COOPERAÇÃO

Discorrendo sobre a inter-relação *geopolítica e conflitos fronteiriços* Eduardo Carlos Schaposnik (1997, p. 60 et seq.) pondera que, não obstante as crises e as guerras tenham exercido efeito positivo na história do Mercado Comum Europeu, via de regra as disputas raianas inibem eventuais processos de integração. Em seguimento, a constatação de que na América Latina, em muitas ocasiões, as alfétnas são estimuladas por grupos dirigentes, como forma de fomentar sentimentos nacionalistas destinados a desviar a atenção de possíveis dificuldades internas. Desta forma, um dos mais importantes aspectos a analisar seria o funcionamento dos mecanismos de dissuasão de conflitos na região. Estes, para o professor argentino, centralizam-se na OEA e na função mediadora de Washington¹¹⁴, que opera nos momentos de aqodamento das crises, uma vez que “a política de entendimento direto entre os países ou grupo de países não tem funcionado adequadamente. Não puderam arbitrar soluções até a chegada do governo democrático, às diferenças existentes entre Argentina e Chile, aos problemas derivados de cursos de água entre Brasil e Argentina” [sublinhas nossas].

Na análise, dois pontos merecem destaque: a incitação à disputa externa como fator de aglutinação interna e a sugestão tácita, de que, na América Latina, acordos intragovernos destinados à superação de crises são subprodutos da democracia. No primeiro caso, não obstante as inúmeras passagens passíveis de serem apresentadas em corroboração da assertiva do autor – entre as quais a da Guerra das Malvinas é das mais representativas – ela não se aplica ao conflito entre Brasil e Argentina sobre a construção de Itaipu. Este, a despeito da retórica muitas vezes utilizada com finalidades internas, se configura como uma disputa geopolítica de caráter regional, que sobrevive a sucessivos governos e variadas crises domésticas. Por outro lado, conquanto não resista à comprovação empírica, a hipótese de que a integração brasilei-

¹¹⁴ “Função mediadora” atuante em casos exclusivamente regionais, como no Canal de Beagle; Schaposnik reconhece que no episódio da Guerra das Malvinas os interesses norte-americanos perante a OTAN suplantaram aqueles relativos à América Latina.

ro-argentina só se viabilizou com a redemocratização possui muitos adeptos¹¹⁵; para estes, aquela se inicia em 1985, com o encontro de José Sarney e Raúl Alfonsín em Foz do Iguaçu, quando é assinada a *Declaração de Iguaçu*¹¹⁶. Os defensores da proposição consideram que a ascensão dos governantes civis elimina as desconfianças mútuas e coloca fim às rivalidades regionais. Todavia, conforme pode ser depreendido dos inúmeros exemplos de cooperação bilateral anteriores, citados ao longo deste trabalho, tal conclusão é facciosa; na realidade, a política de entendimento interestatal na Bacia do Prata é um processo evolutivo, decorrente da mudança conjuntural ocorrida nos cenários mundial e regional¹¹⁷. E, no episódio citado por Schaposnik, a suposição apresenta uma incongruência histórica, uma vez que em 19 de outubro de 1979, quando da assinatura do *Acordo Tripartite Itaipu-Corpus* – que soluciona os ditos “problemas derivados de cursos de água entre Brasil e Argentina” – todos os países envolvidos são governados por regimes militares de exceção¹¹⁸.

Interpretação oposta quanto ao desenvolvimento da integração binacional entre o Brasil e a Argentina tem Rosendo Fraga (1999, p. 24); em sua avaliação aquela não se inicia no mencionado encontro presidencial de Foz do Iguaçu, mas “um lustro antes, com os acordos sobre represas e cooperação nuclear”, fato que qualquer análise histórica despojada da conjuntura política posterior é obrigada a reconhecer¹¹⁹. E, ao longo processo podem ser identificadas três etapas distintas, cujos limites temporais se sobrepõem:

a) a primeira se inicia em 1979, com a assinatura do *Acordo Tripartite Itaipu-Corpus* e prossegue no ano seguinte, com o *Acordo de Cooperação para o Desenvolvimento e Aplica-*

¹¹⁵ Entre os quais se destaca Sônia de Camargo, em cujos escritos é perfeitamente identificável a presença de uma ideologia antimilitarista. Em conseqüência, conforme assinalado por Vizentini (1998, p. 295), a autora exagera “a importância da existência de uma virtual assincronia entre os dois países, quando a democracia foi restaurada na Argentina [com a posse de Alfonsín], e o regime militar permanecia no Brasil ainda durante quase um ano, transportando para o âmbito diplomático problemas de caráter interno”.

¹¹⁶ Declaração conjunta assinada ao final do encontro, na qual, entre outros tópicos, é formalizada a posição condenatória dos dois governos a respeito da dívida externa, das altas taxas de juros internacionais e do excessivo protecionismo dos países industrializados.

¹¹⁷ É importante ressaltar que os partidários da teoria se esquecem que o objetivo principal do encontro presidencial de Foz do Iguaçu é a inauguração da ponte internacional Tancredo Neves, sobre o Rio Iguaçu. Entretanto, o acordo para construção desta é assinado em 15 Mar 72, quando da visita de Lanusse a Brasília; posteriormente, em 17 Mai 80, quando da ida de Figueiredo a Buenos Aires, é firmado o documento para criação da comissão responsável pela obra e, em 4 Mar 82, nos governos Figueiredo e Galtieri, são trocadas as notas diplomáticas relativas à aprovação do projeto.

Ademais, como lembra Miyamoto (1990), “acordos de paz são eternos enquanto duram”; assim qualquer “integração caminha sobre uma linha tênue que pode ser rompida quando um dos parceiros considerá-la inoperante” Esta é uma realidade das relações internacionais que independe do regime político interno seguido.

¹¹⁸ No Brasil ocupa a Presidência da República o Gen João Batista Figueiredo (1979-1985); na Argentina, o Ten Gen Jorge Rafael Videla (1976-1981); e, no Paraguai, o Gen Alfredo Stroessner (1954-1989).

¹¹⁹ A análise de Odete Maria de Oliveira (1998, p. 17-18) admite os mesmos estágios e limites factuais apresentados por Fraga. A autora, entretanto, considera que a assinatura da *Declaração de Iguaçu* só foi possível pelo “registro dos governos em transição democrática”; pelos motivos já expostos, discordamos desta conclusão.

ção dos Usos Pacíficos da Energia Nuclear, firmado em 17 de maio de 1980, quando da visita do presidente Figueiredo à Argentina;

b) a segunda fica caracterizada a partir do encontro de Foz do Iguaçu, em novembro de 1985, quando além da mencionada *Declaração de Iguaçu*, é decidida a “criação de uma comissão mista de alto nível para estudar a cooperação e a integração econômica dos dois países” (MONIZ BANDEIRA, 1987, p. 74); e

c) a terceira começa com a assinatura do *Tratado de Assunção*, em março de 1991, que institui o Mercosul, solidificando as bases da integração.

A propriedade desta análise é reforçada pelas palavras do ex-chanceler Ramiro Elycio Saraiva Guerreiro, para quem o *Acordo Tripartite Itaipu-Corpus* coloca fim, em definitivo,

a uma controvérsia com a Argentina, que azedava as relações bilaterais havia 11 anos. Sem a eliminação dessa controvérsia, não teria sido possível desenvolver as relações com a Argentina no grau de intimidade e confiança mútua que as caracterizou no governo Figueiredo e criou as bases para o incremento progressivo em governos sucessivos. Sem a solução dessa última grande controvérsia do Brasil na região, teria sido impossível a política latino-americana do presidente (apud VIZENTINI, 1998, p. 294) [sublinhas nossas].

Em conclusão, concorde com as opiniões expressas pelo professor argentino e pelo ex-ministro brasileiro e sem embargo do fato de que solenidades de assinatura de documentos são meras ocasiões formais para referendar negociações anteriores, pode-se admitir que o *Acordo Tripartite Itaipu-Corpus* representa o marco simbólico de uma nova fase cooperativa entre os países. Apesar das restrições internas feitas àquele, o aceite de seus termos pelos Estados signatários permite superar a anterior fase de rivalidade bilateral, na qual a possibilidade de enfrentamento armado sempre esteve presente, e, por conseguinte, equaciona o problema da segurança externa recíproca. Deste modo, fica evidenciado que, “entre o final dos anos setenta e começo dos anos oitenta, os governos dos regimes militares criaram as condições para que o problema de segurança ou de defesa deixasse de ser visto como uma ameaça por ambos” e estabeleceram as bases da posterior integração verificada nas administrações civis (FRAGA, op. cit., p. 24). A partir dessa perspectiva, os países atualizam as respectivas hipóteses de conflito e modificam as distribuições de seus efetivos militares. No Brasil, a Bacia Amazônica ganha nova prioridade e unidades são deslocadas das fronteiras sulinas para a região norte. Para a Argentina, o Chile passa a representar a principal hipótese de conflito; assim, em 1978, quando as nações

encontram-se à beira da guerra, as unidades militares blindadas argentinas situadas na fronteira com o Brasil, são transladadas para a Patagônia, sem que se tema a pos-

sibilidade de um conflito simultâneo e, em 1982, por ocasião da guerra das Malvinas, a Argentina translada, para as ilhas, as unidades de infantaria situadas na fronteira com o Brasil, porém, mantém as que estão junto à fronteira com o Chile, porque teme a possibilidade de um conflito simultâneo (ib.).

Destarte, o *Acordo Tripartite Itaipu-Corpus* traz à região o clima de paz e tranquilidade, cuja existência o ex-chanceler Celso Lafer (2001, p. 165) aponta como condição importante para assegurar o “desenvolvimento do espaço nacional, o vetor predominante da política externa do Brasil pós-Rio Branco”. Nestas circunstâncias, a superação das antigas tensões representa a garantia da utilização pacífica dos recursos hídricos disponibilizados pelos rios internacionais da Bacia do Prata, os quais, no caso brasileiro, são imprescindíveis à expansão econômica das regiões sudeste e sul do país. No plano exclusivo da política externa, tal como evidenciado por Vizentini (1998, p. 306), a concretização da solução negociada com a Argentina permite que Brasília dirija suas atenções para a fronteira norte e formule uma nova política para a Região Amazônica e para os países do Grupo Andino. Assim, como consequência de projeto multilateral apresentado pelo Brasil, é assinado com aqueles memorandum de entendimentos estabelecendo um mecanismo regional de consultas recíprocas.

5.1 OS ENCONTROS PRESIDENCIAIS ASSINALAM O INÍCIO DA COOPERAÇÃO

A compatibilização entre os empreendimentos de Itaipu de e de Corpus, “conseguida em um plano de amizade perfeita”, permite que as perspectivas de entrosamento entre Brasil e Argentina, “sempre boas”, tornem-se “muito melhores”, conforme observa o presidente Jorge Rafael Videla em declarações a VEJA. A seguir, questionado sobre a possibilidade de um próximo encontro interpresidencial, acrescenta que “nosso governo tem um lema: o diálogo [...]. Em consequência sempre está aberta a possibilidade de um encontro. E, nesse caso particular, com o presidente do Brasil, seria sumamente grato para nós formalizar a curto prazo esta reunião”¹²⁰. Assim sendo, coroando o lento processo de descompressão bilateral e “marcando, simbolicamente, a nova orientação cooperativa das relações argentino-brasileiras” (JAGUARIBE, 1981;1986), João Batista Figueiredo viaja a Buenos Aires de 14 a 17 de maio de 1980, naquela que é a primeira ida de um governante brasileiro àquele país desde 1935, quando Getúlio Dornelles Vargas (1930-1945) esteve com Agustín Pedro Justo (1932-1938)¹²¹.

¹²⁰ Entrevista à revista VEJA, publicada na edição nº 582, de 31 de outubro de 1979 (p. 58).

¹²¹ Vargas, em retribuição à vinda do Gen Justo em 1933, viaja a Buenos Aires em maio de 1935. Durante a semana o presidente pronuncia sete discursos, em que ressalta a amizade e a comunhão de destinos entre os países. Referindo-se ao acontecimento, Getúlio escreve em seu diário: “Em resumo, as visitas foram de largo efeito

Essa visita presidencial representa o ponto culminante da primeira etapa do processo de cooperação binacional. Nela se fazem presentes o simbolismo político, resultante do sepultamento da “hipótese de conflito permanente entre a Argentina e o Brasil”, e o desejo de implementação da integração econômica (MONIZ BANDEIRA, 1987, p. 67), do qual decorre a assinatura de acordos e protocolos em variadas áreas, que solidificam “o caminho para o desenvolvimento de intensas relações bilaterais” (VIZENTINI, 1998, p. 295). Em seu retorno a Buenos Aires¹²², o governante brasileiro, acompanhado de uma comitiva de nove ministros e trezentos empresários, lança as bases para a consolidação de um liame econômico que supera, em muito, as desconfianças advindas das controvérsias “geradas pelas obras de Itaipu. Encerrada a visita, prevalecia a impressão de que, embora ainda não se possa falar numa sólida aliança entre o Brasil e a Argentina, as ásperas páginas dos anos 70 haviam sido definitivamente viradas” (VEJA, nº 611, de 21 de maio de 1980, p. 16). Assim, misturando “tango [do *El Viejo Almacén*] e energia nuclear, acarajé [da feira de produtos brasileiros] e segurança continental, gíria portenha [usadas por João Batista] e sobretaxa de importações, varreu-se do caminho o entulho das divergências políticas e Figueiredo pôde despedir-se de Videla, no sábado, com acenos renovados de estreita colaboração” (ib, p. 19).

5.1.1 Na declaração conjunta, a convergência de opiniões

Reconhecendo a importância daqueles fatos, o presidente Videla apregoa que “o significado da presença de Figueiredo em nosso país se projetará, sem dúvida, bem além de nossas fronteiras” (ZERO HORA, nº 5.349, de 18 de maio de 1980). E, na declaração conjunta divulgada ao final do encontro, os dois mandatários, fazem questão de afirmar ao mundo os temas e coincidências mútuas. Deste modo, entre outros assuntos, tornam público o apoio brasileiro às pretensões argentinas relativas às Ilhas Malvinas, ao mesmo tempo em que criticam a ameaça à paz mundial representado pela corrida armamentista, especialmente nuclear, entre as grandes potências. Em relação ao conflito Norte-Sul, afirmam a premência de superação dos desequilíbrios existentes e reivindicam a reformulação dos mecanismos econômicos mundiais e o incremento da cooperação internacional com vistas ao desenvolvimento.

Composta por uma introdução e cinco capítulos, a proclamação convoca os países do mundo a trabalharem em prol do desenvolvimento e da paz, tarefa que “não pode ser realizada

como política de aproximação, de conhecimento recíproco e de melhor compreensão. Para simpatizar, é preciso conhecer.” (DANESE, 1999, p. 285 et seq.).

¹²² O presidente vivera na cidade dos 12 aos 14 anos, quando do exílio do pai, Gen Euclides Figueiredo, participante da Revolução Constitucionalista de 32.

isoladamente por nenhum país ou grupo de países”. O primeiro capítulo, além das generalidades retóricas sobre direitos e garantias da pessoa humana, registra a preocupação das nações com a promoção do desenvolvimento harmônico e independente das economias nacionais e o comprometimento de ambos os governos com o fortalecimento dos “laços de solidariedade política e econômica entre os países da América Latina”, fator imprescindível à consolidação internacional da região. O segundo capítulo anuncia as coincidências das opiniões políticas internacionais dos signatários, onde se destaca a mútua adesão aos princípios da Carta da ONU e as preocupações pela violação de alguns desses princípios, especialmente o da “não-intervenção”. No contexto regional, a defesa dos princípios norteadores da OEA e do preceito da não-ingêrência nos assuntos internos e externos dos Estados membros, além do reconhecimento da necessidade de revitalização da Associação Latino-americana de Livre Comércio (ALALC), a partir de uma profunda reestruturação do organismo. O terceiro capítulo aborda as relações bilaterais, com ênfase ao *Acordo Tripartite Itaipu-Corpus*, considerado como sendo um modelo de cooperação internacional, e apregoa a dimensão, sem antecedentes entre países em desenvolvimento, alcançada pelas relações bilaterais em 1979. Finalmente, nos últimos capítulos os dois presidentes expressam seu agrado pelos acordos e destacam outras formas de cooperação a curto prazo (ZERO HORA, edição nº 5.349, de 18 de maio de 1980).

Com a abordagem desses importantes temas políticos e econômicos da conjuntura internacional em sua declaração conjunta, os países ultrapassam, em definitivo, a anterior fase conflitiva, e dão os primeiros passos na direção de uma futura parceria estratégica, na qual, através de um relacionamento bilateral privilegiado, adquiram melhores condições para a consecução de interesses – não necessariamente comuns – associados aos respectivos objetivos nacionais. Desta maneira, a nascediça parceria entre Brasil e Argentina, a par de metas meramente econômicas, vinculadas ao possível incremento do intercâmbio comercial já existente, tem um claro sentido político ditado pela existência de problemas comuns, como o endividamento externo, e pela convergência de necessidades, a exemplo vencer o subdesenvolvimento. Em conseqüência, o discurso visa ao reforço mútuo na arena internacional, enquanto os documentos assinados ao final da visita, com a presença de todo o gabinete argentino e dos nove ministros brasileiros, abrangem um vasto leque de setores, inclusive sensíveis, e almejam o robustecimento dos respectivos poderes nacionais. Estes estabelecem onze áreas de cooperação entre os países, mas, em todos, sobressai o aspecto comum da não-preocupação com resultados imediatos e sim com a criação de bases políticas para a continuidade das negociações, objetivando novos tratados, acordos e convênios.

5.1.2 Os primeiros acordos

Desde a *Convenção Preliminar de Paz*, de 27 de agosto de 1828, vários instrumentos bilaterais são firmados entre o Brasil e a Argentina, totalizando quarenta e três atos em vigor em 01 de maio de 1980. Todavia, a análise da listagem destes permite verificar que no período compreendido entre a estada de Lanusse em Brasília, em março de 1972, e a de Figueiredo em Buenos Aires¹²³, existe um único e corriqueiro acordo, de 04 de fevereiro de 1975, versando sobre a “isenção de taxas de armazenagem e capatazia a jornais e revistas”. Desta forma, os doze documentos assinados no encontro presidencial de maio de 1980¹²⁴ – o maior número subscrito de uma só vez – representam nítido ponto de inflexão nas relações bilaterais, uma vez que inaugura um período de inédita aproximação entre os países¹²⁵ (SAGRE, 1990, p. 30) [tradução nossa].

Quanto aos novos registros, quatro se referem a questões pouco além do trivial: a) o *Acordo sobre a Criação de uma Comissão Mista para a Construção de uma Ponte sobre o Rio Iguazu*, ou seja, a operacionalização de uma obra negociada no encontro Médici-Lanusse, de março de 1972, e paralisada desde então; b) o *Acordo sobre Isenção de Impostos para a Importação dos Materiais e Elementos Destinados às Missões Diplomáticas do Brasil em Território Argentino e da Argentina em Território Brasileiro*; c) a *Convenção Destinada a Evitar a Dupla Tributação e Prevenir a Evasão Fiscal em Matéria de Impostos sobre a Renda*, vigente a partir de 01 de janeiro de 1983, que tem por objetivo intensificar o intercâmbio comercial de mercadorias e serviços, impedindo a bitributação sobre os mesmos; e d) o *Acordo sobre Sanidade Animal em Áreas de Fronteira*, que entra em vigor em 01 de junho de 1983 e visa evitar a propagação de possíveis focos de doenças animais, através do controle sanitário exercido em áreas fronteiriças e do combate à febre aftosa. Por sua vez, os oito documentos remanescentes podem ser definidos como de importância superior, uma vez que

¹²³ Lapso que corresponde, grosso modo, ao auge da crise bilateral.

¹²⁴ A absoluta maioria dos textos pesquisados sobre o assunto trata os encontros presidenciais de Buenos Aires e de Brasília como um evento único; logo, listam (ou analisam, a abordagem varia conforme a fonte) os documentos firmados nas ocasiões – e também os assinados em 15 de agosto de 1980, portanto no intervalo entre aqueles – em uma mesma relação. Assim, em algumas leituras são constatados equívocos temporais de vinculação entre a visita de Figueiredo e atos posteriores. No presente trabalho a data, bem como a nomenclatura e a grafia com iniciais maiúsculas (aqui, em itálico), são as informadas pela Divisão de Atos Internacionais do Ministério das Relações Exteriores para os instrumentos ainda em vigor; estes são os únicos a serem apresentados, independente da possível existência de outros, citados pela bibliografia pertinente, mas que já caducaram. Entre estes, o acordo sobre telecomunicações e os convênios relativos à indústria aeronáutica e à cooperação entre o Instituto do Açúcar e do Alcool e a Estación Agrícola Experimental Obispo Colombes, de Tucumán.

¹²⁵ Dos 184 atos em vigor em 31 de dezembro de 2003, 33 são firmados no intervalo de 5 anos e 5 meses entre *Acordo Tripartite Itaipu-Corpus* e o término do governo Figueiredo. A guisa de exemplo, nos 5 anos da administração Sarney são assinados 32 instrumentos, enquanto 40 correspondem aos 8 anos da gestão Fernando Hen-

tratam de matéria relevante para a desejada integração política e econômica ou de temas sensíveis para a segurança regional; são eles:

- a) o *Memorandum de Entendimento Relativo a Consultas Sobre Assuntos de Interesse Comum*, que estabelece um mecanismo de consulta permanente de alto nível sobre questões políticas e econômicas de interesse compartilhado tanto no campo bilateral como internacional. Este é um valioso instrumento diplomático, cuja finalidade não é fixar uma estratégia de atuação única, mas coordenar as posições dos Estados, sempre que coincidentes¹²⁶;
- b) o *Acordo sobre a Interligação dos Sistemas Elétricos Brasileiro e Argentino*, entendimento que visa beneficiar as atividades industriais em ambos os países, sendo de valor capital por possibilitar o mútuo apoio energético em casos de necessidade;
- c) o *Tratado para o Aproveitamento dos Recursos Hídricos Compartilhados dos Trechos Limítrofes do Rio Uruguai e de seu Afluente o Rio Pepiri-Guaçu*, que prevê a exploração conjunta do potencial hidroelétrico local, através da construção das represas de Roncador, San Pedro e Garabi; a melhoria das condições de navegabilidade do rio Uruguai no trecho; a atenuação dos efeitos das cheias extraordinárias; e a utilização racional das águas para usos consumptivos¹²⁷;
- d) o *Acordo de Cooperação Científica e Tecnológica*, com entrada em vigor em 18 de agosto de 1982, pela troca dos instrumentos de ratificação, tem por objetivo promover a cooperação especializada entre os dois países pela troca de informações, pelo intercâmbio de profissionais e pela execução conjunta ou coordenada de programas e projetos de pesquisa e desenvolvimento; e
- e) os quatro instrumentos de colaboração para o desenvolvimento e aplicação da energia nuclear com fins pacíficos – representados pelo acordo de cooperação, por um protocolo e dois convênios adicionais – que têm como principal mérito coibir uma corrida armamentista entre os países, pois os signatários encontram-se “convencidos da necessidade de impedir a proliferação de armas nucleares através de medidas

rique Cardoso. Estes simples números são suficientes para demonstrar, em definitivo, a inexistência de quaisquer correlações entre os regimes políticos internos e as relações bilaterais Brasil-Argentina.

¹²⁶ Na época, em função da anterior disputa, a Argentina era um dos poucos países latino-americanos com os quais o Brasil ainda não mantinha tal entendimento.

¹²⁷ No tocante a este Tratado, como também em relação aos demais atos bilaterais, a análise da eventual paralisação posterior dos projetos extrapola o atual objetivo. No caso, importa ressaltar que a decisão de sua efetivação pelos governos da época sinaliza a inflexão do relacionamento Brasil-Argentina e comprova, mais uma vez, que negociações e acordos internacionais objetivando o desenvolvimento conjunto e integrado não são atributos exclusivos de regimes civis, sejam eles democráticos ou não.

não discriminatórias que imponham restrições com vistas a obter o desarmamento nuclear geral e completo sob estrito controle internacional” (introdução ao acordo).

Posteriormente, em 15 de agosto de 1980, com o intuito de adequar o *Acordo de Cooperação Científica e Tecnológica* a necessidades específicas, são assinados protocolos de ajustes complementares àquele, versando sobre colaboração em pesquisas científicas e tecnológicas e sobre a cooperação nos campos do reflorestamento e do direito florestal, da pesquisa agropecuária e das comunicações. E, de 19 a 23 de agosto do mesmo ano, Jorge Rafael Videla retribui a visita do governante brasileiro; nesta ocasião, ao contrário do anterior encontro entre Lanusse e Médici, em março de 1972, a atitude de cordialidade predomina¹²⁸. Porém, paralelo à lhanza oficial, o presidente argentino é alvo de severas críticas de parte da imprensa, que se prende ao problema dos desaparecidos políticos daquele país, mesmo motivo alegado pela oposição brasileira para justificar seu boicote aos atos protocolares formais¹²⁹. A despeito destes fatos, Videla pronuncia um discurso mais próximo da Guerra Fria que da *détente*, onde acentua a necessidade de ações conjuntas para se “contrapor ao ataque marxista” (ESCUDE; CISNEROS, 2000) e requer o apoio brasileiro na Assembléia Geral da OEA, quando da apresentação do relatório da Comissão de Direitos Humanos sobre a Argentina, o que leva o país a votar contra a condenação de Buenos Aires. No campo das relações econômicas bilaterais, os países prosseguem no caminho cooperativo traçado e assinam o *Acordo para a Criação de um Grupo Misto de Trabalho sobre Fornecimento de Gás Natural*; o *Acordo de Previdência Social*; e o *Acordo para a Criação de uma Comissão "Ad Hoc" sobre Facilitação do Turismo*, além de dois protocolos operacionais na área de energia nuclear, versando sobre informação técnica e cooperação na formação de recursos humanos.

Assim, na nova conjuntura caracterizada pela distensão e pela colaboração, em ambos os encontros presidenciais os governos apregoam o “caráter estrutural e permanente das relações de cooperação entre o Brasil e a Argentina, enfatizando a medida em que tal cooperação exprime interesses nacionais que transcendem quaisquer eventuais contingências políticas” (JAGUARIBE, 1981; 1986). Nessas oportunidades, em que pese o assincronismo da evolução dos processos políticos internos e as divergências ideológicas entre os dois regimes militares

¹²⁸ Naquela ocasião, no banquete oficial em sua homenagem, o presidente argentino, rompendo acerto prévio entre as respectivas diplomacias, introduz trecho não previsto em seu discurso, no qual critica a política brasileira no Rio Paraná – ver capítulo 4.

¹²⁹ Na visita de Videla ao Congresso Nacional só comparecem os parlamentares da situação e dois deputados do PP. A presença do senador Brossard no jantar do Itamaraty é motivo para críticas de seus colegas oposicionistas.

em assuntos como o golpe de Estado na Bolívia¹³⁰ e a política norte-americana para a América Central, são assinados instrumentos de relevante importância para o relacionamento bilateral. Eles representam as consequências visíveis do processo de descompressão de antigas tensões e de emergente confiança mútua, que, a despeito dos testes a que é submetido nos anos seguintes, resulta nas etapas seguintes da integração binacional entre Brasil e Argentina.

5.1.3 *O continuar do entendimento*

Após esses profícuos encontros, que tipificam a reaproximação política ocorrida entre o Brasil e a Argentina após a assinatura do *Acordo Tripartite Itaipu-Corpus*, os países prosseguem com as ações destinadas à ampliação da parceria estratégica e, até o final da administração Figueiredo, em 15 de março de 1985, estabelecem onze novos instrumentos bilaterais¹³¹. Entre estes se destacam o ajuste complementar ao *Acordo de Cooperação Científica e Tecnológica* que é assinado em 20 de outubro de 1983 e trata da colaboração no campo das atividades espaciais; o protocolo de intenções, 31 de janeiro de 1984, para intensificação da cooperação econômica e comercial, que reativa Comissão Especial Brasileiro-Argentina de Coordenação; e o entendimento, por troca de cartas, para o estabelecimento de novos mecanismos de consulta política e econômica, firmado em 14 de maio de 1984.

Paralelo às negociações diplomáticas tradicionais, que resultam nos vários atos bilaterais firmados, indicadores da continuidade do projeto cooperativo, os países investem nas comunicações pessoais entre autoridades de diversas áreas como forma de consolidar, ainda mais, o entendimento. Logo, os contatos entre os ministros das relações exteriores tornam-se mais frequentes, ao mesmo tempo em que a diplomacia presidencial ganha realce. Assim, o governante brasileiro tem outros encontros com mandatários argentinos, além daqueles mantidos com Videla em maio e agosto de 1980. Em 26 de maio de 1981 os presidentes João Figueiredo e Roberto Viola reúnem-se na cidade fronteiriça de Paso de los Libres, em encontro que o chanceler Oscar Camilión define como “essencialmente político” (ESCUDE; CISNEROS, 2000). Apesar das diferentes prioridades entre as delegações – a da Argentina, ao contrário da brasileira, considera que os assuntos de caráter estratégico e geopolítico devem pri-

¹³⁰ Em 18 de julho de 1980, o Gen Luis García Meza, comandante do Exército Boliviano, lidera movimento militar para impedir o Congresso do país de eleger Hernán Siles Suazo, que precisaria ser confirmado no cargo por não ter obtido maioria absoluta na eleição de junho. O apoio da sublevação pela Argentina leva a Bolívia para sua área de influência; posteriormente, com a nova eleição de Suazo, em 1982, aquele país volta a equilibrar sua política externa entre Brasília e Buenos Aires.

¹³¹ Interpretação oposta, da qual discordamos, têm Sônia de Camargo e José María Vásquez Ocampo (1988, p. 132); para os autores após o *Acordo Tripartite Itaipu-Corpus* “outros conflitos, não da mesma gravidade, adia-

mar sobre os econômicos – e da persistência de diferenciados enfoques em temas como a defesa conjunta do Atlântico Sul e o conflito salvadorenho, ao final o comunicado conjunto enfatiza a cooperação bilateral em questões internacionais relevantes, defende a existência de um perfil próprio para a América Latina e declara o Atlântico Sul como área de interesse direto e imediato das nações em desenvolvimento. Porém, a respeito da possível criação de pactos de defesa, o governante brasileiro é enfático ao afirmar que o país não desejava “participar de eixos ou blocos” e que o objetivo do encontro era conseguir um “entendimento sem tensões entre iguais” (ib.)

No mesmo ano, cerca de três meses antes de assumir a Presidência Argentina, o Ten Gen Leopoldo Fortunato Galtieri, então Comandante-em-chefe do Exército, visita o Brasil pelo período de uma semana, quando mantém diversos encontros, na maioria reservados, com autoridades civis e militares. E, passadas a gestão Galtieri e a Guerra das Malvinas, em 12 de janeiro de 1983 os governantes brasileiro e argentino, Reynaldo Bignone, se encontram em Foz do Iguaçu para assistirem juntos ao início das obras da ponte internacional ligando aquela cidade à de Puerto Iguazú¹³². Na ocasião, Figueiredo reafirma o apoio brasileiro às pretensões portenhas sobre as Ilhas Malvinas, mas defende o uso de meios pacíficos para o problema. Posteriormente, com o término do regime militar e a assunção de Raúl Alfonsín, as relações comerciais ganham preponderância sobre os temas políticos, mas as negociações passam a ser conduzidas diretamente pelas respectivas chancelarias (VIZENTINI, 1998, p. 302).

5.2 A COOPERAÇÃO ESTRATÉGICA

Entre o término da Guerra da Cisplatina, em 1828, e a superação das divergências sobre Itaipu e Corpus, em 1979, apesar da proximidade física entre os países, os contatos presidenciais são extremamente escassos, fato que constitui um possível indicador da existência de uma situação de competição não cooperativa de remotas origens. No século e meio que medeia os acontecimentos, além das mútuas visitas de Getúlio Vargas e Agustín Pedro Justo, em 1933 e 1935, apenas os encontros de Manuel Campos Sales e Julio Argentino Roca, em 1898, no Rio de Janeiro, e em 1900, em Buenos Aires; o de Uruguaiana, em 1961, que reúne Jânio Quadros e Arturo Frondizi; e o protagonizado por Emílio Médici e Alejandro Lanusse, em

ram, contudo, por mais algum tempo – até a saída dos militares do governo em ambos os países – a proposta de se procurar pontos efetivos de convergência e de cooperação” [sublinhas nossas].

¹³² Posteriormente denominada de Ponte Tancredo Neves. Ver, a respeito, a nota de rodapé nº 4.

1972¹³³. Desta forma, o novo clima de concórdia vigente na Bacia do Prata e a diplomacia presidencial adotada por Figueiredo, possibilitam a promoção de quatro reuniões em cinco anos e meio¹³⁴, fato que marca uma ruptura clara com o passado recente de desconfianças e disputas.

Nessas circunstâncias, não obstante e a persistência de divergências pontuais em diferentes setores¹³⁵, como as referentes à possível criação da Organização do Tratado do Atlântico Sul (OTAS)¹³⁶ e da ocorrência de problemas concretos localizados¹³⁷, o Brasil e a Argentina intensificam as relações militares bilaterais e prosseguem no caminho da cooperação na área de energia nuclear.

Em decorrência dessa melhoria no inter-relacionamento militar, em fins de junho de 1980 as forças navais argentinas e brasileiras realizam uma operação conjunta, denominada “Fraterno II”¹³⁸. Perante as especulações surgidas na imprensa de que aquela seria o primeiro passo para a constituição da OTAS, as chancelarias são obrigadas a declarar que as manobras estão inseridas no marco tradicional do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), assinado no Rio de Janeiro em 1947, não implicando, portanto, em nenhuma espécie de nova aliança na área de defesa (ESCUDE; CISNEROS, 2000). A partir de então os contatos binacionais entre as forças singulares – exército, marinha e aeronáutica – se intensificam, inclusive através do intercâmbio de oficiais em cursos de comando e estado-maior.

Como consequência desta renovada situação, durante a Guerra das Malvinas, além do explícito apoio diplomático à causa da nação vizinha, Brasília presta à mesma discreta cooperação militar, inclusive através do fornecimento de materiais e de armamentos. E, no pós-

¹³³ Ainda podem ser relatadas as visitas de Costa e Silva a Buenos Aires, em 1967, e de Leopoldo Galtieri a Brasília, em setembro de 1981. Porém, em ambos os casos os generais ainda não haviam sido empossados no cargo de presidente.

¹³⁴ Camargo e Ocampo (1988, p. 136) relatam que um quinto encontro “entre os presidentes Figueiredo e Alfonsín, muitas vezes adiado, [...] foi finalmente realizado em janeiro de 1985, quando o governo Figueiredo se aprontava para deixar a cena”. Tal evento, porém, não é confirmado por nenhuma outra fonte pesquisada, que, no entanto, se reportam à viagem de Tancredo Neves, já eleito presidente, a Buenos Aires naquele período.

¹³⁵ Conforme assinalado por Myiamoto (1990, p. 105), nenhum processo de integração pode ser entendido como “uma identificação perfeita entre as políticas nacionais de vários Estados (até porque isto não existe), mas sim como a existência de determinados interesses convergentes”, pois, os países têm, simultaneamente, opiniões conflitantes e coincidentes.

¹³⁶ Mecanismo de defesa regional proposto por Washington, que deveria contar com a participação do Brasil, da Argentina e da África do Sul.

¹³⁷ Como exemplo, entre muitos outros, pode ser citado o episódio ocorrido em 01 Jun 81, quando o governo argentino retém 150 caminhões brasileiros em Mendoza, na fronteira com o Chile, sob alegação de que transportavam materiais bélicos que poderiam ser usados contra a Argentina em caso de guerra com aquele país. O Itamaraty, contudo, alega que o material transportado era, na verdade, autopeças de reposição e chassis de veículos.

¹³⁸ A operação “Fraterno I” foi realizada em 1977 como consequência da aproximação propiciada pela “diplomacia militar” paralela. Para maiores detalhes ver capítulo 4, item 4.2.1.

guerra, por ocasião do processo de reestruturação militar argentino, cresce a importância do Brasil como provedor de armas para aquele país. Se bem que bastante limitado pela crise econômica do país e de legitimidade enfrentada pelas Forças Armadas Argentinas em função da derrota bélica, elas promovem um reequipamento, o qual é vinculado à diferente cota de poder que cada arma herda da traumática experiência malvinense. Assim, a Força Aérea – das três armas a que teve desempenho mais destacado durante a guerra – compram, em abril de 1983, uma dezena de aviões brasileiros; este fato motiva sérios desgostos na Armada, cujos integrantes temem que a aquisição possa alterar o equilíbrio de poder interforças (ib.).

5.2.1 *Na Guerra das Malvinas, a dúbia posição brasileira*

Por ocasião da Guerra das Malvinas (02 de abril a 14 de junho de 1982) o Brasil adota uma postura de ambígua neutralidade, com a qual, ao mesmo tempo em procura proteger o país de possíveis críticas domésticas e internacionais, presta seu apoio à causa argentina. Assim no discurso diplomático, defende o direito de Buenos Aires à soberania disputada, mas repudia a opção bélica. Nas palavras do chanceler Saraiva Guerreiro,

o Brasil reconhece os direitos da Argentina sobre as Malvinas desde 1883, quando, informado o governo imperial pelo de Buenos Aires da ocupação das ilhas pela Inglaterra pela força, instruiu seu ministro plenipotenciário em Londres a apoiar o protesto que faria o representante argentino [...]. Por outro lado, o Brasil sempre propugnava a solução de conflitos por meios pacíficos, diplomáticos, e fazia votos para que, mesmo na situação presente, prevalecessem negociações políticas (apud VIZENTINI, 1998, p. 299)¹³⁹.

À procura de uma saída negociada para o conflito, a chancelaria brasileira apresenta uma proposta de pacificação imediata ao Conselho de Segurança das Nações Unidas, que é aprovada como Resolução nº 502, e repele as sanções econômicas contra a Argentina adotadas pela Comunidade Econômica Européia e pelos Estados Unidos; adicionalmente, portos nacionais são utilizados para diminuir o impacto das represálias comerciais aos produtos platinos. Conforme aduzido por Carlos Escudé e Andrés Cisneros (2000), três razões justificam a atitude brasileira contrária às medidas: estas afetam os interesses da nação vizinha e constituem grave precedente no conflito Norte-Sul, igualmente prejudicial ao país; são atitudes agressivas adotadas por Estados estranhos ao conflito anglo-argentino; e não encontram fundamento jurídico na Carta da ONU, na Resolução do Conselho de Segurança ou no GATT.

¹³⁹ Este é o argumento utilizado pelo chanceler na manhã de 3 de abril, ao tomar conhecimento da invasão das ilhas. Entretanto, o apoio da corte do Rio de Janeiro à Argentina em 1833 é desmentido pelo historiador José Honório Rodrigues que comprova a equivocada interpretação do Itamaraty em relação aos documentos da época. De acordo com ele, a corte apenas propunha interceder entre os países, como forma de evitar que o Brasil tivesse que tomar partido na questão (apud SPEKTOR, 2002, p. 119).

A par da neutralidade oficial e do posicionamento diplomático de defesa de uma solução pacífica para as desavenças no Atlântico Sul, o Brasil, no campo militar, presta reservada, mas eficaz ajuda às Forças Armadas Argentinas, através da venda de armas a preços simbólicos e da cessão de aviões EMB 111 – incluindo a tripulação da FAB – para patrulhamento do litoral e acompanhamento da esquadra britânica (MONIZ BANDEIRA apud SPEKTOR, 2002, p. 120). No desenrolar dos acontecimentos, no dia 01 de maio de 1982, em seqüência ao afundamento do cruzador *Belgrano*¹⁴⁰, o porta-voz do Itamaraty divulga que o “Brasil não pode deixar de estar em desacordo com o choque armado realizado na manhã de hoje que caracteriza uma violação do primeiro parágrafo da Resolução 502 do Conselho de Segurança da ONU que determina a cessação das hostilidades. [...] O Brasil reitera a necessidade de que as Nações Unidas ajam sem demora no sentido de restabelecer condições para uma solução negociada da questão.” (FOLHA DE SÃO PAULO, edição de 2 de maio de 1982). E, quase no final do conflito, em 03 de junho, caças da FAB interceptam avião Vulcan britânico que penetrara no espaço aéreo brasileiro e obrigam-no a pousar na base aérea do Galeão, no Rio de Janeiro. Este só é devolvido à tripulação depois de desarmado e de obtida a promessa do embaixador do Reino Unido que a aeronave não seria utilizada nas operações de guerra.

Finalmente, com a interrupção dos canais diplomáticos com Londres, o Brasil assume a representação dos interesses argentinos naquele país, fato de capital importância para a densificação do relacionamento entre Brasília e Buenos Aires que perdura durante o governo constitucional de Raúl Alfonsín. Assim, a “diplomacia brasileira negou-se a fazer da Argentina um pária no sistema internacional” e o resultado de todo este processo de desenvolvimento de um sistema de confiança mútua é a “existência de um clima de entendimento que daria vida aos protocolos bilaterais de 1986, os quais inauguram uma inovadora parceria” (SPEKTOR, op. cit.).

5.2.2 *Superando as desconfianças nucleares*

Conforme defendido por Rosendo Fraga, a integração bilateral entre o Brasil e a Argentina se inicia com a assinatura dos acordos de Itaipu, em 1979, e de cooperação nuclear, em 1980. A partir de então, o problema da segurança externa mútua deixa de constituir a maior preocupação dos respectivos países, que iniciam uma profícua política de cooperação. Falando, então, sobre os programas concretos que se configuram na área nuclear e presidente da

¹⁴⁰ Posto a pique pelo submarino britânico *HMS Conqueror* fora da área de operações definida pela própria Grã-bretanha, com a perda de mais de 300 vidas.

NUCLEBRÁS, Paulo Nogueira Batista (1981, p. 65), observa que estes representam um exemplo muito significativo, uma vez que esta é uma área sensível em que havia “muita desconfiança e competição, muita suspeita”, mas onde foi provado que existe um grande “potencial de entendimento e de cooperação” que extrapola os “acordos puramente declaratórios de intenções, muito boas, muito generosas, mas sem nenhuma viabilidade prática”. Dentre os exemplos efetivos desta aproximação, o embaixador cita “o fornecimento do serviço de fabricação, pela NUCLEP, para o vaso do reator de Atucha II, e a compra, pelo Brasil, de serviços de fabricação de tubos de *zircaloy* para elementos combustíveis, que serão utilizados nas usinas nucleoeletricas brasileiras”.

A assinatura do *Acordo de Cooperação para o Desenvolvimento e Aplicação dos Usos Pacíficos da Energia Nuclear*, que viabiliza a permuta desses serviços, é o coroamento de um processo de negociações que, segundo Carlos Escudé e Andrés Cisneros (2000), se inicia com a viagem do presidente da Comissão Nacional de Energia Atômica da Argentina (CNEA), Carlos Castro Madero, ao Brasil em janeiro de 1980. Na ocasião, este torna pública a intenção daquele país em desenvolver uma política nuclear aberta e de integração na América Latina, com o objetivo de reduzir a dependência em relação às nações desenvolvidas e de criar uma tecnologia própria na região. Tal percepção,

num campo altamente sensível e emocional, significam um notável avanço no relacionamento entre os dois países – até há pouco tempo, os setores duros das Forças Armadas argentinas só ligavam o tema energia nuclear ao Brasil quando faziam declarações de que a melhor forma de resolver o problema de Itaipu era jogar uma bomba atômica na região (VEJA, nº 610, de 14 Mai 1980, p. 34) [sublinhas nossas].

Assim, nas palavras do chanceler argentino Carlos Washington Pastor, ditas quando da assinatura do *Acordo Tripartite Itaipu-Corpus*, em 1979, a aproximação entre Brasília e Buenos Aires no terreno da segurança, era uma questão impositiva, pois só “a harmonização dos pontos de vista afastaria o risco de desencontros e conflitos permanentes em um ponto de interesse estratégico vital”. Na mesma ocasião, o discurso de Saraiva Guerreiro assinala que “em um mundo em que se desenham grandes integrações regionais e se caracterizam forças de ação internacionais subordinadoras, parece-nos necessário que nosso subcontinente supere suas dificuldades e limitações conjunturais, bem como suas quizílias familiares”. Em ambos os discursos, o preço das anteriores discórdia e disputa está implícita; para Pastor, aquelas conduzem a conflitos, onde a opção militar – e a decorrente corrida armamentista, inclusive nuclear – está sempre presente. A ênfase do ministro brasileiro na integração regional e na forças internacionais dominantes indica a necessidade de um novo relacionamento nos cenári-

os contíguo e regional, como forma de se contrapor às ações inibidoras das nações desenvolvidas (apud VARGAS, 1997, p. 43), incentivadores de desavenças periféricas, mas ciosas das importâncias estratégica e econômica do desenvolvimento de novas tecnologias – mesmo que para fins pacíficos – e, em consequência, desejosas de assegurarem a estratificação do poder mundial através do controle propiciado pelo Tratado de Não Proliferação Nuclear.

Assim, o projeto de integração entre o Brasil e a Argentina extrapola a simples dimensão econômica de comércio de mercadorias e serviços no campo nuclear para se constituir numa parceria estratégica frente à ordem mundial vigente. Deste modo, apesar dos diferentes caminhos percorridos pelos países no desenvolvimento de seus programas nucleares nacionais, vários setores – dentre os quais, pesquisa básica e aplicada, formação de recursos humanos, segurança de instalações e proteção física de material nuclear – aparecem como potencialmente propícios ao intercâmbio de informações e à realização de empreendimentos conjuntos (ib., p. 44). A viabilização desta parceria é dada pelo acordo de maio de 1980, que também – e este é seu maior mérito – patenteia a nova fase das relações bilaterais e infirma a difundida impressão da existência de uma corrida armamentista regional na área nuclear.

5.3 AS OUTRAS FORMAS DE COOPERAÇÃO

Em reportagem veiculada na semana anterior à viagem presidencial à Argentina, a revista VEJA (nº 610, de 14 Mai 80, p. 32-34), sob sugestivo título “*Todos no mesmo barco*”, informa que, ao som da ladainha de reclamações de setores internos insatisfeitos,

o governo do general Jorge Rafael Videla está preparando a recepção ao presidente João Figueiredo, que, acompanhado de uma constelação de nove ministros, nesta quarta-feira inicia uma viagem de três dias a Buenos Aires. Ao contrário de outras épocas, contudo, desta vez os críticos do Brasil representam a minoria e estão identificados com os setores “duros” do regime.

As inquietações desses bolsões minoritários repousam justamente sobre o aspecto mais importante da visita de Figueiredo: ela marca a superação das graves divergências políticas que existia entre os dois países e vai permitir, a médio prazo, que se tente o estabelecimento entre eles de uma aliança comercial mais efetiva.

Durante a estada, apesar da intolerância desses focos de resistência ao *Acordo Tripartite Itaipu-Corpus*, é firmado o protocolo de colaboração na área nuclear; este fato, como visto, permite a ultrapassagem de antigos e arraigados preconceitos derivados de antagonismos históricos e favorece o nascimento de novas e prometedoras formas de cooperação binacional. Desta forma, decorrente de um processo de aproximação gradual que visa à estabilidade estratégica regional, a construção da parceria tem como prioridade inicial a adoção de ações destinadas a consolidar o clima de confiança mútua que vai se criando entre os países. Esta

opção pelos aspectos político-estratégicos, em lugar daqueles de fundo exclusivamente econômico – que distingue as fases seguintes do processo – torna singular a integração Brasil-Argentina (VAZ, 1999). Tal característica permite a Celso Lafer¹⁴¹ declarar que ao passo que, nas relações *clássicas*, “as questões de segurança, inclusive as nucleares, dependiam do clima político geral, no caso brasileiro-argentino elas constituíam parte significativa da ambigüidade da atmosfera política, tendo colaborado para sua melhoria pela própria autodissolução do problema”. Estas particularidades conduzem os países a uma política de atuação conjunta “no sentido de um afiançamento e reforço mútuo, frente a problemas comuns” (ib.).

5.3.1 No encontro de Buenos Aires, o ideário da integração

E é essa perspectiva de ação solidária em questões de interesse recíproco que direciona os trabalhos do encontro sobre as *"Relações entre Argentina e Brasil na década de 80"*, realizado em Buenos Aires de 27 a 29 de novembro de 1981. Organizado pelo Conselho Argentino para as Relações Internacionais (CARI), pela Fundação Getúlio Vargas e contando com a colaboração do Conselho Empresarial Argentino-Brasileiro, o evento é, antes de tudo, um "fato político significativo com profundo conteúdo acadêmico", conforme observa em editorial a *Revista Brasileira de Política Internacional* no número especial dedicado àquele (1981). Inserido na nova conjuntura regional inaugurada pelo *Acordo Tripartite Itaipu-Corpus* e ampliada pelas visitas presidenciais do ano anterior, a reunião conta com a presença de inúmeros e renomados especialistas de ambos os países, ligados a diferentes correntes do pensamento, e constitui uma inovação no diálogo interestatal com a finalidade de identificar problemas, metas e caminhos comuns ou compartilhados.

Com a agenda direcionada para a análise das relações bilaterais dentro dos contextos político e econômico regional e mundial, seu objetivo principal é diagnosticar as possibilidades cooperativas, atuais (da época) e futuras, em diferentes setores, tendo presente a anterior fase conflitiva e as distintas interpretações nacionais da conjuntura. Durante os debates é enfatizada a visão de longo prazo em diversificadas áreas de possível colaboração, como tecnologia, produção de alimentos, indústria, aeronáutica e nuclear. No campo da cultura os apresentadores acentuam a importância psicossocial dos possíveis valores comuns compartilhados para a elaboração de um entendimento binacional de caráter permanente. Em suma, os trabalhos, coordenados e relatados pelos cientistas políticos Celso Lafer e Felix Peña, estão sempre direcionados ao incremento dos respectivos poderes nacionais dos Estados. Para tanto, a partir

¹⁴¹ Citado por Alcides Costa Vaz na obra referenciada.

das perspectivas argentina e brasileira, são analisadas as relações bilaterais e sugeridas linhas de ação futuras para a intensificação da nova dimensão cooperativa. Pois, nas palavras do embaixador Carlos Manuel Muñiz, ditas por ocasião da abertura do encontro, a amizade entre os países ultrapassa o âmbito restrito; assim, a colaboração mútua fortalece a paz regional, contribui para o desenvolvimento da América e constitui poderosa força para as nações terem voz e capacidade de negociação perante as grandes potências.

Porquanto a vinculação harmônica e efetiva entre o Brasil e a Argentina tem alcances que vão além do que correspondem a uma simples relação bilateral, os participantes constatarem a necessidade de unificar esforços para impulsionar o progresso dos Estados e, ao mesmo tempo, fortalecer suas respectivas capacidades negociadoras. Esta conveniência de ação unificada está presente em praticamente todas as exposições; para os palestrantes, suplantada a idéia da hipótese de conflito permanente, a alternativa contrária – de ação isolada – conduz à dilapidação dos sempre escassos recursos disponíveis. Deste modo, tendo em mente que, a despeito das pressões exercidas por uma “verdadeira oligarquia internacional”, o “*desenvolvimento agora é integração*” e só a concretização desta tornará possível organizar um “imenso centro de poder econômico, comercial, industrial e de serviços sem prejudicar a capacidade própria de cada um no fortalecimento de seu poder econômico próprio” (ORTIZ, 1981, p. 12) [itálicos do autor]. A busca de caminhos para tal é, portanto, o fator norteador do encontro de Buenos Aires e de outros semelhantes que, consentâneos com a política de aproximação bilateral existente, são realizados antes e depois daquele¹⁴².

5.3.2 A cooperação econômica

De acordo com a maioria das opiniões manifestadas no evento relatado, as relações entre o Brasil e a Argentina devem ser pensadas em termos de uma convergência objetiva de interesses comuns ou compartilhados. Para tal, os presentes àquele defendem a adoção de políticas destinadas a consolidar a cultura; realizar a exploração dos respectivos potenciais econômicos dentro de critérios nacionais; e intensificar o comércio bilateral (VILLEGAS, 1981, p. 94). Em consequência, no clima de paz vigente, o intercâmbio binacional, que sempre foi importante, aumenta substancialmente e alcança, em 1980, cifra superior a um bilhão e oitocentos milhões de dólares, valor significativo nas relações de trocas efetuadas entre países

¹⁴² Entre os quais se destaca o Seminário “Relações Brasil-Argentina” efetivado em abril de 1981 em Brasília, sob os auspícios da Universidade de Brasília e do Conselho Brasileiro de Relações Internacionais.

latino-americanos, e que corresponde a um aumento percentual de 19,3% em relação ao ano anterior – ver tabela 3 na página seguinte.

Como observado por Felix Peña (1981, p. 145), o notável desta situação é que o incremento comercial ocorre independente das dificuldades advindas da conjuntura econômica e da aplicação de sanções tarifárias às vendas brasileiras para a Argentina¹⁴³. Na mesma tabela, a análise dos dados relativos ao comércio bilateral entre os países, permite verificar que aquele, a partir de valores relativamente modestos no início dos anos 70, e com exceção de 1975, cresce gradualmente até 1980, quando atinge seu ponto máximo, para, então, começar a retrair¹⁴⁴. E, mesmo o crescimento verificado em 1986, em seqüência à assinatura da *Declaração de Iguazu*, não é suficiente para elevar o volume do comércio ao patamar alcançado em 1980, no gozijo do *Acordo Tripartite Itaipu-Corpus* e impulsionado pelos resultados da viagem do presidente Figueiredo a Buenos Aires.

Importante de se notar é que, independente dos problemas econômicos experimentados pelos países e das dificuldades de toda ordem decorrentes da problemática evolução da situação política da Argentina, a partir de 1979, as trocas mútuas nunca retroagem a valores inferiores à sugestiva marca de US\$ 1 bilhão. Este fato é um indicador seguro de que, não obstante as inúmeras opiniões em contrário já mencionadas, a primeira etapa do processo de integração bilateral caminha em frente, e caminha bem.

Tabela 3
Comércio bilateral Brasil-Argentina

| Ano | Importações | Exportações | Saldo | Intercâmbio bilateral | | |
|------|-------------|-------------|-------|-----------------------|----------|------------|
| | | | | Total | Variação | |
| | | | | | Absoluta | Percentual |
| 1976 | 422 | 371 | - 51 | 793 | xx | x |
| 1977 | 465 | 373 | - 92 | 838 | 45 | 5,7 |
| 1978 | 577 | 340 | - 237 | 917 | 79 | 9,4 |
| 1979 | 886 | 654 | - 232 | 1.540 | 623 | 67,9 |
| 1980 | 765 | 1.072 | 307 | 1.837 | 297 | 19,3 |
| 1981 | 595 | 893 | 298 | 1.488 | - 349 | - 19,0 |
| 1982 | 568 | 688 | 120 | 1.256 | - 232 | - 15,6 |

¹⁴³ Em conseqüência da política brasileira de incentivo às exportações e de estabelecimento de cotas para importação de frutas frescas, a Argentina aplica uma sobretaxa de 20% aos produtos provenientes do Brasil. A medida é revogada dois meses depois, quando o Brasil se compromete a reduzir o Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) nas operações de câmbio para importações de países da ALADI (Associação Latino-americana de Integração), da qual a Argentina era o principal sócio (MONIZ BANDEIRA, 1987, p. 68).

¹⁴⁴ Em 1970 o volume do comércio Brasil-Argentina é de US\$ 324,5 milhões; em 1971, de US\$ 303,6 milhões; em 1972, de US\$ 361,7 milhões. Em 1973, no auge da crise bilateral, o intercâmbio evolui para US\$ 514,7 milhões; em 1974, para US\$ 637,5; e, em 1975, cai para US\$ 572,4 milhões, voltando a crescer no ano seguinte (CHACEL, 1981, p. 76). Os dados relativos aos demais anos constam da tabela 3.

| | | | | | | |
|------|-------|-------|-------|---------|---------|--------|
| 1983 | 358,3 | 666,8 | 308,5 | 1.025,1 | - 230,9 | - 18,3 |
| 1984 | 478,2 | 831,2 | 353,0 | 1.309,4 | 284,3 | 27,7 |
| 1985 | 496,3 | 611,6 | 115,3 | 1.107,9 | - 201,5 | -15,4 |
| 1986 | 698,1 | 691,3 | - 6,8 | 1.389,4 | 281,5 | 25,4 |
| 1987 | 539,3 | 819,3 | 280,0 | 1.358,6 | - 30,8 | - 2,2 |

Observações:

1. O saldo se refere ao intercâmbio brasileiro, ou seja, ao comércio do Brasil para a Argentina.
2. Os dados relativos aos anos de 1983 a 1987 são originários de Heymann e Navajas (1994), e Chudnovsky e Porta (1995), tendo sido transcritos por Escudé e Cisneros (2000), de onde foram copiados.
3. Os autores apresentam os valores na direção oposta, isto é, no sentido da Argentina para o Brasil.
4. Os dados relativos às importações e exportações dos anos de 1976 a 1982 são originários da tabela 4, apresentada na próxima página.
5. As diferenças verificadas entre as tabelas 3 e 4 para os anos de 1983 a 1987 são decorrentes de aproximações realizadas pelos autores.
6. Devido a alguns equívocos detectados nos somatórios originais, todos os cálculos foram refeitos.
7. Valores em US\$ milhões.

Na tabela 4, da próxima página, que mostra a evolução do comércio bilateral da Argentina com seus principais sócios comerciais no período, é possível constatar que, até 1978, o Brasil é o terceiro fornecedor mundial daquele país, superado apenas pelos Estados Unidos e pela República Federal da Alemanha. A partir do ano seguinte – de assinatura do *Acordo Tripartite Itaipu-Corpus* – os produtos brasileiros passam a ocupar a segunda posição na pauta das importações argentinas, posição que mantêm pelo restante da primeira fase do processo de integração. No volume total do comércio – importações mais exportações – o intercâmbio bilateral Brasil-Argentina se posiciona sempre em segundo lugar, perdendo apenas para o comércio existente entre Buenos Aires e a potência hegemônica.

Tabela 4

Evolução do intercâmbio bilateral da Argentina

| ANO | Importações | | | Exportações | | | Saldo | | | Volume/comércio | | |
|------|-------------|-------|-----|-------------|-------|-----|--------|--------|-------|-----------------|-------|-------|
| | Brasil | EUA | RFA | Brasil | EUA | RFA | Brasil | EUA | RFA | Brasil | EUA | RFA |
| 1976 | 371 | 537 | 341 | 422 | 270 | 205 | 51 | - 267 | - 136 | 793 | 807 | 546 |
| 1977 | 373 | 772 | 428 | 465 | 383 | 297 | 92 | - 389 | - 131 | 838 | 1.155 | 725 |
| 1978 | 340 | 704 | 453 | 577 | 537 | 410 | 237 | - 167 | - 43 | 917 | 1.241 | 863 |
| 1979 | 654 | 1.409 | 618 | 886 | 569 | 435 | 231 | - 840 | - 183 | 1.540 | 1.978 | 1.053 |
| 1980 | 1.072 | 2.363 | 985 | 765 | 696 | 407 | - 307 | - 1667 | - 578 | 1.837 | 3.059 | 1.392 |
| 1981 | 893 | 2.073 | 905 | 595 | 843 | 355 | - 298 | - 1230 | - 550 | 1.488 | 2.916 | 1.260 |
| 1982 | 688 | 1.160 | 479 | 568 | 1.008 | 336 | - 120 | - 153 | - 143 | 1.256 | 2.168 | 815 |
| 1983 | 667 | 973 | 475 | 358 | 755 | 249 | - 309 | - 218 | - 226 | 1.025 | 1.728 | 724 |

Observações:

1. Valores em US\$ milhões.

2. A coluna “Volume/comércio” é de nossa responsabilidade, tendo sido calculada a partir dos demais dados apresentados pelos autores.

Fonte: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos da Argentina (1989), conforme transcrito por Escudé e Cisneros (2000).

Assim, impulsionadas pelo setor privado a partir do Encontro de Cooperação Econômica realizado em Buenos Aires paralelamente à visita de Figueiredo, as trocas de mercadorias e serviços entre os países crescem. Entretanto, apesar do expressivo volume negociado, depois de 1980 a permuta se torna deficitária para este país. Segundo a interpretação de Carlos Escudé e Andrés Cisneros (2000), o fato decorre das diferentes estratégias econômicas adotadas em meados da década de 70. Enquanto a política brasileira continua com o modelo de substituição de importações e de estímulo às exportações, o governo argentino adota um programa de abertura das importações e de sobrevalorização cambial. Esta divergência origina uma mudança na estrutura das exportações brasileiras, onde os bens industrializados adquirindo maior peso, ao passo que as vendas argentinas mantêm seu perfil tradicional, centrado nos produtos primários e manufaturas de origem agropecuária.

Apesar desta composição diferenciada das respectivas pautas de exportação, que conduz à posição deficitária observada, e dos inevitáveis problemas pontuais que ocorrem no decurso dos anos, o certo é que, a começar da assinatura do *Acordo Tripartite Itaipu-Corpus* e da política de aproximação adotada pelos Estados, o intercâmbio bilateral adquire um volume que permite ao Brasil ocupar posição de destaque como parceiro comercial da Argentina.

CONCLUSÃO

Na declaração conjunta Brasil-Argentina divulgada ao término da visita oficial do presidente Jorge Rafael Videla ao nosso país, de 19 a 23 de agosto de 1980, os dois Chefes de Estado congratulam-se pelo excelente estado das relações de fraterna amizade, entrosamento e colaboração entre os países e manifestam especial “satisfação pelo desenvolvimento da cooperação bilateral no campo nuclear, inclusive pelos documentos e entendimentos alcançados entre a NUCLEBRÁS e a CNEA em matéria de arrendamento de urânio” e de intercâmbio de serviços¹⁴⁵. Independente da retórica diplomática, os termos do documento permitem inferir o limiar de uma nova etapa de concórdia no relacionamento entre Brasília e Buenos Aires, na qual, como prognosticado por Hélio Jaguaribe, a solução dos conflitos ainda latentes possa ser alcançada pela via diplomática, em benefício de todas as partes e não mais pelas armas como no passado. A nução quanto à conjugação de esforços na área sensível e emotiva da energia nuclear denota indicador seguro da superação de antigas desconfianças e desinteligências.

Esse clima de concórdia é propiciado pela assinatura do *Acordo Tripartite Itaipu-Corpus* em 1979, que coloca ponto final na demorada disputa envolvendo o aproveitamento do Rio Paraná e constitui verdadeiro precedente tanto na forma quanto no conteúdo, uma vez que o direito internacional não é abundante em matéria de recursos hídricos compartilhados. Nele, de forma implícita, são resolvidas as diferenças de interpretação quanto aos princípios gerais da *consulta prévia* e do *prejuízo sensível*, ao se estabelecer o intercâmbio de informações técnicas; o critério de enchimento dos reservatórios; a garantia da navegabilidade a jusante; e a necessidade de negociações tripartites prévias para a introdução de eventuais modificações em quaisquer dos três pontos fundamentais. A questão das duas turbinas de reserva de Itaipu é postergada e sua solução condicionada a fatores incertos naquele momento: condições de funcionamento de Itaipu; efetividade da construção de Corpus; e possibilidade de garantia da navegabilidade no curso médio e inferior do rio¹⁴⁶. Com o fim

navegabilidade no curso médio e inferior do rio¹⁴⁶. Com o fim das divergências inicia-se uma nova fase nas relações entre Brasil e Argentina e, em ambiente de pleno apaziguamento, a Usina Hidroelétrica de Itaipu entra em operação em 1984.

A convivência sintônica e a convergência de interesses em campos estratégicos como da tecnologia nuclear ou da interligação dos sistemas elétricos nacionais são possibilitadas pela solução pacífica afinal encontrada para um contencioso que se prolonga por mais de uma década e que é caracterizado por momentos de melhoria e de retrocesso nas relações bilaterais. Perpassando três diferentes regimes argentinos – *Revolução Argentina*, triênio peronista e o do *Processo de Reorganização Nacional* – e todos os governos militares brasileiros, o desentendimento tem motivações próximas e longínquas e sua evolução é condicionada pela dinâmica interna enfrentada pelas sucessivas administrações e pela dissimetria de poderes no contexto regional. As causas remotas – ou primárias – da rivalidade brasileiro-argentina podem ser encontradas na secular disputa geopolítica que os impérios português e espanhol mantêm na Bacia do Prata – a qual, após o processo de independência, subsiste entre os países do contexto regional – e que deram origem, entre outras, às Guerras da Cisplatina (1825-1828), da Tríplice Aliança (1864-1870) e do Chaco (1932-1935). Apesar deste último conflito, aparentemente, encerrar com as disputas com objetivos territoriais, outros choques de interesse perduram ao longo das fronteiras-vivas que definem os Estados da área¹⁴⁷. Nestes sobressaem os diferendos resultantes do aproveitamento dos recursos propiciados pelos grandes rios da região – Paraná, Paraguai e Uruguai – pelos quais navios provenientes de portos paraguaios, argentinos e uruguaios demandam o Oceano Atlântico. Aos antagonismos advindos da sua utilização como vias naturais de circulação soma-se, a partir de meados do século passado, aqueles decorrentes da exploração de seu potencial com finalidades hidrelétricas.

Nesse cenário de interesses competitivos, o regime militar brasileiro tem um projeto próprio que prevê um novo modelo de desenvolvimento e uma nova inserção internacional do país. Entretanto, mercê da reconhecida carência nacional em termos de produção petrolífera, a viabilização daquele requer a busca de novas fontes de energia e a conseqüente priorização do setor energético dentre as áreas atendidas pelas políticas públicas estatais. Deste modo, os

¹⁴⁵ Fabricação pela CNEA de tubos de elementos combustíveis para reatores de potência brasileiros e fornecimento de componentes pesados para a usina *Atucha II* pela NUCLEP – ver capítulo 5 e Anexo F.

¹⁴⁶ As duas novas unidades geradoras, cujas obras de instalação e fabricação começaram no primeiro semestre de 2001, permitem o funcionamento simultâneo de dezoito turbinas e a existência de duas em reserva.

¹⁴⁷ De acordo com Everardo Backheuser (1982) uma fronteira-viva é, em síntese, uma zona de fricção, onde surgem ou se agravam conflitos internacionais, que podem ensejar demonstrações de força militar. Neste sentido, na segunda metade do século XX a região da Bacia do Prata vivenciou os episódios de Porto Coronel Renato, entre Brasil e Paraguai, solucionado com a assinatura da *Ata das Cataratas* (ver Apêndice) e de Itaipu-Corpus.

consecutivos governos enfatizam o aproveitamento do enorme potencial existente nas bacias hidrográficas do país, notadamente a do Paraná, que, além de próxima aos grandes centros consumidores do sudeste e do sul, é essencialmente planáltica, fato que facilita múltiplos aproveitamentos. Dentre estes, pelo lugar de destaque que ocupam no desenrolar da crise entre Brasil e Argentina, destacam-se os de Jupiá, de Ilha Solteira e de Itaipu. O enchimento do reservatório do primeiro, entre novembro de 1968 e janeiro de 1969, é realizado sem maiores percalços e origina o *modus operandi* conhecido como “*prática de Jupiá*”. Posteriormente, a inobservância do mesmo princípio quando dos processos de cheia e drenagem da barragem de Ilha Solteira incitam a crise bilateral e, como visto no capítulo quarto, o fato inicial serve de pretexto para a denúncia do *Acordo de Nova Iorque* por parte do regime peronista.

Por sua vez, a decisão de construir Itaipu à revelia da Argentina traz a este país três séries de preocupações: geopolítica, econômica e de segurança. No primeiro caso, há o temor de que o empreendimento bilateral brasileiro-paraguaio, por suas conseqüências políticas e econômicas, altere o equilíbrio regional, que, até o início do regime militar brasileiro, encontra-se sob a hegemonia de Buenos Aires. Na área específica da economia, as inquietações relacionam-se às possibilidades de redução da descarga fluvial do Rio Paraná, com conseqüente prejuízo para a navegação de jusante, e de comprometimento dos projetos de Corpus e Yaciretá–Apipé, previstos para serem realizados em conjunto com o Paraguai. Finalmente, no âmbito da segurança, o receio de que a barragem possa se constituir numa espécie de “bomba hídrica” passível de ser usada contra o país. Em conseqüência, todos os governos dos diferentes regimes argentinos intentam sobrestar a obra, enquanto o Brasil tira partido do fator tempo e encaminha a questão até o ponto de sua irreversibilidade.

Assim, a disputa entre os Estados por uma presumida supremacia regional é estimulada por um fato concreto, que analistas e imprensa argentinos interpretam como integrante de um processo de expansão da hegemonia brasileira na América do Sul. Deste modo, na decorrente contenda as acusações contra a “política expansionista e subimperialista” de Brasília se multiplicam naqueles ambientes e originam inflamados discursos apontando a “ameaça real” de Itaipu, que impõe “neutralizar com urgência e energia”. Por conseqüência, a rivalidade é gradativamente incrementada e a possibilidade de ocorrência de um conflito armado torna-se patente para ambos os lados. Em tal conjuntura, há uma incontestável preponderância brasileira, que se acentua a partir do início da década de 70, inclusive no plano militar. Aqui, a propaganda superioridade argentina no campo nuclear é mais retórica que real, uma vez que, no período da crise, o avanço relativo em termos de desenvolvimento na área não se traduz em mu-

dança no *status quo* regional de poderes. Baseado nesta condição, o Brasil prossegue com a política de *factos consumados*, enquanto promove variadas demonstrações de força e de poderio com intuítos dissuasórios.

Além dessa superioridade militar, a opção brasileira é facilitada pela estabilidade interna; ação governamental coordenada; privilegiada posição de país ribeirinho de montante no Rio Paraná; relativo sucesso do modelo de desenvolvimento adotado; e por sua crescente influência política e econômica na área. Enquanto isto a Argentina convive com continuadas crises institucionais; ausência de um projeto estratégico para a Bacia do Prata; carência de “interlocutores válidos”; indefinição ou atraso dos projetos de aproveitamento energético de Corpus e Yaciretá–Apipé; estagflação econômica; e conseqüente diminuição de seu poder relativo na região. Frente a esse cenário, há um incontestado constrangimento de alternativas que leva o país a apelar para critérios jurídicos e, como forma de sustentar sua posição, apresentar as demandas aos foros multilaterais, especialmente durante o regime peronista.

Apesar das vitórias alcançadas em algumas daquelas instâncias, a política seguida por Buenos Aires não atinge seu objetivo maior de condicionar os empreendimentos brasileiros a montante do Rio Paraná a um mecanismo de *consultas prévias*. Assim, as tensões originadas pelo conflito são agravadas e, quando as Forças Armadas Argentinas reassumem o poder em 1976, ao novo governo restam poucas linhas de ação para enfrentar a conjuntura adversa, que Juan Enrique Guglielmelli resume como aceitar os fatos vigentes, confrontar ou negociar com o Brasil. A decisão pela última possibilidade conduz à retomada do diálogo, mas não à imediata melhoria no relacionamento bilateral, que, durante a administração de Ernesto Geisel, ainda é abalado por duas crises de vulto. A de julho de 1977, decorrente do fechamento do túnel Las Cuevas – Caracoles e que é ultrapassada pelo recurso à “diplomacia militar” paralela, e a originada na decisão brasileiro-paraguaia de aumentar o número de turbinas de Itaipu, que redundou na interrupção das negociações tripartites visando à coordenação hidráulica dos projetos de Itaipu e de Corpus.

Com a posse de João Batista Figueiredo, a nova administração brasileira, pressionada pela adversidade das conjunturas econômicas interna e externa, estabelece como prioridades da agenda internacional a solução do impasse no Rio Paraná e o fortalecimento dos laços com a Argentina. Deste modo, os entendimentos entre os países são retomados e, em conseqüência, o *Acordo Tripartite Itaipu-Corpus* é assinado em 19 de outubro de 1979. Não obstante as críticas e oposições internas feitas ao mesmo tanto do lado brasileiro, quanto e principalmente argentino, é indubitável que o equacionamento das divergências encerra com um período de

tensões e possibilita o surgimento de outra postura nas relações bilaterais. Mais do que o fim de uma polêmica específica, o pacto representa o marco simbólico de um novo liame de aproximação entre Brasília e Buenos Aires. A partir de então, em que pese a perseverança de divergências pontuais – principalmente as adstritas ao campo da economia – o relacionamento Brasil-Argentina evolui de um cenário de conflito, onde a ameaça de confronto armado está sempre presente, para um quadro de competição não-antagônica.

Esses fatos evidenciam que a existência de regimes militares fundamentados nos conceitos de segurança e de interesses nacionais não constitui obstáculo para o desenvolvimento de boas relações externas. Pelo contrário, no caso específico, os governos castrenses criam as condições necessárias e suficientes para que o problema da defesa recíproca deixe de ser considerado prioritário por ambos os Estados. Sinalizando esta nova percepção, unidades militares são deslocadas das antigas áreas de tensão das fronteiras comuns para outras regiões nas quais as hipóteses de conflito tornam-se preponderantes. E, de uma possível disputa hegemônica com reflexos armamentistas, os países avançam no sentido de uma política de cooperação estratégica, inclusive no campo nuclear.

Dentro dessa nova perspectiva, o intercâmbio econômico bilateral relativo ao ano imediatamente anterior aumenta em cerca de sessenta e oito por cento em 1979 e de vinte por cento em 1980, quando atinge a expressiva quantia de US\$ 1.837 milhões. Apesar desta cifra não tornar a ser alcançada durante o restante primeira fase do processo de integração, os valores se conservam sempre em patamares superiores a US\$ 1 bilhão, o que posiciona o volume de trocas entre Brasil e Argentina em segundo lugar na balança comercial deste país, perdendo somente para as mantidas com os Estados Unidos. Entretanto, mais importante que a própria parceria, é o fato de que da pauta de exportações brasileiras constam materiais de emprego militar como aeronaves, armas e munições. Tal aspecto, de per si, representa uma nítida transformação do antigo sentimento de desconfiança recíproca e denota que as relações interestatais evoluem para uma fase de entendimento e colaboração dantes inexistente.

Essa mudança de visão permite que os países inaugurem um novo ciclo no relacionamento mútuo, que o embaixador Oscar Camilión define como presidido pelo signo da racionalidade e da análise objetiva de seus respectivos interesses. Neste, a anterior dimensão colidente, baseada na hipótese de conflito permanente e inevitável, é substituída por uma perspectiva cooperativa destinada à busca de soluções conjuntas para problemas comuns. Assim sendo, a partir do *Acordo Tripartite Itaipu-Corpus* – e, principalmente, das visitas presidenciais decorrentes – as relações bilaterais experimentam o que Felix Peña denomina de “salto

conceitual”. Em conseqüência, aquelas passam a se inserir em marco mais amplo, no qual uma leitura compartilhada da conjuntura internacional permite a identificação de pontos de convergência dentro de uma projeção de longo prazo, o que possibilita a adoção de políticas conjugadas para a consecução dos respectivos Objetivos Nacionais.

A despeito de, ainda hoje, persistirem desconfianças psicossociais derivadas de antigas percepções estereotipadas, estas não se transformam em discursos apoloéticos de incentivo ao dissídio. Pelo contrário, a partir daqueles momentos emblemáticos, em ambos os países os principais veículos de comunicação se põem a proclamar as virtudes da aproximação e da colaboração; em decorrência, setores da sociedade cada vez mais amplos começam a se interessar tanto pelas oportunidades de intercâmbio em diferentes áreas, como pelos problemas e razões do vizinho. Este último aspecto torna-se patente por ocasião da Guerra das Malvinas, quando, em várias cidades do Brasil, elementos civis procuram as representações diplomáticas argentinas apresentando-se como voluntários para lutar contra o “imperialismo britânico”, qualificado de “inimigo comum”.

Mesmo em presença destas manifestações – e como não poderia deixar de ser, em se tratando de relações interestatais – é no plano oficial que ocorrem as mudanças de comportamento mais significativas. Neste, além da nítida evolução do discurso oficial, que passa a enfatizar a “atmosfera de grande cordialidade” vigente em conversações sobre temas bilaterais (Declaração conjunta Brasil-Argentina, de 23 de agosto de 1980), sobressaem os quatro encontros presidenciais protagonizados por Figueiredo mercê da conjuntura propícia e que abrem novas possibilidades para a resolução de eventuais dissensões. A importância destes é realçada pelos instrumentos assinados nas ocasiões e mesmo posteriormente, os quais contemplam várias áreas de interesse imediato e futuro. Não obstante alguns acordos não tenham, por motivos diversificados, logrado o êxito pretendido, o fato não diminui os significados políticos de suas negociação e assinatura, que exprimem a convergência de interesses então existente. Finalmente, não podem ser esquecidos o apoio às pretensões da Argentina sobre as Ilhas Malvinas prestado pelo Brasil e a escolha deste país para representar os interesses daquela nação em Londres.

Destarte, diante de tudo quanto foi mencionado ao longo do presente trabalho, resta a conclusão unívoca e inequívoca: o *Acordo Tripartite Itaipu-Corpus* é um marco simbólico nas relações bilaterais Brasil-Argentina. Ele assinala o início do processo de integração regional, que tem seqüência em novembro de 1985 com o encontro de Iguazu, e representa nítido *ponto*

de inflexão entre a disputa geopolítica e a política de cooperação na Bacia do Prata, atingido não obstante os países da área estarem governados por regimes militares.

REFERÊNCIAS

ALMANAQUE ABRIL. São Paulo: Abril, edições 1979 a 1981.

ARON, Raymond. *Paz e guerra entre as nações*. Brasília: UnB, IPRI; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002.

BACKHEUSER, Everardo. *Curso de Geopolítica Geral e do Brasil*. Rio de Janeiro: BIBLI-EX, 1982.

BARBOZA, Mário Gibson Alves. *O Brasil no mundo e na região, na década de 80*. Revista Brasileira de Política Internacional, Brasília, n. 93-96, p. 14-19, 1981.

BATISTA, Paulo Nogueira. *Programas concretos de cooperação*. Revista Brasileira de Política Internacional, Brasília, n. 93-96, p. 62-65, 1981.

BETIOL, Laércio. *Itaipu: modelo avançado de cooperação internacional na Bacia do Prata*. Rio de Janeiro: FGV, 1983.

BOBBIO, Norberto. et al. *Dicionário de política*. 7. ed. Brasília: Ed. UnB, 1995.

BONAVIDES, Paulo; AMARAL, Roberto. *Textos políticos da História do Brasil*. 3. ed. v. VIII, Brasília: Senado Federal, 2002.

BROSSARD, Paulo. *Itaipu*. Brasília: Senado Federal, 1976.

CAMARGO. Sônia de. Política interna e relações internacionais na Bacia do Prata. In: SEITENFUS, Ricardo Antônio Silva (Org) *Bacia do Prata: desenvolvimento e relações internacionais*. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 1987.

CAMARGO. Sônia de; OCAMPO, José Maria Vásquez. *Autoritarismo e democracia na Argentina e Brasil: uma década de política exterior, 1973-1984*. São Paulo: Convívio, 1988.

CAPELATO, Maria Helena. *O “gigante brasileiro” na América Latina: ser ou não ser latino-americano*. In: MOTA, Carlos Guilherme. *Viagem incompleta. A experiência brasileira (1500-2000). A grande transição*. São Paulo: SENAC. 2000.

- CARELLA, Alfredo. *La nueva función de las fuerzas armadas en la democracia*. Revista Cruz del Sur, Buenos Aires, n. 7, p. 36-41, Dez 1985.
- CARVALHO, Delgado de. *Historia Diplomática do Brasil*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1959.
- CASTRO, Marcus Faro de. *De Westphalia a Seattle: A Teoria das Relações Internacionais em transição*. Cadernos do REL, Brasília, n. 20, 2º semestre 2001.
- CASTRO, Thales. *Hegemonia estratificada: uma análise do poder mundial à luz da gestão política*. Disponível em < <http://www.focca.com.br/scientiauna040.htm>> Acesso em 15 Ago 2003.
- CAUBET, Christian G. *Princípios de Direito Fluvial na Bacia do Prata*. Revista de Informação Legislativa, Brasília, n. 90, Abr-Jun 1986.
- CHACEL, Julian M. *A produção agropecuária como área de cooperação entre Argentina e Brasil*. Revista Brasileira de Política Internacional, Brasília, n. 93-96, p. 71-82, 1981.
- CHIPMAN, John. A América Latina e os novos desafios da ordem internacional: a política do alinhamento banal. In: MOISÉS, José Álvaro (org). *O Futuro do Brasil : a América Latina e o fim da Guerra Fria*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- CHO, Hanseung. *Power Distribution and Dyadic Dispute 1816-1985: Preponderant Power as Prestige of Nondecision*. Columbia, 2001. Disponível em <<http://www.missouri.edu/~polswww/papers/pp011108.pdf>> Acesso em 15 Ago 2003.
- CLINE, Ray. *World power assessment: a calculus of strategic drift*. Boulder: Westview Press, 1977.
- CÓRDOBA, Alfredo. *La misión de las fuerzas armadas*. Revista Cruz del Sur. Buenos Aires, n. 7, p. 42-47, Dez 1985.
- CORREA, Manoel Pio. *Brasil e Argentina: La construcción de un mundo libre*. Revista Brasileira de Política Internacional, Brasília, n. 93-96, p. 43-46, 1981.
- COURA, Fernanda Freitas. *O Espelho das Águas: a Imprensa Brasileira e a Controvérsia do Brasil com a Argentina acerca de Itaipu (Jornal do Brasil e O Estado de São Paulo - 1969 a 1979)*. Brasília: UnB, 2001. Dissertação (Mestrado em História).
- COUTO E SILVA, Golbery do. *Conjuntura Política Nacional: o Poder Executivo & Geopolítica do Brasil*. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1981.

- DANESE, Sérgio. *Diplomacia presidencial*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1999.
- DEUTSCH, Karl Wolfgang. *Análise das relações internacionais*. 2. ed. Brasília: Ed. UnB, 1982.
- DOWNS, Anthony. *Uma teoria econômica da democracia*. São Paulo: Ed. USP, 1999.
- ELSTER, Jon. *Marxismo, funcionalismo e teoria dos jogos*. Lua Nova, São Paulo, n. 17, p. 163-204, Jun 1989.
- ENCICLOPÉDIA BARSA. CD, v. 1.11. Rio de Janeiro: Encyclopaedia Britannica do Brasil Publicações Ltda., 2000.
- ESCUDE, Carlos. *La muerte de la política exterior: el callejón sin salida de un estado parasitario*. s.d. Disponível em <<http://www.atlas.org.ar/Archivos/pp21.pdf>>
- ESCUDE, Carlos; CISNEROS, Andrés. *Historia de las Relaciones Exteriores Argentinas*. Buenos Aires: CEPE/CARI, 2000. Disponível em <<http://www.argentina-rree.com>> Acesso em 15 Jan 2004.
- ESG - Escola Superior de Guerra. *Manual Básico*. Rio de Janeiro: ESG, 1992.
- FAERMAN, Marcos. *O ocaso das fronteiras*. Revista Problemas Brasileiros, São Paulo, n. 328, Jul-Ago 1998.
- FAJARDO, Luana Soares de Souza. *Narrando a Nação Portuguesa*. Porto Alegre: PUC-RS, 1998. Tese de Doutorado em Teoria da Literatura. Instituto de Letras e Artes, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, 1998.
- FRAGA, Rosendo. *A experiência histórica no Brasil e na Argentina de 1966 a 1983: começo da convergência*. Brasília: RelNet - Rede Brasileira de Relações Internacionais, 1999. Disponível em <<http://www.mre.gov.br/ipri/papers/argentina/artigo18.doc>> Acesso em 5 Jan 2003.
- FRIEDE, Reis. *O Estado como realidade político-jurídica*. A Defesa Nacional, Rio de Janeiro, n. 790, p. 103-112, 2º Quadr. 2001.
- FURASTÉ, Pedro Augusto. *Normas técnicas para o trabalho científico*. 11. ed. Porto Alegre: s.n., 2002.
- GONÇALVES, Williams da Silva. *Relações internacionais*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2002.
- GONÇALVES, Williams da Silva; MIYAMOTO, Shiguenoli. *Os militares na política externa brasileira: 1964-1984*. Estudos Históricos, Rio de Janeiro, v. 6, n. 12, 1993, p. 211-246.

GONZÁLEZ, Mónica Salomón. *La teoría de las Relaciones Internacionales en los albores del siglo XXI: diálogo, disidencia, aproximaciones*. Revista Cidob D'Afers Internacionals, Barcelona, n. 56, Dez 2001 – Jan 2002.

GUGLIALMELLI, Juan Enrique. *Argentina-Brasil: enfrentamiento o alianza para la liberación*. Estrategia, Buenos Aires, n. 36, p. 1-29, Set – Out 1975.

HABERMAS, Jürgen. *A inclusão do outro: estudos de teoria política*. São Paulo: Loyola, 2002.

HALLIDAY, Fred. *Repensando as relações internacionais*. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 1999.

HIRST, Mônica. *História da Diplomacia Brasileira*. Disponível em:
<http://www.mre.gov.br/acs/diplomacia/portg/h_diplom/>. Acesso em 18 Mai 2003.

HOBBS, Thomas. *Leviatã*. São Paulo: Martin Claret, 2002.

JAGUARIBE, Hélio. *Brasil-Argentina: relações de conflito e cooperação*. Revista Brasileira de Política Internacional, Brasília, n. 93-96, p. 132-143, 1981.

_____. *O cenário internacional: conjunto de estudos*. Rio de Janeiro: Guanabara, 1986.

JÚNIOR, Manuel Cambeses. *O Estado: apreciação sob quatro enfoques*. Rio de Janeiro: ESG, 2003. Disponível em <<http://www.esg.br>> Acesso em 13 Jul 2002.

LAFER, Celso. *O sistema político brasileiro: estrutura e processo*. 2. ed. São Paulo: Perspectiva, 1978.

_____. A Bacia do Prata nas relações internacionais: Argentina e Brasil sob o signo da cooperação. In: SEITENFUS, Ricardo Antônio Silva (Org) *Bacia do Prata: desenvolvimento e relações internacionais*. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 1987.

_____. O Brasil e o mundo. In: SACHS, Ignacy; WILHEIM, Jorge; PINHEIRO, Paulo Sérgio (org). *Brasil: um século de transformações*. São Paulo: Companhia das Letras, 2001.

LUNGREN, Ronaldo. *Uma estratégia de segurança para o Brasil*. Revista Autor, n. 12, Jun 2002. Disponível em <<http://www.revistaautor.com.br/textos/estrategia>> Acesso em 15 Out 2003.

MAGNOLI, Demétrio. et al. *Panorama do mundo*. n 3. São Paulo: Scipione, 1997.

MAQUIAVEL, Nicolau. *O príncipe e escritos políticos*. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

- MARIZ, Vasco. *A política externa do Brasil nos últimos 50 anos*. Revista da Escola Superior de Guerra, Rio de Janeiro, n. 37, p. 21-42, 1998.
- MARTINS, Carlos Estevam. *A evolução da política externa brasileira na década 64/74*. Estudos CEBRAP, n. 12, Abr – Jun, 1975.
- MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *A ideologia alemã*. São Paulo: Martins Fontes, 2001.
- MELLO, Leonel Itaussu Almeida. *Argentina e Brasil: a balança de poder no Cone Sul*. São Paulo: Annablume, 1996.
- MENDONÇA, Renato de. *Fronteira em Marcha: Ensaio de geopolítica brasileira*. Rio de Janeiro: BIBLIEX, 1956.
- MIYAMOTO, Shiguenoli. Integração Brasil-Argentina: aspectos político-estratégicos. In: ACCURSO, Cláudio Francisco et al. (org). *Temas de integração latino-americana*. Petrópolis: Vozes, 1990.
- MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. *O eixo Argentina-Brasil: o processo de integração da América Latina*. Brasília: Ed. UnB, 1987.
- MOREIRA, Adriano. *Teoria das relações internacionais*. Coimbra: Almedina, 1996.
- MUÑIZ, Carlos Manuel. *Argentina y Brasil: perspectivas bi-laterales y regionales*. Revista Brasileira de Política Internacional, Brasília, n. 93-96, p. 47-51, 1981.
- OLIVEIRA, Odete Maria de. *A integração bilateral Brasil-Argentina: tecnologia nuclear e Mercosul*. Revista Brasileira de Política Internacional, Brasília, n. 41, p. 5-23, 1998.
- OLSON, Mancur. *A lógica da ação coletiva*. São Paulo: Ed. USP, 1999.
- ORTIZ, Miguel Angel Zavala. *A Argentina e o Brasil no mundo e na região na década de 80 (visão política)*. Revista Brasileira de Política Internacional, Brasília, n. 93-96, p. 11-13, 1981.
- ONU - ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Charter of the United Nations*. New York, 2003. Disponível em <<http://www.un.org/aboutun/charter/index.html>> Acesso em 5 Out 2003.
- _____. *Permanent Missions to the United Nations by Country*. New York, 2003. Disponível em <<http://www.un.org/english>> Acesso em 5 Out 2003.
- PEÑA, Félix. *Perspectivas futuras de las relaciones Brasil-Argentina*. Revista Brasileira de Política Internacional, Brasília, n. 93-96, p. 144-151, 1981.

- PEREIRA, Osny Duarte. *Itaipu: prós e contras*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.
- PETERSEN, Áurea. O Estado. In: PETERSEN, Áurea et al. *Ciência Política: textos introdutórios*. Porto Alegre: Ed. PUCRS, 1998.
- PIÑEIRO, Armando Alonso. *Antecedentes jurídicos y diplomáticos de las relaciones argentino-brasileñas*. *Estrategia*, Buenos Aires, n. 36, p. 57-64, Set – Out 1975.
- RENOUVIN, Pierre; DUROSELLE, Jean-Baptiste. *Introdução à história das relações internacionais*. São Paulo: Difusão Européia do Livro (DIFEL), 1967.
- ROTTA, João Carlos. Porto Alegre, 2002. Entrevistas concedidas a José Marcos Castellani Fajardo.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do contrato social*. São Paulo: Martin Claret, 2002.
- SAGRE, Magdalena. *La cuestión Itaipu-Corpus. el punto de inflexión en las relaciones Argentino-brasileñas*. Buenos Aires: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Set. 1990.
- SCHAPOSNIK, Eduardo Carlos. *As teorias da integração e o Mercosul: estratégias*. Florianópolis: Ed. UFSC, 1997.
- SOUZA, Matilde de. *Águas Internacionais*. In: 3º Encontro Nacional da ABCP - Associação Brasileira de Ciência Política, 2002, Niterói. *Anais eletrônicos*. Disponível em <<http://www.cienciapolitica.org.br/encontro/relint7.3.doc>> Acesso em 11 Mai 2003.
- SPEKTOR, Matias. *Ruptura e legado: o colapso da cordialidade oficial e a construção da parceria entre o Brasil e a Argentina (1967-1979)*. Brasília: UnB, 2002. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais).
- STEPAN, Alfred. *Os militares na política*. Rio de Janeiro: Artenova, 1975.
- _____. *Estado, corporativismo e autoritarismo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.
- TRAVASSOS, Mário. *Projeção continental do Brasil*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1935.
- _____. *Introdução à geografia das comunicações brasileiras*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1942.
- VARGAS, Everton Vieira. *Átomos na integração: a aproximação Brasil-Argentina no campo nuclear e a construção do Mercosul*. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, n. 40 (1), p. 41-74, 1997.

_____. *Água e relações internacionais*. Revista Brasileira de Política Internacional, Brasília, ano 43, n. 1, p. 178-182, 2000.

VAZ, Alcides Costa. *Parcerias estratégicas no contexto da política exterior brasileira: implicações para o Mercosul*. Revista Brasileira de Política Internacional, Brasília, n. 42 (2), p. 52-80, 1999.

VIDIGAL, Armando Amorim Ferreira. *As Forças Armadas e a política de defesa no Brasil e na Argentina – 1997*. Revista da Escola Superior de Guerra, Rio de Janeiro, n. 37, p. 65-91, 1998.

VIEIRA, Sonia. *Como escrever uma tese*. São Paulo: Thomson, 2002.

VILLEGAS, Osiris. *Argentina y Brasil complementario: ideas generales*. Revista Brasileira de Política Internacional, Brasília, n. 93-96, p. 91-95, 1981.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. *A política externa do regime militar brasileiro*. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 1998.

PERIÓDICOS REFERENCIADOS (edições diversas)

El Clarín (Buenos Aires)

O Estado de São Paulo (São Paulo)

Revista Manchete (Rio de Janeiro)

Revista Veja (São Paulo)

Ultima Clave (Buenos Aires)

Zero Hora (Porto Alegre)

OBRAS CONSULTADAS

ALAMBERT, Francisco. O Brasil no espelho do Paraguai. In: MOTA, Carlos Guilherme. *Viagem incompleta. A experiência brasileira (1500-2000). Formação: histórias*. São Paulo: SENAC. 2000.

ALVES, Dário Moreira de Castro. Perspectiva do Sistema Interamericano. In: JÚNIOR, Gelson Fonseca e LEÃO, Valdemar Carneiro. *Temas da política externa brasileira*. Brasília: FUNDAG, 1989.

ALVES, Janine da Silva. *Mercosul: Características estruturais de Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai*. Florianópolis, Ed. UFSC, 1992.

BARRETO FILHO, Francisco P. de Mello. *Os sucessores do barão: relações exteriores do Brasil*. São Paulo: Paz e Terra. Cópia xerográfica, s.d.

BRAILLARD, Philippe. *Teoria das relações internacionais*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1990.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Mercosul: origem e textos básicos*. Brasília, 1992.

_____. *A visão do outro: seminário Brasil – Argentina*. Brasília: FUNAG, 2000.

CASTRO, Therezinha de. *A dinâmica territorial brasileira*. A Defesa Nacional, Rio de Janeiro, n.718, p. 97-131, Mar-Abr 1985.

DANTAS, Eduardo Vasconcelos dos Santos. *O acordo de Itaipu*. Disponível em <<http://www.carvalhodantas.com.br/escritorio/mainartigo4.htm>> Acesso em 19 Jul 2002.

ESG - Escola Superior de Guerra. *Fundamentos teóricos*. Rio de Janeiro: ESG, 1983.

FEREJOHN, John; PASQUINO, Pasquale. *A teoria da escolha racional na Ciência Política: conceitos de racionalidade em teoria política*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 16, n. 45, p. 6-24, Fev 2001.

FERREIRA, José Renato de Barcellos. *O papel da democracia na integração Brasil-Argentina e o discurso do Parlamento brasileiro, 1974-1989*. Brasília: Ed. UnB, 1999. Dissertação (Mestrado em História).

LAURIA, Wilson Mendes. *Estado-Nação X Globalização*. A Defesa Nacional, Rio de Janeiro, n. 795, p. 27-34, 1º Quadr. 2003.

LESSA, Antônio Carlos. et all. *Cronologia das relações internacionais contemporâneas e da política exterior do Brasil, de 1945 aos nossos dias*. Cena Internacional, Brasília, ano 2, n. 1, Jun 2000.

MACEDO, Paulo Emílio Vauthier Borges de. *Relações Internacionais: uma breve história da disciplina*. Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI. Mimeo.

MARCOVITCH, Jacques. *Integração energética na América Latina*. Revista Brasileira de Energia, São Paulo v. I, n. 3, 1990.

MARTINS, Carlos Estevam. *Capitalismo de estado e modelo político no Brasil*. Rio de Janeiro: Graal, 1977.

MARQUES, Marcílio Marques. O Brasil no contexto internacional do final do século XX. In:

MATHIAS, Herculano Gomes et alli. *História do Brasil*. Rio de Janeiro: Bloch Editores, 1972.

MATTOS, Carlos de Meira. *O Brasil no mundo em transição, seu poder e suas potencialidades*. A Defesa Nacional, Rio de Janeiro, n. 756, p.18-28, Abr-Jun 1992.

_____. *Esboço histórico da política exterior do Brasil Colônia, Império e República*. Revista da Escola Superior de Guerra, Rio de Janeiro, n. 37, p. 43-64, 1998.

_____. *O Brasil e sua estratégia - conceitos doutrinários*. Rio de Janeiro: ESG, 2002. Disponível em < <http://www.esg.br/cee/index3.htm> > Acesso em 13 Jul 2002.

MOISÉS, José Álvaro (org). *O Futuro do Brasil: a América Latina e o fim da Guerra Fria*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

NETTO, Francisco Thompson-Flôres. Integração Brasil Argentina: origem, processo e perspectiva. In: JÚNIOR, Gelson Fonseca e LEÃO, Valdemar Carneiro. *Temas da política externa brasileira*. Brasília: FUNDAG e Ática, 1989.

OLIVEIRA, José Maria do A. *O Brasil no contexto estratégico mundial*. A Defesa Nacional, Rio de Janeiro, n. 729, p. 65-80, Jan-Fev 1987.

PEÑA, Félix. *Pré-requisitos políticos e econômicos da integração*. *Política Externa*, São Paulo: Paz e Terra, 1992.

PERIA, Francisco Martínez. *El ejército y la política nacional*. Revista Cruz del Sur, Buenos Aires, n.7, p. 25-35, Dez 1985.

ROSA, Luiz Carlos Porto Alegre. Canela, 2003. Entrevistas concedidas a José Marcos Castellani Fajardo.

ROTTA, João Carlos. *Acordo Tripartite Itaipu – Corpus: arquivos pessoais*. Pesquisados por José Marcos Castellani Fajardo.

SANTOS, Ana Maria et alli, *História do Brasil*. Rio de Janeiro: ATR Multimídia, 1995.

SCHILLING, Paulo R. *Itaipú: el tratado más colonialista de la historia latinoamericana*. Cruz del Sur, Buenos Aires, n. 7, p. 49-53, Dez 1985.

_____. *Mercosul: integração ou dominação*. São Paulo, CEDI, 1992.

SILVA, José Luiz Werneck da. *Historiografia das relações exteriores*. Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro, Rio de Janeiro, v. 379, p. 154-178, Abr-Jun 1993.

SPEKTOR, Matias. *Notas sobre o desafio argentino do Brasil republicano*. Cena Internacional, Brasília, n. 2, 2000.

TREIN, Franklin. *Relações econômicas na Bacia do Prata* In: SEITENFUS, Ricardo Antônio Silva (Org) *Bacia do Prata: desenvolvimento e relações internacionais*. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 1987.

TSEBELIS, George. *Jogos ocultos: escolha racional no campo da política comparada*. São Paulo: Ed. USP, 1998.

WEBER, Max. *Ciência e Política (duas vocações)*. São Paulo: Cultrix, 1968.

APÊNDICE

Itaipu – Corpus: a questão da compatibilização técnica

INTRODUÇÃO

Pelo tratado de limites assinado em Assunção em 9 de janeiro de 1872, no trecho meridional o “território do Império do Brasil divide-se com o da República do Paraguai pelo álveo do rio Paraná, desde onde começam as possessões brasileiras na foz do Iguaçu até o Salto Grande das Sete Quedas (ou Salto do Guairá) do mesmo rio Paraná” (figura 1)¹⁴⁸. As idéias para o aproveitamento do enorme potencial hidrelétrico propiciado pelos desníveis existentes neste trecho remontam ao final do século XIX; entretanto, o primeiro estudo efetivo só veio a ser realizado na gestão de Jânio Quadros, quando levantamento efetuado pelo Cap Eng Mil Pedro Henrique Rupp estima a obtenção de 25 milhões de Kw, a partir do desvio do leito do rio antes de Sete Quedas, fazendo-o correr, em certo trecho, exclusivamente em território sob soberania brasileira (PEREIRA, 1974, p. 53 et seq.).

A possibilidade de mudança do curso original do rio, afastando-o da linha de fronteira, abala as relações bilaterais e motiva protestos da Nação Guarani. A partir de novembro de 1965, enquanto prosseguem os estudos de alternativas, o relacionamento interestatal é tumultuado pela presença de contingente militar brasileiro na zona fronteira não demarcada e em litígio de Porto Coronel Renato; o fato origina vigorosas manifestações em Assunção, que incluem a invasão e depredação da Missão Cultural e Comercial do Brasil por estudantes. Estes problemas só são ultrapassados em 22 de junho de 1966, quando os Ministros das Relações Exteriores dos países, respectivamente Juracy Magalhães e Raul Sapeña Pastor, assinam memorando para a retirada do destacamento com o objetivo de contribuir para "um total arrefecimento das tensões que vêm prejudicando as relações amistosas". Removido o obstáculo, na mesma oportunidade os chanceleres firmam a *Ata das Cataratas* ou *Ata de Iguaçu*¹⁴⁹, para o aproveitamento dos recursos hidráulicos pertencentes em condomínio aos dois países, ficando acordado que

a energia elétrica eventualmente produzida pelos desníveis do rio Paraná, desde e inclusive o Salto Grande de Sete Quedas ou Salto de Guaíra até a foz do rio Iguacú, será dividida em partes iguais entre os dois países, sendo reconhecido a cada um deles o direito de preferência para a aquisição desta mesma energia a justo preço, que será oportunamente fixado por especialistas dos dois países, de qualquer quantidade que não venha a ser utilizada para o suprimento das necessidades do consumo do outro país. (*Ata das Cataratas*, inciso IV) [grafia conforme o original].

¹⁴⁸ Posteriormente o “limite ao longo do rio Paraguai foi definido pelo Tratado Complementar de 1927, que, por ter redação dubitativa, foi implementado pelo Protocolo Adicional de 1975. Após entendimento da Comissão Mista, as ilhas ao longo do trecho limítrofe do rio Paraguai foram adjudicadas a um e outro país”. Fonte: Ministério das Relações Exteriores, disponível em < <http://www.mre.gov.br/daa/paraguai.html> >

¹⁴⁹ O documento consta do Anexo B.

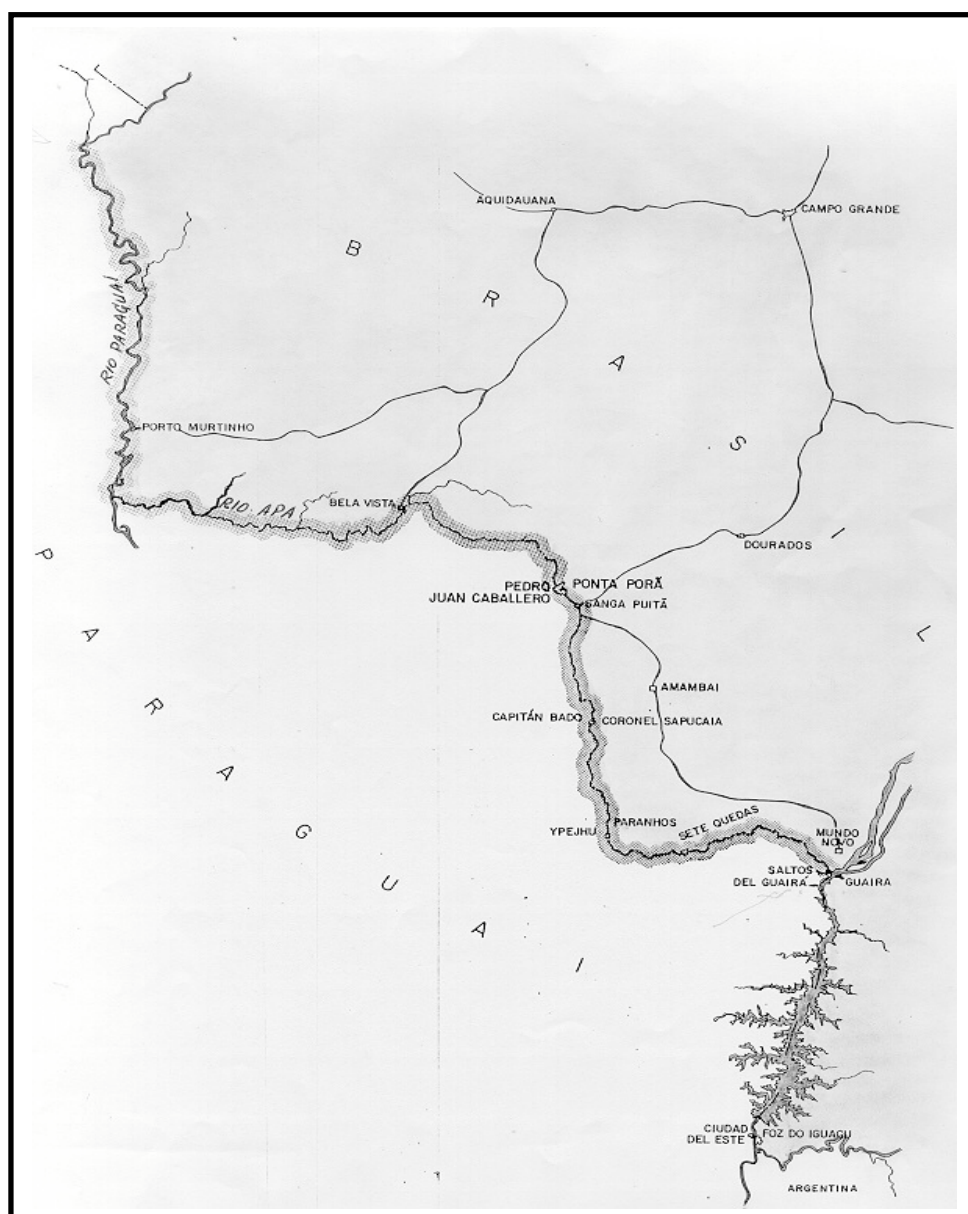


Figura 2: Fronteira Brasil - Paraguai¹⁵⁰

1 ITAIPU: A DECISÃO E SUAS CONSEQÜÊNCIAS

Após a assinatura da *Ata das Cataratas* e paralelamente às nascediças disputas diplomáticas com a Argentina, começam os estudos conjuntos de viabilidade para construção de uma represa no Alto Paraná; estes ficam a cargo da Comissão Mista Técnica Brasileiro-Paraguai, assessorada tecnicamente pelo consórcio ítalo-americano formado pelas empresas International Engineering Company e Electro Consult SPA. Em 12 de janeiro de 1973, após analisarem cerca de 50 opções, os responsáveis apresentam relatório preliminar contendo duas

¹⁵⁰ Fonte: Ministério das Relações Exteriores, disponível em <<http://www.mre.gov.br/daa/paesq.html>>.

propostas: (1) a construção de uma barragem única em Itaipu, aproveitando todo o potencial do trecho com cerca de 115 metros de altura; e (2) a construção de duas barragens menores, sendo uma em Itaipu, mais baixa, com cerca de 65 metros e outra, utilizando o restante do desnível, em Santa Maria, cerca de 13 km a jusante de Sete Quedas. A decisão final pela primeira opção, formalizada no *Tratado de Itaipu* assinado entre o Brasil e o Paraguai em 26 de abril de 1973, decorreu de sua economicidade, "cerca de 20% inferior ao custo das duas barragens e cerca de 50% menos que outras soluções envolvendo o emprego de canais longos"¹⁵¹, conforme entrevista do presidente da Eletrobrás, Mário Bhering. (MANCHETE, v. 1094, p. 18-21, 07 Abr 1973).¹⁵²

O acordo traz sérias preocupações para o governo argentino, seja pela localização geográfica da represa, a cerca de 17 Km da tríplice fronteira, seja pela possibilidade de redução do volume das águas do Rio Paraná, com conseqüente ameaça à sua navegabilidade; o caudal se reveste de primordial importância como meio de ligação da região norte do país e de saída do Paraguai para o Atlântico. Além destas, há o receio de que a concretização da obra afete a viabilidade econômica dos empreendimentos de Corpus e Yaciretá–Apipé, previstos para serem realizados em conjunto pela Argentina e Paraguai.

2 O PROBLEMA TÉCNICO DA COMPATIBILIZAÇÃO DOS PROJETOS

O potencial de qualquer projeto hidrelétrico depende da altura da queda de água medida pela diferença de nível entre o curso superior – altura da represa – e inferior do rio – saída da água das turbinas. Assim, do ponto de vista argentino, o problema técnico básico gira em torno da falta de complementaridade entre os níveis dos cursos adequados para permitir a compatibilidade técnica dos empreendimentos de Itaipu, Corpus e Yaciretá–Apipé. A barragem de Itaipu é projetada para um potencial de 12.600 Mw, com descarga na cota de 105 metros; por outro lado, os argentinos planejam construir Corpus represando as águas na cota de 120 metros. Assim, caso a saída de Itaipu seja mantida, a altura de Corpus deve ser diminuída com a correspondente perda de potencial energético, o que pode tornar a construção economicamente inviável. A conservação da cota superior de Corpus implica na correspondente diminuição de Itaipu ou na inundação de suas turbinas, se inalterado o projeto. Desta forma, fica configurada uma interdependência técnica entre as duas represas, exigindo uma solução coor-

¹⁵¹ Proposta paralela, similar à do Cap Rupp, é apresentada pelo Eng Otávio Marcondes Ferraz (Ministro da Viação e Obras Públicas na presidência de Café Filho e presidente da Eletrobrás no governo Castelo Branco) e consiste no desvio de parte das águas do Rio Paraná para canal artificial em território brasileiro.

denada ou a imposição de uma das alternativas dentro de um quadro de conflito. Com Yaciretá–Apipé, cuja cota máxima prevista é 86 metros, não há incompatibilidades – figura 2.

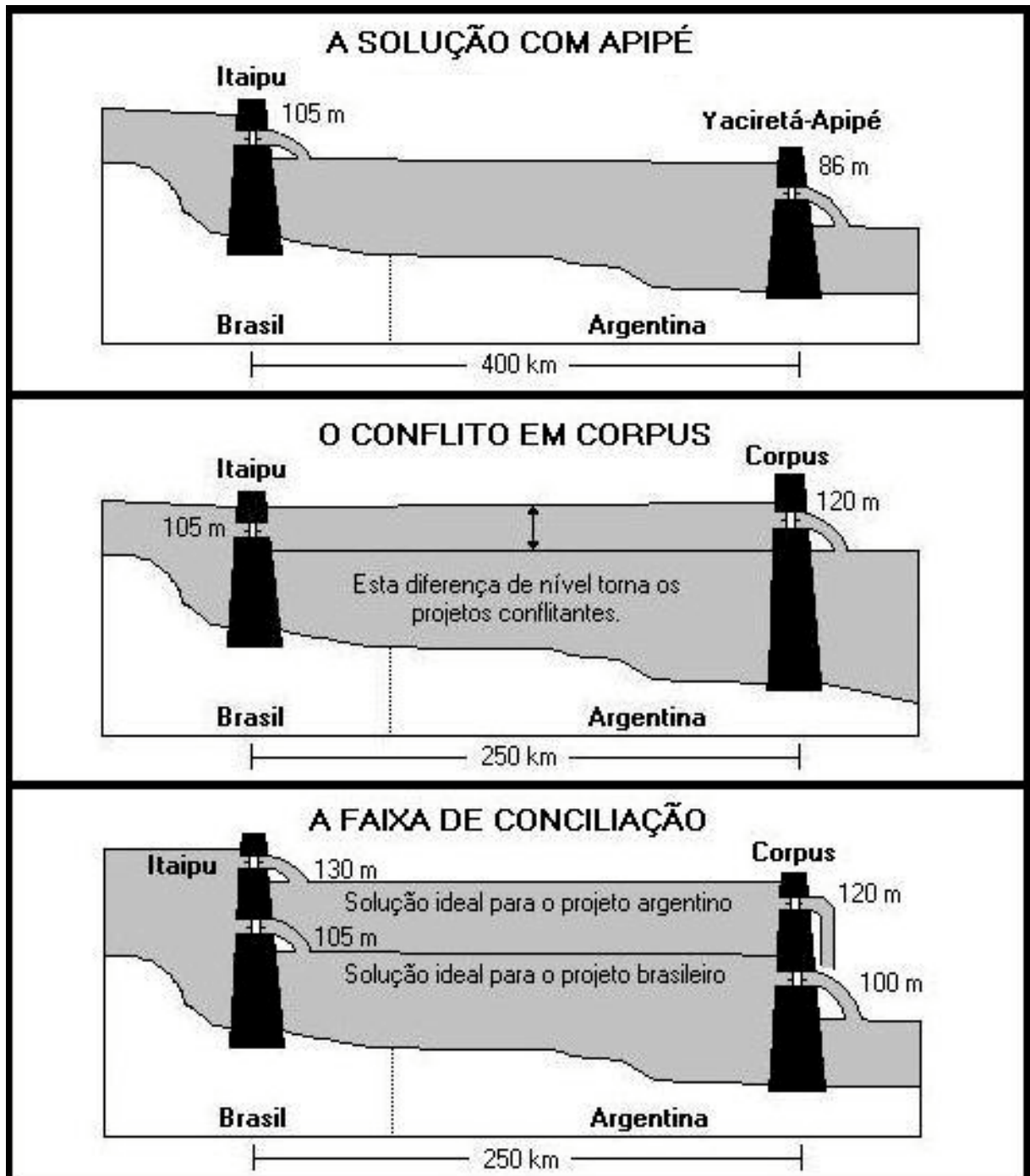


Figura 2: A compatibilização técnica dos projetos¹⁵³

¹⁵² Muita controvérsia cercou a decisão por Itaipu e suas razões. A explicação apresentada pode ser considerada como oficial, não obstante outras que lhe atribuem, inclusive, objetivos militares: a abertura intencional de suas comportas poderia ser utilizada como arma contra a Argentina.

¹⁵³ Fonte: VEJA. *Para onde vão as relações Brasil-Argentina*. São Paulo: Abril, nº 240, 11 Abr 1973.

Assim, a controvérsia pode ser centrada na cota de saída de Itaipu versus a de captação de Corpus¹⁵⁴. Neste sentido, é importante notar que o Anexo B ao Tratado de Itaipu, que trata da "descrição geral das instalações destinadas à produção de energia elétrica e das obras auxiliares", apesar de fixar a cota do nível máximo do reservatório "em torno de 220 metros acima do nível do mar", não traz quaisquer referências quanto à de saída ou altura de queda de água. Além deste fato, deve também ser observado que no seu inciso I está previsto que "as obras descritas no presente anexo poderão sofrer modificações ou adições, inclusive nas suas cotas e medidas, por exigências técnicas que se verificarem durante sua execução" podendo, inclusive, vir a ser "considerada a conveniência da execução adicional de outro aproveitamento hidrelétrico a montante" (PEREIRA, 1974, p. 216). Diante da indefinição técnica que ainda cerca a construção da barragem por ocasião da assinatura do Tratado respectivo, o chanceler paraguaio é enfático em suas declarações à revista VEJA¹⁵⁵: "a questão não é saber se Itaipu prejudica Corpus, mas perguntar se Corpus prejudica Itaipu" pois, como acrescenta, "os estudos de Corpus ainda estão numa fase muito preliminar. Ainda não chegamos ao nível de discutir detalhes da construção. Estamos iniciando os estudos [...]" (ib.).

A observação do ministro paraguaio é pertinente. Mas, na interpretação de Brasília, outro motivo, ainda mais grave que a compatibilização técnica entre as barragens, uma vez que atentatório à soberania nacional, impede a construção da usina de Corpus mantendo-se o represamento das águas na cota de 120 metros, como desejado pela Argentina. Neste caso, uma porção indeterminada do território nacional, compreendendo partes da ponta noroeste de Santa Catarina e do extremo sudoeste do Estado do Paraná, incluindo a cidade de Foz do Iguaçu, seriam totalmente inundadas, uma vez que estão localizadas em cota inferior àquela. Apesar deste fato, "os argentinos nunca nos consultaram", conforme declarou o Prof. Maurício Joppert da Silva, ex-ministro da Viação e Obras Públicas, à revista MANCHETE¹⁵⁶ – ver figura 3.

¹⁵⁴ Teme-se ainda em Buenos Aires que Itaipu possa transformar a navegação e os portos argentinos rio abaixo, na medida em que provocar bruscas oscilações no nível das águas. O Brasil, por sua vez, garante que tal fato é impossível de acontecer, pois a barragem servirá de reguladora das águas. Maiores informações sobre estas teses encontram-se nos capítulos 3 e 4.

¹⁵⁵ A CORDIALIDADE dos quilowatts. VEJA, São Paulo, nº 243, p. 17-20, 2 Mai 1973.

¹⁵⁶ MANCHETE. *Itaipu: a maior hidrelétrica do mundo*. Rio de Janeiro, nº 1094, p. 21, 07 Abr 1973.

Apesar da declaração de Joppert representar a conclusão dos estudos brasileiros sobre o problema, é importante ressaltar que aqueles foram conduzidos sobre documentos cartográficos desatualizados e em pequenas escalas. Maiores informações sobre o assunto constam do capítulo 4.



Figura 3: Provável área de inundação da Usina de Corpus – cota 120 metros¹⁵⁷

3 O ACORDO

Em 19 Out 1979, os chanceleres Ramiro Saraiva Guerreiro, do Brasil, Carlos Washington Pastor, da Argentina, e Alberto Nogues, do Paraguai, através de múltipla troca de notas realizada em Puerto Stroessner (atual Ciudad del Este), estabelecem o *Acordo Tripartite Itaipu-Corpus*, que coloca fim à disputa iniciada em 1966. Pelo mesmo fica definida:

- a) a compatibilidade entre as barragens – Corpus tem sua cota máxima fixada em 105 metros, fato que implica em perda de potência para Itaipu, que cai de 12,6 Mw para 11,7 Mw, o decréscimo sendo compensado pela maior flexibilidade de operação;
- b) o número de turbinas de Itaipu – em lugar das 20 anteriormente planejadas, serão instaladas 18 unidades turbo-geradoras, com potência nominal de 700 megawatts

¹⁵⁷ A provável área de inundação da Usina de Corpus, com cota de represamento em 120 metros, está assinalada pelo retângulo mais claro.

cada, com um caudal efluente máximo da ordem de 12.600 metros cúbicos por segundo;

- c) a questão da navegação do Rio Paraná – garantida a flexibilidade da operação de Itaipu, até a totalidade de sua potência, mantendo-se, porém, salvo circunstâncias naturais excepcionais, as vazões a jusante de modo a não ultrapassar os parâmetros relacionados com a navegação descritos;
- d) o enchimento do reservatório de Itaipu – realizado no menor prazo possível, estimado em cerca de 15 a 20 dias, nos meses de setembro, outubro ou novembro de 1982, garantindo-se, durante a operação, um caudal mínimo a jusante de cinco mil metros cúbicos por segundo. O programa deve ser conduzido de acordo com a "*prática de Jupíá*", aceita informalmente pelos signatários do *Tratado da Bacia do Prata*.¹⁵⁸

Fonte: DIPLOMACIA: De peixes e usinas. *VEJA*, São Paulo, nº 450, p. 28, 20 Abr 1977.

¹⁵⁸ A "*prática de Jupíá*" foi o procedimento seguido para o enchimento do reservatório da Hidrelétrica de Jupíá entre novembro de 1968 e janeiro de 1969; para maiores informações sobre o assunto, ver o Glossário.

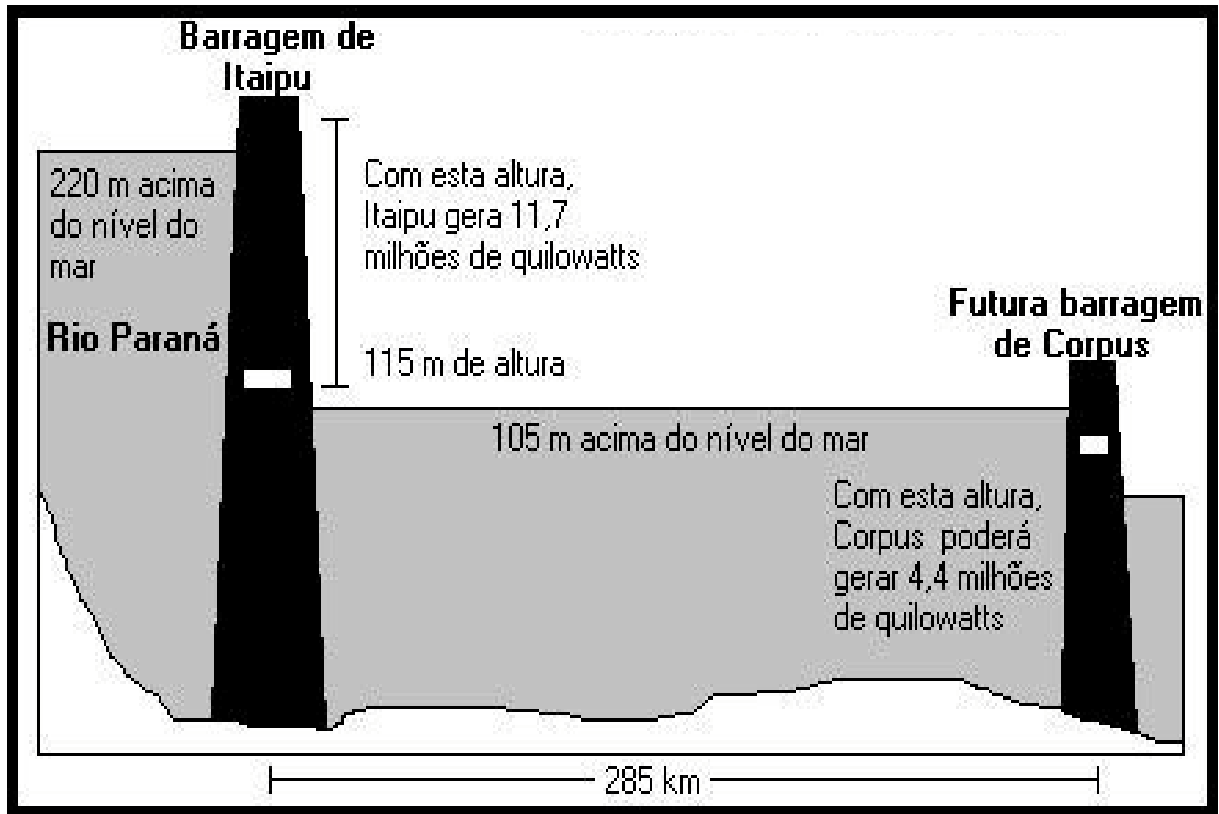


Figura 4: A fórmula acertada para Itaipu e Corpus¹⁵⁹

¹⁵⁹ Fontes: *Acordo Tripartite Itaipu – Corpus e ITAIPU: o acordo, enfim. VEJA*, São Paulo, nº 579, p. 124, 10 Out 1979.

ANEXOS

ANEXO A – Acordo Tripartite Itaipu – Corpus (nota brasileira dirigida ao Paraguai).

ANEXO B – Ata das Cataratas (Ata de Iguazu).

ANEXO C – Tratado de Itaipu.

ANEXO D – Documentos das Nações Unidas pertinentes (pontos principais).

ANEXO E – Declaração de Assunção sobre o aproveitamento de rios internacionais

ANEXO F – Declaração conjunta Brasil-Argentina de 23 de agosto de 1980.

Anexo A
Acordo Tripartite Itaipu-Corpus¹⁶⁰

Ciudad Presidente Stroessner,
em 19 de outubro de 1979.

À Sua Excelência o Senhor Embaixador Alberto Nogués, Ministro de Relações Exteriores da República do Paraguai.

Senhor Ministro,

Como é do conhecimento de Vossa Excelência, e de acordo com o espírito e a letra do Tratado da Bacia do Prata e das Declarações e Resoluções adotadas naquele contexto, os Governos brasileiro e paraguaio estão construindo um aproveitamento hidrelétrico, e com propósitos múltiplos, em Itaipu, sobre o trecho fronteiro do rio Paraná, estando, por sua vez, os Governos paraguaio e argentino concluindo estudos de viabilidade para construir, a jusante, no trecho que lhes é contíguo, um aproveitamento hidrelétrico e com propósitos múltiplos na zona de Corpus.

2. Tais aproveitamentos, idealizados dentro do espírito de fraterna amizade que une os países que se associaram para os levar a cabo, constituem exemplos significativos de cooperação internacional e da maneira com que, inclusive através de empreendimentos bilaterais, está sendo implementado o referido Tratado da Bacia do Prata.

3. Tendo presentes as vantagens, que para os dois aproveitamentos, poderiam resultar de entendimentos operativos entre os três Governos, realizaram-se na cidade de Assunção, duas Reuniões de caráter técnico, em 22 e 23 de setembro e 17 e 18 de novembro de 1977, e duas Reuniões de caráter diplomático, em 14 e 15 de março e 27 e 28 de abril de 1978. O processo de negociação prosseguiu com outras reuniões e culminou na celebração, em Ciudad Presidente Stroessner, em 19 de outubro de 1979, de uma reunião dos Ministros das Relações Exteriores do Brasil, do Paraguai e da Argentina, cujos resultados constam da presente Nota.

4. As deliberações caracterizaram-se por um espírito de boa vizinhança e de cooperação na busca de uma solução que representasse, para as três Partes, a efetiva convergência de interesses e a obtenção de benefícios recíprocos.

5. Tendo em conta os objetivos específicos dos entendimentos, ficaram acordados, dentro do que juridicamente compete a cada Estado, os seguintes pontos:

¹⁶⁰ Fonte: Ministério das Relações Exteriores, Divisão de Atos Internacionais.

a) O nível da água máximo normal de operação – salvo circunstâncias naturais excepcionais – do reservatório da barragem que o Paraguai e a Argentina projetam construir na zona de Corpus, fica estabelecido na cota 105 metros acima do nível do mar, no local da citada barragem referido ao zero altimétrico que se especifica no Anexo I, parte integrante da presente Nota.

b) Itaipu poderá operar com a flexibilidade que aconselhe sua melhor utilização, até a totalidade de sua potência, mantendo, porém vazões a jusante de modo a não ultrapassar, no que dependa de sua operação e salvo circunstâncias naturais excepcionais, os seguintes parâmetros relacionados com a navegação, medidos de acordo com a prática internacional, na zona da fronteira fluvial entre os três países:

- Variação horária de nível: cinqüenta centímetros
- Variação diária de nível: dois metros
- Velocidade superficial normal: dois metros por segundo.

Em condições hidrológicas desfavoráveis, a variação horária de nível e a variação diária de nível poderão admitir aumentos de até 20%, no contexto da coordenação operativa prevista no item e) deste parágrafo.

c) A totalidade da potência mencionada anteriormente será, quando o cumprimento dos citados parâmetros relacionados à navegação o permita, a que resulte da operação em Itaipu das 18 unidades turbo-geradoras instaladas, de potência nominal de 700 megawatts cada uma, com um caudal efluente máximo da ordem de 12.600 metros cúbicos por segundo.

d) À Itaipu e ao aproveitamento que se projeta na zona de Corpus serão garantidas facilidades durante sua construção e o enchimento dos respectivos reservatórios, cujos cronogramas serão divulgados com antecipação suficiente, adotando-se uma prática análoga à que foi cumprida para o enchimento da represa de Jupia, no que se refere ao conhecimento de dados técnicos relativos à operação do enchimento dos referidos reservatórios.

Os temas relacionados com o enchimento do reservatório de Itaipu ficam acordados no Anexo II, parte integrante da presente Nota.

No que diz respeito à construção do aproveitamento que se projeta na zona de Corpus e ao enchimento de seu reservatório, o Brasil e o Paraguai colaborarão, por meio da operação de seus reservatórios, para assegurar uma vazão em Corpus que resulte em benefício desta obra. Para esse efeito, a Itaipu Binacional será informada, no momento oportuno, do respectivo cronograma.

e) A Itaipu Binacional e a entidade que tenha a seu cargo o aproveitamento projetado na zona de Corpus estabelecerão procedimentos adequados de coordenação operativa entre ambos os aproveitamentos para obtenção de benefícios recíprocos, incluindo o intercâmbio da informação hidrológica pertinente dos três países, que seja possível antecipar.

f) De acordo com o espírito e a letra dos Atos Internacionais vigentes entre as Partes e das Resoluções que, a respeito da navegação, foram aprovadas no âmbito do Tratado da Bacia do Prata, os três Governos adotarão as medidas necessárias, a fim de que sejam mantidas, nos trechos dos rios que estão sob sua soberania, as melhores condições de navegabilidade. Tomarão também, quando pertinente e no momento oportuno, as providências adequadas a fim de realizar as obras que possibilitem a navegação ou o transbordo, como substituição temporária, levando em conta os interesses dos países ribeirinhos de jusante e de montante.

g) Os três Governos ratificam sua intenção de assegurar que os caudais efluentes dos aproveitamentos de Itaipu e do que se projeta na zona de Corpus, no que lhes diz respeito, não afete as atuais condições de navegabilidade do rio Paraná, nem produzam prejuízos sensíveis ao seu regime, à sua condição aluvional ou à atual operação de seus portos, inclusive os abertos estacionalmente à navegação de ultramar.

Manifestam também que as eventuais modificações que possa sofrer o regime atual do rio pelos caudais efluentes dos citados aproveitamentos, manterão razoavelmente o caráter estacional de suas cheias e vazantes.

Tendo presentes os eventuais efeitos benéficos da regularização, convém igualmente que eventuais prejuízos sensíveis que se possam produzir no rio Paraná, a jusante de Itaipu e do aproveitamento que se projeta construir na zona de Corpus, como consequência da regularização do rio pelos citados aproveitamentos, deverão prevenir-se, na medida do possível, e sua apreciação e qualificação não poderão definir-se unilateralmente pelos Estados em cuja jurisdição presumivelmente se originem, nem pelos Estados que aleguem a ocorrência dos referidos eventuais prejuízos sensíveis.

Dentro do espírito de cooperação e boa vizinhança que inspira as relações entre os três países, os casos concretos serão examinados no prazo mais breve possível, compatível com a natureza do eventual prejuízo sensível e sua análise.

h) O presente Acordo se baseia na inter-relação constante entre os dados estabelecidos nos itens a), b) e c) precedentes; em consequência, a eventual alteração de qualquer deles será precedida de negociações entre as três Partes.

i) No contexto das medidas de segurança que estão sendo aplicadas no projeto e construção dos dois aproveitamentos, continuarão a ser aprofundados os estudos sobre o tema da sismologia induzida, na zona de influência dos mesmos, e serão tomadas as medidas adequadas para a sua eventual detecção e controle.

j) Conforme os compromissos assumidos no sistema do Tratado da Bacia do Prata e tendo presentes as respectivas legislações sobre a matéria, os três Governos, no que lhes diz respeito, envidarão esforços para, no âmbito da aplicação da presente Nota, preservar o meio ambiente, a fauna, a flora, bem como a qualidade das águas do rio Paraná, evitando sua contaminação e assegurando, no mínimo, as condições atuais de salubridade na área de influência de ambos aproveitamentos. Nesse sentido, promoverão também a criação de novos parques nacionais e a melhoria dos existentes.

k) Dentro do alto espírito de fraterna compreensão que norteou as deliberações entre os três Governos, e tendo chegado a um perfeito entendimento sobre os pontos precedentes, as três Partes realizarão estudos a respeito de eventuais questões correlatas supervenientes, com o objetivo de estreitar ainda mais a cooperação entre elas, no contexto do presente Acordo.

6. Os Governos brasileiro, paraguaio e argentino, aceitam formalmente, no que lhes diz respeito e como um todo, os pontos mencionados no parágrafo 5 anterior.

7. A presente Nota e as de idêntico teor e mesma data, trocadas entre os três Governos constituem Acordo entre os mesmos, que passa a vigorar a partir do dia de hoje.

Aproveito a oportunidade para renovar a Vossa Excelência os protestos da minha mais alta consideração.

a) Ramiro Saraiva Guerreiro

Anexo I (à nota brasileira)

O zero altimétrico mencionado no parágrafo 5. a) é o zero altimétrico IGM de Mar del Plata adotado no estudo da “Comisión Mixta Paraguayo-Argentina del Río Paraná – Aprovechamiento del Río Paraná en el tramo limítrofe comprendido entre la desembocadura del Río Iguazú y la sección Encarnación-Posadas con particular atención a la zona de Corpus”, de 1977 – em que se verifica ser de 0,0611 metros a diferença entre o zero IGM argentino e o “zero Brasil”. Os três países tomarão as necessárias medidas, através de comissão técnica tripartite, a fim de fixar aquela referência de nível, pela implantação de marcos de nivelamento em seus respectivos territórios, nas proximidades da foz do Rio Iguazu.

Anexo II (à nota brasileira)

Os signatários das Notas, das quais constitui parte integrante o presente Anexo, analisaram diversos aspectos vinculados à repercussão a jusante do enchimento do reservatório de Itaipu e, tendo presente que o referido enchimento é um fato único de duração e oportunidade razoavelmente previsíveis, trocaram as seguintes considerações:

1. Os Governos do Brasil e do Paraguai envidarão seus melhores esforços para que o enchimento do reservatório de Itaipu entre as cotas 140 e 200, estimado aproximadamente em 15 a 20 dias, se realize em 1982 e no menor prazo possível, compatível com a segurança das obras.

2. A operação de enchimento mencionada em 1. Anterior está prevista para ser realizada durante os meses de setembro, outubro ou novembro, mantendo-se, na seção Encarnación-Posadas, um caudal mínimo de cinco mil metros cúbicos por segundo.

3. O aporte complementar aos caudais naturais do rio Paraná, na seção Encarnación-Posadas, necessário para a formação dos caudais mínimos mencionados em 2, anterior, estará a cargo do Brasil, para o que se utilizarão águas represadas na bacia do rio Iguaçu.

Anexo B

Ata das Cataratas (Ata de Iguaçu) ¹⁶¹

Aos vinte e um e vinte e dois dias do mês de junho de mil novecentos e sessenta e seis, reuniram-se, nas cidades de Foz do Iguaçu e de Porto Presidente Stroessner, o Ministro das Relações Exteriores dos Estados Unidos do Brasil, Embaixador Juracy Magalhães, e o Ministro das Relações Exteriores da República do Paraguai, Doutor Raul Sapeña Pastor, com o objetivo de passar em revista os vários aspectos das relações entre os dois países, inclusive aqueles pontos em torno dos quais têm surgido ultimamente divergências entre as duas Chancelarias. Após terem mantido várias entrevistas de caráter pessoal e outras com a presença de suas comitivas, os Ministros das Relações Exteriores dos Estados Unidos do Brasil e da República do Paraguai chegaram às seguintes conclusões, que fazem constar da presente Ata:

I – MANIFESTARAM-SE acordes os dois Chanceleres em reafirmar a tradicional amizade entre os dois Povos irmãos, amizade fundada no respeito mútuo e que constitui a base indestrutível das relações entre os dois países;

II – EXPRESSAM o vivo desejo de superar, dentro de um mesmo espírito de boa-vontade e de concórdia, quaisquer dificuldades ou problemas, achando-lhes solução compatível com os interesses de ambas as Nações;

III – PROCLAMARAM a disposição de seus respectivos governos de proceder, de comum acordo, ao estudo e levantamento das possibilidades econômicas, em particular os recursos hidráulicos pertencentes em condomínio aos dois países, do Salto Grande de Sete Quedas ou Salto de Guaíra;

IV – CONCORDARAM em estabelecer, desde já, que a energia elétrica eventualmente produzida pelos desníveis do rio Paraná, desde e inclusive o Salto Grande de Sete Quedas ou Salto de Guaíra até a foz do rio Iguaçu, será dividido em partes iguais entre os dois países, sendo reconhecido a cada um deles o direito de preferência para a aquisição desta mesma energia a justo preço, que será oportunamente fixado por especialistas dos dois países, de qualquer quantidade que não venha a ser utilizada para o suprimento das necessidades do consumo do outro país;

V – CONVIERAM, ainda, os Chanceleres em participar da reunião dos Ministros das Relações Exteriores dos Estados ribeirinhos da Bacia do Prata, a realizar-se em Buenos Aires, a convite do Governo argentino, a fim de estudar os problemas comuns da área, com vistas a

¹⁶¹ Fonte: Ministério das Relações Exteriores, Divisão de Atos Internacionais.

promover o pleno aproveitamento dos recursos naturais da região e o seu desenvolvimento econômico, em benefício da prosperidade e bem-estar das populações; bem como a rever e resolver os problemas jurídicos relativos à navegação, balizamento, dragagem, pilotagem e praticagem dos rios pertencentes ao sistema hidrográfico do Prata, à exploração do potencial energético dos mesmos, e à canalização, represamento ou captação de suas águas, quer para fins de irrigação, quer para os de regularização das respectivas descargas, de proteção das margens ou facilitação do tráfego fluvial;

VI – CONCORDARAM em que as Marinhas respectivas dos dois países procederão, sem demora, à destruição ou remoção dos cascos soçobrados que oferecem atualmente riscos à navegação internacional em águas do rio Paraguai;

VII – EM RELAÇÃO AOS trabalhos da Comissão Mista de Limites e Caracterização da Fronteira Brasil-Paraguai, convieram os dois Chanceleres em que tais trabalhos prosseguirão na data que ambos os Governos estimarem conveniente;

VIII – CONGRATULARAM-SE, enfim, os dois Chanceleres, pelo espírito construtivo que prevaleceu durante as conversações e formularam votos pela sempre crescente e fraternal união entre o Brasil e o Paraguai, comprometendo-se ainda a não poupar esforços para estreitar cada vez mais os laços de amizade que unem os dois países.

A presente Ata, feita em duas cópias nos idiomas português e espanhol, depois de lida e aprovada, foi firmada em Foz do Iguaçu pelos Ministros das Relações Exteriores dos Estados Unidos do Brasil e da República do Paraguai, em vinte e dois de junho de mil novecentos e sessenta e seis.

JURACY MAGALHÃES

Ministro de Estado das Relações Exteriores
dos Estados Unidos do Brasil.

RAUL SAPEÑA PASTOR

Ministro das Relações Exteriores da República do Paraguai.

Anexo C
Tratado de Itaipu¹⁶²

Tratado entre a República Federativa do Brasil e a República do Paraguai para o aproveitamento hidrelétrico dos recursos hídricos do rio Paraná, pertencentes em condomínio aos dois países, desde e inclusive o Salto Grande de Sete Quedas ou Salto de Guaíra até a foz do rio Iguaçu.

O Presidente da República Federativa do Brasil, General-de-Exército Emílio Garrastazu Médici, e o Presidente da República do Paraguai, General-de-Exército Alfredo Stroessner,

Considerando o espírito de cordialidade existente entre os dois países e os laços de fraternal amizade que os unem;

O interesse comum em realizar o aproveitamento hidrelétrico dos recursos hídricos do rio Paraná, pertencentes em condomínio aos dois países, desde e inclusive o Salto Grande de Sete Quedas ou Salto de Guaíra até a foz do rio Iguaçu;

O disposto na Ata Final firmada em Foz do Iguaçu, em 22 de junho de 1966, quanto à divisão em partes iguais, entre os dois países, da energia elétrica eventualmente produzida pelos desníveis do rio Paraná, no trecho acima referido;

O disposto no art. VI do Tratado da Bacia do Prata;

O estabelecido na Declaração de Assunção sobre o aproveitamento de rios internacionais, de 3 de junho de 1971;

Os estudos da Comissão Mista Técnica Brasileiro-Paraguaia constituída em 12 de fevereiro de 1967;

A tradicional identidade de posições dos dois países em relação à livre navegação dos rios internacionais da bacia do Prata, resolveram celebrar um tratado e, para este fim, designaram seus plenipotenciários, a saber:

- O Presidente da República Federativa do Brasil ao Senhor Ministro de Estado das Relações Exteriores, Embaixador Mário Gibson Barbosa;
- O Presidente da República do Paraguai ao Senhor Ministro das Relações Exteriores, Doutor Raúl Sapeña Pastor.

Os quais, tendo trocado seus plenos poderes, achados em boa e devida forma, convieram no seguinte:

¹⁶² Fonte: Ministério das Relações Exteriores, Divisão de Atos Internacionais.

Artigo I

As Altas Partes Contratantes convêm em realizar, em comum e de acordo com o previsto no presente Tratado e seus anexos, o aproveitamento hidrelétrico dos recursos hídricos do rio Paraná, pertencentes em condomínio aos dois países, desde e inclusive o Salto Grande de Sete Quedas ou Salto de Guaíra até a Foz do Rio Iguaçu.

Artigo II

Para os feitos do presente Tratado entender-se-á por:

- a) Brasil, a República Federativa do Brasil;
- b) Paraguai, a República do Paraguai;
- c) Comissão, a Comissão Mista Técnica Brasileiro-Paraguaia, constituída em 12 de fevereiro de 1967;
- d) Eletrobrás, a Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (Eletrobrás), do Brasil, ou o ente jurídico que a suceda;
- e) Ande, a Administración Nacional de Eletricidad, do Paraguai, ou o ente jurídico que a suceda;
- f) Itaipu, a entidade binacional criada pelo presente Tratado.

Artigo III

As Altas Partes Contratantes criam, em igualdade de direitos e obrigações, uma entidade binacional denominada Itaipu, com a finalidade de realizar o aproveitamento hidrelétrico a que se refere o art. I.

§ 1º A Itaipu será constituída pela Eletrobrás e pela Ande, com igual participação no capital, e reger-se-á pelas normas estabelecidas no presente Tratado, no Estatuto que constitui seu Anexo A e nos demais anexos.

§ 2º O Estatuto e os demais anexos poderão ser modificados de comum acordo pelos dois Governos.

Artigo IV

A Itaipu terá sedes em Brasília, capital da República Federativa do Brasil, e em Assunção, capital da República do Paraguai.

§ 1º A Itaipu será administrada por um Conselho de Administração e uma Diretoria Executiva integrados por igual número de nacionais de ambos os países.

§ 2º As atas, resoluções, relatórios ou outros documentos oficiais dos órgãos de administração da Itaipu serão redigidos nos idiomas português e espanhol.

Artigo V

As Altas Partes Contratantes outorgam concessão à Itaipu para realizar, durante a vigência do presente Tratado, o aproveitamento hidrelétrico do trecho do rio Paraná referido no art. 1º.

Artigo VI

Formam parte do presente Tratado:

- a) o Estatuto da entidade binacional denominada Itaipu (Anexo A);
- b) a descrição geral das instalações destinadas à produção de energia elétrica e das obras auxiliares, com as eventuais modificações que se façam necessárias (Anexo B);
- c) as bases financeiras e de prestação dos serviços de eletricidade da Itaipu (Anexo C).

Artigo VII

As instalações destinadas à produção de energia elétrica e obras auxiliares não produzirão variação alguma nos limites entre os dois países estabelecidos nos tratados vigentes.

§ 1º As instalações e obras realizadas em cumprimento do presente Tratado não conferirão, a nenhuma das Altas Partes Contratantes, direito de propriedade ou de jurisdição sobre qualquer parte do território da outra.

§ 2º As autoridades declaradas respectivamente competentes pelas Altas Partes Contratantes estabelecerão, quando for o caso e pelo processo que julgarem adequado, a sinalização conveniente, nas obras a serem construídas, para os efeitos práticos do exercício de jurisdição e controle.

Artigo VIII

Os recursos necessários à integralização do capital da Itaipu serão supridos, à Eletrobrás e à Ande, respectivamente, pelo Tesouro brasileiro e pelo Tesouro paraguaio ou pelos organismos financeiros que os Governos indicarem.

Parágrafo Único. Qualquer das Altas Partes Contratantes poderá, com o consentimento da outra, adiantar-lhe os recursos para a integralização do capital, nas condições estabelecidas de comum acordo.

Artigo IX

Os recursos complementares aos mencionados no art. VIII, necessários aos estudos, construção e operação da central elétrica e das obras e instalações auxiliares, serão supridos pelas Altas Partes Contratantes ou obtidos pela Itaipu mediante operações de crédito.

Artigo X

As Altas Partes Contratantes, conjunta ou separadamente, direta ou indiretamente, na forma que acordarem, darão à Itaipu, por solicitação desta, garantia para as operações de crédito que realizar. Assegurarão, da mesma forma, a conversão cambial necessária ao pagamento das obrigações assumidas pela Itaipu.

Artigo XI

Na medida do possível e em condições comparáveis, a mão-de-obra, especializada ou não, os equipamentos e materiais, disponíveis nos dois países, serão utilizados de forma equitativa.

§ 1º As Altas Partes Contratantes adotarão todas as medidas necessárias para que seus nacionais possam empregar-se, indistintamente, em trabalhos efetuados no território de uma ou de outra, relacionados com o objetivo do presente Tratado.

§ 2º O disposto neste artigo não se aplicará às condições acordadas com organismos financeiros, no que se refira à contratação de pessoal especializado ou à aquisição de equipamentos ou materiais. Tampouco se aplicará o disposto neste artigo se necessidades tecnológicas assim o exigirem.

Artigo XII

As Altas Partes Contratantes adotarão, quanto à tributação, as seguintes normas:

- a) não aplicarão impostos, taxas e empréstimos compulsórios, de qualquer natureza, à Itaipu e aos serviços de eletricidade por ela prestados;
- b) não aplicarão impostos, taxas e empréstimos compulsórios, de qualquer natureza, sobre os materiais e equipamentos que a Itaipu adquira em qualquer dos dois países ou importe de um terceiro país, para utilizá-los nos trabalhos de construção da cen-

tral elétrica, seus acessórios e obras complementares, ou para incorporá-los à central elétrica, seus acessórios e obras complementares. Da mesma forma, não aplicação impostos, taxas e empréstimos compulsórios, de qualquer natureza, que incidam sobre as operações relativas a esses materiais e equipamentos, nas quais a Itaipu seja parte;

- c) não aplicação impostos, taxas e empréstimos compulsórios, de qualquer natureza, sobre os lucros da Itaipu e sobre os pagamentos e remessas por ela efetuados a qualquer pessoa física ou jurídica, sempre que os pagamentos de tais impostos, taxas e empréstimos compulsórios sejam de responsabilidade legal da Itaipu;
- d) não porão nenhum entrave e não aplicação nenhuma imposição fiscal ao movimento de fundos da Itaipu que resultar da execução do presente Tratado;
- e) não aplicação restrições de qualquer natureza ao trânsito ou depósito dos materiais e equipamentos aludidos no item *b* deste artigo;
- f) serão admitidos nos territórios dos dois países os materiais e equipamentos aludidos no item *b* deste artigo.

Artigo XIII

A energia produzida pelo aproveitamento hidrelétrico a que se refere o art. I será dividida em partes iguais entre os dois países, sendo reconhecido a cada um deles o direito de aquisição, na forma estabelecida no art. XIV, da energia que não seja utilizada pelo outro país para seu próprio consumo.

Parágrafo Único. As Altas Partes Contratantes se comprometem a adquirir, conjunta ou separadamente na forma que acordarem, o total da potência instalada.

Artigo XIV

A aquisição dos serviços de eletricidade da Itaipu será realizada pela Eletrobrás e pela Ande, que também poderão fazê-la por intermédio das empresas ou entidades brasileiras ou paraguaias que indicarem.

Artigo XV

O Anexo C contém as bases financeiras e de prestação dos serviços de eletricidade da Itaipu.

§ 1º A Itaipu pagará às Altas Partes Contratantes, em montantes iguais, *royalties* em razão da utilização do potencial hidráulico.

§ 2º A Itaipu incluirá, no seu custo de serviço, o montante necessário ao pagamento de rendimentos sobre o capital.

§ 3º A Itaipu incluirá, outrossim, no seu custo de serviço, o montante necessário para remunerar a Alta Parte Contratante que ceder energia à outra.

§ 4º O valor real da quantidade de dólares dos EUA, destinada ao pagamento dos *royalties*, dos rendimentos sobre o capital e da remuneração, estabelecida no Anexo C, será mantido constante, para o que a dita quantidade acompanhará as flutuações do dólar dos EUA, referido ao seu padrão de peso e título, em ouro, vigente na data da troca dos instrumentos de ratificação do presente Tratado.

§ 5º Este valor com relação ao peso e título em ouro do dólar dos EUA poderá ser substituído, no caso em que a mencionada moeda deixe de ter referida sua paridade oficial em relação ao ouro.

Artigo XVI

As Altas Partes Contratantes manifestam seu empenho em estabelecer todas as condições para que a entrada em serviço da primeira unidade geradora ocorra dentro do prazo de oito anos após a ratificação do presente Tratado.

Artigo XVII

As Altas Partes Contratantes se obrigam a declarar de utilidade pública as áreas necessárias à instalação do aproveitamento hidrelétrico, obras auxiliares e sua exploração, bem como a praticar, nas áreas de suas respectivas soberanias, todos os atos administrativos ou judiciais tendentes a desapropriar terrenos e suas benfeitorias ou a constituir servidão sobre os mesmos.

§ 1º A delimitação de tais áreas estará a cargo da Itaipu, *ad referendum* das Altas Partes Contratantes.

§ 2º Será de responsabilidade da Itaipu o pagamento das desapropriações das áreas delimitadas.

§ 3º Nas áreas delimitadas será livre o trânsito de pessoas que estejam prestando serviço à Itaipu, assim como o de bens destinados à mesma ou a pessoas físicas ou jurídicas por ela contratadas.

Artigo XVIII

As Altas Partes Contratantes, através de protocolos adicionais ou de atos unilaterais, adotarão todas as medidas necessárias ao cumprimento do presente Tratado, especialmente as que digam respeito a aspectos:

- a) diplomáticos e consulares;
- b) administrativos e financeiros;
- c) de trabalho e previdência social;
- d) fiscais e aduaneiros;
- e) de trânsito através da fronteira internacional;
- f) urbanos e habitacionais;
- g) de polícia e de segurança;
- h) de controle do acesso às áreas que se delimitem em conformidade com o art. XVII.

Artigo XIX

O foro da Itaipu, relativamente às pessoas físicas ou jurídicas domiciliadas ou com sede no Brasil ou no Paraguai, será, respectivamente, o de Brasília e o de Assunção. Para tanto, cada Alta Parte Contratante aplicará sua própria legislação, tendo em conta as disposições do presente Tratado e de seus anexos.

Parágrafo Único. Em se tratando de pessoas físicas ou jurídicas, domiciliadas ou com sede fora do Brasil ou do Paraguai, a Itaipu acordará as cláusulas que regerão as relações contratuais de obras e fornecimentos.

Artigo XX

As Altas Partes Contratantes adotarão, por meio de um protocolo adicional, a ser firmado dentro de 90 dias contados a partir da data da troca dos instrumentos de ratificação do presente Tratado, as normas jurídicas aplicáveis às relações de trabalho e previdência social dos trabalhadores contratados pela Itaipu.

Artigo XXI

A responsabilidade civil e/ou penal dos conselheiros, diretores, diretores adjuntos e demais empregados brasileiros ou paraguaios da Itaipu, por atos lesivos aos interesses desta, será apurada e julgada de conformidade com o disposto nas leis nacionais respectivas.

Parágrafo Único. Para os empregados de terceira nacionalidade, proceder-se-á de conformidade com a legislação nacional brasileira ou paraguaia, segundo tenham a sede de suas funções no Brasil ou no Paraguai.

Artigo XXII

Em caso de divergência quanto à interpretação ou a aplicação do presente Tratado e seus anexos, as Altas Partes Contratantes a resolverão pelos meios diplomáticos usuais, o que não retardará ou interromperá a construção e/ou a operação do aproveitamento hidrelétrico e de suas obras e instalações auxiliares.

Artigo XXIII

A Comissão Mista Técnica Brasileiro-Paraguaia, criada em 12 de fevereiro de 1967 com a finalidade de realizar os estudos aludidos no preâmbulo do presente Tratado, manter-se-á constituída até entregar às Altas Partes Contratantes o relatório final da missão que lhe foi confiada.

Artigo XXIV

O presente Tratado será ratificado e os respectivos instrumentos serão trocados, o mais brevemente possível, na cidade de Assunção.

Artigo XXV

O presente Tratado entrará em vigor na data da troca dos instrumentos de ratificação e terá vigência até que as Altas Partes Contratantes, mediante novo acordo, adotem decisão que estimem conveniente.

Em fé do que os plenipotenciários acima mencionados assinam o presente Tratado, em dois exemplares, em português e espanhol, ambos os textos igualmente autênticos.

Feito na cidade de Brasília, aos vinte e seis dias do mês de abril do ano de mil novecentos e setenta e três.

Mário Gibson Barbosa

Raúl Sapeña Pastor

Anexo D
Documentos das Nações Unidas pertinentes (pontos principais) ¹⁶³

Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano
Declaração sobre o Meio Ambiente Humano

[...]

21) De conformidade com a Carta das Nações Unidas e com os princípios do Direito Internacional, os Estados têm o direito soberano de explorar seus próprios recursos na aplicação de sua própria política ambiental e a obrigação de assegurar que as atividades que venham a ser levadas a cabo dentro de sua jurisdição ou sob seu controle não causem danos ao meio-ambiente de outros Estados ou zonas situadas fora de toda a jurisdição nacional.

22) Os Estados devem cooperar para continuar desenvolvendo o direito internacional no que se refere à responsabilidade e à indenização às vítimas da contaminação e outros danos ambientais que as atividades realizadas dentro da jurisdição ou sob o controle de tais Estados causem às zonas situadas fora de sua jurisdição.

[...]

¹⁶³ Fontes:

a) *Declaração sobre o Meio Ambiente Humano* – Osny Duarte Pereira, 1974, p. 139.

b) *Resolução 2995 (XXVII) – Cooperação entre Estados no campo do meio ambiente e Resolução 3129 (XXVIII) – Cooperação no campo do meio ambiente relativa aos recursos naturais compartilhados por dois ou mais Estados* – ONU - Organização das Nações Unidas. New York, 2003. Disponível em <<http://www.un.org/english>> Acesso em 5 Out 2003. [Tradução nossa].

*Resolução 2995 (XXVII)**Cooperação entre Estados no campo do meio ambiente*

A Assembléia Geral,

Tendo considerado o princípio 20 contido na minuta de texto do prefácio e princípios da declaração sobre o meio ambiente humano, submetido para sua consideração pela Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano,

Evocando sua resolução 2849 (XXVI) de 20 de dezembro de 1971, intitulada “Desenvolvimento e meio ambiente”,

Tendo em conta que, no exercício da sua soberania sobre seus recursos naturais, os Estados devem procurar, através da efetiva cooperação bilateral e multilateral ou através de mecanismos regionais, preservar e melhorar o meio ambiente,

1. *Enfatiza que*, na exploração, aproveitamento e desenvolvimento de seus recursos naturais, os Estados não devem causar prejuízos sensíveis¹⁶⁴ em zonas localizadas fora de sua jurisdição nacional;

2. *Reconhece* que a cooperação entre Estados no campo do meio ambiente, inclusive a cooperação com vistas ao cumprimento dos princípios 21 e 22 da Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, será efetivamente alcançada se for dado conhecimento público e oficial dos dados técnicos relativos ao trabalho a ser executado pelos Estados dentro de sua jurisdição nacional, com a finalidade de evitar prejuízos sensíveis que possam ocorrer no meio ambiente da área vizinha;

3. *Reconhece ainda* que os dados técnicos mencionados no parágrafo 2 precedente serão dados e recebidos no melhor espírito de cooperação e boa vizinhança, sem que isto possa ser interpretado como autorização para cada Estado retardar ou impedir os programas e projetos de exploração, aproveitamento e desenvolvimento dos recursos naturais dos Estados em cujos territórios tais programas e projetos são executados.

2112º encontro plenário

15 de dezembro de 1972.

¹⁶⁴ No original, [...] *States must not produce significant harmful effects* [...], cuja “melhor” tradução talvez seja [...] *os Estados não devem originar efeitos prejudiciais significativos* [...]; no caso preferiu-se a forma [...] *os Estados não devem causar prejuízos sensíveis* [...] por ser a expressão presente na maioria das matérias veiculadas pela mídia a respeito do contencioso brasileiro-argentino.

Resolução 3129 (XXVIII)

*Cooperação no campo do meio ambiente relativa aos
recursos naturais compartilhados por dois ou mais Estados*

A Assembléia Geral,

Reafirmando os princípios 21, 22 e 24 da Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, realizada em Estocolmo de 5 a 16 de junho de 1972,

[...]

Ciente da importância e urgência de salvaguardar a conservação e exploração dos recursos naturais compartilhados por dois ou mais Estados, através de um efetivo sistema de cooperação, tal como indicado na antes mencionada Declaração Econômica de Argel,

1. *Considerando* que é necessário assegurar a efetiva cooperação entre países através do estabelecimento de padrões internacionais adequados para a conservação e a exploração harmônica dos recursos naturais comuns a dois ou mais Estados no contexto das relações normais existentes entre eles;

2. *Considerando também* que a cooperação entre países que compartilham tais recursos naturais e estão interessados na sua exploração deve ser desenvolvida com base em um sistema de informação e consulta prévia dentro da estrutura das relações normais existentes entre eles;

3. *Solicita* ao Conselho de Administração do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, de acordo com sua função de promotor da cooperação internacional conforme o mandato conferido pela Assembléia Geral, que considere devidamente os parágrafos precedentes e informe as medidas adotadas para seu cumprimento;

4. *Recomenda* aos Estados Membros¹⁶⁵, que dentro da estrutura de suas relações recíprocas, considerem na íntegra as prescrições da presente resolução.

2199º encontro plenário

13 de dezembro de 1973

¹⁶⁵ No original “*Urges Member States*”, cujo sentido indica “*recomendação com insistência*”, porém sem caráter de obrigatoriedade.

Anexo E

Declaração de Assunção sobre o Aproveitamento de Rios Internacionais¹⁶⁶

Resolução n° 25

(Aprovada em 3 de junho de 1971)

A IV Reunião de Chanceleres dos Países da Bacia do Prata resolve:

Os chanceleres dos países da bacia do Prata resolvem ratificar aquilo que, até este momento, ficou resolvido neste âmbito, e manifestar sua especial satisfação pelos resultados da II Reunião de Especialistas sobre o Recurso Água, realizada em Brasília (18-22 de maio de 1970). Manifestam outrossim sua convicção em que um tema de tal importância continuará sendo tratado com o mesmo espírito de franca e cordial colaboração na III Reunião deste mesmo grupo, já convocada para o dia 29 do corrente mês.

Os chanceleres consideram de real interesse deixar consignados os pontos fundamentais a respeito dos quais já houve acordo e que representam a base sobre a qual deverão prosseguir os estudos deste tema:

1. Nos rios internacionais contíguos, sendo a soberania compartilhada, qualquer aproveitamento de suas águas deverá ser precedido de um acordo bilateral entre os ribeirinhos.
2. Nos rios internacionais de curso sucessivo, não sendo a soberania compartilhada, cada Estado pode aproveitar as águas na medida de suas necessidades sempre que não cause prejuízo sensível a outro Estado da bacia.
3. Quanto ao intercâmbio de dados hidrológicos e meteorológicos:
 - a) os já processados serão objeto de divulgação e trocas sistemáticas através de publicações;
 - b) os dados por processar, quer sejam simples observações, leituras, quer sejam registros gráficos de instrumentos, serão permutados ou oferecidos a juízo dos países interessados.
4. Os Estados tenderão, na medida do possível, a intercambiar gradualmente os resultados cartográficos e hidrográficos de suas medições na bacia do Prata, a fim de facilitar a caracterização do sistema dinâmico.

¹⁶⁶ Fonte: Laércio Betiol, 1983.

5. Os Estados procurarão, na medida do possível, manter nas melhores condições de navegabilidade os trechos dos rios que estão debaixo de sua soberania, adotando para isto as medidas necessárias para que as obras que se realizem não afetem de maneira prejudicial outros usos atuais do sistema fluvial.
6. Os Estados, ao realizarem obras destinadas a qualquer fim nos rios da bacia, adotarão as medidas necessárias para não alterar de forma prejudicial as condições de navegabilidade.
7. Os Estados, quando da realização de obras no sistema fluvial de navegação, adotarão medidas tendentes a preservar os recursos vivos.

Anexo F

Declaração conjunta Brasil-Argentina de 23 de agosto de 1980 ¹⁶⁷

Atendendo ao convite do Excelentíssimo Senhor Presidente da República Federativa do Brasil, João Baptista de Oliveira Figueiredo, o Excelentíssimo Senhor Presidente da Nação Argentina, Tenente-General (RE) Jorge Rafael Videla, realizou uma visita oficial ao Brasil, entre os dias 19 e 23 de agosto de 1980, acompanhado da Senhora de Videla.

2. O Presidente Videla visitou Brasília e os Estados do Rio de Janeiro, São Paulo e Rio Grande do Sul, tendo mantido entrevistas com os Governadores Aimé Lamaison, Chagas Freitas, Paulo Maluf e Augusto Amaral de Souza.

3. Durante sua permanência em Brasília, o Presidente Videla foi recebido pelo Congresso Nacional reunido, em sessão solene conjunta. Visitou, também, o Supremo Tribunal Federal, sendo recebido em sessão solene desta Corte.

4. Os dois Chefes de Estado mantiveram, em atmosfera de grande cordialidade, conversações sobre temas bilaterais e trocaram pontos-de-vista acerca de importantes assuntos da conjuntura regional e mundial.

5. Congratularam-se pelo excelente estado das relações de fraterna amizade, entendimento e cooperação entre os dois países.

6. Durante a visita presidencial, o Ministro das Relações Exteriores do Brasil, Embaixador Ramiro Saraiva Guerreiro, e o Ministro de Relações Exteriores e Culto da Argentina, Major-Brigadeiro (RE) Carlos W. Pastor, procederam a um proveitoso intercâmbio de opiniões sobre temas relevantes para ambos países.

7. Outrossim, os Secretários de Estado argentinos, integrantes da comitiva presidencial, encontraram-se com seus colegas brasileiros para examinar temas de interesse de suas respectivas áreas.

8. Os dois Presidentes verificaram, com satisfação, o estado de franco desenvolvimento da cooperação bilateral. Outrossim, constataram o alto grau de eficiência e o sentido operativo com que vêm sendo implementados os instrumentos firmados em Buenos Aires em 17 de maio de 1980.

9. No contexto da ampla e profícua colaboração em curso entre os dois países, os dois mandatários presidiram a cerimônia de assinatura dos seguintes instrumentos bilaterais:

¹⁶⁷ Fonte: Ministério das Relações Exteriores, Divisão de Atos Internacionais.

a) Acordo por troca de notas instituindo um grupo de trabalho misto, encarregado de analisar a viabilidade do fornecimento de gás argentino ao Brasil;

b) Acordo de Previdência- Social;

c) Acordo por troca de notas criando uma Comissão ad-hoc para estudar um projeto de acordo sobre turismo;

d) Acordo por troca de notas criando uma Comissão Técnica encarregada de preparar um Convênio sobre Transporte Marítimo.

e) Acordo por troca de notas colocando em vigor os Protocolos celebrados entre a CNEN e a CNEA relativos ao intercâmbio de informação nuclear e a formação de pessoal.

10. Os dois Presidentes realçaram que o Acordo referente à criação de um grupo de trabalho misto para estudar o fornecimento de gás argentino, ao Brasil marca o início de uma cooperação promissora em setor de alta prioridade.

11. Manifestaram sua particular satisfação pelo desenvolvimento da cooperação bilateral no campo nuclear, inclusive pelos documentos e entendimentos alcançados entre a NUCLEBRÁS e a CNEA em matéria de arrendamento de urânio, fabricação pela CNEA de tubos para elementos combustíveis para reatores de potência brasileiros e participação da NUCLEP no fornecimento de componentes pesados para Atucha II. Reiteraram, outrossim, que os programas nucleares de ambos os países perseguem fins exclusivamente pacíficos.

12. Expressaram seu especial agrado pelo progresso verificado nos estudos referentes à construção de uma ponte sobre o rio Iguazu, que permitira efetuar, em breve prazo, o lançamento do edital de licitação para o projeto final de engenharia da referida obra.

13. Sublinharam a importância dos Ajustes Complementares ao Acordo Básico de Cooperação Científica e Tecnológica, firmados em Brasília, a 15 de agosto corrente, que testemunham o nível em que se encontra o intercâmbio bilateral nesse campo. Os mencionados Acordos referem-se a: telecomunicações, cooperação em matéria de reflorestamento, metrologia, pesquisa agropecuária e cooperação entre o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e a Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia e o Conselho Nacional de Pesquisas Científicas e Técnicas (CONICET).

14. Assinalaram a importância que ambos os Governos atribuem à realização, em novembro próximo, da reunião da Comissão Mista, criada pelo Convênio de Intercâmbio Cultu-

ral, e à realização de um Simpósio Científico, ao qual assistirão técnicos, pesquisadores e homens de ciência dos dois países.

15. Destacaram o papel relevante que cabe à comunidade empresarial do Brasil e da Argentina na intensificação do intercâmbio econômico e comercial bilateral e manifestaram sua satisfação pelos resultados positivos dos encontros realizados no âmbito desta visita.

Em 23 de agosto de 1980.

GLOSSÁRIO

Apesar de não constituírem neologismos ou terminologias técnicas de utilização restrita, algumas expressões pertinentes ao tema não fazem parte do linguajar cotidiano, donde sua explicitações apresentadas a seguir.

- a) *Consulta prévia* – grosso modo, pode ser definida como sendo a provisão, pelo Estado responsável pelo empreendimento, de informações técnicas sobre o mesmo para possibilitar a avaliação pelo Estado co-proprietário de possíveis danos em seu território. Em tese, faculta ao último o direito de veto sobre a obra; por este motivo, o mecanismo é rechaçado pelo Brasil, que o considera delimitador de sua soberania, uma vez que submete as decisões nacionais ao julgamento de outro país.
- b) *Estado ribeirinho* – é aquele que possui territórios localizados nas margens de um rio; no caso de rios internacionais sucessivos, o Estado, em função de sua posição relativa, poderá ser de montante ou de jusante. Na primeira hipótese, aquele se localiza na parte superior do curso, normalmente exercendo a soberania sobre suas nascentes – é caso do Brasil na Bacia do Prata; na segunda, a localização se dá na parte inferior da corrente – é o que se verifica na Bacia Amazônica, onde o Brasil se encontra a jusante nos rios internacionais.
- c) *Prática de Jupia* – procedimento seguido para o enchimento do reservatório da represa de Jupia¹⁶⁸, em 1968. Após algumas controvérsias iniciais, foram feitos estudos conjuntos entre técnicos brasileiros e argentinos objetivando uma solução favorável a ambos os países, modificando-se, então, os planos iniciais. A retenção das águas iniciou em 25 de novembro de 1968 e o transbordamento ocorreu em 22 de janeiro de 1969; no período os técnicos dos dois países mantiveram-se em contato com o intuito de trocar informações sobre o nível das águas, visando regular a operação e evitar a ocorrência de prejuízo sensível a jusante.
- d) *Rios internacionais* – são aqueles cujas águas banham mais de um país; em muitas bibliografias são chamados de *rios transfronteiriços* ou de *águas transfronteiriças*.
- e) *Rios internacionais contíguos* – são os rios nos quais uma das margens pertence a um país e a outra a seu confrontante. No caso, a linha de fronteira pode ser representada por uma das margens; pelo talvegue; pelo álveo – tal como consta do trata-

¹⁶⁸ Localizada no Rio Paraná na divisa dos estados de São Paulo e Mato Grosso do Sul e distante mais de 600 quilômetros da tríplice fronteira, entre Brasil, Argentina e Paraguai.

do de limites entre o Brasil e o Paraguai, assinado em 09 Jan 1872 – ou pelo próprio curso de água. Apesar da linha limítrofe estabelecida ser diferente, esta última situação foi reconhecida pelo Tratado de Itaipu, ao prescrever que, no trecho entre o Salto do Guaíra (Salto Grande das Sete Quedas) e a foz do Rio Iguaçu, os recursos hídricos do Rio Paraná pertencem em condomínio aos dois países.

- f) *Rios internacionais sucessivos* – compreendem os cursos de água que passam de um país a outro, ou seja, seu curso é submetido à soberania sucessiva de diferentes Estados. Entre estes estão o Rio Paraná, em relação à Argentina, e os rios Solimões, Madeira e Negro, na Bacia Amazônica, em relação ao Brasil.
- g) *Recursos naturais compartilhados* – são aqueles que são comuns a dois ou mais Estados, cuja exploração foi objeto de controvérsias e de variadas interpretações ao longo da disputa entre o Brasil e a Argentina sobre o aproveitamento dos recursos do Rio Paraná. No lapso em questão, entre as diferentes resoluções versando sobre o assunto, merecem destaque a:
- i) *Ata de Assunção*, aprovada em 3 jun 71, por ocasião da *IV Reunião de Chanceleres dos Países da Bacia do Prata*, onde consta que nos rios internacionais contíguos, sendo a soberania compartilhada, o aproveitamento das águas deve ser precedido de acordo prévio entre os ribeirinhos. Nos rios de curso sucessivo, como aquela não é compartilhada, cada Estado pode aproveitar as águas mercê de seus interesses, sempre que não cause prejuízo sensível a outro país da bacia. (BETI-OL, 1983).
- ii) *Resolução 3.129 da ONU*, aprovada em 27 Nov 73 com o voto contrário do Brasil, recomenda que a conservação e a exploração harmoniosa dos recursos naturais comuns a dois ou mais Estados deve desenvolver-se tendo por base um sistema de informações e de consultas prévias¹⁶⁹.
- h) *Objetivos nacionais* – conforme sua dimensão temporal, podem ser permanentes ou atuais. Os *objetivos nacionais permanentes* (ONP) são os que, representativos do projeto que a Nação tem de seu destino, traduzem interesses que são vitais para a coletividade na atual fase de seu processo evolutivo e que, portanto, devem perdurar no tempo, independentes dos governos que se sucedem. Constituem, assim, os

¹⁶⁹ As versões em língua inglesa das Resoluções da ONU relativas ao tema – 2849 (XXVI); 2995 (XXVII) e 3129 (XXVIII) podem ser obtidas pela Internet, na página oficial da Organização: <http://www.un.org>. A tradução, de nossa responsabilidade, dos principais pontos daquelas constam do Anexo D.

referenciais que devem nortear a vida da comunidade em todos os momentos e relações, cuja inobservância, interna ou externa, pode ensejar que o Estado, em sua defesa, se utilize da força e da violência. Os *objetivos nacionais atuais* (ONA), também chamados de governo, são os que, visando sempre à conquista e manutenção final dos ONP, representam uma opção de governo quanto à melhor forma de atingir àqueles. Estabelecidos em função das conjunturas interna e externa e da presente capacidade do Poder Nacional de sobrepor-se aos eventuais óbices, constituem, na visão do grupo no poder, o caminho desejado e possível para o propalado *bem comum*.