

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS
(UNESP – UNICAMP – PUC/SP)

Armando Gallo Yahn Filho

CONFLITO E COOPERAÇÃO NA BACIA DO PRATA EM RELAÇÃO AOS CURSOS
D'ÁGUA INTERNACIONAIS (DE 1966 A 1992)

São Paulo

2005

Armando Gallo Yahn Filho

CONFLITO E COOPERAÇÃO NA BACIA DO PRATA EM RELAÇÃO AOS CURSOS
D'ÁGUA INTERNACIONAIS (DE 1966 A 1992)

Dissertação apresentada no Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais (UNESP – UNICAMP – PUC/SP) para obtenção do título de Mestre.

Área de concentração: instituições, processos e atores.

Orientador: Professor Adjunto Enrique Amayo Zevallos, Ph.D. (UNESP)

São Paulo

2005

*Para Luana,
minha sobrinha.*

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, ao Professor Enrique Amayo Zevallos por ter aceitado orientar-me na elaboração desta Dissertação de Mestrado.

Agradeço, também, aos Professores Tullo Vigevani e Shiguenoli Miyamoto pelas sugestões e observações feitas no Exame Geral de Qualificação, que muito contribuíram para a definição do foco da minha análise.

A todos os demais Professores do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais com quem tive contato, agradeço pelos ensinamentos, pela troca de idéias e pela boa convivência.

Meus cordiais agradecimentos aos membros do Centro Brasileiro de Documentação e Estudos da Bacia do Prata (CEDEP), especialmente à Professora Maria Susana Arrosa Soares, sua Diretora, à Sra. Vera Lúcia Corrêa da Silva, responsável pelo banco de dados, e à Sra. Maria Lizete Gomes Mendes, bibliotecária. A atenção e a orientação que recebi, durante a semana em que estive pesquisando no CEDEP, foram fundamentais para que eu fizesse o levantamento preciso de importante material bibliográfico, utilizado nesta Dissertação.

À Sra. Giovana Cristina Vieira, secretária do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, agradeço pela atenção e prontidão no esclarecimento de dúvidas e na resolução de problemas burocráticos.

Agradeço aos funcionários da Biblioteca do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da UNICAMP, que sempre se mostraram compreensivos e dispostos a me ajudar quando surgiam dificuldades burocráticas, oriundas do aspecto interinstitucional do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais.

Aos meus padrinhos, Clóvis e Ruymar Salioni, agradeço pelas inúmeras acolhidas em sua residência, na cidade de São Paulo, possibilitando-me assídua freqüência nas aulas e intensa participação nas atividades extra-curriculares.

Por fim, agradeço a todos os meus colegas de Mestrado, com quem tive uma convivência harmônica, marcada por grandes reflexões, que, por vezes, contribuíram para o amadurecimento de algumas idéias.

RESUMO

Este trabalho tem por objetivo fazer uma análise das relações internacionais na Bacia do Prata, no que tange ao seu aproveitamento hídrico, com foco na geração de energia e na navegação fluvial, haja vista o caráter duplamente conflitivo destes dois usos d'água. No plano físico, as barragens se tornam um empecilho à navegação e, na esfera política, a prioridade que cada país dá a um destes usos está condicionada ao seu grau de desenvolvimento econômico ou à sua situação geográfica.

Se, por um lado, as relações hostis entre Brasil e Argentina, decorrentes da incompatibilização de seus projetos de aproveitamento hidrelétrico do Rio Paraná, durante as décadas de 1960 e 1970, caracterizam uma fase predominantemente realista na Bacia do Prata, por outro, o projeto da Hidrovia Paraguai-Paraná, iniciado nos anos 1980 e concretizado na década seguinte, representa a afirmação de uma tendência multilateralista das relações internacionais na região, fundamentada na teoria da interdependência complexa.

Palavras-chave: Relações Internacionais, Bacia do Prata, energia hidrelétrica, navegação fluvial, teoria realista e teoria da interdependência complexa.

ABSTRACT

The purpose of this work is to analyze the Plata Basin international relations, as to water use, focusing on energy generation and fluvial navigation, taking into account double conflicting feature of these two water uses. At physical level, dams impair navigation and, at political level, priority assigned by each country to one of these uses is conditioned by its economic development degree or geographical location.

If, on one hand, hostile relationships between Brazil and Argentina, arising from their projects of Paraná River hydroelectric use incompatibility, during the 1960s and 1970s, feature a mainly realistic phase in Plata Basin, on the other hand, Paraguay-Paraná Waterway, started in the 1980s and achieved in the following decade, represents a multilateral trend strengthening to international relations, based on complex interdependence theory.

Key words: International Relations, Plata Basin, hydro-energy, fluvial navigation, realistic political theory and complex interdependence theory.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
PARTE I – ÁGUA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS: ASPECTOS TEÓRICOS	15
1. GEOGRAFIA E ECONOMIA: O PROBLEMA DA ESCASSEZ	16
2. DIREITO INTERNACIONAL AMBIENTAL E SOBERANIA SOBRE RECURSOS HÍDRICOS TRANSFRONTEIRIÇOS.....	21
3. A PERSPECTIVA DA TEORIA REALISTA	33
3.1. <i>Homer-Dixon e a Ecoviolência</i>	37
4. A PERSPECTIVA DA TEORIA DA INTERDEPENDÊNCIA COMPLEXA.....	40
5. OS REGIMES INTERNACIONAIS.....	46
5.1. <i>Contribuição de Mikael Román ao estudo dos regimes internacionais</i>	47
6. IDENTIFICANDO O CONFLITO E A COOPERAÇÃO EM BACIAS HIDROGRÁFICAS COMPARTILHADAS: O PROJETO “BACIAS EM RISCO”	55
PARTE II – APROVEITAMENTO HÍDRICO NA BACIA DO PRATA: ENTRE O CONFLITO E A COOPERAÇÃO	62
1. BACIA DO PRATA: ASPECTOS GERAIS	63
2. A DISPUTA ENTRE BRASIL E ARGENTINA PELO APROVEITAMENTO DOS RIOS INTERNACIONAIS DA BACIA DO PRATA	71
2.1. <i>Alguns antecedentes do aproveitamento hídrico da Bacia do Prata para fins distintos da navegação</i>	72
2.2. <i>As origens do aproveitamento hidrelétrico do Rio Paraná</i>	75
2.3. <i>A Ata de Iguaçu</i>	78
2.4. <i>A I Reunião de Chanceleres da Bacia do Prata</i>	80
2.5. <i>A II Reunião de Chanceleres da Bacia do Prata</i>	82
2.6. <i>A III Reunião de Chanceleres e o Tratado da Bacia do Prata</i>	83
2.7. <i>A escolha de Itaipu e o acirramento das divergências</i>	90
2.8. <i>O Tratado de Itaipu</i>	97
2.9. <i>O Acordo Tripartite</i>	103
3. A HIDROVIA PARAGUAI-PARANÁ: O CAMINHO DA COOPERAÇÃO	105
3.1. <i>A Hidrovia Paraguai-Paraná e o Tratado da Bacia do Prata</i>	109
3.2. <i>O Programa de Integração e Cooperação Argentina-Brasil (PICAB)</i>	111
3.3. <i>O MERCOSUL</i>	113
3.4. <i>As características físicas da Hidrovia</i>	115
3.5. <i>As vantagens da Hidrovia para a região</i>	122
3.6. <i>Aspectos institucionais da Hidrovia Paraguai-Paraná</i>	128
CONCLUSÃO	134
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	137
ANEXO.....	143

FIGURAS

<i>Figura 1 – Escala das Bacias em Risco.....</i>	<i>60</i>
<i>Figura 2 – Distribuição dos casos por área temática</i>	<i>61</i>
<i>Figura 3 – Esquema gráfico do Pantanal no período chuvoso</i>	<i>69</i>
<i>Figura 4 – Foto do Pantanal no período chuvoso</i>	<i>69</i>
<i>Figura 5 – Esquema gráfico do Pantanal no período seco</i>	<i>70</i>
<i>Figura 6 – Foto do Pantanal no período seco.....</i>	<i>70</i>

MAPAS

<i>Mapa 1 – Rios principais da Bacia do Prata</i>	<i>66</i>
<i>Mapa 2 – Hidrologia da Bacia do Prata e suas barragens.....</i>	<i>67</i>
<i>Mapa 3 – Pantanal.....</i>	<i>68</i>
<i>Mapa 4 – Hidrovia Paraguai-Paraná.....</i>	<i>108</i>

INTRODUÇÃO

A água é um recurso natural essencial para os seres vivos e, por isso, seu acesso é considerado um direito humano. Assim sendo, os Estados são os responsáveis por garantir este direito às suas populações.

A *Declaração Universal dos Direitos Humanos* (ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1948) proclama, em seu artigo 3º, que “todo indivíduo tem direito à vida” e, no artigo 25, que “todos têm o direito a um padrão de vida adequado para a saúde e o bem-estar próprio e de sua família”.

Como decorrência deste último artigo, especialistas estabeleceram a quantidade de 50 litros/pessoa/dia como o mínimo consumo de água necessário para atender às seguintes necessidades básicas: bebida, saneamento e preparo de alimentos. Eles requerem o reconhecimento deste índice como padrão para se medir o direito de acesso à água (UNFPA – UNITED NATIONS POPULATION FUND, 2001, p. 12).

Contudo, a água não é apenas um elemento essencial à sobrevivência da espécie humana. Trata-se de um recurso com múltiplos usos, dentre os quais estão: navegação, produção de energia, consumo animal, irrigação, etc.¹

A água é um recurso natural compartilhado e, portanto, desconhece fronteiras. Ainda que seu uso prioritário seja para consumo humano, a água é usada para diversos outros fins, gerando, cada vez mais, uma pressão sobre a sua demanda, sem que a oferta aumente proporcionalmente. Ao contrário, os múltiplos usos d'água tendem a reduzir ainda mais a sua disponibilidade, tanto em quantidade

¹ Referimo-nos à água doce, definida como a “água que ocorre na natureza com baixa concentração de sais, geralmente considerada adequada para produzir água potável” (UNESCO – UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION, 2005).

quanto em qualidade. É justamente por essa multiplicidade de usos que se pode compreender a preocupação com a escassez² ou o estresse³ hídricos.

Afinal, de toda a água na Terra, 97,5% é salgada, restando 2,5% de água doce. Deste montante, 68,9% está na forma de gelo, 29,9% é água subterrânea, 0,9% encontra-se em outros reservatórios e apenas 0,3% está concentrado em lagos e rios. (SHIKLOMANOV, 1999)

O problema da divisão da água no mundo agrava as pressões sobre aqueles que a têm em maior quantidade. Apesar de a escassez ser uma ameaça global, alguns vivem, por razões geográficas, em estado de escassez absoluta, como é o caso de Palestina e Israel, enquanto outros, como o Brasil, ainda têm este recurso em quantidade acima da necessária para abastecer sua população.⁴

Dessa forma, a água se insere no contexto das relações internacionais como um elemento-chave para o desenvolvimento dos Estados, podendo suscitar disputas pela sua aquisição. E longo tem sido o caminho percorrido pelo Direito Internacional para regular os diversos usos d'água sem que tenhamos, até hoje, chegado a uma solução definitiva para este problema.

Já antes da Revolução Francesa, a navegação era tida como um dos principais usos dos rios internacionais. Mas, é a partir da Revolução Industrial, com o desenvolvimento do capitalismo europeu, que a navegação passou a ser reconhecida como o uso principal dos rios internacionais. O uso d'água está condicionado aos aspectos econômicos de cada época e a navegação era a base do

² Escassez hídrica ocorre quando o abastecimento anual de água, em uma determinada área, está abaixo de 1.000 m³ por pessoa. (UNESCO, 2005)

³ Estresse hídrico ocorre quando o abastecimento anual de água, em uma determinada área, está abaixo de 1.700 m³ por pessoa. (UNESCO, 2005)

⁴ Não estamos considerando a divisão deste recurso dentro do próprio território nacional, que nem sempre é eqüitativa, pois depende da infra-estrutura disponível para garantir o acesso de toda a população à água. Ao se falar de escassez ou abundância, adotamos os critérios utilizados pelos órgãos internacionais, que dividem a quantidade de água disponível pelo total de habitantes.

comércio internacional naquele período, de modo que o país que se localizava na foz do rio tinha vantagens sobre os demais, pois controlava o fluxo de saída para o mar. (CAUBET, 1989, p. 24)

A prioridade da navegação teve seu apogeu nos anos 1920. Tamanha era a importância deste uso, que o Direito Internacional Europeu chegou a justificar a proibição de outros usos d'água que pudessem causar prejuízos à navegação. Nesse sentido, o artigo 14 da Convenção de Paris, de 23 de julho de 1921, instituindo o estatuto definitivo do Danúbio, estabelecia que a Comissão Internacional poderia proibir as obras que os Estados ribeirinhos considerassem necessárias a seu desenvolvimento econômico, se ameaçassem prejudicar a navegabilidade do rio. (CAUBET, 1989, p. 25)

A primazia da navegação sobre os demais usos segue um critério meramente econômico. Ou seja, se houvesse um aproveitamento d'água dos rios, cuja rentabilidade fosse maior que a obtida com a navegação, este poderia ser autorizado.

Assim, com o desenvolvimento do capitalismo e de novas tecnologias de produção, os usos d'água foram se diversificando. A energia elétrica torna-se fundamental para o desenvolvimento econômico dos países e os rios passam a ser represados para a construção de usinas hidrelétricas.

Os novos usos d'água não excluem, porém, os antigos e torna-se necessário conciliá-los. As grandes barragens criam a necessidade de construir canais de navegação e eclusas. Mas, o represamento de cursos d'água internacionais pode causar a diminuição da vazão, prejudicando o abastecimento de Estados ribeirinhos que estejam à jusante, bem como o próprio regime dos rios, impedindo a navegação.

Vê-se, portanto, que a utilização dos rios internacionais, tendo-se em conta os usos múltiplos d'água, está sujeita a conflitos de interesse entre os Estados ribeirinhos. A questão é complexa e tem na sua base o problema da soberania externa.

Enfim, conciliar os interesses dos países ribeirinhos, levando-se em conta que uns estão a montante, enquanto outros à jusante, não é tarefa fácil. A grande dificuldade reside em aliar a política à geografia, estabelecendo os direitos e as obrigações de cada Estado que compartilha de um mesmo sistema hidrográfico. Essa tarefa só pode ser bem sucedida se houver uma revisão do conceito de soberania, adequando-o a uma nova realidade global.

No que tange ao viés empírico deste trabalho, delimitamos a Bacia do Prata como área de estudo, levando-se em consideração a importância deste sistema hidrográfico para o continente sul-americano. Sua importância geoestratégica foi causa de conflitos na região, sejam eles diplomáticos ou militares, ensejando diversos tratados internacionais sobre a utilização de seus recursos hídricos.

Em nossa opinião, do ponto de vista das relações internacionais na Bacia do Prata, duas teorias são fundamentais para explicar a atuação dos Estados com relação à questão dos recursos hídricos transfronteiriços, quais sejam: *realismo* e *interdependência complexa*. Embora nossa análise esteja fundamentada nestas duas teorias, elas não são as únicas que propõem uma explicação para o tema em tela.

Enfocaremos dois usos conflitantes dos cursos d'água transfronteiriços, quais sejam: navegação e geração de energia elétrica. A escolha destes dois temas se dá por uma dupla razão. Trata-se de um conflito, ao mesmo tempo, de natureza física – uma vez que a construção de grandes barragens muitas vezes prejudica a

navegação, exigindo elevados investimentos para viabilizá-la (construção de canais e eclusas) – e política, pois conforme o grau de desenvolvimento econômico do país e a sua situação geográfica (litorâneo ou mediterrâneo), haverá opção por um ou outro destes usos, ou por ambos.

Na primeira parte deste trabalho, enfocaremos os aspectos teóricos que fundamentam nossa análise conjuntural, inserindo a água no contexto das relações internacionais.

Na segunda parte, analisaremos as complexas relações entre Brasil e Argentina em torno dos seus interesses no aproveitamento hidrelétrico do Rio Paraná, representados pelos projetos de Itaipu e Corpus. Nosso intuito é explicar porque o Tratado da Bacia do Prata, de 1969, não teve eficácia para conter a disputa argentino-brasileira, que se estendeu por dez anos, até a assinatura do Acordo Tripartite, em 1979.

Dando continuidade, ainda na Parte II, mostraremos como a assinatura do Acordo Tripartite permitiu uma mudança nos rumos das relações entre Brasil e Argentina, abrindo caminho para uma cooperação multilateral na Bacia Platina, materializada no projeto da Hidrovia Paraguai-Paraná, que, por sua vez, resgata o Tratado da Bacia do Prata, dando-lhe plena eficácia.

No plano temporal, portanto, nossa análise está compreendida entre 1966, ano da assinatura da Ata de Iguaçu, que marca o início da cooperação bilateral entre Brasil e Paraguai para o aproveitamento hidrelétrico do Rio Paraná, e 1992, quando é aprovado o Estatuto do Comitê Intergovernamental Coordenador da Hidrovia Paraguai-Paraná.

É importante esclarecer que a bibliografia utilizada na elaboração desta dissertação é predominantemente brasileira, devido à impossibilidade de viajar aos

demais países da Bacia do Prata, seja por questões financeiras, seja pela falta de tempo. Contudo, procurou-se consultar as obras que tivessem o maior grau de imparcialidade possível, a fim de alcançar os melhores resultados com esta pesquisa.

**PARTE I – ÁGUA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS: ASPECTOS
TEÓRICOS**

1. Geografia e economia: o problema da escassez

As teorias econômicas liberais sempre se preocuparam com os problemas da oferta e da demanda. Estes dois fatores são determinantes do valor atribuído a um determinado produto ou recurso e, conseqüentemente, determinam o seu preço. Um recurso escasso torna-se muito mais caro do que outro em abundância.

Apesar de resultar em um problema econômico, as origens da escassez podem ser as mais variadas. No que diz respeito aos recursos naturais, a escassez tem como causa maior a geografia, seja física ou social.

No caso de recursos naturais não-renováveis, como o petróleo, a escassez se dá mais pela oferta. Afinal, mesmo que a demanda permaneça constante, os recursos continuarão diminuindo até se esgotarem.

Já no caso dos recursos naturais renováveis, como a água doce, oferta, demanda e espacialidade determinam o grau de escassez. Um aumento populacional gera maior pressão sobre estes recursos, cuja taxa de renovação não é suficiente para acompanhar o aumento da demanda, que, aliada à degradação, cataliza o processo de escassez. Conjuntamente, a divisão desigual destes recursos pelo globo terrestre é um fator que pode provocar tensão, especialmente quando se trata de recursos essenciais para a vida humana no planeta, como é o caso da água. (HOMER-DIXON & BLITT, 1998, p. 2 et seq.)

De acordo com Elhance (1999, p. 3):

A natureza não respeita as fronteiras nacionais; os seres humanos parecem incapazes de gerenciar suas relações sem elas. A natureza não dotou todos os lugares e nações na Terra com o mesmo tipo e a mesma quantidade de recursos. Nesse contexto estão as raízes de prováveis conflitos e da cooperação sobre recursos naturais essenciais e escassos.

Em uma definição dada por Sandra Postel (1992 apud ELHANCE, 1999, p. 4), pode-se entender a escassez como sendo a “falta de disponibilidade segura, ininterrupta e duradoura da quantidade adequada de água doce, com qualidade requerida, numa base regular e para múltiplas necessidades”.

Importante observar que a escassez está associada aos múltiplos usos da água, de forma que a definição acima não leva em consideração apenas a disponibilidade deste recurso para consumo humano. Uma barragem, por exemplo, pode gerar escassez de água para a navegação do mesmo rio, em seu curso inferior. Segundo Elhance (1999, p. 11):

Para alguns países mediterrâneos, a navegação fluvial pode ser a única maneira de participar do comércio internacional. Déficits de água em rios navegáveis podem ter sérios impactos na economia e no bem-estar destes países, parализando suas artérias de transporte.

Como veremos, mais detalhadamente, na segunda parte deste trabalho, na Bacia do Prata, Paraguai e Bolívia são países mediterrâneos, para os quais a navegação fluvial é imprescindível. Conseqüentemente, para estes dois países, qualquer alteração no regime fluvial dos rios que lhes servem de vias de transporte será encarada como um problema muito mais grave do que para os demais países da Bacia, que são litorâneos.

Além disso, o conceito de escassez pode ter um componente subjetivo, que, no âmbito do compartilhamento dos recursos hídricos, pode ser um fator decisivo para o conflito, conforme ensina Elhance (1999, p. 4):

É justamente quando a escassez severa de um recurso essencial, insubstituível e compartilhado, como a água doce, é experimentada ou antecipada por um ou mais Estados, ou quando tal recurso é, correta ou

erroneamente, percebido como sendo superexplorado ou degradado por outros, a um custo para alguns, que os Estados se tornam propensos ao conflito. (grifo nosso)

Segundo Homer-Dixon & Blitt (1998, p. 1), a escassez de recursos renováveis é maior em países em desenvolvimento e subdesenvolvidos, devido ao crescimento populacional, que gera uma pressão sobre esses recursos. Tal situação é uma das causas de conflitos sociais violentos nestes países.

A teoria de Homer-Dixon preocupa-se, especialmente, em explicar os conflitos no plano sub-nacional. Contudo, o autor não se furtou a fazer uma análise de como estes conflitos podem ameaçar a segurança internacional.

Para este autor, a escassez é função de três variáveis, conjuntamente: *oferta, demanda e causas estruturais*. (HOMER-DIXON & BLITT, 1998, p. 6)

A escassez pela oferta (também chamada de “mudança ambiental”) é conseqüência da degradação e do esgotamento dos recursos naturais renováveis. A escassez pela demanda está associada ao crescimento populacional ou ao aumento do consumo dos recursos. Por fim, a escassez estrutural está ligada à distribuição desigual dos recursos no globo, de modo que algumas populações habitam áreas onde há predominância de determinados recursos enquanto outras são privadas deles. (Ibidem, p. 6)

Dois conceitos decorrem da combinação dos tipos de escassez. *Aprisionamento de recursos*, decorrente da combinação da escassez pela oferta com a escassez pela demanda, produzindo escassez estrutural. E *marginalização ecológica*, decorrente da combinação da escassez pela demanda com a escassez estrutural, produzindo escassez pela oferta. (Ibidem, p. 6)

De acordo com a teoria econômica liberal, a escassez de recursos pode ser suprida por novas invenções se os preços destes recursos refletirem sua escassez.

Ocorre que isso nem sempre acontece. Primeiro, porque há recursos que não podem ser comercialmente contabilizados e, segundo, porque há casos em que as externalidades não são consideradas pelo mercado na valoração de um determinado recurso. (HOMER-DIXON & BLITT, 1998, p. 8)

Há grupos poderosos que se apropriam de recursos escassos para proteger seus interesses, deixando a questão social de lado. Ao impedirem qualquer reforma institucional que abale seus interesses, impedem que a economia reaja à escassez, criando inovações técnicas para enfrentá-la. A essa falha se dá o nome de “fricção social”. Por outro lado, a falta de capital financeiro e de recursos humanos especializados deixa muitos países pobres e em desenvolvimento à deriva com relação à questão da escassez ambiental, por não terem meios de construir alternativas à falta de recursos renováveis. (Ibidem, p. 8 et seq.)

Essas “falhas de adaptação” geram cinco efeitos sociais: *restrição da produtividade agrícola, restrição da produtividade econômica, migração, segmentação social e rompimento de instituições legítimas*. (Ibidem, p. 9)

A escassez ambiental implica em redução da produtividade agrícola. Em países em desenvolvimento esta situação é agravada pelas disparidades entre pobres e ricos. Os mais afetados pela escassez tendem a migrar para áreas onde há melhores condições de vida. Trata-se de uma decisão que envolve a comparação, ou seja, se o Estado tivesse capacidade de arcar com os custos de desenvolvimento de inovações que solucionassem o problema da escassez, essa migração não ocorreria. Por sua vez, a diminuição da produtividade agrícola, associada à diminuição da produtividade econômica, gera a segmentação. Tal segmentação da sociedade torna frágil a relação entre grupos sociais distintos e a busca de interesses se dá pela violência. (Ibidem, p. 9 et seq.)

Tudo isso tende a levar à ruptura das instituições e o Estado vai perdendo sua capacidade de articulação. Além disso, os fatores econômicos prejudicam as finanças e, por isso, o Estado passa a ter uma menor capacidade de atender às demandas sociais. (HOMER-DIXON & BLITT, 1998, p. 10)

No âmbito das relações internacionais, especificamente no que diz respeito à água, o quadro descrito acima pode implicar em um comprometimento da segurança internacional, pois, como explica Elhance (1999, p. 232):

Os problemas econômicos, ambientais, políticos e de segurança, criados pelo aumento da escassez de água, por falta de cooperação entre os Estados ribeirinhos, e pelas ameaças reais ou presumidas à segurança hídrica, podem criar sérias instabilidades domésticas e conflitos dentro de um ou mais Estados ribeirinhos, cujos efeitos, provavelmente, podem se espalhar para os países vizinhos.

Veremos no capítulo 3, os tipos de conflitos que podem surgir como consequência dos efeitos sociais descritos acima.

2. Direito Internacional Ambiental e soberania sobre recursos hídricos transfronteiriços

A soberania é, ao mesmo tempo, um conceito jurídico e político, que fundamenta a própria existência do Estado moderno. A noção de soberania como *suprema potestas superiorem non recognoscens* (poder supremo que não reconhece outro acima de si) remonta ao nascimento dos Estados nacionais europeus e se tornou princípio basilar de Direito estatal e internacional. (FERRAJOLI, 2002, p. 1 et seq.)

A soberania pode ser interna ou externa. A primeira, que está associada ao poder supremo de uma autoridade dentro de um Estado, teve sua limitação imposta pelo surgimento dos regimes democráticos e constitucionais. Ao contrário, a soberania externa, que rege as relações entre os Estados, encontra-se, cada vez mais, absolutizada, na medida em que estes, como defendem muitos teóricos, encontram-se na iminência de guerras, a fim de defender seus interesses, muitas vezes conflitantes.

Com o surgimento dos Estados nacionais, após a Paz de Vestfália, em 1648, absolutiza-se o princípio da soberania externa, mas, é justamente entre meados do século XIX e meados do século XX, que a soberania externa dos Estados alcança suas formas mais desenfreadas e ilimitadas, manifestando-se mais do que nunca como o equivalente internacionalista da liberdade selvagem do estado de natureza hobbesiano. (FERRAJOLI, 2002, p. 34)

Ainda segundo Ferrajoli (2002, p. 34 et seq.):

O estado de direito, internamente, e o estado absoluto, externamente, crescem juntos como os dois lados da mesma moeda. Quanto mais se limita – e, através de seus próprios limites, se autolegitima – a soberania interna, tanto mais se absolutiza e se legitima, em relação aos outros Estados, e sobretudo em relação ao mundo “incivil”, a soberania externa. [...] E, quanto mais o Estado se juridiciza como ordenamento, tanto mais se afirma como entidade auto-suficiente, identificando-se com o direito mas, ao mesmo tempo, hipostasiando-se como sujeito não-relacionado e *legibus solutus*⁵.

Como consequência imediata do princípio da soberania externa, está a noção de soberania territorial, que implica no domínio absoluto, pelo Estado soberano, de tudo o que se encontra dentro das suas fronteiras. Neste sentido, a absolutização do princípio da soberania, salientada por Ferrajoli, pode ser compreendida a partir da lógica do poder, para o qual o acúmulo de riquezas é fundamental. Tais riquezas podem ser tanto os recursos naturais na sua forma bruta (ouro, prata, petróleo, etc), quanto os produtos que se obtém a partir deles.

A água, por exemplo, sempre foi um recurso indispensável para diversas atividades geradoras de riquezas, tais como: agricultura, pecuária, transporte e, mais tarde, geração de energia. Desse modo, ela pode se tornar um elemento de riqueza e, até mesmo, de poder para um Estado, como veremos no capítulo seguinte.

Foi com base nessa noção de soberania territorial que surgiram, no Congresso de Viena, em 1815, os conceitos de rios sucessivos e contíguos, que asseguravam o domínio, pelo Estado, sobre um curso d'água, enquanto este estivesse em seu território:

Quanto ao problema da soberania dos ribeirinhos, o art. 1º do XVI Anexo [da Ata Final de Viena] evoca-o simplesmente: ‘As potências cujos Estados são separados ou atravessados por um mesmo rio navegável comprometem-se a regular de comum acordo tudo quanto diz respeito à sua navegação [...]’. É a origem da distinção entre rios contíguos e sucessivos; os primeiros servindo de limite entre os estados, enquanto os segundos correm sucessivamente em territórios submetidos a soberanias diferentes. Entretanto, a própria distinção só será formalmente estabelecida um século

⁵ Não sujeito a nenhuma lei.

depois, nas cláusulas do Tratado de Versalhes, após a Primeira Guerra Mundial. (CAUBET, 1989, p. 24 et seq.)

Apesar de diversos tratados (bilateralais ou multilateralais) relativos à água terem sido assinados, desde 1815, foi na reunião anual da *International Law Association* (ILA), em 1966, que o tema teve um salto qualitativo no âmbito do Direito Internacional. Nesta reunião, foram elaboradas as *Regras de Helsinque sobre o uso das águas de rios internacionais*, que estabelecem o conceito de **bacia de drenagem internacional**. Reza o artigo 2º deste documento que

Uma bacia de drenagem internacional é uma área geográfica que cobre dois ou mais Estados, determinada pelos limites fixados pelos divisores de água, inclusive as águas de superfície e as subterrâneas, que desembocam num ponto final comum. (INTERNATIONAL LAW ASSOCIATION, 1966)

Por este conceito, não apenas os rios contíguos e sucessivos são internacionais, mas também seus afluentes, ainda que toda sua extensão esteja em território nacional. A bacia hidrográfica passa a ser considerada como um todo, levando-se em consideração o ciclo hidrológico, e, portanto, é passível de ser considerada nos limites do Direito Internacional.

A importância fundamental que pode ser extraída deste conceito diz respeito à extensão do regime de soberania múltipla aos rios que, apesar de estarem exclusivamente em território de um único Estado, pertencem a uma bacia internacional e, portanto, devem ser tratados como se internacionais fossem.

Apesar da Comissão de Direito Internacional da ONU ter recusado a expressão *bacia de drenagem internacional*, ela trabalhou vinte e um anos na elaboração de um *Projeto de Artigos sobre o Direito de Utilização dos Cursos*

d'Água Internacionais para Fins Distintos da Navegação que, em 1994, foi submetido à consideração da Assembléia Geral da ONU e, em 1997, aprovado por 103 países, na forma de Convenção. Este documento estabelece, em seu artigo 2º, as seguintes definições:

- a) Curso d'água significa um sistema de águas superficiais e subterrâneas que constitui, em função de uma relação física, um conjunto unitário que escoam normalmente para um término comum;
- b) Curso d'água internacional significa um curso d'água cujas partes estão situadas em diferentes Estados;
- c) Estado ribeirinho significa um Estado-membro, para esta Convenção, em cujo território parte de um curso d'água internacional está situado, ou uma organização de integração econômica regional, cujo um Estado, pelo menos, seja banhado por um curso d'água internacional. (ONU, 1997)

A alínea “a” do artigo supra citado deixa clara a definição de bacia hidrográfica, considerando-a como unidade de gestão, afastando completamente as definições simplificadas de rios contíguos e sucessivos, compatíveis com a tese da soberania absoluta que prevalecia na época do Congresso de Viena, em 1815.

A diferença fundamental entre a teoria adotada pela Comissão de Direito Internacional da ONU e a teoria da *bacia de drenagem internacional* reside no fato de que a segunda leva em consideração, além do sistema de águas que se constitui através de uma relação física, também o ciclo d'água.

Como consequência dessa flexibilização do princípio da soberania, em matéria ambiental, estabeleceu-se novos princípios de Direito Ambiental Internacional, alguns específicos do Direito Internacional de Águas, que têm definido a responsabilidade jurídica dos Estados. Destacamos três princípios fundamentais: *comunicação, uso eqüitativo e razoável da água e obrigação de não causar danos transfronteiriços*.

Princípio da Comunicação

A comunicação entre os Estados pode ser feita por três maneiras distintas: informação, consulta e notificação. Essas modalidades de comunicação estão associadas a diferentes graus de responsabilidade jurídica.

Segundo o jurista Guido Soares (2001, p. 559):

[...] no caso do dever de informar, trata-se de uma obrigação simples de comunicar, por mandamento da norma internacional. Já no caso de dever de consulta, trata-se de uma obrigação com um recipiendário determinado da comunicação a ser fornecida; ressalta-se que, na linguagem diplomática, 'consultar' significa, em geral, 'entrar em negociações'. No caso de notificações, as informações veiculadas advêm de uma obrigação específica de transmitir dados, com efeitos precisos [...].

Os Princípios 18 e 19 da *Declaração do Rio*⁶ (ONU, 1992) tratam com clareza dos deveres de notificação e informação:

Princípio 18. Os Estados notificarão imediatamente outros Estados acerca de desastres naturais ou outras situações de emergência que possam vir a provocar súbitos efeitos prejudiciais sobre o meio ambiente destes últimos. Todos os esforços serão envidados pela comunidade internacional para ajudar os Estados afetados.

Princípio 19. Os Estados devem prover, oportunamente, a Estados que possam ser afetados, notificação prévia e informações relevantes sobre atividades potencialmente causadoras de considerável impacto transfronteiriço negativo sobre o meio ambiente, e devem consultar-se com estes tão logo possível e de boa-fé.

⁶ A Declaração do Rio foi um dos documentos que resultaram da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada entre os dias 3 e 14 de junho de 1992, no Rio de Janeiro.

Princípio do uso eqüitativo e razoável da água

A utilização de um curso d'água por um Estado situado a montante não pode prejudicar as populações dos Estados que estejam à jusante. Este princípio básico de cooperação tornou-se uma regra comum no Direito Internacional de Águas, dando origem aos conceitos de uso eqüitativo e de uso razoável dos cursos d'água internacionais.

A Convenção sobre a Utilização dos Cursos D'Água Internacionais para Fins Distintos da Navegação (ONU, 1997) declarou, em seu artigo 5º, item 1, que “os Estados devem utilizar, em seus respectivos territórios, um curso d'água internacional de maneira eqüitativa e razoável”.

O uso eqüitativo e razoável significa a preservação do curso d'água para que outros Estados por ele banhados também possam se valer dos benefícios que ele proporciona, garantindo a outras populações o acesso à água e ao desenvolvimento econômico.

O artigo 5º, item 2, da mesma Convenção enfatiza estes dois princípios de extrema importância para o Direito Internacional de Águas:

Artigo 5º

2. Os Estados de um curso d'água devem participar no uso, desenvolvimento e proteção de um curso d'água internacional de forma eqüitativa e razoável. Tal participação inclui tanto o direito de utilizar o curso d'água quanto a obrigação de cooperar na proteção e no desenvolvimento, como previsto nesta Convenção.

Muitas vezes, a própria natureza do conflito implica que um Estado não considere o uso d'água, por um outro Estado, como eqüitativo ou razoável. Na tentativa de superar esta dificuldade, a Convenção supra citada requer sejam

levados em consideração “todos os fatores e circunstâncias relevantes”, quais sejam:

- a) Geografia, hidrografia, hidrologia, clima, ecologia e outros fatores de caráter natural;
- b) As necessidades sociais e econômicas do Estado;
- c) A população dependente do curso d'água em cada Estado;
- d) Os efeitos do uso ou usos dos cursos d'água em um Estado sobre um outro;
- e) Usos existentes e potenciais do curso d'água;
- f) Conservação, proteção, desenvolvimento e economia do uso dos recursos hídricos do curso d'água e os custos das medidas tomadas para aquele efeito;
- g) A disponibilidade de alternativas, de valor comparável, para um uso particular planejado ou existente.

Obrigação de não causar danos transfronteiriços

A obrigação de não causar danos transfronteiriços surgiu como forma de garantir a utilização de um curso d'água internacional por parte de um Estado, de forma soberana em seu território, e, ao mesmo tempo, impedir que este uso acarrete danos para outros Estados.

O Princípio 2 da Declaração do Rio (ONU, 1992) afirma que:

[...] os Estados têm [...] o direito soberano de explorar seus próprios recursos [...] e a responsabilidade de garantir que as atividades sob sua jurisdição ou seu controle não causem danos ao meio ambiente de outros Estados.

A *Convenção das Nações Unidas sobre a Utilização dos Cursos d'Água Internacionais para Fins Distintos da Navegação*, de 1997, deixa claro que o dano tem que ser significativo e estabelece algumas metas para solucionar o problema

entre o Estado que causou o dano e aquele que sofreu as conseqüências, como se depreende do artigo 7º, a seguir:

Artigo 7º

1. Os Estados ribeirinhos devem, ao utilizarem um curso d'água internacional em seus territórios, tomar todas as medidas apropriadas para prevenir dano significativo a outro Estado ribeirinho.

2. Quando um dano significativo, contudo, é causado a outro Estado do curso d'água, os Estados cujo uso cause tal dano devem, na ausência de um tratado sobre tal uso, tomar todas as medidas apropriadas, tendo em vista os preceitos dos artigos 5º e 6º, em consulta ao Estado afetado, para eliminar ou diminuir o dano e, quando apropriado, discutir questões relativas à compensação. (grifo nosso).

Na verdade, a intenção da Comissão de Direito Internacional foi a de privilegiar o entendimento entre os Estados, na busca de uma solução política, ao invés de se ater ao texto rígido da lei, provocando discussões a respeito de sua interpretação, o que nos parece mais adequado, tendo em vista a idéia da soberania compartilhada.

* * *

A Europa avança na construção de um Direito Comunitário e no fortalecimento de suas instituições. A questão da água não poderia ficar fora dessa normatização, pois, conforme documento da União Européia, intitulado *A ação da UE a favor de uma água limpa* (SERVIÇO DAS PUBLICAÇÕES OFICIAIS DAS COMUNIDADES EUROPÉIAS, 2000), “dez países europeus recebem mais da metade dos respectivos recursos hídricos totais dos países vizinhos”. Reza o artigo 3º, item 3, da Diretiva 2000/60/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2000, que os “Estados-Membros garantirão que uma bacia hidrográfica

que abranja o território de mais de um Estado-Membro seja incluída numa região hidrográfica internacional”.

Esta evolução do conceito de soberania, no que diz respeito a recursos naturais compartilhados, como a água, pode parecer um contra-senso em relação à idéia da absolutização da soberania, conforme apresentamos no começo deste capítulo. No entanto, como ressaltamos, o conceito de soberania não é apenas político, mas também, jurídico.

O Direito é uma ciência social que reflete os valores e a organização da sociedade que ele pretende regular. Assim sendo, a mudança dos valores de uma sociedade e, portanto, do seu comportamento, implica na mudança do próprio Direito. No caso do Direito Internacional, especificamente, as mudanças decorrem das alterações no sistema internacional, refletindo os interesses dos Estados, seus comportamentos, suas relações mútuas e, mais importante, a influência de uma ou algumas culturas. É nítido, por exemplo, a predominância dos sistemas jurídicos ocidentais nas principais organizações internacionais.

Ao mesmo tempo em que guerras, movimentos separatistas e disputas por recursos escassos colaboram com a absolutização do conceito de soberania e o tornam cada vez mais atual, os problemas que afetam a todos de maneira igual, independentemente da divisão política do mundo, unem os Estados na busca de soluções. E, muitas vezes, a solução só pode ser obtida através de uma cooperação, em que os Estados relativizem suas soberanias, a fim de obter resultados coletivos satisfatórios.

Ao tratar da questão da soberania em matéria de meio ambiente, LE PRESTRE (2000, 129) pondera que “no referente aos problemas ambientais, que contêm efeitos transfronteiriços, os Estados não podem explorar os recursos

naturais sem ter em conta seus vizinhos”. No mesmo sentido, manifesta-se a ONG *Green Cross International* (2000, p. 22):

Soberania é um termo antigo e os Estados, particularmente aqueles que são relativamente novos ou pequenos, são extremamente protetores dela. Ter soberania sobre algo implica ter direitos absolutos sobre isto em detrimento dos outros. [...] É um terrível erro que os cursos d'água internacionais sejam submetidos a essa mesma filosofia de 'nossos' e 'seus', na medida em que é contrária à sua própria natureza e, portanto, irreconciliável. Colocar os cursos d'água internacionais sob o guarda-chuva da soberania estatal é ignorar a realidade do ciclo d'água.

Além disso, a cooperação no âmbito das bacias hidrográficas internacionais pode colaborar com o próprio fortalecimento da soberania dos Estados ribeirinhos, na medida em que ajuda a evitar pressões externas e internas com relação à água, criando um ambiente de maior estabilidade. Ou seja: a soberania compartilhada entre os Estados garante a soberania individual de cada um deles. (GREEN CROSS INTERNATIONAL, 2000, p. 21).

Porém, é preciso que haja um cuidado ao se tentar conciliar a soberania compartilhada (ou restrição da autonomia), em matéria de recursos hídricos transfronteiriços, com a garantia da soberania individual de cada país. A política deve levar em consideração aspectos de ordem geográfica, entre outros.

No Tratado de Cooperação Amazônica (TCA), ao se tentar fazer essa conciliação, a política deixou de lado a geografia, fragmentando a Bacia Amazônica.

Concebido como um regime internacional⁷, em 1978, o TCA tinha por finalidade:

- a) reforçar a autonomia de cada uma das partes signatárias em relação ao desenvolvimento de seus respectivos territórios amazônicos;

⁷ Em 1995, o Tratado de Cooperação Amazônica passou a ser uma organização internacional. (OTCA – ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA, 2005)

- b) promover a utilização racional dos recursos naturais desses territórios, de modo a preservar o equilíbrio entre as necessidades do desenvolvimento e a conservação do meio ambiente;
- c) favorecer a troca de informações entre as partes signatárias no que tange às iniciativas nacionais de desenvolvimento dos referidos territórios. (MONTENEGRO, 2000, p. 356).

Mas, o princípio fundamental do regime de cooperação amazônica, para o qual convergiam as expectativas dos atores, era o da soberania nacional, haja vista as ameaças de internacionalização da Amazônia.

Conforme Amayo Zevallos (1993, p. 129):

[...] a importância do TCA reside no reconhecimento da soberania de cada um dos países signatários sobre a parte que lhe corresponde da Amazônia – a isto se chama *regionalização*, como conceito oposto à internacionalização – permitindo também discussão e tomada de posição sobre a problemática do conjunto.

Contudo, a exclusão da Guiana Francesa do Tratado fere o princípio da bacia hidrográfica como “unidade de planejamento para qual há necessidade de se estudar o gerenciamento do recurso natural como um todo, sem redução temática” (FREITAS, 2000, p. 5). E, por conseguinte, coloca à margem a tese jurídica da *bacia de drenagem internacional* como base da cooperação.

Para Calasans (1996, p. 342):

[...] contrariamente ao Tratado da Bacia do Prata de 1969, a abordagem que foi feita da Bacia Amazônica não foi uma abordagem unitária do conjunto da bacia, mas sim, fragmentada [...], [sendo] questão de integração do território amazônico no interior do território de cada Parte Contratante e não da integração da bacia como tal [...].

Segundo este autor, há uma contradição entre os artigos II⁸ e XXVII⁹ do TCA, na medida em que o primeiro abre o Tratado para a adesão de Estados que não fazem parte da bacia, mas cujo território esteja ligado a ela, e o segundo fecha a possibilidade de adesão a terceiros. Assim, conclui ele que havia um nítido interesse de excluir a França do Tratado, o que caracteriza uma preocupação política e estratégica acima da preocupação de tratar a bacia como uma unidade geográfica, reflexo da própria visão individualista dos países-membros e da força do princípio da soberania.

Concluindo, a dualidade inerente ao conceito de soberania, que pode ser entendido tanto do ponto de vista jurídico quanto político, gera um conflito interminável e acaba sendo um dos grandes fatores impeditivos de uma cooperação mais ampla no plano internacional. Como bem explica Elhance (1999, p. 4):

Os conflitos entre Estados podem surgir do estabelecido, mas amplamente mudado, conceito de “soberania nacional”, que tradicionalmente tem sido entendido como o direito inalienável e exclusivo de propriedade e uso sobre todos os recursos contidos no, ou passando pelo, território de um Estado.

Como veremos, com mais detalhe, ao estudarmos as relações na Bacia do Prata, na segunda parte deste trabalho, a defesa da soberania em matéria ambiental caracteriza o aspecto realista da Política Externa Brasileira, a fim de assegurar o livre uso dos recursos que estão em seu território.

⁸ Artigo II - O presente Tratado se aplicará nos territórios das Partes Contratantes na Bacia Amazônica, assim como, também, em qualquer território de uma Parte Contratante, que, pelas características geográficas, ecológicas ou econômicas, se considere estreitamente vinculada à mesma.

⁹ Artigo XXVII – O presente Tratado terá duração ilimitada e não estará aberto a adesões.

3. A perspectiva da teoria realista

O realismo político é uma construção teórica que tenta explicar as relações entre os Estados, considerando a natureza anárquica do sistema internacional. Os Estados se encontram em permanente conflito e suas ações são baseadas nos seus interesses, bem como pela necessidade de sobrevivência.

A água é um recurso vital para a sobrevivência do Ser Humano e, conseqüentemente, é natural que o seja também para a sobrevivência do próprio Estado. Afinal, só há Estado se houver uma população, habitando um determinado território, no qual se constitui um governo soberano.

Além disso, a água é um recurso natural e, como tal, pode ser enquadrado no rol de elementos do poder nacional, estabelecido por Morgenthau (2003, p. 220). Ainda que não citado explicitamente em sua obra, a água é elemento essencial para garantir os alimentos, estes sim, citados pelo autor como o mais elementar dos recursos naturais, pensados como elementos de poder nacional:

Um país que seja auto-suficiente, ou quase, em comida já conta com uma grande vantagem inicial sobre qualquer outro que, para não se exaurir de inanição, tenha de importar os alimentos que não produz, embora mal tenha condições materiais para adquiri-los. (MORGENTHAU, 2003, p. 220)

Dando prosseguimento aos elementos do poder nacional, Morgenthau (2003, p. 223) ressalta que “o que é verdade em relação aos alimentos se aplica também, naturalmente, a outros recursos naturais importantes para a produção industrial e, de modo mais particular, para a condução de uma guerra”.

Para o autor, a simples abundância de matérias-primas se reverteria em poder para um Estado sem que estas fossem acompanhadas de uma “estrutura industrial compatível”. (MORGENTHAU, 2003, p. 234)

Apesar da ênfase que o autor dá ao petróleo, há que se ressaltar a importância da água para a produção industrial, haja vista ser uma fonte energética barata e que tem a vantagem de não ser consumida na produção de energia. Afinal, a água que movimenta as turbinas das usinas hidrelétricas é devolvida ao rio, podendo ser usada novamente para o mesmo fim, em outro trecho à jusante.

Outrossim, se estamos tratando de cursos d’água transfronteiriços, adentramos no âmbito da geografia, o mais estável dos fatores de que depende o poder de uma nação, segundo Morgenthau (2003, p. 215). A posição geográfica em que se encontra um Estado, com relação a um curso d’água transfronteiriço, pode definir seu poder relativo em comparação aos demais países ribeirinhos. Para Philippe Le Prestre (2000, p. 443), “num contexto de partilha dos recursos de água doce, os Estados a montante possuem uma vantagem certa sobre os Estados à jusante”. Segundo o mesmo autor, o interesse em cooperar é limitado, a não ser que estejam presentes um dos seguintes fatores:

(i) o Estado à jusante possui uma potência militar muito maior, como no caso do Egito diante do Sudão e da Etiópia ou do Iraque – antes da Guerra do Golfo – diante da Síria; (ii) o Estado a montante depende do Estado à jusante em matéria de transporte fluvial; (iii) os benefícios adicionais da cooperação são claros – o jogo é de soma positiva; (iv) a cooperação se inscreve num conjunto de relações múltiplas e integradas, como no caso dos cursos d’água da União Européia. (LE PRESTRE, 2000, p. 443).

A posição geográfica da Turquia, sendo país de montante do Eufrates e do Tigre, não é apenas um fator importante no que tange à sua segurança hídrica e energética, mas também, um fator de garantia da unidade nacional. Ao por em

prática o projeto da Anatólia do Sudeste, que previa a construção de 22 barragens e 19 centrais hidrelétricas, e cuja pedra angular era a barragem de Atatürk, sobre o Rio Eufrates, o governo turco melhorou as condições das populações locais e favoreceu a imigração turca para terras curdas, promovendo a integração forçada desta população. Além disso, com o controle das águas do Eufrates, a Turquia pôde pressionar a Síria (país que compartilha o Rio Eufrates à jusante da Turquia) para que parasse de dar apoio aos curdos, ameaçando reduzir o fluxo de água para este país. (LE PRESTRE, 2000, p. 449)

Ao explicar um dos seis princípios fundamentais do realismo¹⁰, Hans Morgenthau (2003, p. 6), afirma que “a principal sinalização que ajuda o realismo político a situar-se em meio à paisagem da política internacional é o conceito de interesse definido em termos de poder”.

Ora, se a água é, ainda que indiretamente, um elemento do poder nacional, como demonstramos acima, natural que os países entrem em conflito por causa deste recurso, ainda mais em épocas de escassez. Até porque a multiplicidade de usos da água torna mais difícil qualquer entendimento no sentido de um aproveitamento conjunto e de uma distribuição eqüitativa. Basta pensarmos em um curso d’água compartilhado pelos países **A**, a montante, e **B**, à jusante, sendo o primeiro um país industrial e o segundo agrícola. O país **A** terá interesse em construir uma usina hidrelétrica, represando o rio, causando uma diminuição da vazão para **B**, que terá menos água para irrigar suas plantações.

¹⁰ Os outros cinco princípios do realismo político, elencados por Morgenthau (2003, p. 4 et seq.), são: 1) A política é governada por leis objetivas que deitam suas raízes na natureza humana; 2) A ideia de interesse definido como poder é universalmente válida e não se altera no tempo e no espaço; 3) Consciência da tensão entre um mandamento moral e as exigências de uma ação política de êxito; 4) Não-identificação das aspirações morais de uma nação com as leis morais que governam o universo; 5) Autonomia da esfera política, sendo esta pensada em termos de poder.

O quadro acima descrito é ainda muito simplificado perto da realidade que existe hoje no mundo. Afinal, há 263 bacias hidrográficas que cruzam as fronteiras de dois ou mais países, compreendendo 45,3% da superfície terrestre, 40% da população mundial e, aproximadamente, 60% de todo o fluxo dos rios do planeta. (WOLF et al., 1999)

A água não é apenas um motivo de conflito, mas, juntamente com as instalações que a exploram, pode constituir objetivos ou alvos militares. (LE PRESTRE, 2000, p. 444).

Alguns exemplos são:

[...] destruição de barragens (para os Aliados, durante a Segunda Guerra Mundial, ou, mais recentemente, para Israel), de canais (para Israel), de diques (visados pelos Estados Unidos contra o Vietnã do Norte, nos anos 1960), de estação de bombeamento e hidrelétricas (durante a Guerra do Golfo, de 1991), de usinas de dessalinização (Guerra do Golfo). (LE PRESTRE, 2000, p. 444)

Situação extrema, que ilustra o jogo de soma-zero em torno da água, é a do Oriente Médio, especialmente na região de fronteira entre Israel, Líbano, Jordânia e Síria, onde estão as Colinas de Golã, controladas por Israel por causa da água e por questões de segurança militar:

O Oriente Médio sempre foi o lugar onde as guerras sobre as questões de água são mais prováveis. Na verdade, Israel conduziu uma guerra contra a Síria, e é hoje largamente aceita a idéia de que a guerra árabe-israelense de 1967 teve suas origens na política das águas tanto quanto no territorialismo nacional. (VILLIERS, 2002, p. 261)

Como decorrência da sua vitória na Guerra dos Seis Dias, em junho de 1967, Israel anexou os territórios da Cisjordânia e do Planalto de Golã, aumentando em 50% sua capacidade de acesso à água doce, passando a controlar as nascentes

do Jordão e a região de reabastecimento dos aquíferos da Cisjordânia. (LE PRESTRE, 2000, p. 445)

Trata-se de um caso extremo, em que a ética da política externa, no que tange à água, está fundamentada na própria sobrevivência do Estado e de sua população, e não na moral judaico-cristã. Como bem ensina Morgenthau (2003, p. 21), “a ética política julga uma ação tendo em vista as suas conseqüências políticas”.

Tal situação de sobrevivência fica nítida na fala do Ministro da Agricultura de Israel, ao proclamar, em 1990, que a perda da Cisjordânia significaria a de Israel, estando consciente de que 40% do abastecimento de água doce do seu país provinha daquela região. (LE PRESTRE, 2000, p. 446)

3.1. Homer-Dixon e a Ecoviolência

Homer-Dixon (1999, p. 136) especifica os tipos de conflitos violentos que emergem como conseqüência dos cinco efeitos sociais mencionados no capítulo 1 (restrição da produtividade agrícola, restrição da produtividade econômica, migração, segmentação social e rompimento de instituições legítimas). Para o autor, os conflitos se dão em três níveis: individual, grupal e sistêmico. E, para cada nível, há uma teoria explicativa.

As teorias da “frustração-agressão” trabalham com base na psicologia do comportamento individual. Segundo tais teorias, os indivíduos se tornam agressivos na medida em que crêem estar sendo privados de acesso a algo que eles desejam. Trata-se, portanto, de uma “privação relativa”. (HOMER-DIXON, 1999, p. 136)

Já as teorias da “identidade coletiva” trabalham com as teorias de psicologia social, pelas quais se explicam os conflitos envolvendo nacionalismos, etnicismos, etc. (HOMER-DIXON, 1999, p. 136)

Por último, as teorias estruturais, que se fundamentam na microeconomia e na teoria dos jogos, explicam o conflito pelo cálculo racional dos atores em face da percepção de ameaças externas. (Ibidem, p. 136)

Com base nessas teorias, identifica-se, respectivamente, três tipos de conflitos que surgem da escassez ambiental: *insurgências*, *conflitos de identidades de grupos* e *conflitos de escassez simples*. (Ibidem, p. 137)

Partindo de um ponto de vista estritamente realista, este último tipo de conflito é o que mais interessa às relações internacionais, pois trata-se daquele que se trava entre os Estados. As “guerras por recursos” são conflitos de escassez simples, que ocorrem quando os Estados racionalmente calculam seus interesses numa situação em que há uma quantidade fixa, ou em diminuição, de recursos naturais. (Ibidem, p. 137 et seq.)

Ainda que o autor não acredite que as grandes guerras entre os Estados modernos possam ter sido motivadas pela busca incessante de recursos renováveis, ele ressalva que tal conflito seria mais provável de ocorrer por causa da água dos rios. Porém, esta probabilidade está condicionada a determinadas circunstâncias:

[...] o ribeirão de jusante tem que ser altamente dependente da água para seu bem-estar nacional; o Estado a montante tem que estar ameaçando restringir substancialmente o fluxo de água do rio; deve haver uma história de antagonismos entre os dois países; e, mais importante, o Estado à jusante deve ser militarmente mais forte que o Estado a montante. (HOMER-DIXON, 1999, p. 139)

Como veremos na segunda parte deste trabalho, as relações na Bacia do Prata, com relação ao aproveitamento das águas internacionais, caracterizaram-se, em parte do nosso período de análise, por alguns aspectos realistas, estando presentes as duas primeiras circunstâncias acima citadas.

4. A perspectiva da teoria da interdependência complexa

Enquanto alguns teóricos, seguindo o realismo político de Morghentau, defendem que há uma continuidade na política mundial, com a prevalência do poder militar, outros, como Lester Brown, argumentam que o Estado territorial perde sua importância, na arena internacional, para outros atores, tais como empresas multinacionais, movimentos sociais transnacionais e organizações internacionais, na tendência de um mundo “sem fronteiras”. (KEOHANE & NYE, 1989, p. 3 et seq.)

No entanto, para Keohane & Nye (1989, p. 4), nenhum destes teóricos consegue explicar a política da interdependência global, pois enquanto os “modernistas” exageram ao afirmar que os Estados não serão mais importantes, os “tradicionalistas”, por sua vez, não conseguem explicar a interdependência econômica, social e ambiental do mundo de hoje através da política de poder.

Como meio termo entre essas duas correntes, Robert Keohane e Joseph Nye desenvolveram, na década de 1970, a *teoria da interdependência complexa*. Em um mundo cada vez mais interligado, e com temas demasiadamente complexos, o militarismo e o equilíbrio de poder dividem espaço com processos de cooperação, baseados em princípios e normas, onde o Estado não é o único ator.

A teoria da interdependência complexa baseia-se em três características principais, quais sejam: *múltiplos canais de negociação, ausência de hierarquia entre os temas da agenda internacional e menor papel da força militar*.

Para a teoria da interdependência complexa, há múltiplos canais pelos quais as sociedades podem se conectar. São eles: *relações interestatais, transgovernamentais e transnacionais*. As primeiras são as relações entre os

Estados, tal como na teoria realista. As segundas pressupõem que os Estados não agem como unidades coerentes e, portanto, podem se juntar para constituírem organizações internacionais. Por fim, as relações transnacionais partem do princípio de que os Estados não são os únicos atores na arena internacional. Como exemplo destas últimas, temos as comunidades epistêmicas, os governos subnacionais, as organizações não-governamentais, entre outras. (KEOHANE & NYE, 1989, p. 25)

Sob a interdependência complexa, o uso da força perde sua importância e não mais tem a capacidade de atrelar outros temas nas negociações pelo simples medo que os demais países possam ter de sofrer retaliações militares. Além disso, a presença de outros atores nas relações internacionais torna mais difícil associar o poder econômico aos demais temas da agenda internacional, uma vez que atores domésticos, transnacionais e transgovernamentais não aceitariam ver seus interesses “comercializados”. (Ibidem, p. 31)

Ao assumirmos que não há hierarquia entre os múltiplos temas, temos que presumir que as políticas de formação e controle da agenda internacional se tornam mais importantes. A complexidade de atores na arena internacional torna difícil a diferença entre política doméstica e política exterior. Nestas circunstâncias, pode-se esperar que a agenda seja afetada pelos problemas nacionais e internacionais criados pelo crescimento econômico e pelo aumento da interdependência pela sensibilidade. (Ibidem, p. 32 et seq.)

Como já citamos anteriormente, um dos temas exemplificativos desta nova fase das relações internacionais é, justamente, o meio ambiente. Por ser de importância fundamental para todos, a questão ambiental conclama os países a uma maior cooperação. Assim como o capital não conhece fronteiras, as consequências da degradação ambiental afetam a todos de maneira equivalente. Nas palavras de

Keohane & Nye (1989, p. 8), “interdependência, em política mundial, refere-se a situações caracterizadas por efeitos recíprocos entre os países ou entre atores em diferentes países”.

Contudo, é preciso diferenciar a *interdependência* da *interconexão*. A primeira envolve transações com efeitos custosos recíprocos, enquanto a segunda não implica em custos significativos. (KEOHANE & NYE, 1989, p. 9)

Diferentemente da teoria realista, em que qualquer transação se dá pelo jogo de soma-zero – ou seja, para um ganhar, o outro, necessariamente, tem que perder –, pela teoria da interdependência, a cooperação implica em ganhos múltiplos.

Porém, é preciso tomar cuidado para não concluir que um mundo de maior interdependência signifique o fim dos conflitos internacionais. Na verdade, mesmo em situações de ganhos múltiplos, pode haver um conflito pela divisão dos ganhos, pois é impossível especificar *a priori* se os benefícios de uma relação excederão os custos, o que dependerá dos valores dos atores, bem como da natureza das relações. (Ibidem, p. 10)

Numa situação de interdependência, as relações de poder devem ser entendidas de maneira diferente daquelas descritas pelos realistas. Há dois componentes fundamentais que definem o poder na interdependência: *sensibilidade* e *vulnerabilidade*. (Ibidem, p. 11 et seq.)

A *sensibilidade* pode ser entendida como a reação imediata de um Estado à uma determinada política ou conjunto de políticas, presumindo-se que estas permanecem imutáveis. Quanto à *vulnerabilidade*, esta pode ser compreendida como a capacidade de reação de um Estado, considerando-se a disponibilidade e a dispendiosidade das alternativas que os atores possuem. (Ibidem, p. 12 et seq.)

A sensibilidade de um ator pode ser utilizada como forma de influência por parte de outro somente quando as regras e as normas podem ser tomadas como certas, ou quando seria proibitivamente custoso para os Estados insatisfeitos mudarem suas políticas rapidamente. (KEOHANE & NYE, 1989, p. 18)

Nas palavras de Keohane & Nye (1989, p. 13):

Em termos de custos de dependência, sensibilidade significa suscetibilidade aos efeitos custosos impostos de fora antes das políticas serem alteradas para se tentar mudar a situação. Vulnerabilidade pode ser definida como a suscetibilidade de um ator de sofrer os custos impostos pelos acontecimentos externos mesmo após as políticas terem sido alteradas.

Disso concluímos que sensibilidade sem vulnerabilidade não acaba sendo determinante do poder de influência de um ator sobre o outro. De outra forma, a sensibilidade aliada à vulnerabilidade é motivo de perda de poder relativo para um ator, haja vista sua incapacidade de encontrar alternativas para fugir dos efeitos de uma determinada política imposta por outro.

No caso da água, tomemos como exemplo dois países ribeirinhos que compartilham de um mesmo rio. Um está a montante, e domina as cabeceiras deste rio, e o outro se localiza à jusante. A construção de uma barragem por parte do país a montante diminuirá o fluxo de água para o segundo e, conseqüentemente, causar-lhe-á problemas no abastecimento. Num primeiro momento, considerando-se a impossibilidade de alteração deste cenário, o país à jusante é extremamente *sensível* à política adotada pelo vizinho de montante. Contudo, se aquele tiver em seu subsolo um aquífero, de tal forma que a exploração da água subterrânea possa ser feita imediatamente, e a um custo não superior àquele de captação da água do rio, ele não será *vulnerável* à política do país vizinho de montante.

Contrariamente, se o Estado não tiver meios para explorar o aquífero, ou esta exploração acarrete em custos muito superiores ao da captação da água do rio, a sensibilidade do país afetado pela barragem será favorável ao vizinho de montante, pois a ela se soma a vulnerabilidade.

Veremos na próxima parte deste trabalho como os conceitos de vulnerabilidade e sensibilidade, que definem o poder nas relações de interdependência, estavam no cerne da controvérsia entre Brasil e Argentina sobre o aproveitamento do Rio Paraná para fins de hidreletricidade.

A água é um recurso natural compartilhado e, por isso, desconhece fronteiras políticas. Deste modo, podemos dizer que o compartilhamento de águas internacionais caracteriza uma relação de interdependência entre os países ribeirinhos, na medida em que a ação de um deles pode comprometer os interesses dos demais. É o que Arun Elhance chama de “interdependência hidrológica”. Segundo este autor:

A hidrologia de uma bacia hidrográfica internacional também liga todos os Estados ribeirinhos que dela compartilham numa complexa rede de interdependência ambiental, econômica, política e de segurança, criando uma propensão para o conflito, bem como oportunidades para a cooperação entre os vizinhos. (ELHANCE, 1999, p. 13)

Trata-se, aqui, de uma cooperação sob o aspecto da interdependência complexa, como se depreende das conclusões do estudo de Arun Elhance (Ibidem, p. 233):

Em quase todas as bacias hidrográficas, a cooperação hídrica entre os Estados pode ser vista como um jogo de ganho múltiplo, em um longo prazo, para todos os Estados ribeirinhos, especialmente, quando os custos da não-cooperação e das oportunidades perdidas são considerados numa análise de custo-benefício.

Apesar de já termos visto que a cooperação nem sempre é utilizada como solução para os problemas relativos à utilização de cursos d'água internacionais, Wolf (2003, p. 30) chama a atenção para o fato de que mais de 3600 tratados foram assinados, entre 805 e 1984, sobre diferentes aspectos das águas internacionais, muitos apresentando extrema elegância e criatividade para lidar com este crucial recurso.

5. Os Regimes Internacionais

A idéia de *regime internacional* surgiu como decorrência da teoria da interdependência complexa, elaborada por Robert Keohane e Joseph Nye, na década de 1970. Para estes autores, os regimes internacionais podem ser definidos como um conjunto de acordos norteadores, formados por redes de regras, normas e procedimentos que regulam o comportamento e controlam seus efeitos. (KEOHANE & NYE, 1989, p. 19)

Uma definição clássica de regimes internacionais é a proposta por Stephen Krasner (1983, p. 2):

Regimes podem ser definidos como um conjunto de princípios, normas, regras de procedimentos de tomadas de decisão, explícitos ou implícitos, em relação aos quais convergem as expectativas dos atores numa dada área das relações internacionais.¹¹

Os regimes internacionais não implicam a existência de um corpo organizacional. Não há que se falar em supranacionalidade, de forma que cada país mantém a sua parcela de soberania.

Contudo, apesar da importância dos regimes internacionais, deve-se salientar que as organizações internacionais, providas de instituições sólidas, fortalecem ainda mais os processos de cooperação. Para Keohane & Nye (1989, p. 35), “definindo os temas relevantes, e decidindo quais temas podem ser agrupados,

¹¹ Princípios são crenças sobre fato, causa e retidão. Normas são padrões de comportamento definidos em termos de direitos e obrigações. Regras são prescrições ou proscricções específicas para a ação. Procedimentos de tomada de decisão são práticas predominantes para fazer e implementar a escolha coletiva. (KRASNER, 1983, p. 2)

as organizações podem ajudar a determinar as prioridades governamentais, a natureza dos comitês interdepartamentais e outros acordos entre os governos”.

As organizações internacionais não só são um componente de fortalecimento dos países mais fracos na arena internacional, para fazer frente aos mais fortes, através da possibilidade da formação de coalizões transnacionais e transgovernamentais, como também permitem uma maior coordenação entre órgãos de diferentes governos para cooperarem numa determinada área. (KEOHANE & NYE, 1989, p. 35 et seq.)

5.1. Contribuição de Mikael Román ao estudo dos regimes internacionais

Não é nossa intenção desenvolver um estudo aprofundado dos regimes internacionais, mas tão-somente tomá-los como ferramenta teórica para compreender um ponto específico deste trabalho, que será o relativo ao Tratado da Bacia do Prata. Para fazê-lo, tomaremos como base a parte teórica da tese de doutorado do Prof. Mikael Román¹², apresentada na Universidade de Uppsala (Suécia), sobre o Tratado de Cooperação Amazônica. Interessa-nos, especificamente, a construção do seu conceito de *regime internacional*.

Essa opção metodológica nos parece propícia, na medida em que muitos aspectos do Tratado da Bacia do Prata se assemelham ao Tratado de Cooperação Amazônica, inclusive no que diz respeito às principais preocupações de Román, quais sejam: a *implementação* e a *efetividade* dos regimes.

¹² Atualmente, o Prof. Mikael Román trabalha como pesquisador do Centro de Estudos Internacionais do Instituto de Tecnologia de Massachusetts (MIT).

Tentando explicar porque a adoção de medidas que visem solucionar problemas ambientais demoram a ser executadas (tomando o Tratado de Cooperação Amazônica como estudo de caso) e, ao mesmo tempo, pretendendo elaborar um quadro analítico que permita avaliar os resultados de políticas internacionais, Mikael Román cria uma ferramenta teórica que concilia a *teoria dos regimes internacionais*, que foca, essencialmente, na formação de políticas com a ambição de explicar a emergência da cooperação institucionalizada na arena internacional, com as *teorias sobre os resultados de políticas domésticas*, que estão relacionadas com a efetivação de políticas com o objetivo principal de estabelecer os fatores que influenciam os resultados de intervenções públicas. (ROMÁN, 1998, p. 3)

Segundo o autor, tanto a teoria dos regimes quanto as teorias sobre os resultados das políticas domésticas têm restrições temporal e espacial. Temporal porque, enquanto os *regimes* focam a formação de políticas, as *teorias sobre os resultados das políticas domésticas* enfatizam os resultados após a intervenção pública. No que diz respeito ao espaço, os *regimes* têm como escopo a arena internacional, enquanto as demais teorias partem de uma perspectiva nacional. Portanto, diz o autor, conciliar as duas permite “a elaboração de um modelo mais compreensível para explicar os resultados de políticas internacionais”. (Ibidem, p. 55)

Tal como defendemos, Román (Ibidem, p. 58) argumenta que sistemas de regras – ou normas – podem contribuir para uma maior cooperação e que os Estados estariam mais seguros dentro de um quadro de institucionalização do que sob condições de competição, anarquia ou incertezas.

Como veremos mais adiante, este entendimento é basilar na assinatura de tratados e no estabelecimento de regimes internacionais sobre aproveitamento de

águas transfronteiriças. Inclusive, a iniciativa argentina de negociar o Tratado da Bacia do Prata se fundamentava, justamente, na crença de que normas seriam suficientes para barrar as pretensões do Brasil de utilizar como bem entendesse as águas do Rio Paraná.

De acordo com Román (1998, p. 59), a tendência atual dentro da análise de regimes é dar grande atenção aos aspectos institucionalistas, o que pode ser explicado pela crescente preocupação com o meio ambiente e as questões de desenvolvimento, que envolvem um alto grau de interdependência e, portanto, pressupõem uma cooperação internacional expandida para o seu gerenciamento.

Como consequência, criou-se um número de desafios teóricos para os regimes. Primeiramente, as análises teóricas existentes não dão conta de explicar o processo de amadurecimento de um regime, bem como os seus resultados. Segundo, há uma evidência de que a cooperação internacional na área ambiental pode ser feita sem a presença de um *hegemon* e de que os temas ambientais são propícios para os “caronas”¹³, o que indicaria que estes temas surgem como resposta ao “problema da ação coletiva”. E, em terceiro lugar, é preciso levar em consideração que as teorias dos regimes focam na sua formação e nas negociações que se dão no âmbito internacional, enquanto é preciso que se avalie a efetividade do regime ao longo do seu processo de desenvolvimento e a disputa de interesses no nível doméstico. (ROMÁN, 1998, p. 59)

¹³ Para Román, o meio-ambiente apresenta-se como um bem coletivo. Duas características estão associadas a este fato: a não-exclusão e a indivisibilidade. De acordo com a primeira, não há como excluir ninguém do meio ambiente, uma vez que ele engloba todos os indivíduos. Neste caso, há uma falta de regras sobre direitos de propriedade que cria obstáculo para uma regulamentação do gerenciamento conjunto dos bens coletivos. A segunda característica diz respeito ao fato de que a ação humana sobre o meio-ambiente o afeta como um todo. Disto decorre que as atividades de um único indivíduo afetam o meio-ambiente apenas de forma marginal e que a tentativa de mudar o seu comportamento é insuficiente para alterar a conduta de todas as pessoas envolvidas, de modo que a falta de conceitos claros de propriedade e gestão integrada permite que cada um aja de acordo com seus próprios interesses. Assim, Román conclui que a situação acima descrita cria sérios “problemas de ação coletiva”, além de servir como incentivo para os “caronas”, que se aproveitam dela para tirar sua própria vantagem. (ROMÁN, 1998, p. 35)

Para Oran Young (1989 apud ROMÁN, 1998, p. 62), as críticas à definição de regimes internacionais proposta por Krasner baseiam-se no fato de ser esta “demasiadamente estática para captar a característica variante dos regimes”. Por sua vez, Levy (et al., 1994 apud ROMÁN, 1998, p. 62), dirige sua crítica à Krasner, dizendo que se trata de um “conceito vago”, que dificulta “identificar regimes diferentes em um universo de casos empíricos”. E, por fim, Stokke (1997 apud ROMÁN, 1998, p. 62) diz que o conceito escrito por Krasner “foca na ordem, na estabilidade e na centralidade dos Estados no gerenciamento dos problemas mundiais”.

Dessas críticas surgiram avanços teóricos dentro da teoria dos regimes, cada um com maior ou menor grau de normatização. Um desses avanços é a tipologia apresentada por Levy, segundo a qual os regimes podem ser classificados com base na “formalidade” e na “convergência de expectativas”. Assim sendo, a combinação desses dois fatores resultam em quatro tipos diferentes de regimes, de acordo com o esquema abaixo:

		Convergência de expectativas	
		<i>Baixa</i>	<i>Alta</i>
Formalidade	<i>Baixa</i>	<i>Nenhum regime</i>	<i>Regimes tácitos</i>
	<i>Alta</i>	<i>Regime de letra morta</i>	<i>Regimes clássicos</i>

Para Román (1998, p. 63), a tipologia de Levy ilustra, ao mesmo tempo, um dos problemas cruciais na análise dos regimes, presente, inclusive, na definição de

Krasner. Trata-se da adequação do conceito à realidade empírica e da explicação sobre os efeitos dos regimes ao longo do tempo, após sua implementação.

Segundo Román (1998, p. 63), os analistas do tema estão mais preocupados em explicar como determinadas instituições orientam a cooperação internacional, resultando numa maior ênfase com a própria instituição do que com os resultados da cooperação.

Para se estudar o impacto de normas e valores, é preciso que se estude a sua própria existência. Nesse sentido, List & Rittberger (1992 apud ROMÁN, 1998, p. 63) sugerem que os regimes precisam ter “uma efetividade mínima que pode ser medida pelo grau de complacência normativa”.

No entanto, não é porque os acordos internacionais surgem como consequência de políticas simbólicas que eles refletirão sua falta de implementação e efetividade. Ao contrário, a decisão de não implementá-los é, sim, uma forma de implementação, previamente negociada. Disso decorre que o comportamento normativo e a efetividade dos regimes devem ser compreendidos com base nos objetivos implícitos do acordo internacional. (STOKKE, 1997 apud ROMÁN, 1998, p. 64)

No Tratado de Cooperação Amazônica, por exemplo, algumas normas não foram implementadas ou não têm efetividade. No entanto, sua existência se explica por objetivos que podem ser compreendidos no processo de negociação do Tratado, como é o caso da questão da soberania nacional dos países. O mesmo fenômeno ocorre no Tratado da Bacia do Prata.

Segundo Young & Osherenko (1993 apud ROMÁN, 1998, p. 64), os regimes podem ser definidos como “instituições sociais compostas de princípios, normas e

regras acordadas, bem como procedimentos de tomadas de decisão, que governam a interação de atores em uma área específica”.

Para Román (1998, p. 64), a falha conceitual de List e Rittberger, bem como a de Young e Osherenko, é a admissão de que o componente normativo dos regimes governa as interações entre os atores. Outrossim, estes dois conceitos tentam estabelecer uma diferença entre *regimes* e *tratados*, definindo estes últimos, na verdade, como sendo um documento inoperante, que não produz efeitos. Os *tratados*, nesta acepção, seriam o mesmo que os *regimes de letra-morta* do conceito de Levy. Ocorre que um regime, por definição, tem que ser operante. Logo, estas definições seriam incompatíveis.

A fim de eliminar essas falhas conceituais, Román (1998, p. 65) propõe que os regimes internacionais sejam definidos como:

Instituições sociais compostas de princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão, previamente acordados, que pretendem governar, ou governam, a interação dos atores em áreas temáticas específicas.

Ao acrescentar a expressão “que pretendem governar”, este conceito admite, diferentemente dos anteriores, a possibilidade de um regime ser estabelecido e executado, mas não produzir os resultados pretendidos. (Ibidem, p. 65).

Acreditando que as teorias sobre os resultados de políticas domésticas definem melhor o que sejam atores, Román (Ibidem, p. 106) os distingue entre:

Formuladores: que são os responsáveis pela formulação das políticas. Eles se referem, na sua forma mais genuína, aos políticos e administradores, mas podem também envolver outros atores, como comunidades epistêmicas e grupos de interesse, que influenciam na formulação de políticas.

Implementadores: que são os responsáveis pela execução de uma intervenção. Este grupo envolve vários atores distintos, dos quais os burocratas são os mais significativos. Outros atores importantes são as firmas privadas, contratadas para executar uma determinada intervenção, e organizações interessadas, que ocasionalmente conduzem programas com base no voluntariado.

Destinatários: que são os principais receptores de uma intervenção, e são eles, supostamente, os mais afetados por sua implementação. Este é o grupo mais diversificado de atores, uma vez que sua composição muda dependendo do conteúdo de um determinado programa.

Para explicar os resultados das políticas internacionais, Román (1998, p. 107) distingue três fases diferentes: *fase de formação*, *fase de implementação* e os *resultados*.

A fase de formação envolve a pré-negociação. Nela, os atores darão especial atenção aos fatores determinantes da agenda política. Os fatores cognitivos devem influenciar todo o desenvolvimento do processo. Se não houver um entendimento correto do problema, a formulação final do programa de ação será ineficaz. (Ibidem, 1998, p. 108)

O processo de negociação no plano internacional é diferente do plano nacional, pois não há um quadro jurídico bem definido. Nesse sentido, as negociações tendem a resultar em decisões vagas e não-amarradas. O próprio conceito de soberania impede os Estados de fazerem certas concessões. (Ibidem, p. 108 et seq.)

Veremos mais adiante, ao analisarmos o texto do Tratado da Bacia do Prata, como a estratégia de criar um conjunto de normas vagas e não-amarradas foi utilizado pelos países signatários como forma de evitar a constituição de uma instituição supranacional, que colocasse em risco a soberania dos Estados.

Uma importante contribuição da teoria de Román é a diferenciação que ele faz entre os *resultados da política* e a *efetividade do regime*. Para o autor, os

teóricos dos regimes internacionais sempre compreenderam a operacionalização dos regimes como implementação de normas ao invés de implementação de políticas, tomando, portanto, os resultados como garantidos. Segundo ele, com base nas *teorias sobre os resultados das políticas domésticas*, há um “efeito direto” (*output*) da intervenção, que está relacionado ao resultado de uma determinada política, e várias outras “conseqüências” (*outcomes*) que se seguem em cadeia, através das quais se pode julgar o desempenho de um regime e, portanto, a sua efetividade. (ROMÁN, 1998, p. 110 et seq.)

6. Identificando o conflito e a cooperação em bacias hidrográficas compartilhadas: o projeto “Bacias em Risco”

Um amplo projeto de pesquisa coordenado pelo Professor Aaron Wolf, do Departamento de Geociências da Universidade Estadual de Oregon (EUA), intitulado “Bacias em Risco” (BAR)¹⁴, tem por objetivo fazer um levantamento de todas as bacias internacionais do mundo, apontando os acontecimentos históricos nessas bacias, ao longo de 50 anos, e estabelecer parâmetros para identificar aquelas com maior risco de estresse político no futuro próximo (5 a 10 anos).

Estudando 1.831 acontecimentos em bacias internacionais, ocorridos entre 1948 e 1999, os pesquisadores do projeto “Bacias em Risco” criaram uma escala (Escala BAR) que varia de -7 (maior grau de conflito) a +7 (maior grau de cooperação). Cada indicador representa um tipo específico de conflito ou cooperação, ao qual estão associados os números de casos detectados pela pesquisa, conforme se observa na Figura 1. (WOLF et al., 2003, p. 33)

Nas próximas linhas, vamos destacar alguns resultados importantes obtidos com essa pesquisa e que nos serão muito úteis para analisarmos, posteriormente, a Bacia do Prata.

Primeiramente, os pesquisadores constataram que não há nenhum caso nos extremos da Escala BAR, ou seja, não houve unificação voluntária de países por causa de recursos hídricos (+7 na Escala BAR), nem guerras declaradas por causa da água (-7 na Escala BAR). (WOLF et al., 2003, p. 38 et seq.)

¹⁴ Do inglês “Basins at Risk”.

Resultado importante, que contraria muitos estudos sobre conflito e cooperação em torno da água, é o fato de que 67,1% dos casos estudados apontam para a cooperação, enquanto apenas 27,7% registram conflitos. O restante (5,2%) são casos neutros ou não-significativos. (WOLF et al., 2003, p. 39)

A água pode atuar tanto como um fator de discórdia quanto de união. No primeiro caso, ela pode transformar boas relações em más e as más em piores ainda. Por outro lado, percebe-se, também, uma tendência interessante de união de países, cujas relações são deterioradas por causa de outros temas, em torno da questão hídrica. (Ibidem, p. 40)

Os principais temas relacionados à questão hídrica são *quantidade e infraestrutura*. A pesquisa mostrou que 64% dos casos de conflito ou cooperação em bacias internacionais dizem respeito a estes dois temas, enquanto o tema da qualidade da água está associado a apenas 6% dos casos (Figura 2).

Se, por um lado, a cooperação se dá em torno de uma grande variedade de temas, o conflito predomina em dois temas específicos: quantidade e infraestrutura. Oitenta e sete por cento dos casos de conflito estão relacionados a estes dois temas, representando quase 100% dos casos de conflitos armados. (Ibidem, p. 40 et seq.)

A fim de se chegar a resultados mais precisos sobre as causas do conflito e da cooperação em torno dos recursos hídricos transfronteiriços, Wolf e sua equipe concentraram suas análises em dois aspectos distintos. Primeiramente, tomaram como base a bacia hidrográfica para observar variáveis relativas à água propriamente dita, tais como: oferta, demanda, escassez e mudanças físicas no sistema. Em segundo lugar, observaram a capacidade de uma nação de assimilar os aspectos físicos decorrentes do “stress”. Segundo os autores, esta capacidade

institucional vai além do poder econômico de uma nação, ainda que este tenha papel fundamental. (WOLF et al., 2003, p. 42)

Assim sendo, os pesquisadores formularam a hipótese principal do trabalho, estabelecendo a relação entre as mudanças que ocorrem numa bacia e a capacidade institucional de assimilá-las:

A probabilidade e a intensidade da disputa aumenta na medida em que a taxa de mudança dentro de uma bacia excede a capacidade institucional de assimilar tais mudanças. (WOLF et al., 2003, p. 43)

Segundo os pesquisadores, os parâmetros freqüentemente utilizados como indicadores de conflito estão apenas minimamente relacionados com a disputa. Estes parâmetros seriam: clima, escassez, população, desenvolvimento econômico, tipo de governo, entre outros.

De acordo com a hipótese colocada, se a capacidade institucional pode mitigar o conflito, a probabilidade de que este ocorra está associada às rápidas mudanças, sejam institucionais ou físicas, que ocorrem numa bacia. Dois indicadores principais dessas mudanças, um social e outro físico, são, respectivamente: a “internacionalização” das bacias e a construção de grandes projetos de barragens e desvios de rios sem cooperação entre os ribeirinhos. (Ibidem, p. 44)

A “internacionalização” ocorre quando uma bacia que era gerenciada por uma única jurisdição sofre uma ruptura, passando a ser compartilhada por mais de um Estado. Um caso ilustrativo é o da ex-URSS. Com a separação das repúblicas em Estados independentes, várias bacias hidrográficas que estavam sob jurisdição de Moscou passaram a ser compartilhadas por novos Estados, cada qual com seus interesses sobre os recursos hídricos de seu território. (Ibidem, p. 44)

Com relação ao desenvolvimento de projetos de barragens em larga escala ou desvios de rios, é preciso considerar, também, a capacidade institucional dos países da bacia, para poder concluir quanto à possibilidade de cooperação ou conflito. Neste sentido, a presença de tratados, regimes e organizações internacionais para o gerenciamento conjunto da bacia, as boas relações entre os países ribeirinhos e sua capacidade tecnológica podem mitigar conflitos que, na ausência destes fatores, teriam grande probabilidade de ocorrer. (WOLF et al., 2003, p. 44)

A interação dos indicadores “maior/menor densidade de barragens” e “presença/ausência de tratados” nos revela uma variação no grau de conflito/cooperação na bacia. Entre as bacias sem tratados internacionais sobre água, aquelas que possuem alta densidade de barragens apresentam grau de cooperação menor do que as que possuem baixa densidade destas. Por outro lado, entre as bacias que possuem tratados internacionais, o grau de cooperação é maior naquelas com alta densidade de barragens. (WOLF et al., 2003, p. 44)

Na próxima parte deste trabalho, poderemos ver como o Tratado da Bacia do Prata e os projetos de barragens ao longo dos seus rios influenciaram no conflito e na cooperação naquela bacia.

A partir dos indicadores de mudança rápida (internacionalização das bacias e projetos de barragens e desvios de rios), os pesquisadores puderam identificar as bacias com potenciais crises políticas ou conflitos de interesses nos próximos 5 a 10 anos. São elas: Ganges-Brahmaputra, Han, Incomati, Kunene, Kura-Araks, Lago Chade, do Prata, Lempa, Limpopo, Mekong, Ob (Ertis), Okavango, Orange, Salween, Senegal, Tumen e Zambezi. Elas não incluem aquelas que já estão em

conflito atualmente ou em meio a negociações: Aral, Jordão, Nilo e Tigre-Eufrates. (WOLF et al., 2003, p. 46 et seq.)

Mais importante do que ajudar a identificar as bacias em risco, estes indicadores permitem monitorar as “bandeiras vermelhas”, ou seja, os indícios do surgimento de novas bacias em risco, tão logo eles apareçam. Um desses indícios seria o prognóstico de futuros projetos a serem realizados numa bacia, o que permitiria uma diplomacia preventiva. Os movimentos separatistas ao redor do mundo seriam um outro indício, uma vez que poderiam levar à internacionalização de bacias hidrográficas, na medida em que se criassem novos Estados. (Ibidem, p. 47)

Como principal conclusão deste estudo, liderado pelo Prof. Aaron Wolf, temos que “a capacidade institucional dentro de uma bacia, definida como entidades de gestão da água ou tratados internacionais, ou as relações internacionais geralmente positivas são tão importantes quanto, se não mais que, os aspectos físicos de um sistema”. (Ibidem, p. 51)

Utilizaremos o estudo do Prof. Wolf para analisar os aspectos institucionais da Bacia do Prata e seus efeitos nas relações dos países ribeirinhos, no que tange ao aproveitamento hídrico desta bacia internacional.

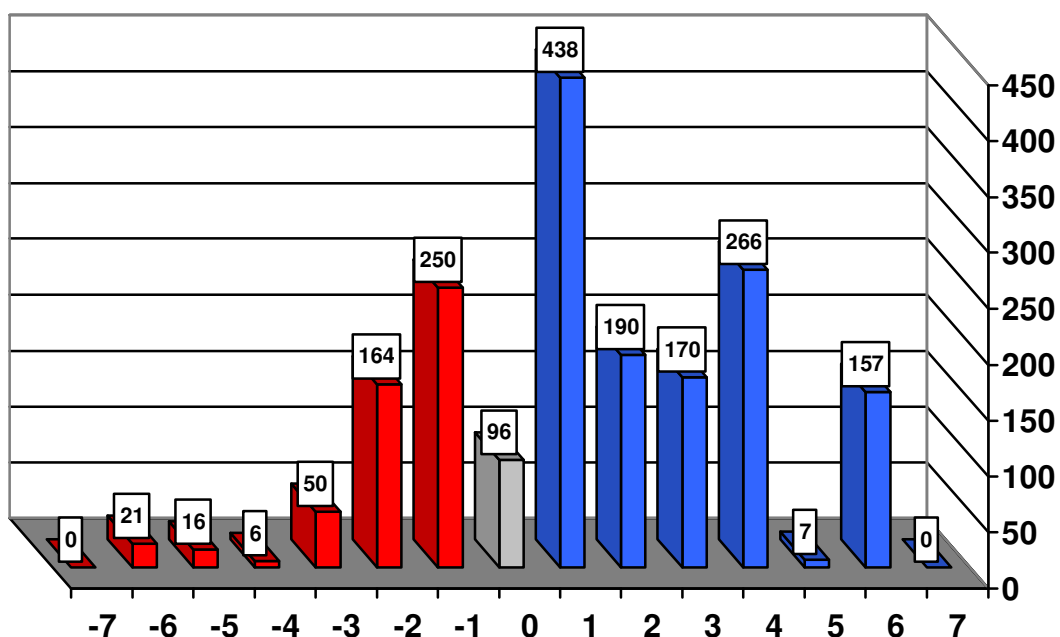


Figura 1 – Escala das Bacias em Risco

LEGENDA

- 7 = guerra formal
- 6 = grandes atos militares
- 5 = atos militares de menor escala
- 4 = ato político/militar hostil
- 3 = ato diplomático/econômico hostil
- 2 = hostilidade verbal oficial
- 1 = hostilidade verbal não-oficial
- 0 = atos não significantes, neutralidade
- 1 = apoio declarado informal
- 2 = apoio declarado oficial
- 3 = Apoio/Acordo científico, cultural
- 4 = Acordo econômico, tecnológico, industrial
- 5 = Apoio militar, econômico
- 6 = Tratado sobre águas internacionais
- 7 = Unificação da bacia em uma nação

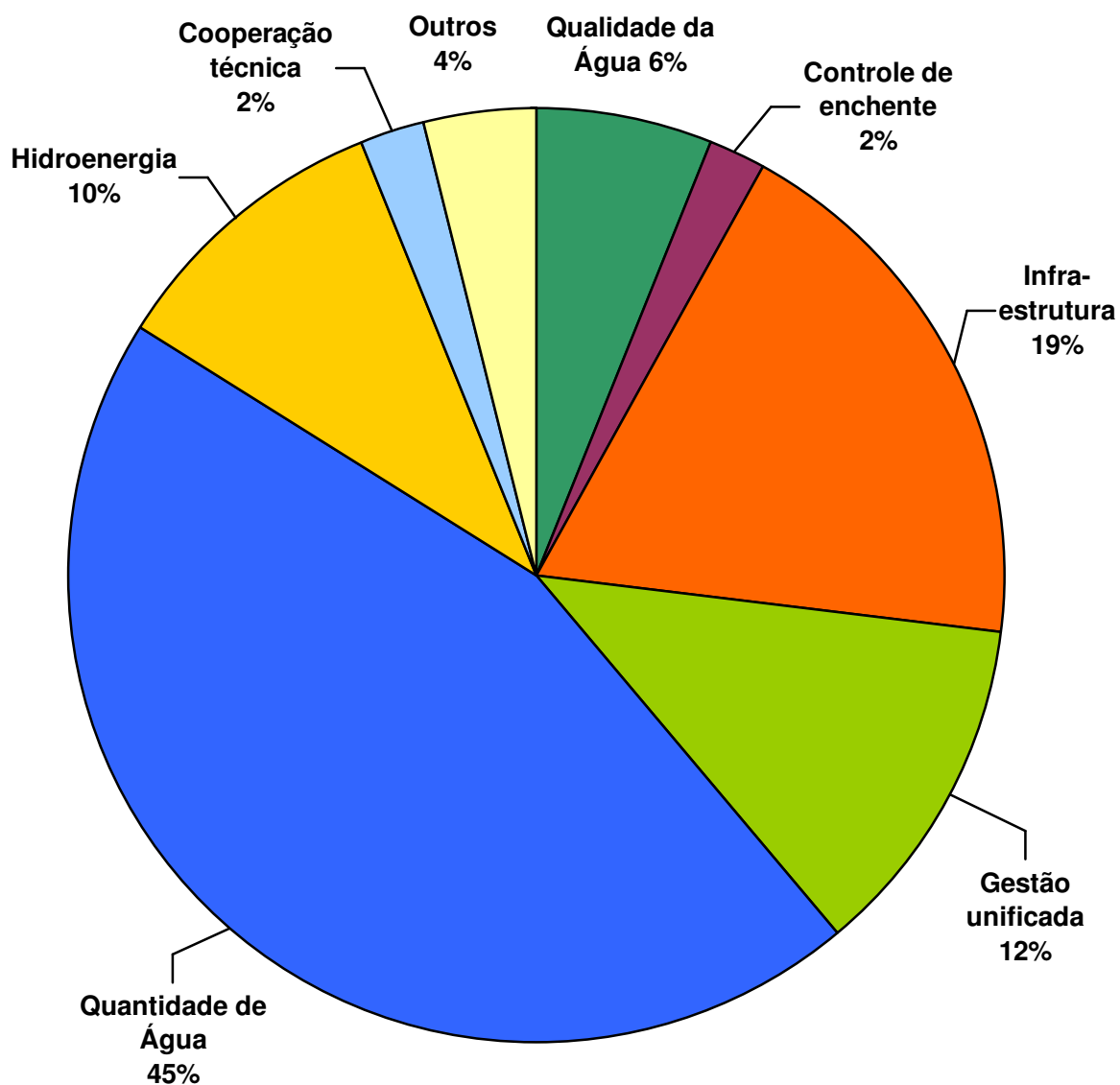


Figura 2 – Distribuição dos casos por área temática

Fonte: Wolf et al. (2003, p. 41)

**PARTE II – APROVEITAMENTO HÍDRICO NA BACIA DO PRATA:
ENTRE O CONFLITO E A COOPERAÇÃO**

1. Bacia do Prata: aspectos gerais

A Bacia do Rio da Prata tem uma área de 3,1 milhões de Km², equivalente a 17% da superfície da América do Sul, sendo a segunda maior bacia deste Continente (a primeira é a Amazônica, com quase 7 milhões de Km²). (CIC – COMITÉ INTERGUBERNAMENTAL COORDINADOR DE LOS PAÍSES DE LA CUENCA DEL PLATA, 2004a)

Este sistema hidrográfico abrange os territórios de cinco países: Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai e Uruguai. A maior parte da área da Bacia se encontra no Brasil, totalizando 1.415.000 km², seguida por Argentina (920.000 km²), Paraguai (410.000 km²), Bolívia (205.000 km²) e Uruguai (150.000 km²). O Paraguai é o único dos cinco países que tem todo seu território inserido na Bacia. (Ibidem)

O principal rio da Bacia do Prata é o Paraná, com 3.780 km, acompanhado de seus maiores afluentes: o Paraguai, com 2.620 km, e o Uruguai, com 1.600 km. O Rio Paraná se torna Rio da Prata ao receber o Rio Uruguai, pouco antes de desembocar no Oceano Atlântico. (ANA – AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS, 2001, p. 5)

Outros importantes rios da Bacia do Prata são o Bermejo, o Pilcomaio e o Salado, que, juntamente com o Rio Paraguai, formam a vertente ocidental da Bacia. (FONSECA, 1997)

A importância econômica da Bacia do Prata reside no fato de que 70% do PIB dos cinco países é gerado na Bacia, onde habita cerca de 50% da população dos mesmos. (ANA, 2001, p. 5)

O potencial hidrelétrico da Bacia é de 60 a 70 milhões de kW e seus principais rios e afluentes proporcionam 15 mil quilômetros de vias navegáveis, constituindo a única saída natural para o mar para Bolívia e Paraguai, pelo Oceano Atlântico, bem como para importantes regiões do Brasil e da Argentina (SCHILLING, 1981, p. 122).

Segundo Schilling (1981, p. 123), nosso país é o que menos depende da Bacia para o seu desenvolvimento, pois “tendo em seu território a mais importante e maior parte da Bacia Amazônica (4,5 milhões de km²), muito bem colocado em relação aos Estados Unidos, Europa e África; um potencial hidrelétrico que pode alcançar (descartado o que pertence à Bacia do Prata) os 100 milhões de kW; incalculáveis recursos naturais, vegetais e minerais, o Brasil poderia se dar ao luxo de voltar as costas ao Rio Paraná, sem comprometer suas possibilidades de pleno desenvolvimento”.

Ainda que menos dependente, o Brasil é o país mais bem situado na Bacia do Prata, haja vista ter o controle das cabeceiras dos seus principais rios, Paraguai e Paraná, sendo o país mais a montante deste sistema hidrográfico.

Ao contrário do Brasil, a Argentina é o país mais dependente da Bacia, sendo que o aproveitamento hídrico é de vital importância para o país. No plano hidroenergético, as águas do Rio Paraná são de fundamental importância para o desenvolvimento industrial argentino. (SCHILLING, 1981, p. 124)

Paraguai e Bolívia são atores estratégicos na geopolítica sul-americana. O Paraguai compartilha com o Brasil e a Argentina as águas do Rio Paraná, o que lhe deu um amplo poder de barganha para negociar o preço de seu alinhamento com um ou outro dos dois maiores rivais da região, especificamente com relação aos projetos de aproveitamento hidrelétrico daquele rio, nas décadas de 1960 e 1970.

Da mesma forma, a Bolívia também é ator decisivo no equilíbrio da balança de poder na Bacia do Prata, na medida em que é, ao mesmo tempo, país platino e amazônico¹⁵. Ao se alinhar com o grupo amazônico, tende a desequilibrar a balança para o lado do Brasil. Contudo, sua posição de país mediterrâneo deixa-a dependente dos rios platinos, que desembocam no Oceano Atlântico pelo Estuário do Prata, entrando na esfera de influência da Argentina.

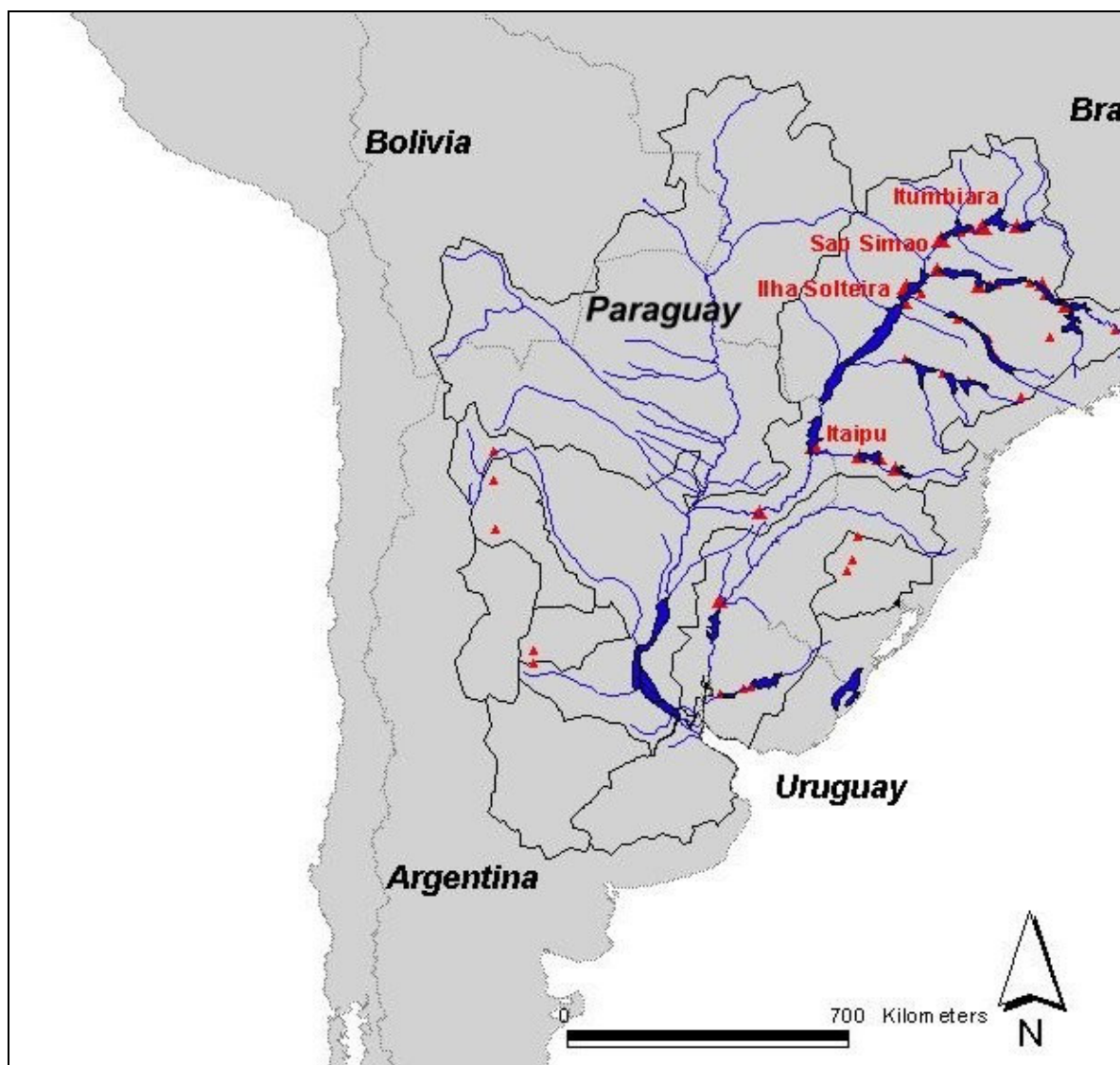
É na Bacia do Prata, também, que se encontra uma das maiores áreas úmidas do planeta, extremamente rica em biodiversidade: o Pantanal. Com uma área de drenagem de 138.000 km², que abrange parte dos territórios de Bolívia, Brasil e Paraguai, esta região funciona como um grande reservatório de água e tem a função de controlar a vazão dos rios. Devido à mudança brusca de declividade, provocada por dois grandes estrangulamentos do Rio Paraguai, a água proveniente do planalto sofre uma perda de velocidade. Além disso, ocorre a deposição de sedimentos, o assoreamento no leito do rio e uma perda do poder erosivo que se traduzem por uma menor seção do rio. Conseqüentemente, no período de enchentes, as águas que descem do planalto extravasam para a planície, ocupando as depressões e formando pequenos lagos. Grande parte do volume d'água que desce do planalto é retida, diminuindo a vazão de jusante. (ANA, 2001, p. 21)

¹⁵ Além da Bolívia, somente o Brasil compartilha, simultaneamente, das Bacias Amazônica e Platina.



Mapa 1 – Rios principais da Bacia do Prata

Fonte: CIC – Comité Intergubernamental Coordinador de los Países de la Cuenca del Plata (2004b)

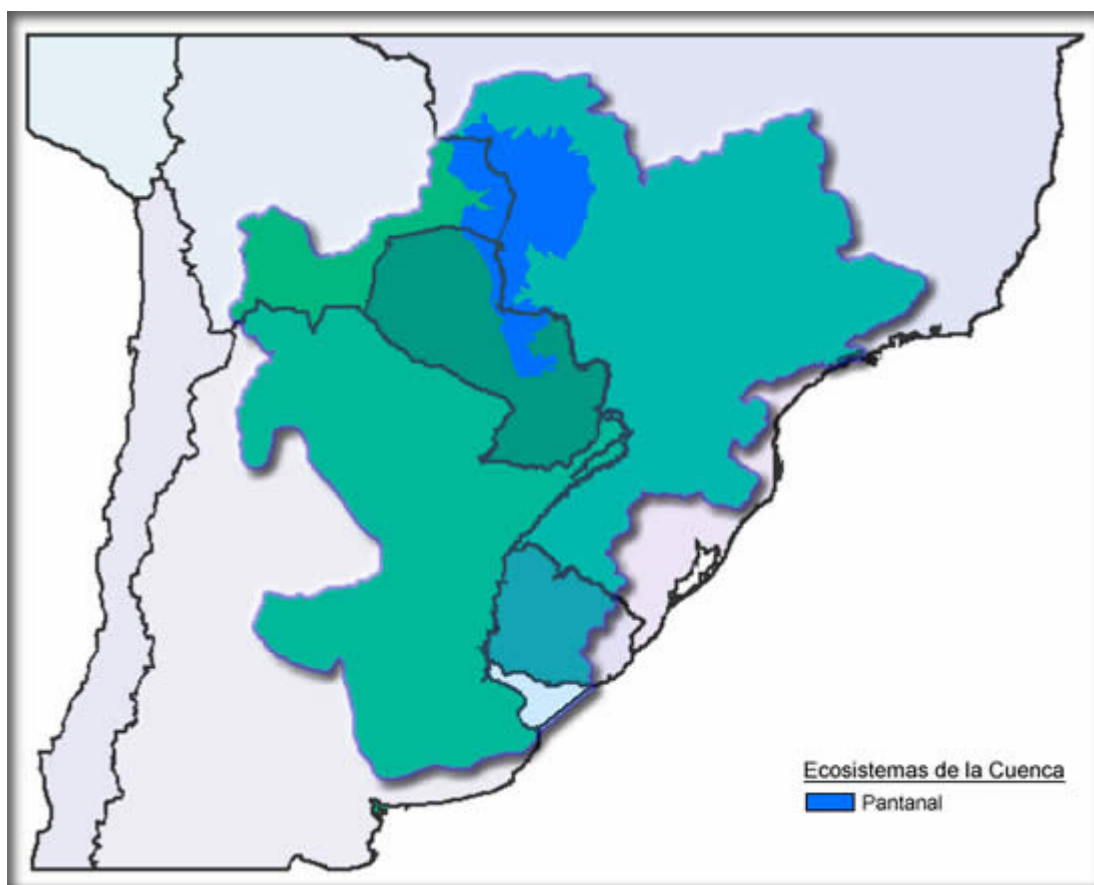


Mapa 2 – Hidrologia da Bacia do Prata e suas barragens

LEGENDA

▲ Usinas Hidrelétricas

Fonte: American Association for the Advancement of Science (2005)



Mapa 3 – Pantanal

Fonte: CIC – Comité Intergubernamental Coordinador de los Países de la Cuenca del Plata (2004c)



Figura 3 – Esquema gráfico do Pantanal no período chuvoso

Fonte: ANA (2001, p. 29)



Figura 4 – Foto do Pantanal no período chuvoso

Fonte: ANA (2001, p. 29)



Figura 5 – Esquema gráfico do Pantanal no período seco

Fonte: ANA (2001, p. 30)



Figura 6 – Foto do Pantanal no período seco

Fonte: ANA (2001, p. 30)

2. A disputa entre Brasil e Argentina pelo aproveitamento dos rios internacionais da Bacia do Prata

A Bacia Continental do Prata, espaço geográfico compartilhado por Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai e Uruguai, sempre foi cenário de disputas acirradas no Cone Sul. Sua importância estratégica já era percebida há muito pelos governantes europeus, desde os tempos coloniais. Os reinos de Espanha e Portugal travaram, desde o século XVI, uma corrida pela conquista do Rio da Prata, haja vista as notícias que chegavam sobre as riquezas encontradas na região, como a própria prata, principalmente na origem da vertente ocidental.

A disputa pelo domínio do Rio da Prata teve continuidade após a independência dos países da Bacia, marcando uma fase de conflitos bélicos, em que os Estados procuravam afirmar sua soberania sobre seus respectivos territórios. Esta fase foi sucedida por um equilíbrio de poder, em que as disparidades de força entre os Estados mais fortes são teoricamente igualadas mediante dosadas alianças com os Estados relativamente mais fracos. Por fim, chega-se a uma fase que reflete uma evolução positiva da segunda: é a fase construtiva. Esta fase teria tido início com a assinatura do Tratado da Bacia do Prata. (MACDOWELL, 1973, p. 9-10)

Contudo, uma análise mais profunda da história deste Tratado, bem como dos acontecimentos políticos na Bacia do Prata, naquela época, revelam a continuidade do jogo de soma-zero e a instabilidade nas relações entre os países ribeirinhos. Chama-nos atenção, especialmente, o contencioso entre Brasil e Argentina em torno dos projetos de aproveitamento hidrelétrico do Rio Paraná, que

se alastrou por dez anos após a assinatura do Tratado da Bacia do Prata, até que, em 1979, os dois países assinaram, juntamente com o Paraguai, o Acordo Tripartite.

Para se compreender como o Tratado da Bacia do Prata, com um texto que aponta para a cooperação (v. Anexo), não foi capaz de impedir uma rápida solução do diferendo entre Brasil e Argentina por causa da construção de Itaipu, é preciso que procedamos a uma análise histórica dos fatos que levaram à sua assinatura. Procederemos, também, a uma análise de alguns de seus artigos, que nos trazem elementos elucidadores das relações entre os principais atores da Bacia e das suas divergências. Veremos, a partir dessa análise, que o Tratado da Bacia do Prata encontrava-se em conflito com a realidade política da região, fato que será explicado pela teoria de regimes internacionais de Mikael Román.

Prosseguindo, faremos uma análise dos embates diplomáticos entre Argentina e Brasil, nos fóruns internacionais, até a Assinatura do Tratado de Itaipu, em 1973.

Por fim, encerramos este capítulo com o Acordo Tripartite, de 1979, que põe fim ao diferendo Itaipu-Corpus, abrindo caminho para uma nova fase nas relações entre Argentina e Brasil e, por extensão, entre todos os países platinos.

2.1. Alguns antecedentes do aproveitamento hídrico da Bacia do Prata para fins distintos da navegação

A exploração integrada do potencial econômico das bacias hidrográficas do Cone Sul não é uma novidade incorporada pelo Tratado da Bacia do Prata. Seus

anteriores, no século XX, remontam a acordos assinados desde a década de 1930.

Já em 1933, foi assinada a *Declaração de Montevideu* sobre o aproveitamento industrial e agrícola dos rios internacionais. Trata-se da Resolução LXXII da VII Conferência Interamericana. Pelo §7º da referida Declaração, os projetos de obras nas águas internacionais deveriam ser objeto de uma comunicação prévia aos outros Estados ribeirinhos, ou condôminos, a fim de que pudessem julgar quanto aos efeitos das obras e formular suas observações. Dessa forma, a Declaração de Montevideu já introduzia o conceito de *consulta prévia*, que mais tarde seria o fundamento jurídico com o qual a Argentina tentaria impedir a construção de Itaipu, garantindo seus interesses no aproveitamento do Rio Paraná. Contudo, por se tratar de uma Declaração, sem ratificação nos respectivos países signatários, sua força era unicamente moral. (CAUBET, 1989, p. 328)

Em 1938, Argentina e Uruguai estabeleceram as regras básicas para o aproveitamento da energia hidráulica do Rio Uruguai, através do art. 5º do acordo de 13 de janeiro daquele ano. Em 1946, este acordo é aprimorado através de um outro sobre o aproveitamento dos rápidos do Rio Uruguai, na região de Salto Grande. Este acordo só entrou em vigor em 27 de agosto de 1958 e a Comissão Mista criada por ele iniciou seus trabalhos somente em 1960. Contudo, devido às indecisões de ordem técnica, somadas às mudanças políticas, o projeto foi postergado, até que, em 1968, os dois países decidiram, por troca de notas reversais, concretizar as obras até o inverno de 1979. (BETIOL, 1983, p. 23)

Entre diversos pontos importantes do acordo de 1946, um chama-nos especial atenção. Trata-se daquele que estabelece que “as partes convidarão o Governo brasileiro a participar de uma conferência tripartite destinada a examinar a

situação criada pelo acordo” (apud BETIOL, 1983, p. 23). Sua importância está no fato de se tratar de uma aplicação prática da *Declaração de Montevideu*, de 1933, no que diz respeito à tese da *consulta prévia*. Mais ainda, sua importância reside no fato de os executores da obra tomarem a iniciativa de convidar uma terceira parte interessada nos efeitos dela.

Deste convite resultou a Conferência Tripartite entre Argentina, Brasil e Uruguai, na qual foi redigida a *Declaração Comum*, de 23 de setembro de 1960, cujo item 5 estabelece a intenção dos governos em “preparar um plano regional comum de utilização e de aproveitamento de toda a Bacia do Rio Uruguai e das regiões adjacentes onde as populações fronteiriças dos três países amigos têm interesses e aspirações cada vez mais análogos”. (apud BETIOL, 1983, p. 24)

Em 1941, outros dois acordos foram assinados com vistas ao aproveitamento econômico das águas da Bacia do Prata. Um deles com vistas ao aproveitamento do Rio Pilcomaio, assinado por Argentina, Bolívia e Paraguai. O outro é a Resolução nº 14, aprovada na Conferência Regional dos Países do Prata, em 6 de fevereiro daquele ano, que criou comissões técnicas mistas para estudos do sistema hidrográfico do Prata. Porém, esta resolução revela-se ultrapassada, na medida em que se fundamenta na classificação de rios contíguos e sucessivos. (VILLELA, 1984, p. 147)

2.2. As origens do aproveitamento hidrelétrico do Rio Paraná

No início da década de 1960, o Brasil iniciou estudos para o aproveitamento hidrelétrico do Rio Paraná, no seu trecho contíguo entre Brasil e Paraguai. Estudos da época sugeriam o desvio das águas do rio, desde Guaíra, correndo por 60 km à esquerda do leito primitivo. Como se já não bastasse ser esta região motivo de descontentamento por parte dos paraguaios que, desde o Tratado de Limites, de 1872, não consideravam a demarcação da fronteira como totalmente definida, a iniciativa brasileira de fazer uso exclusivo do rio, desconsiderando-se o regime de condomínio das suas águas, parecia-lhes atentar contra sua soberania. Nas palavras de Pereira (1974, p. 54):

Para uma oligarquia [paraguaia] preocupada em não tocar-se em seus privilégios, a ameaça de desviar o leito do Paraná abria ensejo às maiores especulações. “Os brasileiros, agora, querem também carregar o rio!”

Ao assumir o poder, João Goulart encontrou-se com Stroessner, em Mato Grosso, e combinaram que qualquer aproveitamento do Rio Paraná seria feito através de mútuo entendimento. (PEREIRA, 1974, p. 58)

O Presidente João Goulart estava preocupado com a crise de energia que estava prestes a eclodir. Pelo extrato abaixo, podemos compreender melhor a gravidade da situação e o motivo de tanto empenho do Governo brasileiro no aproveitamento hidrelétrico do Rio Paraná:

No Rio, os elevadores deviam parar duas horas por dia. Alternavam-se bairros e áreas de cortes. Calor sufocante e os condicionadores de ar não funcionavam, ante a baixa voltagem. Motores de geladeiras, de máquinas de costura, de fábricas queimavam e todos gritavam. O Governador Carlos

Lacerda acusava a displiscência do Governo Federal em relação à Light, como responsável. A imprensa governista atacava Lacerda, por estar numa briga fingida contra a concessionária. (PEREIRA, 1974, p. 60)

Para piorar, o anúncio do Presidente Goulart de que havia convidado os soviéticos para os estudos de aproveitamento hidrelétrico de Sete Quedas causaram reação imediata por parte do Paraguai, que abriu uma campanha contra o “expansionismo brasileiro”.

Consciente de que sem o consentimento do Paraguai e, também, dos Estados Unidos, por causa da base norte-americana em Assunção, não haveria como construir Sete Quedas, Goulart negou a participação dos soviéticos e, em 21 de janeiro de 1964, anunciou a construção da Usina de Sete Quedas em parceria com o Paraguai, após conversa com o Presidente Stroessner. (PEREIRA, 1974, p. 61)

Contudo, o fim antecipado do mandato de Goulart e a chegada dos militares ao poder, em 31 de março de 1964, mudaram o andamento das conversas. O engenheiro Otávio Marcondes Ferraz, que sempre se posicionou contra a construção de Sete Quedas e defendia o desvio do Rio Paraná, a fim de que o aproveitamento de suas águas fosse feito exclusivamente em território brasileiro, tornou-se presidente da Eletrobrás.

A idéia do desvio do rio continuou causando transtornos para a diplomacia brasileira até que, em 1966, o chanceler brasileiro Juracy Magalhães mandou divulgar em Assunção que o Brasil estaria disposto a dar participação de 50% ao Paraguai, num futuro aproveitamento hidrelétrico dos Saltos de Guaíra (Sete Quedas), o que foi considerado em Assunção como um progresso apreciável para a solução das divergências. (PEREIRA, 1974, p. 66)

Toda essa manobra diplomática, que se estendeu de 1962 a 1966, era acompanhada pelo Governo argentino com muita preocupação, haja vista ser a Argentina um ribeirão de jusante, com grandes interesses no potencial hidrelétrico do Rio Paraná. Assim, independentemente de ser um projeto exclusivamente brasileiro ou bi-nacional, com ou sem desvio de águas, a preocupação não deixava de ser a mesma. Qualquer aproveitamento hidrelétrico exigiria a construção de uma barragem no Rio Paraná, que diminuiria o volume de água à jusante.

E, aqui, retomamos o conceito de *interdependência hidrológica*, de Arun Elhance, visto no capítulo 4 da primeira parte deste trabalho, segundo o qual o compartilhamento de águas internacionais caracteriza uma relação de interdependência entre os países ribeirinhos, na medida em que a ação de um deles pode comprometer os interesses dos demais. (ELHANCE, 1999, p. 13)

Outro conceito que se aplica ao caso é o de *vulnerabilidade*, que pode ser compreendido como a capacidade de reação de um Estado, considerando-se a disponibilidade e a dispendiosidade das alternativas que os atores possuem. (KEOHANE & NYE, 1989, p. 12 et seq.)

As alternativas da Argentina com relação ao aproveitamento hidrelétrico são muito menores do que as brasileiras, de modo que o potencial energético do Rio Paraná não pode ser tão facilmente substituído por outros rios em território argentino. Prova disso é que, já na década de 1950, a Argentina procurou desenvolver tecnologia nuclear para fins de geração de energia. Aliás, segundo Osny Duarte Pereira (1974, p. 27), “este passado nuclear dos portenhos terá subsistido e ajudado a inércia no trato do aproveitamento do potencial hidrelétrico”.

Logo, tendo pouca alternativa para o aproveitamento hidrelétrico e, sendo as outras opções mais custosas que a energia hidráulica, podemos dizer, segundo o

conceito de Keohane & Nye, visto no capítulo 4 da primeira parte, que a Argentina era extremamente *vulnerável* à construção de uma barragem no Rio Paraná, a montante de seu território, que lhe impedisse de aproveitar o potencial hidrelétrico do mesmo rio.

Assim, a fim de amarrar o Brasil a compromissos jurídicos, limitando suas ações na Bacia do Prata, o presidente argentino Arturo Illia (1963-1966) propõe aos países platinos a criação de vínculos para a integração física da Bacia do Prata e o aproveitamento de seus recursos naturais, sob o pretexto de um desenvolvimento regional. Nas palavras de Caubet (1989, p. 52):

Para a Argentina, trata-se, com efeito, de retomar a iniciativa de uma política de cooperação, cujas tentativas anteriores foram infrutíferas e de aproveitar para fixar um quadro jurídico preciso – e limitativo das atividades brasileiras – para os usos das águas fluviais.

Aparentemente, temos uma situação de interdependência complexa, que se mostra ilusória frente ao componente realista das políticas externas de Argentina e Brasil, como veremos no decorrer deste capítulo.

2.3. A Ata de Iguaçu

Entre as diversas negociações bilaterais preparatórias para a reunião de Chanceleres, convocada pelo Governo argentino, está a Ata de Iguaçu, assinada por Brasil e Paraguai, em 22 de junho de 1966, e considerada como o marco inicial que

daria origem ao Tratado de Itaipu. Pela Ata de Iguaçu, ou Ata das Cataratas, os Ministros das Relações Exteriores de Brasil e Paraguai:

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 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;

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 promover o pleno aproveitamento dos recursos naturais da região e o seu desenvolvimento econômico, em benefício da prosperidade e do 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 energética dos mesmos, e à canalização, represamento ou captação de suas águas, quer para fins de irrigação, quer para a regularização das respectivas descargas, de proteção das margens ou facilitação do tráfego fluvial;

Por estes dispositivos, percebe-se que Brasil e Paraguai atendem ao convite do Governo argentino para a criação de um grupo da Bacia do Prata, voltado para a cooperação multilateral e o desenvolvimento harmônico da região, ao mesmo tempo em que se apressam para resolver o problema do aproveitamento binacional do potencial energético do Rio Paraná, no trecho em que este rio é contíguo aos dois países. (BETIOL, 1983, p. 32 et seq.)

A origem do problema com a Argentina reside, justamente, no item IV da Ata de Iguaçu, que exclui qualquer participação daquele país no projeto, bem como da possibilidade de usufruir da energia que seria gerada pela usina a ser construída.

Sem uma cooperação com a Argentina, ficaria inviável fazer o aproveitamento completo do potencial existente. (PEREIRA, 1974, p. 70)

Além disso, ficam claras as prioridades que os dois países estabeleçam na utilização das águas da Bacia do Prata, quais sejam: navegação e geração de energia. Assim, ao Paraguai o texto da Ata de Iguazu era duplamente atrativo, pois não só serviria às suas pretensões de obter os lucros advindos do excedente de energia não consumido, como também não excluía a possibilidade de manter uma saída para o mar, superando o problema da mediterraneidade.

2.4. A I Reunião de Chanceleres da Bacia do Prata

No dia 27 de janeiro de 1967, em Buenos Aires, realizou-se a I Reunião de Chanceleres da Bacia do Prata, na qual são definidos os objetivos fundamentais de uma ação conjunta dos países platinos para o desenvolvimento regional.

Na declaração conjunta, os representantes dos cinco Estados [...] consignam particularmente: 1. a vontade de realizar programas de trabalhos multinacionais, bilaterais e nacionais; 2. a decisão de criar um Comitê Intergovernamental Coordenador (CIC) encarregado de centralizar as informações e comunicá-las aos governos interessados, e de coordenar a ação conjunta necessária; 3. a intenção de instituir em cada país organismos nacionais centralizadores dos estudos e da apreciação dos problemas nacionais relativos à bacia, em colaboração com o CIC. (CAUBET, 1989, p. 53-54)

Além disso, definiu-se alguns temas prioritários para serem estudados, tais como: aproveitamento hidrelétrico, transportes, comunicações, saúde e educação.

O Preâmbulo da *Declaração de Buenos Aires*, resultado da I Reunião de Chanceleres da Bacia do Prata, é demonstrativo do propósito argentino, ao ressaltar o “firme espírito de cooperação” e a “necessidade de reunir esforços para o desenvolvimento harmônico e equilibrado da região da Bacia do Prata, em benefício dos interesses comuns de seus países e de seus povos”.

Significativo, também, é o seu inciso I, no qual os Chanceleres declaram:

I – Que é decisão de seus Governos levar a cabo o estudo conjunto e integral da Bacia do Prata, com o fito de realizar um programa de obras multinacionais, bilaterais e nacionais úteis ao progresso da Região.

Este inciso deixa claro que a Argentina não estava querendo inviabilizar os projetos de aproveitamento hídrico na Bacia do Prata, pois também eram de seu interesse, mas preocupava-se em garantir que estes fossem feitos com total participação de todos os Estados ribeirinhos, antecipando a tese da consulta prévia, que passaria a ser o principal argumento jurídico contra o projeto de Itaipu.

A questão energética e o transporte fluvial constituem os dois principais objetivos não só da Declaração de Buenos Aires, como de todos os demais instrumentos jurídicos assinados pelos países platinos para fins de aproveitamento hídrico. Isto decorre de dois motivos principais: por um lado, o processo de industrialização argentino e brasileiro e, por outro, a mediterraneidade de Bolívia e Paraguai.

Assim, no inciso IV, item A, da Declaração de Buenos Aires, os Chanceleres declaram:

IV – Que, para atingir os objetivos do desenvolvimento integral da Bacia, o estudo deverá levar em conta, principalmente, os seguintes temas:

A) Facilidades e assistência à navegação; estabelecimento de novos portos fluviais e melhoramento dos já existentes, com o propósito de que possam ser utilizados, de maneira mais eficiente, pelos países da Bacia e, em especial, por aqueles que têm situação mediterrânea; estudos hidrelétricos com vistas à integração energética da Bacia; instalação de serviços de águas para usos domésticos, sanitários e industriais, e para irrigação; controle de cheias e inundações, e da erosão; conservação da vida animal e vegetal.

2.5. A II Reunião de Chanceleres da Bacia do Prata

Em 1968, realizou-se, em Santa Cruz de la Sierra, na Bolívia, a II Reunião de Chanceleres, na qual é assinada a *Ata de Santa Cruz de la Sierra*, com a qual ficam delineados os primeiros contornos jurídicos do **Sistema da Bacia do Prata**. Nesta mesma reunião, aprova-se o estatuto do *Comitê Intergovernamental Coordenador* (CIC), que fica incumbido de preparar um tratado para institucionalizar as relações da Bacia do Prata, a ser apresentado aos Estados-membros na próxima reunião. (CAUBET, 1989, p. 55 et seq.)

Um primeiro ponto a salientar é que o referido Comitê adotou a regra da unanimidade, ou seja, um verdadeiro poder de veto. Isto reflete, uma das características do Tratado da Bacia do Prata, que veremos mais adiante, qual seja a intenção dos seus signatários, principalmente Argentina e Brasil, de evitar qualquer caráter de supranacionalidade que possa afetar o exercício de suas soberanias.

Um outro ponto a ser destacado, com relação à Ata de Santa Cruz de La Sierra é quanto à definição dos projetos. Neste documento, ressalta-se novamente as prioridades de aproveitamento hídrico na Bacia do Prata, ou seja, hidreletricidade e navegação.

2.6. A III Reunião de Chanceleres e o Tratado da Bacia do Prata

Finalmente, no dia 23 de abril de 1969, durante a III Reunião de Chanceleres, realizada na cidade de Brasília, é assinado o *Tratado da Bacia do Prata*, ou Tratado de Brasília, que entrou em vigor em 14 de agosto de 1970, e cujo preâmbulo reza que “a ação conjugada permitirá o desenvolvimento harmônico e equilibrado, assim como o ótimo aproveitamento dos grandes recursos naturais da região e assegurará sua preservação para as gerações futuras através da utilização racional dos aludidos recursos”.

Com objetivos amplos, explicitados em apenas oito artigos, o Tratado da Bacia do Prata constitui um “acordo-quadro, que vai se complementando na sua regulamentação pelos órgãos institucionais que estabeleceu, embora nenhum deles seja dotado de supranacionalidade” (VILLELA, 1984, p. 154). É o que Caubet (1989, p. 52) chama de uma “diplomacia institucionalizada, construída a partir de objetivos ao mesmo tempo amplamente definidos e de tipo aberto”.

Ainda nas palavras da Professora Anna Maria Villela (1984, p. 155):

Os autores observam o fato de os redatores do Tratado usarem de eufemismos e de grandes exercícios verbais para instituírem um **sistema** de integração física e não constituírem, de modo algum, uma organização internacional ou supranacional. Os Estados Contratantes não queriam delegar qualquer parte de suas soberanias ou exercer qualquer transferência de poderes a órgãos que, subseqüentemente, pudessem vir a ditar-lhes diretivas.

Em seu artigo 1º, o Tratado ressalta o “objetivo de promover o desenvolvimento harmônico e a integração física da Bacia do Prata e de suas áreas de influência direta e ponderável” (grifo nosso). Este artigo delimita o espaço físico

de aplicação do Tratado. Diferentemente de outros acordos internacionais, que têm aplicabilidade a todo o território, este limita-se à bacia hidrográfica e, portanto, somente a área dos países signatários coberta pela Bacia se submeterá às suas normas. (VILLELA, 1984, p. 155)

Trata-se, portanto, de reflexo das recentes Regras de Helsique e do conceito de *bacia de drenagem internacional*, que já influenciavam juristas e diplomatas sul-americanos. Prova disso é o fato de a legislação argentina já ter, naquela época, incorporado as Regras de Helsinque.

Diferentemente do que aconteceu com o Tratado de Cooperação Amazônica, onde a bacia hidrográfica do Amazonas foi fragmentada, com a exclusão da Guiana Francesa, no Tratado da Bacia do Prata, a bacia hidrográfica foi considerada como a unidade de gestão para todos os fins deste documento. Talvez, esse seja um dos aspectos mais inovadores deste Tratado e demonstra uma notável evolução jurídica nos acordos regionais, que não é acompanhada pelas suas relações políticas.

Ainda no art. 1º, também em concordância com as Regras de Helsinque, o Parágrafo Único destaca “a utilização racional do recurso água, especialmente através da regularização dos cursos d’água e de seu aproveitamento múltiplo e eqüitativo”. Este dispositivo não exclui nenhum tipo de aproveitamento, considerando que a água pode e deve ser utilizada para diversas finalidades, mas deixa claro que nenhum uso pode ser feito em detrimento dos demais países, quer seja em prejuízo da quantidade, quanto da qualidade da água.

Ainda que o Tratado estivesse em consonância com o que havia de mais moderno no Direito Fluvial, que não privilegiava nenhum uso da água, resta clara a intenção de priorizar a navegação na Bacia do Prata. (VILLELA, 1984, p. 157)

O mesmo Parágrafo Único do artigo 1º confirma essa intenção, ao destacar, no item “a”, “a facilitação e assistência em matéria de navegação”.

Temos como hipótese que navegação e energia elétrica são os dois principais usos da água eleitos pelos Chanceleres da Bacia do Prata. Disto decorre um certo conflito que, antes de ser político, é físico. Afinal, sem considerar a evolução da tecnologia de canais de navegação, uma barragem, a princípio, traz complicações para o transporte fluvial.

O artigo 2º do Tratado determina que os Ministros das Relações Exteriores dos países platinos serão os responsáveis por:

[...] traçar diretrizes básicas da política comum para a consecução dos propósitos estabelecidos neste Tratado; apreciar e avaliar os resultados obtidos; celebrar consultas sobre a ação de seus respectivos Governos no âmbito do desenvolvimento multinacional integrado da bacia; dirigir a ação do Comitê Intergovernamental Coordenador e, em geral, adotar providências necessárias ao cumprimento do presente Tratado através das realizações concretas por ele requeridas.

Os redatores do Tratado não dão uma regulamentação muito clara ao órgão máximo ou supremo do sistema, a fim de evitar uma vida jurídica independente. A Reunião dos Chanceleres passa a ser a instância decisória mais importante do Sistema da Bacia do Prata, sem, contudo, ter qualquer personalidade jurídica. (VILLELA, 1984, p. 157)

Como se não bastasse, o §3º deste mesmo artigo 2º, estabelece que “as decisões tomadas em reuniões efetuadas em conformidade com este artigo requererão sempre o voto unânime dos cinco países”, o que significa, de fato, um verdadeiro poder de veto a todos os países da Bacia.

Em resumo, nas palavras de Villela (1984, p. 158):

Muitos juristas estrangeiros estranham o fenômeno que foi, contudo, desejado, exatamente porque, [...] naquele momento, não queria nenhum Estado-Membro do Pacto abrir mão de suas prerrogativas em benefício de órgãos dotados de maiores competências.

O artigo 5º do Tratado tem especial importância no que diz respeito à preservação da soberania de cada Estado:

Artigo 5º - A ação coletiva entre as Partes Contratantes 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.

A princípio, a expressão “dentro do respeito ao Direito Internacional” poderia significar a garantia da obediência aos princípios de Direito Internacional Ambiental, vistos no capítulo 2 da primeira parte deste trabalho, quais sejam: *comunicação, uso eqüitativo e razoável da água e não causar danos transfronteiriços*. Porém, o Direito Internacional Público é desprovido de coação (*jus cogens*), tratando-se apenas de *soft law*. Assim, por mais que existam normas e princípios de Direito Internacional, sua obediência está mais ligada à ação política do que à possibilidade de punição. Afinal, em um sistema internacional anárquico, o elemento “poder” ainda supera qualquer norma de Direito Internacional, em última instância.

Para Juan Carlos Blanco (1979 apud VILLELA, 1984, p. 161), o artigo 5º revela “a singular tensão entre a necessidade de formar grandes espaços integrados multinacionais e a de atender às exigências nacionais de desenvolvimento e independência política”.

Nas palavras de Villela (1984, p. 161):

Foi esta tensão dialética que deu ao Tratado do Prata a flexibilidade indispensável, as características de um tratado-marco de reduzido conteúdo

obrigatório para que, permitindo ações coletivas ou multinacionais, não impeça os necessários empreendimentos individuais ou parciais, que também concorrem para a obtenção de seus objetivos mais amplos.

Em resumo:

[...] o Tratado da Bacia do Prata não criou uma organização, uma associação ou uma entidade supranacional [...], [resumindo-se] a um acordo-quadro, que dá linhas gerais de uma institucionalização, que vai se fazendo e tornando operacional, através de uma série de outros acordos derivados e uma regulamentação complementar, baixada pela Reunião dos Chanceleres, em forma de resoluções. (VILLELA, 1984, p. 162)

É preciso que se faça uma explicação com relação ao termo “institucionalização”. Ele tem sido utilizado pela literatura com duplo significado, podendo representar: 1) a confirmação de regras a serem seguidas, por meio da implementação de tratados ou órgãos que não necessariamente têm caráter de uma organização, ou nem mesmo são dotados de personalidade jurídica; 2) a constituição de uma organização, no sentido estrito da palavra, com personalidade jurídica. Para fins deste trabalho, a palavra “institucionalização” e seus derivativos se referem à primeira definição acima.

Assim sendo, o Tratado da Bacia do Prata pode ser entendido como um *regime internacional*, na medida em que se trata de uma “instituição social composta de princípios, normas, regras de procedimento de tomadas de decisão, previamente acordados, que pretendem governar, ou governam, a interação dos atores em áreas temáticas específicas” (ROMÁN, 1998, p. 65).

Como vimos na primeira parte deste trabalho (item 4.1), esta definição proposta por Mikael Román fornece elementos que nos permitem compreender que a efetividade de um regime internacional está desvinculada da sua implementação.

Ao acrescentar a expressão “que pretendem governar”, este conceito admite, diferentemente dos anteriores, a possibilidade de um regime ser estabelecido, mas não produzir os resultados pretendidos. (ROMÁN, 1998, p. 65)

Para Román (1998, p. 64), o componente normativo dos regimes não é suficiente para governar as interações entre os atores, sendo necessário entendê-los como implementação de políticas internacionais, que são previamente negociadas.

Assim, o autor explica que, no plano internacional, não há um quadro jurídico bem definido, de modo que as negociações tendem a resultar em decisões vagas e não-amarradas, sendo que o próprio conceito de soberania impede os Estados de fazerem certas concessões (ROMÁN, 1998, p. 108-109)

Como analisamos acima, pelos artigos do Tratado da Bacia do Prata, restou clara a intenção dos atores de preservar suas soberanias e garantir a liberdade de executar obras de seu interesse, no plano interno, sem preocupação com os possíveis danos transfronteiriços, de forma que estes são os princípios basilares do Tratado e, portanto, do regime. Como consequência, temos um conjunto de normas que se esvaem, tornando a tarefa do jurista extremamente inócua, ao fazer uma interpretação estritamente jurídica deste Tratado.

Paradoxalmente, temos a existência de um regime internacional em meio às relações fundamentadas no realismo político. A cooperação estabelecida pelo elemento normativo do regime foi inibida pela implementação de uma política internacional, previamente negociada, cuja base era a manutenção dos interesses individuais de cada país, em detrimento de um ganho coletivo.

Assim, os resultados que parecem ser pretendidos, procedendo-se à simples leitura dos artigos do Tratado, não são alcançados por uma decisão dos próprios

signatários. Decisão esta que não está explícita no texto, mas que se depreende do processo de negociação. Disso decorre que há uma implementação sem, contudo, efetividade.

O realismo político das relações platinas pode ser entendido nas palavras de Caubet (1989, p. 126):

O fato de as autoridades militares estarem no poder em todos os países da bacia, com raros momentos e exceções, é muito mais fundamental para explicar o estado de crise quase permanente nas relações interestatais regionais. A análise das relações internacionais que prevalece nos meios militares está, com efeito, estreitamente subordinada às concepções geopolíticas do poder; e essas baseiam-se em premissas que privilegiam os aspectos conflitantes das relações.

De fato, a controvérsia Itaipu-Corpus se inseria nas concepções desenvolvimentista e geopolítica dos militares brasileiros e argentinos, uma vez que, por um lado, a energia era de fundamental importância para a industrialização dos dois países, e, por outro, estava em jogo a disputa pela supremacia na América do Sul.

O fato de a implementação do Tratado da Bacia do Prata não ter sido suficiente para impedir os conflitos que se seguiram a ele, com relação à construção das usinas de Itaipu e Corpus, comprova a validade da teoria de Román sobre regimes internacionais, aplicada a este caso.

2.7. A escolha de Itaipu e o acirramento das divergências

Após estudos realizados no Rio Paraná, chegou-se à conclusão de que o projeto com maior rendimento econômico indicava uma barragem a ser construída em Itaipu, embora Santa Maria, localizada a 13 quilômetros abaixo de Sete Quedas também oferecesse atrativos. (PEREIRA, 1974, p. 119)

Apesar do texto do Tratado da Bacia do Prata estabelecer as bases de uma cooperação multilateral na região, a disputa pelo aproveitamento do médio Paraná, para fins de hidreletricidade, expõe o caráter realista das relações entre Brasil e Argentina.

Como nos ensina Rosa (1983, p. 77), “o Rio Paraná, nas extensões em que o Paraguai compartilha com seus dois vizinhos, Brasil e Argentina, possui uma das maiores fontes de potencial hidroenergético do mundo”. Assim sendo, natural se esperar que estes três países tenham amplos interesses no aproveitamento deste potencial. E, pelas leis da Hidrologia, o potencial hidrelétrico de um rio diminui na medida em que as barragens vão sendo contruídas ao longo de seu leito. Do que concluímos que a construção de Itaipu representa um verdadeiro jogo de soma-zero.

Uma solução que poderia representar a otimização do aproveitamento hidrelétrico do Rio Paraná seria o compartilhamento da energia produzida por uma única usina, ao invés da tentativa de se compatibilizar a construção de três barragens (Itaipu, Yaciretá e Corpus).

Porém, como veremos mais adiante, apesar da insistência do Governo argentino em tentar um aproveitamento ótimo dos recursos hídricos do Rio Paraná, o Governo brasileiro mostrava-se fechado a qualquer possibilidade de incluir o país

vizinho no projeto de Itaipu. E, como se isso não bastasse, colocava entraves às tentativas de conciliação dos projetos de ambos os países.

É preciso compreender que, a partir de 1964, o governo militar deu início ao projeto “Brasil Potência”, cujas bases mesclavam aspectos de política interna e externa. O Brasil se industrializava e se abria ao investimento internacional, com conseqüente desenvolvimento econômico, o qual era utilizado para se obter um aumento de poder e influência na cena internacional. (PEIXOTO, 1982, p. 67)

Segundo Caubet (2000, p. 125):

[...] é no crescimento econômico brasileiro, desde meados dos anos 60, que se pode descobrir as razões para falar de expansão internacional do país, em diversos níveis. A esse respeito, constata-se uma vez mais que o papel que um país pode ter no cenário internacional depende, antes de tudo, da força que lhe dão suas estruturas e seu potencial industrial interno.

O alcance dos objetivos brasileiros no âmbito internacional, portanto, dependia, também, de uma política hidroenergética que garantisse a sustentabilidade do modelo econômico desenvolvimentista.

Muito se questiona as razões pelas quais o Brasil fez uma opção pela construção de uma usina binacional se o Rio Paraná, em seu trecho exclusivamente brasileiro, poderia gerar a mesma energia com a construção de pequenas hidrelétricas ao longo de seu curso. Para nós, a compreensão deste fato está no entendimento do contexto internacional da disputa brasileiro-argentina pela supremacia do Cone Sul, mais especificamente nas concepções geopolíticas dos governos militares de Argentina e Brasil.

2.7.1. A Conferência de Estocolmo

O debate em torno da questão ambiental, que se inicia na década de 1960, agrega novos elementos ao impasse em torno da construção de Itaipu. Se por um lado, a Chancelaria argentina tenta reforçar a tese da consulta prévia, por outro, o Brasil reforça sua posição de defesa do livre aproveitamento dos recursos naturais sob sua soberania e condena o “congelamento do poder mundial” e o “totalitarismo ecológico”.

Em um estudo sobre a Política Externa Brasileira para o meio ambiente, Luís Eduardo Galvão (1996, p. 3), afirma que:

[...] o fundamento básico da Política Externa Brasileira para o meio ambiente consiste na firme defesa do princípio da soberania sobre o livre aproveitamento dos recursos naturais situados em território nacional. Este princípio, por sua vez, estimula o forte componente realista da política externa para o setor.

E prossegue:

Do ponto de vista interno, defendemos que o que determina o componente realista é o fato de que a preservação do rico manancial dos recursos naturais do Brasil está subordinada aos imperativos do desenvolvimento econômico e, conseqüentemente, aos preceitos da Segurança Nacional. (GALVÃO, 1996, p. 3)

Para o Brasil, a defesa do meio ambiente estava condicionada, portanto, ao conceito de soberania e não poderia ser obstáculo para o seu desenvolvimento econômico. Essa posição pode ser explicada pelo esforço da diplomacia brasileira

para angariar respaldo internacional para a construção de Itaipu e contrapor-se à tese da consulta prévia defendida pela Argentina.

Além disso, as críticas à utilização de fontes de energia fósseis e nucleares, consideradas extremamente lesivas ao meio ambiente, propiciavam à diplomacia brasileira mais um argumento na defesa do aproveitamento hidrelétrico, haja vista ser este menos prejudicial do que os demais.

A Argentina, por outro lado, viu na Conferência de Estocolmo a chance para inviabilizar a construção de Itaipu, obtendo a aprovação de uma regulamentação internacional sobre a utilização de rios internacionais. A tese da Chancelaria argentina estava respaldada no conceito de *bacia de drenagem internacional*, estabelecido pela *International Law Association*, em 1966. (GALVÃO, 1996, p. 93 et seq.)

Do ponto de vista jurídico, é interessante notar que tanto a posição brasileira quanto a argentina encontravam respaldo nas suas próprias legislações internas. Por um lado, o artigo 4º, §2º, da Constituição brasileira de 1967, segundo o qual o patrimônio da União “compreende as vias de água que servem de fronteira com outros países ou que se estendem para território estrangeiro”, ainda se fundamentava nos conceitos de rios internacionais sucessivos e contíguos, tais como definidos pelo Congresso de Viena, em 1815. Por outro, a legislação argentina, como vimos anteriormente, já tinha incorporado as Regras de Helsinque, o que era extremamente inovador para a época.

A tentativa argentina se deu pela apresentação de uma emenda que recolocava o direito à consulta prévia, cabendo às partes interessadas “aquilatar e julgar elas próprias da natureza e dos efeitos” das atividades realizadas. Em contra-ofensiva, o Brasil apresentou o seguinte princípio alternativo:

Nenhum Estado está obrigado a suprir informação em condições tais que, a seu juízo fundamentado, possa prejudicar sua segurança nacional, o seu desenvolvimento econômico ou os seus esforços para melhoria do meio ambiente.

Ao final das discussões, o Uruguai, escolhido mediador, propõe que a questão seja apreciada durante a XXVII Sessão da Assembléia Geral das Nações Unidas, que seria realizada em agosto daquele ano. (GALVÃO, 1996, p. 105)

Em resumo, a disputa argentino-brasileira com relação à construção de Itaipu precipitou o componente realista da Política Externa Brasileira, no campo do meio ambiente, fazendo com que as posições do governo brasileiro estivessem fundamentadas na ideologia da segurança nacional. Tal componente realista é produto da inter-relação dos militares e da tecnoburocracia que passaram a comandar o Estado após 1964. (Ibidem, p. 110)

2.7.2. A Resolução 2995, da XXVII Sessão da Assembléia Geral das Nações Unidas

A tentativa de se chegar, finalmente, a um acordo com relação às regras de informação a serem prestadas para obras que pudessem ter repercussão para além das fronteiras nacionais foi feita durante a XXVII Sessão da Assembléia Geral das Nações Unidas. As Chancelarias argentina e brasileira, reunindo-se separadamente, buscaram chegar a uma proposta que conciliasse seus interesses.

Assim, em troca de notas entre os Ministros das Relações Exteriores dos dois países, chegou-se a um acordo sobre o exercício da soberania estatal e da sua limitação, na exploração e desenvolvimento de recursos naturais, não tratando, explicitamente, do aproveitamento de águas internacionais, nem muito menos dos aproveitamentos na Bacia do Prata. (BETIOL, 1983, p. 114)

Por este acordo, fica estatuído que:

Na exploração e desenvolvimento de seus recursos naturais, os Estados não devem causar efeitos prejudiciais sensíveis em zonas situadas fora de sua jurisdição nacional. (apud BETIOL, 1983, p. 114)

Acrescenta, ainda, que os Chanceleres da Argentina e do Brasil:

Reconhecem que a cooperação entre os Estados no campo do meio ambiente, inclusive a cooperação para a execução dos princípios 21 e 22 da Declaração sobre o Meio Ambiente¹⁶ [Declaração de Estocolmo], se logrará adequadamente, dando-se conhecimento oficial e público dos dados técnicos relativos aos trabalhos a serem empreendidos pelos Estados dentro de sua jurisdição nacional com o propósito de evitar prejuízos sensíveis que se possam ocasionar no meio ambiente da área vizinha. (apud BETIOL, 1983, p. 114)

Do extrato acima, percebe-se que a consulta prévia ficou descartada, restando assegurado o *princípio de não-causar danos transfronteiriços*.

Dessa forma, nem o Brasil, nem a Argentina seria juiz no caso de controvérsia. O Brasil ficou livre para construir Itaipu, infomando à Argentina sobre

¹⁶ **Princípio 21:** Em conformidade com a Carta das Nações Unidas e com os princípios de Direito Internacional, os Estados têm o direito soberano de explorar seus próprios recursos em aplicação de sua própria política ambiental e a obrigação de assegurar que as atividades que se levem a cabo, dentro de sua jurisdição, ou sob seu controle, não prejudiquem o meio ambiente de outros Estados ou de zonas situadas fora de toda jurisdição nacional.

Princípio 22: Os Estados devem cooperar para continuar desenvolvendo o Direito Internacional no que se refere à responsabilidade e à indenização às vítimas da poluição e de outros danos ambientais que as atividades realizadas dentro da jurisdição ou sob o controle de tais Estados causem às zonas fora de sua jurisdição. (ONU, 1972)

os dados técnicos do projeto. No entanto, se houvesse algum dano decorrente da obra, a Argentina poderia recorrer a um tribunal internacional. (PEREIRA, 1974, p. 143)

Se, para o Brasil, este acordo representou uma vitória diplomática, na Argentina, ele foi muito criticado, uma vez que não declinava com todas as palavras tudo o que o Governo argentino considerava seu direito líquido e certo. (BETIOL, 1983, p. 115).

O Acordo de Nova York, como ficou conhecido, acabou sendo aproveitado na XXVII Sessão da Assembléia Geral da ONU e se tornou a Resolução 2995, aprovada por 115 votos a favor, 10 abstenções e nenhum voto contra.

Contudo, quando o caso concreto demandou a aplicação prática do Acordo de Nova York, os resultados foram frustrantes. O enchimento da represa de Ilha Solteira¹⁷, em 1973, deveria ser feito com base no referido Acordo, que se tornara, também, norma internacional, pela Resolução 2995 da XXVII Sessão da AGNU. E, ainda que não houvesse um detalhamento das regras procedimentais de informação, isto não retirava do Brasil a obrigação de fazê-lo.

Contudo, baseando-se no fato de que a Usina de Jupiá estava à jusante de Ilha Solteira e, portanto, qualquer influência do represamento desta seria controlada por aquela, o Ministério das Relações Exteriores brasileiro divulgou a seguinte nota:

A Resolução nº 2995 (XXVII) da Assembléia Geral das Nações Unidas se destina a casos em que na exploração e no aproveitamento de recursos naturais exista a possibilidade de que venha a ocorrer prejuízo sensível fora da jurisdição nacional do Estado que empreenda a obra. Ora, no caso do enchimento de Ilha Solteira, tal possibilidade inexistente por inteiro. (apud PEREIRA, 1974, 169)

¹⁷ Construída em trecho exclusivamente brasileiro do Rio Paraná.

Os protestos da Chancelaria argentina foram imediatos. Afinal, como tínhamos visto, pelo texto do Acordo de Nova York, nem Brasil, nem Argentina seria juiz no caso de controvérsias. E, por esta nota do Itamaraty, o Brasil estava julgando seus próprios atos.

A preocupação da Argentina residia menos na crença de que Ilha Solteira pudesse lhe trazer prejuízos do que nas graves conseqüências da interpretação equivocada do Acordo de Nova York, que, vingando, serviria de precedente para futuros casos de aproveitamento das águas de rios sucessivos. (PEREIRA, 1974, p. 172)

2.8. O Tratado de Itaipu

A eleição de Héctor Cámpora, na Argentina, com um programa radical, anti-americano e sem concessões, agravou a relação entre Buenos Aires e Brasília, haja vista a posição do Governo brasileiro, frontalmente oposta às idéias do peronismo sobre política externa. Ao mesmo tempo, a crise do petróleo e a carência argentina com relação ao potencial hidrelétrico, exigia total atenção ao aproveitamento hidrelétrico do Rio Paraná. (PEREIRA, 1974, p. 176)

A política pendular do Paraguai, entre Corpus e Itaipu, era sinal de que o Brasil teria que pagar um preço alto para construir sua usina com o vizinho. Não seria suficiente apenas dividir a energia. (Ibidem, p. 177)

Não era de interesse do Governo paraguaio entrar em conflito com nenhum de seus vizinhos. O Presidente Stroessner já estava decidido a assinar o Tratado de

Itaipu com o Brasil, mas nem por isso deixou de ceder às pressões do Governo argentino, que, percebendo a inevitabilidade da assinatura do Tratado, tentava incluir nele algumas ressalvas. Como veremos, a “cláusula peronista”, inserida no Anexo B do Tratado, foi condição que Stroessner colocou para sua assinatura, atendendo o pedido do Governo argentino. (PEREIRA, 1974, p. 182 et seq.)

Reforçando nossa hipótese de que o Governo brasileiro não tinha interesse de incluir a Argentina no projeto, salientando sua posição realista, destacamos trecho do discurso do Ministro Gibson Barboza, no dia 23 de abril de 1973, em cerimônia no Itamaraty, no qual, ao falar do direito soberano ao livre aproveitamento dos recursos naturais em nosso território, afirma:

Não o faremos, porém, com espírito mesquinho ou egoísta. Possuímos a clara visão de que nosso crescimento deve contribuir para o progresso de nossos vizinhos, assim como o desenvolvimento dos que nos cercam ajuda o nosso próprio progresso.

[...]

A hidrelétrica, exemplo de colaboração entre vizinhos, produzirá efeitos de extraordinário alcance para o progresso do Brasil e do Paraguai e dará novo impulso ao crescimento do Continente como um todo. (apud PEREIRA, 1974, p. 184)

Como bem interpreta Osny Duarte Pereira (1974, p. 185), a Argentina e o Uruguai não entrariam na jogada de Itaipu, de modo que vizinho era só o Paraguai.

Nesse mesmo sentido, vale destacar outro fato importante, que diz respeito às diferentes ciclagens da energia produzida no Brasil (60 hz) e nos demais países da Bacia do Prata (50 hz). O Governo brasileiro, alegando que adquiriria toda a energia produzida em Itaipu, por um longo período de tempo, insistia que a Usina deveria trabalhar somente com a sua ciclagem. O Paraguai, por sua vez, reivindicava seus direitos sobre a metade da energia produzida, defendendo que

metade dos geradores trabalhassem com a sua ciclagem. A controvérsia só terminou em 1978, quando se decidiu que Itaipu trabalharia com dupla ciclagem. (BETIOL, 1983, p. 78)

Finalmente, em 26 de abril de 1973, Brasil e Paraguai assinam o *Tratado de Itaipu*, cujo artigo I estatui:

As altas partes contratantes convêm em realizar em comum e de acordo com o 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.

O Anexo B do Tratado traz a “descrição geral das instalações destinadas à produção de energia elétrica e das obras auxiliares” e, por este motivo, era o principal objeto da atenção do Governo argentino. Afinal, a definição das cotas de Itaipu poderia inviabilizar a usina de Corpus.

Por este motivo, nele foi incluída a “cláusula peronista”, trazida por Stroessner à Brasília, e cujo teor reproduzimos:

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. Ademais, se por exigência da mesma natureza ficar demonstrada a necessidade de redução substancial da cota do coroamento da barragem, será considerada a conveniência da execução adicional de outro aproveitamento hidrelétrico a montante conforme previsto no “Relatório Preliminar” supracitado.

Com isto o Paraguai tentava não impedir a construção de Corpus e o Brasil, de certa forma, mostrava-se conformado com a idéia de que a construção de Itaipu estaria condicionada a futuras negociações com a Argentina. (PEREIRA, 1974, p. 229)

A princípio, pelo referido Anexo, a queda d'água da Usina de Itaipu seria de 120 metros e a cota do pé da barragem estaria a 100 metros do nível do mar. A Usina Hidrelétrica de Yacyretá teria que ser construída de modo que o nível d'água da represa estivesse na cota de 82 metros¹⁸ acima do nível do mar, a fim de torná-la viável. Dessa forma, a usina de Corpus, que seria construída entre Itaipu e Yacyretá, só poderia ter uma queda de 18 metros, tornando-se economicamente inviável. A solução proposta pela Argentina foi a de levantar a cota do pé da barragem de Itaipu para 130 metros acima do nível do mar, tornando possível uma queda de 48 metros em Corpus. A Argentina não poderia levar adiante seu projeto sem negociar com o Brasil, pois Itaipu, já em construção e com suas turbinas a serem colocadas a 100 metros acima do nível do mar, seria inundada, com prejuízos irreparáveis. Além disso, a construção de Corpus, com a cota de Itaipu a 130 metros, diminuiria o potencial hidrelétrico de alguns rios que estão exclusivamente em território paraguaio, de modo que conciliar os interesses dos 3 países, sem prejuízo de nenhum deles, em torno da construção de Itaipu e Corpus, era extremamente difícil. (ROSA, 1983, p. 96)

Repetindo o que já tinha sido estabelecido na Ata de Iguaçu, o Tratado de Itaipu estabelece em seu artigo XIII, Parágrafo Único, que “as Partes Contratantes se comprometem a adquirir, conjunta ou separadamente, na forma que acordarem, o total da potência instalada”, o que significa dizer que fica vedada a venda de energia para qualquer outro país, excluindo-se, assim, a possibilidade de uma integração energética com a Argentina.

Os ataques à assinatura do Tratado de Itaipu se seguiram, suscitando, inclusive, argumentos descabidos por parte dos argentinos. Em uma conferência, o

¹⁸ O nível máximo normal da represa de Yaciretá é de 83 metros, sendo seu nível máximo de inundação de 84,5 metros.

Prof. Juan Nasio, Diretor dos Arquivos Internacionais de Geoestrategologia e membro da Sociedade Argentina de Climatologia e Hidrologia, argumentava que a construção de Itaipu implicaria na instalação de diversas indústrias ao longo do Rio Paraná, a 14 km da fronteira, causando poluição e, conseqüentemente, trazendo doenças como esquistossomose. (apud PEREIRA, 1974, p. 263)

Este argumento mostra como o debate perdeu toda a racionalidade e se transformou em algo totalmente passional. Afinal, como bem coloca Osny Duarte Pereira (1974, p. 263):

As indústrias não se montam em torno das represas e, como já temos assinalado, a poluição constitui problema diverso da produção de energia hidrelétrica, que é a forma ideal de obter energia, sob o ponto de vista sanitário.

Argumentos como esse, aproveitando a posição extremista do Brasil, trouxeram à tona a Doutrina Harmon, criada no século XIX, numa decisão judicial que favorecia os EUA, em detrimento do México, na utilização das águas do Rio Grande. Segundo essa doutrina, não havendo água suficiente para México e EUA irrigarem suas plantações, não haveria impedimento legal para que este país utilizasse as águas do Rio Grande como melhor lhe convinha. (CAUBET, 1989, p. 132)

Nas palavras de Caubet (Ibidem, p. 132 et seq.):

[A Doutrina Harmon] é o reflexo das teorias mais extremistas no que concerne à extensão da soberania estatal, pois considera a fronteira como demarcação absoluta, aquém da qual é possível empreender tudo, mesmo em detrimento de outrem.

Contudo, como esclarece Caubet (1989, p. 133), essa doutrina não explica o caso brasileiro, uma vez que a construção de Itaipu não afetaria a quantidade e a qualidade das águas do Rio Paraná, diferentemente do que aconteceu com o Rio Grande, entre México e EUA.

Com as sucessivas tensões entre Brasil e Argentina por conta do aproveitamento hidrelétrico do Rio Paraná, o Chanceler argentino, Juan Carlos Puig, em 10 de julho de 1973, denunciou o Acordo de Nova York, alegando que este não produzira bons frutos. (PEREIRA, 1974, p. 172)

Segue-se a este fato, a disposição do Governo argentino de retomar as discussões a respeito da *consulta prévia*. Como fruto do comparecimento à reunião de Chefes de Estado dos países não-alinhados, em Argel, e da sua decisiva participação nas resoluções em favor do Terceiro Mundo, a Argentina conquistou o apoio necessário para aprovar, na Assembleia Geral das Nações Unidas, em 1973, a Resolução 3129, cujo inciso II estatui:

II – Estima também que a cooperação entre países interessados na exploração de ditos recursos deve desenvolver-se sobre a base de um sistema de informação e de **consultas prévias**, no marco das relações normais que existem entre eles. (grifo nosso)

Apesar de ter sido comemorada como uma vitória pela diplomacia argentina, a Resolução 3129, assim como todas as resoluções da ONU, enquadram-se no que se chama de *soft law*. Isto significa que sua força jurídica se dá no plano moral e da boa convivência entre os Estados, sem qualquer caráter de coerção.

Em resumo, os aspectos políticos do conflito de interesses entre Argentina e Brasil, na Bacia do Prata, sobrepunham-se a qualquer tentativa de estabelecer critérios jurídicos para a resolução dos problemas relativos ao aproveitamento dos

recursos hídricos compartilhados, de tal forma que, somente dez anos após a assinatura do Tratado da Bacia do Prata, um acordo entre Argentina, Brasil e Paraguai, daria uma solução final ao problema de Itaipu-Corpus.

2.9. O Acordo Tripartite

Em 19 de outubro de 1979, Brasil, Argentina e Paraguai assinaram o *Acordo Tripartite* de harmonização das barragens. Assim, “os diversos aspectos das polêmicas do período anterior foram reduzidos a cláusulas jurídicas precisas, que contemplam os direitos e fixam as obrigações das partes” (CAUBET, 2000, p. 131).

Nas palavras de um outro pesquisador:

Os pontos básicos do acordo são: (1) o nível d'água acima de Corpus e abaixo de Itaipu deverá ser de 105 metros acima do nível do mar; (2) Itaipu será operada por Brasil e Paraguai de tal modo que as mudanças de vazão variarão dentro de parâmetros mutuamente aceitáveis para permitir a navegação normal à jusante do Rio Paraná; (3) Itaipu operará com dezoito turbinas de setecentos megawatts cada; (4) durante o enchimento do reservatório de Itaipu, as informações serão compartilhadas entre todas as partes e o Brasil garantirá um nível satisfatório de água à jusante, liberando água suficiente de suas barragens no Rio Iguaçu; (5) os três países cooperarão de modo a preservar o equilíbrio ecológico e a qualidade ambiental das áreas sob influência das instalações hidrelétricas. (ROSA, 1983, p. 96)

Vale ressaltar que o Acordo Tripartite só foi assinado dez anos após o Tratado da Bacia do Prata. Ou seja, os avanços que, supostamente, o texto do Tratado parecia trazer, no âmbito da cooperação, não foram suficientes para coibir as tensões na região platina.

Como já vimos no item 2.6, a causa da longa duração da controvérsia entre Brasil e Argentina, mesmo após a assinatura do Tratado da Bacia do Prata, está na própria natureza do Tratado, que, por se tratar de um regime internacional¹⁹, cujos princípios basilares são a soberania dos Estados e a liberdade incondicional de executar projetos nos seus próprios territórios, apresenta um baixo grau de institucionalização, desejado pelos próprios países signatários.

Assim, lembremo-nos do estudo do Prof. Aaron Wolf e sua equipe, que vimos no capítulo 6 da primeira parte deste trabalho, segundo o qual a probabilidade e a possibilidade de conflito são proporcionais à falta de capacidade institucional para assimilar as mudanças que ocorrem em uma determinada bacia. E as mudanças físicas que mais tendem a suscitar conflitos são a construção de grandes barragens e o desvio de rios sem a cooperação entre os ribeirinhos. (WOLF et al., 2003, p. 43 et seq.)

Logo, de acordo com a Escala BAR, desenvolvida pelo Prof. Wolf, poderíamos enquadrar a Bacia do Prata, na década de 1970, no indicador -2 (hostilidade verbal oficial).

¹⁹ De acordo com a definição de regime internacional dada por Mikael Román (item 5.1, Parte I).

3. A Hidrovia Paraguai-Paraná: o caminho da cooperação

Enquanto as décadas de 1960 e 1970 ficaram marcadas pelas relações conflituosas entre Brasil e Argentina, truncando o processo de integração na Bacia do Prata, os anos 1980 e 1990 representaram um avanço significativo na cooperação entre os dois países, que se estendeu, conseqüentemente, a todos os demais Estados da região.

Sem dúvida, o fato fundamental para a mudança de rumos nas relações argentino-brasileiras foi a assinatura do Acordo Tripartite, em 1979, que colocou fim ao impasse em torno dos projetos de Itaipu e Corpus, para o aproveitamento hidrelétrico do Rio Paraná. Colaboraram, também, os processos de redemocratização em ambos os países.

No que diz respeito, especificamente, ao aproveitamento dos recursos hídricos da Bacia do Prata, tema deste trabalho, o principal projeto de cooperação multilateral, que surge na década de 1980, sinalizando para uma efetiva integração física sub-regional, é a Hidrovia Paraguai-Paraná.

Com extensão de 3.442 km, esta via fluvial une os cinco países da Bacia (Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai e Uruguai), tendo como extremidades os portos de Cáceres, no Mato Grosso, e Nova Palmira, no Uruguai. A superfície total da sua área de influência direta é de 1,75 milhões de km², com uma população superior a 17 milhões de habitantes. (INTAL - INSTITUTO PARA A INTEGRAÇÃO DA AMÉRICA LATINA E DO CARIBE, 1991, p. 8)

Na Argentina, a área de influência da Hidrovia abrange as províncias de Formosa, Chaco, Santa Fé e Misiones, bem como parte das províncias de Salta,

Jujuy, Santiago del Estero, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos e Buenos Aires, totalizando uma área de 650.000 km². Em território boliviano, sua área de influência é o Departamento de Santa Cruz, com aproximadamente 370.000 km². No Brasil, a Hidrovia abrange parte dos estados de Mato Grosso do Sul, Mato Grosso e Rondônia, numa área de 300.000 km². O Paraguai, que é cortado pela Hidrovia, tem todo seu território incluído na sua área de influência direta, cuja extensão é de 410.000 km². (INTAL, 1991, p. 8)

Este projeto representa um processo de cooperação caracterizado pelos ganhos múltiplos. Assim sendo, se a análise que fizemos a respeito do diferendo Itaipu-Corpus, no capítulo anterior, tinha um caráter predominantemente realista, as relações multilaterais que passaremos a analisar, a partir de agora, conformam uma interdependência complexa, com a ampla participação de setores não-estatais, tais como o empresariado, o setor de serviços e as organizações não-governamentais de cunho ambiental.

O processo de cooperação econômica e comercial, no âmbito sub-regional, exigia uma integração física. Basta tomarmos o exemplo da Europa para verificarmos como o processo de criação da União Européia foi sempre acompanhado pelos investimentos em infra-estrutura, a fim de ligar todos os países numa rede multimodal, unindo hidrovias, ferrovias e rodovias.

Nas palavras de Sanguinetti (1991, p. 43):

Este, além de ser um projeto de transporte, é, sobretudo, um projeto integrador destes cinco países [da Bacia do Prata] e, talvez, não seria exagerado estabelecer um paralelo entre o que representa o desenvolvimento da Hidrovia [Paraguai-Paraná] e o que foi o desenvolvimento da Comunidade do Carvão e do Aço na Europa, que, sem nenhuma dúvida, foi a semente para a criação do Mercado Comum Europeu.

Como já vimos ao longo deste trabalho, a navegação sempre esteve em pauta nas relações entre os ribeirinhos platinos, haja vista ser o sistema hidrográfico do Prata extremamente propício para o deslocamento de mercadorias, seja com destino ao Atlântico, ou no sentido contrário, penetrando o *hinterland* sul-americano.



Mapa 4 – Hidrovia Paraguai-Paraná

Fonte: CIC – Comité Intergubernamental Coordinador de los Países de la Cuenca del Plata (2004d)

3.1. A Hidrovia Paraguai-Paraná e o Tratado da Bacia do Prata

O projeto da Hidrovia Paraguai-Paraná tem sua origem na Declaração de Buenos Aires, resultante da I Reunião de Chanceleres da Bacia do Prata, em 1967, que, em seu inciso IV, A, estabelece:

IV – Que, para atingir os objetivos do desenvolvimento integral da Bacia, o estudo deverá levar em conta, principalmente, os seguintes temas:

A) Facilidades e assistência à navegação; estabelecimento de novos portos fluviais e melhoramento dos já existentes, com o propósito de que possam ser utilizados, de maneira mais eficiente, pelos países da Bacia e, em especial, por aqueles que têm situação mediterrânea; estudos hidrelétricos com vistas à integração energética da Bacia; instalação de serviços de águas para usos domésticos, sanitários e industriais, e para irrigação; controle de cheias e inundações, e da erosão; conservação da vida animal e vegetal.

Como se pode perceber do extrato acima, a preocupação com a mediterraneidade de Bolívia e Paraguai já estava inserida nas primeiras conversas sobre o Sistema da Bacia do Prata, cujo objetivo era criar um marco institucional para o desenvolvimento integrado da Bacia. Como já dissemos, não se pode pensar em uma inserção no comércio internacional sem saídas para o mar, haja vista ainda serem os transportes fluvial e marítimo os mais baratos do mundo.

Já na II Reunião de Chanceleres, em 1968, quando ficaram definidos os primeiros contornos jurídicos do Sistema da Bacia do Prata, a Ata de Santa Cruz de La Sierra estabeleceu as bases do que mais tarde viria a ser a Hidrovia Paraguai-Paraná:

II – Com referência aos projetos concretos apresentados pelos países-membros, resolvem:

Aprovar a realização dos estudos preliminares à execução dos respectivos projetos:

Projetos compartilhados pelos países-membros:

1) construção de um porto em território boliviano, sobre o Rio Paraguai, e sua conexão com a rede ferroviária (Porto Busch);

[...]

4) estudar os problemas a resolver e projetar as medidas a tomar (dragagem, remoção de obstáculos, sinalização, balizamento, etc) para permitir a navegação permanente e assegurar sua manutenção nos Rios Paraguai, Paraná, Uruguai e da Prata, especialmente nos trechos de Corumbá – Assunção, Assunção – Confluência, Confluência – Rio da Prata, Salto Grande – Nova Palmira, e prever o sistema mais adequado para a recuperação dos investimentos que forem necessários efetuar e a compensação dos serviços que exijam o cumprimento deste programa;

Como já sabemos, na III Reunião de Chanceleres, realizada em Brasília, foi assinado o Tratado da Bacia do Prata, em 23 de abril de 1969, cujo artigo 1º, Parágrafo Único, item “a”, prioriza a facilitação e assistência à navegação.

Contudo, como já vimos, o baixo grau de institucionalização do Tratado da Bacia do Prata não permitiu sua efetiva aplicação, de modo que as divergências e os tratados bilaterais impediram qualquer ação multilateral para o aproveitamento integral da Bacia, conforme previsto no texto do Tratado.

Porém, na década de 1980, o projeto da Hidrovia Paraguai-Paraná resgata o texto do Tratado da Bacia do Prata, dando-lhe um sentido prático e fortalecendo seu grau de institucionalização.

Em 1991, a Resolução nº 238, da XIX Reunião de Chanceleres, incorpora o projeto da Hidrovia Paraguai-Paraná ao Sistema da Bacia do Prata. E, em 1992, pela Resolução nº 244 (XX), os Chanceleres aprovaram o Estatuto do Comitê Intergovernamental da Hidrovia Paraguai-Paraná.

Mais adiante, veremos as conseqüências destas resoluções para as relações internacionais na Bacia.

3.2. O Programa de Integração e Cooperação Argentina-Brasil (PICAB)

Também na década de 1980, outra iniciativa que teve reflexo importante na integração física da Bacia do Prata e, conseqüentemente, impulsionou o projeto da Hidrovia Paraguai-Paraná, foi tomada pelos dois maiores países da região.

Trata-se do *Programa de Integração e Cooperação Argentina-Brasil*, lançado oficialmente em 1986, que, segundo Mônica Hirst (1990, p. 1), constituía a experiência mais destacada de integração no âmbito latinoamericano, durante a década dos anos 1980, e foi concebido como o primeiro passo de um processo regional a ser ampliado gradualmente.

Como não poderia ser diferente, o PICAB surge como uma iniciativa vinculada ao restabelecimento de regimes democráticos na Argentina e no Brasil e tem no Acordo Tripartite um de seus principais antecedentes. Este processo de integração teve, acima de tudo, uma motivação política, na medida em que a integração argentino-brasileira tinha como um de seus principais objetivos impulsionar o comércio intrazonal, inserindo toda a região no sistema econômico internacional. (HIRST, 1990, p. 2 et seq.)

A Argentina percebia o esgotamento do modelo de crescimento para dentro, com a substituição de importações, e tentava articular-se para exportar produtos industrializados e serviços através da associação preferencial com alguns países. No Brasil, alguns setores resistiam à abertura comercial, pois temiam a concorrência, como no caso do trigo argentino, que era altamente subsidiado. (HIRST, 1990, p. 6 et seq.)

Em ambos os países, os empresários foram cautelosos. Os argentinos achavam que a aproximação bilateral aumentaria as assimetrias. Já os brasileiros temiam que as importações prejudicassem a venda dos produtos nacionais e viam nos países desenvolvidos um mercado mais atrativo para as exportações. (HIRST, 1990, p. 7 et seq.)

Os Governos argentino e brasileiro acreditavam que o sucesso do PICAB exerceria um efeito de “arrasto” nos demais países do Cone Sul, de forma que todos se integrariam e conquistariam maior espaço no comércio internacional. (Ibidem, p. 46)

Para o Uruguai, por exemplo, o sucesso do PICAB era de seu total interesse, uma vez que buscava, desde a década de 1970, um mercado cativo com a Argentina e o Brasil para sua produção agropecuária e industrial, a fim de solucionar o desequilíbrio da sua balança comercial. (Ibidem, p. 47)

Neste contexto, a Hidrovia Paraguai-Paraná teria o objetivo de dinamizar os sistemas de comunicações e transportes entre os países envolvidos, com vistas a formular um regime de integração física sub-regional. (Ibidem, p. 56)

Apesar do impacto do PICAB nos países da região ter sido quase inexistente, os avanços políticos podem ser considerados importantes. Pensando na integração física, particularmente, o Programa deixou claro que as metas de integração econômica só poderiam ser atingidas se houvesse uma vontade política de realizar as obras que permitissem a ampliação do fluxo de comércio entre os países da região platina. Entre elas, é claro, a Hidrovia Paraguai-Paraná se inclui como uma das mais importantes.

3.3. O MERCOSUL

Dando seqüência ao processo de integração econômica do Cone Sul, os Presidentes José Sarney e Raul Alfonsín assinaram, em Buenos Aires, no dia 29 de novembro de 1988, o *Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento Brasil-Argentina*, que previa a liberalização completa do comércio de bens e serviços, no prazo máximo de dez anos, bem como a agenda para formação de um Mercado Comum. (BRASIL, 2005a)

Em 06 de julho de 1990, os Presidentes Fernando Collor e Carlos Menen assinaram a *Ata de Buenos Aires*, que antecipava para o final de 1994 o prazo para a constituição de um Mercado Comum entre os dois países. E, pelo *Acordo de Cooperação Econômica nº 14*, assinado em dezembro de 1990, estabeleceu-se um cronograma para a criação de uma Zona de Livre Comércio. (Ibidem)

A incorporação de Paraguai e Uruguai ao processo de negociação levou, em 1991, à criação do MERCOSUL, pela assinatura do *Tratado de Assunção*, em 26 de março de 1991, que tinha como objetivo a constituição de um Mercado Comum, ou seja, livre circulação de bens, serviços e fatores de produção. (Ibidem)

Em 1º de maio de 1995, entrou em vigor a Tarifa Externa Comum (TEC), marcando o início de uma nova fase, qual seja: a *União Aduaneira*. Já em 1996, esta União Aduaneira assina acordo de livre comércio com o Chile e a Bolívia, que passam a ser membros associados do MERCOSUL. (Ibidem)

Para fins do nosso estudo, vale salientar que, com a entrada da Bolívia no MERCOSUL, este bloco econômico se estende a toda a Bacia do Prata, o que

acaba tendo repercussões importantes, no plano político, tal como um novo impulso ao projeto da Hidrovia Paraguai-Paraná.

A integração comercial propiciada pelo MERCOSUL permitiu a realização de acordos de cooperação em diversas áreas, como educação, justiça, cultura, transportes, energia, meio ambiente e agricultura. (BRASIL, 2005b)

Neste contexto de integração comercial, em que os países procuram aumentar seus ganhos conjuntos, no plano regional, tornando-se competitivos no sistema internacional, não faria sentido desconsiderar que o MERCOSUL, levando-se em conta a Bolívia, coincide com a própria Bacia do Prata. Afinal, não poderia haver incentivo melhor para o comércio do que um sistema fluvial quase pronto para ser plenamente aproveitado, uma vez que os rios da Bacia apresentam excepcionais condições de navegabilidade.

Como bem assinala Oliveira (1995, p. 32), “as grandes potências, isoladamente ou em blocos, em todos os tempos, utilizaram os rios como meio de transporte e importante instrumento de ativação da economia”.

No que diz respeito ao impulso que o MERCOSUL deu ao sistema hidroviário, o mesmo autor acrescenta:

A custos bem inferiores ao transporte aéreo, rodoviário ou mesmo ferroviário, o realizado por barcas, em rios e canais, com a criação do Mercado Comum do Sul passou a despertar o interesse de investidores privados, nacionais e estrangeiros. (OLIVEIRA, 1995, p. 32)

Para finalizar, tomemos as palavras do ex-Presidente argentino, Carlos Saúl Menem (1991, p. 95):

O Projeto Hidrovia [Paraguai-Paraná] se tornou o mais importante no âmbito da Bacia do Prata, sem nenhuma dúvida, já que é o primeiro que vincula diretamente os cinco países da região. Hoje, poderíamos defini-lo como “o

Projeto” por excelência, e o que dará nova vida ao projeto da Bacia do Prata, constituindo-se paralelamente na coluna vertebral da infra-estrutura física do MERCOSUL.

3.4. As características físicas da Hidrovia

O itinerário completo da Hidrovia Paraguai-Paraná tem origem em Buenos Aires (km 0). Mas, pelo Acordo de Transporte Fluvial, os pontos extremos são Nova Palmira (km 139) e Cáceres (km 3.442). Assim, apesar de reportagens e artigos a respeito da Hidrovia afirmarem que sua extensão totaliza 3.442 km, legalmente, ela tem 3.303 km. Ao longo dela situam-se algumas cidades importantes da Bacia, tais como: Assunção (km 1.630), Corumbá (km 2.762), Corrientes (km 1.208) e Rosário (km 420). (INTAL, 1991, p. 5)

A partir de estudos realizados no início da década de 1980, pôde-se identificar as características da Hidrovia, bem como diagnosticar seus problemas, a fim de apresentar um plano de ação que possibilitasse seu pleno aproveitamento.

Por suas características físicas, e por condições político-econômicas, a Hidrovia foi dividida em seis ramos principais:

Primeiro ramo: Cáceres – Barra Norte do Bracinho (160 km)

Neste trecho superior da Hidrovia, o Rio Paraguai apresenta uma largura importante de, no mínimo, 150 metros, tendo uma profundidade não muito grande,

com formação de bancos de areia e afloramentos rochosos nas margens. (INTAL, 1991, p. 5)

Segundo ramo: Barra Norte do Bracinho – Ponta do Morro (280 km)

Neste trecho, o Rio Paraguai penetra o Pantanal matogrossense, com um leito estreito e sinuoso, mas margens planas e alargadas. Há vários braços secundários, onde a navegação, às vezes, é melhor que no leito principal. Estes braços se interligam com os Rios Cuiabá e São Lourenço, formando uma grande área inundada e com drenagem precária. (Ibidem, p. 5)

Terceiro ramo: Ponta do Morro – Foz do Apa (858 km)

Ainda no Pantanal matogrossense, o Rio Paraguai penetra na região do Chaco paraguaio-boliviano. Neste trecho, sua largura chega a 180 metros. Nas épocas de cheia, quando as margens ficam inundadas, dois grandes canais secundários correm na parte elevada das águas. Bancos de areia, com pouca profundidade, aparecem, principalmente à jusante de Corumbá. (Ibidem, p. 5)

Quarto ramo: Foz do Apa – Confluência (932 km)

Em ambas as margens deste trecho, observa-se cicatrizes de antigos leitos, que são planas e inundáveis em quase toda sua extensão. O leito é geralmente largo e pouco sinuoso, com as bordas em processo de erosão, apresentando diversos bancos de areia. As curvas mais acentuadas apresentam ilhas, por conta

dos processos de evolução fluviomorfológicas. O Rio Apa, em seu extremo a montante, e os Rios Pilcomaio e Bermejo têm decisiva influência morfológica e hidrológica neste trecho, pois suas poucas declividades os submetem a interferências hidráulicas. (INTAL, 1991, p. 5)

Quinto ramo: Confluência - Rosário (820 km)

Neste trecho, o Rio Paraná apresenta características de rio de planície, com muitas ilhas, canais entrelaçados irregulares e um leito principal de 700 a 2.500 metros de largura. A declividade do rio é muito pequena e as profundidades mínimas naturais decrescem de 20 metros, na proximidade de Rosário, até menos de 5 metros, perto de Confluência. (Ibidem, p. 5)

Sexto ramo: Rosário – Buenos Aires (416 km)

Este trecho é considerado fluvio-marítimo por sua sensibilidade aos efeitos das marés. Até o km 280, o Rio Paraná apresenta as mesmas características do ramo anterior e, à jusante, os canais principais se separam na configuração própria dos grandes deltas. (Ibidem, p. 5)

* * *

A característica morfológica principal da Hidrovia é o autodragado. Do ponto de vista hidrológico, a Hidrovia apresenta alguns aspectos particulares, como a inundação do Pantanal matogrossense e da região do Chaco paraguaio-boliviano-

argentino, que regulam as descargas e aumentam o desaguamento na época de estiagem. A pouca declividade da linha de água faz com que se produzam represamentos no Rio Paraguai, por conta das cheias nos seus afluentes e no Rio Paraná. (INTAL, 1991, p. 5)

3.4.1. Os empecilhos à navegação e as propostas para solucioná-los

Com a intenção de viabilizar uma navegação segura pela Hidrovia Paraguai-Paraná, de modo que as barcaças pudessem navegar a qualquer hora do dia ou da noite, durante todos os dias do ano, o Comitê Intergovernamental da Hidrovia encomendou estudos que apontassem os principais problemas, bem como as suas soluções.

Assim, destacamos algumas obras que foram apontadas pelos especialistas como essenciais para a perfeita operacionalização desta via fluvial, que é um dos principais fatores de união entre os países platinos.

São elas: balizamento e sinalização para permitir navegação diurna e noturna, desde Confluência até o delta do Rio Paraná, bem como dragagem de alguns pontos críticos deste mesmo trecho, para permitir a navegação com, no mínimo, dez pés de calado (Argentina); melhoramento da navegabilidade do sistema Tamengo e execução do projeto de Porto Busch (Bolívia); balizamento e sinalização diurna e noturna no trecho Corumbá-Cáceres (Brasil); balizamento e sinalização diurna e noturna desde Confluência até Assunção, bem como dragagem de pontos críticos do mesmo trecho, para permitir a navegação com, no mínimo, dez pés de

calado (Paraguai); balizamento e sinalização diurna e noturna no acesso ao porto de Nova Palmira (Uruguai). (INTAL, 1991, p. 4)

Pensando mais além da Hidrovia Paraguai-Paraná, e já numa integração desta com outras hidrovias, como a Tietê-Paraná, outro problema que se apresenta como empecilho à navegação são as barragens feitas para o aproveitamento hidrelétrico dos rios, especialmente no Rio Paraná. Como colocamos na introdução deste nosso trabalho, a escolha destes dois aproveitamentos, para fins deste estudo, tem sua razão de ser justamente pelo conflito que geram. Um conflito que não é apenas físico, mas também político, pois está vinculado aos interesses prioritários de cada Estado, conforme suas características geográficas e econômicas.

Em setembro de 1993, o Presidente do Paraguai, Juan Carlos Wasmosy, defendeu, em um encontro de empresários brasileiros com autoridades paraguaias e bolivianas, a proposta de um projeto que superasse a limitação imposta por Itaipu à navegação no Rio Paraná. Para tanto, haveria três possibilidades: a construção de uma eclusa, estimada em US\$ 4 bilhões; um sistema de transbordo para contornar, por terra, a barragem; ou, ainda, a construção de um canal que a contornasse. (REINERT, 1993, p. 12)

Em reportagem da Gazeta Mercantil, de 01/08/1995, Jorge Luiz de Souza relata:

Um estudo sobre a navegabilidade integrando os países do Mercosul, apresentado ontem em Rosário, mostra que o grande gargalo vai ser a falta de eclusa na hidrelétrica de Itaipu, que, com um salto de 115 metros de altura, vai custar nada menos que US\$ 1,2 bilhão. (SOUZA, 1995, p. A6)

3.4.2. A problemática ambiental e a participação das ONGs

Se, por um lado, o projeto da Hidrovia Paraguai-Paraná enfrentava obstáculos de ordem técnica, exigindo grandes obras de engenharia para viabilizá-lo, por outro, as questões relativas ao meio ambiente suscitavam protestos de ambientalistas, preocupados com os impactos negativos do projeto.

De acordo com um estudo realizado em 1993, pelo grupo conservacionista *Wetlands for the Americas*, apoiado pelo *Woods Hole Research Institute*, a Hidrovia provocaria a contaminação dos rios por vazamentos de óleo e cargas químicas. O mesmo estudo mostrava, também, uma preocupação com a vida das espécies selvagens, com o crescimento da mineração, ao longo da via fluvial, e com a expansão do cultivo de soja, sempre uma ameaça à vegetação nativa. (BARHAM, 1993, p. 14)

A maior preocupação, no entanto, estava relacionada com a preservação do Pantanal. Esta grande área úmida, no coração da América do Sul, tem uma função de “esponja”, devido à sua capacidade de absorver as águas que descem do Rio Paraguai e seus afluentes, evitando grandes inundações à jusante, no período de cheia, como já vimos no capítulo 1 desta segunda parte.

De acordo com o estudo mencionado acima, as alterações no regime hidrológico dos rios da região, provocadas pela Hidrovia, poderiam prejudicar essa função de “esponja” que tem o Pantanal, resultando numa sobreposição do alto período de chuvas em ambos os rios Paraná e Paraguai, aumentando o risco tanto de elevações quanto de queda do nível d’água à jusante. (BARHAM, 1993, p. 14)

No mesmo sentido alertava um relatório do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), de 1994, segundo o qual:

As alterações nos rios também poderão causar um incremento na velocidade do fluxo do Rio Paraguai, aumentando as possibilidades de inundações. Outro efeito seria a eliminação do papel do Pantanal como “esponja”, o que ocasionaria um aumento do volume de lodo no delta do Rio Paraná e no estuário do Rio da Prata [...]. (Relatório do BID alerta..., 1994, p. 15)

Em face a essas ameaças ambientais, as organizações não-governamentais de defesa do meio ambiente assumiram um papel decisivo nas negociações sobre a construção da Hidrovia, dialogando com governos e empresários, a ponto de o então Vice-Presidente do Comitê Intergovernamental da Hidrovia, Jorge Sanguinetti, dizer, em 1994, que a preocupação das ONGs era compartilhada pelo referido Comitê, pois ambos tencionavam o desenvolvimento sustentável da região. (El proyecto de la Hidrovía..., 1995, p. 38)

Segundo Elías Díaz Peña, da ONG *Sobrevivencia – Amigos de la Tierra* (Paraguai):

O projeto da Hidrovia Paraguai-Paraná pretende modificar o rio e suas características naturais para adequá-lo a sistemas de navegação concebidos de antemão, quando o que se deveria fazer é adequar os sistemas de transporte às características do rio. (El proyecto de la Hidrovía..., 1995, p. 38)

Na mesma linha crítica, a ambientalista uruguaia, Silvia Ribeiro, da ONG *REDES – Amigos de la Tierra* (Uruguai), fundamenta-se em um estudo da Universidade de San Diego (EUA), intitulado “Impacto ambiental e hidrológico da Hidrovia Paraguai-Paraná sobre o Pantanal de Mato Grosso”, segundo o qual a via

fluvial causaria danos irreversíveis a esta grande área úmida. (El proyecto de la Hidrovía..., 1995, p. 38)

Após inúmeras discussões a respeito da viabilidade econômica da Hidrovia e de seus impactos ambientais, os pareceres de consultorias contratadas pelos cinco países da Bacia do Prata, em parceria com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), apontaram no sentido da viabilidade ambiental do projeto, haja vista serem os efeitos considerados de reduzida intensidade, localizados e temporários, sem comprovação das hipóteses de modificação perceptível do regime hidrológico dos rios ou do Pantanal. (BARROS, 1997, p. A-3)

3.5. As vantagens da Hidrovia para a região

Como já mencionamos na introdução deste capítulo, a Hidrovia Paraguai-Paraná é um projeto de integração do Cone Sul, com ganhos múltiplos para todos os países envolvidos. Certamente, pode-se argumentar que alguns têm maior interesse que outros, o que é natural pelo fato de os interesses nem sempre serem os mesmos.

Contudo, os objetivos de cada país, que conduzem à cooperação para viabilizar este projeto, têm caráter de complementaridade. Mais ainda, podemos dizer que o somatório dos interesses individuais conduz a um interesse comum, qual seja, a inserção da região no sistema econômico internacional, através do aumento no volume de comércio exterior.

Nesse sentido, o então Presidente da Comissão Permanente de Transportes da Bacia do Prata, Miguel Gudnitzki, assinalou, durante a Segunda Jornada Nacional da Hidrovia, realizada em Corrientes, em 1990:

[...] é indispensável pensar que o Rio da Prata será veículo de comunicação entre todo o comércio fluvial e marítimo [...], [sendo] a ponte pela qual passará toda a produção regional. (Análisis acerca..., 1990, p. 21)

Vejamos, agora, como a Hidrovia traz vantagens para cada país, aumentando a dinâmica do comércio intra-regional, numa relação, cada vez maior, de interdependência.

3.5.1. Argentina

O território argentino abrangido pela área de influência direta da Hidrovia compreende algumas das regiões mais industrializadas e de maior produção agropecuária do país. Neste mesmo território, encontram-se centros siderúrgicos e petroquímicos, bem como algumas refinarias de petróleo. (INTAL, 1991, p. 8)

Pelas características econômicas apresentadas acima, não é difícil perceber a importância estratégica que a Hidrovia tem para a economia argentina. O transporte de mercadorias feito por rodovias e ferrovias, com destino à Bolívia, ao Brasil e Paraguai, encarecendo os custos, poderá ser feito por barcaças, rio acima, a preços mais baixos.

Ainda em 1988, um estudo brasileiro sobre os efeitos da integração hidroviária advertia que, por falta de planejamento, as chatas argentinas que traziam

minério brasileiro, a partir de Corumbá, subiam o rio vazias, enquanto os produtos agrícolas argentinos exportados para o Brasil eram transportados por navios, ao longo da costa. De acordo com o mesmo estudo, a Hidrovia garantiria carga na subida das chatas e aumentaria o rendimento da frota. (BARALDI, 1988, p. 9)

Na I Reunião do Comitê Intergovernamental da Hidrovia Paraguai-Paraná, realizada em Buenos Aires, entre os dias 7 e 9 de maio de 1990, o Chanceler argentino, Domingo Cavallo, proferiu discurso em que afirmou ser este projeto “uma prioridade do governo argentino” (Las palabras del canceller..., 1990, p. 11)

3.5.2. Bolívia

No Departamento de Santa Cruz, parte do território boliviano que está na área de influência da Hidrovia, estão localizadas as jazidas de ferro de Mutún, além de ser uma área de concentração de outras riquezas naturais como petróleo e gás. (INTAL, 1991, p. 8)

O principal problema da Bolívia, no que diz respeito às relações internacionais, reside na sua mediterraneidade. Com a Guerra do Pacífico, em 1879, a Bolívia perdeu para o Chile sua saída para aquele oceano, o que criou um grande obstáculo para exportar sua produção. Não é apenas um problema econômico, mas também político, haja vista as cicatrizes que restaram daquele conflito.

Nos diversos tratados firmados pela Bolívia com os demais países platinos, ao longo do século XX, percebe-se a preocupação dos bolivianos com a questão da navegação, acima de tudo. Sempre que um projeto bi ou multinacional para

aproveitamento dos rios é pensado e/ou executado, a Bolívia faz questão de assegurar a navegabilidade dos cursos d'água. (CUSICANQUI, 1999, p. 66 et seq.)

Dessa forma, a Hidrovia representa para a Bolívia uma oportunidade histórica para o seu desenvolvimento econômico, uma vez que esta via fluvial significaria sua independência com relação aos portos de outros países. Nesse sentido, há que se ressaltar que o *Acordo de Transporte Fluvial pela Hidrovia Paraguai-Paraná* estabelece, em seu capítulo II, a liberdade de navegação das embarcações de bandeiras dos países signatários. E, em seu artigo 5º, estatui:

Artigo 5º. Sem prévio acordo dos países signatários, não se poderá estabelecer nenhum imposto, gravame, tributo ou direito sobre o transporte, as embarcações ou suas cargas, baseado unicamente no fato da navegação.

3.5.3. Brasil

O Centro-Oeste brasileiro, onde se situam os estados de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, que estão na área de influência direta da Hidrovia, tem se caracterizado pela crescente produção de soja. Ademais, esta região se destaca pela pecuária, no Pantanal Matogrossense, e pelas jazidas de ferro e manganês de Urucún. (INTAL, 1991, p. 8)

Nesse sentido, como já destacava um estudo de 1988, mencionado no item 3.5.1, “o interesse imediato do Brasil na Hidrovia é criar uma alternativa para o escoamento da safra do Centro-Oeste e de minérios, a partir de Corumbá” (BARALDI, 1988, p. 9).

Dos países platinos, o menos dependente da Hidrovia acaba sendo o Brasil, haja vista suas próprias dimensões. Para o País, a região de influência da Hidrovia é pouco significativa se compararmos toda a produção agrícola, industrial e mineral do resto do País.

Diferentemente dos outros países abrangidos pela Hidrovia, nos quais ela compreende as principais regiões econômicas, no Brasil, o grande centro industrial, responsável pela maior parte do PIB do País, está localizado no sul e sudeste, que são dotados de uma infra-estrutura portuária significativa.

Logo, a importância da Hidrovia para o Brasil tem um aspecto político muito mais relevante do que o econômico, na medida em que mostra sua disposição de estar engajado no projeto de integração do Continente, contrariamente à política de confronto com a Argentina, na década de 1970, que travancou este processo de cooperação multilateral.

3.5.4. Paraguai

O Paraguai teve um considerável crescimento econômico nas décadas de 1970 e 1980, acompanhado pela expansão da produção agrícola, especificamente soja, café e algodão. Ademais, suas ricas jazidas calcáreas se localizam nas margens do Rio Paraguai. A Hidrovia constitui a principal via de abastecimento do País, cortando-o de norte a sul, desde a foz do Rio Apa até a foz do Rio Pilcomaio, em Assunção. (INTAL, 1991, p. 8)

Assim como a Bolívia, o Paraguai também é um país mediterrâneo, apesar de não sofrer tanto os efeitos dessa condição geográfica como seu vizinho de montante. Ainda assim, é grande a importância que a Hidrovia tem para os paraguaios.

Neste sentido, reproduzimos as palavras do então Ministro das Relações Exteriores paraguaio, Alexis Frutos Vaesken, em entrevista ao jornal El País, em 1º de setembro de 1990:

Consideramos que [a Hidrovia Paraguai-Paraná] é uma das obras mais importantes e transcendentales que se tem feito no âmbito da Bacia do Prata. Beneficia aos cinco países, alivia o problema de mediterraneidade de Bolívia e Paraguai e, também, de uma parte importante do Brasil, como é o caso do Mato Grosso do Sul. Também beneficia à Argentina e ao Uruguai como portos de desembarque. (Estamos firmemente..., 1990, p. 13)

Para a Câmara de Comércio Paraguai-Boliviana, a Hidrovia é um projeto de integração fundamental no coração da América do Sul, e provocará um sensível aumento do intercâmbio comercial com a Bolívia e os países do Pacífico, permitindo que o Paraguai compre minerais bolivianos para o seu processamento e que a Bolívia adquira alimentos paraguaios. (Divergências no Paraguai, 1997, p.7)

3.5.5. Uruguai

O Uruguai, país litorâneo e localizado na foz do Rio da Prata, tem sua economia baseada na pecuária, no turismo e nos serviços. E, é justamente para este último setor que o Uruguai percebe a principal importância econômica da Hidrovia.

Conforme declarou ao jornal *Gazeta Mercantil*, em 17 de fevereiro de 1988, o então Secretário-Adjunto do Ministério dos Transportes brasileiro, Walter Luna, “o Uruguai tem interesse imediato em ampliar a utilização do Porto de Nueva Palmira” (BARALDI, 1988, p. 9).

Para confirmar estas palavras, nada melhor do que a declaração do então Ministro de Transporte e Obras Públicas do Uruguai, Jorge Sanguinetti, em entrevista ao jornal *El Dia*, em 06 de maio de 1989:

O país [Uruguai] tem um destino natural que é a venda de serviços. Essa venda de serviços passa pela utilização daquilo que é a origem do próprio país, o porto. (Un paso más..., 1989, p.13)

Como já vimos, Nova Palmira é um dos extremos da Hidrovia, sendo o limite entre o oceano e o rio.

3.6. Aspectos institucionais da Hidrovia Paraguai-Paraná

Como já vimos anteriormente, a Hidrovia Paraguai-Paraná tem seu marco institucional fundado no Tratado da Bacia do Prata. Contudo, aquele Tratado trazia apenas princípios gerais e diretrizes. Veremos, a partir de agora, como se deu a regulamentação específica da Hidrovia. Ressaltaremos os aspectos institucionais mais relevantes, essenciais para o nosso estudo.

3.6.1. O Comitê Intergovernamental Coordenador

Em diversas reuniões oficiais que se realizaram durante a década de 1980, salientou-se a importância de concretizar o projeto da Hidrovia Paraguai-Paraná. Mas, foi em 1989, na Reunião de Ministros de Transportes dos países da Bacia do Prata, realizada em Santiago do Chile, que se deu um passo importante para tirar o projeto da Hidrovia do papel e colocá-lo em prática.

Nesta reunião, os Ministros assinaram a Ata de Santiago, pela qual foi criado o Comitê Intergovernamental da Hidrovia Paraguai-Paraná e instalada sua Secretaria Pró-tempore, em Buenos Aires. Este Comitê estava encarregado dos assuntos relativos ao Programa da Hidrovia, a fim de avançar no sentido de colocar em prática as obras necessárias para a operacionalização desta. O Comitê também ficou encarregado de propor fórmulas jurídico-institucionais para resolver o seu funcionamento definitivo.

Afinal, não bastavam as obras físicas que viabilizassem a Hidrovia, mas era preciso, também, solucionar aspectos jurídicos ou normativos que pudessem ser empecilhos para a navegação fluvial. Tratava-se, enfim, de adequar o funcionamento da Hidrovia às normas de Direito Fluvial Internacional, levando-se em consideração, também, as especificidades do Direito interno de cada Estado nacional. (RAVINA, 1991, p. 21)

3.6.2. O Estatuto do Comitê Intergovernamental da Hidrovia Paraguai-Paraná

Um fato de fundamental importância para todo o desenvolvimento institucional da Hidrovia ocorreu na XIX Reunião de Chanceleres da Bacia do Prata. Trata-se da aprovação da Resolução nº 238, pela qual a Hidrovia foi incorporada ao Sistema da Bacia do Prata.

A importância desta Resolução reside no fato de que aquele Sistema, como vimos no item 2.6, está de acordo com as Regras de Helsinque (1966), da *International Law Association*. Assim, o art. 1º, Parágrafo Único, do Tratado da Bacia do Prata, destaca “a utilização racional do recurso água, especialmente através da regularização dos cursos d’água e seu aproveitamento múltiplo e eqüitativo”.

Uma das maiores preocupações com relação à navegação na Hidrovia Paraguai-Paraná residia no aproveitamento múltiplo da água, tanto no que diz respeito aos empecilhos que poderiam ser causados à navegação por conta de outros aproveitamentos, quanto às conseqüências desta para os demais usos d’água.

Em um estudo sobre os aspectos institucionais da Hidrovia, Arturo Ravina e sua equipe de consultores já mostravam esta preocupação, numa época em que se discutiam os modelos mais apropriados para o Estatuto do Comitê Intergovernamental da Hidrovia:

A interação entre a navegação e os outros usos e efeitos das águas de rios internacionais determina a inconveniência de regulamentar juridicamente a navegação separadamente dos demais usos e efeitos. Deste modo, todos os usos e efeitos devem ser normatizados conjuntamente, reconhecendo a assinalada interdependência. (RAVINA, 1991, p. 23)

E prossegue:

Entre os aspectos institucionais a considerar está, em primeiro lugar, o da concessão de prioridades entre a navegação e os demais usos de um rio internacional. Cabe recordar que as Regras de Helsinque não reconhecem prioridade a nenhum uso. Portanto, o das prioridades é um tema não sujeito a regras “a priori”, que deve ser resolvido conforme as circunstâncias particulares de tempo e espaço, por acordo entre os governos interessados. (RAVINA, 1991, p. 23)

Isto tudo nos remete, novamente, ao conceito de “interdependência hidrológica”, de Arun Elhance, que vimos no capítulo 4 da primeira parte.

Assim, em 26 de junho de 1992, é assinado, pelos cinco países platinos, o *Acordo de Transporte Fluvial pela Hidrovia Paraguai-Paraná*, cujo preâmbulo faz menção explícita ao Tratado da Bacia do Prata e à Resolução nº 238 da XIX Reunião de Chanceleres.

O artigo 1º estabelece seus objetivos:

Artigo 1º. O presente Acordo tem por objeto facilitar a navegação e o transporte comercial, fluvial longitudinal na Hidrovia Paraguai-Paraná (Porto Cáceres – Porto de Nova Palmira), doravante “a Hidrovia”, **no âmbito do Tratado da Bacia do Prata**, mediante o estabelecimento de um marco normativo comum que favoreça o desenvolvimento, a modernização e a eficiência dessas operações e que facilite e permita o acesso em condições competitivas aos mercados de ultramar. (grifo nosso)

Em seu artigo 22, o Acordo deixa claro que o Comitê Intergovernamental da Hidrovia (CIH) é seu órgão político e está vinculado ao Tratado da Bacia do Prata.

No que diz respeito, especificamente, às relações internacionais na Bacia, há uma mudança de ordem prática extremamente significativa para o avanço da cooperação.

Até a assinatura do Acordo Tripartite, em 1979, houve uma “bilateralização” das relações internacionais na Bacia, o que representava um contra-senso ao texto do Tratado, haja vista seu caráter multilateral. No que tange aos recursos hídricos, esta “bilateralização” esvaziava o Tratado, na medida em que contrariava um de seus princípios jurídicos fundamentais, qual seja: o aproveitamento conjunto da Bacia. (RAVINA, 1991, p. 27)

Com a assinatura do Acordo de Transporte Fluvial pela Hidrovia Paraguai-Paraná, resgata-se o espírito do Sistema da Bacia do Prata e passa-se a pensar na Bacia como uma unidade física, cujos recursos devem ser explorados de forma conjunta e harmônica pelos cinco países que dela compartilham. Assim, os princípios basilares deste regime internacional passam a ser a inserção econômica da região no sistema internacional e o seu desenvolvimento sustentável.

Tal é a percepção dessa mudança que o Presidente da Comissão Permanente de Transporte da Bacia do Prata, José Luis Camacho, afirmou, em discurso proferido na abertura do II Encontro Internacional de Direito da Navegação e Hidrovia, que “é a primeira vez na história da região que se alcança uma ordem jurídica comum aos cinco países da Bacia do Prata” (Analizaron el alcance..., 1992, p. 38).

Como é pressuposto que o Sr. Camacho tenha pleno conhecimento da existência do Tratado da Bacia do Prata, só podemos entender que o seu discurso aponta para os efeitos nulos deste documento, ao longo da sua primeira década de existência, e a perspectiva de lhe dar eficácia com o Acordo de Transporte Fluvial pela Hidrovia Paraguai-Paraná.

Por fim, em setembro de 1992, na XX Reunião de Chanceleres da Bacia do Prata, é aprovado o *Estatuto do Comitê Intergovernamental Coordenador*, através da Resolução nº 244. Por ele, fica definido que o referido Comitê:

[...] é o órgão do Sistema do Tratado da Bacia do Prata encarregado de coordenar, propor, promover, avaliar, definir e executar as ações identificadas pelos Estados-membros, relativas ao Programa da Hidrovia Paraguai-Paraná, bem como gerir e negociar prévia anuência das autoridades nacionais pertinentes de cada país, acordos de cooperação técnica e assinar aqueles para o desenvolvimento de um sistema eficiente de transporte fluvial, constituindo-se no foro de entendimento para assuntos relacionados a este tema.

Interessante retomar, mais uma vez, o estudo do Prof. Aaron Wolf sobre as “Bacias em Risco”. Se na década de 1970, a Bacia do Prata enquadrava-se no indicador -2 de sua escala, com a institucionalização da Hidrovia e a efetiva aplicação do Tratado de Brasília, a mesma Bacia Platina pode ser reenquadrada no indicador +6 (Tratado sobre águas internacionais).

Contudo, em nossa opinião, este grau de institucionalização ainda poderia ser maior, se houvesse a constituição de uma organização internacional em torno do Sistema da Bacia do Prata, assim como foi feito com o Tratado de Cooperação Amazônica.

CONCLUSÃO

Por ser um recurso natural compartilhado, que desconhece fronteiras políticas, e pela sua escassez, que a transforma em bem econômico, a água se insere nas relações internacionais, potencialmente, como fator, ao mesmo tempo, de conflito e cooperação.

Neste nosso estudo, pudemos distinguir dois momentos das relações internacionais na Bacia do Prata, no que tange ao aproveitamento hídrico, em que ficam latentes esses dois aspectos.

Nas décadas de 1960 e 1970, as divergências entre Brasil e Argentina pelo aproveitamento do potencial hidrelétrico do Rio Paraná representaram uma fase realista das relações na Bacia do Prata. O diferendo Itaipu-Corpus levou o Governo argentino a tentar estabelecer um quadro jurídico preciso para o aproveitamento conjunto dos recursos da Bacia, que culminou na assinatura do Tratado da Bacia do Prata, que, pela sua natureza, pode ser entendido como um regime internacional.

Contudo, a intenção dos atores de preservar suas soberanias e garantir a liberdade de executar obras de seu interesse, dentro de seus respectivos territórios, constituíam os princípios basilares do Tratado e, portanto, do regime internacional. Dessa forma, a cooperação estabelecida pelo elemento normativo do regime foi inibida pela implementação de uma política internacional, previamente negociada, cuja base era a manutenção dos interesses individuais de cada país, resultando em um baixo grau de institucionalização na Bacia. Isto explica porque a controvérsia em torno de Itaipu e Corpus se estendeu por dez anos após a entrada em vigor do Tratado da Bacia do Prata, até a assinatura do Acordo Tripartite para compatibilização das duas usinas, em 1979.

Na década de 1980, findo o impasse em torno da construção de Itaipu e iniciado o processo de redemocratização na Argentina e no Brasil, inicia-se uma fase

de cooperação entre os dois países, que se estende a todos os Estados da Bacia do Prata. Trata-se de uma fase predominantemente marcada pela interdependência complexa, com ampla participação de setores não-estatais, tais como o empresariado, o setor de serviços e as organizações não-governamentais. As ações dos cinco países se convergem, então, para um processo de integração comercial, com vistas à inserção da região no sistema econômico internacional.

No que tange ao aproveitamento dos cursos d'água internacionais, esta cooperação se materializa no projeto da Hidrovia Paraguai-Paraná, cujo caráter multilateral, envolvendo os cinco países platinos, retoma a perspectiva de um aproveitamento conjunto da Bacia.

Nesse sentido, a incorporação do projeto da Hidrovia Paraguai-Paraná ao Sistema da Bacia do Prata, em 1991, pela Resolução nº 238 da XIX Reunião de Chanceleres, e a aprovação do Estatuto do Comitê Intergovernamental da Hidrovia (CIH), pela Resolução nº 244 (XX), em 1992, resultam no resgate do Tratado da Bacia do Prata, dando-lhe um sentido prático e fortalecendo seu grau de institucionalização. Assim, os princípios basilares deste regime internacional passam a ser a inserção econômica da região no sistema internacional e o seu desenvolvimento sustentável.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACORDO DE TRANSPORTE FLUVIAL PELA HIDROVIA PARAGUAI-PARANÁ, de 23 jun. 1992. In: MERCIER, Antonio Sergio Pacheco (coord.). *A navegação fluvial pela Hidrovia Paraguai-Paraná*. Osasco: FIEO, 1997. p. 14-22.

AMAYO ZEVALLOS, Enrique. Da Amazônia ao Pacífico cruzando os Andes. *Revista de Estudos Avançados*, IEA/USP, vol. 7, nº 17, p.117-169, jan.-abr. 1993.

AMERICAN ASSOCIATION FOR THE ADVANCEMENT OF SCIENCE. *Hidrologia da Bacia do Prata e suas barragens*. 2005. 1 mapa. color. Disponível em: <http://www.aaas.org/international/edehn/edehn/platahydr3_02.jpg>. Acesso em: 15 jan. 2005.

ANA – AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS. *Bacias brasileiras do Rio da Prata: avaliações e propostas*. Brasília, DF, 2001. 102 p. Disponível em: <<http://www5.prossiga.br/recursoshidricos/pdf/relprata.pdf>>. Acesso em: 10 set. 2004.

ANÁLISIS acerca de la hidrovia mesopotámica. *Clarín*, Buenos Aires, p. 21, 6 maio 1990. Extraído de: América Latina: Noticiário de Imprensa, Porto Alegre, ano 5, nº 10, p. 41, maio 1990.

ANALIZARON el alcance y la entrada en vigor del Convenio de Transporte Fluvial de la Hidrovia Paraguay-Paraná que compromete a cinco países. *Búsqueda*, Montevideu, p. 38, 17 set. 1992. Extraído de: América Latina: Noticiário de Imprensa, Porto Alegre, CEDEP, ano 8, nº 2, p. 53, set. 1992.

ATA DE IGUAÇU, 1966. In: BETIOL, Laércio. *Itaipu: modelo avançado de cooperação internacional na Bacia do Prata*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1983. p. 288-290.

ATA DE SANTA CRUZ DE LA SIERRA, de 20 de maio de 1968. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, DF, ano 21, nº 81, Suplemento, p. 621-625, jan.-mar. 1984.

BARALDI, Roberto. Brasil propõe projeto conjunto para hidrovia Paraguai-Paraná. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, p. 9, 17 fev. 1988. Extraído de: América Latina: Noticiário de Imprensa, Porto Alegre, CEDEP, ano 3, nº 7, p. 35-36, fev. 1988.

BARHAM, John. Estudo indica que hidrovia Paraguai-Paraná ameaça seriamente o Pantanal. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, p. 14, 26 jul. 1993. Extraído de: América Latina: Noticiário de Imprensa, Porto Alegre, CEDEP, ano 8, nº 12, p. 60, jul. 1993.

BARROS, Sebastião do Rego. Controvérsia sobre a hidrovía Paraguai-Paraná. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, p. A-3, 28 abr. 1997. Extraído de: América Latina: Noticiário de Imprensa, Porto Alegre, CEDEP, ano 12, nº 8, p. 69, abr. 1997.

BETIOL, Laércio. *Itaipu: modelo avançado de cooperação internacional na Bacia do Prata*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1983. 322 p.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Texto básico sobre o MERCOSUL desde sua criação*. Brasília, DF, 2005a. Disponível em: <http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/mercosul/mercosul/texto.asp>. Acesso em: 02 mar. 2005.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *MERCOSUL – Mercado Comum do Sul*. Brasília, DF, 2005b. Disponível em: <http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/mercosul/mercosul/mercosul_02.asp>. Acesso em: 02 mar. 2005.

CALASANS, Jorge Thierry. *Le concept de «Ressource Naturelle Partagée» Application aux ressources en eau: l'exemple de l'Amérique du Sud*. Paris: Septentrion, 1996. 463 p.

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

CAUBET, Christian G. A política hidroenergética brasileira e a evolução do quadro diplomático na Bacia do Prata. In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon (org.). *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990)*. Vol. 3, São Paulo: Annablume / NUPRI-USP, 2000. p. 111-140.

CIC – COMITÉ INTERGUBERNAMENTAL COORDINADOR DE LOS PAÍSES DE LA CUENCA DEL PLATA. *La Cuenca del Plata: Información General*. Buenos Aires, 2004a. Disponível em: <http://www.cicplata.org/?id=lc_infogen#lcdp>. Acesso em: 08 abr. 2005.

_____. *Hidrografia: Rios principales de la Cuenca del Plata*. Buenos Aires, 2004b. 1 mapa. color. Disponível em: <http://www.cicplata.org/?id=lc_hidro#erdlp>. Acesso em: 08 abr. 2005.

_____. *Ecosistemas: El Pantanal*. Buenos Aires, 2004c. 1 mapa. color. Disponível em: <http://www.cicplata.org/?id=lc_ecos#ep>. Acesso em: 08 abr. 2005.

_____. *Programa Hidrovía Paraguay-Paraná: Síntesis*. Buenos Aires, 2004d. 1 mapa. color. Disponível em: <http://www.cicplata.org/?id=hpp_sintesis>. Acesso em: 02 mar. 2005.

CUSICANQUI, Jorge Escobari. *Historia Diplomática de Bolívia*. Tomo III, La Paz: Urquiza, 1999. 376 p.

DECLARAÇÃO DE BUENOS AIRES, de 27 de fevereiro de 1967. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, DF, ano 21, nº 81, Suplemento, p. 619-621, jan.-mar. 1984.

DIVERGÊNCIAS no Paraguai. *Gazeta Mercantil Latino-americana*, São Paulo, p. 7, 31 ago. 1997. Extraído de: América Latina: Noticiário de Imprensa, Porto Alegre, CEDEP, ano 13, nº 1, p. 51, ago. 1997.

EL PROYECTO de la Hidrovía Paraguay-Paraná apunta a afianzarse en la región con consenso de los cinco gobiernos y ambientalistas. *Búsqueda*, Montevideo, p. 38, 14 set. 1995. Extraído de: América Latina: Noticiário de Imprensa, Porto Alegre, CEDEP, ano 11, nº 2, p. 43, set. 1995.

ELHANCE, Arun P. *Hydropolitics in the third world: conflict and cooperation in international rivers*. Washington: United States Institute of Peace, 1999. 309 p.

ESTAMOS firmemente decididos por Hidrovía e integración. *El País*, Montevideo, p. 13, 1º set. 1990. Extraído de: América Latina: Noticiário de Imprensa, Porto Alegre, CEDEP, ano 6, nº 1, p. 47, ago. 1990.

FERRAJOLI, Luigi. *A soberania no mundo moderno*. São Paulo: Martins Fontes, 2002. 110p.

FONSECA, Getúlio Lamartine de Paula. O MERCOSUL e sua rede hidrográfica. *Informativo nº 4*. Brasília, DF, Congresso Nacional, Comissão Parlamentar Conjunta do MERCOSUL, Representação Brasileira, fev.-mar. 1997. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/mercosul/Informativo/info_4.htm#Mercosul>. Acesso em: 08 abr. 2005.

FREITAS, Adir José de. Gestão de recursos hídricos. In: SILVA, Demetrius D.; PRUSKI, Fernando F. *Gestão de Recursos Hídricos: aspectos legais, econômicos e sociais*. Brasília, Secretaria de Recursos Hídricos; Viçosa: Universidade Federal de Viçosa; Porto Alegre: Associação Brasileira de Recursos Hídricos, 2000. p. 1-120.

GALVÃO, Luís Eduardo Barros. *Soberania, natureza e segurança nacional: um estudo sobre a política externa brasileira para o meio ambiente* (Dissertação de Mestrado). Rio de Janeiro: IRI / PUC-RJ, 1996. 190 p.

GREEN CROSS INTERNATIONAL. *National Sovereignty and International Watercourses*. [Genebra], 2000. 144 p.

HIRST, Mônica. *El Programa de Integración Argentina-Brasil: concepción original y ajustes recientes*. Buenos Aires: BID-INTAL, 1990. 83 p.

HOMER-DIXON, Thomas F. *Environment, scarcity, and violence*. Princeton: Princeton University Press, 1999. 253 p.

HOMER-DIXON, Thomas F.; BLITT, Jessica. *Ecoviolence: links among environment, population, and security*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 1998. 238 p.

INTAL – INSTITUTO PARA A INTEGRAÇÃO DA AMÉRICA LATINA E DO CARIBE. Oportunidades empresariales en la Hidrovía Paraguay-Paraná. *Integración Latinoamericana*, nº 168, ano 16, p. 3-20, jun. 1991.

INTERNATIONAL LAW ASSOCIATION. *Regras de Helsinque sobre os usos das águas de rios internacionais*. Helsinque, 1966. Disponível em: <http://www.internationalwaterlaw.org/IntlDocs/Helsinki_Rules.htm>. Acesso em: 15 fev. 2004.

KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph S. *Power and Interdependence*. 2.ed., Harper Collins Publishers, 1989. 315 p.

KRASNER, Stephen D. Structural causes and regimes consequences: regimes as intervening variables. In: KRASNER, Stephen D. *International Regimes*. Ithaca: Cornell University Press, 1983. p. 1-21.

LAS PALABRAS del canciller argentino sobre la hidrovía. *El Día*, Montevideu, p. 11, 15 maio 1990. Extraído de: América Latina: Noticiário de Imprensa, Porto Alegre, CEDEP, ano 5, nº 10, p. 47, maio 1990.

LE PRESTRE, Philippe. *Ecopolítica Internacional*. São Paulo: Editora SENAC, 2000. 518 p.

MACDOWELL, Joaquim Ignácio. A política do Brasil no contexto do Tratado da Bacia do Prata. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*. nº 37, p. 9-21, set. 1973.

MENEM, Carlos Saúl. Hidrovía Paraná-Paraguay. *Integración Latinoamericana*, INTAL, nº 171-172, ano 16, p. 94-96, set.-out. 1991.

MONTENEGRO, Manuel. Política externa e cooperação amazônica: a negociação do tratado de cooperação amazônica. In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon (Org.). *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990): Prioridades, atores e políticas*. São Paulo: Annablume; NUPRI/USP, 2000. p. 355-380.

MORGENTHAU, Hans J. *A política entre as nações : a luta pelo poder e pela paz*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2003. 1152 p.

OLIVEIRA, Carlos Tavares de. Mercosul estimula sistema hidroviário. *O Globo*, Rio de Janeiro, p. 32, 24 ago. 1995. Extraído de: América Latina: Noticiário de Imprensa, Porto Alegre, CEDEP, ano 11, nº 1, p. 42, ago. 1995.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. 1948. Disponível em: <<http://www.un.org/overview/rights.html>>. Acesso em: 15 fev. 2004.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração de Estocolmo*. Estocolmo, 1972. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/arquivos/estocolmo.doc>>. Acesso em: 21 ago. 2004.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração do Rio*. Rio de Janeiro, 1992. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/?id_estrutura=18&id_conteudo=576>. Acesso em: 17 fev. 2004.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Convenção sobre a Utilização dos Cursos d'Água Internacionais para Fins Distintos da Navegação*. [Nova York], 1997. Disponível em: <<http://www.un.org>>. Acesso em: 15 fev. 2004.

OTCA – ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA. 2005. Disponível em: <<http://www.otca.org.br/br/organizacao/index.php?id=98>>. Acesso em: 06 abr. 2005.

PEIXOTO, Antonio Carlos. Il Brasile fra vocazione egemonica e dipendenza. *Política Internazionale*. nº 1, p. 63-78, jan. 1982.

PEREIRA, Osny Duarte. *Itaipu: prós e contras*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974. 367 p.

RAVINA, Arturo O. (coord.). La organización institucional de la Hidrovia Paraguay-Paraná como programa de navegación internacional. *Integración Latinoamericana*, INTAL, nº 168, ano 16, p. 21-41, jun. 1991.

REINERT, Helô. Paraguai, Bolívia e Brasil querem integração das grandes hidrovias. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, p. 12, 23 set. 1993. Extraído de: América Latina: Noticiário de Imprensa, Porto Alegre, CEDEP, ano 9, nº 2, p. 45, set. 1993.

RELATÓRIO do BID alerta sobre os impactos da construção de hidrovia. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, p. 15, 26 set. 1994. Extraído de: América Latina: Noticiário de Imprensa, Porto Alegre, CEDEP, ano 10, nº 2, p. 49, set. 1994.

ROMÁN, Mikael. *The implementation of international regimes: the case of the Amazon Cooperation Treaty*. Uppsala: Uppsala University, 1998. 312 p.

ROSA, J. Eliseo. Economics, Politics and Hydroelectric Power: The Parana River Basin. *Latin American Research Review*, vol. XVIII, nº 3, p. 77-107, 1983.

SANGUINETTI, Jorge. “Proyecto Hidrovía”: oportunidades del empresariado. *Integración Latinoamericana*, INTAL, nº 168, ano 16, p. 42-51, jun. 1991.

SCHILLING, Paulo R. *O expansionismo brasileiro: a geopolítica do General Golbery e a Diplomacia do Itamaraty*. São Paulo: Global, 1981. 288 p.

SERVIÇO DAS PUBLICAÇÕES OFICIAIS DAS COMUNIDADES EUROPÉIAS. *A ação da UE a favor de uma água limpa*. Luxemburgo, 2000.

SHIKLOMANOV, Igor A. *World water resources at the beginning of the 21st century*. International Hydrological Programme, UNESCO, 1999. Disponível em: <<http://webworld.unesco.org/water/ihp/db/shiklomanov/summary/html/summary.html>> Acesso em: 29 mar. 2005.

SOARES, Guido Fernando da Silva. *Direito Internacional do Meio Ambiente*. São Paulo: Atlas, 2001.

SOUZA, Jorge Luiz. Transporte limita integração. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, p. A6, 01 ago. 1995. Extraído de: América Latina: Noticiário de Imprensa, Porto Alegre, CEDEP, ano 11, nº 1, p. 30, ago. 1995.

TRATADO DA BACIA DO PRATA, de 23 abr. 1969. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, DF, ano 21, nº 81, Suplemento, p. 625-628, jan.-mar. 1984.

TRATADO DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA, de 3 de julho de 1978. Disponível em: <<http://www.otca.org.br/br/institucional/index.php?id=10>>. Acesso em: 08 abr. 2005.

TRATADO DE ITAIPU, de 26 abr. 1973. In: PEREIRA, Osny Duarte. *Itaipu: prós e contras*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974. p. 199-207.

UN PASO más hacia la integración. *El Día*, Montevideu, p. 13, 06 jun. 1989. Extraído de: América Latina: Noticiário de Imprensa, Porto Alegre, CEDEP, ano 4, nº 11, p. 44, jun. 1989.

UNESCO – UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION. *Glossário Internacional de Hidrologia*. 2005. Disponível em: <<http://www.cig.ensmp.fr/~hubert/glu/HINDPT.HTM>>. Acesso em: 29 abr. 2005.

UNESCO – UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION. *International Year of Freshwater: Glossary*. 2004. Disponível em: <<http://www.wateryear2003.org>>. Acesso em: 29 abr. 2005.

UNFPA – UNITED NATIONS POPULATION FUND. *A situação da população mundial 2001*. Nova York, 2001. Disponível em: <<http://www.unfpa.org/swp/2001/portuguese/Brochura.pdf>>. Acesso em: 15 fev. 2004.

UNIÃO EUROPÉIA. Parlamento e Conselho Europeus. DIRETIVA 2000/60/CE, 23 de outubro de 2000. Disponível em: <<http://environnement.gouv.fr>>. Acesso em: 15 fev. 2004 .

VILLELA, Anna Maria. O Tratado da Bacia do Prata. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, DF, ano 21, nº 81, Suplemento, p. 147-176, jan.-mar. 1984.

VILLIERS, Marq de. *Água*. Rio de Janeiro: Ediouro, 2002. 457 p.

WOLF, Aaron et al. International river basins of the world. *International Journal of Water Resources Development*, vol. 15, nº 4, 1999. p. 387-427. Disponível em: <<http://www.transboundarywaters.orst.edu/publications/>>. Acesso em: 10 nov. 2005.

WOLF, Aaron T.; YOFFE, Shira B.; GIORDANO, Mark. Internacional waters: identifying basins at risk. *Water Policy*, Vol. 5, nº 1, 2003. p. 29-60. Disponível em: <<http://www.transboundarywaters.orst.edu/publications/>>. Acesso em: 10 nov. 2005.

ANEXO

TRATADO DA BACIA DO PRATA

Os Governos das Repúblicas da Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai e Uruguai, representados na I Reunião Extraordinária de Chanceleres dos Países da Bacia do Prata, realizada em Brasília, em 22 e 23 de abril de 1969,

CONVENCIDOS da necessidade de reunir esforços para a devida consecução dos propósitos fundamentais assinalados na Declaração Conjunta de Buenos Aires, de 27 de fevereiro de 1967, e na Ata de Santa Cruz de la Sierra, de 20 de maio de 1968, e animados de um firme espírito de cooperação e solidariedade;

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;

CONSIDERANDO também que os Chanceleres aprovaram um Estatuto para o Comitê Intergovernamental Coordenador dos Países da Bacia do Prata;

DECIDIRAM subscrever o presente Tratado para assegurar a institucionalização do sistema da Bacia do Prata e, para esse fim, designaram seus Plenipotenciários, que convieram no seguinte:

ARTIGO I

As partes contratantes convêm em conjugar 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.

Parágrafo único - Para tal fim promoverão, no âmbito da Bacia, a identificação de áreas de interesse comum e a realização de estudos, programas e obras, bem como a formulação de entendimentos operativos ou instrumentos jurídicos que estimem necessários e que propendam:

- a) À facilitação e assistência em matéria de navegação.
- b) À utilização racional do recurso água, especialmente através da regularização dos cursos d'água e seu aproveitamento múltiplo e equitativo.
- c) À preservação e ao fomento da vida animal e vegetal.
- d) Ao aperfeiçoamento das interconexões rodoviárias, ferroviárias, fluviais, aéreas, elétricas e de telecomunicações.
- e) À complementação regional mediante a promoção e estabelecimento de indústrias de interesse para o desenvolvimento da Bacia.
- f) À complementação econômica de áreas limítrofes.
- g) À cooperação mútua em matéria de educação, saúde e luta contra as enfermidades.

- h) À promoção de outros projetos de interesse comum e em especial daqueles que se relacionam com o inventário, avaliação e o aproveitamento dos recursos naturais da área.
- i) Ao conhecimento integral da Bacia do Prata.

ARTIGO II

Os Ministros das Relações Exteriores dos Países da Bacia do Prata reunir-se-ão uma vez por ano, em data que será sugerida pelo Comitê Intergovernamental Coordenador, a fim de traçar diretrizes básicas da política comum para a consecução dos propósitos estabelecidos neste Tratado; apreciar e avaliar os resultados obtidos; celebrar consultas sobre a ação de seus respectivos Governos no âmbito do desenvolvimento multinacional integrado da Bacia; dirigir a ação do Comitê Intergovernamental Coordenador e, em geral, adotar as providências necessárias ao cumprimento do presente Tratado através das realizações concretas por ele requeridas.

Parágrafo 1. Os Ministros das Relações Exteriores poderão reunir-se em sessão extraordinária, mediante convocação efetuada pelo Comitê Intergovernamental Coordenador por solicitação de pelo menos três das Partes Contratantes.

Parágrafo 2. Se excepcionalmente o Ministro das Relações Exteriores de uma das Partes Contratantes não puder comparecer a uma reunião, ordinária ou extraordinária, far-se-á representar por um Delegado Especial.

Parágrafo 3. As decisões tomadas em reuniões efetuadas em conformidade com este Artigo requererão sempre o voto unânime dos cinco países.

ARTIGO III

Para os fins do presente Tratado, o Comitê Intergovernamental Coordenador é reconhecido como o órgão permanente da Bacia, encarregado de promover, coordenar e acompanhar o andamento das ações multinacionais, que tenham por objeto o desenvolvimento integrado da Bacia do Prata, e da assistência técnica e financeira que promova com o apoio dos organismos internacionais que estime convenientes, bem como de executar as decisões que adotem os Ministros das Relações Exteriores.

Parágrafo 1. O Comitê Intergovernamental Coordenador se regerá pelo Estatuto aprovado na segunda Reunião de Chanceleres dos Países da Bacia do Prata, celebrada em Santa Cruz de la Sierra, Bolívia, de 18 a 20 de maio de 1968.

Parágrafo 2. Em reunião extraordinária, para tal fim especialmente convocada, poderão os Ministros das Relações Exteriores, sempre pelo voto unânime dos cinco países, reformar o Estatuto do Comitê Intergovernamental Coordenador.

ARTIGO IV

Sem prejuízo das disposições internas de cada país, serão órgãos de cooperação e assessoramento dos Governos as Comissões ou Secretarias nacionais, constituídas de conformidade com a Declaração Conjunta de Buenos Aires. As Comissões ou Secretarias poderão estabelecer contatos bilaterais, obedecendo sempre aos critérios e normas dos países interessados e disso mantendo devidamente informado, quando for o caso, o Comitê Intergovernamental Coordenador.

ARTIGO V

A ação coletiva entre as Partes Contratantes 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 VI

O estabelecido no presente Tratado não impedirá as Partes Contratantes de concluir acordos específicos ou parciais, bilaterais ou multilaterais, destinados à consecução dos objetivos gerais de desenvolvimento da Bacia.

ARTIGO VII

O presente Tratado denominar-se-á Tratado da Bacia do Prata e terá duração ilimitada.

ARTIGO VIII

O presente Tratado será ratificado pelas Partes Contratantes e os Instrumentos de Ratificação serão depositados junto ao Governo da República Federativa do Brasil.

Parágrafo 1. O presente Tratado entrará em vigor trinta dias depois de depositados os Instrumentos de Ratificação de todas as Partes Contratantes.

Parágrafo 2. Enquanto as Partes Contratantes procedam à ratificação do presente Tratado e ao depósito dos Instrumentos de Ratificação, na ação multinacional empreendida para o desenvolvimento da Bacia do Prata, sujeitar-se-ão ao acordado na Declaração Conjunta de Buenos Aires e na Ata de Santa Cruz de la Sierra.

Parágrafo 3. A intenção de denunciar o presente Tratado será comunicada por uma Parte Contratante às demais Partes Contratantes pelo menos noventa dias antes da entrega formal do Instrumento de Denúncia ao Governo da República Federativa do Brasil. Formalizada a denúncia, os efeitos do Tratado cessarão, para a Parte Contratante denunciante, no prazo de um ano.

EM FÉ DO QUE, os Plenipotenciários abaixo-assinados, depois de haver depositado seus plenos poderes, encontrados em boa e devida forma, firmam o presente Tratado.

FEITO na cidade de Brasília, aos vinte e três dias do mês de abril do ano mil novecentos e sessenta e nove, em um só exemplar, nos idiomas português e espanhol, o qual ficará depositado nos arquivos do Ministério das Relações Exteriores do Brasil, que fornecerá cópias autênticas aos demais países signatários.