

## **A SOLUÇÃO DO CONFLITO DE ITAIPU COMO INÍCIO DA COOPERAÇÃO POLÍTICA ARGENTINO-BRASILEIRA NA DÉCADA DE 80**

Virginia Perez Ferres\*

As relações argentino-brasileiras constituem o principal eixo bilateral do equilíbrio de forças econômicas e políticas entre os países latino-americanos. Nos últimos tempos, a intensificação desse relacionamento vem adquirindo especial importância no contexto regional. Entre suas características mais relevantes está a abrangência de seus objetivos, já que reúne propósitos econômicos, políticos, militar-estratégicos e culturais. Outro traço próprio do projeto de integração regional é uma preocupação de caráter estratégico global referente à inserção no sistema internacional – não somente do Brasil e da Argentina como dos demais integrantes do Cone Sul.

Todavia, para melhor entender a evolução das relações destes dois países nos últimos anos, enfocando o projeto de integração em curso, devemos, necessariamente, analisar a década de 1970. Neste período, quando a quase totalidade da América Latina estava sob regimes de caráter militar ou ditaduras de fato, deu-se a negociação do Tratado de Itaipu entre Brasil e Paraguai. A partir daí, abria-se uma fase caracterizada por grandes rivalidades político-militares e econômico-comerciais entre os dois grandes países da região, Brasil e Argentina, que passaram a se enfrentar diplomaticamente, em face das divergências em torno do aproveitamento dos recursos hídricos da Bacia do Prata.

As disputas envolvendo a construção de Itaipu se estenderam até o final da década, mais exatamente até 1979, quando foi assinado o acordo tripartite sobre Itaipu entre Brasil, Argentina e Paraguai, dando espaço para que a confrontação hegemônica fosse substituída pela cooperação econômica e pelo entendimento político. Neste sentido, podemos afirmar que a assinatura do tratado tripartite substituiu a histórica rivalidade argentino-brasileira pela hegemonia regional encetando uma nova fase nas relações bilaterais, baseada no voluntarismo político e no desejo de concretizar um processo de integração regional. A aproximação política entre Brasil e Argentina se intensificou ainda mais durante a segunda

metade da década de 80, com o retorno de ambos os países à democracia. A partir deste período, é possível perceber o início de um processo real de cooperação jamais visto na história destes dois países, que levou à assinatura de vários acordos integracionistas.

O objetivo deste estudo é examinar as relações entre Brasil e Argentina, durante a década de 1970, no que concerne à questão da construção da Hidrelétrica de Itaipu. Como mencionamos, a solução do conflito de Itaipu era decisiva para o início de uma aproximação política entre os dois países naqueles anos. Faremos, assim, uma análise da evolução deste conflito, buscando perceber quais eram as principais divergências em torno do projeto Itaipu entre as duas chancelarias que impossibilitaram um relacionamento harmonioso durante o período e, portanto, dificultaram a possibilidade de concretizar um acordo de cooperação bilateral, essencial ao desenvolvimento econômico da região.

#### *O início dos desentendimentos sobre a construção de Itaipu*

Em junho de 1961, na reunião de Uruguiana entre Jânio Quadros e Arturo Frondizi, abordava-se, pela primeira vez, um tema que se tornaria, alguns anos depois, o pomo da discórdia entre os dois países: o aproveitamento do rio Paraná, na região das Sete Quedas, local onde posteriormente se construiria Itaipu.<sup>1</sup> No encontro de Uruguiana, Quadros afirmou que o aproveitamento energético do Rio Paraná deveria ser realizado de forma conjunta entre Brasil e Argentina. Também nessa ocasião o presidente brasileiro propôs a criação de um grupo de trabalho em que técnicos de ambos países pudessem colaborar com todas as informações necessárias para a realização de obras de interesse comum. Tais intenções, contudo, permaneceram somente no papel.

Em 1965, o governo argentino realizou uma consulta aos demais países integrantes do Cone Sul (Brasil, Bolívia, Paraguai e Uruguai) com o objetivo de organizar uma reunião para estabelecer parâmetros para o aproveitamento dos recursos da Bacia do Prata.<sup>2</sup> A idéia do governo Arturo Illia era vincular os países a um esforço com o objetivo de promover a integração física e organizar o aproveitamento dos recursos naturais da região. Para isso, foi elaborado um projeto para o aproveitamento da Bacia do Prata, com a assessoria do chanceler argentino, Guillermo Cano, um dos mais conceituados especialistas na área.<sup>3</sup> No documento, Cano afirmava que a Argentina se situava “águas abaixo” na Bacia, o que a colocava em uma situação de desvantagem em relação ao Brasil. A idéia de Cano era buscar um entendimento com o Brasil na construção de obras na região da Bacia do Prata que não ocasionasse danos à Argentina.<sup>4</sup>

Percebemos, assim, que desde o início da década de 60 o governo argentino mostrava certa preocupação em relação à questão do aproveitamento dos rios na Bacia do Prata. Daí a tentativa deste governo de regulamentar um tratado que estabelecesse critérios e normas claras para a utilização dos rios para projetos hidrelétricos que não viessem a causar prejuízos ao país. Porém, até meados de 1965, os esforços empreendidos pelo governo Illia não haviam alcançado acordos concretos nesta matéria.

Em 1966, o general Juan Carlos Onganía (1966-70) desfechou um golpe militar contra o governo de Arturo Illia, iniciando o período que se chamou de “Revolução Argentina”. A percepção deste governo sobre o tema do aproveitamento dos rios na Bacia do Prata foi modificada – não na sua essência, mas nos meios empregados para lograr os objetivos pretendidos. A idéia de Onganía era reconstruir o “Vice-Reino do Rio da Prata”,<sup>5</sup> com o objetivo de tentar recuperar, no contexto regional, o poder que a Argentina vinha perdendo desde a década de 50. Julgava-se que, se a Argentina conseguisse novamente a preponderância sobre a Bolívia e o Paraguai, conseguiria restabelecer a hegemonia na região.

Em abril de 1969, os chanceleres Nicanor Costa Mendez, da Argentina, e Magalhães Pinto, do Brasil, juntamente com os chanceleres dos países vizinhos, finalmente subscreveram, em Brasília, o Tratado da Bacia do Prata. A essência do Tratado era somar esforços com o fim de promover o desenvolvimento equilibrado e a integração física na região da Bacia do Prata. Os mecanismos utilizados seriam a realização de estudos para facilitar a navegação e utilização racional da água (através do aproveitamento equitativo dos recursos naturais da região), a complementação econômica regional, mediante a radicação de indústrias para desenvolvimento da Bacia do Prata, e a elaboração de projetos, principalmente aqueles de interesse comum.

É importante mencionar que o governo brasileiro não via este acordo com “bons olhos”, já que sua idéia era não contrair obrigações com terceiros que pudessem restringir-lhe a liberdade de construir obras dentro de suas fronteiras ou de realizar projetos bilaterais com países vizinhos. Para este governo, a obrigatoriedade de consultar<sup>6</sup> os demais integrantes da Bacia do Prata antes de realizar um projeto dentro de suas fronteiras geográficas era incompatível com os interesses nacionais de desenvolvimento econômico. No seu julgamento, o governo argentino procurava “amarrá-lo a compromissos, a fim de deter seu progresso nacional na Bacia do Prata a pretexto de beneficiar o desenvolvimento regional harmônico equilibrado”.<sup>7</sup> Mesmo assim, acabou apoiando a iniciativa, pelo fato de que o Uruguai, o Paraguai e a Bolívia já haviam aderido. Para a Argentina, ao contrário, o Tratado da Bacia do Prata era uma forma de tentar equilibrar o desenvolvimento na região. Nesse sentido, é plausível supor que o projeto da Bacia do Prata, que havia sido concebido como um instrumento de cooperação sub-regional,

*(...) fué adquiriendo a partir de su institucionalización y aún antes, una muy diferente significación para el gobierno de la Revolución Argentina, que lo consideró más que nada un instrumento para mediatizar la política de rivalidad entre la Argentina y el Brasil, en todo lo que se refiere a la utilización del potencial energético de los ríos y la construcción de obras de infraestructura.<sup>8</sup>*

A visão geopolítica que acabou orientando as diretrizes de política externa do chanceler Costa Mendez, como a de seus sucessores, foi a de favorecer somente as ligações Norte-Sul e objetar aquelas no sentido Leste-Oeste, que afetavam os interesses geopolíticos argentinos. A idéia central do Tratado da Bacia do Prata acabou sendo alterada pelo governo Onganía, que passou a utilizá-lo como um instrumento para impedir a construção de obras por parte do Brasil, tanto na área de infra-estrutura física como no campo do potencial hidrelétrico. Dessa forma, mostra-se clara a postura defensiva que a Argentina começou a adotar na região em meados da década de 60 em relação à sua política externa. O governo argentino passou a tentar obstaculizar o desenvolvimento brasileiro como forma de não perder, definitivamente, o pouco poder que ainda detinha no cenário platino. Aliás, esta era a principal explicação para a postura que a Argentina vinha assumindo ante o Brasil: até meados do século XX, aquele país havia gozado de grande prestígio político no cenário regional e internacional e de considerável poder econômico, pelo que não podia aceitar uma posição secundária na América Latina. Neste sentido, a perspectiva da construção de Itaipu, uma das maiores hidrelétricas do mundo, entre o Brasil e o Paraguai – portanto, sem a sua participação – alarmou drasticamente o governo argentino.

As pressões por parte do governo Onganía no campo do direito internacional, sobre a questão da consulta prévia, não conseguiram, contudo, conter os avanços das obras brasileiras. Enquanto o governo argentino gastava suas energias em tentar impedir a construção de Itaipu, o Brasil adiantava pragmaticamente os trabalhos. Mesmo assim, a diplomacia argentina continuou a insistir na proposta de intercâmbio de informações e consulta prévia oficial – o que, definitivamente, não significava uma proposta prática de cooperação internacional. Para o governo brasileiro, os Estados somente deveriam fornecer informações pertinentes a atividades e acontecimentos dentro de sua jurisdição ou sob seu controle quando tivessem razão para crer que a dita informação poderia ser necessária para evitar o risco de importantes efeitos adversos nas zonas localizadas fora de sua competência nacional. Fora disso, qualquer país teria o direito de construir obras sem consultar os demais.

Nos meses finais do governo Lanusse, o último presidente da fase da Revolução, o leque de opções do governo argentino no tema do aproveitamento dos rios não parecia ser amplo. O chanceler Eduardo McLoughin apenas aspirava a um empate honroso perante o Brasil. Não obstante, Lanusse não modificou as estratégias nesta questão: continuou a

apelar ao direito internacional “como única alternativa válida para reger a atividade entre indivíduos, comunidade e Estados”.<sup>9</sup> Em um de seus discursos, afirmou que “nós argentinos não aceitamos, sob condição alguma, um destino secundário”.<sup>10</sup> A posição de indignação da Argentina, entretanto, não alterou a postura brasileira, que continuou a rejeitar a obrigatoriedade da consulta prévia para a execução de obras em rios internacionais.

Após o término do governo Lanusse, as fases de governo constitucional de Héctor Cámpora, Juan Perón e Maria Estela de Perón inauguraram mudanças no tratamento do tema. De fato, foi com Perón que se promoveu uma distensão no relacionamento da Argentina com o Brasil. Ele desistiu da política antiintegracionista que os governos militares haviam defendido até então, “a guerra dos papéis”, como chamou o dilema em torno da construção de Itaipu, e tratou de ganhar tempo e recompor o prestígio da Argentina. Ele entendia “*que lo fundamental era el aprovechamiento de los rios y no las normas que debian regularlo*”.<sup>11</sup>

Com Perón novamente no governo, iniciou-se uma estratégia diplomática com o objetivo de recompor o prestígio e romper o isolamento da Argentina. Ele viajou para o Uruguai e assinou com o presidente Juan Maria Bordaberry o Tratado do Rio da Prata, superando as dificuldades com este país em relação aos limites fluviais sobre aquele curso d’água. Também viajou para o Paraguai, com o objetivo de firmar com o presidente Alfredo Stroessner “o Tratado de Yaciretá, ao mesmo tempo em que impulsionava os projetos de Corpus e Salto Grande”,<sup>12</sup> parados, até aquele momento, devido aos conflitos jurídicos dos governos anteriores. Em setembro de 1973, menos de sete meses após a posse de Perón, foi, finalmente, assinado o Tratado de Yaciretá com o Paraguai, “*sin duda un hecho muy importante en la política argentina en la cuenca, con que el presidente Perón respondía a la diplomacia anterior de discutir y no hacer*”.<sup>13</sup> Segundo a percepção de Perón,

*(...) la política trata de crear la comunidad económica latino-americana como una imposición de la historia y de la necesidad que el futuro no la plantea, para podernos organizar y defender adecuadamente. Yo he dicho muchas veces que el año 2000 nos encontrará unidos o dominados, y por eso la política internacional especialmente la de nuestro país tiende a esa unidad; unidad para la defensa comum. Y en esa unidad nada hay mas importante que la unidad de los pueblos...*<sup>14</sup>

Percebemos que, na lógica de Perón, a integração entre os países latino-americanos era essencial para a sobrevivência da região, isto é, para que os Estados da América Latina pudessem ter um relativo poder político e econômico no cenário mundial. Nesse sentido, percebemos que uma questão de grande importância para esse presidente foi a tentativa de compatibilizar a hidrelétrica de Itaipu. Por isso, desde o início de seu mandato, Perón modificou a estratégia política para a questão da Bacia do Prata, com o objetivo de

proporcionar o retorno do diálogo entre Brasil e Argentina e a perspectiva de uma solução factível para o caso de Itaipu. Mas em 1º de julho de 1974, cerca de três semanas após o término da VI Conferência dos Chanceleres da Bacia do Prata, realizada em Buenos Aires, Perón faleceu, deixando um vácuo no poder. A estratégia para obter concessões e a concórdia do Brasil e do Paraguai terminou com sua morte.

#### *Itaipu – divergências e convergências nas relações Brasil-Argentina*

Em março de 1976, Rafael Videla assumiu o governo argentino e propôs, desde o início, a retomada das relações entre Buenos Aires e Brasília, afirmando que, durante o seu governo, elas seriam consideradas prioridade. Contudo, defendeu algumas posturas em política externa contrárias a seu discurso político, como a suspensão dos projetos de Garavi, San Pedro e Roncador sobre o rio Uruguai, argumentando que favoreciam mais o Brasil do que a Argentina e que não seria possível sua realização sem antes chegar a um acordo sobre Corpus.<sup>15</sup> Também não iniciou a construção da Represa de Yaciretá-Apipé, com o Paraguai. O governo argentino acabou paralisando todos os projetos hidrelétricos potenciais com os demais participantes do Cone Sul até que se “resolvesse” a questão de Itaipu com o Brasil, o que demonstra que, no discurso, consideravam-se as relações com o Brasil prioridade, mas, na prática, as ações de política externa foram pautadas em impedir que o Brasil e o Paraguai continuassem as obras referentes ao projeto de Itaipu, iniciadas em 1973.

Em dezembro de 1976, o ministro das Relações Exteriores e Culto da Argentina, vice-almirante César Augusto Guzzetti, viajou a Brasília, com o intuito de restabelecer um diálogo bilateral que levasse ao caminho da cooperação sub-regional. A proposta elaborada pelo governo argentino tinha como fator fundamental para tentar lograr um ótimo relacionamento com o Brasil a unificação “de critérios, sobre bases estáveis e equitativas para o aproveitamento integral dos rios internacionais de curso sucessivos”,<sup>16</sup> ou seja, a proposta argentina tentava estabelecer critérios políticos e técnicos para os projetos de Itaipu e Corpus, como a possibilidade de realizar negociações em caráter tripartite, altura das cotas e número de turbinas. Nesse ensejo, o presidente Videla enviou uma carta ao presidente Geisel exprimindo o propósito de estreitar relações com o Brasil e de resolver as questões pendentes. Em 9 de março de 1977, inspirada na convicção “*de que el estrechamiento de vínculos entre Argentina y Brasil producirán beneficios extraordinários, no solo para nuestros pueblos sino para el Continente todo*”,<sup>17</sup> a chancelaria argentina enviou ao governo brasileiro uma nova proposta. O documento sugeria o envio de uma missão especial de alto nível a Brasília para estudar a constituição de uma comissão tripartite, integrada por Argentina, Brasil e Paraguai, com a finalidade de compatibilizar os projetos de Itaipu e Corpus.

Em abril de 1977, o ministro Azeredo da Silveira escreveu um relatório para Geisel no qual abordava a situação com a Argentina na questão de Itaipu e mencionava a nota enviada um mês antes (9 de março de 1977) pelo chanceler Guzzetti. Nesse relatório, Azeredo da Silveira afirmava que a própria idéia de compatibilização dos projetos de Itaipu e Corpus, defendida pela chancelaria argentina, colidia frontalmente com a doutrina do governo brasileiro e com o espírito e a letra da Declaração de Assunção sobre o aproveitamento dos rios internacionais, e que a proposta agora apresentada pelo ministro Guzzetti não condizia com o espírito das conversações que tiveram lugar na VIII Reunião de Chanceleres dos Países da Bacia do Prata.<sup>18</sup> Na opinião do ministro, o chanceler argentino cometia um equívoco fundamental quando, em vez de propor novas soluções práticas, insistia nos mesmos argumentos do passado, que não haviam gerado nenhum avanço nas relações bilaterais. A posição de Azeredo da Silveira sobre o assunto era bem clara:

a) o tratado de Itaipu foi celebrado de acordo com os preceitos da Declaração de Assunção sobre aproveitamento de rios internacionais. Esta condiciona, pois, o projeto, as obras e a operação da Usina; b) tratando-se de rio internacional contínuo, os dois ribeirinhos (Brasil e Paraguai) entraram em entendimento prévio e decidiram, através de tratado, executar o aproveitamento conjunto; c) o rio contínuo em apreço (Paraná) é, ao mesmo tempo, sucessivo, a montante, em relação ao Brasil, e, a jusante, em relação ao Paraguai e à Argentina e, após, à Argentina. Nessas condições, seu aproveitamento, em qualquer de seus trechos, não poderá causar prejuízos sensíveis a outros Estados da Bacia. Este princípio fundamental, que se aplica tanto à fase de construção da barragem quanto à de sua futura operação, é a única limitação a que a Usina está sujeita.<sup>19</sup>

O ministro também afirmava no relatório que, de acordo com a Declaração de Assunção, Itaipu era um aproveitamento binacional exclusivamente brasileiro-paraguaio, enquanto Corpus era um projeto binacional exclusivamente paraguaio-argentino,<sup>20</sup> de forma que o Brasil nada tinha que ver com Corpus e a Argentina nada tinha que ver com Itaipu.<sup>21</sup> A posição do ministro ante o tema do aproveitamento do rio Paraná era perfeitamente clara: desde que não houvesse prejuízo sensível a um ou a outro Estado, nenhum país teria direito de intervir na construção de obras dentro de sua jurisdição. A mesma opinião era defendida por Geisel. Nas palavras do presidente, a

Argentina era contra Itaipu porque o empreendimento consolidava nossas relações com o Paraguai. Além disso, Itaipu fica na área da fronteira argentina. Tinham a concepção de que iríamos ter ali um grande centro de desenvolvimento, o que poderia ser muito inconveniente para eles. (...) Acredito que era uma ação negativa, do contra. Eles tinham, naturalmente, restrições ao desenvolvimento do Brasil.<sup>22</sup>

É importante observar que, na percepção de Geisel, a construção de Itaipu não causava nenhum tipo de prejuízo à Argentina. Para o presidente, a oposição da Argentina em relação ao projeto de Itaipu era apenas uma tentativa de obstruir o desenvolvimento do país. Não havia, no seu julgamento, outra explicação para as travas que o governo argentino tentava impor a este projeto. Por isso, a posição da diplomacia brasileira se tornava, muitas vezes, quase irredutível em alguns pontos, o que dificultava um acordo bilateral.

Não obstante, o governo argentino sabia bem da dificuldade de pactuar um acordo com o Brasil. Assim, para chefiar as negociações entre os dois países foi nomeado por Videla, junto ao governo brasileiro, o embaixador Oscar Camilión.<sup>23</sup> Sua missão era tentar reverter a difícil situação da Argentina e lograr um acordo com o Brasil na questão de Itaipu. A estratégia do embaixador foi lançar uma campanha na imprensa brasileira com a finalidade de mostrar à sociedade que era possível alcançar um entendimento com a Argentina. A idéia era tornar Itaipu um tema passível de negociação e convencer o Itamarati de que o aproveitamento do rio Paraná era um assunto a ser necessariamente negociado entre as três partes, pois este seria o melhor caminho para a superação dos constrangimentos gerados pelas divergências. Em outras palavras, Camilión passou a utilizar os meios de comunicação como forma de pressionar o governo brasileiro a negociar com a Argentina.

A estratégia do embaixador argentino acabou, porém, gerando sérios impasses entre as duas chancelarias. Para Azeredo da Silveira, era insólito, para não dizer inaceitável, que assuntos entre dois Estados fossem negociados em público. Para ele, a atividade diplomática deveria ser conduzida necessariamente de forma reservada. Todavia, o jeito discreto do ministro brasileiro se chocava com o estilo persuasivo, acessível e eloquente do embaixador Oscar Camilión.<sup>24</sup> Outro artifício usado por este foi tentar “culpar” Azeredo da Silveira pela falta de vontade política em concretizar um acordo entre Brasil e Argentina. Por exemplo, o jornal argentino *La Opinión* afirmava que a posição do Itamarati sobre as relações com Buenos Aires refletia a luta entre o grupo dos “duros” e o dos que defendiam negociações com a Argentina. Em 1977, o jornal divulgou uma reportagem mencionando que

(...) provavelmente as flutuações experimentadas no manejo do poder interno brasileiro por ambos os setores possam explicar em parte a linha zigzagueante e contraditória da diplomacia brasileira, na qual prevalece a natural predisposição de Azeredo da Silveira de agredir a Argentina.<sup>25</sup>

Percebemos, assim, que, durante a segunda metade de década de 70, as relações entre Brasil e Argentina caminharam para o conflito e a rivalidade. A diplomacia argentina culpava a arrogância de Silveira pela falta de avanços nas negociações. Por outro lado, a

chancelaria brasileira acusava o governo argentino de tentar obstruir o desenvolvimento de Itaipu, trazendo à baila temas já pactuados em tratados anteriores. Neste sentido, é possível observar que, durante o governo Geisel, a repulsa de Azeredo da Silveira (não somente em relação à postura do embaixador argentino como em relação à pessoa de Camilión) influenciou de forma negativa a possibilidade de efetivar um acordo bilateral.

Além disso, também devemos observar algumas questões importantes para tentar entender a postura do governo argentino. Em primeiro lugar, Camilión sabia que Azeredo da Silveira não gostava dele e que o governo brasileiro não atenderia às demandas argentinas. Em segundo lugar, o embaixador estava ciente da posição brasileira de que Itaipu era um empreendimento exclusivamente entre Brasil e Paraguai e, portanto, a Argentina nada tinha que ver com ele. Finalmente, Camilión conhecia bem o conteúdo da Declaração de Assunção, assinado em 1971 pelos cinco chanceleres dos países membros da região da Bacia do Prata e que garantia a liberdade de navegação nos rios internacionais e a responsabilidade internacional do Estado pela qualidade das águas na Bacia, isto é, cada Estado poderia aproveitar as águas do rio Paraná em razão de suas necessidades, sempre que não causasse prejuízos sensíveis a outro Estado da Bacia.

Assim, partindo do pressuposto de que, técnica e juridicamente, a Argentina havia perdido todas as negociações com o Brasil, a única opção encontrada por Camilión foi pressionar o governo brasileiro através dos meios de comunicação, utilizando-se do argumento de que a não concretização de um acordo com o Brasil na questão de Itaipu se dava somente devido à falta de vontade política do governo brasileiro. Para o governo argentino, era clara e urgente a necessidade de concretizar um acordo “razoável” com o Brasil, após tantos anos de exposição na imprensa nacional. Um acordo tripartite seria visto em Buenos Aires como uma derrota brasileira e uma vitória argentina.

Nos dias 12 e 13 de setembro de 1978, foi realizada em Assunção uma reunião tripartite. Neste encontro, tentou-se novamente chegar a um consenso sobre as questões técnicas que causavam divergências, como a altura da cota de reagente em Corpus e o número de turbinas a ser instaladas em Itaipu.<sup>26</sup> Em 24 de outubro do mesmo ano, o chanceler argentino comunicava ao ministro Azeredo da Silveira que aceitava a cota de 105 metros, mas insistia em 18 turbinas em funcionamento, exigência que acabou sendo aceita pelo governo brasileiro. Nunca um acordo havia estado tão próximo. Todavia, no dia 30 de outubro de 1978,

*(...) los Cancileres de Brasil y Paraguay subscribieron las notas reversales que disponian la posibilidad de 20 turbinas para Itaipu. Este hecho obligó a la Argentina a replantear la negociación enviando un memorando a los gobiernos de Brasil y Paraguay en el que expre-*

*saba que la cuestión era eminentemente política. Asunción y Brasilia contestaron proponiendo reiniciación de las negociaciones sobre las bases de 18 turbinas “en operación” (lo que técnicamente significaba la instalación de 20) y 105 metros para la cota de Corpus.<sup>27</sup>*

Na X Reunião de Chanceleres da Bacia do Prata, realizada em Punta del Este (Uruguai) em dezembro de 1978, as negociações tripartites estavam praticamente interrompidas; no início de janeiro de 1979, a chancelaria brasileira encerrava as negociações com a Argentina, deixando para o próximo governo a responsabilidade de pactuar um acordo com este país na questão de Itaipu. Dias depois, o general Figueiredo assumia a presidência do país, e com ele mudava-se o tom das relações com a Argentina. Assim, em outubro de 1979, finalmente, foi assinado um acordo tripartite com o formato desejado por Buenos Aires e o conteúdo propugnado por Brasília, o que demonstra que a dificuldade de alcançar um acordo durante o governo Geisel se deveu a questões eminentemente políticas.

É relevante perceber que a mudança nas diretrizes de política externa brasileira com relação à Argentina, a partir do governo Figueiredo, esteve baseada numa estratégia de integração regional selada com a assinatura do Tratado de Assunção, no início dos anos 90. Para o governo brasileiro, a integração regional passou a ser a saída mais viável para vencer os desafios impostos pelo sistema internacional e a opção mais concreta de desenvolvimento econômico para os países latino-americanos. Assim, na sua percepção, ao estreitar laços com o vizinho austral no decorrer dos anos 80, a política externa brasileira não somente aumentava a possibilidade de diversificar os vínculos econômico-comerciais com o resto do mundo como aumentava o peso político da América Latina nas negociações com os países desenvolvidos. Não obstante, é importante observar que a estratégia de globalização dos vínculos comerciais foi iniciada por Geisel. A grande mudança do governo Figueiredo foi perceber que não seria possível concretizar uma estratégia de integração regional sem a Argentina.

Durante os anos 80, é possível evidenciar a assinatura de vários protocolos procurando incrementar o intercâmbio comercial e a cooperação econômica, tecnológica e militar. O objetivo de constituir um mercado comum entre Brasil e Argentina (posteriormente, com a participação do Uruguai e Paraguai), no início dos anos 90, demonstrou-se de difícil realização pela complexidade dos obstáculos envolvidos, pelas condições desiguais dos países participantes e pelo curto prazo estabelecido, mas também se evidenciou como a única possibilidade de os países da região superarem a crise econômica e se inserirem no mercado mundial. Assim, podemos afirmar que o Mercosul é o resultado de uma efetiva reestruturação, de natureza estratégica, do relacionamento Brasil-Argentina. Exprime uma visão de regionalismo aberto e trabalha o objetivo de compatibilizar as políticas internas e externas dos países membros para alcançar um mercado comum. É um marco, de referên-

cia democrática, dos países que o integram e simboliza uma perspectiva real de desenvolvimento regional. É verdade que surgiram dificuldades e discrepâncias entre os países membros, ligadas a problemas de harmonização das políticas macroeconômicas que, muitas vezes, atrasaram ou mesmo paralisaram o processo de integração. Mas também é verdade que divergências surgiriam, pois são inevitáveis a qualquer processo de integração.

O Mercosul dos anos 90 tem a natureza de um imperativo comum para Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai e representa uma possibilidade efetiva de integração e de desenvolvimento regional. Significa não só uma estratégia defensiva favorável aos países sul-americanos para enfrentar a nova ordem mundial, mas também exprime uma nova presença da região latino-americana no mundo pós-guerra fria – fundamental para negociações entre a Alca e a União Européia. Por todas estas razões, percebemos que o Mercosul, mesmo distante de haver alcançado os objetivos propostos nos protocolos originais e enfrentando sérios problemas de compatibilização das agendas internas e externas dos países membros, continua sendo a opção mais viável para os países da região, para não dizer a única perspectiva de inserção no mercado mundial e de desenvolvimento regional.

*Recebido em outubro/2004; aprovado em novembro/2004*

#### *Notas*

\* Professora da IESB-Preve. Defendeu, em 2004, a dissertação de mestrado intitulada *Rivalidade, tensão, integração. Análise da política externa argentino-brasileira no contexto da Bacia do Prata (1974-1979)*. Orientada pelo professor doutor Maurício Broinizi Pereira, do Programa de Estudos Pós-Graduados em História da PUC-SP.

<sup>1</sup> Historicamente, a região da Bacia do Prata, como citamos anteriormente, tem sido um espaço de confrontação e harmonia entre os países da região. Não obstante, para este trabalho, consideramos a década de 60 o ponto de partida para a análise do conflito em relação à questão de Itaipu.

<sup>2</sup> FROTA, Luciana Silveira de Aragão. *Brasil-Argentina: divergências e convergências*. Brasília, Centro Gráfico do Senado Federal, 1991, p. 133.

<sup>3</sup> Id., *ibid.*, p. 19.

<sup>4</sup> Id., *ibid.*

<sup>5</sup> BANDEIRA, Moniz. *Estado nacional e política internacional na América Latina: o continente nas relações Argentina-Brasil (1930-1992)*. 2 ed., São Paulo, Ensaio, 1995, p. 240.

<sup>6</sup> Uma das propostas defendidas pelo governo Onganía foi a de estabelecer um mecanismo da consulta prévia entre os países integrantes da Bacia do Prata. A idéia que se defendia era a de que os Estados ribeirinhos que pudessem vir a construir uma obra deveriam consultar previamente os outros Estados.

<sup>7</sup> BANDEIRA, *op. cit.*, p. 239.

<sup>8</sup> LANÚS, Juan Achibaldo. *De Chapultepec al Beagle: política exterior Argentina, 1945-1980*. Buenos Aires, Emecé, 1982, p. 20.

<sup>9</sup> Discurso do general Lanusse no Palácio do Itamaraty. *O Estado de S. Paulo*, 14 mar. 1972.

<sup>10</sup> Id., *ibid.*.

<sup>11</sup> LANÚS, op. cit., p. 27.

<sup>12</sup> BANDEIRA, op. cit., p. 250.

<sup>13</sup> LANÚS, op. cit., p. 28.

<sup>14</sup> MINISTERIO DE LAS RELACIONES EXTERIORES DE ARGENTINA. Discurso de Juan Domingo Perón 1973-1974: Todos sus discursos, mensajes y conferencias v. I, p. 209.

<sup>15</sup> LANÚS, op. cit., p. 311. A determinação de um valor para a cota de Corpus foi uma das principais divergências entre Brasil e Argentina durante o processo de negociação bilateral. Na Reunião dos Chanceleres da Bacia do Prata, realizada em 1974, o chanceler Alberto Vignes havia indicado uma comissão interministerial com representação das três Forças Armadas com o objetivo de analisar e estabelecer uma cota conciliável para Corpus. A conclusão a que o governo argentino havia chegado era: a cota mínima deveria ser de 115 metros, o que imediatamente foi negado pelo governo brasileiro, cuja proposta havia sido de 112,5 metros.

<sup>16</sup> CPDOC. Ministério das Relações Exteriores – Informação para o senhor presidente – Índice: Itaipu e Corpus – Proposta argentina. AAS/MRE – 1977, p. 2. As divergências entre Argentina e Brasil, neste momento, concentram-se exatamente no estabelecimento de critérios políticos e técnicos para os projetos de Itaipu e Corpus, como a possibilidade de negociações em caráter tripartite, altura das cotas e número de turbinas.

<sup>17</sup> CPDOC. Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. Documento para o ministro de Relações Exteriores de la República Federativa de Brasil, embaixador D. Antonio Azeredo da Silveira. Buenos Aires, 9 de março de 1977.

<sup>18</sup> Na VIII Reunião de Chanceleres dos países da Bacia do Prata, realizada em Brasília em dezembro de 1976, foram levantados pelo ministro das Relações Exteriores e Culto da Argentina os seguintes assuntos como passíveis de negociação e entendimento com o Brasil: comércio; pontes sobre o rio Iguaçu; transportes marítimos (fretes); cooperação técnica, inclusive no campo nuclear; aproveitamento hidrelétrico do rio Uruguai; pesca; trigo; aproveitamento hidrelétrico do rio Paraná.

<sup>19</sup> CPDOC. Ministério das Relações Exteriores, op. cit., p. 7.

<sup>20</sup> Id., *ibid.*, p. 8.

<sup>21</sup> Id., *ibid.*

<sup>22</sup> CASTRO, Antonio Pinheiro e D'ARAÚJO, Maria Celina Soares (orgs.). *Ernesto Geisel*. Rio de Janeiro, Ed. FGV, 1997, p. 346.

<sup>23</sup> Oscar Camilión nasceu em Buenos Aires, em 1930. Foi professor da Faculdade de Direito de Buenos Aires. Em 1955, iniciou sua carreira política: foi subsecretário de Relações Exteriores e ministro da Embaixada argentina durante o governo Arturo Frondizi. Trabalhou como chefe de redação no jornal *El Clarín*. Foi embaixador argentino junto ao governo do Brasil durante o governo Videla (1976-80), ministro das Relações Exteriores no governo Viola (1981-82) e ocupou o cargo de ministro de Defesa durante o governo Menem.

<sup>24</sup> CPDOC. Informações para o senhor presidente da República - 14/05/1976/ AAS/MRE.

<sup>25</sup> CPDOC. Minuta de Telegrama. Relações Brasil-Argentina. Noticiário de imprensa nº 924, expedido em 1/8/77.

<sup>26</sup> Neste momento, a Argentina demandava a cota de Corpus de 110 metros e 18 turbinas em operação. O Brasil propunha a cota máxima de 105 metros, mas requeria que fosse 20 o número de turbinas para Itaipu.

<sup>27</sup> LANÚS, op. cit., p. 32.