

O PARAGUAI E SUA POLÍTICA EXTERNA: OS INTERESSES DO PAÍS EM MEIO ÀS DIVERGÊNCIAS ENTRE BRASIL E ARGENTINA SOBRE O APROVEITAMENTO HIDRO ENERGÉTICO DO RIO PARANÁ NOS ANOS 1960 E 1970

**PARAGUAY AND ITS FOREIGN POLICY: THE INTERESTS
OF THE COUNTRY AMID DIVERGENCES BETWEEN
BRAZIL AND ARGENTINA ON THE HYDROELECTRIC USE
OF THE PARANÁ RIVER IN THE 1960S AND 1970S**

Luiz Eduardo Pinto Barros¹

Endereço Profissional: Praça Tiradentes, 416 - Centro, Inconfidentes –
MG. CEP - 37576-000.

Resumo: O presente artigo analisa a política externa do Paraguai na defesa de seus interesses nas décadas de 1960 e 1970 quando o aproveitamento hídrico do Rio Paraná foi objeto de polêmica nas relações entre o Brasil e Argentina, sendo parceiro de ambos em projetos hidro energéticos. Por meio de referências bibliográficas e documentos diplomáticos, conclui-se que o país guarani teve uma atuação mais próxima do Brasil por questões estratégicas, não significando sua submissão em relação ao Estado brasileiro.

Palavras-chave: Energia; Diplomacia; Bacia do Prata

Abstract: This article analyzes Paraguay's foreign policy in the defense of its interests in the 1960s and 1970s when the Paraná River and its hydroenergetic use was the subject of controversy in the relations between Brazil and Argentina, being a partner of both in hydropower projects. Researching bibliographic references and diplomatic documents, it can be concluded that Paraguay had a closer action to Brazil due to strategic issues, not meaning its submission in relation to the Brazilian State.

Keywords: Energy; Diplomacy; Plata Basin

1 Graduação em Licenciatura em História da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD). Mestrado em História na Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD). Doutorado em História na Universidade Estadual Paulista (UNESP) campus Franca. Atualmente é docente no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sul de Minas Gerais (campus Inconfidentes).

Introdução

Este artigo é o resultado de anos de estudos sobre a dinâmica da Bacia do Prata envolvendo Brasil, Argentina e Paraguai. E nos próximos parágrafos será direcionado maior atenção a este último. Afinal, a condição de país mediterrâneo, sem acesso ao oceano, geograficamente deixou o Paraguai em situação de dependência em relação aos seus dois maiores vizinhos. No entanto, as disputas políticas entre Brasil e Argentina e as divergências de ambos a respeito do aproveitamento hidro energético do Rio Paraná nas décadas de 1960 e 1970 permitiram que o Paraguai tivesse um papel na balança geopolítica, por ser sócio dos dois vizinhos e empreendimentos de aproveitamento energético. E neste cenário, devidos às circunstâncias políticas e econômicas, o Estado paraguaio direcionou seus interesses a favor do Brasil, não significando uma situação de vassalagem. O objetivo é analisar a política externa paraguaia na defesa de seus interesses numa conjuntura de grande crise diplomática envolvendo as duas maiores potências da América do Sul.

Neste sentido, nos parágrafos seguintes são apresentados: os antecedentes das relações do Paraguai com seus dois maiores vizinhos desde os anos de 1930 até a década de 1960; as divergências com o Brasil a respeito da soberania de Sete Quedas que resultariam na assinatura da Ata das Cataratas e no processo de negociação para assinatura do Tratado de Itaipu, ao mesmo tempo em que fazia negociações com a Argentina para construção da hidrelétrica de Yacyretá; o contexto das relações entre Brasil e Argentina nas décadas de 1960 e 1970; e o posicionamento do Paraguai em meio às negociações envolvendo seus dois vizinhos até o Acordo Tripartite em outubro de 1979.

As relações do Paraguai com seus vizinhos Brasil e Argentina entre as décadas de 1930 e 1960

As relações entre o Brasil e o Paraguai, desde o término da Guerra da Tríplice Aliança em 1870, tiveram um considerável afastamento durante décadas. Nos anos de 1930, quando Getúlio Vargas estava no poder, a política externa brasileira aos poucos começou a direcionar esforços de aproximação com os países sul-americanos, principalmente quando o quadro político do país apresentou considerável estabilidade a partir de 1935. Durante a Guerra do Chaco (1932-1935) entre o Paraguai e a Bolívia, o governo paraguaio, presidido por Eusébio Ayala, interceptou aviões comprados no Chile pelos paulistas durante a Revolução Constitucionalista de 1932, esperando receber apoio militar de Vargas. Porém, até meados de 1935 o Brasil manteve a neutralidade. Mas quando passou agir veemente nas negociações de paz propôs as diplomacias dos dois países mediterrâneos melhores condições para o acesso ao Oceano

Atlântico em portos brasileiros². No caso do Paraguai isto era de grande relevância por conta de sua dependência em relação ao porto de Buenos Aires. Apesar da conturbação política ocorrida em solo paraguaio a partir de 1936 (que será abordada mais adiante), o processo de aproximação entre Brasil e Paraguai ganharia impulso deste então.

Em 1941, Getúlio Vargas fez uma visita a Assunção. Segundo Menezes, foi a primeira vez que um chefe de Estado brasileiro visitou o Paraguai. Este menciona que “esse primeiro momento foi marcado pelas conversações sobre a possibilidade de assinatura de um acordo para a construção de uma ferrovia ligando os dois países”³.

Naquele período, em que ocorria a Segunda Grande Guerra Mundial, o cenário internacional estava passando por uma intensa instabilidade geopolítica. Segundo Corsi, “como a luta por mercados e fontes de matéria-prima parecia ser o foco dos conflitos, o governo Vargas procurou centrar, em grande parte, a política externa nas questões econômicas”⁴. Neste sentido, o Brasil tentou ampliar seu potencial de mercado no cenário internacional, sobretudo na América Latina. E em se tratando de Bacia do Prata, o país não mediu esforços. O Paraguai foi um dos vizinhos sul-americanos dos quais o Brasil buscou aproximar-se de forma cada vez mais efetiva durante a década de 1940. Segundo Moraes, desde 1904, o país guarani vivia sob forte influência da Argentina, a começar pela dependência do porto de Buenos Aires, como já mencionado nos parágrafos anteriores. A mesma autora aponta que o Brasil tentava ser o aliado preferencial dos Estados Unidos, que viviam em atritos diplomáticos com a Argentina⁵. Enquanto o Partido *Febrerista* e o Partido Liberal estiveram no poder, estes faziam a política externa paraguaia ser mais próxima do Estado argentino.

Naquele início da década de 1940, o então ministro da Guerra e da Marinha do Paraguai, General Higinio Morínigo, assumiu o poder no país depois da morte do presidente Estigarribia. Uma “de suas principais características políticas era a defesa do nacionalismo, que se caracterizava pela tendência autoritária e defesa da necessidade de formação da nacionalidade paraguaia, por ele denominada *paraguaydad*”. Durante o governo de Morínigo (1940-1948) houve uma considerável aproximação com o Brasil, tendo ocorrida a instalação em solo paraguaio de uma Missão Militar Brasileira, denominada “Missão Militar de Ensino”. A função desta era oferecer bolsas de estudo para oficiais paraguaios nas escolas militares do Brasil, além de oferecer cursos de educação física, equitação e cavalaria ministrados por brasileiros⁶.

Em abril de 1943, Getúlio Vargas assinou um documento que foi entregue ao governo paraguaio declarando inexistente a dívida do país guarani para com o Brasil a

2 DORATIOTO, Francisco. O Brasil no Rio da Prata (1822-1994), 2 ed. Brasília: FUNAG, 2014.

3 MENEZES, Alfredo de Mota. A herança de Stroessner: Brasil-Paraguai 1955-1980. Campinas: Papyrus, 1987, p. 43.

4 CORSI, Francisco Luiz. Estado Novo: política e projeto nacional. São Paulo: EDUNESP, 2000, p.53.

5 MORAES, Ceres. A consolidação da ditadura de Stroessner (1954-1963). Dissertação (Mestrado em História). Porto Alegre: PUCRS, 1996.

6 MORAES, Ceres. As políticas externas do Brasil e da Argentina: o Paraguai em jogo (1939-1954). Tese (Doutorado em História). Porto Alegre: PUCRS, 2003, p. 42.

respeito da Guerra da Tríplice Aliança. Algo que pode ser considerado de grande valor simbólico na histórica relação Brasil-Paraguai e que ainda teria um convite feito por Vargas ao presidente Morínigo para visitar o Rio de Janeiro. Em 1944, o governo brasileiro enviou a Assunção uma delegação de técnicos do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) para colaborar na implantação da reforma do Serviço Público paraguaio. Neste mesmo ano, foram iniciados os trabalhos para conectar os dois países através do prolongamento da rodovia Ponta Grossa – Foz do Iguaçu, no estado do Paraná, financiada pelo Brasil⁷.

E enquanto as relações entre o Brasil e o Paraguai cada vez mais se tornavam próximas, o governo de Higinio Morinigo, que era apoiado pelos colorados desde 1940, vivenciou uma guerra civil contra os partidos de oposição, Liberal e Febrerista, em 1947. A oposição sofreu uma intensa derrota e muitos de seus filiados deixaram o país, fugindo para a Argentina. O “lado vitorioso, com paixão e vingança, iniciou um ‘terror Colorado’ que oprimia qualquer um que pertencesse à oposição. Provavelmente, um terço da população, entre duzentas e quatrocentas mil pessoas, abandonou o país”⁸.

E foi justamente no período em que o Partido Colorado esteve no poder que a aproximação político-econômica entre o Brasil e o Paraguai foi intensificada. Enquanto Morínigo esteve na presidência, com apoio dos colorados, a política externa paraguaia passou a ser pendular entre Brasil e Argentina. E segundo Amaral e Silva, esta política tinha dois objetivos condizentes aos interesses paraguaios na área internacional: “expandir o papel do Paraguai no mundo, e particularmente no hemisfério; e melhorar o bem-estar da sociedade por meio da assinatura de tratados com outros países do continente que, ao conceder vantagens ao país, reduzisse as desvantagens da mediterraneidade”⁹.

Seis anos depois da saída de Morínigo, com seus sucessores mantendo esta política pendular, o personagem que entrou em cena e intensificou a estratégia paraguaia de angariar benefícios entre Brasil e Argentina foi Alfredo Stroessner. Este participou de diversos movimentos no Paraguai, que resultaram em golpes de Estado contra presidentes colorados como Federico Chaves, um dos principais líderes do partido. Por ter tido uma considerável carreira militar de sucesso, conquistando diversas patentes, Stroessner havia conseguido prestígio político no Exército paraguaio no decorrer da década de 1930, quando os febreristas ainda estavam no poder. Como consequência de sua trajetória militar e política no partido Colorado, ele uniu forças dentro do partido para derrubar o governo de Chaves e planejou o golpe para que fosse feito entre os primeiros dez dias do mês de maio de 1954, quando era esperada uma visita de um representante do governo argentino de Perón. Após o golpe de Estado,

7 Ibid.

8 MENEZES, Alfredo de Mota. A herança de Stroessner: Brasil-Paraguai 1955-1980. Campinas: Papirus, 1987, p. 45.

9 AMARAL E SILVA, Ronaldo Alexandre. Brasil-Paraguai: marcos da política pragmática na reaproximação bilateral, 1954-1973. 2006, Brasília. IREL/UNB, p.58.

houve uma convenção do partido Colorado no mês seguinte e Stroessner foi indicado para concorrer à presidência. Sem concorrente, no dia 11 de julho de 1954, Stroessner foi eleito o novo chefe de Estado do Paraguai. Sua posse ocorreu em agosto do mesmo ano¹⁰.

O golpe de maio de 1954 provocou indignação por parte do grupo político de Federico Chaves e também do Partido Comunista. No entanto, um número significativo de membros do Partido Colorado e até mesmo de membros do Partido *Febrerista* e do Partido Liberal acreditavam que o golpe liderado pelos militares possibilitaria uma estabilidade política no país. Moraes aponta que no caso dos principais partidos de oposição, estes acreditavam que finalmente os Colorados deixariam o poder e a legalidade seria imposta para consolidar as leis descritas na constituição paraguaia.

Como era de costume no Paraguai, o golpe de 04 de maio foi recebido com expectativas e esperança pelas facções do Partido Colorado, que estavam fora do poder -"guiones rojos" e "epifanistas"- e também pela oposição. Com exceção do "setor democrático" do Partido Colorado (facção do ex-presidente Chaves) e do Partido Comunista, todos os demais, inclusive o Partido Liberal e o Partido Febrerista, comemoraram a queda de Chaves. Viam na nova situação, não apenas a possibilidade de voltar à legalidade, mas também a possibilidade de voltar ao poder. "A interpretação era que retomado o poder pelos militares, estes afastariam os colorados da administração pública e ali, então, estava a oposição esperando 'ser chamada' para ocupar esse lugar". Nesse sentido, o dirigente febrerista, Arnaldo Valdovinos, chegou a fazer contato com Stroessner. No Partido Liberal, Fernando Levi Rufinelli defendeu a idéia de que o partido deveria aproximar-se de Stroessner, porém essa sugestão não foi aceita sob a argumentação de que "se ele (Stroessner) nos necessita, que venha pedir-nos ajuda"¹¹.

A utilização do Partido Colorado por parte de Stroessner foi fundamental para o seu governo. O partido não apenas neutralizou ações de grupos contrários ao governo como desenvolveu uma intensa repressão. E não foi apenas o partido Colorado um dos instrumentos de fortalecimento de Stroessner. A Igreja Católica também foi muito bem utilizada. Moraes aponta que, apesar de diversos padres e outros membros da Igreja terem defendido os "mais fracos", criticando as ações arbitrárias do governo, diversos membros do clero tiveram fundamental importância nas ações políticas e sociais de Stroessner.

Apesar de, ao longo de sua história, ter tido alguns padres e mesmo setores que se pronunciaram e se colocaram na defesa dos "mais fracos",

10 MENEZES, Alfredo de Mota. A herança de Stroessner: Brasil-Paraguai 1955-1980. Campinas: Papirus, 1987

11 MORAES, Ceres. A consolidação da ditadura de Stroessner (1954-1963). Dissertação (Mestrado em História). Porto Alegre: PUCRS, 1996. p. 57-58.

denunciando a exploração praticada e o desrespeito aos direitos humanos, a Igreja, enquanto instituição hierárquica, historicamente sempre esteve ligada aos detentores do poder político e econômico. No Paraguai não foi diferente. Nesse País, porém, as relações da Igreja com o poder, no período aqui enfocado, não eram apenas indiretas e informais, mas sim formais e institucionais, pois a Constituição de 1940 estabelecia, em seu art. 46, que o Presidente da República devia professar a religião Católica Apostólica Romana. Além disso, o Estado, para ter o respaldo do clero, tradicionalmente havia assumido a responsabilidade pela manutenção das igrejas. Em troca, o presidente tinha o direito de participar da nomeação de sacerdotes e bispos.¹²

Além do papel da Igreja perante a população guarani para consolidar os seus interesses, Stroessner tentava demonstrar para seu povo que sua ditadura era “democrática”. O presidente paraguaio promoveu várias eleições, com participação exclusiva dos *colorados*, para demonstrar a “legalidade” de seu governo.

Na condução da política externa paraguaia, novamente menciono que Stroessner deu continuidade à estratégia de aproximação com os Estados Unidos, e também à política pendular entre o Brasil e a Argentina que havia sido adotada por Morinigo na década de 1940. Desde o governo de Estigarribia (1939-1940) o Estado paraguaio vinha se aproximando dos Estados Unidos. Morinigo deu sequência ao processo de aproximação, tendo em vista que o Estado norte-americano não desejava que o Paraguai se tornasse um país passível de aproximar-se das nações nazifascistas, Alemanha e Itália, naquele contexto de Segunda Guerra Mundial (1939-1945). Em 1943 havia sido instalada em Assunção uma Missão Militar Norte-Americana para auxiliar as forças armadas da nação guarani. Já durante o governo Stroessner, o Estado norte-americano apoiou de forma militar e econômica o Paraguai, não apenas para efetuar sua ação estratégica na América do Sul para consolidar os seus interesses geopolíticos, mas também para evitar a expansão do comunismo em território paraguaio. Segundo Moraes, essa preocupação “deveu-se principalmente à efetiva participação do Partido Comunista, ao lado de liberais e febreristas, na Revolução de 1947, na qual a maior parte dos oficiais de exército posicionaram-se ao lado dos revolucionários”¹³.

No cenário da Bacia do Prata, o Paraguai buscou tirar proveito junto aos dois grandes vizinhos e mais poderosos da América do Sul para angariar benefícios internos e externos. As relações com o Brasil foram significativas nos primeiros anos de Stroessner e prolongaram-se pelas décadas seguintes de forma consistente, conquistando grandes avanços.

A aproximação com o Brasil foi resultado de diversos fatores. Um deles foi o fato de as autoridades políticas na Argentina, após a queda de Perón em 1955,

¹² Ibid, p.87.

¹³ Ibid, p.106.

demonstrarem insatisfação com o governo de Stroessner. Diversos exilados dos partidos de oposição em solo argentino tramavam realizar um golpe de Estado para derrubar o então ditador paraguaio. Outro motivo foi o histórico de Stroessner antes de ascender à presidência: ele havia participado das missões de treinamento do exército paraguaio no Rio de Janeiro.

Diante da aproximação brasileiro-paraguaia, as negociações para construção de uma ponte sobre o Rio Paraná, para facilitar o acesso dos produtos importados e exportados pelo Paraguai através do território brasileiro, ganhavam impulso. Foram aprovados projetos para que o Brasil custeasse a construção de trechos necessários para conectar as estradas paraguaias ao porto de Paranaguá. Neste sentido, Juscelino Kubitschek se encontrou com Stroessner, em 1956, para “realizar o ato simbólico de colocar a pedra fundamental no local onde seria construída a ponte e para firmar acordo sobre a construção de uma rodovia que unisse Concepción e Pedro Juan Caballero (vizinha à cidade fronteiriça de Ponta Porã), cidades localizadas no centro-norte do Paraguai”¹⁴.

Em 1959, o Brasil enviou à capital paraguaia o ministro de Relações Exteriores, Horácio Lafer, apenas três dias depois de Stroessner ter sofrido uma tentativa frustrada de golpe de Estado. Ou seja, uma demonstração de apoio ao governo do ditador paraguaio. No mesmo ano, o Paraguai concedeu porto franco ao Brasil em Encarnación. Além disso, foi entregue o relatório final realizado pela Comissão Mista responsável por viabilizar a estrada entre Concepción e Pedro Juan Caballero¹⁵.

No ano seguinte, o mesmo chanceler brasileiro retornou a Assunção para se encontrar com as autoridades paraguaias, tendo em vista a proximidade das eleições presidenciais naquele país. Ficou claro o apoio do governo brasileiro ao presidente Stroessner, que foi “reeleito” várias vezes durante o período em que esteve no poder. Também foram assinados três projetos, sendo: a construção da citada rodovia entre Ponta Porã e Concepción; o desenvolvimento dos trabalhos na Ponte da Amizade sobre o Rio Paraná; e um Tratado para Revisão de Textos na área da educação. Neste último caso, seria uma maneira de amenizar a representação sobre o histórico conflito bélico entre os dois países na segunda metade do século XIX, já mencionada nos parágrafos anteriores, e que havia resultado em uma derrota massacrante para o Paraguai e deixando marcas negativas na sua história política, econômica e social.

No início da década de 1960, ambas os países chegaram num momento oportuno de grandes e significativos avanços diplomáticos. Neste contexto, a Argentina ainda tinha considerável influência sobre o Paraguai, mas o Brasil já estava cada vez mais próximo do país guarani. Era um cenário de novos tempos nas relações brasileiro-

14 AMARAL E SILVA, Ronaldo Alexandre. Brasil-Paraguai: marcos da política pragmática na reaproximação bilateral, 1954-1973. 2006, Brasília. IREL/UNB p. 60.

15 Ibid.

paraguaias.

No caso das relações com a Argentina, o desfecho das negociações a respeito do Chaco em 1938, entre Paraguai e Bolívia, sob a liderança argentina, possibilitaram a partir do ano seguinte que o país guarani direcionasse esforços de aproximação com seus vizinhos principalmente após a eleição de José Félix Estigarribia. Neste período, o Estado paraguaio buscou se beneficiar das disputas geopolíticas regionais, sobretudo entre Argentina e Brasil. Ao mesmo tempo, foram intensificadas as relações com os Estados Unidos em busca de assistência técnica e financeira com significativo impacto político e econômico no país.

Nas relações com a Argentina firmou-se, em julho de 1939, o Tratado Complementar de Limites, que resolveu o histórico impasse sobre a delimitação territorial na bacia do Pilcomayo. Além disso, houve avanços nas negociações sobre o tráfico fronteiriço que envolveu facilidades de trânsito em território argentino de cidadãos interessados a migrarem para o Paraguai. Em meio a estes acordos houve negociações para intercâmbios de professores, estudantes, profissionais especializados em tecnologia, artistas e jornalistas. E ainda durante o governo de Estigarribia (1939-1940) firmou-se um Convênio sobre Facilidades à Navegação e outro que esclarecia disposições do Acordo sobre Dragagem e Balizamento do Rio Paraguai e que resultaria, posteriormente, em um empréstimo de vinte milhões de pesos. Já em 1942, a Argentina perdoou a dívida em relação à Guerra da Tríplice Aliança (1864-1870), tomando a mesma medida do presidente brasileiro Getúlio Vargas quando este visitou Assunção no ano anterior. Em 1943, Argentina e Paraguai firmaram um Tratado de Comércio baseado num sistema de preferências tarifárias e no reconhecimento mútuo do trato de nação mais favorecida. Constituiu-se também “uma comissão encarregada de considerar a ampliação desse tratado, até chegar a um regime de união aduaneira total. Em dezembro de 1943, o governo argentino concedeu ao Paraguai depósitos francos em Buenos Aires e Rosario”¹⁶.

Segundo Moraes, “neste contexto, e considerando a histórica rivalidade entre os dois países, a política externa adotada pelo Brasil para a referida região passava a ser uma preocupação constante para o governo argentino”¹⁷. Em resposta, Buenos Aires buscou intensificar as relações com os demais países da região, pois desde a década de 1930 o Estado brasileiro gradualmente aproximava de seus vizinhos. Neste sentido, foi incrementada a dinâmica em relação ao Paraguai, decorrente da sua localização geográfica e estratégica, que já era considerável desde o início do século XX, com alguns momentos de distância após a Guerra do Chaco (1932-1935). O Estado paraguaio era relevante para apoiar a Argentina em conferências internacionais, além de ser mais um

16 YEGROS, Ricardo Scavone. História das Relações Internacionais do Paraguai, 2013, p.152.

17 MORAES, Ceres. As políticas externas do Brasil e da Argentina: o Paraguai em jogo (1939-1954). Tese (Doutorado em História). Porto Alegre: PUCRS, 2003, p. 83.

mercado para exportações de seus produtos.

De acordo com Lezcano, a política externa paraguaia passou a ser direcionada com maior ênfase as relações com o Brasil a fim de diminuir a esfera de influência argentina no governo de Higinio Morínigo (1940-1948). Um fator relevante para isto seria o papel de atuação do Partido Colorado que buscava romper com a influência argentina na política paraguaia muito por conta da aproximação das lideranças políticas do país vizinho com o Partido Liberal que esteve à frente do poder desde o início do século XX¹⁸.

Naquele contexto da Segunda Guerra Mundial (1939-1945), a Argentina manteve neutralidade durante grande parte do conflito. Isto teve reflexos nas suas relações com os Estados Unidos em diversas questões, sendo uma delas o ato de rechaçar a proposta argentina de se beneficiar da *Lei de Empréstimo e Arrendamento de Armas*. Em contrapartida, explorando a histórica rivalidade brasileiro-argentina, os norte-americanos concederam armamento ao Brasil, sobretudo, após seu apoio aos países *Aliados* no conflito bélico. Tal situação contribuiu para aumentar as desconfianças de grupos políticos argentinos em relação aos interesses brasileiros na região. Nesta conjuntura, diante dos desentendimentos entre Estados Unidos e Argentina, as tentativas de Buenos Aires de formar blocos econômicos na América do Sul eram interpretados como algo contra os interesses de Washington de ampliar a influência estadunidense no hemisfério sul¹⁹.

Nos anos de 1950, a aproximação paraguaia em relação ao Brasil já era sentida desde a ascensão do Partido Colorado, em 1947, e intensificou-se a partir da posse de Alfredo Stroessner em 1954, como mencionado nos parágrafos anteriores. Mas isto não significou em um afastamento imediato e significativo em relação à Argentina. Foi após a queda de Juan Perón, em 1955, e seu exílio para Assunção, que desconfianças políticas foram sentidas nas relações entre ambos. Mas com a chegada de Arturo Frondizi na presidência argentina, em 1958, a dinâmica intensificou-se²⁰. No mesmo ano foi criada a *Comision Técnica Mixta Paraguaya-Argentina* com o intuito de desenvolver estudos para o aproveitamento hidroelétrico do Rio Paraná na localização das ilhas de Yacyreta e Apípe na fronteira dos dois países.

Sete Quedas e Yacyreta-Apípe

Nos primeiros meses de 1962, o governo paraguaio soube, por meio de um artigo do *Jornal do Brasil*, que o Estado brasileiro estava desenvolvendo estudos hídricos na região das Sete Quedas (oeste do Estado do Paraná). Imediatamente o governo guarani

18 LEZCANO, Carlos María. *Política Exterior, Percepciones de Seguridad y Amenaza em Paraguay*. Santiago: FLACSO/CEEA, 1993.

19 MORAES, Ceres. *As políticas externas do Brasil e da Argentina: o Paraguai em jogo (1939-1954)*. Tese (Doutorado em História). Porto Alegre: PUCRS, 2003

20 MELO, Luciano Morais. *O Paraguai e o processo de aproveitamento dos potenciais hidrelétricos dos rios da Bacia do Prata nos anos 1960 e 1970*. Dissertação (mestrado em História). Dourados: UFGD, 2011.

enviou uma nota ao Itamaraty contestando a realização de tais estudos, pois alegava que tal região ainda não havia sido caracterizada apesar das assinaturas do Tratado de Fronteiras e Limites (1872) e do Tratado Complementar de Limites (1927). O governo brasileiro reagiu afirmando que Sete Quedas era de sua soberania como colocado nos tratados.

É necessário mencionar que o Tratado de Limites de 1872 delimitou os pontos fronteiriços entre os dois países, e os trabalhos realizados pela comissão mista demarcaram as regiões onde deveriam ser colocados marcos, de acordo com que ficou estipulado pelo Tratado. Um trecho do primeiro artigo do documento aponta que a fronteira entre os dois países está separada pelo leito do Rio Paraná “desde onde começam as possessões brasileiras na embocadura do Iguaçu até *Salto Grande de las Siete Caídas* do mesmo Rio Paraná. Do *Salto Grande de las Siete Caídas* à linha demarcatória continua pela *Sierra de Mbaracayú* até o ponto em que esta termina”. Neste sentido, vale ressaltar que “as fronteiras são estabelecidas tendo por ponto de referência preferencialmente os acidentes geográficos (rios, lagos, montanhas, etc.)”²¹. E no caso de montanhas ou morros, a fronteira é definida pela ligação dos pontos mais altos.

No caso da fronteira Brasil-Paraguai na região de Sete Quedas, o cume da Serra de Maracaju é o ponto de referência. O tratado define que a fronteira segue pelo leito do rio Paraná até o Salto das Sete Quedas e daí segue pela Serra de Maracaju. O problema, porém, é que esta serra possui, naquela região, dois ramos, um ao norte e outro ao sul, os quais convergem para as Sete Quedas. Em outubro de 1874, quando foi realizada a 16.^a conferência da comissão brasileiro-paraguaia de limites, a fronteira foi definida pelo ramo sul, pelo qual o cume da serra de Maracaju chega até a 5.^a queda, considerada então como o ponto mais alto. Sendo assim, Sete Quedas era de soberania brasileira. Porém, na década de 1930, durante o processo de colocação dos marcos pela comissão mista após a assinatura do Tratado Complementar de Limites (1927) e do Protocolo de Instruções (1930) houve um impasse. Para os paraguaios o ponto mais alto poderia estar no ramo norte, e desse modo o Paraguai teria direito a um pequeno território que o Brasil estava considerando seu²². Os comissários paraguaios haviam manifestado esse entendimento, o que levou à paralisação das atividades da comissão mista de então. Em 1938, “os trabalhos da comissão mista foram suspensos, tão somente porque os comissários paraguaios não quiseram lavrar os termos de 19 marcos já construídos, nem, tampouco concordaram com a construção de outros 12 marcos já previstos” (Ofício de 29 de outubro de 1965- CDO nº 310. Da embaixada brasileira em Assunção para o Ministério de Relações Exteriores do Paraguai).

21 BETIOL, Laércio. Itaipu- Modelo Avançado de cooperação internacional na Bacia do Prata. 2ª ed.- Rio de Janeiro: FGV, 2008. p.15).

22 MENEZES, Alfredo de Mota. A herança de Stroessner: Brasil-Paraguai 1955-1980. Campinas: Papirus, 1987

Nos anos de 1950, o Estado brasileiro demonstrou o interesse em caracterizar definitivamente a fronteira de Sete Quedas. Foram realizadas conferências entre os dois países para resolver a questão. Ao ter acesso aos documentos da época, precisamente do ano de 1956, quando as conferências aconteceram, Amaral e Silva menciona que “o documento, de caráter reservado, chama os negociadores brasileiros a manterem sua interpretação dos tratados de 1872 e a não incentivarem mais atrasos nas conversações que, como principal consequência, poderia atrasar o aproveitamento da energia elétrica daquela extraordinária região”²³.

Em 1960, o Brasil solicitou o comparecimento dos comissários paraguaios para participar da 25.^a Conferência de Fronteira que seria realizada no Rio de Janeiro com o objetivo de retornar os trabalhos de demarcação fronteiriça. Neste mesmo ano, foi realizado o 1.^o Congresso de Energia Elétrica do Guaíra e que teve a presença do então presidente Juscelino Kubitschek. O objetivo era o planejamento sobre o aproveitamento energético de Sete Quedas. Segundo Menezes, “os paraguaios, por algum motivo, não apresentaram nenhuma reclamação sobre o assunto”²⁴.

Em meio aos entendimentos entre os governos dos dois países na primeira metade dos anos 1960, João Goulart e Alfredo Stroessner concordaram que o aproveitamento hidro energético da região seria de forma conjunta, o que foi um grande passo para resolver o impasse. Após o golpe militar de 31 de março de 1964 que derrubou João Goulart da presidência brasileira, o regime militar deu sequência ao processo de aproximação com o Paraguai intensificado nas décadas anteriores. Porém, em junho de 1965, o governo brasileiro, por meio de um pequeno contingente de soldados pertencentes à 5.^a Companhia de Fronteira, sediada na cidade de Guaíra, localizada no oeste do estado do Paraná, ocupou uma pequena faixa de fronteira denominada Porto Coronel Renato²⁵. A pesquisa com as fontes permitem interpretar que esta ocupação tenha tido como principal objetivo garantir a soberania brasileira naquela região.

A ocupação militar brasileira causou desgastes nas relações entre os dois países e, no âmbito interno, jornalistas, intelectuais, estudantes, políticos e demais segmentos da sociedade paraguaia protestaram contra o Brasil. O impasse foi de tamanha intensidade que contou com a participação do general Goubery do Couto de Silva, um dos responsáveis pelo Serviço Nacional de Informação (SNI) no Brasil, mas que fracassou ao negociar diretamente com Alfredo Stroessner.

Em junho de 1966, o governo argentino sob a presidência de Arturo Illia convoca todos os países ribeirinhos da Bacia do Prata (Brasil, Paraguai, Bolívia, Uruguai e Argentina) para uma reunião a ser realizada em Buenos Aires para tratar de diversos

23 AMARAL E SILVA, Ronaldo Alexandre. Brasil-Paraguai: marcos da política pragmática na reaproximação bilateral, 1954-1973. 2006, Brasília. IREL/UNB, p.72.

24 MENEZES, Alfredo de Mota. A herança de Stroessner: Brasil-Paraguai 1955-1980. Campinas: Papyrus, 1987, p.72.

25 Ibid.

temas políticos, econômicos, industriais e ambientais relacionados a bacia. Tal convocação acelerou o processo de negociação entre Brasil e Paraguai que no final do mesmo mês firmaram a Ata das Cataratas definindo que ambos os países usufruiriam do potencial hidro energético das Sete Quedas. Para Amaral e Silva, a Argentina estava “preocupada com o aumento da presença do Brasil na Bacia do Prata. Os novos entendimentos firmados com o Paraguai a respeito da questão fronteiriça e do uso do rio Paraná significaram mais do que a solução da controversa bilateral”²⁶. Isto porque, a influência sobre o Paraguai desequilibrava a favor do Brasil na disputa com a Argentina pelo poderio geopolítico na Bacia do Prata. Além disso, o território argentino não é abundante em recursos hídricos comparado ao Brasil. O país é dependente do Rio Paraná e a construção de uma hidrelétrica a montante poderia causar prejuízos na sua utilização à jusante.

Ainda sobre o aproveitamento do Rio Paraná, na década anterior, em 23 de janeiro de 1958, os Estados de Argentina e Paraguai firmaram um acordo criando a *Comisión Mixta Técnica Argentina-Paraguay* (CMT) para realizar estudos em conjunto a respeito do aproveitamento hídrico do Rio Paraná, na zona das ilhas de Yacyretá e Apipé, assim como possibilidades de melhoria da navegação na área. O acordo foi ratificado em 16 de junho de 1958, já sob o governo de Arturo Frondizi (1958-1962), recém-empossado na presidência e intencionado na direção de um projeto desenvolvimentista incrementando a industrialização e a infraestrutura nacional. Na ocasião o acordo estipulava o prazo de dois anos para apresentar resultados dos estudos a ambos os governos informando: as diretrizes das obras; os benefícios; possibilidades de investimentos; e plano de execução dos trabalhos. Porém, até 1967 não houve grandes avanços a respeito de Yacyretá. Somente após a assinatura da Ata das Cataratas entre Brasil e Paraguai, a Argentina acelerou os estudos em conjunto com o governo guarani. O que demonstra o receio argentino com o aumento da influência brasileira no Paraguai.

Em 1972 foi elaborado o Regulamento Técnico-Administrativo da CMT (Reglamento Técnico Administrativo de la Comision Mixta Tecnica Paraguayo Argentina de Yacyreta-Apipe). Dentre os principais pontos destacam: os cargos e suas finalidades nos trabalhos da comissão binacional; a periodização das reuniões ordinárias; a autorização de auxiliares argentinos atuarem em território paraguaio e vice-versa para realizarem suas atividades; a permissão para participação de auxiliares em todas as reuniões, sem direito a voto, mas podendo emitir opiniões e serem registradas em ata; e definições de orçamento²⁷.

No decorrer de 1973, dois eventos, sendo um de impacto global e outro regional,

26 AMARAL E SILVA, Ronaldo Alexandre. *Brasil-Paraguai: marcos da política pragmática na reaproximação bilateral, 1954-1973*. 2006, Brasília. IREL/UNB, p.76.

27 Regulamento Técnico Administrativo de la Comision Mixta Tecnica Paraguayo Argentina de Yacyreta-Apipe.

foram de grande relevância para a intensificação das atividades relacionadas à Yacyretá-Apipe. A nível global, os Estados árabes liderados por Egito e Síria estavam encarando uma disputa bélica contra Israel no feriado judaico *Yom Kippur* com o propósito de conquista territorial no Oriente Médio, levando em conta os problemas históricos vivenciados naquela região, sobretudo desde a criação do Estado israelense em 1948. O confronto ganhou tamanha dimensão e resultou no apoio dos Estados Unidos ao governo de Israel. Como consequência, os países árabes pertencentes à Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) fizeram um boicote aos norte-americanos e as grandes potências europeias que apoiavam o Estado de Israel e elevaram os preços dos barris de Petróleo em mais 400%²⁸. Isto teve um grande efeito no cenário internacional que provocou problemas na economia de diversos países e que foram sentidos, principalmente, em países emergentes que consequentemente buscaram incrementar relações de integração geopolítica para amenizar o impacto. Já no âmbito geopolítico da Bacia do Prata, Brasil e Paraguai firmaram o Tratado de Itaipu em 26 de abril. Algumas fontes pesquisadas informam que no mês de março de 1973, quando era dada como certa a assinatura do referido tratado, divulgava-se que o Tratado de Yacyreta seria assinado dias após o encontro entre Médice e Stroessner. Mas o fato não ocorreu logo em sequência como esperado. Somente em 3 de dezembro de 1973, num encontro que reuniu em Assunção o presidente paraguaio Alfredo Stroessner e a vice-presidente da Argentina, María Estela Perón, foi firmado o Tratado de Yacyreta.

As divergências entre Brasil e Argentina

A convocação feita pelo Estado argentino, em junho de 1966, para um encontro entre os chanceleres dos cinco países da Bacia do Prata ocorreria em fevereiro de 1967. A reunião em Buenos Aires demonstrou que entre os cinco países da Bacia do Prata, havia o interesse de integração. De certa maneira, o mérito da reunião se deve à Argentina que desde o governo de Arturo Illia (1963-1966) desejava criar um organismo que regulamentasse juridicamente todas as ações voltadas para a Bacia entre os países ribeirinhos. No final da mesma reunião ficou claro serem necessárias outras para ter mais debates e sugestões entre os países do Prata. A segunda reunião ocorreu em 1968 na cidade de Santa Cruz de la Sierra, Bolívia, durante o mês de maio. Neste encontro, além da participação dos cinco ministros de Relações Exteriores dos países da região platina, houve a presença de representantes do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), CEPAL, PNUD, CIAP (Comitê Interamericano de Aliança para o Progresso) e da OEA. Neste evento, ficou definido que o CIC (Comitê Intergovernamental Coordenador) deveria estar encarregado da “tarefa de preparar um

28 HOBBSAWM, Eric. *Era dos Extremos: o breve século XX (1914-1991)*. São Paulo: Companhia das Letras, 2003.

projeto de tratado para assegurar a institucionalização da bacia do Prata”²⁹.

Em 1969, o terceiro encontro dos chanceleres do Prata aconteceu no mês de abril em Brasília e lá foi assinado pelos cinco países o Tratado da Bacia do Prata. Desta vez, o desejo dos países de regulamentar juridicamente os direitos e deveres na região platina se tornava realidade, pelos menos no papel. O artigo de maior destaque é o primeiro.

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.

Em síntese, o artigo é o mesmo estipulado pelos países na primeira reunião realizada em Buenos Aires dois anos antes. E não há dúvidas de que este documento foi também um reflexo da solução do “caso Sete Quedas” entre Brasil e Paraguai, tendo em vista que o impasse catalisou a convocação para o primeiro encontro na Argentina. Afinal, este país há muito tempo vinha discutindo com o Paraguai formas de aproveitamento dos diversos recursos da região platina. Neste sentido, o final dos anos

29 CAUBET, Christian Guy. As grandes manobras de Itaipu: energia, diplomacia e direito na Bacia do Prata. São Paulo- Christian Guy Caubet. Academia, 1989.

de 1960 dava sinais de que a integração da Bacia do Prata estava cada vez mais próxima de se tornar uma realidade. Mas como veremos adiante, durante a década de 1970 a possibilidade de integração viria a enfrentar muitos obstáculos.

Em 1972 a Argentina deu início ao processo de levar a questão do aproveitamento energético de Sete Quedas para fóruns além da América do Sul. No mês de junho, a Argentina tratou sobre o tema na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, realizada em Estocolmo. Sem grandes avanços o tema foi discutido na Assembléia Geral da ONU no mês de setembro e que teve naquela ocasião a assinatura da Resolução 2995, tendo como representantes de Brasil e Argentina os chanceleres Mário Gibson Barbosa e Eduardo Mc Loughlin. Na ocasião o Brasil reconhecia que na exploração de recursos naturais os “Estados não devem causar efeitos prejudiciais em zonas situadas fora de sua jurisdição nacional”. Além disso, reconhecia que deveriam ser publicados todos os resultados técnicos relativos “aos trabalhos a serem empreendidos pelos Estados dentro de sua jurisdição nacional”³⁰. Porém, apesar das palavras escritas no documento, pouco tempo depois os argentinos denunciariam o Brasil por não cumprir com aqueles termos. Já no cenário interno na Argentina, segundo Caubet, a Resolução 2995 não foi bem recebida pela imprensa. O *El Clarin* questionou se “a Argentina abandonou a tese de consulta prévia”. Já outros periódicos pediram explicações aos responsáveis pela diplomacia argentina e chamam a Resolução 2995 de “um acordo que mantém o desacordo”³¹.

Nos primeiros meses de 1973 surgiu uma nova polêmica entre Brasil e Argentina. O motivo era o enchimento do lago de represamento da barragem de Ilha Solteira (no Alto Paraná, em território brasileiro). A Argentina alegou que o Brasil não cumpriu com a Resolução 2995 assinada em Nova Iorque por não ter publicado as informações necessárias sobre o represamento daquela barragem. Como resposta, o Itamaraty publicou uma nota na qual afirmava que o enchimento de Ilha Solteira não possibilitava risco de prejudicar outro Estado, pois a usina de Jupiá (também no alto Paraná, em território brasileiro) estava à jusante de Ilha Solteira e que o represamento desta seria controlado por aquela. Ou seja, o país não estava descumprindo com a Resolução 2995, segundo o Itamaraty³².

Além da questão relacionada ao represamento da barragem de Ilha Solteira, nos primeiros meses ganhou relevância o interesse argentino de construir a usina hidrelétrica de Corpus com o Paraguai (a jusante de onde seria construída Itaipu). Nos anos seguintes a construção desta usina seria um tema constante nas relações diplomáticas entre os três países, principalmente após o golpe militar ocorrido na

30 ZUGAIB, Eliana. A Hidrovia Paraguai-Paraná e seu significado para a diplomacia sul-americana do Brasil. Tese de Doutorado. Brasília: Instituto Rio Branco, 2006, p.114

31 CAUBET, Christian Guy. As grandes manobras de Itaipu: energia, diplomacia e direito na Bacia do Prata. São Paulo- Christian Guy Caubet. Academia, 1989, p.101.

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

Argentina, em 1976, e que inaugurou a ditadura de Rafael Videla.

A altura da barragem de Itaipu foi um tema que causou preocupação na Argentina. A princípio, a queda d'água de Itaipu seria de 120 metros e a cota do pé da barragem estaria a 100 metros no nível do mar. A usina de Corpus, que estaria entre Itaipu e Yacyretá, somente poderia ter uma queda de 18 metros, tendo em vista que Yacyretá teria que ser construída de modo que o nível d'água da represa estivesse na cota de 82 metros. Com isso, Corpus teria seu aproveitamento econômico totalmente inviável. Para não sair prejudicada, a Argentina propôs que Itaipu deveria elevar a cota do pé da barragem para 130 metros acima do nível do mar, possibilitando uma queda de 48 metros em Corpus. Com isso, para viabilizar o projeto Corpus, a Argentina necessariamente teria que negociar com o Brasil num momento em que a Itaipu já estava em construção. Mas a elevação da cota da binacional brasileiro-paraguaia para 130 metros diminuiria o potencial hidrelétrico de alguns rios que estão exclusivamente em território paraguaio. Isto resultaria numa séria negociação entre os três países para viabilizar os projetos voltados para o bom aproveitamento hídrico do Rio Paraná³³.

E as preocupações da Argentina sobre a construção de Itaipu não pararam na questão sobre o represamento e a altura da barragem da binacional brasileiro-paraguaia. Outro motivo foi à intenção de Brasil e Paraguai de colocar mais duas turbinas totalizando um total de vinte em Itaipu. O Tratado previa a colocação de dezoito turbinas e a nova decisão brasileiro-paraguaia chamou a atenção dos argentinos. O ministro de Minas e Energia do governo Geisel, Shigeaki Ueki, criticou a preocupação argentina. Para ele, o número de turbinas “não faria diferença” e sim, a quantidade “de metros cúbicos de água” que deixariam a binacional brasileiro-paraguaia em direção “aos projetos hidrelétricos argentinos rio abaixo”. Apesar das divergências, Brasil e Paraguai decidiram colocar as vinte turbinas, mas afirmaram que Itaipu utilizaria as dezoito previstas no Tratado, sendo que as duas restantes seriam reservas. Os argentinos ficaram preocupados com a colocação das vinte turbinas em Itaipu, mas aceitaram os argumentos de Brasil e Paraguai³⁴.

Mas apesar de relativos entendimentos entre Brasil e Argentina como no caso da quantidade de turbinas, a crise diplomática continuava sobre o projeto Itaipu. Em 1977, quando o governo brasileiro manteve a insistência de não permitir que a Argentina interviesse nas suas relações bilaterais com o Paraguai a respeito da usina binacional, a situação piorou apesar da possibilidade de haver um encontro entre o presidente brasileiro Ernesto Geisel e o argentino Jorge Rafael Videla. Segundo Luiz Alberto Moniz Bandeira, a tensão diplomática aumentou quando o governo de Buenos Aires “interditou o túnel Cuevas-Caracoles, sob a Cordilheira dos Andes, ao tráfego rodoviário

33 YAHN FILHO, Armando Gallo, Conflito e cooperação na Bacia do Prata em relação aos cursos d'água internacionais. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) São Paulo: PUCSP, 2005.

34 MENEZES, Alfredo de Mota. A herança de Stroessner: Brasil-Paraguai 1955-1980. Campinas: Papyrus, 1987.

de carga com destino ao Chile, o que levou o Brasil, ao suspeitar de pressão por causa de Itaipu, a fechar suas fronteiras a 80% da frota de caminhões da Argentina”³⁵. Por meio da análise dos documentos diplomáticos pesquisados, é possível apontar que o Brasil cedeu ao aceitar negociar de forma tripartite a construção de Itaipu e sua compatibilidade com Corpus.

Paraguai: do Tratado de Itaipu ao Acordo Tripartite (1973-1979)

Após o Tratado de Itaipu, Brasil e Paraguai continuaram as negociações para o sucesso do empreendimento. No entanto, a maior divergência entre Brasil e Paraguai nos anos posteriores foi relacionada à questão da ciclagem nos anos de 1976 e 1977. O sistema brasileiro de distribuição de energia é de 60 ciclos (ou hertz) e o sistema paraguaio, assim como em grande parte da América Latina, é de 50 ciclos. Inicialmente os paraguaios propuseram que a energia gerada do seu lado em Itaipu fosse de 50 ciclos e no Brasil fosse 60 ciclos. Mas os brasileiros fizeram duas contrapropostas ao Paraguai: a primeira seria de converter a sua ciclagem para 60 hertz, pois a mudança proporcionaria um custo de 30 milhões de dólares ao Brasil; já a segunda seria comprar todo o material necessário para produzir energia em ambas às ciclagens e gerando um custo de 100 milhões de dólares. Ou seja, a primeira proposta era mais viável ao Brasil. Como compensação o governo paraguaio chegou a propor ao Estado brasileiro que financiasse setores de bens e serviços, equiparasse as Forças Armadas e os setores de Eletrificação da ANDE³⁶. O pedido fazia sentido levando-se em conta o custo na mudança da ciclagem. Um levantamento no Paraguai estimou que a alteração de frequência rendesse despesas entre 100 e 150 milhões de dólares. No entanto, a questão demorou a ser resolvida, pois a Argentina também estava interessada. Afinal, a mudança teria reflexo no país que opera a frequência energética em 50 hertz e está teria que ser mudada quando entrassem em operação as hidrelétricas de Corpus e Yacyretá. Foi apenas no final de 1977 que o Paraguai tomou a decisão de manter a ciclagem, quando já estavam em andamento as negociações trilaterais.

Em abril de 1977 Stroessner foi ao encontro do presidente Geisel no Rio de Janeiro. Na ocasião, houve o comprometimento de respeitar a decisão paraguaia. Afinal, a construção de Itaipu já estava em andamento e não poderiam ocorrer maiores empecilhos para dar seguimento às atividades. Nos meses seguintes surgiram propostas para o Brasil aumentar os investimentos no Paraguai como compensação pela mudança na ciclagem de 50 para 60 hertz.

Os paraguaios aproveitaram a oportunidade para tentar barganhar recebendo

35 MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. As Relações Internacionais no Cone Sul: Iniciativas de Integração. In: Amado Cervo; Mario Rapoport. (Org.). História do Cone Sul. História do Cone Sul. Rio de Janeiro: Revan, 1998, v. , p. 289-333.

36 DEBERNARDI, Enzo. Apuntes para Historia de Itaipu. Assunção: Editora Gráfica Contuna S.A, 1996

doações voltadas para investimentos e tentando aumentar o valor do pagamento a ser recebido pela venda de energia ao Brasil. Algo que não foi bem visto pelo governo brasileiro que acertadamente recuou, considerando-se todos os investimentos, empréstimos e demais acordos bilaterais feitos entre os dois países nas décadas anteriores que já eram relevantes. As negociações aconteceram em junho daquele ano em dois encontros entre representantes dos dois países para tratar do tema. Na primeira reunião realizada no Rio de Janeiro, os paraguaios apresentaram a proposta de receber uma doação de 150 milhões de dólares pela compensação da ciclagem, destinados à construção de uma usina siderúrgica no país, além de que a mudança de frequência seria totalmente custeada pelo Brasil. Também manifestou-se a necessidade de negociar os valores pagos pelos royalties, em razão da quebra do padrão ouro-dólar e o aumento do “capital integralizado” pela ANDE. A representação brasileira não concordou de imediato com a proposta enfatizando que o acordo deveria ser feito na base de empréstimos e não doações e insistiu na divisão de custos com a mudança de frequência. Quanto ao aumento do pagamento dos royalties, que exigiriam o reexame de certos dispositivos do Tratado de Itaipu e seus anexos, estes deveriam ser discutidos de forma ampla em outra oportunidade. Já o segundo encontro entre os representantes dos dois países ocorreu nos bastidores da VII Assembleia Geral da OEA, desta vez reunindo os chanceleres. Azeredo da Silveira tratou com Alberto Nogués que o Brasil faria um empréstimo, e não doação, ao país vizinho com amortização de prazo para pagamento de 10 a 12 anos. Insistiu que os custos da conversão seriam cobertos pela Itaipu Binacional e não haveria alterações no Tratado de Itaipu e seus anexos. Finalizou afirmando que o Brasil não queria ter “responsabilidade” na mudança de ciclagem. O chanceler Alberto Nogués solicitou mais tempo para analisar a proposta brasileira.

Enquanto estava ocorrendo o bloqueio a caminhões brasileiros no túnel argentino-chileno *Las Cuevas-Caracoles*, como mencionado anteriormente, os embaixadores argentinos no Brasil e no Paraguai foram chamados ao mesmo tempo pelo seu governo para retornarem a Buenos Aires. Em relação ao país guarani é possível apontar que tal atitude significava uma pressão sobre a decisão a ser tomada a respeito da ciclagem. Como é perceptível observar num artigo do jornal *Clarín*, assinado pelo articulista Eduardo Van der Kooy, o autor manifestou que “se o Paraguai passar os 60 ciclos, o mais provável é que depois, a metade de Corpus e Yacyretá tenham que ser construídas com igual frequência”³⁷. Ou seja, a mudança de ciclagem teria reflexos econômicos na Argentina.

A pressão argentina e a contraproposta brasileira foi um dos peculiares momentos que o Paraguai manteve a neutralidade nas desavenças envolvendo Brasil e Argentina nos anos 1970. Sem conquistar o que desejava em relação a Brasília, além dos

37 CLARÍN. 1977. Frecuencia de Itaipu tendrá repercusiones em Corpus y Yacyretá. Buenos Aires. 27 set, p. 3

custos da mudança de frequência, o governo paraguaio decidiu, no final de 1977, manter a ciclagem em 50 hertz e caberia ao Brasil cuidar da sua parte na conversão da ciclagem de 50 para 60 hertz na compra do excedente energético do Paraguai na subestação de São Roque no estado de São Paulo. Um documento argentino que analisou a política externa do país no decorrer de 1977 interpretou a decisão paraguaia como uma “vitória” da Argentina³⁸. Mas outra grande conquista de Buenos Aires naquele ano foi conseguir trazer o Brasil para a mesa de negociação a fim de discutir a compatibilidade Itaipu-Corpus.

Em agosto de 1977, os três países fizeram trocas de notas para formalizar o início das reuniões. Os brasileiros enfatizaram que as negociações deveriam ser apenas em caráter técnico e foi concordado pelas outras partes. As reuniões trilaterais tiveram início entre os dias 22 e 23 do mês seguinte. As rodadas de negociação estavam focadas em termos técnicos como sedimentação, águas excedentes, navegação, entre outros. Mas apesar de as reuniões já apresentarem avanços só por estarem simplesmente ocorrendo, considerando que o Brasil resistiu por muito tempo não negociar, a assinatura do acordo ainda era algo distante.

Inicialmente a maior divergência era em relação à cota de Corpus. Como mencionado anteriormente, o consórcio *Lahmayer-Harza* já havia apresentado em seu relatório, em 1976, que a produtividade da usina seria relevante se fosse acima de 110 metros. Porém, um documento da embaixada argentina em Brasília aborda como o assunto estava sendo discutido no Brasil, utilizando uma reportagem da revista *Veja* como exemplo. Nesta, o engenheiro Celestino Rodrigues afirmou que Corpus não pode passar da cota 93 e que, caso chegasse a cota 120, poderia ocorrer inundações no estado do Paraná. Mesma afirmação defendida por um editorial do jornal *O Estado de S. Paulo* mencionando que “a pretensão argentina de uma cota acima de 115, 46 metros ainda resultaria em problemas consideráveis para o Brasil e o Paraguai”³⁹ (Ofício Secreto nº 358 “S” de 19 de abril de 1977. Da embaixada argentina em Brasília para o Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto). Outra reportagem da *Veja*, feita a partir de conversas com funcionários do Itamaraty, menciona que “Itaipu deverá funcionar em regime de base. Ou seja, produzirá energia em ritmo constante, despejando, portanto, volume de água sempre igual à jusante do rio- o que não modificará a altura das águas e, além disso, regularizará o caudal”. E insistia que “mesmo na hipótese, apresentada como ‘remota’, de que a usina gere quantidades variáveis de energia, ou seja, funcione em ‘semibase’ ou em ‘ponta’, todas as precauções serão tomadas a fim de qualquer alteração do nível do rio não prejudique os barcos e os portos argentinos”. Para o engenheiro paraguaio Enzo Debernardi, Itaipu teria que ser de base com 18 turbinas. Para ser de ponta, como queriam os argentinos, teria que ter 30 turbinas para ter produtividade

38 Ofício Secreto nº 1308 “S” de 20 de dezembro de 1977. Da embaixada argentina em Brasília para o Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto

39 Ofício Secreto nº 358 “S” de 19 de abril de 1977. Da embaixada argentina em Brasília para o Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto

viável. Se a hidrelétrica brasileiro-paraguaia operar a uma potência constante, “a subida do nível médio das águas do Paraná na desembocadura do rio Iguazu acima da cota 97 fará com que Itaipu perca potência. Em termos muito gerais, poderia dizer que Itaipu perderia 100 000 quilowatts por metros de Corpus além da cota 97”⁴⁰ (VEJA, 1977).

A não definição da cota de Corpus chegou ao ápice na reunião trilateral ocorrida em Assunção entre os dias 27 e 28 de abril de 1978. Na ocasião, os representantes brasileiros declararam que a cota aceitável para Corpus seria de 103 metros em tom de “estar dando a palavra final”. A decisão foi entendida como uma surpresa pelos representantes paraguaios e argentinos, ao receberem a informação de que a decisão era do próprio presidente Ernesto Geisel. Diante da situação, não houve um desfecho favorável aos três países. As negociações ganharam folego com a chegada de João Figueiredo a presidência brasileira e de seu chanceler Saraiva Guerreiro em março de 1979.

Quanto ao Paraguai, o país vivenciava uma ditadura militar de décadas com forte repressão a grupos opositores, dos quais muitos estavam exilados na Argentina e no Uruguai. Mas um dos maiores opositores de Stroessner e conhecido internacionalmente passou grande parte no país sofrendo forte perseguição, Domingo Laino. Em setembro de 1978, ele concedeu uma entrevista a *Folha de São Paulo* mencionando: o terrorismo de Estado no país; o recebimento de empréstimos do regime *apartheid* na África do Sul para construir o Palácio da Justiça; o fornecimento de passaportes falsos para os assassinos do ativista chileno Orlando Letelier, opositor de Augusto Pinochet; o envolvimento de coronéis e generais no tráfico de drogas, contrabando, prostituição e jogos de azar; e o crescente aumento do número de brasileiros proprietários de terra no Paraguai como consequência da aproximação entre os dois países, os chamados brasiguaios⁴¹. Sobre esta última questão, até os dias atuais os conflitos de terra envolvendo proprietários brasileiros é objeto de discussão no país guarani.

Denúncias de violações de direitos humanos no país se multiplicaram no cenário internacional. Isso condicionou uma mudança radical nas relações entre o Paraguai e os Estados Unidos durante a presidência de Jimmy Carter que “declarou guerra” ao que pela primeira vez descreveria como “uma ditadura militar, unipessoal e reacionária”, e reduziu drasticamente a assistência militar e econômica no país. Mas as relações paraguaio-estadunidenses já vinham se deteriorando desde o início da década de 1970, quando surgiram dificuldades suscitadas no processo de extradição do francês Auguste Ricard, residente no Paraguai e reivindicado por tráfico de heroína aos Estados Unidos. O caso abalou a imagem do país guarani no cenário internacional e principalmente do governo Stroessner. Isto porque, apesar de o Paraguai ter ratificado em 1971 a Convenção das Nações Unidas sobre Entorpecentes, realizada em 1961, havia suspeitas

40 VEJA, 1977. A Ciclagem de Itaipu. 27 jul., p. 21

41 FOLHA DE S. PAULO, 1978. A difícil oposição ao regime de don Alfredo Stroessner. São Paulo, 24 set, p.16-17.

de que o governo paraguaio estava vinculado ao tráfico de drogas ilícitas. Segundo Yegros e Brezzo, o apogeu econômico derivado da construção de Itaipu e da demanda internacional de algodão e soja deu ao Paraguai um grau crescente de autonomia e ajudou o regime a evitar as pressões de seu antigo “benfeitor”, os Estados Unidos⁴² (BREZZO e YEGROS, 2013). Neste cenário, o Acordo Tripartite Itaipu-Corpus seria algo favorável para o Paraguai para contrabalancear a desvantagem perdida em relação a Washington com o incremento nas relações com o Brasil e a Argentina beneficiando-se economicamente de sua posição geográfica no centro da Bacia do Prata (contrapondo a situação de país mediterrâneo) sendo sócio de três hidrelétricas.

No final de agosto de 1979 retomaram-se gradualmente as negociações entre os três países. Mas desta vez, as diplomacias evitavam tratar publicamente sobre o assunto. Em diversos momentos, o embaixador argentino em Brasília, Oscar Camillión, que antes fazia constante uso da imprensa, limitava-se a responder “não dar maiores detalhes” (FOLHA DE S. PAULO, 1979) O sigilo de Camillión demonstra a importância das negociações em segredo para a efetividade da assinatura do Acordo Tripartite. Isto porque, em algumas notas de resposta enviadas por Azeredo da Silveira, quando era chanceler, foi demonstrada insatisfação do Itamaraty com o Palácio de San Martin a divulgar na íntegra o conteúdo dos documentos enviados para a imprensa argentina. O próprio Oscar Camillión foi criticado por Silveira por causa de suas declarações a jornalistas sobre o impasse entre os dois países, numa espécie de “diplomacia pela imprensa”.

Bilateralmente, Brasil e Paraguai concordaram pela colocação de mais duas turbinas em Itaipu em termos de “possibilidade” e não de “obrigatoriedade”. A proposta de estabelecer em 105 metros a cota de Corpus foi lançada pelos negociadores técnicos brasileiros e as perdas na geração em decorrência disso estariam perfeitamente compensadas se a hidrelétrica de Itaipu puder operar em regime de ponta. Operando o fio d’água na hipótese de não existir nenhum acordo com a Argentina, Itaipu geraria 7, 5 milhões KW. “Mesmo que isso represente alguma perda, quando se realiza um acordo, as vantagens não podem ficar somente para um dos lados”, comentaram os técnicos⁴³.

A não “obrigatoriedade” da utilização das duas turbinas em Itaipu, mas a “possibilidade” recebeu a concordância argentina. Um diplomata do Palácio de San Martin reconheceu que foi preponderante a atuação do chanceler brasileiro, Saraiva Guerreiro, conseguindo “vencer a dura posição dos técnicos brasileiros e paraguaios que exigiam as duas turbinas de reserva, inaceitáveis para os argentinos”. Além disso, a Argentina concordou em suspender a navegação no Rio Paraná durante o preenchimento da represa de Itaipu.

O encontro com as delegações do três países ficou marcado para 19 de outubro

42 BREZZO, Lilliana ;YEGROS, Ricardo Scavone. História das Relações Internacionais do Paraguai. Brasília: IPRI-FUNAG, 2013.

43 FOLHA DE S. PAULO, 1979. Itaipu leva Camilion ao Itamaraty. São Paulo, 6 set, p.8

de 1979, em Puerto Presidente Stroessner (atual Ciudad del Este). Durante a cerimonia o chanceler argentino, Carlos Pastor, aproveitou para exaltar a diplomacia argentina em seu discurso ao declarar que os compromissos assumidos pela Argentina ao assinar o Acordo Triparte são “gestos de boa vontade com nossos vizinhos” acrescentando que seu país “aceita” deixar o Brasil utilizar o Rio Iguaçu para garantir a vazão do Rio Paraná, durante o enchimento da represa de Itaipu. O que foi entendido por representantes brasileiros na reunião como uma atitude “deselegante”⁴⁴. Em seguida, no seu discurso Saraiva Guerreiro foi pragmático ao declarar que “nossos países agiram com seriedade e espírito objetivo”. Ou seja, até no momento da assinatura de um acordo surgiu à oportunidade de uma “cutucada” entre Brasil e Argentina.

O Acordo Tripartite tem em seus pontos básicos, segundo Eliseo Rosa, os seguintes:

(1) o nível d’água acima de Corpus e abaixo de Itaipu deverá ser 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 dos parâmetros mutuamente aceitáveis para permitir a navegação normal a 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 a 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.⁴⁵

Para Armando Gallo Filho, o Acordo Tripartite demonstrou que o Tratado da Bacia do Prata, assinado em 1969, não superou na prática os obstáculos de integração que supostamente o texto do Tratado parecia trazer⁴⁶. Foi necessário a assinatura de um novo documento dez anos depois, entre Brasil, Paraguai e Argentina, para de fato consolidar os avanços de integração na Bacia do Prata.

O acordo representava um avanço no aspecto geopolítico da Bacia do Prata, mas em termos técnicos Itaipu perderia a capacidade de produzir em torno de 880.000 kwh, ou seja, de 12,6 milhões para 11,7 milhões de kwh. Mesmo assim, é inegável que houve mais benefícios para as relações do Brasil com seus vizinhos Paraguai e Argentina, do que a perda de produção da binacional brasileiro-paraguaia.

Amaral e Silva aponta que “o Acordo Tripartite mais que pôs fim a controvérsia, ele contribuiu para a estabilidade no Prata que, alguns anos depois, seria fundamental

44 FOLHA DE S. PAULO, 1979. Mal estar na assinatura do Tripartite. São Paulo, 20 out., p.1.

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

46 YAHN FILHO, Armando Gallo, Conflito e cooperação na Bacia do Prata em relação aos cursos d’água internacionais. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) São Paulo: PUCSP, 2005.

para o início dos acordos que levariam a integração regional pelo Mercosul”⁴⁷. A mesma opinião é apontada por Leonel Itaussu Almeida Melo ao mencionar que o acordo “propiciou a normalização do relacionamento brasileiro-argentino e a retomada da cooperação bilateral no começo dos anos 80”⁴⁸. Para Rubens Ricupero, o desfecho significou a remoção “da pedra que bloqueava o caminho de uma relação mais satisfatória com seus vizinhos”⁴⁹. Já para Carlos Eduardo Vidigal, o processo de negociação entre Brasil e Argentina revelou o papel das “forças profundas”, tais como a comunhão de certos valores dos dois países e os fluxos econômicos.

Em síntese, a assinatura do Acordo Tripartite encerrou uma conjuntura crítica que acometeu as relações entre os três países e inaugurou um processo de integração nos anos seguintes que culminaria com a criação do Mercado Comum do Sul, em 1991. Mas mais do que isso, possibilitou uma aproximação nunca antes vista entre os dois maiores países da América do Sul.

Recebido em 05 de agosto de 2019.

Aprovado em 10 de dezembro de 2019.

47 AMARAL E SILVA, Ronaldo Alexandre do. Brasil-Paraguai: Marcos da política pragmática na reaproximação bilateral, 1954-1973. Um estudo sobre o papel de Stroessner e a importância de Itaipu. Dissertação (mestrado em Relações Internacionais). Brasília. IREL/UNB, 2006, p.89).

48 MELLO, Leonel Itaussu Almeida. Argentina e Brasil: a balança de poder no Cone Sul- São Paulo: ANNABLUME, 1996, p.16

49 RICUPERO, Rubens. “O Brasil no mundo”. In: SCHWARCZ, Lilia Moritz (org.) História do Brasil Nação: 1808-2010. Rio de Janeiro: Objetiva/MAPFRE, v. 1, COSTA E SILVA, Alberto (org). “Crise colonial e independência (1808-1830)”, 2011, p. 51.