



AS FRONTEIRAS POLÍTICAS NA BACIA AMAZÔNICA E A COOPERAÇÃO PARA A UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS COMPARTILHADOS

Fernanda Mello Sant'Anna
Departamento de Geografia Humana. Universidade de São Paulo
fermsa@usp.br

As fronteiras políticas na Bacia Amazônica e a cooperação para a utilização dos recursos hídricos compartilhados (Resumo)

Este artigo busca analisar como a construção dos Estados sul-americanos e a formação das fronteiras políticas fragmentou a Bacia Amazônica, levando a uma situação de compartilhamento dos recursos hídricos, e de iniciativas de cooperação para a utilização dos recursos hídricos transfronteiriços nas áreas de fronteira. Para tanto foi realizado uma revisão bibliográfica sobre o tema, bem como uma pesquisa de campo na tríplice fronteira entre Bolívia, Brasil e Peru, e entrevistas com especialistas, diplomatas, líderes políticos e representantes de instituições governamentais.

Palavras-chave: fronteira, Bacia Amazônica, recursos hídricos, transfronteiriço, cooperação.

Political boundary in the Amazon Basin and cooperation for the use of shared water resources (Abstract)

This article analyses the building of South American States and the formation of their boundaries that fragmented the Amazon Basin, creating a situation of shared water resources and cooperation initiatives to the use of transboundary water resources in the border areas. The article is based on bibliographical research and field research in the triple border of Bolivia, Brazil and Peru, and in interviews with experts, diplomats, political leaders and staff from government institutions.

Key words: boundary, Amazon Basin, water resources, transboundary, cooperation.

A divisão das colônias entre Portugal e Espanha nas Américas fragmentou a Bacia Amazônica em diferentes unidades políticas. O Tratado de Madrid de 1750 garantiu a Portugal grande parte do território desta imensa bacia. Com a independência dos países sul-americanos a fragmentação foi ainda maior. Hoje a Bacia Amazônica é compartilhada por sete países: Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru e Venezuela. Estes países assinaram em 1978 o Tratado de Cooperação Amazônica, que menciona o compartilhamento dos recursos hídricos, mas não traz regras concretas para a sua gestão conjunta.

O compartilhamento dos recursos hídricos da bacia amazônica exige esforços de cooperação para uma gestão eficiente da bacia, e também de forma a prevenir conflitos pelo uso destes recursos. Na Amazônia já existem algumas iniciativas de cooperação transfronteiriça para a gestão conjunta de recursos hídricos compartilhados em regiões de fronteira.

Este trabalho apresenta primeiramente uma breve revisão da construção dos Estados sul-americanos que levou a fragmentação da Bacia Amazônica. Em seguida aponta a formação das fronteiras na Amazônia e analisa o papel das comunidades das regiões de fronteira e como estas regiões têm lidado com o compartilhamento dos recursos hídricos.

As fronteiras e as regiões fronteiriças

As fronteiras políticas entre os Estados apresentam um caráter histórico essencial. Atualmente, o mundo possui 332 mil quilômetros de fronteiras entre Estados (FOUCHER, 2009). No entanto, ao longo da história as fronteiras foram se modificando com a criação de novos Estados ou com a sua dissolução até chegarmos a este número atual.

Para o Estado moderno, a fronteira é concebida como uma questão de segurança nacional, já que é garantia da soberania e da integridade territorial do país. A partir dela o Estado tem o controle sobre o seu território, que é regido pelas leis internas, ao mesmo tempo em que controla a entrada e saída de seu território. Como define Martin:

[...] os Estados modernos necessitam de limites precisos onde possam exercer sua soberania, não sendo suficientes as mais ou menos largas faixas de fronteira. Assim, hoje o 'limite' é reconhecido como linha, e não pode portanto ser habitada, ao contrário da 'fronteira' que, ocupando uma faixa, constitui uma zona, muitas vezes bastante povoada onde os habitantes de Estados vizinhos podem desenvolver intenso intercâmbio (1992, p. 47).

Os limites muitas vezes parecem arbitrários, no entanto, ainda que sejam convencionados, refletem o resultado do jogo de forças em um dado momento histórico, e fazem parte de um projeto sociopolítico (Raffestin, 1990; Sánchez, 1992). Deste modo:

pela demarcação, elimina-se não um conflito geral, mas um conflito do qual a fronteira pudesse ser o pretexto. A linearização da fronteira é uma tendência do Estado moderno, que não foi desmentida desde o século XV, para culminar, no século XX, nas linhas "rígidas", por vezes impermeáveis porque contornadas por "muros" (Muro de Berlim, por exemplo). [...] A demarcação (a delimitação também, mas com riscos de contestação) permite o exercício das funções legal, de controle e fiscal. Com efeito, a linha fronteiriça adquire diferentes significados segundo as funções das quais foi investida (RAFFESTIN, 1990, p. 167).

Deste modo, as fronteiras tem um caráter de separação entre unidades políticas, e sua legitimidade, embora esteja baseada em leis internacionais, é assegurada muito mais pelas lealdades construídas por seus cidadãos, e pelas formas de vigilância e controle empreendidas

pelo Estado. Hoje a fronteira funciona mais como uma “membrana assimétrica”, autorizando a saída dos seus cidadãos, mas protegendo contra a entrada dos estrangeiros (FOUCHER, 2009, p.19).

A fronteira é, em geral, concebida a partir das estratégias e interesses do Estado central, porém, devido a algumas transformações nas últimas décadas, ela passa a ser, em certa medida, idealizada e transformada, também, pelas comunidades de fronteira, e pelos governos subnacionais. Isto ocorre em áreas de fronteira não militarizada e em que não há presença de muros nas linhas-limites, e sim, uma relação amistosa entre os países fronteiriços, o que permite a participação de outros atores sociais além do governo central nas decisões sobre a fronteira. Trata-se da “possibilidade real de comunidades locais estenderem sua influência e reforçarem sua centralidade além dos limites internacionais e sobre a faixa de fronteira” (MACHADO e STEIMAN, 2002, p. 8). Estas transformações são mais informais e de intercâmbio com as comunidades vizinhas locais, mas também são impulsionadas por políticas nacionais e de integração regional, e pelo próprio funcionamento do sistema econômico que faz com que o limite territorial assuma “não só o papel de regulador, mas de produtor de redes de intercâmbio de todo tipo” (MACHADO, 2005, p. 252).

As regiões fronteiriças apresentam uma dinâmica bem diferente daquela imaginada nos centros de autoridade dos países, que as imaginam como barreiras. Na perspectiva dos atores das regiões fronteiriças estas são “scenes of intense interactions in which people from both sides work out everyday accommodations based on face-to-face relationships” (BAUD, 2000). Em sua maioria, estas regiões estão isoladas dos centros nacionais de seus respectivos Estados e, também, do centro do Estado vizinho. No caso sul-americano, muitas delas apresentam ausência (ou precariedade) de redes de transporte e de comunicação, pois possuem um peso político e econômico menor em relação aos centros nacionais, portanto, “a cooperação entre países vizinhos em regiões de fronteira tem sido feita informalmente, e através de acordos tácitos entre as autoridades locais dos países fronteiriços” (MACHADO e STEIMAN, 2002, p.7-8).

Entretanto, existe um potencial nas regiões fronteiriças para intensificar a cooperação internacional entre os países vizinhos, porém também existe uma influência sobre elas do contexto internacional, por exemplo, das relações bilaterais/multilaterais entre os países fronteiriços. Coexistem, portanto, nestas regiões elementos de integração e de desintegração. As iniciativas de integração são, em muitas regiões fronteiriças, fruto do interesse de suas próprias elites e governos. E muitas vezes, os fatores que geram um afastamento são fruto de decisões tomadas a nível nacional, muito longe e sem conexão com as regiões de fronteira (MACHADO e STEIMAN, 2002).

Dentro do plano da integração regional entre países fronteiriços uma questão de grande importância para as cidades e regiões fronteiriças é a de “se inserir nas diversas redes transnacionais que as atravessam, sem desempenharem fatalmente o papel de mero ponto de passagem” (MACHADO e STEIMAN, 2002, p. 10).

Por outro lado, é preciso também notar outro aspecto das zonas de fronteira relativas à consolidação das soberanias nacionais, pois são áreas que estão afastadas do centro de governo e, que, portanto, podem desenvolver interesses diferenciados do governo central, além de ser uma constante preocupação para o Estado que deve zelar pela sua garantia, controle e fiscalização. Isto se evidencia no caso de atividades ilegais que cruzam as fronteiras dos Estados e são uma ameaça a ordem constituída (BECKER, 2007). Por isso, por mais que

os países busquem formas de integração física e maior cooperação com os países vizinhos, sempre vai existir uma preocupação em tentar barrar aquilo que não é de interesse, e assegurar o controle e a soberania sobre as fronteiras e o território.

As regiões fronteiriças também lidam cotidianamente com o fato de compartilharem recursos naturais, já que a natureza não obedece às convenções políticas. Este é o caso dos recursos hídricos de bacias hidrográficas transfronteiriças, pois a água flui de um território ao outro, não importando a existência das linhas divisórias. Isto acarreta uma interdependência entre as cidades e comunidades que os compartilham, que, em geral, acabam criando mecanismos informais de cooperação para gerir os recursos compartilhados. Esta situação está presente na Bacia Amazônica que, por ser transfronteiriça requer esforços de cooperação e coordenação para a gestão e uso de seus recursos.

A Bacia Amazônica e a formação das fronteiras políticas

Quando os colonizadores europeus chegaram à Amazônia no século XVI, a região estava povoada por diversos povos indígenas. O encontro entre os europeus e estes povos levou ao genocídio de milhares de indígenas.

Os diversos povos, com suas diferentes culturas e línguas, que habitavam a Amazônia, em geral viviam próximos às águas. Os inúmeros cursos d'água que existem na imensa Bacia Amazônica foram fundamentais para a ocupação indígena. E, posteriormente, com a chegada dos europeus, para a colonização desta região¹, pois foi através dos rios que eles começaram a ocupar a Amazônia.

A Bacia Amazônica é a maior bacia hidrográfica do mundo com mais de 7 milhões de km², e o rio Amazonas é o maior rio do mundo com 7.062 km, portanto, é o rio de maior comprimento, além do mais caudaloso, mais largo e mais profundo (GOICOCHEA, 2010). Ele nasce a 5.170m de altitude nos Andes peruanos e depois de passar por uma vasta planície, desagua no Oceano Atlântico (GOICOCHEA, 2010). Atualmente, esta imensa bacia banha os territórios de sete países: Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru e Venezuela. É, pois, classificada como uma bacia internacional, ou transfronteiriça. O fato é que seus recursos hídricos são compartilhados por estes sete países. Tal compartilhamento é fruto da história que levou a formação das fronteiras políticas e que teve início com a conquista e colonização das Américas.

A primeira fronteira² a ser demarcada na Bacia Amazônica foi entre Espanha e Portugal que já haviam repartido a América entre si com a assinatura do Tratado de Tordesilhas em 1494. E alguns anos depois, já no século XVI, a região começa a ser disputada não apenas entre estes dois países, mas também por outras potências europeias, com a chegada dos franceses, holandeses e ingleses que também tentaram conquistar a região.

Os franceses fundaram São Luís em 1612 e tentaram ocupar o litoral da colônia portuguesa, mas foram expulsos pelos portugueses. No entanto, já haviam se estabelecido em Caiena desde fins do século XVI dando origem a colônia da Guiana Francesa, hoje território ultramarino francês. Os ingleses e holandeses disputaram a região que hoje pertence ao Suriname e Guiana. Esta disputa foi em parte solucionada com a assinatura do Tratado de Breda em 1667, passando o Suriname para o controle holandês e a Guiana foi oficialmente comprada em 1813 e chamada oficialmente de Guiana Inglesa em 1831.

No entanto, grande parte da Bacia Amazônica ficou nas mãos das Coroas Portuguesa e Espanhola. Se o Tratado de Tordesilhas tivesse realmente sido cumprido, praticamente toda a bacia ficaria para os espanhóis, foi graças ao expansionismo português e à sua diplomacia que levaram a conquista portuguesa desta região. Além disso, a geografia beneficiava os portugueses já que partiram desde a foz do Amazonas e puderam subir o rio e seus afluentes que são navegáveis por uma longa extensão. Ao contrário dos espanhóis que para chegar à planície amazônica tiveram que transpor a Cordilheira dos Andes.

Apesar de que, o primeiro europeu a percorrer o rio Amazonas foi o espanhol Francisco de Orellana, que alcançou a sua foz no ano de 1542, vindo dos Andes, pelo rio Napo. Os portugueses só passaram realmente a se interessar por conquistar e ocupar esta área após a segunda década do século XVII com a criação dos estados do Maranhão e Grão-Pará, visando conter o avanço dos franceses, holandeses e ingleses que já se instalavam pela região. O primeiro viajante português em viagem oficial para o reconhecimento do rio foi Pedro Teixeira, que subiu seu curso rumo ao Peru entre 1637 e 1639. Também o bandeirante Raposo Tavares chegou à região percorrendo os rios Mamoré, Madeira e Amazonas, alguns anos mais tarde (Matos, 1980; Costa e Valch, x; Gadelha, 2002).

Os espanhóis, assim como os portugueses, buscaram estabelecer fortes ao longo dos rios, já que estes eram a principal via de acesso ao território amazônico, e precisavam garantir o domínio do território contra as outras potências europeias. Estes fortes deram origem às vilas e pequenas cidades. No entanto, os fortes militares não bastavam para garantir o controle do território, por isso, as Coroas espanholas e portuguesas deixaram a cargo das ordens religiosas a “pacificação” dos indígenas, que estabeleceram as missões (PANDO, 1996; MACHADO, 1997; HEMMING, 2009; FONTAINE, 2006). Muitas missões também deram origem a cidades, principalmente depois que o Marquês de Pombal assumiu o governo da colônia portuguesa do Grão-Pará e expulsou os jesuítas, acabou com as missões e instituiu o Diretório³.

Foi devido a esta ocupação dos fortes e missões transformados em vilas e cidades que Portugal teve argumentos para revogar o Tratado de Tordesilhas. No início do século XVIII, durante o Congresso de Utrecht que visava regular a sucessão da Coroa espanhola, Portugal buscou garantir a sua posse sobre a Amazônia:

a diplomacia portuguesa, num dos seus lances de maior brilho, conduzida, no evento, pela astúcia e pertinácia de Dom Luís da Cunha e do Conde de Tarouca, obteve o assentimento expresso da França e da Inglaterra no sentido de que renunciavam a ampliar seus estabelecimentos coloniais na América do Sul, desistindo, pois, de se fixarem na foz do Rio Amazonas e de o navegarem livremente, contra a vontade da Coroa Lusitana (PALM, 2009, p. 15).

Alguns anos mais tarde o princípio do *utisposseditis*, isto é, a ocupação do território que determina a sua posse, foi utilizado para demarcar os domínios espanhóis e portugueses pelo Tratado de Madri, assinado em 1750. Este tratado praticamente delimitou o território que viria a ser do Brasil, apenas com algumas modificações que ocorreram após a independência brasileira.

Os novos Estados e a navegação na Bacia Amazônica

No século XIX a independência das colônias espanholas e portuguesas e a formação dos novos Estados acabaram dividindo a Bacia Amazônica em diferentes territórios nacionais, que passaram a delimitar e demarcar suas fronteiras. Em muitos casos constituíram-se comissões de fronteira para definir e demarcar exatamente os limites. A última fronteira a ser delimitada no Brasil na região amazônica foi o território do Acre, antes pertencente a Bolívia, que após um conflito com os habitantes locais, acordou-se a compra do território pelo Brasil, através do Tratado de Petrópolis de 1903, negociado pelo Barão do Rio Branco. Os outros limites do Brasil com o Peru, França, Inglaterra, Holanda, Venezuela e Colômbia foram negociados e acordados pacificamente. A fronteira amazônica entre Equador e Peru, por outro lado, foi palco de um conflito que durou quase cem anos, encerrado em 1998.

No entanto, a criação de novos Estados não levou a ocupação e consolidação definitiva dos territórios amazônicos em seus respectivos países. A região amazônica passou por décadas sem ser explorada, ou ocupada de forma intensiva, sem grande integração com o restante do território nacional, e muito menos com os países vizinhos.

Foi o ciclo da borracha que impulsionou o interesse sobre a região e intensificou a sua ocupação:

O boom da borracha modificou as condições locais de tal forma que pela primeira vez o termo “Amazônia” foi empregado para designar o extremo Norte. A economia da borracha marcou o início da intervenção norte-americana na região amazônica e, de forma geral, na América do Sul e, além disso, foi responsável pela integração da área ao mercado internacional (MACHADO, 1997, p. 22).

A comercialização da borracha gerou uma pressão, principalmente, por parte dos Estados Unidos da América, o maior comprador de látex do Brasil, para a abertura do rio Amazonas a navegação internacional. Esta foi uma das primeiras questões relativas ao compartilhamento dos recursos hídricos da Bacia Amazônica que os países tiveram que resolver. O governo brasileiro receava abrir o rio Amazonas à navegação internacional por se tratar de uma área de baixa ocupação e, portanto, um alvo fácil para ser tomado por outros países. Assim, criou a província autônoma do Alto Amazonas em 1852 e autorizou a navegação a vapor por parte de uma empresa brasileira que contava também com fundos públicos (MACHADO, 1997; PALM, 2009). Todavia, sob grande pressão internacional:

O monopólio sobre a navegação a vapor por parte da firma brasileira foi anulado e a navegação do rio Amazonas finalmente aberta em 1866, enquanto a navegação a vapor tornou-se, mais tarde, monopólio de uma firma estrangeira (1874). O governo imperial havia concluído que a única forma de manter a Amazônia como parte do país seria harmonizar sua política nacional com “os ideais do século que condenavam a exclusão da região do comércio mundial” (MACHADO, 1997, p. 23).

Ainda hoje a navegação fluvial é o principal meio de transporte na Amazônia, onde ainda existem áreas que só são acessíveis por via fluvial. Recentemente os governos dos países amazônicos tem buscado melhorar as condições de navegação na região através de várias obras de infraestruturas para garantir uma maior integração física dos territórios:

No total, a bacia amazônica oferece 50 mil km de rios navegáveis para embarcações com deslocamento médio de 100 toneladas, porém, cerca de 10 mil km desses rios podem ser navegados por navios com deslocamento médio de 1.000 toneladas ou mais. É impressionante observar em Letícia, porto colombiano no Amazonas, a mais de 3 mil km do

mar, o atracamento de transatlânticos provenientes da Europa ou dos Estados Unidos ou as grandes canhoneiras que sobem o rio Putumayo até Porto Leguizamo, próximo aos Andes (DOMINGUEZ, 2003, P. 162).

É importante notar, que o transporte fluvial é o meio de menor impacto para a floresta amazônica, principalmente se comparado às estradas, que em alguns casos leva ao desmatamento em forma de “espinha de peixe”, isto é, da estrada principal saem caminhos perpendiculares por onde avança o desmatamento (AB’SABER, 2004). Becker e Stenner (2008) apontam que os rios são “estradas naturais” da Amazônia, pois:

Existem milhares de quilômetros de vias navegáveis na bacia Amazônica: alguns são apenas fluviáveis. Outros oferecem condições para uma navegação rudimentar, e os principais rios são francamente navegáveis. Alguns destes, como o Amazonas/Solimões e o Madeira, apresentam elementos de balizamento e sinalização que os caracterizam como hidrovias. A rede hidrográfica da região forma um sistema hierarquizado de transporte, com uma gigantesca rede de rios menores, o que permite a navegação de pequenas embarcações e garante capilaridade ao transporte hidroviário. Além da navegabilidade, existem nas cidades ribeirinhas amazônicas dezenas de pequenas estruturas portuárias que são fundamentais para o transporte de pessoas e as relações comerciais e políticas dessas cidades” (BECKER e STENNER, 2008, p. 84-85).

A integração da região amazônica aos territórios nacionais e suas consequências

Com a decadência do ciclo da borracha no início do século XX, os países da região criam novos projetos para a ocupação da região amazônica e a expansão das fronteiras internas. No caso do Brasil, por exemplo, o governo estabeleceu grandes incentivos para a ocupação da Amazônia a partir da década de 1950, intensificando os esforços a partir dos anos 1970 com projetos de colonização agrária, construção de rodovias, a criação da Zona Franca de Manaus, entre outros (BECKER, 2007). No Peru podemos dizer que começou na década de 1940 com a construção da estrada conectando Lima a Pucallpa (PANDO, 1994). Desta forma, os países amazônicos buscavam formas de integrar suas respectivas regiões amazônicas ao restante do território nacional, principalmente com a construção de estradas e outras vias de acesso. Estes esforços de ocupação e integração continuaram a expulsar as populações indígenas de seus territórios, impulsionaram a ida de imigrantes de outras regiões dos países amazônicos e o que ocasionou diversos conflitos pelo uso da terra, como no caso dos seringueiros no Brasil, que viram suas terras serem ocupadas por fazendeiros (de gado, principalmente).

É importante neste momento especificar as diferenças entre a chamada “Alta” Amazônia (ou Selva Alta) e a “Baixa” Amazônia (Selva Baixa), termos usados principalmente nos países andino-amazônicos. A parte alta da Amazônia se refere a parte andina onde há inúmeras nascentes de rios amazônicos, entre eles o próprio rio Amazonas, e a região dos vales ou “yungas” como é chamado na Bolívia, que é uma região já com formações florestais, a partir de uns 2.500m de altitude. Enquanto que a parte baixa se refere a planície amazônica, em geral, coberta por floresta densa. Esta diferenciação é importante, pois a parte alta da Amazônia tem uma ocupação muito mais antiga, nos países andino-amazônicos do que a parte da planície. E, portanto, nas referências que citam o processo de integração da região amazônica ao território nacional, em geral, se referem à parte da planície amazônica, como nos casos do Peru, Bolívia, Equador e Colômbia.

A preocupação dos países amazônicos sempre esteve voltada para a necessidade de ocupar a região, baseada numa visão geopolítica de que a Bacia se constituía como um espaço “vazio”

e alvo fácil para a cobiça internacional. Portanto, após o estabelecimento das fronteiras internacionais na Amazônia, os países amazônicos se voltaram para o que denominaram de fronteira interna. Como bem salienta Parodi, “‘empty space’, ‘void’, and ‘frontier’ were central concepts used by South American state officials to define Amazonia. Because the boundary treaties already existed, each state viewed Amazonia as an ‘internal frontier’” (PARODI, 2002, p. 111).

Este processo de ocupação e integração da região amazônica ao território nacional gerou diversos conflitos socioambientais e também a degradação da floresta e também de seus recursos hídricos, devido às atividades econômicas como a mineração, a exploração de petróleo e a construção de hidroelétricas, o desmatamento, entre outros. A exploração dos recursos naturais e o desenvolvimento das atividades econômicas tiveram um impacto nos recursos hídricos compartilhados da bacia:

A ciclagem da água na Amazônia tem sido perturbada, analogamente ao que ocorre em outras partes do mundo, pela construção de estradas, agricultura, pecuária, mineração, urbanização e industrialização. Poucos dados estão disponíveis na literatura científica sobre os efeitos na microescala hidrológica e, menos ainda, sobre os efeitos cumulativo dessas atividades humanas nos recursos hídricos regionais. Todavia, é importante destacar essas ações como vetores da destruição da floresta nativa e de mudanças qualitativas evidentes na distribuição de água, localmente (COHEN, ROCHA e SOUZA, 2003, p. 81).

Iniciativas de integração e cooperação na Bacia Amazônica

Os efeitos da forma utilizada pelos países amazônicos para a ocupação e integração da Amazônia à economia nacional, e internacional, causou inúmeros impactos para os ecossistemas da região, inclusive a contaminação de diversos rios, o que levou a possibilidade de causar dano em território vizinho, comprometendo os recursos a serem utilizadas por um país vizinho.

Devido à abundância do recurso água na Amazônia, os governos nacionais nunca se preocuparam muito com a forma de sua utilização. Entretanto, nos últimos anos a água adquire um caráter geopolítico estratégico. O aumentada demanda por água no mundo ocorre ao mesmo tempo em que aumenta a contaminação das fontes de água, gerando um cenário de escassez cada vez maior. Neste cenário a Bacia Amazônica se apresenta como um dos maiores reservatórios de água doce do mundo, ainda pouco explorado. E pode-se observar que apesar da Bacia Amazônica apresentar vários pontos de contaminação, principalmente próximos às grandes cidades, e áreas de exploração petroleira e mineira, não existe grande preocupação por parte dos governos centrais em buscar deter estes processos. No contexto nacional dos países amazônicos a região amazônica não representa uma área prioritária para intervenções mais dispendiosas em relação aos recursos hídricos. Outras áreas, como as regiões semiáridas e as mais populosas são, em geral, as áreas prioritários para este tipo de investimento. No entanto, os governos nacionais mobilizam grande volume de recursos para explorar os recursos hídricos da Bacia Amazônica para a produção de energia elétrica, com a construção de barragens que, em muitos casos, é para suprir uma demanda por energia de outras regiões do país. A construção de hidrelétricas também causam diversos conflitos, pois expulsam as populações que viviam na área a ser alagada, e em alguns casos, elas são construídas dentro de territórios indígenas, causando imenso impacto para estas populações.

Isto demonstra o caráter ainda periférico que a Amazônia tem para os países amazônicos, o que contribuiu para que os governos não investissem muito na cooperação e integração regional desta parcela de seus territórios com os países vizinhos. Os Estados continuam vendo a Amazônia como uma região para a exploração dos seus recursos naturais, cujo lucro destes não é investido para o melhoramento da qualidade de vida das populações, que apresenta um dos piores índices de pobreza nos países amazônicos, e nem são aplicados para o desenvolvimento tecnológico que poderia mudar a forma de exploração econômica da região.

Os países amazônicos têm investido na Bacia Amazônica na integração de infraestruturas, como de transporte e energética, o que poderia levar a uma maior exploração da região e de seus recursos, contribuindo para dar um novo impulso ao comércio e à integração regionais. Este tipo de cooperação para a integração física da região parece obter muito mais apoio e recursos do que a primeira forma de cooperação amazônica, cujo objetivo inicial principal foi o de garantir a soberania dos países amazônicos sobre a região.

O Tratado de Cooperação Amazônica (TCA), assinado em 1978, foi uma primeira tentativa de aproximação dos países da Bacia Amazônica e tem como principal objetivo a garantia da soberania dos países amazônicos sobre suas respectivas Amazonas, além do desenvolvimento da região em harmonia com o meio ambiente. Nas negociações para a elaboração e assinatura do tratado os países tentaram acordar um princípio para o uso dos recursos hídricos compartilhados, entretanto, as discussões se centraram na questão da consulta prévia e chegaram a um impasse. Este nunca foi solucionado e a ambição da criação de normas para a gestão comum dos recursos hídricos da bacia foi abandonada por um compromisso mais pragmático. Os artigos III e VI tratam da navegação do rio Amazonas e o V contém um compromisso pragmático de uso racional dos recursos hídricos:

Tendo em vista a importância e multiplicidade de funções que os rios amazônicos desempenham no processo de desenvolvimento econômico social da região, as Partes Contratantes procurarão envidar esforços com vistas à utilização racional dos recursos hídricos (OTCA, 2012).

Este tratado não alterou muito a situação dos países em relação ao uso dos recursos compartilhados da Bacia Amazônica. Em 2002 foi criada a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) visando fortalecer a cooperação entre os países, porém, a organização tem poucos recursos e pessoal técnico para realizar projetos de cooperação, e também falta vontade política dos países para se engajarem na cooperação amazônica (ROMAN, 1998; COSTA-FILHO, 2003; CAUBET, 2006).

Apesar deste contexto desfavorável, é notável o esforço para a realização do Projeto “Gerenciamento Integrado e Sustentável dos Recursos Hídricos Transfronteiriços na Bacia do Rio Amazonas Considerando a Variabilidade e as Mudanças Climáticas”, uma iniciativa que conta com o apoio financeiro e técnico do Global Environment Facility (GEF), do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) e da Organização dos Estados Americanos (OEA). Este projeto está apenas na sua fase inicial para se conhecer a Bacia e os problemas que a afetam, além dos projetos que cada país tem em seus respectivos territórios amazônicos. Em realidade é preciso ainda avançar muito no conhecimento sobre a dinâmica da Bacia Amazônica, que pela sua extensão, além de outros atributos, torna esta uma tarefa árdua. Este projeto tem sofrido alguns contratemplos que tem atrasado a execução de sua segunda fase, o que demonstra o quão delicado é tratar dos recursos hídricos compartilhados da Bacia Amazônica.

Além do Projeto da OTCA, os países amazônicos também estão buscando um melhor regulamento da navegação na Bacia Amazônica e o melhoramento da sua infraestrutura física, além de diversos outros projetos que visam à integração física dos países e da região amazônica, em especial, aqueles vinculados a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), lançada em 2000 pelos presidentes sul-americanos.

O grande objetivo da IIRSA é a implementação de corredores econômicos na América do Sul, para “promover a articulação da base territorial sul-americana, não só através da construção de uma infraestrutura viária interligada, mas também da complementação de recursos (minerais e energéticos) entre países vizinhos” (BECKER, 2007, p. 68). A IIRSA está dividida em eixos, o Eixo do Amazonas é dividido em sete grupos de projetos que incluem 15 projetos de estradas, 23 projetos de vias e portos fluviais, 7 projetos de aeroportos, 6 projetos de fronteira e centros logísticos, 5 projetos de energia e um projeto de comunicação, totalizando 57 projetos. O objetivo é aumentar o comércio entre os países do Eixo (Brasil, Colômbia, Equador e Peru) e também aumentar o fluxo de mercadorias e comércio entre estes países pela Amazônia, ou seja, pelo Eixo do Amazonas. Este mesmo eixo é considerado, em uma avaliação da própria IIRSA, como o que apresenta maior sensibilidade em seu território, principalmente devido a três estradas que cruzam áreas protegidas e estão bem próximas a Territórios Indígenas (BARA Neto, 2007).

Observa-se nos últimos anos que são realizados os grandes esforços para a integração entre os países amazônicos, depois de anos de esforços e conflitos para a demarcação das fronteiras. Hoje as fronteiras apresentam um novo significado para a região, pois é cada vez mais estimulada a sua permeabilidade pelos fluxos do comércio, pelos corredores econômicos.

Estes projetos estruturais de integração regional afetam diretamente as regiões de fronteira na Amazônia, alterando a organização territorial destas áreas. Como aponta Seone:

[...] es necesario distinguir entre “integración fronteriza”, con alcance limitado y aquella integración desarrollada entre países y que afecta directamente a las regiones fronterizas. La situación óptima se define como aquella donde “integración fronteriza” está enmarcada o se complementa con procesos de integración de mayor magnitud y alcance (2000, p. 70).

Recentemente, nas últimas décadas, os países amazônicos tem buscado estabelecer políticas de desenvolvimento de suas faixas de fronteira, aproveitando o contexto favorável da integração regional e os projetos de interligação física existentes, pois estes também têm afetado as regiões de fronteira. É notável o caso da fronteira entre Equador e Peru, pois esta faixa foi palco de conflitos territoriais que duraram quase cem anos. Após o acordo de paz de 1998, os dois países assinaram o Acordo Amplo Peruano-Equatoriano de Integração Fronteira, Desenvolvimento e Vizinhança, no qual está inserido o Plano Binacional de Desenvolvimento da Região Fronteira e também assinaram o Tratado de Comércio e Navegação entre Equador e Peru, estimulando projetos nas regiões fronteiriças.

Parte das fronteiras na Amazônia, e também em toda a América do Sul, apresentam os rios como a linha divisória da fronteira entre os países. Em diversos casos existem, separadas por estes rios divisórios, cidades gêmeas. As cidades gêmeas:

Apresentam grande potencial de integração econômica e cultural assim como manifestações localizadas dos problemas característicos da fronteira. Aí adquirem maior densidade, com efeitos diretos sobre o desenvolvimento regional e a cidadania. Por esses motivos é que as cidades gêmeas devem constituir-se em um dos alvos prioritários das políticas públicas para a zona de fronteira” (MACHADO, 2005, p. 260-261).

Existem temas que são característicos das regiões de fronteira, tais como; fluxos migratórios e de trabalhadores, águas transfronteiriças, comércio transfronteiriço, condições para o transporte de mercadorias, infraestrutura de comunicação, exploração de recursos naturais, entre outros (SEONE, 2009). Quando não existe a possibilidade de diálogo entre as comunidades vizinhas sobre os problemas comuns, existe a possibilidade do surgimento de conflitos, que são internacionais por sua natureza. Além do que também é comum surgirem nestas regiões interesses comuns, que nem sempre são contemplados pelos planos de integração regional dos governos centrais, pois a agenda das comunidades de fronteira apresentam questões muito mais pontuais do que aquelas dos Acordos de Cooperação e Integração firmados pelos governos nacionais (SEONE, 2009).

As iniciativas para o diálogo entre as cidades gêmeas, que têm se institucionalizado na América do Sul, são os Comitês de Fronteira, que são estabelecidos depois da assinatura de Acordos Bilaterais ou Multilaterais. A coordenação destes Comitês fica a cargo do Ministério de Relações Exteriores, mas a participação de outros atores pode variar, incluindo os governos municipais, estaduais, representantes da sociedade civil e de comunidades indígenas. Os Comitês de Fronteira “son instancias creadas para permitir la solución de conflictos fronterizos o en caso necesario el encauce de los problemas planteados a instancias con capacidad de aportar con soluciones” (SEONE, 2009). Estes Comitês têm tratado também, em muitos casos, dos temas relacionados aos recursos hídricos transfronteiriços.

Outro tipo de instituição criada em regiões de fronteira são as Comissões Bilaterais ou Multilaterais de determinada Bacia Hidrográfica transfronteiriça. Estas comissões também são coordenadas pelo Ministério de Relações Exteriores, como os comitês, pois é a única instância governamental que tem competência para assinar tratados internacionais. O grande problema do funcionamento destes Comitês e Comissões é que os processos de decisão são bastante lentos, enquanto que os problemas locais transfronteiriços são imediatos e cotidianos.

Na Bacia Amazônica as regiões de fronteira são escassamente povoadas, mas contam com a presença de algumas cidades gêmeas. Nestas localidades pode-se observar iniciativas baseadas em interesses comuns para a solução de problemas transfronteiriços, mas, em geral, os governos e comunidades locais não possuem competência jurídica para firmar acordos com as comunidades dos países vizinhos e carecem de meios técnicos e financeiros para lidar com os problemas relacionados ao compartilhamento dos recursos hídricos. Muitas vezes são firmados acordos informais, que caracterizam um tipo de cooperação não institucionalizada.

Neste sentido, algumas instituições nacionais buscam dar apoio para lidar com temas relacionados aos recursos hídricos compartilhados. No caso do Brasil, o Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH) possui uma Câmara Técnica sobre Gestão dos Recursos Hídricos Transfronteiriços que visa auxiliar as decisões do Conselho no caso das águas transfronteiriças. Na Bolívia, o Ministério de Relações Exteriores possui uma Divisão de Águas Internacionais, responsável por negociar os Acordos sobre recursos hídricos compartilhados e coordenar os Comitês e Comissões de Bacias compartilhadas.

As assimetrias entre os países e entre as cidades gêmeas e regiões fronteiriças, dificultam a cooperação em matéria ambiental e de recursos hídricos, por exemplo. Nem sempre as instituições responsáveis pela gestão dos recursos hídricos encontram correspondente no país vizinho, e muitas vezes, as legislações são bem diferentes.

No caso da tríplice fronteira entre Bolívia, Brasil e Peru, conhecida como Região MAP (de Madre de Dios, Acre e Pando), existe inúmeras bacias transfronteiriças, entre elas a Bacia do Rio Acre, que corta as cidades gêmeas de Brasiléia (Brasil) e Cobija (Bolívia), e também Assis Brasil (Brasil) e Iñapari (Peru). Exatamente nesta Bacia transfronteiriça do rio Acre passa a Estrada Interoceânica, ou, como também é chamada, Estrada do Pacífico, cuja construção da Ponte da Integração sobre o Rio Acre, na tríplice fronteira entre Bolívia, Brasil e Peru, conecta as estradas do Acre às estradas peruanas que chegam até portos no Pacífico. Os impactos ambientais e sociais da construção desta estrada ainda estão sendo monitorados, mas alguns pesquisadores já relatam o aumento do desmatamento (DOUROJEANNI, 2001; BROWNet *al.*, 2002).

Nesta região fronteira surgiu a Iniciativa MAP a partir da sociedade civil, que buscou um diálogo entre diversas instituições dos três países sobre os problemas comuns, entre eles a gestão compartilhada da Bacia do Rio Acre. Também se está buscando institucionalizar o Comitê de Fronteira Trinacional. No entanto, esta Iniciativa carece de recursos financeiros para levar a cabo os projetos planejados, e não contam com muito apoio dos órgãos de governo nacionais. Este caso serve para ilustrar como as comunidades das regiões de fronteira na Amazônia têm sido afetadas pelas iniciativas de integração regional, mas que também tem buscado uma integração fronteira, atentando para os problemas advindos do compartilhamento dos recursos hídricos transfronteiriços e a necessidade de uma gestão compartilhada. Todavia, carecem de apoio dos governos centrais e não possuem os meios adequados e suficientes para estabelecer projetos transnacionais de gestão compartilhada dos recursos hídricos.

Considerações Finais

A colonização, a formação das fronteiras internacionais e a construção dos Estados sul-americanos fragmentaram a Bacia Amazônica em territórios distintos, muitas vezes a custa de conflitos armados e a morte de milhares de indígenas. Após o estabelecimento de Acordos de demarcação das fronteiras internacionais os países amazônicos voltaram-se para as suas fronteiras internas, buscando a todo custo, ocupar e integrar a sua parte amazônica à economia e ao território nacional. Recentemente os países amazônicos têm empreendido esforços no sentido de integrar física e economicamente as suas Amazonas, para isso, tem realizados diversas obras de infraestrutura de interligação física entre os territórios amazônicos. E as regiões de fronteira são influenciadas por estes projetos e também possuem interesses e problemas em comum, o que tem gerado iniciativas de cooperação transnacional, em especial, para a gestão compartilhada dos recursos hídricos transfronteiriços. Apesar da assinatura do TCA e a criação da OTCA, não existem regras específicas sobre o uso dos recursos hídricos transfronteiriços da Bacia Amazônica.

A análise realizada neste artigo sobre a formação dos países e das fronteiras políticas na Bacia Amazônica, bem como a história de sua ocupação e integração, visa destacar as formas de domínio e controle sobre o território amazônico desde a colonização. Buscou-se uma perspectiva crítica ao analisar como as construções geopolíticas de uma Amazônia como um “espaço vazio”, serviram para justificar uma forma de ocupação da região, que gerou diversos impactos ambientais e sociais, em especial, para as populações indígenas. Essas construções geopolíticas simplificaram as redes e sistemas socioecológicos e obscureceram conflitos socioambientais, para a implementação de suas estratégias, de segurança e defesa, em nome da soberania nacional. Assim, “as realidades tanto da floresta quanto dos índios foram

obscurecidas pela imagem do “espaço vazio”, provavelmente porque a base do controle territorial era externo à região” (MACHADO, 1997, p. 31). Se por um momento a geopolítica dos países amazônicos esteve voltada para o controle do território e a demarcação das fronteiras, hoje ela se volta para as oportunidades da integração física da região amazônica e dos corredores econômicos, alterando o significado das fronteiras.

Neste meio, os recursos hídricos possuem um caráter político e estratégico e, portanto, ainda existe um impasse para a construção de processo de gestão compartilhada da Bacia Amazônica. Enquanto isso, iniciativas das regiões de fronteira, que passam a ter um papel mais destacado, seja pelo estímulo da integração regional, seja pelas iniciativas de seus governos subnacionais e sociedade civil, estabelecem uma cooperação informal para tratar de seus interesses comuns, e de seus recursos hídricos transfronteiriços.

Notas

¹O termo região amazônica será utilizado neste trabalho como sinônimo da área da bacia hidrográfica do rio Amazonas.

²A Bacia Amazônica, anteriormente a chegada dos colonizadores europeus, era compartilhada por inúmeros povos indígenas que compartilhavam os seus recursos hídricos e que possuíam seus próprios territórios e organização política, diferente daquela do Estado. Ainda hoje, os limites dos territórios indígenas são um “desafio” para os Estados, porque nem sempre coincidem com os limites territoriais destes (como o território dos ianomâmis na fronteira entre Brasil e Venezuela, por exemplo). No entanto, o objetivo deste trabalho é analisar a formação das fronteiras entre Estados, por isso, não será analisado neste trabalho os territórios e a organização política dos povos indígenas na Amazônia, que não se configuram como Estados.

³A Lei da Liberdade promulgada pelo rei português Dom José I em 1755 visava libertar os indígenas das missões, mas na verdade passava a sua dominação para os Diretórios, criados pelo governo: “Mendonça Furtado esperou até fevereiro de 1757 antes de publicar o decreto que libertava as aldeias indígenas do controle missionário. Em seguida anunciou que determinava um período de transição de seis anos antes de conceder a liberdade aos índios. Essa liberdade nunca se consumou; a ousada experiência de tratar os índios como cidadãos e de conceder-lhes o controle de sua própria aldeia foi nulificada. Em maio de 1757, Mendonça Furtado promulgou um longo decreto mediante o qual os “diretores” brancos passavam a encarregar-se das aldeias indígenas. Esse novo sistema ficou conhecido como Diretório e vigorou nas 66 aldeias do Maranhão e do Amazonas durante quarenta anos. Em breve se estenderia ao resto do Brasil” (HEMMING, 2009, p. 40).

Referências Bibliográficas

Ab’Saber, Aziz. Os domínios da natureza no Brasil: potencialidades paisagísticas. São Paulo: Ateliê Editorial, 2003.

AB’SABER, Aziz. Amazônia: do discurso à práxis. São Paulo: Ed. USP, 2004.

BARRA Neto, Pedro. Visión de negocios delEjedel Amazonas. Buenos Aires: IIRSA, BID, CAF, Fonplata, 2007.

BAUD, Michael. State-buildingandborderlands. In: Fronteras: towards a borderless Latin America. Amsterdam: CEDLA, 2000, p. 41-79.

BECKER, B. Amazônia: geopolítica na virada do III milênio. Rio de Janeiro: Garamond, 2007.

BECKER, Bertha e STENNER, Claudio. Um future para a Amazônia. São Paulo: Oficina de Textos, 2008.

BROWN, I. F. et al. Estrada de Rio Branco, Acre, Brasil aos Portos do Pacífico: como maximizar os benefícios e minimizar os prejuízos para o desenvolvimento sustentável da Amazônia Sul-Occidental. Encuentro Internacional de Integración Regional. Lima, 2002.

CAUBET, Christian. G. A água doce nas relações internacionais. Barueri: Manole, 2006.

COHEN, J. C. P.; ROCHA, E. J. P. e SOUZA, J. R. S. Avaliação dos impactos antropogênicos no ciclo da água na Amazônia: In: ARAGÓN, L. E.; CLÜSENER-GODT, M. (org.). Problemática do uso local e global da água da Amazônia. Belém: NAEA, 2003, p. 69-94.

COSTA, Paulo Sérgio Monteiro-da e VLACH, Vânia Rubia Farias. Brasil: geopolítica de ocupação efetiva, poder perceptível e dinâmica territorial atual. In: XI Encuentro de Geógrafos de América Latina, 2007, Bogotá. Geopolítica, globalización y cambio ambiental: retos en el desarrollo latinoamericano. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2007. v. 1. p. 1-20.

COSTA-FILHOCOSTA-FILHO, A. Uma nova “OTCA” sob a velha ótica? In: ARAGÓN, L. E.; CLÜSENER-GODT, M. (org.). Problemática do uso local e global da água da Amazônia. Belém: NAEA, 2003, pp. 383-393.

DOMINGUEZ, Camilo. Importância dos rios no sistema de transporte da Amazônia. In: ARAGÓN, Luis E. e CLÜSENER-GODT, Miguel (orgs.). Problemática do uso local e global da água na Amazônia. Belém: NAEA, 2003, p. 161-190.

DOUROJEANNI, A. R. Impactos socioambientales probables de la carretera transoceánica (Rio Branco – Puerto Maldonado – Ilo) y la capacidad de respuesta del Perú. Arequipa (Peru), 2001.

FOUCHER, Michel. Obsessão por fronteiras. São Paulo: Radical Livros, 2009.

GADELHA, Regina Maria A. Fonseca. Conquista e ocupação da Amazônia: a fronteira norte do Brasil. Estudos Avançados. São Paulo: IEA, v. 16, n. 45, 2002, p. 63-79.

GOICOCHEA, Zaniel I Novoa. El origendel rio Amazonas. Lima: Sociedad Geográfica de Lima e PUCP, 2010.

MACHADO, Lio Osório. Estado, territorialidade, redes: cidades gêmeas na zona de fronteira sul-americana. In: Silveira, Maria Laura (org.). Continente em chamas: globalização e território na América Latina. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005, p. 243-284.

MACHADO, Lia Osório. O controle intermitente do território Amazônico. Terra Livre. 1997, p.

MACHADO, L. O. e STEIMAN, R. Limites e fronteiras internacionais: uma discussão histórico-geográfica. Rio de Janeiro: UFRJ, 2002.

MARTIN, André. Fronteiras e nações. São Paulo: Contexto, 1992.

MATTOS, Carlos Meira. Uma geopolítica Pan-Amazônica. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1980, v. 181.

NAGATANI, Kakuko; Oliveiros, Luis Alberto; Gómez, Rosário; e Galarza, Elsa (coord.). GeoAmazônia: perspectivas do meio ambiente na Amazônia. PNUMA e OTCA, 2008.

OTCA. O Tratado de Cooperação Amazônica. Disponível em: <<http://www.otca.info/portal/tratado-coop-amazonica.php?p=otca>>. Acesso em: janeiro de 2012.

PALM, Paulo Roberto. A abertura do rio Amazonas à navegação internacional e o parlamento brasileiro. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009.

PARODI, Carlos A. The Politics of South American Boundaries. Westport, Connecticut: Praeger, 2002.

ROMAN, Mikael. The implementation of international regimes: the case of the Amazon Cooperation Treaty. Uppsala: Uppsala University Press, 1998.

XII Coloquio de Geocrítica 2012
Bogotá, 7 al 11 de Mayo

 UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA
SEDE BOGOTÁ
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA

