

DOI: <http://dx.doi.org/10.12660/gvcasosv6n2c11>

CONSTRUÇÃO DE HIDRELÉTRICA NA ETIÓPIA Construction of a hydroelectric power plant in Ethiopia

OTACILIO PEÇANHA FILHO – otacilio@negotiare.com.br
FGV Management e FGV Online – Rio de Janeiro, RJ, Brasil

Submissão: 31/08/2015 | Aprovação: 06/09/2016

Resumo

O caso trata das negociações entre os governos da Etiópia, Egito e Sudão, a respeito dos possíveis impactos da construção em território etíope da hidrelétrica *Grand Ethiopian Renaissance Dam* (GERD). O governo sudanês e o governo egípcio, sobretudo esse último, temem pelas possíveis consequências negativas da obra em seus países.

Palavras-chave: negociação, relações internacionais, impactos ambientais

Abstract

The case focuses on the negotiations between the governments of Ethiopia, Egypt and Sudan on possible impacts of the construction of the Grand Ethiopian Renaissance Dam (GERD) on Ethiopian territory. The Sudanese and Egyptian governments, especially the latter, fear for possible negative consequences of the plant in their countries.

Keywords: negotiation, international relations, environmental impacts

Introdução

Ahmed preparou-se para mais uma negociação. Na condição de representante do governo etíope, o experiente negociador buscou moedas de troca que fizeram parte do núcleo da argumentação e das propostas que apresentou aos negociadores egípcios e sudaneses na transação que aconteceu em Cartum, capital do Sudão, na segunda quinzena de março de 2015.

No dia 2 de abril de 2011 o governo etíope surpreendeu os países vizinhos ao anunciar o início imediato da construção da hidrelétrica denominada *Grand Ethiopian Renaissance Dam* (GERD) (Anexo 1), projeto de US\$ 4,8 bilhões, com capacidade para gerar seis mil MW no rio Nilo Azul, o principal afluente do rio Nilo, e com previsão para começar a operar em 2017. Trata-se da maior hidrelétrica do continente africano, com papel relevante na região, uma vez que 70% da população da África subsaariana não têm acesso à eletricidade. Vale lembrar que 85% das águas do rio Nilo têm origem na Etiópia.

Após a grande barragem da hidrelétrica, a cerca de 60 km da fronteira da Etiópia com o Sudão, o rio Nilo Azul segue até Cartum, onde se une ao rio Nilo Branco, dando origem ao rio Nilo, que segue para o Egito e deságua no mar Mediterrâneo.

Os governos do Sudão e do Egito, sobretudo esse último, e várias ONGs com atuação ligada aos impactos da construção de hidrelétricas divergiram do governo etíope quanto aos impactos e riscos do empreendimento. Uma das preocupações dizia respeito à vazão do rio Nilo durante o período de enchimento do reservatório da hidrelétrica. A provável redução da vazão do rio afetaria atividades como agricultura, geração de eletricidade e suprimento de água para consumo humano.

A Etiópia afirmou que concluiria a obra e tinha interesse em manter um clima de boa vizinhança com o Sudão e o Egito, uma vez que o país passava por um momento de crescimento



econômico vigoroso e pretendia incrementar os negócios com os países vizinhos. Alianças regionais são importantes também do ponto de vista da segurança.

Os egípcios chegaram a admitir uma ação militar para destruir o que já estava construído da hidrelétrica, mas tal opção foi descartada. Os sudaneses estavam mais propensos a um acordo com os etíopes, pois compreendiam que o empreendimento poderia gerar benefícios para o seu país.

Ancestrais, fome e *boom* econômico

Segunda nação mais populosa da África, com cerca de 94 milhões de habitantes, a Etiópia está localizada em uma das áreas mais antigas de ocupação humana do planeta. Contrariamente à noção que se tem sobre temperaturas no continente africano, Adis Abeba, a capital etíope situada a 2.440 m de altitude, apresenta temperaturas que variam de 4° a 26° C em média. Mais de 60% da população é adepta do cristianismo (na sua maioria, ortodoxo), e um terço segue a religião mulçumana.

O país alternou períodos de influência britânica, italiana e soviética, tendo sido ocupado em algumas ocasiões. A ocupação italiana mais recente estendeu-se de 1936 a 1941, e os soviéticos marcaram forte presença a partir de meados da década de 1970, quando uma junta militar marxista-leninista estabeleceu um estado unipartidário.

O imperador Haile Selassie, que reinou de 1934 a 1974, é a grande figura histórica do país. Em 1935, foi eleito o Homem do Ano pela revista *Time*. A República Federal Democrática da Etiópia foi proclamada em 1995 e, atualmente, adota o regime parlamentarista.

A década de 1980 testemunhou intensos períodos de fome na Etiópia, afetando oito milhões de pessoas e levando cerca de um milhão à morte. Imagens fortes de crianças desnutridas, algumas no colo das mães e outras deitadas em locais improvisados, chocaram milhões de pessoas ao redor do mundo na ocasião.

A atividade agrícola responde por cerca de 90% do Produto Interno Bruto (PIB) da Etiópia, e o café destaca-se entre os itens de exportação do país. A atividade industrial é incipiente, e o país luta contra as mazelas do subdesenvolvimento. Por outro lado, vem apresentando índices invejáveis de crescimento anual do PIB nos últimos anos e já é considerado o “leão africano”, em alusão aos tigres asiáticos que chamaram a atenção do mundo em anos recentes, pelo seu crescimento econômico.

Antes observada apenas pelos amantes das corridas de rua, pelos seguidores do movimento rastafári e pelos apreciadores de um café de excelente qualidade, a Etiópia vem também chamando a atenção dos economistas, admirados com um crescimento econômico vigoroso que vem encantando a muitos (Anexo 2). De qualquer forma, muito ainda se está por fazer no país, a exemplo da expansão do setor de telecomunicações, extremamente precário mesmo se comparado com outros países do continente africano (Anexo 3).

Alguns críticos apontam abusos dos direitos humanos e a falta de uma autêntica democracia, além de tratamento diferenciado dado pelo governo aos partidários do regime. No entanto, é inegável que a Etiópia é uma ilha de relativa tranquilidade numa região de constantes conflitos, como os que acontecem nos seus vizinhos Quênia, Sudão, Sudão do Sul e Somália.

A difícil arte de compartilhar

Rios que percorrem mais de um país seguem o seu curso independentemente da bandeira que tremula em algum ponto de suas margens ou do idioma ali falado pelos ribeirinhos. Rios são fontes de riqueza para os povos cujas terras são por eles banhadas, independentemente de suas nacionalidades. São sensíveis às interferências humanas, de modo que intervenções devem ser pactuadas pelos povos ou nações que deles se beneficiam.

É de se esperar que países que desfrutam das benesses de determinado rio sejam capazes de atuar em harmonia quando resolvem interferir no seu curso, na sua vazão e na regularidade e na qualidade da sua água, para citar alguns tópicos. Por outro lado, indivíduos, grupos, organizações e nações costumam mover-se de acordo com os seus interesses. Sobretudo quando determinado movimento ou ação promete alterar substancialmente o seu nível de satisfação, utilidade ou bem-estar.

Os dirigentes etíopes vislumbraram uma oportunidade de crescimento econômico e social a partir da construção da grande hidrelétrica, que gerará energia para consumo no país e excedente para comercialização com os países vizinhos. Energia elétrica é um insumo de vital importância, e a carência de tal insumo na África subsaariana é notável.

Os recursos para a construção da hidrelétrica não estavam disponíveis, mas um grande esforço foi solicitado de cada cidadão etíope, e acreditou-se que fontes de financiamento surgiriam a partir da expectativa de retorno do empreendimento. Cada trabalhador na obra doa um doze avos de seu salário mensal, e os funcionários do governo, além do cidadão comum, são estimulados a adquirir títulos vinculados ao empreendimento. A construção da hidrelétrica virou uma questão de honra para o governo etíope, e busca-se que cada cidadão do país pense da mesma forma.

A ocasião em que o governo etíope anunciou a decisão de construir a hidrelétrica, em abril de 2011, coincidiu com um período de turbulência social no Egito – o presidente Hosni Mubarak havia renunciado em fevereiro do mesmo ano – em decorrência da Primavera Árabe deflagrada no ano anterior na Tunísia. O Egito seria o primeiro a se opor à obra, por sentir-se ameaçado quanto ao uso que faz da água do rio Nilo para irrigação, geração de eletricidade e consumo humano.

Iniciar uma discussão com o Sudão e o Egito sobre a construção da hidrelétrica, certamente, levaria à postergação do início da obra. Estudos aprofundados, realizados por entidades neutras, seriam exigidos, e os impactos observados seriam avaliados. Alternativas seriam consideradas e pressões políticas seriam exercidas. O governo etíope não quis correr o risco. Anunciou unilateralmente a sua decisão, acreditando que seria capaz de contornar os problemas que surgissem. Enfim, apostou que seria capaz de negociar sem abrir mão do seu interesse maior: levar a cabo a construção da hidrelétrica.

A tarefa de liderar a negociação com os países vizinhos foi dada pelo governo etíope a Ahmed, exímio negociador nascido e criado no país, que já enfrentou várias situações difíceis à mesa de negociação. Ahmed construiu a reputação de um negociador gentil com os seus interlocutores e firme na defesa dos seus interesses, capaz de elaborar excelentes argumentações e fazer uso da criatividade para gerar opções de ganhos mútuos. Mais que isso, Ahmed é considerado, por todos que já negociaram com ele, uma pessoa confiável.

A negociação

Ahmed sabia das dificuldades que havia enfrentado nas diversas rodadas de negociação com os egípcios e sudaneses, todas infrutíferas quanto à celebração de um acordo que estabelecesse os pontos a serem respeitados durante e após a construção da hidrelétrica para que o Sudão e o Egito não fossem prejudicados. Eventuais compensações para esses países poderiam fazer parte do acordo.

Ahmed é bastante respeitado por seus pares e por aqueles com quem negocia, mas percebia certa pressão de todos os lados para que um acordo fosse alcançado. Passados praticamente quatro anos desde o anúncio do empreendimento, não havia mais espaço para prolongar discussões. Era chegada a hora de ultimar esforços, de todas as partes, para dar um fim ao estresse causado pelo problema.

Uma base de entendimento comum entre os três países sobre o problema precisava ser construída nessa rodada de negociação, e Ahmed tinha consciência de que a partir de tal base o acordo seria elaborado. Ahmed também considerava que interesses dos povos do Sudão e do Egito

deveriam ser contemplados no acordo, mesmo que, eventualmente, não na sua totalidade. Sabia, ainda, que a Etiópia teria que ceder em alguns pontos. Enfim, Ahmed tinha relativa autonomia como representante de seu país e, juntamente, com os membros de sua equipe negociadora, não pouparia esforços para chegar a um acordo a ser posteriormente ratificado pelas autoridades máximas dos governos etíope, egípcio e sudanês.

Na segunda quinzena de março de 2015, Ahmed finalizou os preparativos e definiu a estratégia que adotaria para, juntamente com a equipe que coordena, sentar-se à mesa com as equipes de negociadores egípcios e sudaneses. O objetivo era claro: selar um acordo que contemplasse os interesses das partes e encerrar as discussões sobre a construção da GERD, a oitava maior hidrelétrica do planeta.

Ahmed dedicou-se com afinco à fase de planejamento da negociação e tinha consciência de que a grande dificuldade que teria pela frente seria com os negociadores egípcios. O Nilo é a única fonte de água para 40 milhões de pessoas que vivem da atividade agrícola e necessitam de água para irrigar as suas lavouras no Egito. A população está concentrada às margens do Nilo, praticamente a única área não desértica do país. Ahmed compreendia a apreensão do povo egípcio e trabalhava para encontrar caminhos que conduzissem a um acordo satisfatório para as partes.

A história dos acordos sobre o uso da água do Nilo remonta ao período colonial, quando, em 1929, o Reino Unido e o Egito estabeleceram que coubessem ao Egito 48 bilhões de metros cúbicos por ano e, ao Sudão, quatro bilhões de metros cúbicos por ano. Em 1959, Egito e Sudão alteraram para 55,5 bilhões de metros cúbicos por ano e 18,5 bilhões de metros cúbicos por ano, respectivamente. Ambos os acordos excluíram todas as outras nações ribeirinhas. Maior rio do planeta, o Nilo é banhado por 11 países. Mais recentemente, outros acordos abordaram a questão, como o *Nile Basin Initiative*, de 1999, e o *Entebe Agreement*, de 2010, este celebrado entre Etiópia, Quênia, Uganda, Ruanda e Tanzânia. A construção da GERD reacendeu a explosiva questão do uso equitativo das águas do Nilo.

O Egito tem uma preocupação no curto prazo que diz respeito ao enchimento do reservatório da GERD. O lago que será formado armazenará uma quantidade de água equivalente à vazão anual do Nilo Azul ao deixar a Etiópia rumo ao Sudão. Outra preocupação é que a GERD permitirá que o Sudão aumente significativamente a quantidade de água que o país utiliza para irrigação.

A vazão do Nilo Azul no Sudão só tem proporções significativas durante poucas semanas no ano, após o período de chuvas nos altiplanos etíopes. O reservatório da pequena hidrelétrica existente em solo sudanês só possibilita o uso da água para irrigação durante poucos meses do ano. A GERD regularizará o fluxo de água do Nilo Azul, favorecendo os agricultores sudaneses, que, talvez, possam irrigar as suas lavouras 365 dias por ano. Isso poderá significar menos água para irrigar as lavouras no Egito e menos água para movimentar as turbinas que geram hidroeletricidade para as cidades egípcias.

Ahmed sabia que era difícil prever com exatidão o impacto da GERD para o Egito, embora acreditasse que a regularização da vazão do Nilo seria benéfica para todos. Sabia, também, que era legítimo o direito de seu país utilizar os seus recursos naturais, em conformidade com a legislação internacional, e sem causar danos às demais nações banhadas pelo Nilo e seus afluentes. A questão que se apresentava era como elaborar uma estratégia para a negociação que aconteceria na segunda quinzena de março de 2015, de modo a chegar a um acordo que garantisse a continuidade e finalização da obra da hidrelétrica e apresentasse soluções para mitigar ou eliminar eventuais problemas decorrentes da obra, antes que a construção fosse finalizada e a GERD começasse a operar.

Em outras palavras, como seria possível para Ahmed agir com absoluta retidão moral, como sempre foi a sua prática, lutando pelos interesses de seu país e, simultaneamente, respeitando os interesses das nações vizinhas, na busca por um acordo justo e duradouro?

Anexo 1**Grand Ethiopian Renaissance Dam – Localização**

Fonte: Wikimedia Commons

Anexo 2

Etíópia – PIB: Taxa de crescimento anual



Fonte: <http://pt.tradingeconomics.com>

Anexo 3

Linhas de telefonia móvel e usuários de internet em 2013



Economist.com

Fonte: <http://www.economist.com>