



ENTRE O BEAGLE E AS MALVINAS

Conflito e diplomacia na América do Sul

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

Ministro de Estado José Serra
Secretário-Geral Embaixador Marcos Bezerra Abbott Galvão

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO



Presidente

Embaixador Sérgio Eduardo Moreira Lima

*Instituto de Pesquisa de
Relações Internacionais*

Diretor

Ministro Paulo Roberto de Almeida

*Centro de História e
Documentação Diplomática*

Diretor

Embaixador Gelson Fonseca Junior

*Conselho Editorial da
Fundação Alexandre de Gusmão*

Presidente

Embaixador Sérgio Eduardo Moreira Lima

Membros

Embaixador Ronaldo Mota Sardenberg

Embaixador Jorio Dauster Magalhães e Silva

Embaixador Gelson Fonseca Junior

Embaixador José Estanislau do Amaral Souza

Ministro Paulo Roberto de Almeida

Ministro Luís Felipe Silvério Fortuna

Ministro Mauricio Carvalho Lyrio

Professor Francisco Fernando Monteoliva Doratioto

Professor José Flávio Sombra Saraiva

Professor Eiiti Sato

A *Fundação Alexandre de Gusmão*, instituída em 1971, é uma fundação pública vinculada ao Ministério das Relações Exteriores e tem a finalidade de levar à sociedade civil informações sobre a realidade internacional e sobre aspectos da pauta diplomática brasileira. Sua missão é promover a sensibilização da opinião pública nacional para os temas de relações internacionais e para a política externa brasileira.

Eduardo dos Santos

ENTRE O BEAGLE E AS MALVINAS

Conflito e diplomacia na América do Sul



FUNDAÇÃO
ALEXANDRE
DE GUSMÃO

Brasília, 2016

Direitos de publicação reservados à
Fundação Alexandre de Gusmão
Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo
70170-900 Brasília-DF
Telefones: (61) 2030-6033/6034
Fax: (61) 2030-9125
Site: www.funag.gov.br
E-mail: funag@funag.gov.br

Equipe Técnica:

André Luiz Ventura Ferreira
Eliane Miranda Paiva
Fernanda Antunes Siqueira
Gabriela Del Rio de Rezende
Luiz Antônio Gusmão
Lívia Castelo Branco M. Milanez

Projeto Gráfico e Capa:

Yanderson Rodrigues

Programação Visual e Diagramação:

Gráfica e Editora Ideal

Impresso no Brasil 2016

S237 Santos, Eduardo dos.
Entre o Beagle e as Malvinas : conflito e diplomacia na América do Sul / Eduardo dos Santos.
- Brasília : FUNAG, 2016.

325 p. - (Curso de Altos Estudos)

Trabalho apresentado originalmente como tese, aprovada no XXIV Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco, em 1992.

ISBN 978-85-7631-636-7

1. Política externa - Argentina. 2. Segurança coletiva - América Latina. 3. Canal de Beagle (Argentina e Chile) - aspectos políticos. 4. Conflitos de fronteiras - América Latina. 5. Tratado de Paz. 6. Guerra de Malvinas (1982). 7. Relações exteriores - Argentina - Reino Unido. 8. Mercado Comum do Sul (Mercosul). 9. Diplomacia - Brasil. 10. Política externa - Brasil. I. Título. II. Série.

CDD 327.8

Depósito Legal na Fundação Biblioteca Nacional conforme Lei nº 10.994, de 14/12/2004.

O observador brasileiro, para ter ideia exata da direção que levamos, é obrigado a estudar a marcha do Continente, a auscultar o murmúrio, a pulsação continental.

Joaquim Nabuco, *Balmaceda* (1895)



A Beth, com a dor da saudade,
e a nossas filhas Camila e Clarisse.



Agradecimentos

Agradeço a Luis Guilherme Parga Cintra a minuciosa revisão dos capítulos, das notas e dos anexos, tendo contribuído com valiosas sugestões de forma e conteúdo. A mesma dedicação devo a Frederico Cezar de Araujo, que leu e retocou os textos da versão original da monografia apresentada no Curso de Altos Estudos em 1992. Sou grato a Gelson Fonseca Junior e Christian Vargas pelas pistas que me ofereceram para refletir sobre aspectos teóricos relacionados com o tema. Sensibilizou-me, particularmente, o estímulo que recebi de Sérgio Eduardo Moreira Lima com seu convite para publicar o trabalho pela Fundação Alexandre de Gusmão. Fiquei imensamente honrado pela disposição de Rubens Ricupero de escrever o prefácio.



Sumário

Prefácio	15
<i>Rubens Ricupero</i>	
Introdução	21
1. Diplomacia de conflitos	33
1.1. Democracia e paz	33
1.2. Teoria da eficácia.....	36
1.3. Arbitragem e mediação no Beagle.....	38
1.4. Malvinas: solução jurisdicional imprevisível.....	41
1.5. Uso da força.....	44
1.6. Maturação	46
2. Legado histórico	49
2.1. Cenário de instabilidade.....	49
2.1.1. Duas histórias	50
2.1.2. Da “Argentina satisfeita” à “Argentina perplexa”	55

2.1.3. O ciclo peronista e os golpes militares.....	57
2.1.4. Contradições na política exterior	63
2.2. A soberania como dogma	68
2.2.1. Rivalidades históricas	68
2.2.2. Perdas territoriais e os tratados de limites	71
2.2.3. Geopolítica	81
2.2.4. Autocrítica pioneira	86
3. Rupturas jurídico-diplomáticas	95
3.1. Do trauma arbitral à proposta rejeitada	95
3.1.1. O laudo de 1977	95
3.1.2. Surge uma nova controvérsia	104
3.1.3. Da arbitragem à mediação	105
3.1.4. A crise pré-bélica	110
3.1.5. A proposta papal	115
3.2. Da impaciência ao conflito	120
3.2.1. Protesto antigo... ..	120
3.2.2. ...ação tardia	123
3.2.3. Oportunidade perdida e impasse	130
3.2.4. Percepções desencontradas	133
3.2.5. Crise <i>sui generis</i>	136
3.2.6. O informe Rattenbach	140
3.2.7. A história em preto e branco	142
4. Opções políticas.....	147
4.1. Uma nova alternativa democrática	147
4.1.1. Derrota militar e transição não pactuada..	147

4.1.2. Declínio peronista.....	152
4.1.3. A questão militar.....	154
4.1.4. Ajustes na política externa.....	158
4.1.5. “Hacia el sur, el mar y el frío”	160
4.1.6. Malvinas, Beagle e os militares	162
4.2. O Tratado de Paz e Amizade.....	164
4.2.1. Decisão adiada.....	164
4.2.2. Compromisso do radicalismo	166
4.2.3. A consulta popular	169
4.2.4. Motivações argentinas.....	172
4.2.5. Nova transação.....	175
4.2.6. Menção implícita.....	179
4.2.7. Duas disputas resolvidas	182
4.2.8. Princípio bioceânico.....	183
4.2.9. Navegação e Antártida.....	186
4.2.10. Mecanismo arbitral.....	188
4.3. A fórmula do guarda-chuva.....	189
4.3.1. Diálogo rompido	189
4.3.2. Tentativa frustrada	194
4.3.3. Litígio com novas dimensões	196
4.3.4. As crises e o fim antecipado do governo Alfonsín	201
4.3.5. O “guarda-chuva da soberania”	205
5. O impacto na política externa do Brasil	211
5.1. Descontraimento de tensões.....	211
5.1.1. Reações diferenciadas	211
5.1.2. Moderação e conciliação	215

5.1.3. Convergência democrática.....	217
5.1.4. Posições do Brasil sobre as Malvinas	219
5.1.5. Credibilidade diplomática.....	223
5.1.6. Conduta de outros vizinhos	226
5.1.7. Potência protetora	228
5.1.8. O caso do “Barão de Teffé”	231
5.1.9. Solidariedade automática	233
5.1.10. Garante da boa-fé argentina	237
5.2. Sinais de mudança	239
5.2.1. Novo comportamento internacional	239
5.2.2. Reaproximação Argentina-Chile	242
5.2.3. Pressões da conjuntura interna.....	244
5.2.4. As transformações internacionais	246
5.2.5. Política de Estado.....	248
Conclusão	255
Referências	265
Cronologias	281
Anexo.....	305

Prefácio

Um outro olhar ou uma visão do outro, é assim que Eduardo dos Santos descreve o que tentou fazer neste livro. O objeto de seu olhar reside na maneira como a Argentina encaminhou dois de seus principais conflitos territoriais, o do canal do Beagle com o Chile e o das Malvinas com o Reino Unido. Por detrás do exame crítico dos contenciosos emerge o contorno de uma política exterior que sofreu profunda transformação ao superar os catastróficos anos da ditadura militar de 1976 a 1983 e ingressar no atual período democrático.

Apesar de abalada por repetidos traumas e frustrações, a difícil construção da democracia não só resistiu ao teste de 35 anos de desafios. O regime democrático também se revelou, e essa constitui uma das lições indiretas do estudo, muito mais capaz de gerar uma atitude racional e eficaz para lidar com a desastrosa herança diplomática dos brutais governos militares.

Dando a palavra ao próprio autor, a *visão do outro* destina-se a “reforçar o conhecimento mútuo e a convergência entre os dois países, ou seja, expor [...] como o Brasil percebe e entende a realidade e os problemas da Argentina”. Associado a esforço similar empreendido por argentinos em relação ao Brasil, “desse cruzamento de visões [...] podem surgir elementos para uma aproximação cada vez mais estreita”.

Da constatação de que “a simbiose entre o fator interno e o externo é uma constante nos trabalhos acadêmicos sobre a política argentina”, nasce uma teia de encadeamentos que envolvem e prendem o leitor no drama da instabilidade política da Argentina, raiz das bruscas oscilações da abordagem dos problemas territoriais. À medida que avança a narrativa, a obra converte-se em uma penetrante síntese da tumultuada história do país vizinho, chave explicativa de uma evolução diplomática não menos carregada de surpreendentes reviravoltas e descontinuidades.

A visão do outro depende de quem é esse outro. No caso, não se trata de um olhar puramente acadêmico e historiográfico projetado sobre a história da política externa argentina. Originando-se de uma tese elaborada no início dos anos 1990 para o Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco, do Ministério das Relações Exteriores, o livro reflete o olhar interessado de um diplomata especializado, que passou boa parte de sua vida profissional no trato de problemas de países platinos, viveu e trabalhou como diplomata em Buenos Aires e foi embaixador do Brasil em Montevidéu e em Assunção.

Daí decorrem vantagens preciosas de vivência pessoal e experiência direta dos problemas, ao lado de um redobrado compromisso com a imparcialidade e a objetividade indispensáveis em assunto de tamanha sensibilidade para um funcionário diplomático em serviço ativo. O olhar não é nunca indiferente ou desinteressado, pois fica claro que seu objeto não se esgota nos contenciosos em si mesmos, mas se estende às implicações relevantes para o Brasil, principal vizinho e mais próximo parceiro da Argentina.

O que de saída chama a atenção na tese consiste na originalidade da escolha do próprio tema. Em uma época em que permaneciam ainda vivas as lembranças da prolongada divergência entre o Brasil e a Argentina em torno dos aproveitamentos hidrelétricos nos rios da Bacia do Prata, a maioria dos estudos brasileiros da política externa argentina referia-se a essas e outras questões bilaterais de maneira

praticamente exclusiva. A controvérsia referente à compatibilidade entre Itaipu e Corpus ficara para trás e não voltaria a monopolizar o relacionamento como fizera durante muitos anos. Faltava, no entanto, enfrentar ameaças de potencial grave como os programas nucleares paralelos, a edificação da confiança recíproca para superá-los ou a paciente preparação dos acordos de complementaridade que dariam conteúdo concreto à colaboração e culminariam na criação do Mercosul.

Ampliando os limites do trabalho de Cláudio Lyra, concentrado no caso do Beagle, este deve ser seguramente o mais importante estudo brasileiro dedicado a um enfoque integrado de dois problemas cruciais da política exterior do país vizinho que transcendem o puro escopo da relação bilateral brasileiro-argentina. Inserem-se ambos nas antípodas do que havia constituído na maior parte do século 19 a área prioritária dos conflitos estratégicos na etapa de formação da nação argentina: o entorno do porto de Buenos Aires, as duas margens do Rio da Prata, as questões vinculadas à navegação dos cursos fluviais platinos, a interpenetração das lutas civis nas Províncias Unidas e na Banda Oriental, as intervenções brasileiras a partir de 1850, o isolamento voluntário do Paraguai.

A herança da diplomacia platina do século 19 estendeu-se quase até as últimas décadas do século 20. Era essa de longe a zona natural de concentração de interesse da política exterior da Argentina, cujo ecúmeno populacional, econômico, cultural, sempre coincidiu de forma aproximada com o desaguadouro do Rio da Prata. Os desentendimentos com o Brasil faziam parte dessa lógica platina, que deixava pouco espaço ou interesse para os assuntos relativos às inóspitas regiões meridionais. Tal situação persistiu até que, de um lado, o final da Guerra da Tríplice Aliança, do outro, a vitória dos liberais de Mitre na batalha de Pavón, possibilitaram unificar a nação e ultrapassar para sempre o perigo da desintegração representado pelos caudilhos e a permanente guerra civil.

Foi então que o general Julio Argentino Roca, que se tornaria a figura política predominante da geração dos Oitenta, empreendeu contra

os índios da Patagônia a implacável *Conquista del Desierto*. Abriam-se à colonização e exploração econômica os imensos territórios do Sul. Ao mesmo tempo, ganhava nova ênfase na agenda diplomática argentina a necessidade de definir os limites com o Chile nas avançadas latitudes meridionais, fazia sentir sua força o apelo da exploração pioneira das terras geladas da Antártida e revivia a ferida aberta pela ocupação britânica das Malvinas, jamais cicatrizada.

Desde esse final do século 19, inaugurava-se na evolução da política exterior argentina tendência que, com algum esforço, se poderia talvez comparar à oscilação cíclica, na história diplomática russa, entre a atração da Europa, por um lado, e a expansão territorial em direção ao Cáucaso e às estepes asiáticas, por outro. Seria um tanto forçado, admito, querer ver na Patagônia uma espécie de Sibéria argentina, mas não deixa de ser verdade que, de tempos em tempos, a atração ou ilusão do Grande Sul voltaria a exercer seu fascínio sobre o espírito argentino. Datam desses antecedentes as origens dos problemas estudados de forma primorosa por Eduardo dos Santos.

Agravados até o ponto de explosão pela belicosa e impulsiva diplomacia do regime militar, esses temas teriam necessariamente de ser resgatados pelo primeiro governo civil que sucedeu ao fiasco trágico da invasão das Malvinas. Gostasse ou não, o presidente Raúl Alfonsín herdava dois contenciosos árduos extraordinariamente complicados pelos militares. Ademais dessa imposição dos fatos, Alfonsín concebeu o desígnio de deslocar o eixo de gravidade da Argentina por meio da transferência da Capital Federal da macrocéfala Buenos Aires para as rudes paragens de Viedma e Carmen de Patagones. Embutida na fórmula de “marcha hacia el sur, el mar y el frío”, a quimera de voltar as costas às seduções portenhas ilustra o acerto do título da obra que Joaquín Morales Solá devotou ao infeliz governo Alfonsín, *Asalto a la Ilusión*.

Dentro desse contexto situa-se a narrativa que tenho a satisfação de recomendar ao leitor interessado em coisas argentinas. Posso atestar

a rigorosa exatidão dos eventos relatados e das reações que despertaram no Itamaraty e no Palácio do Planalto porque, ao longo de todo o período no qual se concentraram os dois conflitos, tive a oportunidade de acompanhá-los de perto e não só como observador. Na fase aguda da questão do Beagle, quando se chegou bem perto de uma guerra entre a Argentina e o Chile, eu era Chefe da Divisão da América Meridional-II. Embora não diretamente responsável pelo tema, uma ou outra vez participei do esforço brasileiro de evitar o choque na qualidade de substituto eventual do Chefe do Departamento das Américas.

Já na ocasião da Guerra das Malvinas e do período subsequente até 1985, eu já ocupava a chefia do Departamento das Américas. Sobre os dois episódios, haveria boas histórias a contar, se houvesse tempo e se isso não me levasse a exceder abusivamente a função do prefaciador, que se deve limitar a aguçar o apetite do leitor. Nada do que eu teria a narrar alteraria a substância e as conclusões fundamentadas e equilibradas desta obra.

Talvez o único aspecto que valeria a pena retocar um pouco seria a descrição que se faz da reunião de Berna de julho de 1984, quando se tentou, sem êxito, pôr em marcha um processo gradual de reaproximação e restabelecimento de contatos diretos entre a Argentina e o Reino Unido, facilitado pelos bons ofícios da Suíça e do Brasil. Tendo sido o representante brasileiro na reunião, não tenho dúvidas de que a culpa exclusiva pelo fracasso do esforço deve ser inteiramente debitada aos britânicos, conforme relatei com pormenores no *Diário de Bordo A Viagem Presidencial de Tancredo* (São Paulo: Imprensa Oficial, 2010, p. 221-226). Trata-se, porém, apenas de uma nota ao pé da página da história maior, fiel e precisamente captada neste livro.

Já falei várias vezes do “outro olhar”, da “visão do outro” com que Eduardo dos Santos esquadrinha o comportamento diplomático argentino nos conflitos meridionais e outros incidentes. Essa visão é inalteravelmente objetiva, despreconceituosa, imparcial e equilibrada. Em mais de um momento, transparece o desejo sincero de compreender,

até um toque de empatia que percorre o texto. Mas o observador não pode deixar de ser quem é, não seria autêntico se renegasse seu ponto de observação a partir de “outra” tradição diplomática, a do Brasil, que fornece o elemento de alteridade, daquele que, por ser diferente, dispõe, quem sabe, da distância e da perspectiva para perceber as diferenças e os contrastes.

Quase sempre isso se encontra presente somente de forma calada, silenciosa, tácita. Num dos raros trechos em que a percepção se torna consciente, o autor observa: “Se malgrado todos os sinais de moderação” (depois do retorno à democracia), “não se eliminou a tendência a alterações constantes em sua política externa, considerada a evolução na década de 1990, é porque a *Argentina conservou sua capacidade de surpreender internacionalmente*” (ênfase minha). E prossegue: “Na continuidade de sua experiência histórica, a Argentina não deixou de sentir-se estimulada a marcar sua presença internacional com abruptas correções de rumo”. Seguem-se vários exemplos dessas bruscas mudanças de rumos que me abstenho de recordar porque são bem conhecidas.

A lição que Eduardo dos Santos recolhe dessas características, que partilho por completo, é de dupla natureza. O primeiro aspecto é que o retorno à democracia não eliminou automaticamente a antiga propensão ao choque violento de culturas políticas antagônicas, mas propiciou o surgimento de uma nova cultura mais favorável à negociação e à conciliação. A segunda dimensão é que tal evolução gera maior apreço pelo tratamento racional e pragmático das divergências diplomáticas. Sobre essa base de racionalidade, de moderação e de inspiração democrática justifica-se a “conclusão fundamental” do livro: ao Brasil cabe reforçar sempre, e com persistência, sua relação política com a Argentina, ponto de encontro e de conagração das duas visões que se enriquecerão pelo diálogo e a complementaridade.

Rubens Ricupero

Introdução

Este é um estudo sobre duas controvérsias territoriais na América do Sul – uma resolvida, a outra pendente – e seus reflexos na política externa do Brasil. Ambas envolvem disputas mantidas pela Argentina, no primeiro caso, com o Chile, na região do canal do Beagle e, no segundo, no conflito com a Grã-Bretanha em torno das ilhas Malvinas.

Para contextualizar o tema a ser analisado à luz dos interesses brasileiros, é necessário levar em conta, antes de tudo, que a prioridade da América do Sul na política externa do Brasil é uma decorrência lógica da geografia e da história. Foi constante durante o Império, e tem sido assim, também, desde o início da República¹.

Ao longo de todo esse período, excetuadas as ações militares no Prata e a guerra do Paraguai durante o século XIX, o Brasil tem vivido sempre em paz com seus vizinhos e desfrutado de um relacionamento que já conheceu momentos de maior ou menor aproximação; em alguns casos, padeceu de rivalidades e desconfianças; em outros, experimentou convergência e cooperação mais estreitas; e, sobretudo a partir da década

1 Retomo nesta introdução alguns comentários que fiz no artigo “América do Sul”, publicado no livro *IV Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional*, 3 de dezembro de 2009, “O Brasil no mundo que vem aí”, FUNAG, p. 17-32.

de 1980, tem avançado na busca de crescente entendimento político e de integração econômica e comercial.

A obra do Barão do Rio Branco, considerado não apenas o tempo em que foi ministro das Relações Exteriores (1902-1912), concentrou-se, em boa parte, na América do Sul. Seu legado impôs à diplomacia brasileira a diretriz inescapável de dispensar à região atenções diretas e permanentes².

As ênfases, os resultados e o sentido desses esforços variaram em função do momento histórico e, mesmo, da heterogeneidade do conjunto das nações sul-americanas. A região do rio da Prata, por exemplo, teve preeminência na política exterior brasileira durante o século XIX. Nem por isso as repúblicas andinas deixaram de atrair o interesse do Brasil naquela época, e tanto os países platinos quanto os países amazônicos fizeram parte da mesma agenda de preocupações do Barão quando ele se dedicou à tarefa de solucionar, exclusivamente por arbitragem ou negociação de tratados bilaterais, todos os nossos problemas territoriais e de fronteira existentes até o início do século XX.

Desde então, o Brasil e os demais países sul-americanos têm aprimorado seu diálogo e as formas mais variadas de intercâmbio e colaboração, seja nos campos político, econômico e comercial, seja na integração física e energética, na cooperação e desenvolvimento fronteiriço, na cultura e no turismo, seja ainda nas áreas de defesa, capacitação técnica e ciência e tecnologia.

Com os países amazônicos esses laços começaram a se intensificar mais fortemente a partir da década de 1970, pois até então a concentração do desenvolvimento industrial e agrícola brasileiro nas regiões sul e sudeste tornava a área da bacia do Prata o principal centro de gravitação da nossa política externa na América do Sul. A conclusão do Tratado de Cooperação Amazônica, em 1978, ao valer-se da experiência anterior do

2 Do ponto de vista não apenas histórico, mas também contemporâneo, Samuel PINHEIRO GUIMARÃES faz uma apreciação dos interesses gerais da política do Brasil na América do Sul em *Desafios brasileiros na era dos gigantes*, p. 272-279, 308-337 e 348-365.

Tratado da Bacia do Prata, de 1969, representou um marco importante na evolução de nossa política sul-americana³. Gradativamente, ela incorporou temas novos, como meio ambiente, luta contra o narcotráfico, assuntos sociais, fortalecimento da democracia e muitos outros.

Uma iniciativa relevante, na década de 1980, foi a constituição do Grupo do Rio, neste caso a envolver dimensão mais ampla da diplomacia brasileira, qual seja, a latino-americana, e não exclusivamente a sul-americana. Brasil, Argentina, Uruguai e Peru juntaram-se a México, Venezuela, Colômbia e Panamá para respaldar esforços de paz na América Central, e dessa experiência surgiu o Mecanismo de Consulta e Concertação Política, originalmente integrado pelos oito países e, depois, ampliado com a inclusão de outros latino-americanos e caribenhos.

Em 1988, a integração da América Latina passou a ser um objetivo de política externa inscrito na Constituição Federal (artigo 4º, parágrafo único). A prioridade que se tem atribuído à América do Sul é, portanto, uma forma de darmos cumprimento ao dispositivo constitucional, na medida em que a América do Sul faz parte da América Latina, e esta, por sua vez, é, da mesma forma, alvo de ações tradicionais da diplomacia brasileira. Um exemplo está em nossa significativa presença no Haiti com a liderança de uma força internacional de paz e a realização de amplos programas de cooperação técnica.

Em uma perspectiva histórica, o que viria a dar impulso decisivo aos vínculos do Brasil com os países da região foi, sem dúvida, a criação do MERCOSUL. O bloco nasceu da mudança de qualidade verificada no relacionamento entre o Brasil e a Argentina a partir do início dos anos oitenta e ganhou dimensão relevante à luz da consolidação das instituições democráticas, da estabilização econômica e da sua crescente articulação com o sistema internacional.

Algo mais, porém, havia ocorrido antes do MERCOSUL. Um cenário político muito peculiar prevalecia em nosso entorno até que

3 Ver Rubens RICUPERO, "A cooperação regional na Amazônia" e "O Tratado de Cooperação Amazônica" em *Visões do Brasil*, p. 358-368 e p. 386-396.

se deram os primeiros passos conducentes à assinatura do Tratado de Assunção de 26 de março de 1991.

Com o propósito de valorizar o significado dos avanços realizados de lá para cá no processo de integração, proponho-me neste estudo refletir sobre alguns aspectos do passado imediato do MERCOSUL, quais sejam, problemas graves que condicionavam, de forma direta ou indireta, políticas mais ativas de entendimento e cooperação na América do Sul. Esta foi a fase em que o Brasil, a Argentina e o Uruguai, com pequenas diferenças de tempo, encerravam o ciclo de regimes militares e transitavam para a democracia. O Paraguai e o Chile se juntariam a esse grupo, com a posse de governos constitucionais em 1990.

As controvérsias de soberania territorial que envolviam alguns países sul-americanos eram, justamente, um tema que preocupava fortemente a região e a comunidade internacional como um todo. Entre os mais delicados, estavam os conflitos do Beagle e das Malvinas, que afetavam diretamente a Argentina.

Com seus problemas de fronteira plenamente resolvidos, o Brasil acompanhou de perto ambos os litígios e, na medida de suas possibilidades, procurou contribuir para o encaminhamento de soluções pacíficas e negociadas.

A redemocratização da Argentina em 1983 permitiu que aquelas diferenças acerca de problemas de soberania viessem a encontrar modos de tratamento compatível com os interesses da normalização política no país, após décadas de instabilidade e, não raro, de episódios de fricção e isolamento tanto no plano regional quanto internacional.

As alterações e nuances verificadas na posição da Argentina em relação a seus principais conflitos de soberania na década de 1980, certamente os mais sérios de sua história durante o século XX, receberam a influência de fatores, internos e externos, inerentes à complexidade de seu processo político. Por isso, uma premissa essencial que procurei levar em conta é a de que os litígios da Argentina com o Chile, a propósito da região do canal do Beagle, e com a Grã-Bretanha, em torno das

ilhas Malvinas, não constituíram simples tópicos da política exterior da nação platina. Transformaram-se em componentes de sua crise de instabilidade e, por conseguinte, em alvo de atenções prioritárias no contexto da experiência democrática iniciada em 1983.

O desenvolvimento de ambas as pendências levou à solução jurídica de uma delas, a do Beagle, e ao estabelecimento de um *modus vivendi* na outra, a das Malvinas. Esses resultados tornaram-se possíveis graças à disposição dos governos eleitos em 1983 e 1989 de destravar situações de impasse que pareciam arrastar-se indefinidamente. Apesar de constituírem questões inteiramente distintas, suas interligações e o impacto que uma provocou no encaminhamento da outra despertaram o interesse pelo tipo de enfoque aqui adotado: a associação de fatos e tendências, de efeito cumulativo, que prenunciavam, no início da década de 1980, espécie de círculo vicioso na conjuntura argentina. Com o agravamento da instabilidade interna, recrudesciam as áreas de atrito no plano externo, que, por sua vez, acrescentavam-se à dinâmica da crise nacional. O modo de atuação inaugurado após a redemocratização constituiu tentativa de rompimento dessa cadeia de influências.

Os dois contenciosos seculares da Argentina sempre representaram incômoda herança em suas relações exteriores. No verão de 1978, com as divergências suscitadas pelo resultado da arbitragem a cargo da Coroa britânica, as tensões com o Chile haviam levado a uma situação pré-bélica. Somente a intervenção mediadora da Santa Sé permitiu evitar o confronto armado. Em 1982, as desavenças com o Reino Unido e a busca de dividendos políticos internos pelas autoridades militares de Buenos Aires conduziram à guerra das Malvinas, a qual terminou por precipitar a queda do regime de exceção e abrir caminho para a restauração da democracia.

Os objetivos e as motivações que viriam a inspirar o tratamento dado ulteriormente pela Argentina a ambos os contenciosos – com vontade política raramente expressa até então em circunstâncias do gênero – refletiram as transformações ocorridas no país ao longo dos

anos oitenta. Basearam-se em concepção de longo prazo voltada para a consolidação da estabilidade democrática e a reinserção internacional.

A solução do problema com o Chile não importou concessões substanciais por parte da Argentina. Marcou o abandono de posturas negociadoras extremadas e conseguiu atender a preocupações fundamentais na área em litígio. Traduziu senso de oportunidade política. Na questão das Malvinas, revelaram-se distintos tanto o alcance quanto a natureza da alteração das posições de Buenos Aires. A acomodação acordada, após o impasse superveniente ao conflito militar, apenas ajudou a conter as repercussões do contencioso. O problema permaneceu em aberto, e suas perspectivas continuaram a representar uma incógnita.

Para proceder à análise das opções seguidas pela Argentina, julguei necessário considerar, embora de forma não exaustiva, os antecedentes específicos de cada controvérsia – quer históricos e jurídicos, quer políticos e diplomáticos.

Não trato da evolução dos conflitos do Beagle e das Malvinas nem do ponto de vista do Chile, nem do ponto de vista da Grã-Bretanha, embora, em diversas passagens, para a devida compreensão das questões examinadas, recorra a opiniões e manifestações oriundas daqueles dois países, seja de fontes oficiais, seja de fontes acadêmicas.

A pesquisa realizada converge primordialmente para o período da assinatura do Tratado de Paz e Amizade com o Chile, em 1984, e para o início do processo de reaproximação com a Grã-Bretanha, em 1989, após a eleição do presidente Carlos Menem. Para fins de balizamento cronológico, não se estende à fase posterior a 1990, salvo marginalmente nos capítulos finais, onde menciono fatos mais recentes e teço algumas considerações de caráter prospectivo.

Ao mesmo tempo, por focalizar temas com antecedentes remotos e causas arraigadas na formação argentina, coloquei ênfase em retrospectivas que serviram ao propósito da investigação não apenas de

elementos controversos nas posições do país, mas também de distorções na evolução de cada questão territorial.

Nesse contexto, foi especialmente útil a consulta a livros e ensaios na Argentina que se prestaram à reinterpretação de percepções relacionadas com conflitos de soberania e que lançaram luzes sobre a discussão do tema. Juntamente com trabalhos de outras origens, permitiram contrabalançar o peso das correntes tradicionais do pensamento argentino. A parcialidade é compreensivelmente uma das características do debate interno, por tratar-se de questões que falam de perto ao sentimento nacional.

No caso do *Beagle*, o acesso à compilação de documentos oficiais – entre os quais aqueles que reúnem depoimentos dos negociadores argentinos nas sessões do Congresso consagradas à aprovação do Tratado de 1984 – ajudou a esclarecer aspectos de relevo na iniciativa do governo argentino⁴. Quanto às Malvinas, a pesquisa beneficiou-se da verdadeira profusão de estudos e obras publicados a partir de 1982. Passados mais de trinta anos do conflito bélico, já se dispunha de explicações com razoável grau de confiabilidade a respeito de circunstâncias antes obscuras, embora não se tenha tido neste trabalho o propósito de enveredar pela recapitulação de pormenores ligados a certos episódios, como a guerra em si. Em particular, o levantamento de uma série de textos apresentados em conferência de caráter acadêmico no Reino Unido no início da década de 1990 descortinou elementos importantes de avaliação⁵.

O estudo se desenvolve ao longo de cinco capítulos:

(a) o capítulo 1 resume discussões teóricas sobre a relação entre democracia e paz e sobre as implicações de natureza jurídica e diplomática derivadas da questão dos métodos de solução pacífica de controvérsias

4 Tais depoimentos constam das seguintes publicações indicadas na bibliografia: REPÚBLICA ARGENTINA, Congreso de la Nación, *Documentos sobre el conflicto argentino-chileno en la zona austral*, 1984, e *Antecedentes, documentos y textos que versan sobre cuestiones limítrofes argentino-chilenas, en particular acerca de las sucidades en la zona austral y, especialmente, en cuanto al Canal de Beagle*, 1988.

5 *International Conference on the Falklands/Malvinas Conflict*, organizada pela Universidade de Keele, Inglaterra, a 27 e 28 de setembro de 1990. A relação dos *papers* ali apresentados consta da bibliografia.

internacionais que foram, ou deixaram de ser, considerados nos casos do Beagle e das Malvinas;

(b) o capítulo 2 é dedicado ao contexto histórico da inter-relação da instabilidade do país e das questões territoriais; faz-se inicialmente um percurso pela evolução política argentina a partir de 1930, realçados os traços marcantes que levariam, entre as décadas de 1970 e 1980, a um processo de exacerbação dos conflitos de soberania do país; em seguida recuperam-se os aspectos mais relevantes que incidiram no pensamento argentino a respeito da configuração física do país e dos litígios territoriais que se foram acumulando ao longo de sua história;

(c) o capítulo 3 dá ênfase aos períodos mais críticos de cada controvérsia; aqui, são analisados os desdobramentos principais das questões do Beagle e das Malvinas nos momentos em que se tornaram sérios focos de conflito, comprometendo a paz e a segurança na vizinhança sul-americana;

(d) o capítulo 4 presta-se à avaliação das decisões adotadas após a redemocratização da Argentina – o acordo com o Chile e a retomada do diálogo com a Grã-Bretanha; divide-se em três subcapítulos: o primeiro contextualiza a evolução dos conflitos do Beagle e das Malvinas na redemocratização de 1983; o segundo analisa a solução acordada com o Chile no Tratado de Paz e Amizade de 1984; e o terceiro trata de investigar o alcance da decisão argentina, tomada no início do governo Menem, de buscar um entendimento com a Grã-Bretanha para efeito de acomodar as divergências a respeito das Malvinas e restabelecer as relações diplomáticas entre os dois países;

(e) o capítulo 5 avalia, em seus contornos mais salientes, o que a experiência argentina no encaminhamento de cada litígio significou para a diplomacia brasileira, bem como o efeito direto que teve sobre a sua atuação. O primeiro subcapítulo desta parte procura mostrar como e em que medida o Brasil se envolveu em cada uma das questões e que tipo de atitudes e posições adotou no plano diplomático; e o segundo

faz reflexões sobre o alcance mais imediato que tiveram para a política externa brasileira os desdobramentos das duas questões.

Na conclusão, faço referência à minha perspectiva pessoal na elaboração do estudo e retomo sucintamente as ideias e objetivos básicos perseguidos.

Todo o processo analisado em torno das questões do Beagle e das Malvinas interessou minuciosamente ao Brasil, considerada, sobretudo, a prioridade que a Argentina impõe à sua política externa.

Após terem superado em 1979 a controvérsia em torno de Itaipu, o Brasil e a Argentina engajaram-se na execução de um programa de integração e cooperação econômica, que constituiu o embrião do MERCOSUL. Entre uma e outra deliberação do governo de Buenos Aires acerca dos conflitos do Beagle e das Malvinas, o relacionamento brasileiro-argentino atingiu níveis de colaboração e entendimento até então sem paralelo, estimulados pelo espírito de convergência que o renascimento da democracia na América do Sul introduzia então no plano regional.

O valor dessa experiência merece ser resgatado não só para a Argentina, mas sobretudo para a obra política maior em que o Brasil está firmemente engajado, qual seja a de contribuir para a construção do espaço sul-americano, que desejamos seja um espaço de paz, de democracia e de unidade.

Tais esforços ganharam impulso com o próprio MERCOSUL, apesar das crises financeiras que afetaram os países do bloco ao longo da década de 1990 e das dificuldades de natureza econômica e comercial que retardaram a sua plena constituição como união aduaneira e, futuramente, como mercado comum. O MERCOSUL chegou ao começo do século XXI como iniciativa promissora que trazia subjacente o papel de mola propulsora da integração da América do Sul e que ampliava as perspectivas de relacionamento com terceiros países e blocos econômicos.

A construção do espaço sul-americano prosseguiu com várias iniciativas, entre as quais a reunião de presidentes da América do Sul, realizada em Brasília no ano 2000, o acordo de livre comércio entre o MERCOSUL e a Comunidade Andina, concluído na Cúpula de presidentes que se realizou em Montevideu em dezembro de 2003, e a incorporação da Venezuela ao MERCOSUL, em julho de 2006, como membro pleno em processo de adesão. Em dezembro de 2004, em Cusco, Peru, ficou constituída a Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), cuja primeira reunião de presidentes realizou-se em Brasília em setembro de 2005. Em 2007, a Comunidade ganharia uma nova denominação: União de Nações Sul-Americanas (UNASUL).

Todos esses fatos marcaram a transformação da paisagem política e econômica sul-americana, para a qual concorrem causas endógenas e exógenas. A recuperação da democracia nos anos oitenta, o esgotamento do processo de substituição de importações, a valorização da sociedade civil, a conscientização quanto ao novo papel do estado no desenvolvimento econômico e social, as mudanças tecnológicas que alteraram os sistemas produtivos, o fim da Guerra Fria, a globalização mais acelerada, a maior importância dada ao multilateralismo, o redimensionamento das negociações comerciais externas, enfim diferentes estímulos e motivações incidiram na revitalização das experiências de integração regional, das quais o MERCOSUL tem sido um exemplo, apesar do muito que ainda lhe falta alcançar.

O exame das questões do Beagle e das Malvinas, que tanto mobilizaram as atenções dos países da região até o final da década de 1980, não perdeu atualidade. Sem dúvida, diminuiu, de lá para cá, a intensidade de pendências de soberania na América do Sul, especialmente por haver o fortalecimento dos processos democráticos estimulado comportamentos de maior conciliação e diálogo entre os países. Em certa medida, isso viria a contribuir para a solução, na década de 1990, da disputa territorial entre o Equador e o Peru, como resultado do processo de paz desenvolvido com a participação, na qualidade de

países garantes do Protocolo de 1942, do Brasil, da Argentina, do Chile e dos Estados Unidos.

No entanto, adormecidas ou politicamente contidas, outras controvérsias territoriais encontram-se ainda pendentes em nossa vizinhança, entre as quais a questão da mediterraneidade da Bolívia. Persistiu igualmente, até 2014, uma disputa entre o Peru e o Chile sobre delimitação marítima no Pacífico, resolvida por sentença da Corte Internacional de Justiça, de 13 de janeiro daquele ano, e a Venezuela, por sua vez, ainda mantém diferenças de caráter territorial com a Colômbia e a Guiana. Não trato desses temas, mas eles não deixam de fazer parte do mesmo quadro geral de condicionantes interpostos aos objetivos da integração sul-americana, que é uma prioridade central da política externa brasileira.

O Beagle e as Malvinas, especificamente, foram questões de seriíssimas repercussões que, para o Brasil, representaram desafios inéditos, obrigando-o a posturas cuidadosamente calculadas, não isentas de riscos.

Este estudo volta-se, assim, para um passado não muito distante, que, em alguma medida, permanece vivo na memória política da América do Sul e, sob diferentes ângulos, já foi objeto de vários livros e ensaios acadêmicos. Busca apenas consolidar elementos de informação e análise a respeito de algo que poderia ser definido como um caso de mudança positiva de comportamento internacional de um país.

Cumprê esclarecer que a versão original do trabalho foi apresentada no XXIV Curso de Altos Estudos do Itamaraty, em 1992, com o título *Argentina: conflitos de soberania e mudanças políticas na década de 1980 (A experiência dos casos Beagle e Malvinas e o impacto na atuação diplomática brasileira)*. Fiz uma revisão no texto, com algumas adaptações e atualizações, e acrescentei referências extraídas de consultas a obras publicadas posteriormente. Além desta introdução, os capítulos foram reformulados e ampliados. Do ponto de vista de substância, mantive praticamente intactas a estrutura, as fontes de pesquisa, a perspectiva

de análise e as conclusões da monografia escrita entre 1991 e 1992, sem contemplar o exame de desenvolvimentos a partir daqueles anos, seja a respeito das políticas externas do Brasil e da Argentina, seja do MERCOSUL e da América do Sul, em geral.

Foram preservadas, como *adendum*, as três cronologias referentes à evolução política da Argentina e aos contenciosos do Beagle e das Malvinas propriamente ditos, que constituíam um dos anexos à dissertação de 1992.

Chamo atenção para a importância de se recorrer, na leitura, sempre que indicado, aos mapas que figuram como apêndice, o que facilita a rápida visualização e compreensão dos aspectos geográficos retratados.

Em algumas partes, o conteúdo informativo ou factual do estudo exprime opiniões e posições do governo brasileiro recolhidas de documentação do Itamaraty. No entanto, cabe fazer expressamente a ressalva, o que há nele de análise, reflexão ou especulação, inspiradas na experiência profissional do autor ou extraídas de diferentes fontes, é de sua inteira responsabilidade e em nada compromete o pensamento oficial da instituição, do governo ou do país a que serve.

Londres, junho de 2016

Capítulo 1

Diplomacia de conflitos

1.1. Democracia e paz

Embora não faça parte dos objetivos e do escopo metodológico deste estudo, uma análise sobre injunções entre democracia e política externa poderia ser delineada a partir da vinculação entre o processo político interno da Argentina e a evolução de seus conflitos de soberania com o Chile e a Grã-Bretanha.

É conhecida a dicotomia, na teoria das relações internacionais, entre elitismo e democracia na formulação da política externa e na concepção da ordem internacional. De um lado, o argumento da escola realista afirma que, por sua própria especificidade e pela gravidade de suas implicações, a política internacional não deveria estar submetida ao escrutínio da opinião pública e à lógica mais imediatista do jogo político doméstico. Dessa ótica, as características institucionais das democracias representativas inviabilizariam o estabelecimento de relações internacionais estáveis ou de um ambiente de cooperação

internacional⁶. De outro lado, o argumento idealista, tributário da visão clássica kantiana presente em boa parte da literatura dita racionalista, defende que regimes políticos republicanos e democráticos facilitam um comportamento internacional pacífico e cooperativo dos estados⁷.

Norberto Bobbio, que dedicou boa parte de seus escritos políticos às questões da paz e da democracia, resume de maneira lapidar esse entendimento, ao afirmar:

Direitos do homem, democracia e paz são três momentos necessários do mesmo movimento histórico: sem direitos humanos reconhecidos e protegidos, não há democracia; sem democracia, não existem as condições mínimas para a solução pacífica dos conflitos⁸.

Tema, de fato, recorrente na obra de Bobbio, essa interação entre democracia no plano interno e paz no sistema internacional instigou muitos autores a divulgar, interpretar e ampliar as reflexões do pensador italiano⁹. Como ressalta Celso Lafer em trabalho publicado em 2004, “a relação entre o ‘interno’ e o ‘externo’, ou seja, os nexos entre democracia e direitos humanos no âmbito interno dos estados, e a possibilidade de paz no plano internacional constituem os pontos de convergência que dão unidade à obra de Bobbio como grande teórico do direito, da política e das relações internacionais”. Essa relação, como explica o acadêmico brasileiro, tem como pressupostos a “convicção de que Direito e Poder são as duas faces da mesma moeda”, bem como a noção de que “o único

6 Maria Regina SOARES DE LIMA, “Instituições Democráticas e Política Exterior” in Revista Contexto Internacional, 2000, p. 265-303. No artigo, a autora apresenta e discute os principais argumentos teóricos relativos à dificuldade de se compatibilizar democracia e política externa e examina a questão do peso da política doméstica na formulação da política externa.

7 Para uma apresentação informada das distintas abordagens teóricas da questão da ordem internacional e de outros temas relevantes da teoria contemporânea das relações internacionais, vide Gelson FONSECA JR, *A Legitimidade e Outras Questões Internacionais: Poder e Ética entre as Nações*.

8 Norberto BOBBIO, *A Era dos Direitos*, p. 1.

9 Por exemplo, Alfonso Ruiz Miguel, Celso Lafer, José Guilherme Merquior, Tercio Sampaio Ferraz, José Fernandez Santillán, Michelangelo Bovero. Cf. palestras de alguns desses autores no seminário internacional “A Democracia no Mundo Contemporâneo” – Lições de Norberto Bobbio” (São Paulo, 20 de agosto de 2007), e, entre outros textos, ampliar em Celso LAFER, “Bobbio: razão, paz e democracia” em *Ensaio liberais*, p. 47-60.

salto qualitativo da História é a passagem do reino da violência para o da não violência”¹⁰.

A tese de Kant da paz perpétua é um dos pilares desse debate teórico, a partir do conceito, entre outros, de que uma verdadeira ordem pacífica deve estar fundamentada sobre uma ordem jurídica. Kant considera que a paz não é o estado natural entre os homens, mas “uma conquista de sua vontade consciente”, e por isso “o estado de paz deve ser instaurado”¹¹. Daí sua visão – a qual exerceu grande influência durante os séculos XIX e XX até a criação da Liga das Nações – de que o direito internacional deve surgir de uma espécie de federação ou união de estados livres¹².

Bobbio, no livro de ensaios *O futuro da democracia*, discutiu se a existência de estados democráticos é suficiente para a conformação de uma ordem democrática internacional ou se esta é viável com a participação de estados não democráticos. Invocou, a esse respeito, a ideia, também de Kant, de que a paz perpétua só é possível entre estados que tenham a mesma forma de governo republicana ou democrática, na qual as decisões coletivas cabem ao povo¹³. Portanto, a paz permanente entre os estados, como assinalado em um texto de apresentação da obra do filósofo alemão, revela-se como corolário indispensável da conjunção dos princípios da política interna e da política externa¹⁴.

Ao escrever, em 1991, o prefácio da segunda edição da mesma coleção de ensaios, Bobbio referiu-se expressamente à Argentina e ao Chile ao enaltecer o fortalecimento dos regimes democráticos no contexto do fim da Guerra Fria e ao lembrar que muitos analistas haviam feito previsões obscuras sobre o assunto: “Até mesmo na América Latina, ditaduras aparentemente sólidas, como as do Chile e da Argentina,

10 In BOBBIO, *A Era dos Direitos*, p. 1.

11 Immanuel KANT, *A paz perpétua e outros opúsculos*, p. 135-136.

12 *Idem*, p. 21-24.

13 Norberto BOBBIO, *O futuro da democracia*, p. 207.

14 Ver orelha do livro *La paz perpetua* (trad.), com apresentação de Antonio Truyol y Serra.

sucumbiram diante das pressões populares e como consequência de seus próprios fracassos”¹⁵.

Pressões e fracassos – de caráter interno e externo – representaram, de fato, ingredientes centrais na crise argentina desencadeada em torno do Beagle e das Malvinas e que desembocou na redemocratização de 1983. Viveu-se nesse período uma experiência única, em que a diplomacia era desafiada por conflitos de enorme sensibilidade. Os governos da região – e não apenas os diretamente envolvidos – administravam da maneira mais meticulosa cada desdobramento dessas questões. É o que se pode chamar de “diplomacia de conflitos”, um conceito que parece aplicável a boa parte do período histórico analisado neste estudo.

Como a diplomacia lidava com conflitos de tamanha gravidade? Como a diplomacia, que é instrumento de aproximação entre os povos, seria capaz de superar constrangimentos que tornavam inócua a relação democracia e paz? Essa relação, na verdade, só começaria a compor um círculo virtuoso a partir da redemocratização dos anos oitenta.

A inferência que se pode fazer a respeito do caso argentino é a de que a recuperação do estado de direito em 1983 induziu o país a um comportamento automaticamente mais cooperativo e predisposto ao diálogo e ao entendimento na cena internacional. Essa tendência influiu imediatamente no encaminhamento de uma solução final da questão do Beagle no início do governo do presidente Raúl Alfonsín e, posteriormente, com a eleição do presidente Carlos Menem, facilitaria também a retomada do diálogo e das relações diplomáticas com a Grã-Bretanha, os quais estavam interrompidos desde o conflito bélico de 1982.

1.2. Teoria da eficácia

Dessa mesma perspectiva, a vinculação entre o processo interno na Argentina e seus dois últimos contenciosos de soberania confirma a

15 BOBBIO, *O futuro da Democracia*, p. 7.

validade dos enfoques teóricos comumente utilizados no estudo do tema da solução pacífica de controvérsias. Um deles tem a ver com a chamada “teoria da eficácia”, isto é, até que ponto são eficazes os métodos pelos quais os litígios entre estados são em geral dirimidos (a negociação, a investigação, a conciliação, os bons ofícios, a mediação, a arbitragem e a solução judicial ou judiciária)?

A resposta dos doutrinadores é clara: cada um desses métodos será tanto mais eficaz quando for aceito de bom grado pelas partes envolvidas. Por isso, segundo a tendência predominante no pensamento jurídico internacional, o que determina a decisão de optar por um daqueles métodos de solução pacífica e colocá-lo em prática é a influência de fatores internos e externos sobre a ação dos litigantes¹⁶.

Na Argentina, opiniões tradicionalmente arraigadas em matéria de soberania territorial, a atuação diplomática condicionada pela instabilidade política do país e, particularmente, a relutância de sucessivos governos a recorrer a procedimentos arbitrais ou judiciais manifestaram-se concretamente nas disputas com o Chile e a Grã-Bretanha.

A partir do momento em que se consagrou no início do século XX, como norma internacional, a obrigação dos estados de resolver suas diferenças pacificamente, consolidou-se o princípio correlato da liberdade de escolha dos instrumentos que para aquela finalidade fossem considerados mais adequados.

Nesse princípio, como afirmou Cançado Trindade, reside o problema fundamental subjacente a todo o capítulo do direito internacional relativo à solução de controvérsias: a *vexata quaestio* da jurisdição compulsória, isto é, a concordância das partes em adotar um dos procedimentos à sua disposição¹⁷. Em outras palavras, o consentimento do estado de submeter-se a uma dessas formas de

16 H. G. DARWIN (general Introduction), David Davis..., *International disputes; the legal aspects*, p. 64-65.

17 A. A. CANÇADO TRINDADE, “Os métodos de solução pacífica de controvérsias internacionais; tendências recentes”, *Estudos Jurídicos*, p. 90.

solução, em função de seus interesses e conveniências, é o que, em última instância, permite equacionar juridicamente as disputas internacionais. O fator político há de ser determinante.

1.3. Arbitragem e mediação no Beagle

No caso do litígio com o Chile, a Argentina estava inicialmente comprometida com o método arbitral, por força de tratados firmados em 1881 e 1902, e, a partir de 1972, com a solução judicial. Essas obrigações refletiam a tendência do final do século XIX e do começo do século XX em favor da opção pelo instituto da arbitragem, cuja contribuição ao desenvolvimento da prática de solução pacífica de controvérsias na América Latina é amplamente reconhecida¹⁸.

Nem por causa dessa tradição deixaram sucessivos governos na Argentina de ser criticados internamente por não terem evitado, no momento oportuno, o envolvimento da Coroa britânica na questão do Beagle, quando já evoluía negativamente a controvérsia com o Reino Unido acerca das ilhas Malvinas¹⁹. O Tratado Geral de Arbitragem entre a Argentina e o Chile, de 1902, previa, em seu artigo 3º, que, se alguma das partes chegasse a romper relações com o governo britânico, seria designado árbitro o governo da Suíça.

Paralelamente, a constatação de que o recurso à arbitragem havia virtualmente caído em desuso tanto no plano regional quanto no mundial, após a Segunda Guerra²⁰, serviu de argumento a respaldar a insatisfação da Argentina com a circunstância de a questão do Beagle ter permanecido sujeita aos mecanismos de solução arbitral ou judicial até a década de 1980.

Convém aqui ressaltar que a perda de importância relativa do instituto da arbitragem vale mormente para as controvérsias de caráter

18 *Ibid.*, p. 103-104.

19 Luis Antonio MORZONE, *Soberanía territorial argentina*, p. 98-99; e Bonifacio DEL CARRIL, *La cuestión con Chile*, p. 24-29.

20 Michael AKEHURST, *A modern introduction to international law*, p. 244-245; e Hazel FOZ, Arbitration, in David Davis..., *International disputes...*, p. 126.

territorial entre os estados. Nas disputas de natureza comercial, ele não só continuou a ser utilizado, como foi revalorizado no plano multilateral a partir da criação da Organização Mundial do Comércio (OMC) e de seu sistema de solução de controvérsias, e chegou a ser objeto de institucionalização no plano regional, como atesta o caso do MERCOSUL.

Levantamento de cinquenta disputas entre estados no período de 1945 a meados da década de 1980 mostrou que, em mais de 70% delas sequer se contemplou a solução arbitral ou judiciária. Foi cogitada em não mais do que doze, e entre estas foi proposta em sete por uma das partes e não aceita pela outra. Nos únicos casos em que o procedimento foi efetivamente utilizado (Sudoeste africano, 1950-56; petróleo anglo-iraniano, 1950-53; direitos de passagem de Portugal em território indiano, 1960; e conflito entre Argélia e Marrocos), não levou a resultados plenamente satisfatórios²¹.

Na América Latina, ainda que se tenha recorrido por vezes à solução arbitral, como no caso do Beagle, também tem havido um declínio nas últimas décadas no prestígio da arbitragem²². Quanto à solução judiciária, que implica recurso a órgãos permanentes com competência preestabelecida, é sintomático que, de 1945 até o final do século XX, estados da região tenham comparecido como partes litigantes perante a Corte Internacional de Justiça em apenas cinco casos: Asilo (Colômbia *versus* Peru, 1960), Nottenbohn (Liechtenstein e Chile, 1956), Sentença Arbitral do Rei da Espanha, de 1906 (Honduras *versus* Nicarágua, 1960) e, na década de 1980, a questão da colocação de minas nos portos da Nicarágua (Nicarágua *versus* Estados Unidos). Houve ainda um caso relativo à Antártida, em que a Corte declarou-se incompetente dada a recusa tanto da Argentina quanto do Chile em reconhecer-lhe jurisdição²³. No ano de 2006, a Argentina e o Uruguai

21 A. A. CANÇADO TRINDADE, ensaio citado, p. 105.

22 *Ibid.*, p. 104.

23 *Ibid.*, p. 105-106.

recorreram à Corte Internacional de Justiça para dirimir a controvérsia relacionada com a construção de fábricas de celulose às margens do rio Uruguai, curso d'água internacional contíguo que separa os territórios dos dois países platinos. Em 2014, a Corte Internacional também proferiu sentença sobre a disputa de delimitação marítima entre o Chile e o Peru.

À medida que a evolução da contenda em torno do Beagle foi recebendo influxos de ordem diversa, geopolítica, estratégica e militar, fortaleceu-se a noção de que, por afetar interesses vitais do país, não caberia o envolvimento nem de um árbitro nem de um tribunal internacional. Essa visão, que norteou a declaração argentina de nulidade do laudo da Coroa britânica de 1977, partia da premissa de que o recurso àquelas instâncias decisórias em circunstâncias políticas não apropriadas implicava o risco de que a decisão arbitral ou sentença judiciária fosse ignorada pela parte que se considerasse prejudicada²⁴.

A arbitragem britânica e o recurso à Corte Internacional de Justiça para a solução da controvérsia argentino-chilena dependiam do esgotamento prévio da tentativa de negociação direta. Tanto o Tratado Geral de Arbitragem, de 1902, quanto o Tratado sobre Solução Judicial de Controvérsias, de 1972, estipulavam essa condição: “siempre que no puedan ser solucionadas mediante negociaciones directas”²⁵.

A diplomacia argentina, por isso, sempre concentrou seus esforços na busca de um entendimento político bilateral, a fim de evitar um desfecho jurídico compulsório. A rigor, seguia com essa atitude a orientação majoritária na prática internacional, que faz da negociação o procedimento mais adotado para a solução de controvérsias entre estados²⁶.

Desse ângulo, a institucionalização da mediação papal em 1980 na questão do Beagle, por configurar uma forma de negociação com

24 Michael AKEHURST, *op. cit.*, p. 249-250.

25 Artigo 1º em ambos os casos.

26 Michael AKEHURST, *op. cit.*, p. 240.

intervenção de terceiros, restabeleceu o método de solução preferido pela Argentina, após o enfraquecimento da sua posição consequente ao processo arbitral. Tratava-se de enfatizar a prioridade da solução política sobre a jurídica, ou seja, de um critério que, ao incorporar uma gama de opções tão vasta quanto possível, abrisse caminho para acordos e transações satisfatórios para o país.

O que, no entanto, pode ter parecido uma vantagem tática não eludiu a plena vigência do laudo de 1977 como sentença de direito internacional de caráter obrigatório e, por conseguinte, elemento essencial a influir nas decisões que seriam posteriormente consideradas no âmbito das tratativas a cargo da Santa Sé.

1.4. Malvinas: solução jurisdicional imprevisível

No encaminhamento da questão das Malvinas, por sua vez, nunca foram as partes além da utilização dos meios diplomáticos ou políticos. A Argentina chegou a sugerir expressamente à Grã-Bretanha, na primeira série de protestos formulados pela ocupação das ilhas no século XIX, a solução da disputa por meio de arbitragem. Deixou de fazê-lo, contudo, a partir de 1888. Do lado britânico, não teve consequência a proposta de recurso judicial – que não envolveu propriamente as Malvinas – feita nas décadas de 1940 e 1950 em relação à Antártida e aos territórios insulares que constituem as chamadas Dependências (Geórgias do Sul, Sandwich do Sul e Orcadas)²⁷.

Desde então, até o final da década de 1980, nunca se cogitou da aplicação de tais procedimentos em nível oficial. Nem os argentinos nem os britânicos sentiram-se confiantes para tanto: os primeiros influenciados pela experiência histórica predominante em matéria de arbitragem, e os segundos, pelas dúvidas e incertezas que se foram

27 Cf. Marcelo G. KHOEN, La alternativa jurisdiccional en la disputa sobre las islas Malvinas, *Revista di Studi Politici Internazionali*, 1988, p. 401-402. Este tema é tratado no capítulo 3.

cristalizando ao longo do tempo quanto à validade de seus direitos de soberania sobre as ilhas.

Expressiva dessa atitude foi a conclusão a que chegou o *Foreign Office* em estudos realizados na década de 1930. Considerou que os títulos da Coroa sobre as ilhas poderiam fundamentar-se em duas hipóteses: a de que em 1833 o arquipélago fosse *res nullius* ou – no caso de ter então estado sob soberania argentina – a do direito de prescrição. A única maneira de testar sua legitimidade, admitiu, seria o recurso à arbitragem. Mas pelo risco de uma decisão adversa, julgou o governo de Sua Majestade não haver alternativa mais prática do que manter o *statu quo*²⁸.

A complexidade dos antecedentes históricos e jurídicos da controvérsia anglo-argentina, certamente muito maior do que a dos referentes ao problema do Beagle, talvez explique o motivo por que não se tenha jamais recorrido a uma opção arbitral ou judiciária. Um “elemento de imprevisibilidade” é identificado no pensamento jurídico internacional como a causa principal da relutância dos estados em aceitar esse tipo de solução, particularmente nos contenciosos que se revestem de sensibilidade política²⁹.

Tais considerações não impediram que especialistas na matéria opinassem sobre o resultado de uma eventual decisão do gênero no caso das Malvinas. Para uns, seria impossível prever os termos e condições em que um tribunal internacional viesse a estabelecer seu ditame. Assim se manifestaram os professores Michael Akehurst e J. Fawcett, este, em 1983, perante o Comitê de Relações Exteriores da Câmara dos Comuns, em Londres³⁰. Para outros, tanto a Argentina quanto o Reino Unido teriam chances de sair vitoriosos. O professor britânico Ian Clair chegou a ser mencionado em publicação acadêmica como o único autor que confia nas possibilidades do Reino Unido em ganhar um eventual litígio

28 *Ibid.*, p. 407.

29 Michael AKEHURST, *op. cit.*, p. 251.

30 *Ibid.* (5. ed.), p. 295, e U.K, House of Commons, *Franks report*, p. 142. In: G. KOHEN, artigo citado, p. 411n-412n.

judicial ou arbitral. Favorável à posição de Buenos Aires seria a opinião do professor William Michael Reisman, da Universidade de Yale, citado por um autor argentino³¹.

Na Argentina, poucos são os estudos que tratam da hipótese de ser a questão das Malvinas submetida à arbitragem. O ex-ministro das Relações Exteriores Juan Carlos Puig, ao criticar, em um trabalho de 1960, a recusa argentina à jurisdição da Corte Internacional de Justiça no caso antártico, sustentou que a República deveria ter condicionado a aceitação da proposta britânica à inclusão, no mesmo recurso, da questão das ilhas Malvinas³². Outro partidário da solução judiciária foi Enrique Ferrer Vieyra, que em 1984 e 1985 publicou livros considerados importantes para o estudo dos aspectos legais da questão. Para ele, caberia à Argentina solicitar uma opinião consultiva à Corte Internacional de Justiça ou impetrar recurso direto junto ao mesmo órgão³³.

Convém assinalar que a opção de recurso ao tribunal da Haia no caso das Malvinas chegou a ser expressamente recomendada pelo governo norte-americano durante a crise de 1982³⁴.

A resistência tanto da Argentina quanto do Reino Unido a admitirem uma solução jurisdicional foi reafirmada de lado a lado após a guerra das Malvinas. O governo britânico valeu-se do precedente da anulação do laudo arbitral sobre o Beagle, por parte da Argentina, como argumento para descartar a ideia. Declarou que há muito deixara de considerar a possibilidade de arbitragem no caso das Malvinas. Não poderia haver confiança na reação de Buenos Aires a um eventual resultado adverso. Na mesma ocasião, as autoridades argentinas, ao invocarem os títulos que respaldam sua reivindicação, a seu ver incontestáveis, expressaram

31 Carlos ESCUDÉ, *La Argentina versus las grandes potencias*, p. 247.

32 G. KOHEN, artigo citado, p. 413-414.

33 Enrique FERRER VIEYRA, *Cronología legal anotada sobre la cuestión Malvinas*, p. 152. Mencionado também em Marcelo G. KHOEN, ensaio citado, p. 414. O outro livro de Ferrer Vieyra é *Las Islas Malvinas y el derecho internacional*, 1984.

34 Cf. UNITED STATES, Department of State, *The South Atlantic crisis...*, p. 8.

o entendimento de que nenhum tipo de arbitragem seria apropriado³⁵. Anos mais tarde, em 1992, quando as relações diplomáticas entre Buenos Aires e Londres já estavam restabelecidas, o presidente da Argentina, Carlos Menem, admitiu publicamente a possibilidade de a questão das Malvinas ser submetida a arbitragem³⁶. Tal manifestação, contudo, caiu no vazio, sem produzir consequências.

Em 1969, o Reino Unido havia concordado com a chamada “cláusula opcional” do Estatuto da Corte Internacional de Justiça – ou seja, a que prevê sua jurisdição compulsória – sob a condição de reciprocidade e apenas para as disputas surgidas a partir de 1945. Essa reserva exclui, portanto, a controvérsia em torno das Malvinas. A Argentina não aderiu à cláusula opcional³⁷.

1.5. Uso da força

O aspecto que, evidentemente, colocou a Argentina em posição defensiva no desenvolvimento da controvérsia a partir da década de 1980 foi o recurso à ação armada para tentar resolver a disputa com o Reino Unido, ou, ao menos, alterar sua evolução. Por mais que, na época do conflito, Buenos Aires tenha qualificado o ato como legalmente inquestionável, por consistir na ocupação de um território considerado como próprio, as repercussões internacionais do episódio não lhe favoreceram.

Implicitamente caracterizado como agressor na Resolução 502 do Conselho de Segurança das Nações Unidas, o país sofreu sanções econômicas da Europa e dos Estados Unidos e terminou por perder o controle das ilhas. Todo o fundamento da reação militar britânica, sob a invocação do direito de legítima defesa consagrado no artigo 51 da

35 Cf. Peter BECK, *The Falkland Islands as an international problem*, p. 149-150; e BRASIL, embaixada em Londres, *O Brasil e a questão das Malvinas...*, p. 88.

36 The Guardian, “Argentine leader urges arbitration over Falklands”, Londres, 9 de janeiro de 1992.

37 Cf. Marcelo G. KHOEN, artigo citado, p. 420-421.

Carta das Nações Unidas, escudou-se no argumento de que a Argentina, antes de tudo, cometera um ato de agressão bélica não provocada³⁸.

À luz dessa interpretação, a iniciativa argentina de recorrer ao Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), no momento da eclosão das hostilidades no Atlântico Sul, não iria contar com o endosso de alguns países, como os Estados Unidos e o Chile. Para estes, o fato de ter sido o uso da força por parte da Argentina a causa original da crise tornaria inaplicáveis os dispositivos referentes aos casos de ataques de potência extracontinental a um estado americano³⁹.

Como arguido em outro tipo de discussão, a guerra das Malvinas revelou a falta de confiança argentina naquilo que os estudiosos denominam de “legitimidade dos mecanismos de alteração pacífica”, previstos no sistema das Nações Unidas⁴⁰. Frustrada em seu propósito de recuperação das ilhas a partir desses mecanismos, a Argentina buscou modificar o *statu quo* do território através do emprego unilateral da força. A modificação em si é aceita pela ordem internacional, a exemplo do que se verificou com o processo de descolonização. Não o é, contudo, o método utilizado, ainda que a situação que se procurou corrigir estivesse, como sempre sustentou o governo argentino, fundada em ato ilegal de usurpação, no caso a ocupação britânica de 1833⁴¹.

O argumento da validade do emprego da força não encontraria sustento no fato de que os parâmetros de comportamento internacional diferiam radicalmente em uma e outra época. A ação britânica no século XIX deu-se em um momento histórico que admitia o direito de conquista, ao passo que, quando da invasão argentina de 1982, o que

38 U.K., Foreign and Commonwealth Office, *Britain and the Falklands crisis – a documentary record*, p. 26. Em pronunciamento na Câmara dos Comuns, no dia 3 de abril de 1982, a primeira-ministra Margaret Thatcher declarou: “I am sure that the whole House will join me in condemning totally this unprovoked aggression by the government of Argentina against British territory”.

39 Cf. A. A. CANÇADO TRINDADE, “O conflito anglo-argentino no Atlântico Sul e a vigésima reunião de consulta (1982) do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca”, *Revista de Informação Legislativa*, 1983, p. 262-263.

40 Anthony C. AREND, “The Falklands war and the failure of the international legal order”, in Alberto R. COLL &..., *The Falklands war, lessons...*, p. 55-62.

41 *Ibid.*

mais se aplicava ao caso, conforme as normas internacionais vigentes, era o princípio da solução pacífica de controvérsias⁴².

A discussão jurídica, porém, não ofereceu a resposta completa para o problema. A prática internacional contemporânea, ditada pelas contingências da política de poder, registra vários episódios em que a ameaça e o emprego da força não deixaram de gerar fatos consumados, ainda que sob a condenação política dos estados direta ou indiretamente afetados.

1.6. Maturação

A etapa extremamente crítica a que chegou a Argentina em 1982 em sua evolução política, acrescida pelo ônus que lhe impunham os impasses no Beagle e nas Malvinas, haveria de ser o ponto de inflexão no seu modo de encarar ambas as disputas. Uma seria mais facilmente encaminhada do que a outra. Atenderia a requisitos considerados não só como fundamentais para o progresso de negociações diplomáticas, mas também como a base de um conceito-chave em matéria de solução de conflitos internacionais, qual seja, o de maturação (*ripeness*) das condições necessárias a um acordo negociado⁴³.

No caso do litígio com o Reino Unido, essas condições não existiram antes, e muito menos depois do confronto armado no Atlântico Sul. Antes de 1982, além de não se terem sentido compelidos a ignorar a vontade dos habitantes das ilhas de permanecer ligados à Coroa, os britânicos preferiram conversações de duração imprevisível. Os argentinos, de seu lado, não admitiam outro resultado que não fosse a transferência da soberania. Já a ocupação do arquipélago pela Argentina alteraria radicalmente a situação, por multiplicar as condicionantes das posições de uma e outra parte.

42 Carlos ESCUDÉ, *La Argentina versus (...)*, p. 249-250.

43 Ver Richard HAAS, "Ripeness and the settlement of international disputes", *Survival*, 1988, p. 223-249.

Foi na solução da questão do Beagle que o conflito das Malvinas teve efeito benéfico imediato. Modificou drasticamente as prioridades e os enfoques que vinham sendo observados pela Argentina em relação a seu problema com o Chile. Até então, o principal obstáculo a um entendimento no âmbito da mediação papal residia na inflexibilidade e radicalização da liderança militar argentina. Com a assunção do governo constitucional, o tema passaria a ser analisado sob ótica distinta. Tornava-se importante aliviar uma das frentes de conflito na área externa.

No bojo de suas mudanças políticas internas, a Argentina precisava dar mostras concretas de apego à paz e à negociação, além de buscar reforçar a solidariedade latino-americana. Entre outros motivos, impunha-se essa conduta por ter sido o Chile um dos países da região que faltaram com seu apoio a Buenos Aires durante o período de hostilidades no Atlântico Sul. Tendo sido traumática a experiência da guerra, surgia automaticamente no regime civil uma disposição pacifista, influenciada ao mesmo tempo pelo contexto global da crise no país. Tudo quanto significasse belicismo, militarismo e conflito passou a defrontar-se com sentimento de forte oposição na sociedade⁴⁴.

Esses fatores permitiriam que emergisse, no tratamento da questão do Beagle, o dado fundamental para a solução de qualquer controvérsia: vontade política.

Ao ser eleito, em outubro de 1983, o presidente Raúl Alfonsín mostrava-se decidido a promover um acordo com o Chile nos termos de uma proposta que havia sido apresentada pelo Vaticano em 1980. Tinha conhecimento, mediante pesquisas de opinião efetuadas pelo próprio governo, de que a maioria do país inclinava-se a favor de uma solução pacífica e razoável para o litígio⁴⁵.

44 Felipe SANFUENTES, "Falklands/Malvinas conflict - Chilean Falklands factor", Conference..., University of Keele, 1990 (texto datilografado). Cf. também Luis Alberto ROMERO, *História contemporânea da Argentina*, p. 234.

45 Essa informação é revelada, com base em fonte do governo argentino, em Joseph TULCHIN, *La Argentina y los Estados Unidos...*, p. 295 e 303n.

Amadurecia, então, um entendimento para pôr fim à controvérsia secular com a nação vizinha, o que, posteriormente, beneficiaria em alguma medida a acomodação com a Grã-Bretanha em torno das Malvinas, embora em circunstâncias políticas distintas e com procedimentos diplomáticos também diferentes.

Dessa perspectiva, o processo de redemocratização ocorrido na Argentina, ao contribuir para a descompressão do ambiente político interno, favoreceu o encaminhamento das pendências internacionais do país de maneira mais positiva e reduziu o potencial de confrontação envolvido.

Mas para chegar-se a essa conclusão, é necessário retroceder no estudo da história argentina e identificar os fatores que condicionaram, direta e indiretamente, o encaminhamento das questões do Beagle e das Malvinas. Em muitos casos, houve um cruzamento de política interna e política externa, e o círculo vicioso – que comentei antes – entre a instabilidade política do país e o agravamento dos conflitos de soberania só conseguiria ser detido no renascer da democracia.

Capítulo 2

Legado histórico

2.1. Cenário de instabilidade

A vasta literatura existente sobre a instabilidade política na Argentina a partir de 1930 é indicativa da consideração especial dedicada a um processo único, distinto dos que se observam em outros países da América do Sul⁴⁶.

O tanto que se escreveu sobre a história argentina desse período pode ser ilustrado em várias obras clássicas, como as de Ferns, Kirpatrick, Smith, Goldwert, Rouquié, Potash e Rock, todas publicadas entre as décadas de 1960 e 1970⁴⁷. Na mesma época, destacaram-se uma coleção de ensaios de Di Tella, Germani e Graciarena⁴⁸ e um livro de Mariano

46 Susan & Peter CALVERT, *Argentina: Political culture and instability*, p. 1.

47 H. S. FERNS, *Argentina*; Jeanne KIRKPATRICK, *Leader and vanguard in mass society: a study of Peronist Argentina*; Peter H. SMITH, *Argentina and the failure of democracy; conflict among political elites*; Malvin GOLDWERT, *Democracy, militarism and nationalism in Argentina*; Alain ROUQUIÉ, *Pouvoir militaire et société politique en République Argentine*; Robert A. POTASH, *The Army and politics in Argentina*; David ROCK (Ed.), *Argentina in the twentieth century*.

48 Torcuato DI TELLA, Gino GERMANI, Jorge GRACIARENA y otros, *Argentina, sociedad de masas*.

Grondona que se tornou referência⁴⁹. Importantes também foram as obras do historiador Félix Luna⁵⁰, além das de outros autores que se prestaram a investigar o fenômeno da instabilidade argentina do ponto de vista econômico⁵¹. Na década de 1980, vieram a lume vários trabalhos de caráter abrangente sobre o processo político argentino, alguns a cobrirem igualmente a fase da redemocratização de 1983, entre os quais os de Page, Crawley, Wynia, Calvert e Halperin Donghi⁵².

Os autores e títulos mencionados o são em caráter meramente exemplificativo, pois a bibliografia disponível sobre a Argentina é, de fato, abundante, como bem demonstra Luis Alberto Romero em *História contemporânea da Argentina*. Ali ele indica, como base de sua pesquisa, uma longa relação bibliográfica que agrupa, de acordo com um critério cronológico, obras selecionadas sobre os aspectos políticos, econômicos, sociais e culturais referentes às diversas fases da história do país⁵³.

Nesse sentido, as fontes utilizadas neste estudo não poderiam obviamente ser exaustivas, e os argumentos expostos não refletem senão um esforço de ordenamento de informações, comentários e análises, que servem para reconstituir uma narrativa própria, sem pretensão da novidade.

2.1.1. Duas histórias

Embora não sejam poucos, nem irrelevantes, os pontos de conexão da história argentina no século XX com a evolução dos vizinhos mais próximos, em especial o impacto generalizado que teve no continente a crise internacional de 1929 e a simultaneidade, em certos períodos, dos fenômenos do populismo e do militarismo, as particularidades

49 Mariano GRONDONA, *La Argentina en el tiempo y en el mundo*.

50 Entre outras, *El 45 – crónica de un año decisivo*; *Argentina: de Perón a Lanusse*; *Ortiz – reportaje a la Argentina opulenta*; *Las crisis en la Argentina*; e *Golpes militares y salidas electorales*.

51 Por exemplo, Antonio Elio BRAILOVSKY, *Historia de las crisis argentinas 1880-1982; un sacrificio inútil*.

52 Joseph PAGE, *Perón – A Biography*; Edward CRAWLEY, *A House Divided – Argentina*; Gary WYNIA, *Argentina: Illusions and Reality*; Susan and Peter CALVERT, *Argentina: Political Culture and Instability*; Tulio HALPERIN DONGHI, *El ocaso de la Nación Argentina: el peronismo bajo la lupa*.

53 Luis Alberto ROMERO, *op. cit.*, p. 293-301.

derivadas da formação histórica da nação platina e suas repercussões no antagonismo entre as linhas de pensamento que ali se cristalizaram desde o século XIX influem, de modo particular, na compreensão do caso argentino.

Uma perspectiva de análise muito difundida é aquela que colocou em realce o entrelaço da tradição cultural ibérica com a herança do liberalismo⁵⁴. Valores inerentes a um e outro legado constituíram a base de quase todos os conflitos de interesse e percepção que se manifestavam internamente e que pareciam reeditar a antiga divisão entre unitários e federais, anterior à organização nacional.

As disputas entre unitários e federais remontam ao período que se seguiu à independência e traduziam o conflito de interesses do porto de Buenos Aires com os das províncias do interior⁵⁵. Estiveram na origem do cisma da historiografia argentina. A escola liberal, oficializada pelas obras de Mitre, viria a ser contestada pelas interpretações incorporadas pelo revisionismo. Alguns chegaram a sustentar que não existe uma única história da Argentina, mas duas histórias⁵⁶.

O revisionismo histórico surgiu no final do século XIX com a publicação das primeiras obras que reinterpretaram a figura e atuação política de Juan Manuel de Rosas. As mais importantes foram de Adolfo Saldía e Ernesto Quesada⁵⁷. O movimento conquistou adeptos entre as correntes de pensamento nacionalista já a partir do início do século XX, como Ricardo Rojas, Carlos Ibarguren e Ezequiel Martínez Estrada⁵⁸. Em grande parte, o revisionismo foi absorvido pelo peronismo, como, pioneiramente, nos escritos de Manuel Galvez, e gerou na historiografia

54 Cf. Susan & Peter CALVERT, *op. cit.*, p. 36-58.

55 Ver Félix LUNA, *Buenos Aires y el país*, p. 68 e seguintes; Alain ROUQUIÉ, *op. cit.* (trad.), *El poder militar y sociedad política (1)*, p. 29-30; Víctor M. SONIEGO, *op. cit.*, p. 38-50; e Thomas E. SKIDMORE & Peter H. SMITH, *Argentina from prosperity to deadlock*, *Modern Latin America*, p. 171.

56 Ver, por exemplo, Mariano GRONDONA, *op. cit.*, p. 34-35 e Víctor M. SONIEGO, *Las dos Argentinas: pistas para una lectura crítica de nuestra historia (1)*, p. 15-20.

57 *Historia de Rosas y su época*, de Adolfo Saldía (1887), e *La época de Rosas: su verdadero carácter histórico*, de Ernesto Quesada (1898).

58 *La restauración nacionalista*, de Ricardo Rojas (1909); *Juan Manuel de Rosas: su vida, su tiempo, su drama*, de Carlos Ibarguren (1930); e *Radiografía de la pampa*, de Ezequiel Martínez Estrada (1933).

contemporânea as obras de Ernesto Palacio e de José Maria Rosa⁵⁹. Na literatura, o poema de José Hernández, *El gaucho Martín Fierro*, de 1872, é a expressão mais famosa dessa corrente de pensamento.

Entre as obras de Mitre, que constituem a base da escola liberal, as mais conhecidas tratam do período da independência, da ação de próceres como Belgrano e San Martín, e da Guerra da Tríplice Aliança⁶⁰.

A visão de que nessa dicotomia da historiografia argentina residiria um dos elementos mais ativos das crises do país⁶¹ foi normalmente aceita como premissa válida para a tentativa de diagnosticá-las em suas causas mais profundas. Cada “história” acha-se estruturada em argumentos diametralmente opostos entre si, não limitados ao julgamento de personalidades e fatos do passado remoto.

A história liberal traduz as convicções e aspirações dos criadores da Argentina moderna, das elites agropecuárias ligadas aos países mais avançados da Europa, das classes médias de origem imigratória. O dilema civilização-barbárie terá sido resolvido pela Geração de 1880, ao desprezar a nação “criolla” e pretender transformá-la em um país integrado à economia internacional, com instituições políticas ancoradas no liberalismo.

Domingo Faustino Sarmiento foi quem consagrou a visão da dicotomia *civilização e barbárie* em uma das obras consideradas seminais na cultura argentina. Tratava-se de um estudo sociológico e, ao mesmo tempo, histórico sobre as lutas internas do século XIX entre caudilhos e líderes portenhos, entre campo e cidade, acrescentado de reflexões políticas acerca do futuro do país⁶². Opositor de Rosas, Sarmiento viveu

59 *Historia de la Argentina 1515-1943*, de Ernesto PALACIO; *Historia Argentina e Historia del revisionismo y otros ensayos*, de José Maria Rosa. Sobre estes autores e os mencionados nas notas precedentes, ver referências e comentários em Susan & Peter CALVERT, *op. cit.*, p. 250-260.

60 As mais conhecidas são *Historia de Belgrano y de la independencia de la Argentina*, 3 volumes (1859), *Estudios históricos sobre la revolución argentina*, Belgrano y Güemes (1864), *La abdicación de San Martín* (1876), *Cartas polémicas sobre la Triple Alianza y la guerra del Paraguay* (1871) e *Guerra del Paraguay – memoria militar* (1903).

61 Mariano GRONDONA, *op. cit.*, p. 34.

62 Domingo Faustino SARMIENTO, *Civilización y barbarie: vida de Juan Facundo Quiroga: aspecto físico, costumbres y hábitos de la República Argentina*, de 1845.

exilado no Chile entre 1840 e 1852 e sucedeu a Mitre na presidência (1866-1874).

A história narrada pelos revisionistas, por sua vez, teve o propósito básico de enaltecer a figura de Rosas, os caudilhos provinciais, os líderes populares, a vertente hispânica, a tradição nativa. Foi base doutrinária para as correntes de linha nacionalista.

Muito ilustrativa dessa dualidade historiográfica é a síntese de Mariano Grondona, em seu livro *La Argentina en el tiempo y en el mundo*:

Para la versión liberal de nuestro pasado, era esta (a Argentina) una colonia hundida en el atraso y en la incuria en que la suma de lo español y de lo indio la tenían sometida hasta que, trayendo consigo las ideas de renovación y progreso propias de los países anglosajones y del liberalismo francés, un grupo de patriotas la despertó de su sueño y la echó andar por la historia. Estos patriotas, hombres de letras y de espada, debieron luchar contra la pasividad del gaucho, contra la indocilidad del montonero y, también, contra la resistencia intermitente que los caudillos, salvajes y autoritarios, opusieron a su tarea. Y fue a partir de Caseros que la empresa comenzó a marchar hasta que los caudillos del siglo XX, Yrigoyen y Perón, la detuvieron otra vez.

En la versión revisionista [...] las cosas sucedieron al revés. Aquí había una vigorosa colonia española que, con el resto de las posesiones hispanas en el Nuevo Mundo, había formado una suerte de 'mercado común' de incipiente industrialización. Un grupo de teóricos ligados al puerto de Buenos Aires quebró entonces, con las barreras aduaneras las posibilidades de desarrollo, mientras se alienaba cultural y económicamente con el imperialismo británico. La lucha heroica de los montoneros y, sobretodo, de Juan Manuel de Rosas fue, al fin, inútil: subordinado a los intereses brasileños, el general Urquiza abrió el país a las ideas liberales y permitió la destrucción de la cultura y las posibilidades nativas. La inmigración masiva desbordó, por fin, los esquemas tradicionales, reemplazando a la población criolla por nuevas clases ávidas de dinero y carentes de sentido nacional⁶³.

63 Mariano GRONDONA, *op. cit.*, p. 34-35.

Os dois ideários, com projetos nacionais bem distintos, fundamentaram as ações dos grupos políticos. Terão sido demasiadamente sólidos para que a fusão de ambas as correntes não se tornasse possível, e, segundo algumas opiniões, as turbulências e enfrentamentos das décadas mais recentes não refletiram senão aquele impasse não resolvido no país⁶⁴.

Vista através do prisma da evolução sociopolítica, a fase de grande prosperidade da Argentina corresponde ao predomínio das classes rurais e à época da ocupação territorial com a Conquista do Deserto. A ascensão do radicalismo após a reforma eleitoral de 1912⁶⁵, em sua condição de partido da classe média formada nos centros urbanos com a industrialização incipiente e o fluxo da imigração, daria lugar a um primeiro projeto de raízes populares a contrapor-se ao modelo gestado pelos pensadores e dirigentes liberais. A interrupção dessa trajetória pelo golpe de 1930, ao recolocar no poder os conservadores ligados aos interesses do campo, inaugurou o período de ingerência das Forças Armadas.

As crises subsequentes acrescentaram momentos cruciais à história pendular transcorrida desde o começo do século XX: do ciclo das dissensões entre conservadores e radicais ao da antinomia peronismo-antiperonismo, este, por sua vez, confundido com o confronto entre os poderes militar e civil.

Há quem considere que as causas reais dessa grande dissociação cultural e política foram-se diluindo gradativamente⁶⁶. A sucessão das gerações, a integração social, a urbanização e a industrialização, a adoção do sufrágio universal, a consolidação de partidos representativos de segmentos da sociedade, todos seriam fenômenos a conduzirem a um processo de síntese, em cujo transcurso cada setor começaria a

64 Cf. Víctor SONIEGO, *op. cit.*, (1), p. 16 e Mariano GRONDONA, *op. cit.*, p. 38-39.

65 Lei Roque Sáens Peña, de 13 de fevereiro de 1912, que instituiu o sufrágio universal. Ver Alain ROUQUIÉ, *op. cit.* (1), p. 61-63.

66 Cf. Susan & Peter CALVERT, *op. cit.*, p. 10; e Mariano GRONDONA, *op. cit.*, p. 40.

entender-se como parte de um todo. Na medida em que a dissensão entre a história liberal e a história nacionalista ou revisionista constituiu projeções naturais de dois momentos da evolução argentina, antes e depois da organização constitucional, ambas se justificariam como modos de expressão unilateral de uma Argentina em formação.

Contemporaneamente, a nação não se conformaria com essa visão maniqueísta e trataria, não sem traumas e violências, de buscar a conciliação dos dois projetos.

2.1.2. Da “Argentina satisfeita” à “Argentina perplexa”

Outro ângulo de investigação do problema argentino que atraiu os estudiosos é o da relação de causa e efeito entre as crises econômicas e a instabilidade política, a partir do esgotamento do modelo da Geração de 1880.

A fórmula do progresso argentino, no dizer de Félix Luna, “era simples e parecia eterna”⁶⁷. Baseava-se na vantagem comparativa das exportações agropecuárias: o país fornecia trigo, carne e lã para a Europa – onde a revolução industrial criara demanda excepcional por aqueles produtos – e de lá recebia manufaturas, combustíveis e máquinas.

Apoiado, de um lado, na contribuição dos imigrantes empregados nos cultivos do pampa úmido e, de outro, nos investimentos britânicos responsáveis pela implantação da infraestrutura portuária e de transportes, necessária ao escoamento da produção agrícola, esse esquema de complementaridade não resistiria ao choque da contração das importações essenciais após os anos trinta.

É esse o momento de transição entre a “Argentina satisfeita” e a “Argentina perplexa”⁶⁸. O país que desenvolvera um modelo de inserção internacional considerado benéfico por seus contemporâneos começaria

67 *Argentina: de Perón a Lanusse...*, p. 14.

68 A expressão consta de Félix PEÑA, “La Argentina en un mundo que cambia: prioridades de la política exterior argentina a partir de los años 70”, in Peter WALDMANN e Ernesto Garzón VADEZ (Comp.), *El poder militar en la Argentina 1976-1981*, p. 144.

a busca de um projeto alternativo. Uma nação rica, dotada de recursos naturais, de uma população que se homogeneizou em torno do elemento europeu, sem problemas de analfabetismo, começou a retroceder e decair.

Para responder aos desafios da crise mundial, as classes dominantes mantiveram o projeto liberal de crescimento econômico via exportação de produtos primários e importação de capital. Optaram por uma estratégia paliativa que reforçou, ainda mais, os vínculos de dependência com a Grã-Bretanha. Através do Pacto Roca-Runciman, de 1933, a Argentina se comprometeu – em troca da garantia de mercado, por três anos, para suas exportações de carne – a reconhecer o monopólio britânico no transporte desse produto e conceder tratamento preferencial não só a todas as importações inglesas, mas também aos investimentos, particularmente no setor ferroviário⁶⁹.

Não obstante, ao perder seu signo predominantemente rural, a sociedade argentina já tinha começado a industrializar-se e a abrigar grupos com anseios de participação política. Encontrava-se, no começo da década de quarenta, condicionada por suas particularidades geográficas e socioeconômicas. Em torno de Buenos Aires, onde já se concentrava quase um terço da população nacional, passou a gravitar a vida política, cultural, econômica, financeira e comercial do país.

A “Argentina perplexa” iria, assim, deparar-se com as transformações sociais conducentes ao nascimento do peronismo e a sua prolongada hegemonia política. Seria palco de intervenções militares até os anos setenta, com a quebra regular da ordem institucional, o que configurou a expressão maior da instabilidade.

69 Antonio BRAILOVSKY, *op. cit.*, p. 108-112.

2.1.3. O ciclo peronista e os golpes militares

O golpe de 1943, que constitui a gênese do peronismo, inaugurou um novo ciclo político⁷⁰. Concebido por um grupo de oficiais de linha nacionalista, em certa medida sob influência das ideias nazifascistas que vicejavam na Europa, o movimento não tinha, contudo, objetivos claros e titubeava em meio à forte cisão que a Segunda Guerra Mundial provocava entre simpatizantes dos Aliados e partidários do Eixo. Por pressão dos Estados Unidos, foi revista a posição de neutralidade do governo anterior, que havia contrariado as recomendações da Conferência Interamericana de 1942. Somente às vésperas do término do conflito, o país declarou guerra à Alemanha e ao Japão⁷¹.

Juan Domingo Perón viria a encarnar um projeto inédito que aproximou os dois principais atores políticos que emergiam no cenário argentino: os militares e os trabalhadores – aqueles já com base institucional de poder; estes, até então, carentes de canais de representação⁷². Com sua rápida ascensão política, a partir da qual se elege presidente em 1946, funda as bases do movimento sindical, de caráter essencialmente urbano, e dele faz um de seus principais sustentáculos no poder.

O novo regime, ao mesmo tempo em que deu impulso à industrialização, assumiu contornos particulares: uma liderança personalista, combinada com práticas economicamente dirigistas e estatizantes. Nasce o estado corporativista, árbitro dos conflitos de interesse entre industriais, estancieiros e operários.

A partir do início dos anos cinquenta, o término da conjuntura econômica favorável que se seguiu à guerra, com os fabulosos saldos de exportação, e as feições autoritárias que adquiriria o segundo governo de Perón, reeleito graças à reforma constitucional de 1949, aguçam as

70 O elemento detonador da trama militar que derrubou o presidente Ramón Castillo foi a designação de um político simpatizante dos aliados, Patrón Costa, como seu sucessor nas eleições programadas para 1944.

71 Ver sobre o episódio Alain ROUQUIÉ, *op. cit.* (2), p. 15-21; e Félix LUNA, *Golpes militares y...*, p. 46-49.

72 Thomas E. SKIDMORE & Peter H. SMITH, *op. cit.*, p. 90.

dissensões internas a desembocarem na sua destituição pelas Forças Armadas em 1955.

Têm início a “Revolução Libertadora” e, junto com ela, uma longa fase de impasse político e comoções na vida nacional.

O peronismo consolidara-se como força majoritária. Todo o dilema da política argentina passou a se resumir na falta de uma alternativa viável de poder entre seus opositores civis e militares. Os radicais, sem ter ampliado sua base eleitoral para além dos segmentos da classe média, jamais obteriam, até a vitória de Raúl Alfonsín em 1983, mais do que 25% dos votos. Os partidos conservadores, herdeiros do projeto das antigas elites rurais, mantiveram-se invariavelmente em posição minoritária, carregando o estigma de mentores intelectuais dos golpes militares. Nunca lograram articular uma opção real à direita do quadro político-partidário. Justamente, a ausência de um veículo eficaz de expressão eleitoral nesse setor, capaz de contrabalançar a penetração dos partidos populares, foi considerada por alguns autores como uma das causas da instabilidade argentina⁷³.

Proscrito o peronismo entre 1955 e 1973, salvo em algumas eleições de nível provincial, o vácuo de poder terminava, sempre, preenchido pelos militares. A intervenção das Forças Armadas passou a ser a regra, não a exceção.

Entre os anos quarenta e oitenta, um único presidente, surgido de eleições livres, completou seu mandato constitucional de seis anos. Foi Perón, ao governar de 1946 a 1952. Reeleito em 1951, não completaria seu segundo período na presidência. O paralelo mais próximo havia sido, na década de trinta, o general Agustín Justo, que cumprira integralmente seu mandato de 1931 a 1937, quando vigorava um regime político controlado. Em razão da prática da fraude eleitoral, essa época ficara conhecida como a “década infame”.

73 Ver Torcuato DI TELLA, in Monica HIRST (Ed.), *Argentina-Brasil: perspectivas comparativas y ejes de integración*, p. 56-57; Gary W. WYNIA, *op. cit.*, p. 39-40; George PHILIP, “The rise and fall of the Argentine military”, *Third World Quarterly*, p. 635; e Guillermo MAKIN, “The Argentine process of demilitarization”, *Government and Opposition*, p. 231.

A instabilidade crônica da era peronista refletiu-se nos quatro golpes de estado perpetrados contra a ordem democrática (1955, 1962, 1966 e 1976).

No próprio transcurso dos governos civis, a sombra do poder militar manteve-se constante. Perón fora vítima de tentativa de sublevação em 1951, e, durante o mandato de Frondizi, um virtual estado deliberativo nas Forças Armadas enfraqueceu a autoridade constitucional. À precariedade do cenário político, acresciam as divisões internas do poder militar. Desde a queda de Hipólito Yrigoyen em 1930, o Exército abrigava facções antagônicas que condicionaram o rumo de cada conspiração e, na maioria dos casos, exigiram trocas de mando.

Os grupos antagônicos nas Forças Armadas assumiram diferentes denominações ao longo do tempo: aliadófilos *versus* germanófilos, legalistas *versus* “gorilas”, liberais *versus* nacionalistas, “azules” *versus* “colorados”, “duros y blandos”. Raramente, uns se impuseram aos outros, e a falta de coesão terminava por estimular acomodações com os partidos políticos para efeito de uma saída eleitoral, sempre carregada de vícios e artificialidades, sobretudo com a exclusão do partido majoritário da época.

Felix Uriburu, autor do golpe de 1930, foi obrigado a passar o poder a um general mais moderado, Agustín Justo, em consequência de uma eleição para a qual se formara coligação oficialista heterogênea, sem a participação dos radicais da linha yrigoyenista⁷⁴. Semelhante processo desenvolveu-se após a queda de Perón, em 1955, quando o general Eduardo Lonardi, tido por contemporizador, foi forçado a entregar o governo a outro colega de farda, Pedro Aramburu, por exigência das alas mais ferrenhamente antiperonistas, capitaneadas pelo Almirante Isaac Rojas⁷⁵.

A redemocratização que se admitiu então levar a cabo só se tornou possível pela exclusão do peronismo. Mais tarde, a “Revolução Argentina”,

74 Cf. Félix LUNA, *Golpes militares y...*, p. 25-36.

75 *Ibid.*, p. 67-81.

de Juan Carlos Onganía, viria a padecer de idênticas contradições. Os que a perpetraram foram os mesmos legalistas que haviam sido garantes de uma solução democrática com a eleição de Arturo Illia, após os sérios enfrentamentos armados entre “azules” e “colorados”⁷⁶.

Enquanto o peronismo, em razão de seu discurso nacionalista e socializante, não conquistou a adesão da classe média, e muito menos das elites, as intervenções das Forças Armadas no processo político não deixavam, em geral, de contar com apoio ou, ao menos, consentimento civil. Aceitava-se, dessa forma, a legitimidade do poder militar. Sua entrada em cena não decorreu exclusivamente de influência própria, mas da suposta inviabilidade de uma opção através dos condutos democráticos de participação.

Durante o período de proscrição do peronismo, seus eleitores viabilizaram com seu apoio a ascensão de Arturo Frondizi, da União Cívica Radical Intransigente (UCRI), em troca do compromisso por sua legalização. Mais tarde, votaram em branco quando do pleito que consagrou a vitória de Illia, com apenas 25% dos sufrágios⁷⁷.

A debilidade na origem dos governos de Frondizi e Illia contribuiu para a ideia de que o país necessitava de um sistema de poder eficaz – imune aos embates políticos – que se concentrasse na solução do problema econômico.

Esta foi, *grosso modo*, a concepção da revolução de Onganía, que pretendeu romper com o ciclo inaugurado em 1943⁷⁸. Tentou implantar um novo tipo de regime, que academicamente ganharia a definição de “Estado burocrático-autoritário”⁷⁹. De características fortemente ditatoriais, obteve respaldo de setores sindicais independentes dentro do peronismo e forjou alianças com tecnocratas e investidores

76 Cf. Gary W. WYNIA, *op. cit.*, p. 92. Descrição dos enfrentamentos entre “azules” e “colorados” consta de María Laura SAN MARTINO DE DROMI, *Historia política argentina (1955-1988)* (1), p. 203-206.

77 Sobre a eleição de Frondizi, ver Alain ROUQUIÉ, *op. cit.* (2), p. 149-156, e sobre a de Illia, *Ibid.*, p. 225-228.

78 Cf. Thomas E. SKIDMORE & Peter H. SMITH, *op. cit.*, p. 101.

79 A expressão é de Guillermo A. O'DONNELL, in *Modernization and bureaucratic-authoritarianism: studies in South American politics*, 1973. O paralelo entre as experiências militares argentina e brasileira da época é comentado em Gary W. WYNIA, *op. cit.*, p. 92-95.

estrangeiros⁸⁰. Entrou em colapso com o acirramento dos distúrbios trabalhistas, a partir do “Cordobazo”, em 1969, e com a emergência do terrorismo.

Após o breve interregno de Roberto Levingston na Presidência, a abertura política de Alejandro Lanusse, ao contrário das anteriores, permitiu o retorno do peronismo à legalidade. Confirmou-se de imediato sua supremacia eleitoral com a ascensão de Héctor Cámpora, logo a seguir substituído por Perón, consagrado em novo pleito.

Mas a nova experiência democrática não deixou de ser efêmera. O recrudescimento da violência, a morte do velho caudilho em 1974, a crise de autoridade do governo de sua sucessora Maria Estela Martínez de Perón (conhecida como Isabelita), o descontrole da economia, as insatisfações sociais, os conflitos internos do peronismo, tudo confluuiu para um quadro de alta desestabilização a convidar o retorno dos militares.

A mesma preocupação que tivera a “Revolução Argentina” de estabelecer um corte definitivo na história política inspiraria os golpistas de 1976. As Forças Armadas deixaram que a administração peronista desmoronasse em sua inércia e incapacidade de conter a crise.

Foi corrente nos comentários de imprensa da época a menção à teoria da “fruta podre” para explicar o novo golpe militar: o governo de Isabelita cairia sozinho. Na noite do Natal de 1975, o comandante do Exército, general Jorge Videla, fez um pronunciamento em Tucumán que, na interpretação geral, dava prazo de 90 dias para o governo reerguer-se. Caso contrário, as Forças Armadas interviriam, como de fato ocorreu no tempo previsto. Dias antes do golpe, Ricardo Balbín, líder do radicalismo, havia declarado que não tinha soluções para a crise, o que posteriormente foi considerado como sinal da própria falência do regime democrático⁸¹.

80 Cf. José Luiz ROMERO, *Breve historia de la Argentina*, p. 220-222.

81 Ver sobre esses episódios Félix LUNA, *Golpes militares y...*, p. 151-161.

Os militares que chegaram ao poder em 1976 haviam, na verdade, gestado longamente um programa ambicioso de reestruturação da sociedade, traduzido nos estatutos do “Processo de Reorganização Nacional”. Haviam concebido “o golpe para acabar com todos os golpes”⁸².

O “Processo de Reorganização Nacional”, ao contrário da “Revolução Argentina”, adotou critério de rotatividade na chefia do Poder Executivo, com a substituição do presidente a cada três anos. A Junta Militar, integrada pelos comandantes das Forças Armadas, detinha o poder supremo, cabendo-lhe eleger o presidente por unanimidade. Toda a administração do estado, por sua vez, foi repartida igualmente entre as três Forças Armadas⁸³.

Suas metas prioritárias – a liquidação do movimento subversivo e a reforma econômica em bases liberais ortodoxas – haveriam, no entanto, de transformar-se nas próprias origens dos questionamentos que passariam a ser enfrentados. A resistência armada foi debelada à custa de forte repressão, enquanto a política de livre importação e de sobrevalorização da moeda nacional foi pouco a pouco corroendo o aparelho produtivo e os salários.

Paralelamente, o regime de poder colegiado e despersonalizado que procuraram estabelecer as Forças Armadas – aspecto que constituiu um dos principais pontos de distinção em relação à “Revolução Argentina” – não resistiu às tradicionais fricções no seio castrense, até que a tentativa de reversão com a investida nas Malvinas precipitaria o colapso da nova experiência militar.

82 Thomas E. SKIDMORE & Peter H. SMITH, *op. cit.*, p. 108. Sobre a filosofia e os objetivos que inspiraram o movimento de 1976, ver Arnoldo SPITTA, “El Proceso de Reorganización Nacional de 1976 a 1981: los objetivos básicos y su realización práctica”, in Peter WALDMANN & Ernesto Garzón VALDEZ, *op. cit.*, p. 77-100. Análise da nova experiência militar no contexto da crise geral de instabilidade foi feita por Alain ROUQUIÉ, “El poder militar en la Argentina de hoy: cambio y continuidad”, *Ibid.* p. 65-76.

83 Ver María Laura SAN MARTINO DE DROMI, *op. cit.*, p. 192-209.

2.1.4. Contradições na política exterior

No estudo das causas e manifestações da instabilidade argentina, não deixaram também de ocupar espaço mudanças abruptas no comportamento internacional do país, tampouco polêmicas suscitadas por um ou outro episódio de caráter diplomático. A simbiose entre o fator interno e o externo é uma constante nos trabalhos acadêmicos sobre a política argentina, e outra não foi a motivação do enfoque desenvolvido nesta pesquisa a propósito da relação entre os conflitos de soberania e as mudanças políticas dos anos oitenta.

Um exemplo é o comentário de Mario Rapoport, ao referir-se ao episódio da Segunda Guerra Mundial: “[...] en verdad, la política interna y la política internacional (*da Argentina, naquele período*) estuvieron estrechamente unidas [...] y un análisis parcial, que examine una u otra separadamente puede llevar a conclusiones erróneas”⁸⁴.

Afora o caso da Segunda Guerra, acontecimentos notórios que suscitaram interesse nesse particular foram a utilização do lema “Braden ou Perón” na campanha eleitoral de 1946 – como resposta às pressões norte-americanas contra os alegados métodos fascistas do líder argentino – e a influência que o voto de abstenção na reunião da Organização dos Estados Americanos (OEA) sobre a crise cubana, em 1962, viria a ter sobre a queda de Frondizi⁸⁵.

O que, porém, sobressaiu como traço geral dessa tendência são os efeitos da sensação de deslocamento internacional que sofrera a Argentina nos anos trinta, ao esgotar-se o período de inserção privilegiada no contexto da *pax britannica*. Esse fato contribuiu para explicar as crises que desde então sacudiram a nação nos campos econômico e político. As raras tentativas de transformação mais profunda, como o programa

84 *Política y diplomacia en la Argentina...*, p. 75.

85 Ver sobre esses episódios Joseph A. TULCHIN, *La Argentina y los Estados Unidos: historia de una desconfianza*, p. 153-198 (Segunda Guerra Mundial), p. 199-209 (caso Braden-Perón) e p. 225-232 (questão cubana). Detalhes sobre este último, também em Faustino SVENCIONIS, *Argentina foreign policy and world events: a survey*, p. 6-11.

desenvolvimentista do final dos anos cinquenta, fracassaram por falta de apoio.

Da época da Geração de 1880 e dos movimentos políticos de base popular do século XX provêm muitas das ideias e percepções conflitantes que foram incorporando à política externa argentina uma visão do mundo distorcida⁸⁶. Uma visão que terá levado aos movimentos erráticos de vários governos, a ponto de impedir que o país definisse um perfil internacional próprio.

Essa ambiguidade remonta, na opinião do norte-americano Joseph Tulchin, ao tipo de conduta individualista e isolacionista que se firmou na tradição diplomática argentina entre o fim do século XIX e a Segunda Guerra Mundial⁸⁷.

O interesse fundamental em que se centrava a política externa argentina não era outro senão o de maximizar os ganhos das exportações agrícolas. Qualquer constrangimento a esse objetivo deveria ser evitado, o que, na prática, significou abster-se de compromissos internacionais que pudessem inibir sua liberdade de ação. Resultou lógica, desse ponto de vista, a posição de cautela que o país manteve nas conferências pan-americanas que se realizaram na virada do século XIX para o século XX, de forma a assegurar, ante o caráter competitivo da economia argentina com a dos Estados Unidos, seu espaço próprio como sócio comercial da Europa. Prova de que essa posição teria sido a mais eficaz foi o apoio que a neutralidade argentina mereceu da Grã-Bretanha, interessada em continuar a receber os fornecimentos de carne durante o segundo conflito mundial⁸⁸.

Uma das características principais do período de deslocamento foi a quebra de todo vestígio de consenso nacional. Até 1940, o interesse nacional argentino parecia tão claro que todos os governos, de diferentes

86 Félix PEÑA, ensaio citado, p. 144.

87 "La relación argentino-brasileña: punto de vista argentino", *Geopolítica y política de poder en el Atlántico Sur* (diversos autores), p. 43.

88 *Ibid.*, p. 46.

signos, aceitaram que a primeira prioridade do país era a defesa de sua inserção no mundo. O próprio Perón, com seu discurso nacionalista, jamais alienou a vocação agroexportadora da Argentina. A partir da desorientação causada pelo desmembramento do Império britânico, pela hegemonia norte-americana no Ocidente e pela estrutura bipolar do poder mundial, nenhuma prioridade concreta permaneceu como ponto de concordância.

Inaugurou-se, assim, um ciclo de marchas e contramarchas na política exterior, que oscilava entre um extremo ocidentalista e um extremo terceiro-mundista. Essas flutuações corresponderam, em termos gerais, à alternância cívico-militar que parecia perpetuar-se com o agravamento das condições de instabilidade interna⁸⁹.

O modo como a percepção de Buenos Aires do relacionamento com os Estados Unidos iria ajustar-se à conjuntura do pós-guerra não deixou de configurar, até os anos oitenta, com breves intervalos de aproximação, situações de indiferença, desconfiança e ressentimento. Durante a fase inicial da Guerra Fria, a Argentina, com Perón no poder, limitou-se a apoiar Washington naquilo que dizia respeito aos interesses estratégicos do Ocidente, evitando posição de neutralidade⁹⁰. Paralelamente, a política da “terceira posição” sinalizava o espírito de independência que seu governo buscava preservar.

Vinculadas ao fator norte-americano na política externa da Argentina desse período, sobressaíram as relações com o Brasil. Eram moldadas pelas posições divergentes que cada país havia adotado durante a Segunda Guerra e pelos caminhos distanciados que cada um parecia querer seguir a partir de então⁹¹. A visão argentina de que o Brasil buscava converter-se no “país-chave” para a política dos Estados

89 Carlos ESCUDÉ, *La Argentina, paria internacional?*, p. 58-59.

90 Juan Carlos PUIG, “Política exterior argentina” in *América Latina: políticas exteriores comparadas* (1), p. 135.

91 Cf. Stanley HILTON in “Brasil-Argentina”, *Leituras de política internacional*, p. 108-111 e Revista ESTRATEGIA, “Relaciones argentino-brasileñas”, jan/1950, p. 49 (texto xerografado). A autoria deste editorial de ESTRATEGIA é atribuída a Oscar Camilión em trabalho de consolidação sobre a Argentina elaborado pela embaixada do Brasil em Buenos Aires em 1970 (cf. capítulo VIII – “Relações com o Brasil – apreciação sobre a conjuntura das relações políticas, culturais, econômicas, financeiras e comerciais com o Brasil e suas perspectivas”, p. 1101).

Unidos no continente convivia com a postura dissidente que Buenos Aires passaria a assumir posteriormente em relação a Washington no tocante a assuntos hemisféricos⁹².

Da queda de Perón ao fim dos anos setenta, a diplomacia argentina preocupou-se sensivelmente com assuntos geopolíticos. A controvérsia com o Brasil a respeito do aproveitamento de rios internacionais e pendências de soberania territorial dominaram sua agenda.

Durante o governo peronista de Cámpora, o ingresso no movimento não alinhado, na qualidade de membro pleno, reeditaria a política da “terceira posição”. Logo a seguir, a fase de isolamento internacional que se abriu com o regime militar de 1976 a 1983 colocaria em relevo um conjunto de graves condicionantes.

A crítica realidade interna da Argentina limitou sua ação diplomática e, mais do que isso, tornou particularmente agudas suas contradições e incoerências. Ao mesmo tempo em que baixaria o perfil de atuação no foro dos não alinhados, as relações com os Estados Unidos deterioraram-se em razão da política de defesa dos direitos humanos levada a cabo pela Casa Branca: os excessos cometidos no combate ao terrorismo, com o desaparecimento de milhares de pessoas, levaram a Argentina ao banco dos réus da comunidade internacional. As denúncias provinham principalmente, além dos Estados Unidos, dos países europeus: alguns, como França e Suécia, tinham nacionais entre os desaparecidos. Em 1978 e 1979, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) investigou a situação na Argentina, para grande desconforto do governo militar⁹³.

Passado o momento mais crítico das pressões internacionais, a Argentina ensaiou, no início da década de oitenta, uma reaproximação com os Estados Unidos baseada no apoio às iniciativas norte-americanas de contenção do comunismo na América Central. Como observou Moniz Bandeira, a Junta Militar em Buenos Aires imaginou que podia

92 Juan Archibaldo LANUS, *De Chapultepec al Beagle; política exterior argentina: 1945-1980*, p. 283.

93 Joseph TULCHIN, *La Argentina y los Estados Unidos...*, p. 265-268.

aproveitar esta oportunidade para tornar-se o “país-chave” na região, como intermediário das diretrizes estratégicas dos Estados Unidos, deslocando o Brasil, que não pretendia assumir tal função, salvo no início da Revolução de 1964. A aspiração do Brasil, segundo o autor, sempre fora a de alcançar o *status* de potência, e não o de “satélite privilegiado”, na América do Sul⁹⁴.

Quando se exacerbou no plano mundial a confrontação Leste-Oeste, na esteira da crise da invasão do Afeganistão em dezembro de 1979, a União Soviética tornou-se o maior cliente comercial da Argentina. A decisão de Buenos Aires de não aderir ao embargo às importações de grãos recomendado pela Administração de Ronald Reagan foi, independentemente de sua conotação política, ditada pelo interesse vital de um país que mantinha sua economia com estrutura essencialmente agroexportadora⁹⁵.

Por sua vez, a ênfase dada às questões geopolíticas e de soberania territorial estimulou preocupações crescentes em torno de três temas: as divergências com o Brasil acerca da construção de Itaipu, a disputa com o Chile no canal do Beagle e a controvérsia com a Grã-Bretanha pelas ilhas Malvinas.

O único que caminharia para uma solução, antes da virada da década, foi o primeiro, com o acordo tripartite Brasil-Argentina-Paraguai de outubro de 1979⁹⁶. Muitos interpretaram esse acordo como resultado da impossibilidade de manutenção das tradicionais percepções de “equilíbrio de poder regional”. Visões individualistas deram lugar a uma concepção mais abrangente de defesa dos interesses nacionais.

94 MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto, *Brasil, Argentina, Estados Unidos – Conflitos e integração na América do Sul...*, p. 446. Ver também Wolfen GRABENDORE, “La política exterior brasileña entre el primer y el tercer mundo” in *Geopolítica y política de poder en el Atlántico Sur*, p. 152.

95 Sobre o episódio, ver Maria Laura SAN MARTINO DE DROMI, *Historia política argentina...*, v. 2, p. 273-275.

96 Acordo Tripartite de Cooperação Técnico-Operativa entre os Aproveitamentos de Itaipu e Corpus, assinado a 19 de outubro de 1979, pelos governos da Argentina, do Brasil e do Paraguai.

Assentaram-se, assim, as bases de um processo de cooperação inédito entre o Brasil e a Argentina⁹⁷.

As outras pendências internacionais da Argentina evoluíram de maneira diferente. Quase havia eclodido uma guerra com o Chile no verão de 1978, e, menos de quatro anos depois, outra irrompeu de fato no Atlântico Sul.

2.2. A soberania como dogma

2.2.1. Rivalidades históricas

O conflito do Atlântico Sul, em 1982, pela posse das ilhas Malvinas, teve repercussões inéditas e ratificou a influência de disputas de soberania no processo político da Argentina. Marcou o encerramento de um ciclo de experiência militar, quando a nação pôde retomar o rumo democrático.

No século XIX, haviam sido determinantes na formação argentina os efeitos das contendas no Prata – a questão da Cisplatina, as intervenções contra Rosas, a Guerra da Tríplice Aliança⁹⁸.

O acúmulo paralelo de controvérsias de limites e territoriais acrescentou característica singular à evolução do país. Nas palavras de Mario Amadeo, ex-ministro do Exterior, “la historia de la defensa de nuestra soberanía se entrelaza con la historia misma de la nacionalidad”⁹⁹.

Como definem os internacionalistas, as controvérsias territoriais – isto é, aquelas que envolvem a disputa de soberania sobre um território ou certos poderes sobre ele – podem também denominar-se controvérsias de limites ou de fronteiras quando os países em litígio estão separados

97 Ver sobre o tema Magdalena SAGRE, *La cuestión Itaipu-Corpus, el punto de inflexión en las relaciones argentino-brasileñas*, FLACSO, p. 1 e 32-35.

98 Cf. H. S. FERNS, *Argentina*, p. 249-250; e Oscar Oszlak, *La formación del Estado argentino*, p. 186 e 237-238. Um comentário sobre o impacto histórico das contendas no Prata no relacionamento brasileiro-argentino consta de Stanley HILTON, “Brasil-Argentina”, *Leituras de política internacional*, p. 101.

99 Mario Amadeo, *Por una convivencia internacional*, 1953, *apud* Luis Antonio MORZONE, *Soberanía territorial argentina*, p. 6. Mario Amadeo foi nomeado ministro das Relações Exteriores e Culto, em 1955, pelo governo da “Revolução Libertadora”.

por uma mesma fronteira. As controvérsias de limites são, portanto, uma categoria de controvérsia territorial¹⁰⁰.

O revisionismo cuidou de interpretar em termos emocionais, com juízos assimilados por diversos autores, todo o conjunto de fatores históricos que levou à configuração física do estado argentino e, ao mesmo tempo, à relação de poder na região platina. O Brasil foi, tradicionalmente, um dos alvos prediletos dessas interpretações.

Visões irredentistas dos acontecimentos posteriores à independência, que haviam conduzido os dois países à competição diplomática e ao confronto armado, somaram-se às antigas suspicácias herdadas da expansão luso-brasileira além de Tordesilhas e da fundação da Colônia do Sacramento em 1680. Mas o fato é que as implicações tanto da marcha a oeste empreendida pelos bandeirantes quanto do estabelecimento da Colônia do Sacramento conferiram ao Brasil as bases físicas e históricas do seu desenvolvimento territorial, consagrado pelo Tratado de Madri, de 1750. Esse instrumento, conhecido na historiografia hispano-americana como Tratado de Permuta, esposou o princípio do *uti possidetis*, ao reconhecer o Amazonas e o Mato Grosso como domínios de Portugal, e devolveu a Banda Oriental à Espanha¹⁰¹. Autores argentinos como Luiz Antonio Morzone e Domingo Sabaté Lichtschein, ao discutirem os problemas de soberania territorial do país, omitem o fato de haver o Tratado de Tordesilhas, de 1494, sido revogado pelo Tratado de Madri, que o declarou “insanavelmente nulo como se nunca tivesse existido”.

A guerra da Cisplatina, por sua vez, influenciaria profundamente o pensamento argentino em relação ao Brasil na medida em que as correntes revisionistas ou nacionalistas consideraram como fato histórico imperdoável a inabilidade que o governo das Províncias Unidas teria demonstrado ao não retirar da vitória militar de Ituzaingó as

100 Cf. Domingo SABATÉ LICHTSCHEIN, *Problemas argentinos de soberania territorial*, p. 445.

101 Para uma análise das visões históricas da Argentina em relação ao Brasil, ver Miguel Angel SCENNA, *Argentina-Brasil: cuatro siglos de rivalidad, passim*; e BRASIL, embaixada em Buenos Aires, *Relações com o Brasil, apreciação...*, p. 1084-1100.

vantagens políticas que lhe pareciam naturais e, por conseguinte, ao aceitar a criação da República Oriental do Uruguai¹⁰².

Essa influência se tornaria depois ainda mais aguçada, durante o século XIX, com as consequências da política do Império de evitar a restauração do Vice-Reinado do Rio da Prata sob domínio de Buenos Aires e, ainda com as vicissitudes ligadas à Guerra do Paraguai. A orientação política do governo de Rosas, alimentada pela esperança da restauração do Vice-Reinado, obrigou o Império a intervir nas questões do Sul e, inclusive, a auxiliar a Urquiza na destituição do governador de Buenos Aires. A queda de Rosas é descrita pelos revisionistas como uma “derrota nacional”, uma “imposição sobre a Pátria humilhada e diminuída”¹⁰³.

Sobre a guerra do Paraguai, Miguel Angel Scenna sintetizou os pensamentos contraditórios na Argentina:

Para la escuela liberal, la guerra estalló ante el ultraje de la soberanía avasallada; para los revisionistas, el conflicto se debió a los manejos de Gran-Bretaña, que movió a la Argentina y Brasil contra el Paraguay para destruir su industria e implantar el libre comercio, abrir los ríos e integrar la República guaraní en la división internacional del trabajo¹⁰⁴.

Mesmo os revisionistas, isoladamente, encararam a guerra do Paraguai sob dois enfoques de certa maneira ambíguos: ao mesmo tempo em que se condenou Mitre por ter-se aliado ao “inimigo tradicional” contra um “povo irmão”, procurando-se apresentar Lopez como o “aliado natural” da comunidade do Prata, fizeram-se restrições à célebre frase do ministro do Exterior Mariano Varela, segundo a qual “a vitória não dá direitos”¹⁰⁵. Depois da guerra da Tríplice Aliança, o Brasil defendeu, perante a Argentina, a integridade territorial do Paraguai, que por

102 Ver sobre esta interpretação Miguel Angel SCENNA, *op. cit.*, p. 96-101; e Ernesto PALACIO, *Historia de la Argentina*, pp., 298-300.

103 Ernesto PALACIO, *op. cit.*, p. 470.

104 Miguel Angel SCENNA, *op. cit.*, p. 213.

105 *Ibid.*, p. 227.

equivoco nas disposições de um tratado de 1872, perderia toda a região do Chaco para a Argentina¹⁰⁶.

2.2.2. Perdas territoriais e os tratados de limites

As rivalidades históricas e a valorização excessiva da tese do *uti possidetis juris* de 1810 geraram a noção muito difundida da redução física da Argentina, com a perda de territórios que integraram o Vice-Reinado do Rio da Prata (ver mapa I). Miguel Angel Scenna afirmou tratar-se de caso único na América, onde os países ou mantiveram seus limites coloniais ou se expandiram além deles. Em geral, nenhum teve seus espaços diminuídos senão pela força, como a Bolívia e o Peru na Guerra do Pacífico entre 1879 e 1883¹⁰⁷.

No princípio do *uti possidetis juris* de 1810, reside a base da argumentação jurídico-doutrinária que sustentou as percepções argentinas relacionadas com a configuração territorial do país. A posse invocada era de direito, não de fato, ao contrário da doutrina brasileira do *uti possidetis*, puro e simples, que fundamentou a solução da maioria de nossas questões de limites com as Repúblicas vizinhas¹⁰⁸.

Se os países hispano-americanos adotaram o *uti possidetis juris* como base de delimitação de seus territórios, esse critério, entretanto, nunca chegou a ser reconhecido como regra de direito internacional. Assim declarou expressamente a Corte de Arbitragem que julgou a disputa de soberania argentino-chilena na região do canal do Beagle¹⁰⁹, e a mesma posição foi sustentada pelo governo britânico em relação à controvérsia sobre as ilhas Malvinas¹¹⁰.

106 Cf. Helio VIANNA, *História diplomática do Brasil*, p. 106.

107 *Argentina-Chile: una frontera caliente*, p. 10, onde o autor compara a experiência argentina com o processo de expansão territorial do Brasil e dos Estados Unidos.

108 Sobre a doutrina argentina do *uti possidetis juris*, ver Luiz Antonio MORZONE, *op. cit.*, p. 41-42. Comentários sobre os elementos contraditórios dessa tese, em oposição ao *uti possidetis* puro e simples, constam de Hildebrando ACCIOLY, *Tratado de direito internacional público* (2), p. 130-132 e Synesio SAMPAIO GOES Filho, *Navegantes, Bandeirantes, Diplomatas*, p. 124-125.

109 Parágrafo 9 da Decisão arbitral, in REPÚBLICA ARGENTINA, Congreso de la Nación, *Documentos sobre el conflicto argentino-chileno en la zona austral*, p. 155.

110 Cf. U.K., Foreign and Commonwealth Office, Background brief, *Claims to the Falklands Islands*, 1986.

O tom fatalista das percepções argentinas permeou as obras de notórios internacionalistas e autores geopolíticos. Luis Antonio Morzone, por exemplo, ao caracterizar os problemas territoriais do país como algo a colocar em risco a própria sobrevivência nacional, recorreu a uma simplificação para definir a atitude dos estados que julgava terem questionado seus legítimos direitos de soberania: “[...] pensaron que la Argentina estaría aferrada a sus viejos principios [...]: de ceder para no guerrear; o de la idea de que sobra espacio; o de la falta de objetivos geopolíticos”¹¹¹.

Outra mostra dessa visão é de Osiris Villegas, general de alto prestígio que foi embaixador no Brasil. Está registrada em livro de 1967, em que compara, de maneira bastante negativista, as dimensões da antiga circunscrição colonial com as do atual território argentino:

[...] algo así como un plan maestro, una suerte de intuición geopolítica ha guiado el crecimiento territorial de algunos Estados del continente sudamericano e, inversamente, la segregación [...] en otros. Este proceso [...] ha sido consecuencia de tratados y arbitrajes inevitables, impuestos a los pueblos que se han mostrado débiles en su política exterior¹¹².

Muito famoso tornou-se o comentário de Izidoro Ruiz Moreno, ao exprimir, em termos grandiloquentes, a noção arraigada do desmembramento à luz da interpretação pessimista da história argentina:

[...] la gran nación sucesora del Virreinato del Río de la Plata “está ya mutilada; no es la misma que midió el paso de Belgrano; no es ya la misma cuyas armas asentó al oriente Alvear y cuyas naves llevara al sur el intrépido Brown; no es ya la misma cuyos lindes trazara al occidente la espada fulgurante de San Martín. [...] Una tras otra hemos visto

111 *Soberanía territorial argentina*, p. 5-6.

112 *Políticas y estrategias para el desarrollo y la seguridad nacional*, p. 223.

desgajarse así las ramas del corpulento virreinato”. Locura fuera tratar de recogerlas¹¹³.

Raramente consideraram-se com isenção e rigor histórico, entre os estudiosos argentinos dos problemas de política territorial, as causas do desmembramento do Vice-Reinado do Prata. Tanto a independência do Paraguai, em 1811, quanto a da Bolívia, em 1825, obedeceram a circunstâncias muito particulares que refletiam originalmente as hesitações da administração colonial espanhola¹¹⁴. Enquanto o Paraguai era das regiões mais povoadas e desenvolvidas do Vice-Reinado e desfrutava de grande autonomia de Buenos Aires, o Alto Peru mais se vinculava economicamente a Lima, a cuja jurisdição pertencera antes de ser incluída na área da circunscrição platina. O Uruguai, ocupado pelos portugueses no século XVII, só se tornaria independente ao cabo de uma longa contenda diplomática e militar iniciada com os espanhóis, que se estendeu até a celebração da Convenção Preliminar de Paz em 1828.

Interpretações distorcidas de caráter histórico explicam por que a ideia do expansionismo brasileiro serviu à Argentina, durante longo tempo, de insumo para condutas de política exterior. O esforço de liderar bloco de países hispânicos na América do Sul para contra-arrestar o poder do Brasil representou linha de ação seguida em determinados momentos, ora com maior, ora com menor empenho¹¹⁵.

Muitos defenderam essa visão na Argentina até a década de 1970, como revelam outros escritos de Osiris Villegas¹¹⁶, e como ficou claro também no sucesso editorial em Buenos Aires do livro de Paulo Schilling, *El expansionismo brasileño*, de 1978. Eram sinais de que a noção do expansionismo brasileiro parecia bastante arraigada no pensamento argentino.

113 *Historia de las relaciones exteriores argentinas 1810-1955*, p. 15-16. A citação reproduz frase de Antonio Bermejo, general argentino que acompanhou Roca em expedição ao Chaco.

114 Cf. Vicente TAPAJÓS, *Historia da América*, p. 92-97.

115 Cf. Miguel Angel SCENNA, *op. cit.*, p. 396-304; e Stanley HILTON, “Las relaciones argentino-brasileñas: el punto de vista del Brasil”, *Geopolítica y política de poder en el Atlántico Sur* (diversos autores), p. 27-29.

116 Osiris G. VILLEGAS, *Tiempo geopolítico argentino*, p. 7-8.

Uma das últimas tentativas de formação de um bloco antagônico ao Brasil na região foi descrita em pormenor por Moniz Bandeira ao comentar a proposta de constituição de uma união aduaneira entre a Argentina e o Uruguai apresentada na década de 1970 pelo presidente Juan Domingo Perón. O autor ressalta as objeções brasileiras a essa iniciativa, a qual não viria a se consumir, e reproduz declaração de um senador argentino, em pronunciamento de caráter acadêmico, ao sugerir que Buenos Aires liderasse uma confederação com o Uruguai, o Paraguai e a Bolívia:

Não sendo possível nem mesmo desejável afastar o Brasil do processo de integração, seria indispensável formar um bloco coeso com os quatro países da área para que, juntos, associados sob a forma de uma confederação, possam opor-se aos desígnios brasileiros constantemente postos em prática por sua diplomacia¹¹⁷.

Pinheiro Guimarães qualificou esse tipo de manobra como “uma utopia argentina de reconstrução do Vice-Reinado do Rio da Prata por meio de esquemas preferenciais de comércio entre seus antigos componentes”¹¹⁸.

Somente com o acordo de 1979 sobre a compatibilização dos aproveitamentos de Itaipu e Corpus, começou-se a atenuar o tom crítico e ressentido com que algumas correntes interpretavam os vínculos entre os dois países. Posteriormente, a maior convergência de interesses – sobretudo com as iniciativas de integração econômica que iriam resultar no MERCOSUL e na aliança estratégica entre o Brasil e a Argentina nos anos 1990 – contribuiu para moldar um padrão de relacionamento positivo e confiante.

A aceção derrotista do revisionismo tomara igualmente como dogma a ideia de que os resultados da negociação de diferentes

117 MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto, *Brasil, Argentina, Estados Unidos...*, p. 421. O Senador em questão era José Antonio Allende. A proposta de união aduaneira com o Uruguai fazia parte da política argentina de forte oposição ao projeto de construção de Itaipu.

118 Samuel PINHEIRO GUIMARÃES, *Desafios brasileiros...*, p. 354.

contenciosos de limites, a partir da segunda metade do século XIX, contribuíram para a amputação física do estado argentino. Este teria sido o caso da solução arbitral, a favor do Brasil, da questão de Palmas ou Missões, além do desfecho de várias pendências territoriais com a Bolívia, o Paraguai e o Chile.

Originária do Tratado de 1857, que estabelecera a fronteira fluvial brasileiro-argentina, a divergência relativa ao território de Palmas ou Missões envolvia a localização exata dos rios Peperi-Guaçu e Santo Antonio. A partir de 1881, a Argentina pretendeu substituir os verdadeiros Peperi-Guaçu e Santo Antonio por outros afluentes mais orientais, respectivamente, dos rios Iguazu e Uruguai, isto é, pelo Chapim e pelo Chapecó. Depois que a Câmara dos Deputados do Brasil não aprovou o Tratado de 1890, que optara pelo critério salomônico de divisão do território contestado, a controvérsia foi resolvida por arbitragem do presidente Grover Cleveland, dos Estados Unidos, que anunciou sua decisão em 5 de fevereiro de 1895¹¹⁹.

Ilustrativa desse episódio da história diplomática brasileira é a seguinte passagem de um trabalho de consolidação, de 1970, da embaixada do Brasil em Buenos Aires:

Logo depois de ter conhecimento do laudo arbitral, o governo argentino fez saber ao governo brasileiro que estava pronto a dar cumprimento ao mesmo e proceder, de comum acordo, à demarcação da linha divisória. (O então ministro das Relações Exteriores argentino, Estanisláu) Zeballos, declarou na oportunidade que “el culto de la historia exige afirmar que el Brasil tenía razón en la cuestión de las Misiones. Así lo demostraron al gobierno argentino el general Garmendia y el ingeniero Virasero, peritos de límites que, al explorar el terreno, comprobaron el error de hecho con que España había sostenido esa cuestión con Portugal”. Apesar disso, o próprio Zeballos havia reclamado “a falta de documentação e de mapas importantes”. Na verdade, o delegado argentino junto ao Árbitro jamais pôde apresentar-lhe prova de que o alegado protesto argentino de 1863 se efetivara realmente. Não

119 Ver sobre o assunto Teixeira SOARES, *História da formação das fronteiras do Brasil*, p. 287-302; Hildebrando ACCIOLY, *op. cit.* (2), p. 42-44; e Synésio SAMPAIO GOES, *op. cit.*, p. 263-270.

conseguiu [...] encontrar as instruções dadas aos demarcadores do Tratado de 1750, nas quais se dizia estarem indicadas as características do rio Peperi-Guaçu. As críticas de Zeballos incluíam acusações contra a diplomacia argentina em geral, e os comentaristas e historiadores de tendência nacionalista e masoquista se comprazem até hoje em estabelecer comparações altamente desabonadoras para a Argentina entre os serviços exteriores das duas nações, ressaltando o preparo e os profundos conhecimentos de Rio Branco e o “amadorismo” de Zeballos¹²⁰.

Com a Bolívia, as disputas abarcavam, em um primeiro momento, a Província de Tarija, a Puna de Atacama e o Chaco central. Um tratado de limites de 1889, ratificado em 1893, adjudicou à Bolívia aquele primeiro território e à Argentina os dois restantes. A atribuição da Puna de Atacama originou controvérsia paralela com o Chile. A Argentina, por outro lado, cedeu à Bolívia a Província de Yacuiba, mediante tratado em 1925. Surgiram, a partir daí, divergências quanto à determinação da fronteira sobre o rio Pilcomayo, a qual foi assinalada por protocolo de 1941¹²¹.

Com o Paraguai, as controvérsias abrangeram as regiões do Chaco e das Missões ocidentais, os limites dos rios Paraná e Paraguai e a determinação do curso principal do rio Pilcomayo em várias seções de seu curso. Em 1876, um tratado de limites reconheceu como argentinos os territórios de Missões e do Chaco central (entre os rios Pilcomayo e Bermejo) e dividiu em duas partes a região do Chaco boreal, das quais a primeira teve sua posse adjudicada ao Paraguai e a segunda, submetida à arbitragem do presidente dos Estados Unidos, Rutherford Birchard Hayes. Em sua sentença de 12 de novembro de 1878, o mandatário norte-americano pronunciou-se a favor do Paraguai. O Tratado de 1876 fixou também os limites dos rios Paraná e Paraguai, ao passo que as

120 BRASIL, embaixada em Buenos Aires, *Relações com o Brasil; apreciação...*, p. 1093-1094.

121 Cf. Luis Antonio MORZONE, *op. cit.*, p. 44-47 e 50-62; e Domingo SABATÉ LICHTSCHEN, *op. cit.*, p. 447-449.

questões referentes ao Pilcomayo foram resolvidas por atos bilaterais de 1939 e 1945¹²².

Entre a Argentina e o Chile, pela própria extensão da fronteira, as controvérsias de limites foram as mais numerosas. Os quatro mil quilômetros que os separam só encontram paralelo na fronteira entre os Estados Unidos e o Canadá ou entre a extinta União Soviética e a China. As primeiras diferenças foram dirimidas no Tratado de Limites de 23 de julho de 1881. Em essência, a Argentina renunciava, em favor do Chile, a pretensão de soberania sobre o Estreito de Magalhães, em troca do reconhecimento de seu direito à Patagônia, até então reivindicada pelos chilenos.

Além da transação Magalhães-Patagônia, o Tratado de Limites estabeleceu a neutralidade perpétua do Estreito de Magalhães, declarando-o aberto à livre navegação internacional. Definiu como limite entre os dois países a linha que ligava os pontos mais altos da cordilheira dos Andes, procedeu à repartição da Ilha Grande da Terra do Fogo e atribuiu ao Chile os territórios ao sul do canal do Beagle¹²³.

Este ponto relativo ao Tratado de 1881 é ampliado no capítulo seguinte. O importante a assinalar aqui é que autores portenhos sempre tenderam a enfatizar, dentro da visão derrotista das perdas territoriais, que o Chile teria arrebatado à Argentina o Estreito de Magalhães, metade da Terra do Fogo e áreas do Pacífico incluídas na jurisdição do Vice-Reinado do Rio da Prata, na suposição de que os limites originais da Capitania Geral do Chile estendiam-se até o rio Bío-Bío. Consideravam que a jurisdição de Buenos Aires ia até o Cabo de Horn (ver mapa I)¹²⁴.

Independentemente de tais interpretações, o fato é que a abrangência do Tratado de 1881, que procurou estabelecer limites definitivos entre os dois países, não impediu que novas disputas surgissem posteriormente. Algumas a Argentina e o Chile tentaram

122 *Ibidem*.

123 Ver o texto do Tratado de 1881 em REPÚBLICA ARGENTINA, Congreso de la Nación, *Documentos...*, p. 39-41.

124 Cf. Luis Antonio MORZONE, *op. cit.*, p. 44-47 e 50-62; e Domingo SABATÉ LICHTSCHEIN, *op. cit.*, p. 447-449.

resolver em 1893 no Protocolo Aclaratório ao Tratado de Limites. Outras foram submetidas à arbitragem, como a do rio Encuentro, conhecida no Chile como “questão Palena”.

Desde a independência, a Cordilheira havia sido objeto de conflituosas interpretações sobre a linha divisória entre os dois países. Em 1902, sentença ditada pelo Rei da Inglaterra, Eduardo VII, dividiu entre as partes uma porção territorial disputada nos Andes. O mesmo critério de repartição fora adotado bilateralmente em 1899 na solução de uma controvérsia derivada da questão da Puna de Atacama, área cordilheirana que havia sido cedida pela Bolívia à Argentina, mas que estava ocupada pelo Chile desde a Guerra do Pacífico. O Chile tivera sua ocupação reconhecida pelo Tratado de Tregua, de 1884. Mas por tratado de 1896, a Argentina, ao mesmo tempo em que reconheceu a soberania chilena sobre a Puna de Atacama, logrou vincular essa questão àquela que seria objeto da arbitragem de 1902.

Foi de um conflito de interpretação do laudo emitido naquele ano que surgiria a controvérsia do rio Encuentro ou “questão Palena”, só resolvida em 1966, também por sentença arbitral da Coroa britânica, que atribuiu à Argentina 71% do território em litígio¹²⁵.

Sem dúvida, a controvérsia mais grave entre a Argentina e o Chile, cujos desdobramentos estenderam-se até a década de 1980, foi a da região do canal do Beagle (ver mapa II). Até os anos noventa, persistiram outras divergências menores de demarcação em vários pontos da fronteira nos Andes, sendo que a da Lagoa do Deserto e a dos Gelos Continentais foram as últimas a serem solucionadas.

Quanto ao Uruguai, embora integralmente computado como despojo territorial, não despertou, uma vez consolidado como estado independente, o mesmo sentimento de privação imposto pelos outros

125 Sobre os problemas de limites argentino-chilenos, ampliar em Miguel Angel SCENNA, *op. cit.*, p. 112-184, Domingo Sabaté LICHTSCHEIN, *op. cit.*, p. 447-448; e Luis Antonio MORZONE, *op. cit.*, p. 50-63. Especificamente sobre a questão do rio Encuentro ou “questão Palena”, ver Sabaté LICHTSCHEIN, *op. cit.* p. 179-211; e R.Y. JENNINGS, “The Argentine-Chilean boundary dispute – a case study”, in Davis DAVIS Memorial ... (diversos autores), *International disputes, the legal aspects...*, p. 315-325.

vizinhos. Seus litígios com a Argentina se resumiram a questões fluviais e marítimas. Abarcavam, de um lado, a delimitação da fronteira nos rios Uruguai e da Prata, resolvida em 1961, e de outro, as jurisdições sobre o espaço marítimo adjacente ao estuário platino. O Tratado de Limites do Rio da Prata e sua Frente Marítima, de 19 de novembro de 1973, dirimiu esta última controvérsia¹²⁶.

O balanço que fazem historiadores e internacionalistas argentinos de todo o processo de formação territorial do país conduz a um cálculo simplificado: da superfície aproximada de 6 milhões de quilômetros quadrados do Vice-Reinado do Rio da Prata, a Argentina conservou sob seu domínio menos da metade dessa extensão. Aqui não está considerado o setor reivindicado na Antártida, questão essa também caracterizada na Argentina como disputa de soberania com o Chile e a Grã-Bretanha, dada a superposição dos respectivos territórios ali reivindicados^{127, 128}.

A Antártida também se incorporou à consciência territorial do país. Prova disso é a inclusão nos mapas oficiais da Argentina do setor reivindicado naquele continente (ver mapa III), aliada à interpretação de alguns autores de que o exercício da soberania nas regiões polares significaria um acréscimo físico a compensar os espaços supostamente perdidos para os vizinhos¹²⁹.

Na Antártida, a Argentina reclama a região compreendida entre os meridianos 25° e 74' oeste e o paralelo 60° sul, de acordo com a teoria dos setores polares, originalmente aplicada no Ártico. A reivindicação foi formalizada pela primeira vez em 12 de março de 1947, por ocasião de reunião da Comissão Nacional da Antártida, na qual se procedeu à delimitação do setor argentino no continente austral. Somado o setor

126 Domingo Sabaté LICHTSCHEIN, *op. cit.*, p. 165-176 e 449-450. O autor considera haver o Tratado de 1973 solucionado apenas parcialmente a questão, tendo estabelecido regras supostamente ambíguas e de validade discutível.

127 Cf. Luis Antonio MORZONE, *op. cit.*, p. 63-64 e Domingo SABATÉ LICHTSCHEIN, *op. cit.*, p. 450. Alguns autores argentinos incluem os estados do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina na antiga área do Vice-Reinado do Rio da Prata (cf. Isidoro RUIZ MORENO, *Historia de las relaciones exteriores de la Argentina 1810-1955*, p. 16).

128 A superfície exata do território nacional argentino, tal como reconhecido internacionalmente, é de 2 791 810 quilômetros quadrados.

129 Domingo SABATÉ LICHTSCHEIN, *op. cit.*, p. 447.

antártico ao território nacional argentino, a cidade de Ushuaia, fundada em 1884 nas margens do canal do Beagle, seria considerada como o centro geográfico do país¹³⁰.

É tradicionalmente forte a tendência a encobrir na mentalidade nacional a dimensão exata da questão antártica, naturalmente complexa, em virtude do número de países que envolve, e regulamentada por um tratado internacional específico¹³¹. Entretanto, em anos mais recentes, a posição territorialista da Argentina na Antártida tem sido apresentada internamente em termos realistas e objetivos, sem a ênfase no exercício incondicional da soberania, como havia feito o último regime militar. Um exemplo é o documento que apresentou a plataforma do Partido Justicialista, nas eleições presidenciais de 1989: “El Gobierno afirmará los derechos de soberanía en el sector antártico argentino, dentro del régimen que establecen los tratados vigentes de que es parte la República”¹³².

De todas as questões de soberania territorial, a reivindicação sobre o arquipélago das Malvinas constitui uma das aspirações nacionais mais caras à Argentina (ver mapa III). O tema é retomado no capítulo seguinte. Neste ponto, o que interessa sublinhar é que, isoladamente, as Malvinas captam o conteúdo emotivo de um verdadeiro anseio nacional não apenas por considerarem os argentinos seus direitos ancorados em sólidos títulos, mas também por atribuírem a origem do domínio britânico das ilhas a um ato de usurpação.

Distinta é a natureza histórico-jurídica da controvérsia em torno das ilhas Geórgias do Sul e Sandwich do Sul que, no entanto, passaram a englobar a mesma disputa.

130 Jorge FRAGA, *La Argentina y el Atlántico Sur...*, p. 149-150; Luis Antonio MORZONE, *op. cit.*, 179-180; e Domingo SABATÉ LICHTSCHEIN, *op. cit.*, p. 24. Sobre a teoria dos setores, ver *Ibid.* p. 22.

131 Análise do Tratado da Antártida e suas implicações para a Argentina pode ser encontrada em Peter BECK, “International relations in Antarctica: Argentina, Chile and Great Britain, in Michael A. MORRIS (Ed.), *Great Power Relations in Argentina, Chile and Antarctica*, p. 103-104.

132 *Plataforma electoral MENEM-DUHALDE*, Partido Justicialista, 1989, p. 170.

O interesse argentino pelas Geórgias do Sul, próximas à Antártida, surgiu a partir do final do século XIX, dada sua importância para a navegação e seu potencial pesqueiro. A Argentina começou a reclamar oficialmente as ilhas à Grã-Bretanha em 1927. As Sandwich do Sul foram reivindicadas pela primeira vez, de forma explícita, em 1945, quando a Argentina formulou suas reservas sobre a questão dos territórios não autônomos na Conferência de São Francisco, por ocasião da assinatura da Carta das Nações Unidas. Do meridiano das Sandwich, parte uma das linhas de projeção do setor argentino na Antártida. Por motivos administrativos, a Grã-Bretanha havia atribuído às duas ilhas o *status* de “Dependências” das Malvinas em 1908. Ambas teriam sido descobertas por exploradores ingleses em 1775. A disputa em torno das Geórgias e das Sandwich englobou originalmente as Orcadas do Sul, que, por se situarem ao sul do paralelo 60°, passou à órbita do Tratado da Antártida¹³³.

2.2.3. Geopolítica

É compreensível que as percepções ora mais, ora menos exacerbadas das questões territoriais tenham feito da Argentina, a partir do início do século XX, um dos principais laboratórios do continente americano para a aplicação das ideias geopolíticas. Foi no Brasil, porém, que surgiram os primeiros estudos importantes do gênero na América do Sul, com a obra de Mário Travassos, publicada nos anos trinta¹³⁴, a servir de modelo para a escola argentina. Os trabalhos do general Golbery do Couto e Silva, das décadas de cinquenta e sessenta, tiveram ressonância em

133 Ampliar em Domingo SABATÉ LICHTSCHEIN, *op. cit.*, p. 391-398 e Peter BECK, *The Falkland Islands as an international problem*, p. 90. Sobre os atos de presença argentina nas Geórgias e Sandwich, ver Jorge FRAGA, *op. cit.*, p. 124-126.

134 Mario TRAVASSOS, *Projeção continental do Brasil*, 1935. Comentários sobre o livro constam de Miguel Angel SCENNA, *Argentina-Brasil: cuatro siglos de...*, p. 322-328; e Hector Maria BALMACEDA, “Tendencias geopolíticas en el Atlántico Sur”, in Joseph TULCHIN e outros, *Geopolítica y...*, p. 65; e Jack CHILD, *Geopolitics and conflict in South America*, p. 38-39. Contemporâneo de Travasso foi Everardo Backheuser, com seu conceito de “fronteiras vivas” (cf. Jack CHILD, *op. cit.*, p. 39).

Buenos Aires, no momento em que o pensamento geopolítico adquiriu penetração nos grupos de poder, sobretudo militares¹³⁵.

A noção de que a Argentina sofreu historicamente perdas territoriais e agressões expansionistas de seus vizinhos e, mesmo, de uma potência extracontinental, a Grã-Bretanha, foi central nas correntes geopolíticas em Buenos Aires. Magnificou as frustrações do país, já debilitado em sua posição no mundo e sem projeto de unidade nacional, mormente quando mais estiveram em voga, nas décadas de sessenta e setenta, teorias que valorizavam o tamanho dos estados como fator de poder.

Chegaram até certos autores a atribuir a uma suposta ausência de visão geopolítica dos espanhóis durante a colonização, à diferença do que teriam demonstrado os portugueses, a causa da inferioridade espacial dos estados hispano-americanos¹³⁶. Trata-se de noção facilmente criticável pelo fato de estar o processo histórico que assegurou a unidade territorial da América lusitana associado aos ciclos econômicos da formação brasileira¹³⁷ e, também, porque o impulso decorrente do movimento das Bandeiras deveu-se fundamentalmente ao nível de subsistência da economia paulista¹³⁸.

Na Argentina, a máxima de Juan Bautista Alberdi de que “governar es poblar” é considerada como o despertar das preocupações com a ocupação territorial¹³⁹. Constituiu a base conceitual da política de imigração desenvolvida a partir do final do século XIX e, como tal, um dos pilares do projeto econômico liberal da Geração de 1880. Se foi vista como manifestação precursora da geopolítica da Argentina, terá surgido em função de interesses globais do estado, e não propriamente

135 Golbery do COUTO E SILVA, *Aspectos geopolíticos do Brasil*, 1957; e *Geopolítica do Brasil*, 1967. Apreciação da obra do autor em Miguel Angel SCENNA, *op. cit.*, p. 380-385; e, incluindo comentários sobre os escritos do general Carlos de Meira Mattos (*Brasil: geopolítica e destino*, 1975), em Jack CHILD, *op. cit.*, p. 39-40.

136 Cf. Luis Antonio MORZONE, *op. cit.*, p. 5; e Jack CHILD, *op. cit.* p. 48.

137 Cf. Celso FURTADO, *Formação econômica da América Latina*, p. 40-41.

138 Cf. Sergio BUARQUE DE HOLANDA, *Raízes do Brasil*, p. 131.

139 Expressão contida na obra mais importante de Alberdi: *Bases y puntos de partida para la organización constitucional de la República Argentina*, 1852, que foi a matriz da Constituição argentina de 1853, sob o governo de Urquiza. Ver Oscar OSLAK, *op. cit.*, p. 54.

de fronteiras ou territórios disputados. Outra não teria sido a motivação que inspirou a Campanha do Deserto do general Roca, ao incorporar novas extensões de terra à área de produção agrícola. O país assim iniciou sua inserção nos mercados internacionais e assim se expandiu em direção ao sul.

O pensamento geopolítico argentino iria desenvolver-se como doutrina integrada nos escritos de autoria de militares. O pioneiro foi o almirante Segundo Storni, que no começo do século XX já enfatizava a importância das linhas de comunicação marítima do país e a necessidade de recuperação das ilhas ao sul como forma de garantir a segurança do Atlântico e do Estreito de Magalhães. Suas teorias são consideradas as primeiras ideias originais sobre a geopolítica argentina e lhe imprimiram desde então forte conotação marítima¹⁴⁰.

Embora com grande porção de território terrestre, a valorização da Argentina como potência marítima influiria na condução dos litígios relacionados tanto com o Beagle quanto com as Malvinas. Desse ponto de vista, o imperativo geopolítico do controle das Malvinas e das ilhas na região do canal do Beagle estaria ligado à contiguidade territorial da Argentina com a Antártida. Daí o surgimento de teorias como a da “Argentina tricontinental” ou da “Atlantártida”, baseadas na unidade que o Atlântico Sul oferece como corpo de água entre o continente, a Antártida e as ilhas Malvinas, Geórgias do Sul e Sandwich do Sul¹⁴¹.

A outro militar, coronel Jorge Atencio, coube mais tarde retratar em livro o progresso das ideias geopolíticas na Argentina e tentar sistematizá-las¹⁴². O autor era professor da Universidade de Cuyo e denotava grande influência do pensamento geopolítico alemão. Dizia com orgulho que, enquanto no final da Segunda Guerra Mundial a geopolítica era considerada uma ciência nazista, ela estava bem viva na Argentina. Pensava em Juan Domingo Perón, para muitos também

140 Cf. Jack CHILD, *op. cit.*, p. 49. O livro de Storni é *Intereses argentinos en el mar*, 1916.

141 *Idem*, p. 46. Sobre as teorias em apreço, ver Fernando A. MILIA, *La Atlantártida: un espacio geopolítico*, 1978.

142 Jorge E. ATENCIO, *Qué es la geopolítica*, 1965.

um geopolítico, que, com o seu conceito de “gran Argentina”, havia revivido na década de 1940 a ideia da restauração do Vice-Reinado do Rio da Prata sob a liderança argentina. O projeto morreu com a queda de Perón em 1955. Jack Child, porém, considerou que os escritos de Perón, embora falasse em uma Argentina forte e grande, continham poucos elementos na linha de doutrinas explicitamente geopolíticas¹⁴³.

Contemporaneamente, dois grupos de estudos se destacaram. O mais conhecido – e cujos trabalhos maior ressonância adquiriu, principalmente durante a fase de coincidência de regimes militares no Cone Sul entre os anos sessenta e setenta – foi o liderado pelo general Juan Enrique Guglielmelli, editor da revista *Estrategia*.

Fundada em 1969, a revista colocava ênfase – além dos problemas territoriais – na necessidade de uma resposta à situação de vulnerabilidade da Argentina na bacia do Prata, sobretudo diante da construção dos projetos hidrelétricos brasileiros. Ressaltava as pressões econômicas e migratórias oriundas do Chile e do Brasil, respectivamente, sobre a Patagônia e a Província de Misiones, tradicionalmente relegadas pelo desenvolvimento macrocefálico do país em torno de Buenos Aires. Acentuava também a crença de que a Argentina é historicamente vítima de agressões britânicas – como a ocupação das Malvinas, em 1833 – assim como a de que os “velhos inimigos” da Argentina (Chile, Brasil, Grã-Bretanha e Estados Unidos) demonstravam desígnios hostis sobre as legítimas reivindicações do país no Atlântico Sul e na Antártida. Tais preocupações se complementavam com o temor de influência brasileira nos estados de menor desenvolvimento relativo da bacia do Prata: Uruguai, Paraguai e Bolívia¹⁴⁴.

Estrategia saiu de circulação em 1983, quando do falecimento de Guglielmelli. A linha editorial da revista, ao emprestar atenção – em geral dentro de uma visão confrontacionista das relações entre os estados – ao desequilíbrio de poder na bacia do Prata, encontrou vários

143 Jack CHILD, *op. cit.*, p. 49.

144 *Idem, Ibidem.*

adeptos de prestígio, entre os quais o almirante Isaac Rojas. Um dos maiores críticos na Argentina à construção de Itaipu, Rojas fundou seu próprio foro de estudos geopolíticos, denominado “Instituto por la Defensa de los Intereses Argentinos en la Cuenca del Plata”. Seus principais livros foram *Geopolítica en la Cuenca del Plata* e *El conflicto del Beagle*. Quando da inauguração da primeira turbina de Itaipu, em 1984, Rojas foi mantido em prisão domiciliar pelo governo civil argentino em virtude de manifestações hostis que havia feito ao projeto¹⁴⁵.

Com atitude pragmática e cooperativa em relação aos países vizinhos, outro grupo de estudiosos geopolíticos ganhou o rótulo de integracionista, pois advogava vínculos mais estreitos na região. Os principais representantes dessa corrente, à época não tão famosos quanto os da primeira, eram Alfonso Bravo e o coronel Benjamín Rattenbach, o mesmo que, no generalato, seria convocado pelo governo militar em 1982 para investigar as responsabilidades na guerra das Malvinas, e que produziria o relatório que levou seu nome (ver capítulo 3.2). Outros nomes que se vincularam a essa corrente foram Nicolás Boscovich, Andrés Fernández Cendoya, Jorge Briano e Carlos Juan Moneta¹⁴⁶.

A diplomacia brasileira sempre se manteve atenta à repercussão dos estudos, propostas e manifestações oriundas da escola dos geopolíticos argentinos, sobretudo em função da controvérsia relacionada com os aproveitamentos de Itaipu e Corpus. A tese argentina da “consulta prévia” em matéria de utilização de rios internacionais de curso sucessivo foi contestada com êxito pelo Brasil, que fez prevalecer na região o princípio da responsabilidade jurídica dos estados consagrado pela Declaração de Assunção, de 1971, dos chanceleres dos Países da Bacia do Prata¹⁴⁷.

145 Cf. Magdalena SAGRE, *La cuestión Itaipu-Corpus: el punto de inflexión...*, p. 40n.

146 Jack CHILD, *op. cit.*, p. 49.

147 Cf. palestra do embaixador João Hermes PEREIRA DE ARAÚJO, *O aproveitamento dos rios internacionais na Bacia do Prata*, 1977 (texto datilografado). Ver também MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto, *Brasil, Argentina, Estados Unidos...*, p. 434-435.

Com o acordo sobre a compatibilização de Itaipu e Corpus, de 19 outubro de 1979, diminuiu consideravelmente a ênfase que os setores geopolíticos colocavam no Brasil. Outro tipo de preocupação tornou-se então mais corrente: a de que os britânicos, em aliança com os Estados Unidos, e talvez o Chile, cuidariam de negar à Argentina seu destino nas Malvinas, no Atlântico Sul e na Antártida¹⁴⁸.

2.2.4. Autocrítica pioneira

Em um país de elevado nível educacional como a Argentina, surpreende que todas essas concepções raramente tenham sido submetidas a um debate mais profundo. Ao contrário, assimilaram-se largamente na opinião pública e inspiraram as políticas de governo no tratamento de conflitos de soberania. Até a guerra das Malvinas, confluíram para uma linha de pensamento incontestado, que se nutria das manifestações patrióticas mais autênticas.

Alguns escritos na Argentina, ainda que não centrados nas questões territoriais, começaram a oferecer, no início da década de 1980, uma perspectiva de análise racionalizada sobre fenômenos magnificados pelo revisionismo, como o desmembramento do Vice-Reinado do Rio da Prata. Em seu livro *La formación del Estado argentino*, Oscar Oszlak observou, a respeito do período que se seguiu à Revolução de 1810, que as forças centrífugas desatadas pela ausência de um poder alternativo não conseguiram ser contra-arrestadas pela identificação com a luta emancipadora entre os povos que compunham o Vice-Reinado¹⁴⁹.

Para ilustrar sua análise, Oszlak recorreu, com base na obra de Mitre, à frase do general Belgrano ao lamentar-se do escasso entusiasmo que encontrava no norte argentino a causa revolucionária: “el Ejército no está en país amigo”¹⁵⁰.

148 Jack CHILD, *op. cit.*, p. 43-47.

149 OSZLAK, Oscar, *La formación del Estado argentino*, p. 37-38.

150 *Ibid.*, p. 38n.

Especificamente a respeito das disputas de soberania, a primeira e, praticamente única, voz que se levantou à época no mundo acadêmico argentino para discutir esses assuntos criticamente, e por isso mesmo não sem causar polêmicas, foi a do professor Carlos Escudé. Seus trabalhos começaram a aparecer também no início da década de 1980 e encontraram eco em alguns autores estrangeiros, que chegaram a citá-los com frequência. Foi o caso de textos publicados em Londres sobre a questão das Malvinas, como os do professor Peter Beck, da Politechnic University, e de Peter Calvert, da University of Southampton. O próprio governo britânico fez referência a artigos de Escudé em documentos de caráter oficial¹⁵¹.

A contribuição de Escudé consistiu em uma série de ensaios sobre distintos aspectos ligados à política territorial argentina, com ênfase nas questões das Malvinas e do Beagle. Sustentou pontos de vista radicalmente opostos aos que poderiam ser considerados como a doutrina oficial argentina. Desenvolveu linha de raciocínio tendente a desmistificar muitos dos argumentos e percepções que constituem a base histórico-jurídica das reivindicações de soberania do país naqueles dois conflitos. Caracterizou como irrealismo certas posições assumidas pela Argentina e as analisou não só como fenômeno de cultura política, mas também como fator que concorria para a crise nacional.

Foram vários os ensaios em que Escudé discutiu esses temas:

- “Cultura política argentina y soberanía territorial” e “La controversia del Beagle: un caso de nacionalismo antinacional” (este em colaboração com Cristóbal Williams), incluídos no livro *La Argentina, pária internacional?* de 1984;
- “De los límites impuestos por la cultura política a la racionalidad de la política exterior”, “El nacionalismo territorial argentino” e “La relatividad de los derechos

151 U.K., Foreign and Commonwealth Office, Background brief, *Claims to the Falklands Islands*, April 1986.

argentinos a las Islas Malvinas”, publicados em *La Argentina versus las grandes potencias*, de 1986;

- “Antropología y nacionalismo territorial” e “Educación y nacionalismo territorial en la Argentina 1879-1986”, reunidos em *Patología del nacionalismo – el caso argentino*, de 1987;
- “Argentine territorial nationalism”, publicado pelo *Journal of Latin American Studies*, em 1988.

Em 1985, Escudé assinou uma série de artigos no jornal de língua inglesa “Buenos Aires Herald” sobre a questão das Malvinas, baseados no ensaio sobre o mesmo assunto do livro *La Argentina versus las grandes potencias*¹⁵².

Por controversos que possam ter sido os escritos de Escudé, sua importância pareceu residir talvez menos na substância das teses ali expostas do que no fato de procederem de um autor argentino. Segundo depoimentos colhidos à época desta pesquisa junto a diplomatas argentinos, os trabalhos de Escudé não eram bem-vindos nos níveis oficiais de Buenos Aires, tendo em vista o sentido de concessão que encerrariam a respeito de posições tradicionais do país¹⁵³.

O próprio Escudé aludiu, no prefácio de *Patología del nacionalismo*, ao fato de ter sido acusado pela revista *Cabildo* – um dos mais conhecidos condutos de expressão do pensamento nacionalista – de organizar um complot para segregar a Patagônia da Argentina. Afirmou ali também ter sido denunciado por um deputado peronista como agente anglo-americano. Ao comentar os artigos de Escudé de 1985, no “Buenos Aires Herald”, o professor inglês Peter Beck observou, em um ensaio de 1990, que nenhum deles tinha sido reproduzido em qualquer jornal

152 Estes artigos foram intitulados “Not a clear-cut case” (edição de 18/11/85), “A long line of colonizers” (edição de 25/11/85), “Weighing the rival claims” (edição de 26/11/85), “Conquest and prescription” (edição de 27/11/85), “The sins of their fathers” (edição de 1/12/85) e “The Radical’s approach” (edição de 4/12/85).

153 Conversa com o diplomata Santos Goñi, que servia na Seção de Interesses Argentinos da embaixada do Brasil em Londres em 1989 e 1990.

de língua espanhola do país, o que demonstraria a falta de aceitação de suas ideias pela opinião pública argentina¹⁵⁴.

Apesar da polêmica suscitada pelos trabalhos de Escudé, havia neles um aspecto inovador: buscavam investigar um fenômeno arraigado na mentalidade argentina que tendia a radicalizar as ações ligadas à soberania territorial e comprometer a eficácia da política externa; consideravam que mecanismos de doutrinação da sociedade se haviam tornado “autoperpetuantes”, com a deformação de pontos de vista a condicionar a política dos governos; propuseram, por isso, campanha educativa para que as questões de soberania fossem discutidas de maneira mais objetiva e menos emocional¹⁵⁵.

Uma das principais críticas do autor dizia respeito à noção de que, desde a independência, os limites físicos da Argentina deveriam compreender toda a extensão do Vice-Reinado do Rio da Prata. Primeiramente, ao balizar sua argumentação no estudo de Oscar Oszlak, assinalava que o Vice-Reinado e a Argentina são entidades distintas. Não houve continuidade histórica entre o estado colonial e o estado republicano, que só se consolidaria após a vitória de Mitre na Batalha de Pavón, em 1861. O Vice-Reinado foi o primeiro inimigo do estado revoltoso de 1810 e transferiu sua capital para Montevideú. Ali assumiu um novo Vice-Rei, e as guerras civis levaram ao desaparecimento das instituições coloniais. A Intendência de Buenos Aires foi substituída em 1820 pela província do mesmo nome, com jurisdição territorial imprecisa. Até Caseros, não existiu um estado-nação. O processo de amálgama começa com a queda de Rosas, atravessa os conflitos entre a Confederação e Buenos Aires, e só com a Guerra do Paraguai se fortalece a unidade nacional. Ao fim desse processo, a Argentina poderia ter-se transformado em uma nação balcanizada. O fato de Buenos Aires haver-se consolidado como sua capital – a mesma do Vice-Reinado – reforçou

154 Peter BECK, “Imprisoned and divided by history”, p. 24.

155 Carlos ESCUDÉ, *La Argentina versus...*, p. 199-203; *La Argentina: pária...*, p. 55-70; *Patología del nacionalismo...*, p. 129-132.

a ideia – na opinião de Escudé, ilusória – de que o estado argentino seria o sucessor legítimo da unidade territorial que compunha a antiga circunscrição colonial¹⁵⁶.

O Vice-Reinado, como assinalado por aquele autor, tinha fronteiras imprecisas e artificiais. Fora uma criação da Coroa espanhola ditada por interesses estratégicos envolvidos na competição com portugueses e britânicos. Incorporou o Alto Peru por motivos econômicos e de segurança, para permitir o envio da prata através de Buenos Aires, quando uma estreita complementaridade econômica unia a Lima o território que é hoje a Bolívia.

Nessa mesma linha de interpretação, foi digna de nota a análise de Susan e Peter Calvert daquilo que as fronteiras coloniais representaram para a identidade nacional: “O Vice-Reinado não era expressão de unidade, e, para isso, influíram também as tradições hispânicas de individualismo e localismo, transferidas pela colonização e reforçadas pela experiência do isolamento da metrópole”¹⁵⁷.

A estrutura assim formada não poderia sobreviver à crise da independência. Com a insurreição de 1810 em Buenos Aires, as províncias do Alto Peru logo buscaram a proteção do Vice-Rei em Lima e foram oficialmente reincorporadas à sua jurisdição pela Espanha¹⁵⁸. Caberia acrescentar que o próprio desenvolvimento de Buenos Aires foi historicamente precedido pelo das províncias do norte argentino, em virtude das ligações econômicas com o Vice-Reinado do Peru.

No Sul, a doutrina do *uti possidetis juris* não se revelou suficiente para resolver as disputas com o Chile. Os títulos da época colonial referentes a áreas não ocupadas ou exploradas eram muitas vezes contraditórios e superpostos. Um exemplo pode ser invocado: embora tenha confirmado Pedro de Valdivia como governador do Chile em

156 Carlos ESCUDÉ, *La Argentina versus...*, p. 220-222; *Patología del nacionalismo...*, p. 130; *Idem*, “Argentine territorial nationalism”, *Journal...*, p. 220.

157 *Argentina: political culture and instability*, p. 208-209.

158 Carlos ESCUDÉ, *La Argentina versus...*, p. 220.

1552, a Coroa espanhola atribuiu jurisdição sobre aquele território ao governador do Rio da Prata em 1569¹⁵⁹. Além disso, para autores como Morzone, ainda que a cédula real de fundação do Vice-Reinado do Prata, de 1 de agosto de 1776, não tenha especificado os limites do território por ele abarcado, não se duvidava de que a extremidade austral do continente, por atos do Soberano espanhol, estivesse subordinada à autoridade de Buenos Aires. Segundo essa opinião, teria sido julgado desnecessário repetir a área de jurisdição na cédula que criou o Vice-Reinado. O mesmo ato transferiu a administração da Província de Cuyo, da Capitania Geral do Chile para o Vice-Reinado, em razão das dificuldades impostas pela separação da Cordilheira¹⁶⁰.

Só com o Tratado de Limites de 1881, a Argentina e o Chile definiram os contornos básicos de seus territórios, moldados na realidade política que se configurou, de um lado, pela Campanha do Deserto – que estendera a presença argentina às regiões meridionais – e, de outro, pela Guerra do Pacífico, que envolveu o governo de Santiago nas disputas dos territórios ao norte, com a Bolívia e o Peru. Para a Argentina, não obstante a renúncia ao Estreito de Magalhães, o Tratado de 1881 foi considerado na ocasião um triunfo diplomático. Garantiu-lhe a soberania sobre os territórios patagônicos a leste dos Andes e a metade oriental da Terra do Fogo¹⁶¹.

O Chile, com a vantagem de haver-se consolidado como nação muito antes da Argentina, pôde dedicar atenções ao sul em tempo relativamente breve. Sua Constituição de 1833 já estabelecia os limites do país na Cordilheira dos Andes e, ao sul, até o Cabo de Horn. Puerto Bulnes, depois Punta Arenas, foi fundada em 1847 no Estreito de Magalhães, e em 1870 os chilenos reivindicaram toda a Patagônia. A Argentina, que protestou pela ocupação do Estreito, só iniciou a Campanha do Deserto após a vitória na Guerra do Paraguai.

159 *Idem, La Argentina versus...*, p. 221 (nota nº 4).

160 Luis Antonio MORZONE, *op. cit.*, p. 39-40.

161 Miguel Angel SCENNA, *Argentina-Chile: una frontera caliente*, p. 88.

A posição negociadora mais forte que a Argentina passou a ter no Sul, e que lhe assegurou o domínio definitivo sobre a Patagônia, viria a refletir-se no Tratado de Limites de 1881, assinado três anos antes da paz entre o Chile e a Bolívia, quando Santiago devia ainda concentrar tropas ao norte. Não deixaria, assim, de ter sentido falacioso o argumento da vocação expansionista que argentinos e chilenos se atribuíram reciprocamente, com ganhos de uns às custas dos outros, na parte austral do continente sul-americano. Aquela região nunca fora ocupada pelo colonizador espanhol e se manteve como território indígena até o final do século XIX. Justamente pela imprecisão dos limites fixados pela Coroa espanhola tanto para o Vice-Reinado quanto para a Capitania Geral, ambos os países ampliaram seus domínios meridionais até onde permitiram as circunstâncias históricas¹⁶².

Diferente foi a situação das ilhas Malvinas quando da ocupação britânica de 1833. Já existia à época, embora confusa, uma situação jurídica oriunda, de um lado, dos assentamentos francês, espanhol e britânico do século XVIII, e, de outro, dos atos possessórios do governo das Províncias Unidas. A suposição de que as Malvinas não podiam ser consideradas como *res nullius* quando tomadas pela Inglaterra – embora esta invocasse direitos derivados de sua presença anterior no arquipélago – baseia-se, conforme a posição oficial argentina, no fato de Buenos Aires encontrar-se, naquele momento, na posse legal do território, ainda que débil. Escudé considerou, em seus estudos, que, desse ponto de vista, conquanto passível de ser rebatido por fortes contra-argumentos, as Malvinas poderiam ser consideradas, em termos históricos realistas, uma perda territorial¹⁶³. Mas ainda que admitisse a superioridade relativa da reivindicação do país sobre as ilhas, chamava atenção para a complexidade dos antecedentes ligados à questão e

162 Cf. Roberto ETCHEPAREBORDA, *Historia de las relaciones internacionales argentinas*, p. 157-162; Miguel Angel SCENNA, *op. cit.*, p. 60-74; e Claudio LYRA, *A controvérsia entre a Argentina e o Chile...*, p. 7-8 e 67-71.

163 Carlos ESCUDÉ, *La Argentina versus...*, p. 223.

criticava a inflexibilidade dos argumentos e o sentido de obsessão que atribuía às atitudes argentinas diante da disputa de soberania¹⁶⁴.

Tanto a controvérsia do Beagle quanto a das Malvinas, como resultado das distorções históricas que se foram acumulando em torno dos litígios internacionais do país, representaram forte síndrome no pensamento argentino a ponto de fomentar uma espécie de movimento ideológico que Escudé denominou de “nacionalismo territorial”¹⁶⁵. Essa corrente, a rigor, não seria outra senão a que floresceu na década de 1940 com o nacionalismo entendido em sua acepção ampla. Mais tarde, prosperou no âmbito da escola de estudiosos geopolíticos e se tornou praticamente a doutrina oficial do regime militar que governou a Argentina entre 1976 e 1983. A visão de uma nação desmembrada condicionou as negociações sobre aqueles conflitos e, conseqüentemente, a condução das relações internacionais da Argentina como um todo. Consolidou-se a ideia de país que não admitiria mais ceder território.

Analisadas à luz da evolução política do país, não há como escapar-se ao diagnóstico de que as questões territoriais foram sendo exacerbadas à medida que se agravava a crise nacional. Autores de linha nacionalista, como Juan Carlos Puig, que foi ministro do Exterior da administração peronista de Cámpora, culpam os governos da era liberal de terem conduzido uma política territorial débil, sobretudo em relação às Malvinas¹⁶⁶. Não pareceram conferir peso suficiente, em suas avaliações, ao fato de que a prioridade do país era assegurar o máximo de receita cambial com as exportações agropecuárias. Só o deslocamento da Argentina do centro da economia mundial e o paralelo esfacelamento do Império colonial britânico levaram a uma política mais ativa na defesa dos direitos sobre as ilhas. A essa mesma época, remonta a ênfase oficial

164 Ibid., p. 240-257.

165 Idem, *Patología del nacionalismo...*, p. 223.

166 Juan Carlos PUIG, “La política exterior argentina: incongruencia epidérmica y coherencia estructural” in *América Latina: políticas exteriores comparadas*, p. 118-120 e 132.

nas reivindicações argentinas sobre a Antártida e as ilhas Geórgias do Sul e Sandwich do Sul.

Com o Chile, o problema evoluiu de modo particular. Até o final do século XIX, a maior preocupação no relacionamento entre os dois países dizia respeito às disputas pela Patagônia e pelo Estreito de Magalhães, além das divergências de limites no território continental. As ilhas ao sul do canal do Beagle não foram, sequer, reclamadas por Buenos Aires nos anos imediatamente posteriores à conclusão do Tratado de 1881. Quando o então chanceler Bernardo Irigoyen submeteu o instrumento à aprovação do Congresso argentino, cinco semanas após a sua assinatura, o discurso que ali proferiu não continha nenhuma referência àquelas ilhas¹⁶⁷. Segundo suposições, a controvérsia sobre aqueles territórios insulares poderia ter sido provocada pela Argentina para efeito de aumentar seu poder de barganha com relação às pendências na Cordilheira¹⁶⁸.

Foi a partir do início do século XX que a Argentina ampliou a interpretação do Tratado de 1881 e, sobretudo, a de seu Protocolo Aclaratório de 1893, de cujas disposições extraiu o famoso princípio de separação oceânica: a Argentina, no Atlântico; o Chile, no Pacífico.

167 Parágrafos 113 a 115 da Decisão da Corte de Arbitragem, de 18 de fevereiro de 1977, sobre a questão do Beagle. Ver REPÚBLICA ARGENTINA, Congreso de la Nación, *Documentos sobre el conflicto argentino-chileno en la zona austral*, p. 221-225. A Corte arbitral dedicou-se especialmente à análise desse discurso de Irigoyen. Ver também Ricardo Alberto PAZ, *El conflicto pendiente* (v. 2), p. 105, onde diz a respeito: "... hasta 1904, año en que nuestro país toma la sospechosa determinación de plantear el caso dándole forma y contenido de controversia pendiente y requiere su amistosa solución ...".

168 Carlos ESCUDÉ, *La Argentina: pária...*, p. 151-153.

Capítulo 3

Rupturas jurídico-diplomáticas

3.1. Do trauma arbitral à proposta rejeitada

3.1.1. O laudo de 1977

Tanto o espaço geográfico quanto a própria denominação do litígio entre a Argentina e o Chile na região do canal do Beagle variaram ao longo do tempo em função dos pontos de vista defendidos pelas partes.

Do início do século XX até a década de 1970, quando foi submetido à arbitragem da Coroa britânica, o contencioso centrou-se essencialmente na divergência quanto ao curso correto do canal. Envolveu a determinação do limite entre os dois países nas águas daquela via interoceânica e a atribuição da soberania sobre as ilhas Picton, Lennox e Nueva, nos termos das petições submetidas pela Argentina e pelo Chile à Corte de Arbitragem. Foi primeiramente conhecido como conflito ou questão do Beagle. Cobria uma área específica, a chamada “Área do Martelo”, que

havia sido definida em um acordo arbitral de 1971 e cujas coordenadas formavam o desenho de um martelo (ver mapa IV)¹⁶⁹.

Com o início da mediação do Vaticano em 1979, o litígio passou a ser intitulado genericamente “questão” ou “conflito” na zona austral e abarcou as ilhas e ilhotas que pontilham o mar até o Cabo de Horn, assim como as jurisdições marítimas projetadas pelos territórios insulares (ver mapa IV). A denominação corrente no Chile era a que figurou no título de uma obra de 1984 do jurista Fabio Vio Valdivieso, que assessorou o governo de Santiago durante o processo arbitral: “Conflito sobre delimitação de jurisdições marítimas na zona austral”¹⁷⁰.

Sequer o objeto da controvérsia foi definido pelos dois países da mesma maneira. O Chile, após a divulgação do laudo arbitral de 1977 – que reconheceu seus direitos sobre as três ilhas – sustentou a posição de que toda discussão acerca de soberania terrestre estava encerrada. Uma sentença de direito internacional resolvera a questão da posse do arquipélago, além de traçar linha divisória entre as jurisdições de um e outro estado nas águas do canal do Beagle. Faltava delimitar a jurisdição sobre os espaços marítimos adjacentes às ilhas.

A Argentina, após declarar nula a decisão arbitral em 1978, buscou reabrir negociações sobre todos os pontos em disputa. O acordo que instituiria no ano seguinte a mediação da Santa Sé teve, por isso, de ser vago quanto aos temas de negociação.

Assinado em 8 de janeiro de 1979, em Montevidéu, o acordo da mediação registrava, em seu inciso oitavo, a solicitação dos dois governos

169 Artigo I, parágrafo 4, do Compromisso Arbitral de 22 de junho de 1971. Ver o texto em REPÚBLICA ARGENTINA, Congreso de la Nación, *Documentos sobre el conflicto argentino-chileno...*, p. 140-141. A “Área do Martelo” era determinada pelas seguintes coordenadas:

	Latitude (S)	Longitude (W)
A ...	54° 45'	68 36' 38.5"
B ...	54° 57'	68 36' 38.5"
C ...	54° 57'	67 13'
D ...	55° 24'	67 13'
E ...	55° 24'	66 25'
F ...	54° 45'	66 25'

170 Fabio Vio VALDIVIESO, *La Mediación de S. S. El Papa Juan Pablo II en el conflicto sobre la delimitación de jurisdicciones marítimas en la zona austral*.

no sentido de que o Sumo Pontífice atuasse como mediador “con la finalidad de guiarlos en las negociaciones y asistirlos en la búsqueda de una solución del diferendo para el cual ambos gobiernos convinieron buscar el método de solución pacífica que consideraron adecuado”. No inciso décimo, assinalou não haver objeção das partes a que o mediador manifestasse ideias sobre “todos los aspectos controvertidos del problema”, com o ânimo de contribuir para “una solución pacífica y aceptable para ambas partes”¹⁷¹.

Os conflitos territoriais entre a Argentina e o Chile, como padrão constante na história do relacionamento bilateral, sucederam-se uns aos outros e adquiriram dimensões novas à medida que se procurava resolvê-los.

A evolução da disputa em torno do Beagle refletiria a importância crescente que setores da Argentina foram atribuindo à região desde o início do século XX. Além do papel da navegação, a área despertou interesse econômico por supostamente abrigar ricos lençóis de petróleo na plataforma continental submarina. Estrategicamente, o canal tendeu a ser valorizado, também, pela comunicação com o Oceano Pacífico e pela proximidade com a Antártida¹⁷².

O litígio propriamente dito resultou da falta de precisão de alguns dispositivos do Tratado de Limites de 1881, cujo objetivo havia sido o de solucionar as primeiras pendências na Cordilheira dos Andes.

O Tratado de 1881 estabelecia critérios de delimitação fronteiriça e de adjudicação de territórios a um e a outro país em quatro áreas geograficamente definidas:

- a Cordilheira dos Andes, até o paralelo 52° (artigo 1°);
- a parte austral do continente ao norte do Estreito de Magalhães (artigo 2°);

171 Texto do Acordo de Montevideu em Jorge FRAGA, *La Argentina y el Atlántico Sur...*, p. 331-332.

172 Cf. Alfredo RIZZO ROMANO, *La cuestión de límites con Chile en la zona del Beagle*, p. 181-187.

- a Terra do Fogo (artigo 3º); e
- ilhas adjacentes (também artigo 3º).

O artigo 1º do tratado estipulou que o limite na Cordilheira era, “[...] de Norte a Sur, hasta el paralelo 52º de latitud, la [...] línea fronteriza (que) correrá en esa extensión por las cumbres más elevadas de dichas Cordilleras que dividen las aguas y pasará por las vertientes que se desprenden a un lado y otro”. O artigo 2º estabeleceu como limite a linha entre o paralelo 52º nos Andes e Punta Dungeness, ao norte do Estreito de Magalhães. O artigo 3º dividiu verticalmente a Terra do Fogo entre os dois países, cabendo a parte ocidental ao Chile e a parte oriental à Argentina, e incluiu a chamada “cláusula das ilhas”: pertencem à Argentina a Ilha dos Estados e ilhotas próximas, e ao Chile, as ilhas ao sul do canal do Beagle¹⁷³.

Esta “cláusula das ilhas” seria a fonte básica da controvérsia entre a Argentina e o Chile.

No período imediatamente posterior à assinatura do Tratado de 1881, as partes discordaram na aplicação dos dispositivos sobre o limite nos Andes: eram contraditórios para efeito de demarcação ao sul do paralelo 40º, aproximadamente a partir da Província de Neuquén. Ali, nem sempre os pontos mais altos da Cordilheira dividem as águas, fazendo-o, sim, a menores alturas. A presença de grandes lagos e rios que nascem a leste dos mais altos picos e logo desaguam no Pacífico motivaram múltiplas controvérsias sobre a aplicação do *divortium aquarium* nos cumes mais elevados. Mais ao sul as montanhas não deslindam vertentes, inclinam-se em direção ao Pacífico, chegando mesmo até ele, e se bifurcam ou se desprendem da Cordilheira até o Atlântico. Após um trajeto considerável, torcem para oeste e desembocam no Pacífico. Nesta região, os pontos mais elevados e o *divortium aquarium* constituem critérios diferentes para a delimitação:

173 Texto do Tratado de Limites em REPÚBLICA ARGENTINA, Congreso de la Nación, *Documentos sobre el conflicto argentino-chileno...*, p. 39-41.

enquanto o *divortium aquarium*, defendido pelos chilenos, teria levado a fronteira consideravelmente para leste, os cumes mais elevados dariam à Argentina uma importante saída ao Pacífico em Puerto Natales¹⁷⁴.

Para dirimir essas divergências, além de outra relacionada com a linha divisória na Terra do Fogo¹⁷⁵, celebrou-se o Protocolo Adicional e Aclaratório de 1º de maio de 1893, no qual a Argentina viria posteriormente a escudar o principal argumento para sua reivindicação sobre os territórios insulares.

Para bem compreender o alcance das disposições daquele Protocolo, é importante recorrer-se à transcrição integral do artigo 3º do Tratado de Limites de 1881:

En la Tierra del Fuego se trazará una línea que, partiendo del punto denominado Cabo Espíritu Santo en la latitud 52° 40', se prolongará hacia el Sur, coincidiendo con el meridiano de Greenwich, 68° 34', hasta tocar en el Canal Beagle. La Tierra del Fuego, dividida de esta manera, será chilena en la parte occidental y argentina en la parte oriental.

Do mesmo artigo, fez parte a famosa “cláusula das ilhas”:

En cuanto a las islas, pertenecerán a la República Argentina la Isla de los Estados, los islotes próximamente inmediatos a esta y las demás islas que haya sobre el Atlántico al oriente de la Tierra del Fuego y costas orientales de la Patagonia; y pertenecerán a Chile todas las islas al sur del Canal Beagle hasta el Cabo de Hornos y las que haya al Occidente de la Tierra del Fuego.

A ambiguidade de algumas expressões contidas nesse dispositivo, associada à falta de gráficos ou mapas a assinalar com clareza no corpo do tratado os limites e o verdadeiro traçado do Beagle, havia suscitado

174 Carlos ESCUDÉ, *La Argentina: paria...*, p. 145; e Jorge Fraga, *op. cit.*, p. 169.

175 Tratava-se de um erro de medição do meridiano que serviu de referência para a repartição da Terra do Fogo. O Tratado de 1881 aludia ao meridiano ocidental de Greenwich 68° 34', que não coincidia exatamente com o acidente geográfico – o Cabo Espírito Santo – a partir do qual deveria ser traçada a linha divisória. Ampliar em Domingo SABATÉ LICHTSCHEIN, *op. cit.*, p. 225-226, especificamente a nota de rodapé 1 bis 3; Alfredo RIZZO ROMANO, *op. cit.*, p. 114; e Carlos ESCUDÉ, *op. cit.*, p. 147.

posições discrepantes quanto à divisão das águas do canal e a posse das ilhas.

Na falta de indicação precisa, a Argentina considerou que a linha média do canal devia separar as jurisdições de cada país, enquanto o Chile chegou a alegar que a expressão “hasta tocar en el canal Beagle” lhe assegurava o domínio exclusivo sobre as águas. Segundo esse critério, a Argentina possuiria costa seca sobre o canal.

A tese de que as águas do canal seriam integralmente do Chile, tendo ali a Argentina apenas “costa seca”, foi sustentada originalmente em 1905 pelo jornalista Arturo Fagalde. Ganhou, por isso, o nome de teoria Fagalde. Os verdadeiros autores da teoria, porém, foram os juristas Alejandro Álvarez e Jayme Ezaguirre. Fagalde apenas a divulgou. O governo de Santiago passou a defendê-la a partir da década de 1950, e em 1966 houve um incidente naval no Beagle, que precipitou a decisão chilena de submeter a questão à arbitragem. A Argentina, por sua vez, nunca aceitou a tese da costa seca¹⁷⁶.

Com respeito às ilhas, estimou a Argentina que a extremidade oriental do Beagle se localizava em Punta Navarro, na ilha de Navarino, torcendo-se o curso d'água a partir daí em direção ao sul (ver mapa IV). Por conseguinte, as ilhas Picton, Lennox e Nueva não estariam ao sul – mas a leste ou, talvez, sudeste – do canal. Deveriam então pertencer à Argentina em decorrência do direito que lhe atribuiria o artigo 3º do tratado, ao mencionar, entre os territórios sob seu domínio, “demás islas que hayan sobre el Atlántico al oriente de la Tierra del Fuego”. Para tanto, Buenos Aires alegou que a menção à Terra do Fogo se aplicava, a rigor, a todo o arquipélago – e não somente à Ilha Grande – da Terra do Fogo. Também arguiu que o termo “*a oriente*” significava “no oriente”. Por tal interpretação, as três ilhas em litígio fariam parte da Terra do

176 Ver Fabio Vio VALDIVIESO, *op. cit.*, p. 37-38; e Andrés RUGGIERI, “Canal del Beagle; algunas reflexiones sobre el laudo arbitral” in J.E. GUGLIAMELLI y otros, *El conflicto del Beagle*, p. 83-84. As críticas argentinas à teoria Fagalde podem ser encontradas em Miguel Angel SCENNA, *Argentina-Chile: una frontera caliente*, p. 185-187; e Domingo SABATÉ LICHTSCHEIN, *op. cit.*, p. 224.

Fogo e não estariam incluídas na atribuição de territórios ao sul do Beagle.

Esta foi a interpretação que a Decisão da Corte de Arbitragem de 1977 atribuiu à Argentina quanto ao curso do canal. A Argentina arguiu, contudo, na Declaração de Nulidade de 1978, que aquela fora uma deformação de sua tese. Admitiria ser o verdadeiro braço oriental do canal aquele que passa ao norte de Lennox. Se tal fosse o curso correto, Picton e Nueva seriam argentinas e Lennox, chilena. Esse tipo de solução equitativa, que a Corte não considerou por falta de fundamento jurídico nos termos do Tratado de 1881, atenderia à pretensão da Argentina de obter algum direito de jurisdição sobre terras, o que o laudo afinal não lhe reconheceu¹⁷⁷.

O Chile, que começou a praticar atos possessórios nas ilhas em 1892, defendeu a tese de que a extensão do canal se prolongava invariavelmente no sentido leste-oeste até sua desembocadura oriental na altura do Cabo de San Pio (ver mapa IV). Dessa forma, todos os territórios insulares – não apenas Picton, Lennox e Nueva, mas também as pequenas ilhas até o Cabo de Horn, como Evout, Freycenet, Barnevelt e Deceit – localizavam-se ao sul do canal. Estariam sob soberania chilena, nos termos do artigo 3º do Tratado de 1881. Essa posição seria esposada pela Corte de Arbitragem que ditou sentença a respeito do litígio em 1977.

Mas não foi de natureza geográfica o principal argumento que levou a Corte a dar ganho de causa ao Chile. Ao interpretar a intenção dos signatários do Tratado de 1881, o tribunal concluiu que a chamada “cláusula das ilhas” do artigo 3º tinha um claro sentido norte-sul, o mesmo que norteou o critério de transação Patagônia-Magalhães. A divisão da Terra do Fogo pelo meridiano, ou seja, no sentido leste-oeste, foi exceção a essa regra¹⁷⁸.

177 Parágrafos 4, 51 e 93 da Decisão Arbitral in REPÚBLICA ARGENTINA, Congreso de la Nación, *Documentos...*, p. 153, 175-6 e 210; e Declaração de Nulidade, item A, *Ibid.*, p. 326. Ver os comentários de Cláudio LYRA, *op. cit.*, p. 39-40; e Andrés RUGGIERI, artigo citado, *op. cit.*, p. 84.

178 Decisão Arbitral, parágrafos 92 a 97, *Ibid.*, p. 209-213.

Para a Argentina, entretanto, a adjudicação das ilhas devia ser entendida principalmente à luz do Protocolo Aclaratório de 1893, em particular dos termos de seu parágrafo 2º:

[...] según el espíritu del Tratado de Límites, la República Argentina conserva su dominio sobre todo el territorio que se extiende al oriente del encadenamiento principal de los Andes, hasta las costas del Atlántico, como la República de Chile el territorio occidental hasta las costas del Pacífico, entendiéndose que, por las disposiciones de dicho Tratado, la soberanía de cada Estado sobre el litoral respectivo es absoluta, de tal suerte que Chile no puede pretender punto alguno hacia el Atlántico, como la República Argentina no puede pretenderlo hacia el Pacífico¹⁷⁹.

Na verdade, o parágrafo 2º do Protocolo de 1893, ao resolver as divergências suscitadas na Cordilheira ao sul do paralelo 40º através de concessões de ambas as partes, refere-se exclusivamente a esta disputa no continente. Estabeleceu como fronteira a linha entre os mais altos cumes (e não o *divortium aquarium*), com a ressalva de que, se essa linha se internasse nos canais do Pacífico, a costa sobre estes ficaria com o Chile. Isto significava que o Chile não podia pretender pontos onde as águas fluíssem para o Atlântico, e a Argentina não podia pretender pontos onde estas corressem para o Pacífico. Os termos empregados no Protocolo são, a esse respeito, esclarecedores: “hacia el Atlántico”, “hacia el Pacífico”¹⁸⁰.

Não obstante se referirem as disposições do Protocolo unicamente – como demonstrado no texto da Decisão Arbitral de 1977 – ao território continental, o governo de Buenos Aires as invocou seguidamente como indicativas de um suposto princípio de separação oceânica pelo qual caberia à Argentina a exclusividade do Atlântico e ao Chile, a do Pacífico.

Esse princípio já estaria também implicitamente consagrado, segundo a Argentina, no Tratado de 1881, em decorrência da repartição

179 Decisão Arbitral, parágrafos 73 a 78, *Ibid.*, p. 197-199.

180 Carlos ESCUDÉ, *op. cit.*, p. 145-147.

da Ilha Grande da Terra do Fogo por um meridiano que separa as jurisdições a oriente e ocidente¹⁸¹.

A decisão da Corte de Arbitragem de 1977, que não acolheu a maior parte das teses argentinas – sobretudo a da separação oceânica – veio a constituir, pela exegese completa que fez do Tratado de 1881, a principal fonte de esclarecimento dos antecedentes históricos e jurídicos da questão.

A Argentina foi notificada pelo governo britânico da Decisão arbitral em 2 de maio de 1977. Em sua parte dispositiva, a Decisão estabeleceu que as ilhas Picton, Lennox e Nueva eram chilenas; incluiu um mapa com o traçado da linha divisória do canal até o ponto XX na extremidade oriental; e atribuiu as ilhotas ao norte dessa linha à Argentina e as situadas ao sul, ao Chile.

Na parte expositiva, seus principais pontos eram os seguintes:

- confirmou o sentido de transação do Tratado de 1881 (Patagônia *versus* Estreito de Magalhães, e não o de que a Argentina, como havia sustentado, teria cedido o Estreito em troca do reconhecimento chileno da exclusividade da Argentina no Atlântico);
- rejeitou a tese do *uti possidetis juris* e a da separação oceânica;
- considerou que o braço correto do canal era o setentrional, inclusive por ter sido o mais utilizado para a navegação na época da assinatura do tratado; e
- reconheceu a soberania chilena sobre as ilhas ao sul da área do “Martelo”, embora estas não fizessem parte da área geográfica submetida à arbitragem¹⁸².

181 Jorge FRAGA, *op. cit.*, p. 168. Ver Declaração de Nulidade, ponto E, em REPÚBLICA ARGENTINA, Congreso de la Nación, *Documentos...*, p. 331.

182 Ver texto integral em REPÚBLICA ARGENTINA, Congreso de la Nación, *Documentos ...*; e resumo em Fabio VIO VALDIVIESO, *op. cit.*, p. 56-65; Jorge FRAGA, *op. cit.*, p. 179; Juan E. GUGLIAMELLI, “Cuestión del Beagle; negociación directa o diálogo de armas” in Idem (e outros), *El conflicto del Beagle...*, p. 163-164.

3.1.2. Surge uma nova controvérsia

O laudo de 1977 não bastou, contudo, para encerrar a disputa. Quando a Argentina declarou a sentença nula e destituída de valor jurídico, em 25 de janeiro de 1978, criou-se atmosfera de tensão e hostilidade entre os dois países que perdurou durante todo aquele ano¹⁸³. Tão acentuada era a diferença das posições que a tentativa de entendimento bilateral promovida nos termos da Ata de Puerto Montt, de 20 de fevereiro, não foi além de discussões sobre temas de importância secundária.

A Ata de Puerto Montt representou uma tentativa de conciliação das posições de cada parte após a Declaração de Nulidade da Argentina. Estabeleceu um sistema de negociações dividido em três fases:

- na primeira, uma comissão mista deveria propor aos governos, dentro de 45 dias, as medidas conducentes para criar as necessárias condições de harmonia e equidade;
- na segunda, com duração de 60 dias, outra comissão examinaria questões substantivas – delimitação das jurisdições na zona austral, integração física, complementação econômica, exploração de recursos naturais, Antártida e questões relativas ao Estreito de Magalhães; e
- na terceira, as propostas seriam submetidas aos governos para efeito da celebração de eventuais acordos.

Já na segunda fase, as negociações estancaram¹⁸⁴.

Como agravante, comprovou-se nesses contatos a existência de uma nova controvérsia entre os dois países, desta feita em torno da

183 Para exame factual dos acontecimentos que marcaram a crise de 1978 entre a Argentina e o Chile, tanto do ponto de vista diplomático quanto militar, ver Thomas Edward PRINCEN, *Intermediary intervention: a model of intervention and a study case of the Beagle Channel dispute*, p. 101-102; e Roberto ARANCIBIA C., *La toma de decisiones en las crisis internacionales – teoría y casos*, p. 121-139.

184 Juan Archibaldo LANUS, *Del Chapultepec al Beagle...*, p. 520-525; Jorge FRAGA, *op. cit.*, p. 180-181; e Miguel Angel SCENNA, *op. cit.*, p. 277-297.

desembocadura oriental do Estreito de Magalhães, onde o Chile aspirava a uma presença soberana em águas pertencentes ao Atlântico. Esta era a controvérsia latente mais séria que deveria afetar as relações argentino-chilenas, após a eventual solução da disputa sobre o Beagle.

A Argentina considerava que o limite oriental do Estreito estava determinado pela linha Cabo Vírgenes-Cabo Espíritu Santo e que as jurisdições de cada país deveriam ser separadas na área por uma linha reta entre Punta Dungeness e Cabo Espíritu Santo. Com isso, por exercer soberania sobre a faixa de terra entre Punta Dungeness e Cabo Vírgenes, a Argentina seria corribeirinha do Estreito, com direito a intervir na regulamentação do uso de suas águas. O Chile sustentava a posição de que a costa meridional do Estreito entre Punta Catalina e Cabo Espíritu Santo tinha projeção natural sobre o Atlântico (ver mapa V).

A questão, incluída genericamente na Ata de Puerto Montt como ponto de negociação, chegou a suscitar dois incidentes diplomáticos: em 1978, quando a Argentina iniciou obras para a construção de um gasoduto entre a Patagônia e a Terra do Fogo; e em 1981, quando instalou nas proximidades da boca oriental do Estreito de Magalhães uma plataforma de exploração petrolífera. Em ambos os casos, o Chile fez reservas de direito, rejeitadas pela Argentina¹⁸⁵.

3.1.3. Da arbitragem à mediação

Entre o outono e o verão de 1978, o confronto armado pareceu iminente em razão da disputa pela posse das ilhas do Beagle. Após intensas gestões diplomáticas que envolveram terceiros países, a Santa Sé intercedeu junto aos dois governos para evitar o conflito, e, em janeiro de 1979, a Argentina e o Chile acordaram solicitar a mediação do Papa João Paulo II na busca de uma solução.

185 Ver sobre o assunto Declaração de Nulidade..., item B em REPÚBLICA ARGENTINA, Congreso de la Nación, *Documentos...*, p. 327; Jorge FRAGA, *op. cit.*, p. 181-182; e, principalmente, Mateo MATINIC B., "El Estrecho de Magallanes en el Tratado de Paz y Amistad entre Chile y Argentina", in Rodrigo DÍAZ ALBONICO (Ed.), *El Tratado de Paz y Amistad entre Chile y Argentina*, p. 105-114.

Seria útil, aqui, retroceder um pouco no tempo para comprovar que o potencial conflitivo nas relações argentino-chilenas já se manifestara sensível na década de 1960, durante o processo arbitral do Rio Encuentro, quando ocorriam incidentes fronteiriços na cordilheira dos Andes.

Na zona austral, as tensões haviam recrudescido em 1965 e 1967, quando unidades da Armada argentina interceptaram embarcações chilenas nas águas do canal do Beagle. Por sua vez, a Armada chilena havia criado restrições à navegação de navios mercantes que se dirigiam a Ushuaia, assim como ao transporte de pesca no canal do Beagle. De maior gravidade foi o episódio do torpedeiro chileno Quidora, que incursionou dentro da baía de Ushuaia, tendo sido obrigado a dela se afastar por navio de guerra e aviões argentinos. Este último fato foi o antecedente imediato da apresentação unilateral de recurso à arbitragem pelo Chile¹⁸⁶.

O recurso chileno tinha fundamento no Tratado Geral de Arbitragem, de 1902, que obrigava os dois países, esgotados os recursos bilaterais, a submeter à decisão de Sua Majestade todas as diferenças que pudessem surgir entre ambos.

O artigo 5º daquele tratado estabelecia que:

En defecto de acuerdo, cualquiera de las partes podrá solicitar la intervención del árbitro, a quién corresponderá fijar el compromiso, la época, lugar y formalidades del procedimiento, así como resolver todas las dificultades que pudieren surgir en el curso del debate¹⁸⁷.

O procedimento previsto exigia acordo prévio entre as partes ou, na sua falta, solicitação de qualquer uma delas ao árbitro bastaria para colocar em movimento o mecanismo automático de arbitragem. A Argentina, ao resistir à imposição dessa fórmula de solução, insistiu na negociação direta. Era uma forma de tentar contornar a debilidade

186 Os incidentes na Cordilheira estão narrados em Miguel Angel SCENNA, *op. cit.*, p. 177-187. Sobre os incidentes na zona austral, ver Gaston PILLET, "La Cuestión del Canal Beagle" in J.E. GUGLIAMELLI y otros, *El conflicto...*, p. 50.

187 Ver o texto em REPÚBLICA ARGENTINA, Congreso de la Nación, *Documentos ...* p. 56.

jurídica de sua reivindicação de soberania sobre as ilhas e, com isso, fortalecer seu poder de barganha.

Além de ineficaz, a tática não eludiu a falta de coerência historicamente perceptível na defesa das posições argentinas. A arbitragem internacional era admitida por Buenos Aires desde as primeiras tentativas de solução do problema, e, pouco antes do recurso unilateral chileno, a Argentina propusera submeter a questão do Beagle à Corte Internacional de Justiça. Chegara ainda a reconhecer a soberania chilena sobre parte dos territórios insulares em troca de acordos sobre facilitação da navegação.

Tentativas de arbitragem na questão do Beagle já haviam fracassado em várias ocasiões (1915, 1938 e 1948)¹⁸⁸. Em 1960, assinara-se um acordo pelo qual a Argentina reconhecia a soberania chilena sobre Lennox, enquanto a posse de Picton e Nueva seria submetida à arbitragem da Corte da Haia. O Senado chileno não aprovou esse acordo. Em 1964, declaração conjunta previu a possibilidade de a controvérsia na zona do canal do Beagle (sem menção às ilhas) ser submetida à Corte Internacional de Justiça¹⁸⁹.

Em 1967, por diversas razões políticas, de fundo e conjunturais, a Argentina não se achava em condições de aceitar o início do processo arbitral nos termos pretendidos pelo Chile. Não obstante, havia a obrigação jurídica internacional, posto que o único motivo de mudança de árbitro previsto no Tratado Geral de Arbitragem era a ruptura de relações de algumas das partes com a Coroa britânica, caso em que a faculdade passaria ao governo da Suíça¹⁹⁰.

A maior consistência jurídica da estratégia desencadeada pelo vizinho levou a Argentina a admitir gradativamente a inevitabilidade da opção arbitral.

188 Jorge Fraga, *op. cit.*, p. 171-173.

189 Juan Archibaldo LANUS, *op. cit.*, p. 502-504.

190 Gaston PILLET, artigo citado, p. 51.

Foi comum, entre círculos políticos e acadêmicos de Buenos Aires, imputar ao governo Lanusse a responsabilidade de o país ter finalmente cedido à pressão chilena e concordado com a arbitragem¹⁹¹. Na verdade, o reconhecimento de que não havia outra saída além daquela adveio da gestão de Onganía. Seu governo tratara de adequá-la tanto quanto possível aos interesses nacionais e às condicionantes do momento político. A “Revolução Argentina” já parecia esgotar-se, ao mesmo tempo em que se iniciava o surto terrorista. Além disso, quando Onganía autorizou conversações com o governo chileno a respeito da divergência quanto ao procedimento de solução pacífica aplicável ao caso do Beagle, importantes diretrizes foram adotadas: reconheceu-se que as ilhas se revestiam de valor relativo, tanto do ponto de vista econômico quanto estratégico, e que a preocupação maior seria assegurar a navegação por águas próprias no canal do Beagle.

Essas diretrizes constaram de comunicação de 12 de março de 1970 do Conselho Nacional de Segurança (CONASE) ao Ministério do Exterior, a qual consignava, além do reconhecimento do interesse relativo das ilhas, as seguintes instruções:

- procurar resolver em bloco, e definitivamente, todas as disputas de fronteira, desde Jujuy até o Cabo de Horn;
- tentar um acordo direto naquilo que fosse possível e, em caso contrário, pleitear uma arbitragem a cargo de juízes designados de comum acordo pelos governos argentino e chileno;
- estabelecer a desmilitarização perpétua das ilhas; e
- reivindicar a homologação do laudo pela Coroa britânica sem que sua intervenção pudesse alterar os resultados da decisão dos árbitros.

191 Armando AMUCHASTEGUI ASTRADA, *Argentina-Chile: controversia y mediación*, p. 116.

A Marinha argentina, como um dos setores mais interessados na evolução da controvérsia, preocupava-se fundamentalmente com o tema da navegação. Havia sido por sua insistência que a instrução do CONASE estabeleceu também o objetivo de lograr o reconhecimento de soberania sobre águas navegáveis do canal¹⁹².

Decerto, as mudanças na cúpula do regime militar não ajudariam a preservar uma linha de continuidade e coerência na atuação diplomática. Levingston herdou de Onganía a posição mais resignada quanto à jurisdição sobre as ilhas e permitiu que a Argentina comparecesse finalmente ao árbitro em outubro de 1970. Ao governo de Lanusse, no ano seguinte, caberia formalizar o acordo que instituiu o processo arbitral, cujo resultado seria terminantemente rechaçado pela Junta Militar que assumiu o poder em 1976.

A Argentina buscara alcançar três objetivos básicos na negociação em torno do recurso impetrado pelo Chile ante a Coroa britânica: reduzir ao máximo a capacidade de decisão do governo de Sua Majestade sobre o fundo da controvérsia; conferir o principal poder de julgamento a um tribunal de imparcialidade e competência reconhecidas; e lograr que o acordo arbitral não fosse imposto e, sim, resultasse de entendimento entre as partes¹⁹³. A meta fundamental era reverter o sentido automático do recurso unilateral chileno. Essa posição então invocada por Buenos Aires de modo a consagrar a necessidade de consentimento prévio das partes para a realização da arbitragem ficou conhecida como a “fórmula argentina” de interpretação do artigo 5º do Tratado de 1902¹⁹⁴.

Os objetivos foram integralmente atingidos com o Compromisso Arbitral firmado em Londres em 22 de julho de 1971: instituiu-se um tribunal específico constituído por cinco juízes, escolhidos pelas partes; e se acordou que a decisão a que chegasse o tribunal não poderia ser

192 Juan Archibaldo LANUS, *op. cit.*, p. 508-510.

193 Gastón PILLET, artigo citado, p. 52.

194 Ricardo A. PAZ, *El conflicto pendiente*, p. 219.

objeto de modificações por parte do governo britânico, ao qual caberia apenas aceitar ou rejeitar o laudo¹⁹⁵.

Era compreensível a objeção à influência britânica. Na época, a questão das Malvinas começava a tornar-se crítica nas relações entre Buenos Aires e Londres. A duplicidade da posição do Reino Unido nas disputas de soberania da Argentina – árbitro em uma; litigante na outra – recomendava a dissociação. Não foi por outra razão que a Argentina posteriormente propôs substituir o governo britânico pela Corte Internacional de Justiça como árbitro nas disputas com o Chile.

Analisada em retrospecto, a atitude extremada da Argentina ao rejeitar o laudo arbitral, em janeiro de 1978, não correspondeu à postura realista mantida no contexto das negociações que haviam conduzido ao Compromisso de 1971. Se a sentença homologada pela Coroa britânica adjudicou ao Chile todas as ilhas em disputa, atendeu a pretensão de Buenos Aires acerca da delimitação das águas do canal do Beagle¹⁹⁶.

Antes de aceitar a arbitragem, o governo argentino havia consultado juristas internacionais sobre as possibilidades de êxito em seu pleito e deles recebera indicações de que seriam mínimas as chances de reconhecimento da soberania sobre as ilhas. Apenas no tocante à divisão das águas do canal, o parecer tinha sido animador: dificilmente seria estabelecido outro critério que não o da linha média, como era sua aspiração¹⁹⁷.

3.1.4. A crise pré-bélica

O que não poderia, portanto, constituir surpresa terminou por gerar profunda decepção. Fundamentada em uma série de alegações – deformação da tese argentina por parte da Corte, emissão de juízo sobre questões não submetidas à arbitragem, contradições, vícios

195 Ver Acordo de Arbitragem (Compromisso), de 22 de julho de 1971, em REPÚBLICA ARGENTINA, Congreso de la Nación, *Documentos ...* p. 140-144.

196 Andrés RUGGIERI, artigo citado, p. 83-84.

197 Juan Archibaldo LANUS, *op. cit.*, p. 506-7 e 510. A consulta foi feita durante o governo de Arturo Illia a dois juristas (um italiano e um francês) e renovada em 1970, antes da assinatura do Acordo Arbitral.

de interpretação, erros geográficos e históricos, além de sistemática parcialidade – a Declaração de Nulidade consolidava a visão maximalista das pretensões do país na zona austral. Fazia eco das frustrações alimentadas pelo nacionalismo extremado.

O debate interno acerca da questão do Beagle era, na verdade, orquestrado pelos geopolíticos com conexões militares e contribuía para difundir informações distorcidas sobre a evolução da controvérsia. Apenas com a redemocratização que se seguiu à guerra das Malvinas começaria na Argentina uma discussão mais objetiva e isenta sobre o assunto: pouco a pouco, ia sendo colocada a descoberto, para o público interno, a inconsistência de algumas das teses e argumentos sustentados durante o juízo arbitral concluído em 1977.

A comprovação de que a Argentina passou a reivindicar as ilhas apenas em 1904 evidenciou que suas pretensões na região não poderiam encontrar respaldo nas reais intenções dos signatários do Tratado de 1881. Uma série de mapas publicados no país entre o fim do século XIX e o começo do século XX, alguns deles oficiais, havia reconhecido todo o arquipélago como chileno¹⁹⁸. Tampouco dizia o princípio Atlântico-Pacífico respeito à zona insular ao sul da Terra do Fogo. A própria assinatura do Protocolo de 1893 foi posterior à ocupação das ilhas pelo Chile. Geralmente, as expressões daquele instrumento alusivas aos pontos reservados à Argentina no Atlântico e ao Chile no Pacífico eram citadas fora de contexto nos estudos e publicações acerca da questão do Beagle¹⁹⁹.

198 Sobre o exame da cartografia submetida pelas partes à Corte arbitral, ver os parágrafos 136 e 163 da Decisão (texto em REPÚBLICA ARGENTINA, Congreso de la Nación, *Documentos...*, p. 237-258). A Corte, em suas conclusões, deixou claro que o ditame favorável ao Chile não tinha sido determinado pela questão dos mapas, mas, sim, pela interpretação do Tratado de Limites. Esse tema é particularmente desenvolvido no ensaio de Carlos ESCUDÉ e Cristóval WILLIAMS, “La controversia del Beagle: un caso de nacionalismo antinacional”, in *La Argentina: pária...*, p. 138-144, inclusive com citação de toda a cartografia argentina e outros documentos posteriores ao Tratado de 1881 que atribuem as ilhas ao Chile.

199 Exemplo em Jorge FRAGA, *op. cit.*, p. 186-187. ESCUDÉ comenta especificamente esse aspecto em *La Argentina: pária...*, p. 162-163. Outro autor, Bonifácio DEL CARRIL, chegou a defender o ponto de vista – mesmo reconhecendo que o Protocolo de 1893 não se referia às ilhas – de que aquele instrumento significava um “valioso precedente para a interpretação do Tratado” de 1881 (cf. Bonifácio DEL CARRIL, *La cuestión con Chile*, p. 105).

A consternação provocada em Buenos Aires pelo laudo arbitral, a par da suscetibilidade que decorreu do seu tom considerado pejorativo²⁰⁰ em relação às posições da Argentina, devia-se à reversão da expectativa de que uma decisão política atenderia, ao menos em parte, as reivindicações argentinas em matéria de jurisdição terrestre²⁰¹. A Corte, no entanto, limitou-se a uma tarefa de caráter fundamentalmente jurídico. Além de excluir hipóteses de solução salomônica, ofereceu, como resultado talvez mais inquietante para a Argentina, bases legais que reforçariam os direitos de soberania do Chile sobre áreas que não haviam sido incluídas na arbitragem: os espaços marítimos adjacentes a Picton, Lennox e Nueva, assim como as ilhas situadas ao sul da “Área do Martelo” (ver mapa VI).

Enquanto a Argentina vivia em clima de grande incerteza em torno da atitude a ser tomada em resposta ao pronunciamento da Corte, pois havia a opção de recorrer da sentença, o Chile tratou rapidamente de levar à prática as implicações de sua vitória arbitral.

Nos termos do artigo 13º do Tratado Geral de Arbitragem, mencionado no Compromisso de 1971, a sentença seria “inapelável”, e seu cumprimento “confiado à honra” das duas nações, cabendo apenas um recurso de revisão. Para impetrá-lo, as partes dispunham de 9 meses, prazo estabelecido pela Corte para a execução da sentença. A Argentina terminou por não fazer uso dessa faculdade e optou por declarar a Decisão nula.

O Chile publicou cartografia que assinalava como de seu domínio as ilhas ao sul do “Martelo”; ocupou algumas delas com balizas e postos de vigilância de navegação; nomeou autoridades navais para a área; e, principalmente, o que daria lugar a nova polêmica com Buenos Aires, estabeleceu por decreto, logo após a divulgação do laudo, linhas de

200 Outra não é a impressão extraída da leitura da Decisão Arbitral, nas partes em que examina a inconsistência das teses argentinas. O tom pejorativo é expressamente assinalado, como crítica ao laudo, em Jorge FRAGA, *op. cit.*, p. 179: a sentença “*es peyorativa con la Argentina buscando más a refutarla que aprobar a Chile*”.

201 Juan Archibaldo LANUS, *op. cit.*, p. 515.

bases retas para efeito da medição do seu mar territorial na região²⁰². A Argentina protestou imediatamente²⁰³.

O período transcorrido entre a rejeição do laudo e a iminência de um conflito armado que motivou a intervenção da Santa Sé nada mais representou do que um esforço da Argentina em salvar a face diante de situação extremamente delicada. A sentença arbitral era politicamente insuportável, como expressou ao presidente Pinochet em dezembro de 1978 um almirante argentino enviado a Santiago em missão secreta para tentar um acordo²⁰⁴. Buscou-se uma solução intermediária que, ao garantir alguma presença soberana da Argentina em território insular, servisse para contra-arrestar a vantagem assegurada ao Chile. Desta, resultava o principal incômodo para o regime militar e os geopolíticos em Buenos Aires: o vizinho transandino, em mais um avanço expansionista, passaria a exercer direitos sobre uma faixa de duzentas milhas no Atlântico (ver mapa VI)²⁰⁵.

Respaldado juridicamente nas disposições do laudo, o governo chileno considerava que a questão das ilhas já tinha o caráter de coisa julgada. Em novembro de 1978, propôs submeter as divergências remanescentes à arbitragem da Corte Internacional de Justiça, nos termos do Tratado Geral sobre Solução Judicial de Controvérsias, de 5 de abril de 1972, que havia sido concluído com a revogação do Tratado Geral de Arbitragem de 1902. O novo tratado já refletia o desejo argentino de não mais conferir à Coroa britânica o papel de árbitro. À época, a reação do governo argentino à proposta chilena foi apresentada extraoficialmente como inclinada a caracterizar o recurso à Corte como um *casus belli*²⁰⁶.

202 Decreto nº 416, de 14 de julho de 1977, baseado no artigo 7o da Convenção do Direito do Mar.

203 Ver Juan Archibaldo LANUS, *op. cit.*, p. 519.

204 Juan Archibaldo LANUS, *op. cit.*, p. 519. O emissário era o Almirante Julio Torti.

205 Segundo a Convenção do Direito do Mar, o Chile passaria a ter na área um mar territorial de 12 milhas, acrescido da zona econômica exclusiva, a partir das linhas de bases retas.

206 Cf. Thomas E. PRINCEN, *op. cit.*, p. 114-119.

A estrutura de poder na Argentina não ajudaria a resolver o impasse. As divisões no seio das Forças Armadas foram especificamente comentadas por Juan Archibaldo Lanus, em seu livro *De Chapultepec al Beagle*. Enquanto o Exército e a Marinha mostravam-se favoráveis à rejeição do laudo, a Força Aérea mantinha uma posição benévola; na chancelaria, as posições também estavam divididas: uns propugnavam pela decisão intermediária de só rejeitar o preâmbulo da Decisão arbitral, mas aceitando a parte dispositiva; outros achavam que não se podia deixar de aceitar a sentença e favoreciam o término de todos os conflitos com o Chile em benefício das relações bilaterais²⁰⁷.

A supremacia do papel da Junta Militar sobre o do presidente da República, a influência dos setores extremados das Forças Armadas e a duplicidade de canais de comunicação com o governo de Santiago contribuíram para um ambiente de negociação extremamente confuso, em que não faltou recuo de posições. A própria sugestão de recurso à mediação da Santa Sé, suscitada originalmente pela Argentina, chegou a ser desautorizada pela Junta quando a opção militar parecia ser a única possível para resolver o conflito²⁰⁸.

O colapso das negociações no âmbito da Ata de Puerto Montt, a mobilização de tropas e a realização de gestões diplomáticas junto a vários estados confluíam para uma situação praticamente irreversível. Em dezembro de 1978, foram enviadas missões argentinas a Washington, Nova York, Moscou e Santa Sé²⁰⁹. Santiago também mandou emissários a vários países, inclusive ao Brasil, onde o chanceler Antonio Francisco Azeredo da Silveira recebeu seu colega chileno em encontro reservado²¹⁰.

Não seria até poucas horas antes da data marcada para o início das operações bélicas que o Papa João Paulo II decidiu enviar o cardeal

207 Juan Archibaldo LANUS, *De Chapultepec al Beagle ...*, p. 522-523.

208 Cf. Thomas E. PRINCEN, *op. cit.*, p. 114-119.

209 Ver Juan Archibaldo LANUS, *op. cit.*, p. 527.

210 Informação prestada em 2003 pelo embaixador do Chile em Montevidéu, Patricio Pozzo de Ruiz, que à época da crise acompanhou seu chanceler ao encontro com Silveira em Brasília.

Antonio Samoré, chefe da Biblioteca e dos Arquivos do Vaticano, em missão de paz a Buenos Aires e Santiago.

3.1.5. A proposta papal

A intervenção do Vaticano, quando as chances de uma solução pacífica do problema pareciam remotas, logrou evitar o conflito bélico. Aceito pelas duas partes o oferecimento de mediação do Papa, celebrou-se a 8 de janeiro de 1979, em Montevideu, o acordo que constituiu a base jurídica e política de um processo de negociação que viria a se prolongar por cinco anos. Paralelamente, firmou-se outro documento com o compromisso de não emprego da força e de desmobilização dos efetivos militares. Os dois países deveriam fazê-los retornar às posições que ocupavam antes de dezembro de 1978²¹¹.

Um episódio bem ilustrativo das dissensões no regime militar ocorreu quando o chanceler argentino, brigadeiro Carlos Pastor, preparava-se para viajar a Montevideu a fim de assinar o acordo sobre a mediação. No momento de embarcar, foi instado pelo general Benjamín Menéndez, comandante do III Corpo de Exército sediado em Córdoba, e um dos representantes da linha dura do regime, a cancelar a viagem. Pastor respondeu que tinha instruções do presidente Videla para cumprir a missão²¹².

O elemento essencial do acordo de Montevideu, como comentado no início deste capítulo, era a concordância em conferir à Santa Sé a responsabilidade de mediar a disputa em todos seus aspectos, na tentativa de promover um esforço de aproximação das posições das partes.

As negociações desenvolveram-se inicialmente em ambiente de grande hermetismo e despertaram expectativas na Argentina. As dificuldades que se antecipavam para um entendimento tornavam-se flagrantes em vista das discrepâncias que separavam as posições das

211 Cf. María Laura SAN MARTINO DE DROMI, *Historia política argentina* (2), p. 267n.

212 Juan Archibaldo LANUS, *op. cit.*, p. 529.

partes em relação ao próprio objeto da controvérsia e que já se haviam cristalizado após a divulgação do laudo e a declaração argentina de nulidade.

Apesar do clima de emocionalismo que presidia o debate público na Argentina, a cúpula do governo militar parecia ter presentes as limitações e possibilidades de negociação que restavam à Argentina no processo mediador. Instruções tornadas públicas posteriormente estipularam que os objetivos básicos da estratégia de negociação argentina durante o processo da mediação eram fundamentalmente os de reduzir ao máximo a projeção chilena sobre o Atlântico, preservar – como nas diretrizes do governo de Onganía – a navegação desimpedida na área, sobretudo no tocante ao acesso a Ushuaia e à Antártida, e tentar conseguir um limite terrestre de forma a convalidar a projeção marítima da Argentina na região²¹³.

Com essas preocupações, o governo argentino recebeu negativamente a proposta de solução do conflito apresentada pelo Vaticano a 12 de dezembro de 1980. Entregue solenemente aos chanceleres dos dois países em Roma, com o compromisso de que deveria ser mantida em sigilo²¹⁴, a proposta papal continha os seguintes elementos principais (ver mapa VII):

- estabelecia um mar territorial de três milhas conforme o critério aceito na época do Tratado de 1881;
- traçava, a partir da extremidade oriental do canal do Beagle (ponto XX do laudo arbitral), uma linha envolvente que

213 Cf. depoimento do general ETCHEVERRY BONEO (membro e chefe até 1983 da delegação especial junto ao Vaticano) na Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados em REPÚBLICA ARGENTINA, Congreso de la Nación, *Antecedentes, documentos y textos que versan sobre cuestiones limítrofes argentino-chilenas...*, p. 287-294. Quanto ao apoio terrestre, a Argentina pretendia obter metade da ilha Nueva, as ilhotas Evout e Barnevelt e metade da ilha de Horn.

214 Apesar desse compromisso, os pontos principais do documento papal foram reproduzidos na imprensa argentina, já no final de dezembro de 1980 (cf. Thomas E. PRINCEN, *op. cit.*, p. 147). Em 7 de janeiro de 1981, o jornal "La Prensa" publicou um mapa que assinalava o teor da proposta, e, a partir daí, cresceram as manifestações contrárias à sua aceitação, como as do almirante Isaac Rojas (cf. Luis Antonio MORZONE, *op. cit.*, p. 136). Em 4 de junho de 1983, o jornal *La Nación* publicou a íntegra da proposta do Vaticano (ver o texto em REPÚBLICA ARGENTINA, Congreso de la Nación, *Documentos...*, p. 373-377).

passava a 12 milhas das ilhas, se estendia até o meridiano de Horn e dividia assim as soberanias da Argentina e do Chile;

- criava, dentro da área marítima atribuída ao Chile, um corredor de 6 milhas para exploração conjunta de recursos com a Argentina;
- determinava que, além das 12 milhas, a jurisdição até o limite exterior da zona econômica exclusiva seria argentina, mas sujeita ao aproveitamento compartilhado dos recursos ali existentes; toda essa área, que abrangia 118 mil quilômetros quadrados, recebeu a denominação de Zona de Atividades Comuns e Concertadas;
- estabelecia que ambos os países se concederiam reciprocamente facilidades de navegação, inclusive na rota da Antártida.

A proposta do Papa continha os seguintes elementos adicionais: instalação na ilha Nueva de um sistema de controle de terminal aéreo para voos na rota da Antártida; e estabelecimento, na ilha de Horn, sobre o meridiano, de um santuário de assistência a peregrinos e navegantes.

Em sua essência, a proposta papal desagradou a Buenos Aires. Sugeriu uma forma de delimitação marítima a assegurar amplos direitos aos chilenos e ratificava as conclusões e premissas do laudo arbitral no tocante à soberania tanto sobre Picton, Lennox e Nueva quanto sobre as ilhas situadas ao sul da “Área do Martelo”.

Frustrado, o governo argentino recusou-se a aceitar o documento e informou o Vaticano de que desejava obter esclarecimentos e precisões sobre seu conteúdo. O Chile, de seu lado, havia concordado imediatamente com a proposta do Santo Padre²¹⁵.

Reproduzia-se, assim, a posição desconfortável da Argentina no desfecho do processo arbitral. Ao se valerem de argumentos que

215 Thomas E. PRINCEN, *op. cit.*, p. 147.

apontavam para o caráter político – não jurídico – da mediação e a não obrigatoriedade das recomendações dela originárias – ao contrário do que se verifica no instituto da arbitragem²¹⁶ – as autoridades portenhas adotaram postura dilatória. Evitaram comprometer-se com a fórmula de solução aventada pelo Papa e, ao mesmo tempo, dispuseram-se a prosseguir as negociações com espírito construtivo.

A situação, porém, já se tinha agravado no curso de 1981 com uma série de incidentes bilaterais que o Vaticano tratou de contornar. Esses incidentes envolveram prisão de militares acusados de espionagem em um e outro país. No momento de maior tensão, a Argentina, por decisão do comandante do Exército, general Leopoldo Galtieri, fechou a fronteira com o Chile em 1981. A iniciativa, para a qual não teria havido consulta com as outras Forças, antecipava o tom de radicalização que culminaria no episódio das Malvinas no ano seguinte.

Patentes as dificuldades negociadoras da Argentina, o eixo do processo mediador viria a transferir-se temporariamente das discussões sobre a controvérsia propriamente dita para uma questão correlata de natureza jurídica com implicações diretas sobre a evolução da disputa. Referia-se à decisão da Argentina, anunciada em janeiro de 1982, de denunciar o Tratado Geral de Solução Judicial de Controvérsias.

Sucessor do instrumento que regulamentou a arbitragem da Coroa britânica, o Tratado de 1972 – que designava a Corte Internacional de Justiça como o árbitro encarregado de dirimir todas as controvérsias entre os dois países – tinha, como seu antecessor, prazo de vigência de dez anos, renovável por igual período, a menos que uma das partes decidisse denunciá-lo.

Cinco meses antes de vencer o prazo, a Argentina resolveu fazer uso daquela opção. O objetivo era retirar do Chile o importante trunfo de recorrer à arbitragem da Corte, na hipótese de que as negociações

216 Uma mostra desse pensamento figura em Domingo SABATE LICHTSCHEIN, *op. cit.*, p. 303-307.

em torno da proposta papal não viessem a progredir de acordo com seus interesses²¹⁷.

No entanto, a denúncia só surtiria efeito após a expiração do tratado, como previsto em suas disposições, a partir de setembro de 1982²¹⁸. Até lá, os chilenos preservariam teoricamente o direito ao recurso judiciário. Permanecia para a Argentina o risco real de ver o litígio levado para um terreno exclusivamente jurídico, em que pareciam nítidas as desvantagens para seus interesses.

Esse impasse perdurou até o fim do conflito das Malvinas, mas com a assistência do Vaticano, os dois governos chegaram a uma solução conciliatória: como estabelecido em acordo por troca de notas, o tratado continuaria vigente enquanto estivesse em andamento a mediação papal, e, apenas se esta fracassasse, poderiam as partes fazer uso, inclusive unilateralmente, da faculdade de apelar à Corte. O Chile se comprometia, assim, a não fazer uso da prorrogação do tratado enquanto prosseguissem as conversações na Santa Sé²¹⁹.

O entendimento ajudou a apaziguar o processo negociador em Roma, mas, por outro lado, manteve-se inalterado o estado de indefinição e ansiedade criado pela relutância argentina em aceitar a proposta papal. A mediação, na verdade, já se encontrava estancada no início de 1982, quando começou a agravar-se o problema das Malvinas, e com isso em nada mudara a evolução da controvérsia com o Chile.

O Beagle ficou então relegado a plano secundário e retornaria dois anos mais tarde à agenda argentina em um contexto inteiramente diferente.

217 Texto da denúncia argentina, formulada em 21 de janeiro de 1982, em Jorge FRAGA, *op. cit.*, p. 336-337. Dela constou uma proposta de suspensão mútua de aquisições de material bélico no exterior. Na mesma ocasião, o governo argentino decidiu substituir seu negociador em Roma. Designou o embaixador Carlos Ortiz de Rozas, até então chefe da Missão Diplomática em Londres, para o lugar de Guillermo Moncayo (cf. Luis Antonio MORZONE, *op. cit.*, p. 138).

218 Artigo 60 do tratado.

219 Ver a íntegra do texto do acordo, assinado em 15 de setembro de 1982, em Jorge FRAGA, *op. cit.*, p. 337-340.

3.2. Da impaciência ao conflito

3.2.1. Protesto antigo...

Na questão das Malvinas, o curso de ação tradicional do governo britânico chegou a ser definido em âmbito acadêmico como dedicado, não a resolver a disputa, mas simplesmente a administrá-la²²⁰. Parecia moldado, como assinalou Lawrence Freedman, pelo dilema entre a lógica da situação geopolítica das ilhas – teoricamente mais favorável às pretensões da Argentina – e o compromisso com os direitos da população local, apoiados por um ativo *lobby* parlamentar em Londres. À medida que as duas posições se tornavam crescentemente polarizadas, confiava-se em que, a longo prazo, alguma forma de conciliação seria possível²²¹.

Uma explicação para o fato de o Reino Unido jamais ter assentido na devolução do território, e a Argentina tampouco desistido de reavê-lo, é dada por Escudé com base nas diferenças de concepção entre a tradição jurídica na cultura hispânica e o realismo e pragmatismo dos anglo-saxões. Para estes, precursores da filosofia liberal, a soberania não é um fim em si mesma, mas meio de afiançar e proteger as aspirações individuais; já para a maioria dos argentinos, é percebida como um direito forjado na doutrina do *uti possidetis juris* de 1810 e, em alguns casos, magnificado pelo suposto trauma do desmembramento do Vice-Reinado do Rio da Prata²²².

Os militares que governavam a Argentina no início de 1982 não se conformariam com a atitude protelatória dos britânicos. Tratava-se de uma reivindicação histórica do país, profundamente arraigada no sentimento nacional, que se frustrava ante a falta de progresso nas negociações bilaterais com o Reino Unido.

220 Peter BECK, *The Falkland Islands as an international problem*, p. 181. O autor atribui a essa política uma das causas da crise de 1982.

221 “The Falklands war and the concept of escalation”, Conference..., University of Keele, 1990, p. 16.

222 *La Argentina: paria...*, p. 71-75.

Quando eclodiu a crise com ocupação militar das ilhas pelas tropas argentinas, no dia 2 de abril, ficou patente que a estratégia então delineada por Buenos Aires para solucionar mais este problema territorial fora levada às suas últimas consequências. Versões muito próximas dos acontecimentos que levaram à decisão da cúpula militar argentina de ordenar a ocupação das ilhas constam de algumas obras publicadas imediatamente após a crise de 1982²²³. Pela primeira vez, desde a Guerra do Paraguai, a nação voltou a enfrentar um conflito bélico, cujas repercussões internas e externas iriam prolongar-se por muito tempo.

As circunstâncias em que o litígio evoluíra até aquele ano não pareciam favorecer, do ponto de vista argentino, a opção de acomodação do contencioso. Provocariam nova ruptura de padrões jurídicos e diplomáticos no tratamento de pendências de soberania. Entre rejeição do laudo arbitral sobre o Beagle e recurso à força para dirimir a disputa com os britânicos, não era grande a distância.

O governo militar argentino caracterizou o envio das forças de ocupação das Malvinas como ato de recuperação da soberania sobre as ilhas e o qualificou de legítimo. Comunicado de 2 de abril da Junta Militar consignava:

Las Fuerzas Armadas en una acción conjunta con el fin de recuperar para el patrimonio nacional los territorios de las islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur, se hallan empeñadas en combate para alcanzar el objetivo señalado²²⁴.

Uma interpretação crítica que se deu tanto à rejeição do laudo arbitral de 1977 quanto à operação militar nas Malvinas em 1982 foi a de considerar ambas as decisões como sintomas da propensão constante da Argentina de desafiar a ordem internacional: assim teria agido em

223 Oscar R. CARDOSO-Ricardo KIRSCHBAUM-Eduardo VAN DER KOOY, *La trama secreta*, capítulos 1 a 4; e Lawrence FREDMAN & Virginia GAMBA, *Signals of war – The Falklands conflict of 1982*, capítulos 3 a 6.

224 Cf. María Laura SAN MARTINO DE DROMI, *Historia política de la Argentina ...* (2), p. 349.

relação às conferências pan-americanas do final do século XIX e às Primeira e Segunda Guerras Mundiais²²⁵.

Apesar da sucessão de protestos apresentados desde a ocupação das ilhas pelos britânicos, em 1833, as origens do problema, como estudado por Peter Calvert, não guardam senão uma relação tênue com os fatos históricos que sobressaem na formação da nação platina²²⁶. Antes de completar-se a organização nacional, foram apresentadas formalmente em Londres reclamações contra a presença britânica nas ilhas em 1833, 1834, 1841, 1842 e 1849. Posteriormente, transcorreram trinta e cinco anos de silêncio até a manifestação seguinte, e esta, ao lado do seu significado diplomático, bem refletiu a condicionante que a realidade interna da Argentina impunha ao encaminhamento da controvérsia com a Grã-Bretanha.

Em 1884, o ministro do Exterior da Argentina informava ao representante de Sua Majestade em Buenos Aires que seu governo – naquele momento em que o país acabava de consolidar-se e que concluía a ocupação de seus territórios – propunha-se reavivar o pleito sobre as ilhas²²⁷.

O projeto começava a ganhar corpo, embora internacionalmente inibido pelo esquema de inserção econômica legado pela Geração de 1880, e novos protestos argentinos junto ao governo britânico foram feitos em 1888, 1908, 1927, 1933, 1946 e a partir daí, praticamente, todo ano, quer na ONU, quer bilateralmente²²⁸.

225 Carlos ESCUDÉ, *Patología del nacionalismo...*, p. 21-23. O autor generaliza este comentário ao afirmar que outros exemplos de atitude confrontacionista do país em face da comunidade internacional eram, a seu ver, a não ratificação do Tratado de Tlalelolco e a não adesão ao Tratado de Não Proliferação Nuclear. Cabe assinalar que a Argentina viria a tornar-se parte, nos anos noventa, de ambos os instrumentos.

226 *The Malvinas as a factor in Argentine politics*, Conference ... University of Keel, 1990, p. 1.

227 Cf. U.K., Public Record Office, FO 881/9755, *Memorandum respecting the Falkland Islands*, Foreign Office, 7th December 1910, p. 41-42 (reprodução em microfilme): "On the 30th May 1884, the Argentine Minister for Foreign Affairs, Dr. Ortiz, informed Her Majesty's Minister at Buenos Aires in conversation that his Government, now that the country was consolidated and was 'rouding off' their territories, intended reviving their claim to the Falkland Islands".

228 Ver a relação dos protestos em Lowell S. GUSTAFSON, *The Sovereignty Dispute over the Falkland (Malvinas) Islands*, p. 61-62; Domingo SABATÉ LICHTSCHEIN, *Problemas argentinos de...*, p. 387; e Jorge FRAGA, *La Argentina y el Atlántico Sur...*, p. 113.

O Pacto Roca-Runciman, de 1933, que representava a ligação especial da Argentina com a Grã-Bretanha, foi concluído quando se cumpria o centenário da tomada do arquipélago pela Inglaterra, o que não impediu que Buenos Aires renovasse sua reivindicação naquele mesmo ano²²⁹. Era percepção em Londres, nesse período, que a Argentina apenas aguardava a oportunidade de escalar as pressões quando a Grã-Bretanha estivesse em dificuldades.

Embora esporádicas, as atitudes oficiais da Argentina eram firmes, e a importância que atribuía à questão podia ser medida pela ênfase na reação oficial aos atos britânicos de soberania. Protestos mútuos relacionados, de um lado, com a emissão de selos pelas autoridades das Malvinas e, de outro, com a recusa de vistos de entrada na Argentina a habitantes do arquipélago foram correntes entre as décadas de 1920 e 1930, quando o tema já se revestia de sensibilidade na opinião pública portenha²³⁰. Datam dessa época os primeiros movimentos de conscientização nacional em torno da causa da recuperação das ilhas: criaram-se entidades de cunho propagandístico; a classe política e os meios de comunicação começaram a envolver-se mais ativamente na defesa da reivindicação; e publicaram-se as primeiras obras sobre a história das Malvinas por iniciativa e com o apoio do governo²³¹.

3.2.2. ...ação tardia

A ofensiva adquiriu impulso no momento em que o início da Segunda Guerra Mundial motivou a convocação das conferências americanas para discussão das posições dos países do continente e de suas preocupações de segurança diante do conflito. A Argentina aproveitou-se da circunstância para fazer consignar nos documentos

229 Peter Beck, *op. cit.*, p. 91; e Peter CALVERT, artigo citado, p. 2.

230 Peter BECK, *op. cit.*, p. 91. O protesto argentino de 1933 foi motivado pelo lançamento nas ilhas de selos comemorativos do centenário da ocupação britânica.

231 *Ibid.*, p. 92. Em 1922, é criado o Comitê Nacional para a Restituição das Ilhas Malvinas; em 1935, o senador Alfredo Palacios faz discurso de cinco horas no Congresso a respeito da reivindicação argentina; e ainda na década de trinta, são publicados a tradução em espanhol de *Les Iles Malouines* (1936), do francês Paul Groussac, e *Elementos para la historia de nuestras Islas Malvinas* (1939), de Antonio Gomes Longenheim.

emanados daquelas reuniões suas reservas de direito sobre as Malvinas. Em 1939, no Panamá, declarou que não reconhecia a existência de colônias ou possessões de países europeus no continente americano e que preservava intacta a legitimidade de sua soberania. Em 1940, em Havana, deixou assentado o mesmo entendimento, ao ressaltar que as ilhas eram parte integrante de seu território²³².

Com a ascensão do peronismo, desenvolveu-se política mais incisiva. Moção votada no Congresso em 1946 solicitava ao Poder Executivo a realização de gestões junto ao Conselho de Segurança das Nações Unidas com vistas à restituição das Malvinas. Novas reservas quanto à soberania foram interpostas no ato de assinatura do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca, em 1947, e nas demais conferências regionais que se seguiram ao fim da guerra. No mesmo ano, protestou-se junto às Nações Unidas pela inclusão do arquipélago em relatório britânico sobre territórios dependentes.

O passo maior na reafirmação internacional da causa argentina foi, no primeiro governo de Perón, a decisão de estabelecer a vinculação com as reivindicações territoriais sobre as chamadas Dependências (Geórgias do Sul e Sandwich do Sul) e a Antártida²³³. A essa iniciativa, o governo britânico reagiu com reiteradas propostas, entre 1947 e 1954, no sentido de que o contencioso das Dependências e da Antártida – não o das Malvinas – fosse submetido à arbitragem da Corte Internacional de Justiça, oferta não aceita pelos argentinos.

Marcelo Khoen comenta que as propostas britânicas de arbitragem, formuladas em 1947, 1951, 1953 e 1954, induziram vários autores a acreditar erroneamente que Londres havia oferecido submeter a questão das Malvinas propriamente dita à Corte Internacional de Justiça²³⁴.

232 Cf. Luis Antonio MORZONE, *Soberania territorial argentina*, p. 151-152; e Fernando J.M. FAGUNDES, *Estudo sobre o conflito das Malvinas*, p. 43-47.

233 Cf. Peter CALVERT, "British relations with Southern Cone States" in Michael MORRIS (Ed.), *Great power relations in Argentina, Chile and Antarctica*, p. 45.

234 Marcelo G. KHOEN, "La alternativa jurisdiccional en la disputa sobre las Islas Malvinas", *Rivista di Studi Politici Internazionali*, Roma, 1988, n. 129, p.402-403. Ver as notas de rodapé nº 27 a 32 desse artigo.

De todo modo, as Dependências e a Antártida representaram, no pós-guerra, a primeira desavença entre Buenos Aires e Londres. Ela envolveu também o Chile e seria arrefecida, em 1959, pela celebração do Tratado da Antártida, em virtude do congelamento das reivindicações de soberania.

A Grã-Bretanha e o Chile começaram a reclamar soberania no continente austral, respectivamente, em 1908 e 1940²³⁵. Em 1947, após a proposta britânica de arbitragem, a Argentina e o Chile concluíram acordo comprometendo-se a conduzir suas reivindicações na Antártida conjuntamente, apesar do fato de ambos os territórios ali reclamados se superporem. Em 1949, os três países se comprometeram a manter forças militares afastadas da área ao sul do paralelo 60°, acordo que preparou o caminho para o congelamento das reivindicações quando da celebração do Tratado da Antártida em 1959²³⁶.

Foi, contudo, um fato alheio à vontade da política externa do país, como observado pelo argentino Juan Archibaldo Lanús²³⁷, que permitiu o início dos contatos bilaterais com o Reino Unido a propósito das Malvinas: a aprovação, em 1961, pela Assembleia Geral das Nações Unidas, da “Declaração sobre a Independência dos Povos Coloniais”, que se transformou na Resolução 1514(XV)²³⁸. Com base em seus dispositivos, passaram a ser examinadas as situações dos territórios não autônomos – entre os quais as Malvinas – no âmbito do Comitê de Descolonização. A Argentina logrou, assim, alteração qualitativa no *status* político-jurídico da controvérsia.

As partes haviam-se limitado até então a um intercâmbio de comunicações destinado a consignar os respectivos pontos de vista e que configurava, para os argentinos, uma situação de posse ilegal e contestada das ilhas. Em 1965, a Assembleia Geral, por meio da

235 Cf. Carlos ESCUDÉ, *Patología del nacionalismo*, p. 22.

236 Cf. Peter CALVERT, “British relations with (...)” in Michael MORRIS (Ed.), *op. cit.*, p. 45.

237 *De Chapultepec al Beagle...*, p. 459.

238 Ver a íntegra da Declaração em Jorge FRAGA, *op. cit.*, p. 254-255.

Resolução 2065 (XX), reconheceu a existência da disputa de soberania sobre as Malvinas e recomendou a realização de negociações diretas entre os dois países.

Aprovada em 16 de novembro de 1965, a Resolução 2065 (XX) tomava nota da disputa de soberania entre a Argentina e o Reino Unido e convidava os governos dos dois países a

prosseguir sem demora as negociações recomendadas pelo Comitê Especial [...], a fim de encontrar uma solução pacífica ao problema, tendo em conta as disposições da Carta das Nações Unidas e a Resolução 1514 (XV) da Assembleia Geral, assim como os interesses da população das ilhas Malvinas (Falkland Islands)²³⁹.

Entre os numerosos estudos que viriam a ser produzidos sobre o conflito de 1982²⁴⁰, não faltou a indagação, retrospectiva, dos motivos que teriam levado a Argentina a adiar por tanto tempo uma ação direta sobre as ilhas. O episódio de Goa, em 1961, quando a Índia ocupou a então possessão lusa, sem que Portugal ou as Nações Unidas lograssem reverter a situação, poderia ter representado precedente, pelo menos teórico, para uma ação argentina nas Malvinas. A investida indiana – justificada nos termos da Resolução 1514 (XV) – deu margem a que se concebesse no seio do grupo afro-asiático das Nações Unidas a “doutrina da guerra justa”: conferiria ela legitimidade a ações armadas na luta contra o colonialismo.

A ocupação das Malvinas em 1982 foi comparada à invasão de Goa, ocorrida em dezembro de 1961, pelo chanceler da Argentina, Nicanor Costa Mendez. No Conselho de Segurança das Nações Unidas, o Panamá também ressaltou o precedente a favor da Argentina. Um dos argumentos esgrimidos pela Índia na defesa de seus direitos de

239 Relato das ações diplomáticas argentinas que levaram à aprovação da Resolução 2065(X) consta de Juan Archibaldo LANUS, *op. cit.*, p. 459-465. Ver íntegra da Resolução em Jorge FRAGA, *op. cit.*, p. 256.

240 A profusão de trabalhos sobre as Malvinas após o conflito de 1982 mereceu de Peter BECK, em escrito de 1991, o seguinte comentário: “... the continued appearance of the Falklands studies recalls a sentiment expressed in 1982, when a reviewer, inundated by the proliferation of publications on the subject, complained that never in the sphere of human conflict had so much been written by so many so quickly” (“Review article: the conflict potential of the ‘dots on the map’”, *The International History Review*, vol. XIII number 1, February 1991).

soberania residia no fato de que a ocupação portuguesa a partir de 1510 não havia gerado títulos. Ao considerar a presença continuada de Portugal no território como ato de agressão, o governo de Nova Délhi invocou também o direito de legítima defesa consagrado no artigo 51 da Carta das Nações Unidas²⁴¹. Curiosamente, esse mesmo princípio seria sustentado pelo Reino Unido para justificar o envio da força-tarefa encarregada de desalojar as tropas argentinas das Malvinas em 1982. O então chefe do Departamento da América do Sul do Palácio San Martin, embaixador Alberto Dumont, comentou ao embaixador do Brasil em Buenos Aires, Carlos F. Duarte, que a expectativa do governo argentino era realmente que se repetisse o caso de Goa, ou seja, que se criasse fato consumado²⁴².

Por que a Argentina, que se julgava detentora de uma boa causa, não havia seguido antes o exemplo da Índia em um ambiente internacional talvez mais propício do que o do começo da década de 1980? De um lado, a discrepância de poder econômico e militar em relação à Grã-Bretanha certamente inibia planos mais ousados. De outro, a natureza do litígio anglo-argentino – que pouco se enquadrava nos pressupostos do movimento anticolonialista do século XX – terá determinado, do ponto de vista político, a opção por um processo negociador direto que, sob os auspícios das Nações Unidas, pudesse levar a transferência da soberania à nação reclamante.

Nada, a rigor, garantiria que, no contexto político internacional de vinte anos antes, uma operação argentina nas Malvinas pudesse ter êxito. Dado essencial no episódio de Goa havia sido o de que os Estados Unidos, apesar de defenderem a posição de que a Resolução 1514(XV) não autorizava o uso da força para sua implementação, não lograram mobilizar o Conselho de Segurança – em razão do veto soviético – para tomar medidas em favor da retirada das tropas indianas. Justamente o contrário foi o que se passou em 1982: o Reino Unido obteve decisão

241 Esse tema é amplamente discutido em Lowell S. GUSTAFSON, *op. cit.*, p. 134-156.

242 Conversa presenciada pelo autor em 1982.

do Conselho, sem que a União Soviética ou a China tivesse feito uso do poder de veto.

Na verdade, as vantagens da caracterização do conflito das Malvinas como caso colonial nunca pareceram claras na perspectiva dos interesses argentinos, embora com muita frequência, mormente nos acontecimentos de 1982, assim tenha sido feito em declarações oficiais. O presidente Galtieri, ao discursar à nação em 2 de abril de 1982, declarou que “o colonialismo britânico” nas Malvinas significava “um ato de força e um estado permanente de agressão”²⁴³. Outro exemplo desse tipo de manifestação havia sido a declaração do delegado argentino em reunião do movimento não alinhado de 1979, em Havana: “Na América Latina encontramos-nos frente a diversas situações específicas de colonialismo [...]”. E citou, como exemplo, “o caso das Ilhas Malvinas”²⁴⁴.

Não foi por outra razão que, por ser a autodeterminação a resposta mais usual ao problema colonial, trataria a Argentina de arguir internacionalmente a inaplicabilidade daquele princípio à questão das Malvinas.

A tese argentina não deixava, entretanto, de ser controversa. A Resolução 1514(XV) fundamentava-se duplamente na autodeterminação e na integridade territorial. Dela resultou justamente a política britânica de defesa dos “desejos” dos ilhéus como o aspecto fundamental a ser tomado em conta na solução da disputa. Ao rebater esse argumento, que conferia poder de veto aos habitantes do arquipélago em qualquer entendimento, a Argentina logrou uma vitória diplomática com a Resolução 2065(XX). Foi ela considerada o passo diplomático mais importante até hoje empreendido pelo país na tentativa de reaver o arquipélago. Ao referir-se expressamente a “interesses”, em

243 Cf. Peter BECK, “Imprisoned and divided by history”, Conference..., University of Keele, 1990, p. 21.

244 Cf. Juan Archibaldo LANUS, *op. cit.*, p. 472. Outro exemplo citado foi o de Belize, cujo território era reivindicado pela Guatemala.

lugar de “desejos”, a Resolução, em teoria, tirou força ao critério da autodeterminação sustentado pelos britânicos²⁴⁵.

Em 1964, quando o assunto havia sido discutido no Comitê de Descolonização das Nações Unidas, a Argentina defendeu a posição, mais coerente, de que as Malvinas não constituíam um caso colonial clássico. Pertenciam de fato e de direito à República Argentina em 1833 e foram governadas e ocupadas por argentinos, desalojados pela força e substituídos por uma administração colonial com população de origem britânica. Essa população seria de caráter transitório e não poderia, portanto, ser usada por uma potência colonial para aplicar o princípio da autodeterminação.

Em 1965, ao falar como representante da Argentina na IV Comissão da Assembleia Geral das Nações Unidas, o jurista Bonifácio del Carril declarou que seu país nunca tinha considerado as ilhas Malvinas como território colonial, mas sim como uma colônia estabelecida pela Inglaterra em território usurpado²⁴⁶. Em coerência com esse argumento, o governo argentino faria aprovar, anos mais tarde, no âmbito do movimento dos países não alinhados, moção que consagrou a inaplicabilidade do princípio de autodeterminação no caso das Malvinas. A declaração de 30 de agosto de 1975, emitida pela Conferência de Lima, consignava:

Os países não alinhados, sem prejuízo de ratificar a vigência do princípio da autodeterminação como princípio geral para outros territórios, no caso especial e particular das ilhas Malvinas, apoiam firmemente a justa reivindicação da República Argentina e instam o Reino Unido a prosseguir [...] as negociações [...] para restituir o território à soberania argentina e pôr fim a essa situação colonial, que ainda persiste no extremo meridional do continente americano²⁴⁷.

245 Cf. Jorge FRAGA, *op. cit.*, p. 114-115.

246 Cf. Juan Archibaldo LANUS, *op. cit.*, p. 463.

247 Ver transcrição em *Ibid.*, p. 472.

3.2.3. Oportunidade perdida e impasse

Na prática, a preocupação argentina de contornar a aplicação do princípio da autodeterminação no caso das Malvinas e favorecer o caminho das negociações diretas não surtiria o efeito buscado. Para tanto, talvez tivesse sido essencial, política e juridicamente, seguir a recomendação formulada na década de 1970 pelo internacionalista argentino Camilo Rodríguez Berrutti: obter, no âmbito das Nações Unidas, a complementar a Resolução 2065(XX), uma declaração de ilegalidade da presença britânica nas Malvinas, a exemplo da decisão do Conselho de Segurança no caso da ocupação sul-africana da Namíbia²⁴⁸.

Havia sido bem antes, porém, da aprovação da resolução dos não alinhados que a Argentina mais se aproximou do seu objetivo. Tal ocorreu na fase inicial das conversações bilaterais mantidas a partir de 1966 em cumprimento à Resolução 2065 (XX). Havia sido uma oportunidade fugaz, em que a disposição do governo trabalhista de Harold Wilson de considerar a possibilidade de reconhecer a soberania argentina sobre as ilhas, mediante certas garantias e salvaguardas para a população local, encontrou oposição no Parlamento britânico.

A iniciativa estava associada ao estabelecimento de medidas que visavam a promover as comunicações e o movimento de pessoas entre o arquipélago e o território continental. Chegou a ser consubstanciada em um projeto de *Memorandum* de Entendimento de 1968, que continha o compromisso mais explícito até hoje admitido pelo Reino Unido sobre a eventual transferência da soberania:

The government of the United Kingdom as part of such a settlement will recognise Argentina's sovereignty over the islands from a date to be agreed as soon as possible after the two governments have resolved the present divergence between them as to the criteria according to which the United Kingdom government shall consider whether the interests of the islanders should be secured by safeguards and guarantees to

248 Camilo H. RODRÍGUEZ BERRUTI, *Malvinas, última frontera del colonialismo*, p. 105 e 114-115.

be offered by the Argentine government and the government of the United Kingdom is then satisfied that those interests are so secured²⁴⁹.

O governo britânico exigiu, para subscrever o documento, que lhe fosse permitido emitir uma declaração unilateral paralela: consignaria que a transferência de soberania deveria ser aceitável para os ilhéus. A Argentina não concordou com a condição, e o *Memorandum de Entendimento* não foi assinado²⁵⁰.

Na verdade, a ideia da transferência da soberania encontrara forte oposição na comunidade das ilhas e no Parlamento britânico, onde se havia constituído influente *lobby* da Falkland Islands Company – empresa criada em 1851 que dominava a vida econômica do arquipélago.

Apesar do retrocesso, Buenos Aires persistiu em sua estratégia destinada a lograr, em algum momento, negociações efetivas sobre o cerne da controvérsia e tratou de denunciar o não cumprimento por Londres da recomendação das Nações Unidas.

Já no início da década de 1970, fruto do processo negociador iniciado pela Resolução 2065 (XX), assinaram-se acordos sobre estabelecimento de vínculos de transporte, abastecimento de petróleo, documentos de viagem e outras facilidades, mas isso não fazia a Argentina diminuir as pressões nos foros internacionais. Aqueles instrumentos, firmados em 1971 e 1974, revestiam-se de importância para o governo portenho a médio e longo prazo, na medida em que se destinavam, no entendimento inicial de Buenos Aires, a satisfazer os “interesses” da população insular, cujos representantes haviam participado de sua negociação. Esperava-se que fossem capazes de influir na opinião dos ilhéus e estimular sua curiosidade pela cultura, política e economia da Argentina. Permitiriam criar laços que pudessem gerar confiança.

Na Declaração conjunta argentino-britânica de 1º de julho de 1971, conhecida como “Acordo de Comunicação”, foram determinadas

249 O episódio da negociação do *Memorandum de Entendimento* é comentado em Juan Archibaldo LANUS, *op. cit.*, p. 476-477; e Peter BECK, *op. cit.*, p. 99-105.

250 *Ibidem*.

as seguintes medidas: estabelecimento de linhas regulares de transporte aéreo e marítimo entre Port Stanley e Buenos Aires; instituição de documentos de viagem, que garantiriam a liberdade de movimento dos ilhéus na Argentina e permitiriam aos argentinos viajar ao território; vantagens recíprocas em matéria de isenção de impostos; dispensa aos membros da população insular de serviço militar nas Forças Armadas argentinas; harmonização de tarifas postais, telegráficas e telefônicas; concessão de bolsas de estudo; e sistema de consultas para efeito da implementação do acordo. Por sua vez, um acordo de 1974 previu condições de suprimento de derivados de petróleo argentino para as Malvinas²⁵¹.

Esses objetivos, contudo, logo pareceram irrealizáveis com o agravamento da conjuntura interna no país, àquela altura dominada pela onda de terrorismo e pelas incógnitas abertas com o retorno de Perón. Restou ao governo a alternativa de continuar a insistir na linha de argumentação principista centrada na transferência da soberania. Os britânicos, por sua vez, persistiram em sua intenção de discutir apenas temas práticos ligados à colaboração argentina com as Malvinas.

O impasse atingiria a própria interpretação do mandato da Resolução 2065 (XX). Para a Argentina, tratava-se de “negociações” substantivas; para o Reino Unido, de conversações sobre temas marginais²⁵². A divergência assemelhou-se a que viria a afetar as tratativas entre a Argentina e o Chile após o laudo arbitral: os argentinos queriam falar em posse das ilhas; e os chilenos tão somente em espaços marítimos.

O enfoque de cooperação que se havia logrado introduzir no diálogo com os britânicos ajudou a diluir, no começo da década de setenta, a insatisfação da Argentina com aquilo que já definia como morosidade das negociações. Para tanto também concorreu a prioridade

251 Cf. Juan Archibaldo LANÚS, *op. cit.*, p. 677-79; e Peter CALVERT, artigo citado, *op. cit.*, p. 48.

252 Carlos J. MONETA, “El conflicto de las Islas Malvinas en el contexto de la política exterior argentina”, in *América Latina y la guerra del Atlántico Sur*, p. 5.

diplomática concedida na época a outras questões, entre as quais as divergências com o Brasil sobre os aproveitamentos hídricos na bacia do Prata²⁵³. Posteriormente, tanto no período dos governos peronistas, quanto no do regime militar que os sucedeu, ampliaram-se as áreas de atrito com Londres.

Como ato de provocação foi considerada na Argentina a decisão do Reino Unido, anunciada em 1975, de promover o levantamento do potencial econômico das ilhas, objeto de uma missão coordenada pelo lorde Shackleton, que produziria um relatório em meados da década de setenta. A iniciativa violaria uma regra tácita que ambos os países se haviam comprometido a observar: a obrigação de não inovar, ou seja, a de não gerar alteração no *statu quo* do território enquanto as partes não definissem um *modus vivendi* mutuamente aceitável²⁵⁴. Ao sustentar politicamente esse argumento, a Argentina fez aprovar no ano seguinte, na Assembleia Geral das Nações Unidas, uma resolução que consagrou aquela obrigação. Tratava-se da Resolução 31/49, de 1º de dezembro de 1976, cujo parágrafo 4 “insta as duas partes a que se abstenham de adotar decisões que signifiquem introdução de modificações unilaterais na situação das ilhas”²⁵⁵.

3.2.4. Percepções desencontradas

Estudos publicados após o conflito de 1982 permitem concluir ter sido a reação argentina à decisão de Londres de 1975 fruto de percepção distorcida do momento. O interesse britânico em explorar as perspectivas de desenvolvimento do arquipélago significava, em essência, um programa complementar à cooperação prática iniciada com os Acordos de 1971 e 1974²⁵⁶.

253 BRASIL, embaixada em Londres, *O Brasil e a questão das Malvinas: subsídios para ação diplomática*, p. 32.

254 Cf. Juan Archibaldo LANÚS, *op. cit.*, p. 481.

255 Ver texto em Jorge FRAGA, *op. cit.*, p. 262.

256 Peter BECK, *op. cit.*, p. 113. Ver também U.K., House of Commons, *Franks report*, p. 183; e Douglas KINNEY, artigo citado, p. 84-85.

Apesar do protesto da Argentina contra a missão Schakleton, o seu relatório provou-se favorável à posição de Buenos Aires. Baseava-se no reconhecimento de que a questão econômica e a questão política eram inseparáveis. O relatório veio a lume poucos meses depois de as relações entre os dois países terem entrado em crise com a retirada de embaixadores. A ausência de uma solução para o problema da soberania começava a ser entendida pelos britânicos como fator de inibição ao progresso das ilhas, que se encontravam em acentuado declínio demográfico, econômico e social²⁵⁷.

O relatório Shackleton sugeria particularmente cooperação com a Argentina em matéria de exploração petrolífera. Embora não entrasse em considerações sobre a substância da controvérsia de soberania, insinuava em suas conclusões finais a inseparabilidade dos aspectos econômico e político: “The economic development of the Falkland Islands on the lines we proposed will ultimately depend for its success upon the degree of local commitment to the future of the Islands”²⁵⁸.

Coincidentemente, o nome “Schakleton” está ligado a outro incidente diplomático-militar com o Reino Unido no mesmo período: a interceptação do navio “Schakleton”, de exploração científica, por unidades da Armada argentina no dia 13 de janeiro de 1976²⁵⁹.

Outro episódio que passou então publicamente despercebido – mas que também influiu no agravamento das tensões entre Buenos Aires e Londres – foi a instalação de uma estação meteorológica argentina na ilha Thule, do arquipélago das Sandwich do Sul, em dezembro de 1976. A presença argentina naquele território, até então desabitado, só chegou ao conhecimento público em maio de 1978. Entrementes, a reação conciliatória do governo britânico permitiu que negociações mantidas em abril de 1977 estabelecessem, pela primeira vez em documento conjunto, a vinculação entre as disputas pelos três grupos

257 Peter BECK, *op. cit.*, p. 113-117 e Juan Archibaldo LANÚS, *op. cit.*, p. 480-484.

258 Cf. *Schakleton report*, p. 108.

259 Ver detalhes em Lowell S. GUSTAFSSON, *op. cit.*, p. 181-192.

de ilhas (Malvinas, Geórgias e Sandwich). Em 1978, ao mesmo tempo em que deslocou submarino nuclear para a região diante da escalada das pressões argentinas, o Reino Unido propôs um acordo de cooperação científica envolvendo as Dependências, o qual serviria para legitimar de alguma forma a presença argentina na ilha Thule. A proposta foi, contudo, vetada pelos ilhéus, e a estação argentina só seria removida em 1982, após o término do conflito bélico entre os dois países²⁶⁰.

Os acontecimentos anteriores a 1982 não estimularam a Argentina a valorizar o caminho da cooperação como meio de aproximar-se das Malvinas. Fizeram-na, ao contrário, colocar ênfase na necessidade de uma solução para o problema de fundo. O Reino Unido, de seu lado, dispunha de pouca margem de manobra entre a pressão argentina e a resistência dos ilhéus²⁶¹. Tentou explorar algumas fórmulas de acordo, como a do estabelecimento de um condomínio binacional nas ilhas e a do *lease-back*, a exemplo de Hong Kong. Ambas foram rejeitadas pelos representantes do arquipélago, que impunham o congelamento das discussões sobre a questão da soberania²⁶². A opção do *lease-back* foi a que o governo britânico chegou a considerar com maior seriedade, e, segundo meios acadêmicos, seria a forma teoricamente mais viável para resolver a disputa de soberania nas Malvinas²⁶³.

Na consideração das divergências manifestadas desde a primeira rodada de conversações, trabalhos publicados sobre a guerra das Malvinas identificaram como ponto-chave na eclosão do conflito a série de sinalizações interpretadas equivocadamente em um e outro lado. Na Argentina, a política britânica foi sendo percebida como indicação de perda de interesse pela região do Atlântico Sul, a qual tendia a ser relegada a um papel periférico entre as prioridades globais do governo. Teria

260 Ver sobre o assunto Peter BECK, *op. cit.*, 117-119; e Douglas KINNEY, *Anglo-Argentine...*, p. 85.

261 Essa foi a conclusão do Relatório Franks, que investigou as causas do conflito por incumbência do Parlamento britânico: "The negotiation options gradually narrowed" (U.K., House of Commons, *Franks report*, p. 11).

262 Resenha dessas tratativas malogradas consta de BRASIL, embaixada em Londres, trabalho citado, p. 38-41; Fernando J.M. FAGUNDES, *op. cit.*, p. 73-76; e Peter BECK, *op. cit.*, p. 120-123.

263 Ver sobre o assunto Peter BECK, "The Future of the Falkland Islands: a solution made in Hong-Kong", *International Affairs* (61), 4, 1985.

importância nesse sentido o anúncio da retirada de circulação do quebra-gelo *Endurance*, único navio britânico a operar em caráter permanente na área. Outro fato que contribuiu para a percepção argentina de perda de interesse britânico pelo Atlântico Sul foi a indicação de que, a partir de 1982, seriam desativadas as instalações do British Antarctic Survey em Grytviken, nas Geórgias do Sul²⁶⁴.

Em Buenos Aires, a posição maximalista das Forças Armadas no poder só admitia, como requisito fundamental da solução da disputa, o reconhecimento do direito argentino a curto prazo. Sentia-se o governo obrigado a não transigir em sua atitude negociadora com o Reino Unido, depois que o atrito com o Chile reavivara frustrações nacionais em matéria de soberania territorial. Estudo divulgado em Londres em 1990 atribuiu a essa ligação entre os dois litígios aspecto central no processo decisório que havia culminado com o confronto armado nas Malvinas: os temores geopolíticos de uma penetração chilena no Atlântico, com possíveis prejuízos para a projeção sobre a Antártida, tornavam urgente a recuperação do arquipélago ocupado pela Grã-Bretanha²⁶⁵.

3.2.5. Crise *sui generis*

Em janeiro de 1983, a presença britânica nas ilhas completaria 150 anos. Uma dupla linha de atuação – no plano diplomático e no plano militar – foi então desenvolvida para impedir que o *statu quo* se mantivesse além daquela data: de um lado, a ofensiva consubstanciada na proposta de um cronograma preciso de negociação, discutida em fevereiro de 1982 em Nova York; de outro, a preparação de planos de ocupação militar das ilhas. As versões conhecidas desses e de outros

264 Cf. U.K., House of Commons, *Franks report, passim*; Lawrence FREEDMAN & Virginia GAMBA, *op. cit.*, p. 7-21; Lowell S. GUSTAFSON, *op. cit.*, 254-274 (inclui análise dos erros de sinalização e cálculo também atribuídos aos Estados Unidos, que tiveram papel central na crise); Peter BECK, *op. cit.*, p. 122-127. Interessante estudo sobre o tema é o “paper” de Virgia GAMBA-STONEHOUSE, “International and Inter-Agency Misperceptions in the Falklands/Malvinas Conflict”, Conference..., Keele University, 1990 (texto datilografado). Ver também, sobre a questão da estação do British Antarctic Survey em Grytviken, Lawrence FREEDMAN & Virginia GAMBA-STONEHOUSE, *op. cit.*, p. 21 e 40.

265 Virginia GAMBA-STONEHOUSE, “International and inter-agency misperceptions ...”, p. 20-23.

fatos que levaram à decisão da Junta de ordenar a invasão mostram que um dos primeiros momentos a despertarem inquietações em Londres foi um comunicado unilateral divulgado no dia 1º de março de 1982. Dizia que, ante o fracasso das conversações sobre sua proposta de negociação, a Argentina reservava-se o direito de recorrer a “outros meios” que se coadunassem com seus interesses²⁶⁶.

Precedido daquele *ultimatum*, o episódio do desembarque de um grupo de trabalhadores argentinos nas ilhas Geórgias do Sul, no dia 19 de março, transformou-se no detonador da crise²⁶⁷. O governo britânico, mesmo quando sobreveio o incidente, parece não haver aquilatado as implicações do impasse em torno da questão da soberania. A única alternativa que se sentia em condições de oferecer era prosseguir as conversações, sem maiores compromissos. Apenas se convenceu da ameaça de um ataque argentino – segundo investigações realizadas – a dois dias de sua ocorrência²⁶⁸.

Como reconhecido no relatório da Comissão Franks, que procedeu à avaliação da política do governo de Sua Majestade na condução da crise, o *Foreign Office* subestimou a importância atribuída pela Argentina à solução da disputa naquele ano. Esperava tão somente uma escalada de pressões por meio de medidas econômicas e diplomáticas – uma delas, a suspensão das comunicações com as ilhas²⁶⁹. Em círculos acadêmicos, considera-se que essa opção teria sido bem mais eficaz dentro da estratégia da Junta argentina. O Reino Unido ficaria exposto em sua inflexibilidade negociadora, sem pretexto para uma resposta militar de envergadura. No entanto, se a Argentina adotou outro caminho foi

266 Havia sido preparados planos de invasão pela Armada ente 1977 e 1978 (cf. Peter BECK, *op. cit.*, p. 127). Em 1982, um dado relevante no processo decisório na cúpula militar argentina foi a antecipação da invasão das ilhas, originalmente planejada para no máximo o final do ano, antes de se completarem os 150 anos da ocupação britânica das ilhas (cf. Oscar R. CARDOSO &..., *op. cit.*, p. 17-21 e 39-42; e Lawrence FREEDMAN & Virginia GAMBA-STONEHOUSE, *op. cit.*, p. 103-109).

267 Ver sobre o episódio Peter BECK, *op. cit.*, p. 127-130; Lawrence FREEDMAN & Virginia GAMBA-STONEHOUSE, *op. cit.*, p. 23-64; Oscar R. CARDOSO 7..., *op. cit.*, 53-57 e 75-91.

268 Cf. Lawrence FREEDMAN, “The Falklands war and the concept of escalation”, Conference, University of Keele, p. 19.

269 U.K., House of Commons, *Franks report*, p. 296. Ver também Paul EDDY & outros, *Una cara de la moneda (...)* (trad.), p. 87.

porque temia que o isolamento do arquipélago estimulasse a cooperação britânica nas Malvinas com o vizinho rival, o Chile²⁷⁰.

A extensa crônica do conflito registra, como uma das razões principais de seu desfecho inteiramente desfavorável à Argentina, o erro de julgamento do ânimo de reação da Grã-Bretanha e do papel dos Estados Unidos. A Junta presumiu que Londres não teria disposição para uma operação de retomada do arquipélago distante no Atlântico Sul e que Washington interferiria para ajudar a encontrar uma solução política e evitar a guerra²⁷¹.

Havia também a suposição da parte do governo de exceção na Argentina de que os Estados Unidos estariam interessados em instalar uma base militar nas Malvinas, para fins de controle estratégico do Atlântico Sul. Na medida em que as Forças Armadas argentinas haviam passado a colaborar com a administração Reagan nas operações antiguerrilha na América Central, presumiram que os norte-americanos favoreceriam a posição de Buenos Aires no litígio com os britânicos²⁷².

A série de equívocos e precipitações serviram de rico material de análise em trabalhos sobre contenção e administração de crises internacionais²⁷³. Acima do valor acadêmico das conclusões extraídas dessa experiência, considera-se, como dado irretorquível, que a dinâmica adquirida pelos acontecimentos de 1982 foi influenciada diretamente pelas contradições e pela profunda desorientação que vinham marcando o processo político argentino. As Malvinas tornaram-se o clímax dessa evolução e, por conseguinte, o ponto de partida para mudanças internas.

“Episódio *sui generis*” foi a expressão utilizada após a guerra pelo ministro das Relações Exteriores do Brasil, embaixador Ramiro

270 Lawrence FREEDMAN, artigo citado, p. 19-20.

271 Gary W. WYNIA, *Argentina: illusions and realities*, p. 14. As expectativas argentinas encontrariam paralelo na crise de Suez em 1956 (cf. Peter BECK, *op. cit.*, p. 130; e Peter CALVERT, “Argentina: the primacy of geopolitics”, *The World Today*, Feb/1989, p. 33).

272 Cf. MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto, *Brasil, Argentina, Estados Unidos – Conflitos e integração na América do Sul...*, p. 446-447.

273 Exemplos são os trabalhos mencionados de Lawrence FREEDMAN, Virginia GAMBA-STONEHOSUE e o de David COLSON, “The Falklands crisis and the management of boundary disputes” in Albert COLL & Anthony AREND, *The Falklands war: lessons for...*, p. 212-231.

Saraiva Guerreiro, para definir o que se havia passado no Atlântico Sul. A declaração do ministro, no contexto da entrevista em que foi feita, refletiu a opinião de que as expectativas de mudança no sistema interamericano, como consequência do episódio, não se confirmariam. Expressava também o entendimento de que o papel da OEA como órgão capaz de prevenir conflitos permaneceria válido, apesar dos ressentimentos provocados pela derrota argentina nas Malvinas²⁷⁴.

O termo *sui generis* serve também para explicar o caráter da crise de 1982 de outro ponto de vista. O país que se pretendia mais europeu na América Latina viu-se em confronto com seu grande sócio histórico. Desafiou a lógica da política internacional contemporânea, ao pôr em xeque os interesses do membro da Aliança Atlântica mais intimamente vinculado aos Estados Unidos. Obrigou o governo norte-americano, uma vez fracassados os esforços mediadores conduzidos pelo então secretário de Estado Alexander Haig, a fazer a única opção que lhe pareceu possível: apoiar o contendor mais importante para a defesa e a segurança do Ocidente²⁷⁵.

Entretanto, consequências de médio e longo prazos que se temiam durante a crise não se materializaram, como a saída da Argentina da órbita política do Ocidente, nem as suposições de que haviam sido desferidos golpes mortais ao diálogo norte-sul e ao sistema interamericano puderam sustentar-se. Os paradoxos do conflito talvez expliquem sua curta duração.

Com a derrota militar e a restauração da presença britânica no arquipélago, em 14 de junho de 1982, não se confirmou a expectativa de que a ocupação argentina de 2 de abril pudesse criar um fato consumado,

274 Entrevista do ministro Ramiro Saraiva Guerreiro à agência EFE em 20 de dezembro de 1982 (anexo à circular postal nº 7449, de 30/12/82, p. 5).

275 Para exame da posição oficial do governo norte-americano durante a crise de 1982, ver UNITED STATES, Department of State, *The South Atlantic crisis: background, consequences, documentation*, August 1982. Sobre a missão Haig e o conteúdo das propostas, ver especialmente David GOMPERT, "American diplomacy and the Haig mission: an insider's perspective", in Alberto COLL..., *The Falklands war: lessons for...*, p. 106-117. Uma visão crítica da atuação norte-americana no conflito é oferecida por Jeanne KIRKPATRICK, "The Falklands – a war the Americans lost", *The Sunday Times*, Londres, 17/12/89, p. B-7; e Christopher BLUTH, "Anglo-American relations and the Falklands conflict", Conference..., University of Keele, 1990 (texto datilografado).

como no caso de Goa. A Argentina não se beneficiou do precedente do início da década de sessenta. Reversamente, oito anos mais tarde, quando o Iraque invadiu o Kuwait, em agosto de 1990, o Conselho de Segurança das Nações Unidas recorreu ao precedente das Malvinas para adotar uma resolução de condenação idêntica à aprovada no episódio do Atlântico Su1. Aquela moção havia constituído a base jurídica de respaldo ao envio da força-tarefa britânica encarregada de desalojar as tropas argentinas do arquipélago.

A Resolução 502 do Conselho de Segurança, aprovada a 3 de abril de 1982, expressou profunda preocupação pela invasão das ilhas na parte preambular e continha três exigências fundamentais na parte dispositiva: cessação imediata das hostilidades, retirada das tropas argentinas e solução diplomática das diferenças entre os dois países. A Resolução 660, de 3 de agosto de 1990, que condenou a invasão do Kuwait pelos exércitos iraquianos, foi vazada em termos semelhantes.

3.2.6. O informe Rattenbach

As próprias Forças Armadas se encarregaram de investigar as responsabilidades pelo desastre político e militar nas Malvinas. Instituíram, para esse fim, uma comissão presidida pelo general da reserva Benjamin Rattenbach, que produziu seu relatório em meados de 1983. O documento nunca foi divulgado pelo governo argentino, antes ou depois da redemocratização, mas seu teor chegou a ganhar estado público através de algumas reproduções extraoficiais. Foi publicado pela primeira vez, com exclusividade, por uma revista de Buenos Aires, sob o título “El documento más secreto de la Argentina – informe final de la Comisión Rattenbach”²⁷⁶. Apareceu igualmente em duas edições de 1988 na capital argentina²⁷⁷, e antes mesmo da conclusão dos trabalhos da Comissão Rattenbach, a revista “Estrategia” – em um de seus últimos

276 “Revista Siete Dias”, n° 859, 30/11/83 a 7/12/83.

277 *Informe Rattenbach – el drama de las Malvinas*, Ediciones Espartaco; e Norberto CERESOLE, *Crisis Militar Argentina*, 1988.

números antes de sair de circulação – havia publicado artigo de Juan Enrique Guglielmelli com ampla avaliação crítica da condução do conflito²⁷⁸.

O “Informe Rattenbach”, como ficou conhecido, constituiu testemunho eloquente do extravazamento das tensões internas do país na condução internacional do conflito das Malvinas. Serviu, inclusive, de fonte de pesquisa para estudos mais aprofundados sobre a crise de 1982²⁷⁹. Algumas de suas conclusões são ilustrativas dos erros de cálculo da Junta Militar e da perda de controle dos acontecimentos, uma vez consumada a reação britânica. Atestaram que a política seguida após a invasão teria feito parte de uma tática diversionista para restabelecer o consenso interno em torno do regime, àquela altura próximo do colapso.

Com a exaltação patriótica que a ocupação das ilhas inspirou por todo o país, o governo viu diminuída sua capacidade de analisar refletidamente a realidade, o que iria ter peso considerável no desenvolvimento das negociações. Ademais, a finalidade original da operação, antecipada às pressas em razão do incidente das Geórgias, teria sido a de “ocupar para negociar”. À medida que Galtieri foi-se afastando dessa estratégia, perderam-se as oportunidades de acomodação política, e a necessidade de reforço militar das ilhas ficou à mercê de improvisações²⁸⁰.

Caberiam muitas conjecturas sobre os rumos da crise na hipótese de a Argentina ter concordado com as propostas apresentadas pelo secretário de estado Alexander Haig durante sua missão mediadora. A Junta não interpretou como politicamente aceitáveis as condições exigidas pelos britânicos para uma saída honrosa, sobretudo a insistência no respeito aos “desejos” dos ilhéus, o que poderia significar retrocesso em relação à Resolução 2065(XX). Por outro lado, a mediação norte-

278 “Malvinas – la guerra del Atlántico Sur (examen crítico de la conducción político-militar)”, Revista ESTRATEGIA, nº 71-72.

279 Por exemplo, Lawrence FREEDMAN & Virginia GAMBA-STONEHOUSE, *op. cit.*

280 *Informe Rattenbach*, SIETE DIAS, nº 859/83, p. 6-10, 71-73 e 82-85.

-americana ofereceu, pela primeira vez na história da controvérsia, a possibilidade de uma presença argentina na administração das ilhas, ainda que sem modificação no regime da soberania.

A recusa argentina, em coerência com a ênfase principista de sua reivindicação, pode ter significado uma oportunidade desperdiçada. Fórmula do gênero, a rigor, só poderia ser viabilizada em um contexto como o da crise, quando a ação armada criara constrangimento na posição britânica. A concessão proposta pelo secretário de Estado Alexander Haig, de toda forma, não era bem-vinda pelo Reino Unido, que, com o passar dos dias, demonstrou clara preferência pela opção militar. Nesse quadro, tampouco puderam prosperar outras iniciativas de paz, como as do presidente do Peru, Belaúnde Terry, e do secretário-geral das Nações Unidas, Javier Perez de Cuellar.

3.2.7. A história em preto e branco

Entre a primeira rodada de conversações diretas e a guerra no Atlântico Sul haviam transcorrido dezesseis anos. O conflito, naturalmente, era bem mais antigo, assim como a impaciência argentina.

Analisados do ângulo da disputa de soberania, os acontecimentos de 1982 podem ser explicados à luz de posições radicalmente opostas invocadas pelas partes. Com atitudes dogmáticas, elas sempre se nutriram das versões rivais apresentadas quanto aos antecedentes da questão, que, segundo Peter Beck, contrastam no “preto e branco da história”²⁸¹.

O Reino Unido, ao reconhecer a complexidade que envolve a questão do ponto de vista histórico e jurídico, passou a rever oficialmente, desde o começo do século XX, os fatos relativos à evolução da controvérsia. Tratou de buscar argumentos convincentes para responder a retórica reivindicativa da Argentina. A chancelaria britânica procedeu à primeira revisão em 1910, ano em que Buenos Aires preparava uma ofensiva

281 Peter BECK, “Imprisoned and divided by history”, Conference..., University of Keele, p. 31.

diplomática em defesa de seu pleito ao comemorar-se o centenário da independência da Revolução de Maio de 1810. Até então, Londres rejeitava os protestos da Argentina com base nos direitos preexistentes a 1833, ou seja, os do descobrimento e da ocupação²⁸².

O estudo de 1910, complementado por novas revisões em 1926 e 1946, identificou imprecisões nas teses britânicas, entre as quais, dúvidas sobre os descobrimentos, a duração da ocupação até 1833 e a validade da reserva de direitos feita com a inscrição deixada nas ilhas no momento da evacuação de 1774 (ver Cronologia). Passou-se então a enfatizar o princípio da ocupação pacífica e continuada das ilhas, o qual, mesmo sob protesto argentino, asseguraria a legitimidade da presença britânica com base em uma espécie de direito de prescrição. Tampouco esse último critério seria a resposta definitiva, dada a imprecisão do tema no direito internacional²⁸³. A partir da década de sessenta, o argumento-chave do Reino Unido se transfere para a autodeterminação e o respeito à vontade dos ilhéus.

Os acontecimentos anteriores a 1833 são considerados por autores tanto argentinos quanto britânicos como fundamentais na análise das posições de cada parte acerca da soberania. Se o Reino Unido costuma invocar oficialmente argumentos referentes a atos possessórios dessa fase – não obstante reconhecer que lhes faltava força jurídica –, a Argentina os reinterpreto para respaldar sua reivindicação.

Uma das defesas mais famosas de seu pleito foi feita pelo embaixador José Maria Ruda em 1964, na Assembleia Geral das Nações Unidas. Para realçar a debilidade histórico-jurídica da presença britânica nas ilhas, listou uma série de atributos relativos ao primeiro povoamento da Coroa, Port Egmont, fundado em 1765: a ocupação teria sido “ilícita” por violar tratados anglo-espanhóis dos séculos XVII e XVIII, que negavam à Grã-Bretanha presença nas colônias hispânicas; “clandestina”, por manter-se oculta até o momento em que

282 *Ibid.*, p. 14-17.

283 Cf. Michael AKEHURST, *A modern introduction to international law*, p. 146-147.

os espanhóis chegaram a comprová-la; “tardia”, por sobrevir à colônia estabelecida pelos franceses, que a haviam devolvido aos espanhóis; “contestada”, em razão da resistência e da reserva explícita de Madri; “parcial”, por limitar-se a Port Egmont (ou seja, a parte ocidental das ilhas), enquanto a Espanha se estabelecera em Puerto Soledad, na parte oriental; “brevíssima”, por durar apenas oito anos; e “precária”, porquanto abandonada em 1774²⁸⁴.

As discordâncias sobre a interpretação do passado das Malvinas constituem, em última instância, a principal fonte da controvérsia anglo-argentina e sempre impediram discussão isenta. Tanto um quanto o outro país consideram a soberania inegociável²⁸⁵. Nenhum tem dúvida de seus direitos. Na Argentina, essas noções em geral vêm acompanhadas de forte carga emocional, acionada pelo imperativo geopolítico do controle das Malvinas e pela frustração com as perdas territoriais. Se essa aspiração chega por vezes a encontrar apoio em opiniões abalizadas (como a de um catedrático norte-americano que considera ser “o título histórico argentino marginalmente superior ao britânico”)²⁸⁶, nunca pôde ser transformada em diploma legal.

A dificuldade de solução pareceu, a rigor, residir no “envelhecimento” da questão: uma disputa que remonta ao século XVIII, cristalizada na primeira metade do século XIX, tendo dado lugar a sérias divergências políticas e a um confronto armado no final do século XX, e que chegou ao século XXI ainda não resolvida. Como afirmou, em contexto diferente, o chanceler brasileiro durante a crise de 1982, a presença britânica nas Malvinas sempre constituiu uma situação *de facto*: jamais foi convalidada através de laudo arbitral, sentença judiciária internacional ou tratado²⁸⁷.

Talvez caiba aqui um parêntesis para mostrar que, no caso do Brasil, a solução de questões territoriais não constituiu tema legado ao futuro,

284 Cf. Jorge FRAGA, *op. cit.*, p. 124.

285 Peter BECK, “Imprisoned and divided by history”..., Conference..., University of Keele, p. 7.

286 Trata-se do professor Reisman, da Universidade de Yale, citado em Carlos ESCUDÉ, *La Argentina versus...*, p. 247.

287 BRASIL, Senado Federal, *O Brasil e o conflito anglo-argentino...*, p. 4.

e esta é uma diferença marcante em relação à experiência argentina. O episódio de nossa história diplomática que mais se assemelha ao problema das Malvinas foi o da ilha Trindade, no final do século XIX. Um navio inglês – o Baracouta – aportou naquela ilha em 1895 e, por encontrá-la deserta, nela arvorou a bandeira da Inglaterra, considerando o território incorporado aos domínios da Coroa. O fato, que só veio a público depois de quase seis meses de ocorrido, seria prontamente encaminhado de modo a que se afirmassem os direitos brasileiros. O protesto apresentado pelo governo da República recém-proclamada demonstrou que a ilha, descoberta pelos portugueses em 1501 e por eles ocupada militarmente entre 1782 e 1795, passara ao domínio do Brasil com a independência. A circunstância de estar desabitada não significava abandono. Não se tratava de *res nullius*²⁸⁸.

Na Argentina, afora a parcialidade interpretativa do passado das Malvinas, a tônica principal da argumentação histórico-jurídica daquilo que se transformou em causa nacional recai sobre os títulos herdados da Coroa espanhola. Referem-se eles tanto aos descobrimentos do século XVI quanto aos da ocupação das ilhas entre 1767 a 1811. Após a independência, os direitos inerentes à presença argentina até 1833 complementariam a base de legitimidade da reclamação²⁸⁹.

Conquanto seja esta uma visão indiscutível no país, trabalhos como os de Escudé assinalaram como as versões da história malvinense são passíveis de discussão e polêmica. Para aquele autor, ainda que sem deixar de reconhecer serem os títulos argentinos relativamente sólidos, a questão se reveste de complexidade bem maior do que faz supor a intensa mobilização política e diplomática em torno da causa de recuperação da soberania²⁹⁰.

288 Ver sobre o episódio Hildebrando ACCIOLY, *Tratado de direito internacional público* (2), p. 290-291.

289 Ver pormenores dessa argumentação em Luis Antonio MORZONE, *op. cit.*, p. 144-151; Domingo SABATÉ LICHTSCHEIN, *op. cit.*, p. 370-386.

290 Ver particularmente *La Argentina versus...*, p. 239-273; e os artigos de 1985 no “Buenos Aires Herald” (nota 152 do capítulo 2.2).

Com a redemocratização de 1983, apesar de conservar toda sua carga de emocionalismo, as Malvinas foram gradativamente afastadas do primeiro plano das prioridades nacionais. Já em fevereiro do ano seguinte, reduziu-se consideravelmente a preocupação com o assunto na opinião pública, então mais atenta às questões econômicas e sociais²⁹¹. A disputa de soberania continuaria, entretanto, a representar séria incógnita até que a Argentina viesse a encontrar uma fórmula de – se não resolvê-lo – ao menos conviver com o tema pendente.

291 Cf. Peter CALVERT, "Argentina: the primacy of geopolitics", p. 33. Segundo as pesquisas da época, apenas 6% dos entrevistados situavam as Malvinas entre as primeiras preocupações do país.

Capítulo 4

Opções políticas

4.1. Uma nova alternativa democrática

4.1.1. Derrota militar e transição não pactuada

A experiência das Malvinas foi um caso excepcional na América do Sul, onde raramente as disputas de soberania haviam levado no século XX a enfrentamentos armados. A guerra do Chaco, entre 1932 e 1938, e o conflito Peru-Ecuador de 1941 – acrescido de incidentes militares na fronteira entre os dois países na década de 1980 – haviam constituído os únicos episódios bélicos no continente²⁹². Precedida da crise do Beagle, a operação do Atlântico Sul teve ainda a agravante de suscitar o envolvimento direto de um país extracontinental.

292 Cf. Mary Janet KIELOCH, *The causes of peace in South America*, p. 1-2; e Walter LITTLE, “International conflict in Latin America”, *International Affairs*, 4, London, Autumn, 1987, p. 589; e Roberto RUSSEL, “Conflictos y armamentismo en América Latina” in Monica HIRST & outros, *Desarme y desarrollo...*, p. 51. Ver, nesses trabalhos, análise dos motivos da existência de um nível relativamente baixo de conflitos na região, entre os quais, supostamente, a hegemonia norte-americana. Walter Little, em particular, contesta a tese de que, com a diminuição da influência dos Estados Unidos na década de 1970, teria aumentado a probabilidade de conflitos no continente. Considera que essa percepção refletiu a situação na América Central, a seu ver diferente da que caracteriza a América do Sul.

Na opinião de George Philip, a guerra das Malvinas decorreu daquilo que terá significado uma espécie de “política externa beligerante” conduzida pelo regime militar argentino²⁹³. Conquanto esta possa ser uma forma simplificada de descrever as ações internacionais do país durante o “Processo de Reorganização Nacional”, foi geralmente aceita a ideia de que se havia buscado uma válvula de escape para a crise nacional. A rápida deterioração do quadro econômico – gerada pelo fracasso do plano liberal ortodoxo aplicado entre 1976 e 1981 – e o problema político que se criava em torno dos excessos na repressão ao terrorismo – a chamada “guerra suja” – obrigaram aos militares a imaginar uma saída²⁹⁴.

Nessa linha, observou Roberto Russell que o episódio das Malvinas evidenciara na Argentina “as íntimas relações entre política interna e política externa; entre guerra e regime autoritário; entre pensamento geopolítico e conflito”²⁹⁵.

O afastamento da Presidência imposto ao general Roberto Viola, em dezembro de 1981, e sua substituição pelo então comandante do Exército, Leopoldo Galtieri, são considerados como o ponto de inflexão no processo que levou à guerra com os britânicos e precipitou a redemocratização²⁹⁶. O desgaste do regime veio acompanhado de fricções diplomáticas, quando a principal preocupação nos meios militares incidia sobre as chamadas “hipóteses de conflito”. O acirramento da controvérsia com o Chile antecipava a tendência de radicalização que encontrou seu clímax na decisão de ocupar as Malvinas.

293 George PHILIP, “The fall of the Argentine military”, *Third World Quarterly* 6 (3), July, 1984, p. 630. Ver também sobre esse aspecto comentários de Carlos PEREZ LLANA a respeito da “diplomacia militar” do período de 1976-1982 em “La Política exterior de la Argentina post-Malvinas” in Roberto RUSSEL (Com.), *América Latina y la guerra del Atlántico Sur...*, p. 74-78.

294 Esta é uma conclusão generalizada em trabalhos acadêmicos tanto de autores argentinos quanto de outras nacionalidades. Cf., por exemplo, Roberto RUSSEL (comp.), *op. cit.*, p. IX; Carlos J. MONETA, “El conflicto de las Islas Malvinas en el contexto de la política exterior argentina”, *Ibid.*, p. 23; Oscar R. CARDOSO &..., *La trama secreta*, p. 19; CISEA, Cuadernos del Bimestre, “Del colapso militar ...”, p. 31; Guillermo MAKIN, “The Argentine process of demilitarization: 1980-1983”, *Government and Opposition*, 1984, p. 138; Gary WYNIA, *Argentina: illusions...*, p. 12; Joseph A. TULCHIN, *La Argentina y los Estados Unidos...*, p. 269-274; Helio JAGUARIBE, *O novo cenário internacional...*, p. 204-207.

295 Roberto RUSSEL, “Conflictos y armamentismo ...”, in Monica HIRST & outros, *op. cit.*, p. 69.

296 Andrés FONTANA, “De la crisis de las Malvinas a la subordinación condicionada ...”, EURAL, paper n. 74, p. 5.

Expressiva das preocupações da política externa do “Processo de Reorganização Nacional” com as “hipóteses de conflito” foi uma declaração do presidente Jorge Videla em 1979:

Nos últimos cinquenta anos, em média, o país não se defrontou de modo simultâneo com mais de dois ou três conflitos potenciais. No momento atual, a República Argentina enfrenta sete a oito conflitos desencadeados simultaneamente²⁹⁷.

Videla mencionou expressamente, além do Beagle e das Malvinas, Itaipu e as divergências com o Paraguai sobre a construção de Yaciretá. Os demais contenciosos a que aludia seriam a Antártida, a questão dos direitos humanos, as pressões internacionais sobre o desenvolvimento da energia nuclear e a eventualidade – que então já se admitia – de outro conflito com o Chile pela boca oriental do estreito de Magalhães²⁹⁸. Além desses problemas, ocorreram na mesma época divergências com o Paraguai a respeito do rio Pilcomayo²⁹⁹.

A derrota de junho de 1982 acarretou o descrédito militar. Desfez-se definitivamente o consenso na cúpula do regime, a ponto de a nomeação do general Reynaldo Bignone para suceder Galtieri na Casa Rosada não ter sido aprovada pela Marinha e pela Aeronáutica, cujos titulares se retiraram da Junta³⁰⁰. O fato pôs a descoberto os conflitos internos nas Forças Armadas, até então com aparência de poder coeso e monolítico. Tão frágil encontrava-se a conjuntura argentina no momento da transição que o consenso nacional parecia convergir apenas para a necessidade da redemocratização e a soberania sobre as ilhas do Atlântico Sul.

297 Cf. Cláudio LYRA, *A controvérsia entre a Argentina e o Chile...*, p. 84.

298 *Ibidem*.

299 Cf. Domingo SABATÉ LICHTSCHEIN, *Problemas argentinos de...*, p. 452.

300 Andrés FONTANA, ensaio citado, p. 14-17; e Maria Lura SAN MARTINO DE DROMI, *Historia política argentina ...* (2), p. 356-360. A Junta Militar se recompôs em setembro de 1982, após a substituição dos Comandantes da Armada e da Força Aérea (Isaac Anaya por Rubén Franco e Lami Dozo por Augusto Hughes). O general Cristino Nicolaidis já havia assumido a titularidade do Exército ao término do conflito.

Este foi, justamente, o período da “malvinização” da política externa argentina. As posições e atitudes a respeito dos diferentes temas e áreas do relacionamento internacional condicionavam-se ao apoio obtido de outros países à causa na disputa com a Grã-Bretanha. Todas as demais questões de gravitação nacional – do problema militar à economia, das obras públicas aos sindicatos, da dívida externa aos direitos humanos – ficariam à espera das decisões do governo civil, que deveria instaurar-se a seguir. A chamada “concertação” que o regime agonizante tentou estabelecer com os partidos políticos resumiu-se a um diálogo sobre a data das eleições³⁰¹.

Tanto para as Forças Armadas quanto para o futuro do regime democrático, o período que se estende da rendição argentina nas Malvinas até a vitória de Raúl Alfonsín nas urnas, em 30 de outubro de 1983, afigurou-se como especialmente crítico. Foi uma fase de “convalescência institucional”³⁰²: abalados com o desfecho do conflito, os militares tentaram em vão impor os termos e as condições em que a nação deveria restabelecer o estado de direito. Além de proceder ao julgamento das responsabilidades pela condução da guerra, os militares procuraram recuperar a disciplina entre suas fileiras e promover o reequipamento de seu aparato bélico através de importantes aquisições no exterior. Pretendiam antecipar-se à aprovação do orçamento nacional pelo governo democrático e buscavam, ainda, equacionar juridicamente as sequelas da luta antissubversiva antes de devolver o poder aos civis.

Um documento em que os militares justificavam as operações contra os grupos terroristas, e davam como mortos os indivíduos tidos por desaparecidos, ilustrava o desejo do regime de colocar um “ponto final” na questão: invocava “Dios y la história como únicos

301 Andrés FONTANA, ensaio citado, p. 21-25 e 32n. A relação dos temas sobre os quais o governo Bignone tentou dialogar com os partidos incluía: estado de sítio, eleições, luta contra o terrorismo, desaparecidos, plano econômico, dívida externa, Yaciretá, orçamento nacional, situação sindical, litígio do Beagle, investigação de ilícitos administrativos, estabilidade do Poder Judiciário e presença constitucional das Forças Armadas.

302 George PHILIP, artigo citado, p. 631.

supremos tribunales para los actos cometidos”³⁰³. Com esse propósito, foi promulgada uma lei de anistia que amparava tanto os acusados de terrorismo quanto os militares comprometidos nas violações dos direitos humanos³⁰⁴.

A ausência de negociação entre as Forças Armadas e os partidos políticos acerca da herança do passado militar conferiu à redemocratização argentina, como definido por Liliana de Riz, o sentido de uma “transição não pactuada”³⁰⁵. Essa característica, distinta da que marcou a passagem do poder civil em países vizinhos, fez com que as soluções pretendidas pelo regime prestes a encerrar-se fossem frustradas com a vitória eleitoral de Alfonsín.

Na plataforma da União Cívica Radical (UCR), a questão militar ocupava a posição mais destacada entre todas as que requereriam reformas imediatas em favor do objetivo da consolidação democrática. O partido preconizava ampla modificação na estrutura de comando das Forças Armadas e redução das despesas militares, as quais deveriam ser mantidas em nível mínimo necessário para a defesa nacional, sem poder ultrapassar 2% do Produto Interno Bruto. Ainda candidato, Alfonsín tornara pública sua intenção de punir os implicados em atos de violação de direitos humanos, de acordo com um critério de diferenciação de responsabilidades. Distinguia entre os que deram as ordens, os que as cumpriram e os que se excederam na sua execução. As punições caberiam principalmente aos que se enquadrassem na primeira e na terceira categorias³⁰⁶.

Dos cem pontos que compunham a plataforma eleitoral do radicalismo (“Cien medidas para que su vida cambie”), os 14 primeiros

303 Citado em María Laura SAN MARTINO DE DROMI, *op. cit.* (2), p. 361. Trata-se do “Documento Final da Junta Militar”, de 28 de abril de 1983, que dava como mortas as pessoas que figurassem em listas de desaparecidos e não se encontrassem exiladas ou na clandestinidade. Ao mesmo tempo, negava a existência de lugares secretos de detenção. O documento foi criticado interna e externamente.

304 Lei de anistia n° 22 924, de 23 de setembro de 1983, promulgada pela Junta Militar. *Ibid.*, p. 362.

305 “La experiencia democrática argentina: balance y perspectivas (1983-1988)” in Monica HIRST (Ed.), *Argentina-Brasil: perspectivas comparativas y ejes de integración*, p. 60.

306 Cf. María Laura SAN MARTINO DE DROMI, *op. cit.* (2), p. 546-547.

diziam respeito às Forças Armadas³⁰⁷. Desde a crise com o Chile em 1977-1978, haviam aumentado as aquisições de material bélico no exterior, e segundo diferentes estimativas, a proporção do PIB alocada a gastos militares situava-se, em 1982, em torno de 6,5%³⁰⁸.

4.1.2. Declínio peronista

As lideranças peronistas, por sua vez, praticamente se haviam omitido sobre o assunto em seu programa de governo. Os que estavam então à frente do Partido Justicialista fizeram crer que, se eleitos, não dariam prioridade à contenção do poder militar. Ao fato de não terem condenado com vigor – ao contrário dos radicais – a lei de anistia sancionada por Bignone, somavam-se suspeitas de conivência com os excessos da repressão. As ligações oriundas da época de Onganía entre representantes da direita peronista – sobretudo do meio sindical – e setores militares representavam verdadeira espada de Dâmocles sobre a sorte do partido, até então eleitoralmente insuperável. Não foi por outra razão que, na opinião de alguns analistas, uma vitória peronista nas urnas em 1983 era aguardada como garantia de que os crimes da “guerra suja” não seriam investigados³⁰⁹.

Esses antecedentes explicam o lance protagonizado por Alfonsín, durante a campanha eleitoral, ao denunciar aquilo que denominou de “pacto militar-sindical”. A mensagem destinava-se a realçar as causas principais da instabilidade política argentina e a importância do rompimento da base do sistema corporativista e autoritário prevalecente desde a década de quarenta.

Além dos militares, os peronistas estavam, pois, politicamente debilitados no período pós-Malvinas: aqueles, pelo fracasso generalizado da experiência que acabavam de cumprir no poder; estes, pelas dissenções

307 *Ibidem*.

308 Cf. Debora NORDEN, “Democratic consolidation and military professionalism in Argentina”, *Journal of International Studies and World Affairs*, p. 167.

309 Walter LITTLE, “Civil-military relations in contemporary Argentina”, *Government and Opposition*, 19, 2, Spring 1984, p. 218-221.

internas geradas com a desagregação sofrida pelo movimento, antes mesmo da terceira eleição de Perón. A morte do caudilho em 1974 fizera desaparecer a mística do justicialismo, que, na verdade, dependia da força carismática de seu líder como expressão de solidariedade na classe trabalhadora. As divisões já se haviam manifestado de maneira trágica nos enfrentamentos armados entre a direita e a esquerda peronista, nas proximidades do aeroporto de Ezeiza, quando o velho caudilho retornava do exílio, e se agravaram diante do fato de não ter ele designado um sucessor³¹⁰. Para o pensamento liberal, o peronismo nunca passou de bandeira de conveniência entre os interesses burocráticos, principalmente nos sindicatos, e, sem o apelo de Perón, ficara transparente a face autoritária e retrógrada do movimento³¹¹.

Alfonsín impôs ao peronismo a primeira derrota de sua história em eleições totalmente livres. Com ela, deu-se o fim da primazia conjunta das duas forças dominantes na política argentina nas quatro décadas anteriores: os militares e os peronistas. O enfraquecimento de ambas deixou o novo presidente menos vulnerável a ameaças de golpe do que seus antecessores, desde Yrigoyen. Houve ali, pela primeira vez, uma oportunidade real de quebrar o ciclo de governos civis e militares. Um dado irônico nesse processo foi o de que o ônus do relacionamento estreito com os militares, após o episódio das Malvinas e as sequelas da luta contra o terrorismo, tenha recaído, na eleição de 1983, sobre os peronistas; eles que, desde o golpe de 1955, haviam sido a força política mais perseguida pelas Forças Armadas³¹².

Quem ascende ao poder, por outro lado, não é o antigo radicalismo de Ricardo Balbín, aquele que, durante o período de liderança incontestada de seu grande rival, Perón, de certa forma compactuou com os militares, a exemplo das forças conservadoras, para tentar viabilizar um projeto

310 Gary W. WYNIA, *Argentina: illusions and...*, p. 137-138.

311 George PHILIP, artigo citado, p. 633-634.

312 *Ibid.*, p. 624.

político com a exclusão dos peronistas³¹³. Alfonsín não representava a UCR tradicional, aquela que o crescimento do peronismo a partir de 1945 levava a uma posição minoritária, estigmatizada pelo seu caráter de partido da classe média, sem apoio sólido nem nos interesses do capital, nem nos do trabalho. Já se opusera a Balbín nas eleições internas do partido em 1972 e, na convenção de 1983, assumiu o comando da legenda à frente de uma facção de centro-esquerda.

Com Alfonsín, surgia uma alternativa nova e viável de poder, fruto da mudança fundamental do início dos anos oitenta: a quebra do impasse peronismo *versus* antiperonismo, que tanto havia contribuído para a instabilidade política e o declínio econômico do país.

4.1.3. A questão militar

Apoiado por uma base eleitoral heterogênea, o novo líder radical – que havia participado durante a ditadura de grupos de pressão em favor dos esclarecimentos da “guerra suja”³¹⁴ e havia sido um dos raros políticos a preservarem distância da decisão de ocupação militar das Malvinas – personificava o sentimento antimilitar da época e a promessa de rompimento com o passado.

Para ele, a solução do impasse estrutural da política argentina estava em neutralizar o poder das Forças Armadas e dos sindicatos. As primeiras medidas que adotou foram justamente as reformas de ambos os setores. Particularmente no âmbito castrense, as decisões foram de tal impacto que tiveram desdobramentos os mais delicados até o final do seu mandato³¹⁵.

Expressivo da concepção que orientaria a nova política foi um comentário publicado, antes da eleição de Alfonsín, em um periódico ligado ao radicalismo. Previa que o governo civil iria enfrentar – como seus antecessores – uma crise de legitimidade se a questão militar

313 A atuação do radicalismo na fase da hegemonia peronista é bem explicada em Gary W. WYNIA, *op. cit.*, p. 126-128.

314 Cf. Joaquín MORALES SOLÁ, *Asalto a la ilusión...*, p. 131.

315 Sobre a estratégia eleitoral de Alfonsín, ver *Ibid.*, p. 132-136.

não fosse resolvida, e oferecia a receita: “Los grupos directamente responsables de la represión no entregarán, graciosamente, el poder real. Habrá que quitárselo. La posibilidad de instaurar el estado de derecho [...] depende, necesariamente, de ese objetivo”³¹⁶.

O periódico em questão era *Bimestre político y económico*, do Centro de Investigaciones Sociales sobre el Estado y la Administración (CISEA), entidade dirigida à época por Dante Caputo, que seria nomeado ministro das Relações Exteriores e Culto do novo governo. Uma coleção de seus editoriais entre julho de 1982 e dezembro de 1983 foi publicada sob o título *Del colapso militar al triunfo de Alfonsín: claves de dieciocho meses de transición política*.

Os acontecimentos posteriores da cena política argentina evidenciaram os riscos e as limitações do projeto alfonsinista. Talvez preciso no diagnóstico, audaz nos instrumentos e inegavelmente ambicioso nos objetivos, encontraria, a médio prazo, obstáculos de monta.

A 13 de dezembro de 1983, dias depois da posse presidencial, o Poder Executivo declarava nula a lei de anistia do ano anterior e submetia a juízo sumário do Conselho Supremo das Forças Armadas os integrantes das três primeiras Juntas Militares. Complementava as medidas um projeto de reforma do Código Militar, o qual permitia, de acordo com o princípio do “juiz natural”, o julgamento por tribunais civis dos delitos cometidos durante a repressão. Tentava-se consagrar o critério da “obediência devida”, que, no entanto, em virtude das modificações introduzidas no projeto ao ser aprovado pelo Senado, não viria a ter o alcance originalmente pretendido pelo governo. Deixava de isentar de responsabilidades aqueles que se haviam limitado a cumprir ordens nas ações contra a subversão. O pacote de medidas incluía também a convocação de uma comissão especial investigadora da situação dos

316 CISEA, *Del colapso militar al triunfo de Alfonsín – claves de dieciocho meses de transición política*, 1984, p. 48.

desaparecidos – Comissão Nacional sobre Desaparecimento de Pessoas (CONADEP) – que finalizou seu relatório em setembro de 1984³¹⁷.

Dois anos transcorreram até que se concluíssem, em dezembro de 1985, os julgamentos dos ex-comandantes militares. Apesar da polêmica suscitada, os radicais mostraram-se defensores entusiastas da iniciativa, caso único na América Latina, em que eram submetidos a veredicto judicial os militares que haviam conduzido os destinos de um país³¹⁸. Das Forças Armadas, as reações predominantes eram de hostilidade e inconformismo. O general Jorge Arguindegui, primeiro chefe do Estado-Maior do Exército no governo Alfonsín, bem exprimiu esse sentimento: “Esto es Nuremberg, pero al revés; allí se juzgó a los derrotados, no a los vencedores”³¹⁹.

A luta contra o terrorismo havia sido, para os militares, uma guerra em toda a sua acepção.

A sentença contra os antigos membros da Junta terminou por desvirtuar o princípio da “obediência devida”, ao estender as responsabilidades pelos delitos a diferentes níveis da cadeia de mando. Confirmado o critério pela Corte Suprema de Justiça, avolumaram-se nos tribunais processos que envolviam oficiais de diversas patentes, gerando crescente intranquilidade nos meios militares.

A Lei do Ponto Final, que o Poder Executivo fez aprovar em dezembro de 1986, representou tentativa tardia de apaziguamento: sucessivas rebeliões militares atormentariam o país até o final da gestão de Alfonsín, com séria ameaça à continuidade do regime democrático³²⁰.

O flagrante insucesso do governo no trato da questão militar não provocou o mesmo tipo de crise ocorrida no passado. Atingidas em sua

317 Ampliar em María Laura SAN MARTINO DE DROMI, *op. cit.* (2), p. 547-555.

318 *Ibid.*, p. 556.

319 *Ibidem.*

320 Uma análise pormenorizada da evolução da questão militar no governo Alfonsín pode ser encontrada em Eduardo E. ESTEVES, “Aspectos salientes de la relación Gobierno-Fuerzas Armadas 1983-1989” in National Democratic Institute for International Affairs, *Hacia una nueva relación – el papel de las Fuerzas Armadas...*, p. 77-97, e também em Robert A. Potash, “The military under Alfonsín and Menem: the search for a new role” in LEWIS C. & TORRENS N. (Ed.), *Argentina in the crisis years (1983-1990)*, p. 53-72.

estrutura e desprestigiadas perante a sociedade civil, as Forças Armadas já não desempenhavam papel de árbitro na disputa política e tampouco induziam grupos minoritários a uma aliança com o poder militar³²¹.

Um diagnóstico feito por alguns estudiosos indicou que, a partir de 1983, rompe-se a coligação dos militares com a elite financeira, setor que propiciara a principal fonte de sustentação do “Processo de Reorganização Nacional”. O fenômeno decorreu da deterioração da situação econômica durante o regime anterior, a ponto de haver suscitado na época a especulação de que, na hipótese de um novo golpe, os militares iriam aliar-se com as esquerdas, sob a bandeira comum do nacionalismo, àquela altura exaltado pelo episódio das Malvinas e, sobretudo, pelo apoio norte-americano ao Reino Unido³²².

O corporativismo conviveu, durante a maior parte da história política argentina do século XX, com a força do poder militar. Associada a esse fato, a incapacidade das organizações político-partidárias de articularem por si só um modelo democrático estável contribuía para a perpetuação da instabilidade. As Forças Armadas nunca haviam governado sem o apoio dos civis. Aspecto interessante a esse respeito enfatizado por analistas políticos estava, justamente, no poder diferenciado que os partidos majoritários demonstravam desde 1930: eram fortes para vencer eleições, mas fracos para debelar as crises institucionais³²³.

Na ampla reacomodação política por que passa a Argentina a partir de 1983, Alfonsín acalenta em um primeiro momento a ideia do “terceiro movimento histórico”, sucessor daqueles protagonizados por Yrigoyen e Perón. Com o desgaste do justicialismo, supôs poder substituí-lo como facção hegemônica na política argentina³²⁴.

321 Informação do ministro das Relações Exteriores para o senhor presidente da República nº 223, de 8 de julho de 1987, p. 10-11, no Arquivo do Itamaraty.

322 George PHILIP, artigo citado, p. 632.

323 Guillermo MAKIN, artigo citado, p. 230.

324 Cf. Pablo GIUSSANI, *El caso argentino: conversaciones con Raúl Alfonsín*, p. 211-214.

O país que recebeu para governar era, porém, bem diferente daquele que havia gerado as grandes forças populares do século XX. O declínio econômico de cinco décadas, acrescido da “desindustrialização” ocorrida na última experiência militar, havia alterado o rumo da evolução social do país: nem a classe média, principal base de apoio do radicalismo, nem o setor trabalhista, inspirador do peronismo, eram os mesmos de antes. O censo de 1980 já tinha revelado a redução do núcleo potencialmente peronista, com o aumento paralelo no setor de serviços e, sobretudo, dos que trabalhavam por conta própria, parcela que chegou em 1986 a 20% da população. Os contingentes de operários foram reduzidos, por sua vez, a menos de 20% da população economicamente ativa³²⁵.

Em meio a essas mudanças, desenvolveu-se o processo de renovação do movimento peronista, que o faria manter-se como opção futura dentro do pêndulo político-eleitoral. Tanto quanto os radicais com Alfonsín, buscariam os justicialistas capitalizar a adesão de uma maioria difusa e ambígua, a propiciar alternância no poder civil³²⁶.

4.1.4. Ajustes na política externa

A transição democrática dos anos oitenta teria inevitavelmente grande incidência no campo da política externa. Dante Caputo, designado chanceler do governo constitucional, aportou contribuição conceitual importante para a nova linha de ação diplomática do país, fruto de sua formação de sociólogo e cientista político. A questão militar e todas as suas vinculações com a crise interna de instabilidade, associada ao declínio econômico, ao problema do terrorismo e aos focos de conflito da Argentina no plano internacional, pesariam em suas análises e formulações.

Bem antes do episódio das Malvinas, ao epigrafar artigo publicado em uma coleção de ensaios sobre o poder militar na Argentina a partir

325 Cf. telegrama 281, de 4/2/86, da embaixada em Buenos Aires.

326 *Ibidem*.

de 1976, Caputo recorria a frase de Juan Bautista Alberdi: “Dád ejércitos a los países que no tienen enemigos ni necesidad de hacer guerras y crearéis una clase de industriales que se ocupará de hacer y deshacer gobiernos”³²⁷.

Para Caputo, como viria a expressar já na condição de ministro, o governo constitucional herdou o Palácio San Martín esvaziado da capacidade necessária para gerar uma política externa coerente e unitária. Os zigzagues no campo internacional espelhavam uma diplomacia anárquica, agravada pela feudalização do poder decisório durante o regime militar.

As consequências para o país haviam sido inevitáveis: isolamento, imprevisibilidade, comportamento errático, passividade. As Malvinas e o Beagle deram à ação externa uma conotação eminentemente defensiva. Tudo, no entender do chanceler, havia contribuído para uma verdadeira perda de soberania, quando, paradoxalmente, a preocupação era defendê-la.

O próprio presidente Alfonsín, em mensagem ao Congresso em 1984, considerou que a Argentina havia sofrido “los vaivenes de una política exterior que iba del aislacionismo a ciertos sueños de hegemonía, sin que el péndulo se detuviera en la sensatez”³²⁸.

Durante os primeiros tempos de sua gestão, o chanceler Caputo insistiu na ideia de que a Argentina havia carecido de um mecanismo – espécie de “membrana protetora” – que lhe permitisse conter a propagação de tensões externas para dentro de suas fronteiras. A confrontação ideológica em escala global se havia conectado com o conflito interno argentino e estimulado o fenômeno terrorista. Seria então prioridade da diplomacia no sistema democrático separar conflitos internos e externos³²⁹.

327 Peter WALDMANN & E. G. VALDEZ (Comp.), *El poder militar en la Argentina 1976-1981*, p. 123 (Balance provisorio, por Dante Caputo).

328 REPÚBLICA ARGENTINA, *Mensaje presidencial a la Honorable Asamblea Legislativa*, 1 de marzo de 1984, p. 56.

329 Cf. REPÚBLICA ARGENTINA, *Discursos...*, p. 34-36 e 173.

Tal raciocínio influiu na ação desenvolvida posteriormente em favor do respaldo latino-americano às gestões de paz na América Central. Além dessa iniciativa, a independência política e econômica, a paz e os direitos humanos, a integração continental foram definidos como objetivos cardeais da ação diplomática argentina³³⁰. Traduziam o sentido de introspecção da experiência traumática das Malvinas.

Duradouro ou não, iniciava-se – conforme percepção corrente após o conflito no Atlântico Sul – o processo de “latino-americanização” da Argentina. Com os Estados Unidos, gestos em favor de maior aproximação só se materializaram na segunda metade do governo Alfonsín, com o seu “giro realista” de política externa, como ficou então conhecido³³¹.

4.1.5. “Hacia el sur, el mar y el frío”

Em seu afã de propor terapias de choque para os problemas crônicos do país, o governo do presidente Alfonsín colocou grande ênfase, a partir do terceiro ano de sua administração, no plano de transferência da Capital Federal para a região de Viedma e Carmen de Patagones.

Submetida ao Congresso em 1986, a proposta fazia parte de um amplo projeto de modernização nacional, inspirado, essencialmente, na necessidade de reordenamento espacial do país com vistas à contenção dos efeitos da macrocefalia de Buenos Aires. Visava também ao fortalecimento do federalismo, à redistribuição populacional e à mudança na gestão do setor público³³². Buscava equacionar o problema histórico oriundo da formação do estado argentino, responsável, em

330 *Ibid.*, p. 175.

331 Cf. telegrama 281, de 4/2/86, da embaixada em Buenos Aires.

332 “Mensaje del Poder Ejecutivo no. 1153 al Honorable Congreso de la Nación”, Buenos Aires, 8 de julho de 1986 (texto datilografado com projeto de lei em anexo).

1880, após as lutas entre o porto e o interior, pela declaração de Buenos Aires como capital³³³.

A proposta, entretanto, não conquistou o consenso da sociedade. Para a oposição peronista e outros setores, não se revelava prioritária diante das dificuldades econômicas e sociais do país e terminou por ser arquivada em 1988. Seus méritos eram vislumbrados apenas no longo prazo e não justificariam a inversão dos recursos exigidos³³⁴. Encerravam, de toda forma, uma concepção muito nítida das transformações que Alfonsín pretendia introduzir, influenciadas não apenas por considerações políticas de ordem conjuntural, mas também – e este é o aspecto que mais interessa aqui ressaltar – pela percepção de vulnerabilidade territorial que, em certo sentido, inspirou as crises do Beagle e das Malvinas durante o regime militar de 1976 a 1983.

A mudança da capital estava inserida em um empreendimento mais amplo do alfonsinismo no sentido da fundação de uma “Segunda República”, com reforma constitucional que implantaria o parlamentarismo e permitiria, a exemplo da emenda de 1949, a reeleição presidencial.

Geopoliticamente, tratava-se do lançamento de um projeto voltado para a Patagônia, grande espaço vazio e tradicionalmente relegado, onde a presença de imigrantes chilenos e a vizinhança das Malvinas costumavam despertar inquietações em vários setores do pensamento argentino.

A opção, nas palavras de Alfonsín, de “marchar hacia el sur, el mar y el frio” significava, ao mesmo tempo, uma aposta no futuro da Antártida e, sobretudo, o afastamento das preocupações geopolíticas com a fronteira norte, com o Brasil, ao qual a Argentina, naquele

333 Telegramas 1131, de 9/5/86, e 1217, de 19/5/86, da embaixada em Buenos Aires. No governo Lanusse, chegou-se a estudar a alternativa de transferir a capital para a Província de Córdoba.

334 Ampliar em María Laura SAN MARTINO DE DROMI, *op. cit.*, (2), p. 474-482; e Pablo GIUSSANI, *op. cit.*, p. 217-221. Segundo indicado nesta última fonte, o custo de transferência da capital montaria a 4 bilhões de dólares norte-americanos.

momento, já se encontrava intimamente associada no contexto do Programa de Integração e Cooperação Econômica iniciado em 1985.

O projeto da nova capital, como reconhecido pelo inglês Peter Calvert, evidenciava o enfraquecimento das correntes antibrasileiras do pensamento geopolítico argentino³³⁵.

Certamente por isso, o governo brasileiro, mais especificamente o Itamaraty, acompanhou com atenção o projeto de transferência da capital argentina e seus desdobramentos, como indica troca de correspondência, em 1986, com a embaixada em Buenos Aires. Sobressai, nessas comunicações oficiais, a constatação de que a mudança da capital se verificaria em uma direção que, apesar de denominada “novo centro de gravidade” do país, afastava-se de áreas relevantes do ponto de vista da integração física e da intercomunicação continental. Poderiam justificar a medida, além das preocupações com a Patagônia, aquelas com as Malvinas, o Atlântico Sul, a Antártida e, mesmo, o Pacífico³³⁶.

4.1.6. Malvinas, Beagle e os militares

Nessa tentativa de transportar para a região meridional do país o seu novo centro de gravidade, a situação dos litígios com a Grã-Bretanha e o Chile não incidiram de modo idêntico.

A presença britânica nas Malvinas permaneceria como foco de atrito nos sete anos que se seguiram à guerra, o que representava tanto um obstáculo quanto um estímulo à transformação da Argentina platina na Argentina atlântica.

O Beagle, ao contrário, antes mesmo do anúncio do projeto de transferência da capital, havia inspirado o primeiro esforço de distensão nas fronteiras austrais. Do mesmo contexto decisório a envolver as iniciativas de neutralização do poder militar, fez parte a manifestação de vontade política do governo radical em favor de um

335 “Argentina: the primacy of geopolitics”, *The Third World Today*, Feb 1989, p. 34-35.

336 Cf. despacho telegráfico 496, de 24/4/86, para a embaixada em Buenos Aires, e telegramas 1131 e 1217, respectivamente, de 9/5/86 e 19/5/86, da mesma Missão diplomática.

acordo com o Chile. Pareceu prioritário, em sua estratégia, remover um dos principais argumentos que sustentavam a necessidade de forças armadas poderosas: o temor das intenções alegadamente expansionistas do vizinho transandino.

Seriam feitas, assim, reduções quantitativas não apenas nos contingentes de cada Arma, mas sobretudo em seus orçamentos aparentemente bastante inflados durante o “Processo de Reorganização Nacional”. Esses cortes teriam alcançado, no início do governo Alfonsín, a soma de 800 milhões de dólares, enquanto mais de dois terços do número de conscritos teriam sido suprimidos. Paralelamente, a descontinuidade do reequipamento das Forças Armadas e a reforma da indústria nacional bélica complementariam as medidas nesse campo. Uma das consequências foi a queda na participação do produto nacional bruto controlado direta ou indiretamente pelos militares nas empresas estatais, como “Fabricaciones Militares”, “Yacimientos Petrolíferos Fiscales” (YPF) e “Ferrocarriles Argentinos”³³⁷.

Alfonsín, ao procurar fortalecer o poder civil e, automaticamente, controlar o poder militar, aumentou as atribuições do Ministério da Defesa e conferiu ao chefe do Estado-Maior Geral Conjunto responsabilidades mais importantes do que aos comandantes das forças singulares. Com isso, os gastos militares que passaram a ser administrados diretamente pelo Ministério da Defesa aumentaram, em proporção ao orçamento nacional, de 24% em 1981 para 33% em 1988. Paralelamente, as despesas controladas diretamente pelas Forças Armadas reduziram-se de 76% para 67% no mesmo período³³⁸.

O mais significativo, talvez, tenha sido a redução acentuada na participação dos gastos militares globais no produto interno bruto, como era a meta estipulada no programa do governo. Em 1982, ano em que ocorreu a guerra das Malvinas, o orçamento das Forças Armadas

337 Cf. Susan & Peter CALVERT, *Argentina: political culture and instability*, p. 271, e George PHILIP, “Democratization in Brazil and Argentina; some reflections”, *Government and Opposition*, 1984, p. 270.

338 Cf. Robert A. Potash, “The military under Alfonsín and Menem: the search for a new role” in LEWIS C. & TORRENS N. (Ed.), *Argentina in the years crisis (1983-1990)*, p. 57.

chegou a representar 6,5% do PIB argentino. Alfonsín iria reduzir esse índice para 4,6% já em 1983 e para 1,4% em 1987. Em 1988, houve uma pequena recuperação nessa participação, que passou a 1,8%³³⁹.

A escala de desmilitarização a partir de 1982 foi fruto de uma experiência histórica singular: ao contrário da ocorrida no Brasil, no Chile e no Uruguai, abalou gravemente uma das estruturas permanentes do estado. Como diagnosticado em ensaio de Walter Little, os militares na Argentina foram acusados de ter fracassado não apenas no campo de batalha, mas também nas arenas política e econômica³⁴⁰.

Assim teve início, com os sobressaltos provocados pelos processos na justiça contra oficiais de várias patentes, o esforço pela reinserção das Forças Armadas na sociedade. Levaria tempo até que a questão militar pudesse ser politicamente acomodada na Argentina, e não seria Alfonsín, com todo seu voluntarismo democrático, que conseguiria encontrar a solução.

4.2. O Tratado de Paz e Amizade

4.2.1. Decisão adiada

Antes de a Argentina retornar ao sistema democrático, as tratativas referentes à mediação papal na disputa com o Chile encontravam-se sem perspectivas de acordo. Ao governo do presidente Reynaldo Bignone, no período imediatamente posterior à crise das Malvinas, faltavam condições para assumir compromissos de negociação. Cabia-lhe, fundamentalmente, a tarefa de preparar a transferência do poder a curto prazo.

O fracasso da operação no arquipélago do Atlântico Sul tornara inconcebível, para o que restava do regime militar instaurado em 1976, a hipótese de aceitar concessões de soberania na zona austral. Com a

339 *Ibid.*, p., 58.

340 Walter LITTLE, "International conflict in Latin America", *International Affairs*, 4, August 1987, p. 598.

manifestação dilatória de março de 1981 a respeito da proposta papal³⁴¹, fechara-se o espaço para eventuais recuos e debilitara-se a credibilidade argentina junto ao Vaticano. O Chile desfrutava de posição bem mais confortável: não só contava a seu favor com o laudo arbitral de 1977, mas também já se pronunciara afirmativamente em relação à fórmula de acordo sugerida pelo mediador³⁴².

Conquanto a opinião entre alguns setores na Argentina já pendesse entre 1982 e 1983 em favor da aceitação da proposta do Sumo Pontífice, os partidos políticos na Argentina não se pronunciaram sobre a substância das negociações. Limitaram-se a conclamar à abstenção do uso da força e ao prosseguimento da mediação até que se concluísse um tratado de paz com o Chile. Essa posição foi manifestada através de comunicado da *Multipartidaria*, coligação de partidos que se formara em 1981 para pressionar em favor da abertura democrática³⁴³.

Uma vez equacionada a questão paralela da denúncia do Tratado de Solução Judicial de Controvérsias (ver capítulo 3.1), o governo de transição sustentou o ponto de vista de que qualquer entendimento com o país vizinho para solucionar o contencioso dependeria das autoridades democráticas que seriam eleitas na Argentina. O presidente Bignone mencionou expressamente em seu discurso de posse, em 1º de julho de 1982, a necessidade de que um acordo sobre o Beagle ficasse condicionado a uma decisão do futuro governo constitucional, em consulta com a população. O novo compasso de espera não encontrou, porém, boa acolhida entre a maioria dos partidos políticos, para os quais deveria caber às Forças Armadas, responsáveis pela situação delicada a que chegara o litígio com o Chile, a iniciativa de tentar resolvê-lo³⁴⁴.

O Vaticano, por seu lado, ao reconhecer a falta de condições para a solução imediata da controvérsia, deixaria passar tempo suficiente

341 Ver capítulo 3.1. A resposta argentina havia sido entregue ao Vaticano em 17 de março de 1981, com o pedido de precisões e esclarecimentos. Cf. Luis Antonio MORZONE, *Soberanía territorial*, p. 268.

342 Cf. Bonifacio DEL CARRIL, *La cuestión con Chile*, p. 89-94.

343 Cf. Fabio Vio VALDIVIESO, *La mediación de S.S. el Papa Juan Pablo II...*, p. 168-169.

344 *Ibidem* e Claudio LYRA, *A controvérsia entre a Argentina e o Chile...*, p. 64.

até que se desanuviasse a crise em Buenos Aires e que uma nova possibilidade de acordo pudesse ser explorada³⁴⁵. Assim, as conversações ficariam pendentes até a mudança de governo na Argentina.

4.2.2. Compromisso do radicalismo

Desencadeado o processo eleitoral, os partidos políticos posicionaram-se em relação ao encaminhamento dos conflitos de soberania. Entre os peronistas, que até aquele momento ostentavam a condição de principal partido majoritário e, conseqüentemente, a de grande favorito para as eleições, permanecia forte a influência do pensamento nacionalista e dos setores geopolíticos. As vozes mais notórias dessas correntes propunham-se manter viva a questão das Malvinas na política nacional e, ao mesmo tempo, não se mostravam favoráveis ao acatamento da proposta papal sobre o Beagle³⁴⁶. Tais posturas pareciam angariar grande número de adeptos no cenário político como um todo, se considerados os efeitos da forte propaganda difundida durante os anos do “Processo de Reorganização Nacional” em torno das reivindicações argentinas nos territórios austrais.

No radicalismo, prevaleceu uma concepção bem definida de como encarar a situação dos litígios pendentes. Admitiu-se que, tendo em vista as feridas abertas pelo confronto armado com os britânicos, a questão das Malvinas ficaria estagnada. Caberia enfatizar, ao lado da defesa do pleito de soberania, a primazia dos instrumentos de atuação diplomática com vistas à solução do conflito, ao contrário de como procederam os militares. O compromisso do regime democrático com a paz e a recuperação da credibilidade internacional do país serviria para afastar qualquer impressão de endosso à decisão das autoridades castrenses de capturar as ilhas pela força³⁴⁷.

345 Cf. María Laura SAN MARTINO DE DROMI, *Historia política argentina ...* (2), p. 519.

346 Cf. Joseph A Tulchin, *La Argentina y los Estados Unidos...*, p. 292.

347 Essas diretrizes fariam parte da política oficial do novo governo (cf. REPÚBLICA ARGENTINA, *Mensaje presidencial...*, 1 de mayo de 1984, p. 60-61).

Alfonsín valeu-se, depois de eleito, do fato de ter sido um dos poucos políticos a não apoiarem a ação armada de 1982. Seu próprio partido, assim como outros, se associara politicamente à iniciativa, por intermédio dos que ocupavam à época seus cargos de direção. Logo após a ocupação militar das Malvinas, representantes dos principais partidos políticos viajaram às ilhas a convite do governo militar e outros se deslocaram a diferentes capitais do mundo para explicar a causa argentina.

Se, de um lado, os condicionamentos internos e externos da condução do problema das Malvinas impunham uma tendência ao imobilismo, de outro sentiram os representantes do partido radical haver a conveniência, senão a necessidade, de um desanuviamento na questão do Beagle.

A crise política, econômica e social que atravessava o país os convencera da impossibilidade de conviver simultaneamente com um estado prolongado e indefinido de ambos os contenciosos. Foi essencialmente dessa perspectiva que, durante a campanha eleitoral, Alfonsín se comprometeu expressamente a aceitar a fórmula do mediador como base de negociação.

A rigor, a primeira corrente política que se pronunciou a favor da proposta papal havia sido o partido do ex-presidente Arturo Frondizi, do Movimento de Integração e Desenvolvimento (MID), e a título pessoal, o ex-chanceler Zavala Ortíz, da UCR, havia publicado um artigo no jornal *La Nación* em 1981 – o qual seria reproduzido em revista especializada do Chile – assinalando também vantagens na proposta papal³⁴⁸.

O compromisso do radicalismo evidentemente chocava-se com a irradiação que adquiriam, entre os meios políticos e acadêmicos, as diretrizes seguidas pelos governos anteriores na questão do Beagle. Os próprios radicais, apesar de empenhados na busca de uma solução, não deixaram de absorver a influência de teses juridicamente duvidosas,

348 Cf. Fabio Vio VALDIVIESO, *op. cit.*, p. 178-186.

como a da separação oceânica no meridiano de Horn, que constituíam elementos centrais da posição tradicionalmente sustentada pela Argentina. Não faltou, assim, ambiguidade na política traçada pela União Cívica Radical para o litígio na zona austral. Sua plataforma, ao mesmo tempo em que inovava com o aceno à aceitabilidade das sugestões do Sumo Pontífice, interpunha a ressalva da observância do princípio Atlântico-Pacífico.

A nuance era explicável em um contexto eleitoral a valorizar o peso do voto das correntes nacionalistas, mas não comprometeu a estratégia que o radicalismo viria a colocar em prática depois de vencer o pleito e assumir o governo.

Em seu discurso de posse, a 10 de dezembro de 1983, o presidente Alfonsín repetiu o compromisso de sua plataforma eleitoral:

Respecto del problema de límites con Chile en la región austral, reafirmamos que aceptamos como base de negociación la propuesta papal, dejando expresamente a salvo el principio de la división oceánica de ambas soberanías³⁴⁹.

Os primeiros passos culminaram, pouco mais de um mês depois da posse do presidente, na assinatura da Declaração de Paz e Amizade, de 23 de janeiro de 1984, pelos ministros do Exterior da Argentina e do Chile. Por este instrumento, as partes se comprometiam a promover etapa conclusiva das negociações e a firmar um tratado final de limites³⁵⁰.

O ato representava contribuição decisiva para dirimir o prolongado impasse que se arrastava desde o início da década de oitenta. Sinalizava, do lado argentino, uma vontade política de entendimento jamais demonstrada de maneira tão clara acerca do litígio com os vizinhos chilenos. Marcou uma das primeiras decisões do governo Alfonsín, consciente das implicações negativas que a persistência de um grave foco

349 Cf. Domingo SABATÉ LICHTSCHEIN, *Problemas argentinos de...*, p. 341-342.

350 Declaração Conjunta de Paz e Amizade, de 23 de janeiro de 1984, assinada pelos ministros Dante Caputo e Jaime Del Valle (ver íntegra do texto em REPÚBLICA ARGENTINA, Congreso de la Nación, *Documentos...*, p. 383-384).

de conflito na América do Sul poderia continuar a ter sobre a situação interna e externa do país.

Após a divulgação da Declaração pelo Vaticano, o processo de mediação transcorreu de maneira tranquila, sem incidentes, embora em ambiente de hermetismo. Considerados os limites da posição negociadora da Argentina, o novo governo já tinha clara noção daquilo que poderia realisticamente ser conseguido. O que se passou então a discutir na Santa Sé – ao contrário das pretensões do regime anterior em relação a direitos de soberania sobre domínios terrestres – não foi senão a delimitação das jurisdições marítimas.

Definida de maneira inquestionável pelo laudo arbitral de 1977, cujos ditames eram impossíveis ao Vaticano ignorar, a posse das ilhas tinha o caráter de coisa julgada. Em atitude objetiva e pragmática, procurou a Argentina tornar um acordo baseado na proposta do Vaticano o mais aceitável possível. Sua preocupação maior foi corrigir os pontos que julgava controversos do documento papal de 12 de dezembro de 1980³⁵¹. A preocupação de diversos setores em Buenos Aires dizia respeito à tendência do direito internacional de só conferir jurisdição marítima ao estado costeiro com base na projeção de um território terrestre. O espaço marítimo adjudicado à Argentina pela proposta papal não tinha apoio em terra, pois consistia em mero prolongamento da zona chilena³⁵².

4.2.3. A consulta popular

Nesse momento do debate interno, tomou o governo argentino decisão política de grande impacto destinada a preparar a futura celebração de um acordo com o Chile. No mês de julho, quando as tratativas no Vaticano já haviam ingressado na fase conclusiva, o

351 Depoimento do subsecretário de Assuntos Limítrofes e Austrais da chancelaria argentina, embaixador Marcelo Delpéch, perante a Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados (c. *Idem, Antecedentes...*, p. 307-398).

352 Para uma análise pormenorizada da proposta papal, dessa perspectiva, ver Domingo SABATE LICHTSCHEIN, *op. cit.*, p. 310-339.

presidente Alfonsín anunciou que os termos do projeto de tratado que viesse a resultar das negociações seriam submetidos a uma consulta popular de caráter não obrigatório: esta não comprometeria a decisão de nenhum dos poderes do estado para efeito da aprovação do instrumento bilateral.

Os termos desse virtual *referendum* foram estabelecidos pelo decreto 2272, de 25 de julho de 1984: convocar

os cidadãos que gozem de direitos eleitorais a expressar voluntariamente sua opinião em consulta que o Poder Executivo realizará a respeito dos termos de conclusão das negociações com a República do Chile para resolver o contencioso relativo à zona austral³⁵³.

Se juridicamente o resultado da votação não teria efeito, do ponto de vista político implicava dar ao governo sólida base de autoridade que lhe permitisse contribuir para o equacionamento da disputa centenária com o país vizinho, por meio da superação das condicionantes internas que tradicionalmente limitavam a margem de manobra diplomática do país. Constituía trunfo poderoso para contornar a forte oposição dos setores extremados que viam na aceitação da proposta do Papa – pelo que poderia ela representar como renúncia de direitos soberanos do país – concessão inadmissível.

A iniciativa era hábil, mas não deixava de ser arriscada. A influência dos setores que encaravam com reservas um entendimento com o Chile era passível de frustrar o propósito do presidente Alfonsín de obter o endosso da sociedade à resolução pacífica e definitiva da controvérsia.

Paralelamente, a convocação da consulta popular, ao suscitar polêmicas internas de caráter legal, gerou desconforto para o governo. De um lado, questionava-se a própria constitucionalidade do ato, não previsto na lei suprema do país; de outro, negava-se ao Poder Executivo a faculdade de convocar a consulta, que deveria, segundo essa opinião,

353 Cf. María Laura SAN MARTINO DE DROMI, *op. cit.*, (2) p. 464-469. Íntegra do decreto em REPÚBLICA ARGENTINA, Congreso de la Nación, *Documentos...*, p. 385-387.

cabem ao Congresso. Além disso, atribuía-se à consulta o sentido falacioso e simplista de uma opção entre paz e guerra³⁵⁴.

A administração radical defendeu a medida como recurso legítimo de participação direta dentro de um regime democrático e fez prevalecer sua decisão. Ao propor-se desenvolver campanha pública em torno dos méritos de sua política voltada para a rápida resolução do litígio, confiava em um pronunciamento majoritariamente favorável por parte do eleitorado. Iria aproveitar-se, acima de tudo, da circunstância de estar naquele momento ainda bastante viva a lembrança do conflito bélico nas Malvinas.

Marcada para o dia 25 de novembro de 1984³⁵⁵, a consulta se limitava a uma indagação precisa sobre a aceitação dos termos em que se concluíram as negociações na Santa Sé. Não era oferecida a possibilidade de manifestações parciais ou condicionadas: requeria-se tão somente do eleitor a opção entre “sim” e “não”. O texto inscrito na cédula de votação indagava se o eleitor concordava com “los términos de la conclusión de las negociaciones con la República de Chile para resolver el diferendo relativo a la región del Canal de Beagle”³⁵⁶.

A mobilização do governo na tarefa de sensibilizar a opinião pública com vistas à aprovação do entendimento com o Chile teve início tão logo se anunciou no Vaticano, a 18 de outubro (quando foi então fixada a data da consulta popular), haverem as partes chegado a plenas coincidências e rubricado o projeto de tratado final. No amplo debate nacional que se seguiu à convocação do escrutínio, os dois partidos majoritários se dividiram. Os radicais apoiavam o “sim”, e os justicialistas, a abstenção. Uma das exceções entre estes últimos foi

354 *Ibidem*.

355 Portaria n° 1288/84, de 18 de outubro de 1984, baixada pelo Ministério do Interior no mesmo dia em que foram rubricados no Vaticano o texto do projeto de tratado e seus anexos.

356 Cf. Domingo SABATÉ LICHTSCHEIN, *op. cit.*, p. 364n.

o então governador da Província de La Rioja, Carlos Menem, que se pronunciou a favor do tratado³⁵⁷.

A consulta viria a ter resultado amplamente favorável ao governo. O acordo com o Chile foi apoiado por mais de 80% dos votos sufragados, em contraste com índice em torno de 17% pelo “não” e pouco mais de 1,5% de cédulas em branco e nulas. Importante para o governo, desejoso de valorizar o sentido de participação política na solução do contencioso, foi o expressivo nível de comparecimento às urnas: 80% do total de eleitores cadastrados para as eleições de 1983.

Os resultados exatos da consulta, para um total de 12 922 605 votantes, foram: sim – 10 484 935 (81,13%); não – 2 228 605 (17,24%); brancos – 143 880 (1,11%); nulos – 64 968 (0,5%). As cifras mais elevadas de votos negativos ocorreram na Província de Mendoza e na Terra do Fogo e Setor Antártico, sendo que nesta última o não foi majoritário³⁵⁸.

4.2.4. Motivações argentinas

Com o respaldo do resultado da consulta, o chanceler Dante Caputo assinou no Vaticano com seu colega chileno, Jaime Del Valle, a 29 de novembro de 1984, perante o Sumo Pontífice, o Tratado de Paz e Amizade.

Internamente, caberia ao ministro argentino o papel principal na tarefa de esclarecimento do tratado. Sucessivos pronunciamentos que dirigiu à nação naquele período continham elementos conceituais a traduzirem não só a relevância intrínseca do acordo, mas também o sentido que lhe emprestava o governo de Buenos Aires: uma contribuição para consolidar a paz e a democracia no país, ao pôr fim a um problema que representava fator de desestabilização. Muito nítida nessas manifestações era a preocupação de ressaltar, em contraste

357 Cf. María Laura SAN MARTINO DE DROMI, *op. cit.* (2), p. 520. A Província de La Rioja seria uma das beneficiárias do acordo com o Chile: a normalização das relações contribuiria para facilitar o acesso das exportações locais aos portos do Pacífico.

358 Cf. María Laura SAN MARTINO DE DROMI, *op. cit.* (2), p. 468-469.

com as visões do regime anterior, os contornos da realidade política e diplomática em que atuava o governo do presidente Alfonsín para levar a bom termo as negociações³⁵⁹.

Ao exprimir sua visão da mudança que se processava no comportamento argentino em relação à disputa com o Chile, iria declarar dois anos depois o chanceler argentino, em palestra sobre a política externa do governo radical:

Que es lo que sucedió en la Argentina en torno a la finalización de la disputa? Quién hubiese podido decir en 1982, o a comienzos de 1983, que en noviembre de 1984 el pueblo argentino, por primera vez, iba a votar en elecciones voluntarias, [...] y que más del 80 por ciento iba a decir sí a la idea de hacer efectiva la soberanía chilena sobre las tres islas en litigio. Francamente debemos hacer un examen de la historia argentina para darnos cuenta de qué magnífica cosa ocurrió con los argentinos. No con su gobierno, sino con la sociedad, con las mujeres y hombres del pueblo argentino, que voluntariamente fueron a decir sí, queremos la paz, sí a la solución racional, sí a la única posibilidad para evitar el conflicto³⁶⁰.

Ilustrativos também da fundamentação política da decisão argentina de concluir o tratado foram os termos da mensagem de 11 de dezembro de 1984, encaminhada pelo Poder Executivo ao Congresso, para efeito da aprovação legislativa do novo instrumento jurídico bilateral³⁶¹. A importância do tratado é ali expressamente justificada:

- i. por consagrar “uma solução transaccional para controvérsia que se prolongou durante décadas”, e permitir superar “concepções pretéritas que, ao manter latentes os conflitos, só incentivavam a desconfiança e uma estéril competição entre nações irmãs”;

359 Ver textos desses pronunciamentos em REPÚBLICA ARGENTINA, Congreso de la Nación, *Discursos del...*, 1987, p. 69, 70-72, 78-81, 84-87.

360 *Ibid.*, p. 175-176.

361 “Mensaje n. 3.849 y proyecto de ley; aprobación del Tratado de Paz y Amistad ...”, de 1 de dezembro de 1984. Ver íntegra do texto em REPÚBLICA ARGENTINA, Congreso de la Nación, *Antecedentes...*, p. 60-63.

- ii. por conter implicações sobre o problema das Malvinas, com a eliminação de “causa de tensões e incertezas em uma área vital de nossa geografia atlântica”, em que “só um país com fronteiras definidas e estáveis pode assegurar seus interesses estratégicos” e enfrentar “o desafio histórico de recuperar pacificamente territórios ocupados por uma potência extra-continental” ; e
- iii. por liberar possibilidades de complementação econômica e integração física com o Chile e beneficiar as províncias limítrofes e as do noroeste argentino com o acesso de suas exportações à região do Pacífico³⁶².

Considerada a substância da negociação, a debilidade jurídica das posições argentinas não impunha, objetivamente, outra opção além da adotada. A estratégia de prolongar ainda mais as tratativas não parecia viável diante da possibilidade de vir o Chile a recorrer, mais cedo ou mais tarde, à Corte Internacional de Justiça, com altas probabilidades de vencer o pleito. Tampouco se coadunava com as prioridades políticas que os radicais tinham em mente. Desejavam aproveitar um momento favorável para a resolução do litígio e, conseqüentemente, para o alívio de pressões internas e externas sobre o governo recém-eleito.

Nessa linha de interpretação, valeria reproduzir o comentário de um “argentínista” sobre a decisão de Alfonsín:

[...] (o presidente) estava convencido de que a Argentina devia aceitar o plano do Papa. Mas também sabia que os nacionalistas, civis e militares, eram capazes de debilitar a proposta e de aplicar um rótulo de antinacionalismo ao governo. Tal rótulo o impediria de governar e facilitaria uma aliança entre os elementos mais reacionários dos sindicatos e os militares para unir forças a fim de destruir a democracia nascente. [...] Alfonsín sabia que sua capacidade de efetuar reformas internas estaria significativamente condicionada ou limitada por

362 *Ibidem*.

problemas internacionais específicos, como o Beagle e as Malvinas. Se não pudesse resolver essas disputas ou ao menos lograr algum progresso com vistas a uma solução, o governo se converteria em refém dos grupos extremistas [...]. Ao convocar o referendun [...], minimizava os riscos de ataques nacionalistas e simultaneamente reafirmava o caráter popular do regime; fortalecia a imagem da nação como força pacífica [...] e demonstrava que estava em condições de resolver conflitos sem que o custo das soluções recaísse sobre os ombros da população³⁶³.

4.2.5. Nova transação

Bem mais que um simples tratado de limites, o Tratado de 1984 incorporou quatro áreas temáticas fundamentais: o compromisso com a preservação da paz; a delimitação dos espaços marítimos, com a fixação de regimes especiais de navegação; o estabelecimento de um mecanismo de solução pacífica de controvérsias; e as bases de um futuro programa bilateral de cooperação e integração.

O tratado consta de 19 artigos, dois anexos – o primeiro referente ao estabelecimento de um sistema de solução de controvérsias e o segundo a regimes de navegação – e quatro mapas. A parte dispositiva começa com seis artigos que estabeleceram alguns princípios básicos: o Tratado de Limites de 1881 como fundamento essencial das relações bilaterais, a abstenção de recurso direto ou indireto a toda forma de ameaça ou uso da força e o compromisso de resolver pacificamente todas suas controvérsias. Os artigos 7º a 9º fixaram os novos limites na região denominada mar da Zona Austral; o 10º tratou do limite na boca oriental do Estreito de Magalhães; o 11º, das linhas de bases retas; o 12º criou a Comissão Permanente encarregada da cooperação econômica e da integração física; o 13º estabeleceu as pautas sobre navegação (o

363 Joseph TULCHIN, *op. cit.*, p. 292-293. O autor acrescenta que as táticas então desenvolvidas pelo ministro da Economia Bernardo Grispún, ao sustentar a impossibilidade de pagamento da dívida externa, protegiam o flanco nacionalista de Alfonsín. As credenciais nacionalistas do governo eram inegáveis quando diariamente o ministro aparecia na primeira página dos jornais desafiando – ou parecendo desafiar – as nações credoras.

Chile, no exercício de seus direitos soberanos, outorga facilidades à Argentina); o 14º consagrou o caráter definitivo das soluções acordadas; o 15º colocou o tratado sob o amparo moral da Santa Sé; e os 17º a 19º constituem as disposições finais. O anexo 1 previu o procedimento de conciliação nos casos de divergência; criou Comissão Permanente de três membros (um da Argentina, um do Chile e um de terceiro estado como presidente); se uma das partes quiser recorrer à arbitragem, cria-se um tribunal arbitral composto de 5 membros (um argentino, um chileno e três de outros estados diferentes); não havendo acordo, a nomeação dos membros estaria a cargo da Suíça. O anexo 2 se refere aos aspectos da navegação. A incorporação de mapas ao tratado refletiu a preocupação de evitar o problema suscitado pela falta de elementos cartográficos no Tratado de 1881.

Considerados os antecedentes do litígio, não se pode deixar de reconhecer que a Argentina logrou resultado satisfatório.

Chegava a termo uma controvérsia secular pela via diplomática, após os sérios traumas provocados pela exacerbação dos conflitos de soberania durante o regime militar.

Decerto, a repercutir internamente, revestiu-se de importância a ênfase colocada pelas autoridades argentinas, como elemento fundamental da conclusão das negociações, no sentido de transação do tratado explicitamente consagrado no seu preâmbulo: “El Gobierno de la República Argentina y el Gobierno de la República de Chile [...] han resuelto celebrar el siguiente Tratado, que constituye una transacción”³⁶⁴.

A rigor, a Argentina e o Chile adotaram, sob os auspícios da Santa Sé, o mesmo tipo de solução de compromisso que presidira, um século antes, a conclusão do Tratado de Limites de 1881. Fonte da controvérsia na região do canal do Beagle, aquele tratado se baseara essencialmente no reconhecimento, pelo Chile, da soberania argentina sobre a Patagônia

364 Ao anunciar à nação em 19 de outubro os termos do projeto do tratado, o chanceler Caputo afirmou: “Hasta tal punto esta concesión es un elemento vital de la acción diplomática, que el mismo preámbulo del Tratado indica que las partes han resuelto celebrar el siguiente Tratado, que constituye una transacción” (cf. REPÚBLICA ARGENTINA, *Discursos del...*, p. 70).

em troca do reconhecimento, pela Argentina, da soberania chilena no Estreito de Magalhães.

Fundamentado em critério semelhante, o Tratado de Paz e Amizade de 1984 procurou conciliar as posições que cada país considerava política e juridicamente vitais. Descartaram-se as reivindicações maximalistas feitas por uma e outra parte ao longo da história da controvérsia na região do Beagle, além das diferentes hipóteses de solução cogitadas neste ou naquele momento.

Do lado argentino, seriam maximalistas as posições que consideravam o meridiano de Horn como o limite natural entre os dois países na região austral, em coerência com o suposto princípio bioceânico. Do lado chileno, esse qualificativo poderia aplicar-se à teoria Fagalde sobre a “costa seca” do canal do Beagle e à tese do arco antilhano, segundo a qual o encadeamento dos Andes, por internar-se no Atlântico, faria estender a projeção marítima chilena até as ilhas Geórgias do Sul. Por outro lado, hipóteses de distribuição salomônica das ilhas seriam as que a Argentina admitiu em 1960 ao reconhecer a soberania chilena sobre a ilha Lennox e a do reconhecimento de algum direito argentino em território terrestre³⁶⁵.

As negociações no quadro da mediação papal haviam chegado, em sua fase conclusiva em 1984, a um diagnóstico categórico: para o Chile, não haveria acordo possível fora dos termos do laudo arbitral de 1977, e para a Argentina, resignada diante da intangibilidade daquela sentença, a grande preocupação era restringir ao máximo a área de jurisdição marítima do país vizinho.

Outros não seriam os fundamentos da solução contemplada pelo Tratado de Paz e Amizade. Em ensaio de 1987, o internacionalista britânico E. Lauterpacht definiu o alcance da transação estabelecida: a Argentina aceitou na prática as consequências do resultado da arbitragem da Coroa britânica em troca de concessões por parte do

365 Cf. Jack CHILD, *Geopolitics and conflict...*, p. 78-80.

Chile em questões relativas ao laudo – a divisão de áreas marítimas e direitos de navegação (ver mapa VIII)³⁶⁶.

Imediatamente após a assinatura do tratado, o governo argentino apresentou publicamente a transação como um conjunto de vantagens obtidas pelo país, em contraposição a objetivos ideais que não puderam ser alcançados: de um lado, preservou-se o princípio Atlântico-Pacífico, eliminou-se a Zona de Atividades Comuns e Concertadas, estabeleceram-se regimes de navegação; de outro, abdicou-se da soberania sobre as ilhas, reconheceram-se reciprocamente as linhas de bases retas e aceitou-se um sistema arbitral de solução de controvérsias³⁶⁷.

Não foi exatamente esta a forma como os chilenos entenderam o sentido de transação do tratado. A discrepância parece relevante, não tanto pela possibilidade de suscitar futuras controvérsias, já que o tratado proíbe expressamente a apresentação de reivindicações e interpretações³⁶⁸, mas principalmente como reflexo das posições discordantes mantidas anteriormente.

A professora de direito internacional Maria Teresa Infante, da Universidade do Chile, considerou que a transação se aplicava fundamentalmente à delimitação marítima, aos regulamentos acertados em matéria de navegação e aos procedimentos de solução de controvérsias. Não concordou com que tivesse havido entendimento nem sobre a soberania das ilhas (pois a validade do laudo de 1977 nunca esteve em discussão), nem sobre o princípio da separação oceânica³⁶⁹.

Já seu colega argentino Sabaté Lichtschein alegou não ser o tratado tipicamente uma transação. As concessões chilenas, no seu entender, seriam falaciosas em um caso e inócuas em outro: no

366 E. LAUTERPACHT, "Whatever happened to the Beagle Channel Award?" (texto datilografado), 22 p. O autor, professor de direito internacional de Cambridge, foi assessor jurídico da delegação chilena durante o processo arbitral realizado entre 1971 e 1977.

367 Pronunciamento do chanceler Dante Caputo em 19/10/84 ao anunciar à nação os termos do tratado (cf. REPÚBLICA ARGENTINA, *Discursos del...*, p. 171).

368 Artigo 14o do Tratado de Paz e Amizade.

369 Maria Teresa INFANTE C., "La delimitación marítima en el mar de la zona austral" in Rodrigo Albónico (Ed.), *El Tratado de Paz y Amistad entre Chile y Argentina*, p. 97-102.

primeiro, porque o Chile teria conservado área potencialmente rica em recursos naturais, ainda que tivesse renunciado a um espaço de jurisdição marítima adjacente às ilhas; no segundo, porque já estariam assegurados pelo costume internacional os direitos de navegação outorgados à Argentina³⁷⁰.

O argumento relativo ao potencial econômico da zona atribuída ao Chile foi, por sua vez, refutado por fontes oficiais argentinas: além da inexistência de hidrocarbonetos, estudos técnicos comprovaram riquezas apenas de caráter pesqueiro³⁷¹.

4.2.6. Menção implícita

Um engenho diplomático empregado pelo Vaticano permitiu que nenhuma referência ao laudo de 1977 fosse feita expressamente no texto do Tratado de 1984. A omissão, caracterizada pelo governo de Buenos Aires como parte da transação, foi essencial do ponto de vista da Argentina, para a qual a decisão arbitral era juridicamente inexistente³⁷². Não significou, contudo, que se tenham modificado, a seu favor, os efeitos daquela sentença de direito internacional.

Para fins da definição das jurisdições marítimas, o Tratado de Paz e Amizade contém duas referências à “delimitação existente” no canal de Beagle – uma no preâmbulo e outra na parte dispositiva.

O preâmbulo do tratado reza que os governos da Argentina e do Chile, “recordando que [...] requirieron su (da Santa Sé) valiosa ayuda para fijar una línea de delimitación, que determinara las respectivas jurisdicciones al Oriente y al Occidente de esa línea, a partir del término de la *delimitación existente* [...]” (grifo não constante do original); e o artigo 7º estabelece que “el límite entre las respectivas soberanías sobre el mar, suelo y subsuelo de la República Argentina y de la República de

370 Domingo SABATÉ LICHTSCHEIN, *op. cit.*, p. 345-355.

371 Cf. REPÚBLICA ARGENTINA, Congreso de la Nación, *Antecedentes...*, p. 310 (depoimento do embaixador Marcelo Delpech na Comissão de Relaciones Exteriores da Cámara de Diputados, em 20 de dezembro de 1984).

372 *Ibid.*, p. 309.

Chile en el Mar de la Zona Austral a partir de *delimitación existente* (grifo não constante do original) en el Canal Beagle [...] será la línea que [...]”³⁷³.

Tal delimitação não é outra senão a do traçado da linha divisória do Canal, determinada pelo laudo arbitral e que implicava, à luz das disposições do Tratado de Limites de 1881, o reconhecimento da soberania chilena sobre as ilhas.

Lauterpacht, em seu estudo, demonstrou que o laudo fora mantido intacto e seus termos plenamente executados. Opinou que teria sido inconcebível se o vácuo jurídico criado pela declaração argentina de nulidade da decisão arbitral permanecesse não preenchido pelo tratado. O autor considerou que, na substância, embora não diretamente assim expresso, o laudo é o ponto de partida do Tratado de Paz e Amizade, mesmo levando-se em conta que este instrumento envolve primordialmente matérias que não estavam submetidas à arbitragem. O primeiro argumento empregado na defesa de sua tese é a referência no tratado à “delimitação existente”. Outro argumento diz respeito ao caráter de transação do tratado, explicitamente mencionado no preâmbulo: a Argentina passa a reconhecer a validade do laudo em troca de concessões chilenas nas áreas marítimas³⁷⁴.

Especialistas chilenos corroboraram essa tese ao invocar os termos do mesmo preâmbulo, que se referem também aos “instrumentos complementares e aclaratórios” do Tratado de Limites de 1881, entre os quais se inclui o laudo arbitral. Osvaldo Muñoz Miranda, por exemplo, considerou que o fato de o tratado não fazer outra menção ao laudo, que não aquelas referências implícitas no preâmbulo, indicava que não era necessária declaração de convalidação. Acrescentou que “la correcta interpretación es concluir que la Argentina se avino a una situación de

373 Ver a íntegra desses dispositivos do tratado em REPÚBLICA ARGENTINA, *Congreso de la Nación, Documentos...*, p. 397-416.

374 E. LAUTERPACHT, ensaio citado, p. 1 e 5-6.

hecho y de derecho que nunca tuvo posibilidad de alterar, salvo por el recurso al empleo de la fuerza”³⁷⁵.

A menção apenas implícita à sentença arbitral foi politicamente importante para a Argentina na medida em que serviu para evitar impressão de recuo da posição tomada com a declaração de nulidade de 1978. Esse aspecto foi esclarecido, do prisma argentino, nos debates parlamentares com vistas à aprovação do tratado.

Em depoimento perante a Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados, o subsecretário de Assuntos Limitrofes e Austrais da chancelaria e principal negociador do governo radical, embaixador Marcelo Delpech, declarou que a expressão “delimitação existente” era satisfatória para a Argentina: implicava menção ao “limite que sempre existiu entre os dois estados como costume internacional, que é a linha média (do canal do Beagle) com as inflexões para a navegação”, e não a que decorre do laudo propriamente dito³⁷⁶.

Mais importante que sua declaração, porém, foi aquilo que omitiu. A “delimitação existente” a que se refere o tratado é, na verdade, aquela reproduzida no mapa que o acompanha, a mesma estabelecida no laudo ao dirimir a divergência sobre o curso correto do canal do Beagle. Essa delimitação em nada alterou as implicações relacionadas com a soberania sobre os territórios insulares.

O modo como o assunto foi apresentado aos parlamentares procurava acentuar as vantagens da “delimitação existente”, segundo a regra da linha média, como forma de fazer prevalecer aquele que tradicionalmente era um dos objetivos centrais da negociação para a Argentina: garantir a navegação em águas próprias do canal e a livre comunicação de Ushuaia com o exterior³⁷⁷.

375 Cf. Osvaldo Muñoz MIRANDA, “El laudo arbitral del Canal Beagle y su relación con el Tratado de Paz y Amistad” in Rodrigo Días ALBÓNICO (Ed.), *op. cit.*, p. 142.

376 REPÚBLICA ARGENTINA, Congreso de la Nación, *Antecedentes...*, p. 309.

377 *Ibid.*, p. 311.

A extrapolação dessa posição para a reivindicação de soberania sobre as ilhas, como havia sido a política do regime militar, não terá passado, assim, de uma tática para assegurar o interesse primordial.

4.2.7. Duas disputas resolvidas

Aspecto que facilitaria a aceitação do tratado na Argentina foi o de ter sido possível incluir, em seu corpo, cláusula de solução para as divergências na boca oriental do Estreito de Magalhães. Esse fato significou uma ampliação do escopo das negociações originalmente concebido pelas partes quando do início do processo mediador, centrado na disputa em torno da região do canal do Beagle.

A controvérsia adicional sobre o Estreito havia ficado explicitada nos trabalhos do processo arbitral a cargo da Coroa britânica (ver capítulo 3.1). Fora incluída, conforme disposto na Ata de Puerto Montt, entre os temas pendentes de solução.

Enquanto o Chile aspirava a uma projeção sobre águas no Atlântico a partir de suas costas na desembocadura oriental do Estreito, a Argentina se considerava corribeirinha de Magalhães, com direito à regulamentação de suas águas interiores.

O artigo 10 do Tratado de Paz e Amizade, ao resolver a questão, estabeleceu que o limite da extremidade oriental do Estreito, coincidente com o da separação das soberanias na área, é a linha reta entre Punta Dungeness e o Cabo Espíritu Santo (ver mapa V). Essa delimitação significou uma solução de meio termo entre as pretensões originais de cada parte. Não acatou a tese da presença chilena nas águas atlânticas adjacentes à boca oriental do Estreito e não reconheceu a condição de corribeirinha reivindicada pela Argentina. A faixa de terra entre o Cabo Vírgenes e a Punta Dungeness, de soberania argentina, foi considerada como fora do Estreito.

A questão, em essência, foi objeto de uma transação à parte: o Chile renunciou à projeção marítima sobre o Atlântico, a leste da linha Punta Dungeness-Cabo Espíritu Santo, mas teve reconhecida a exclusividade

de seus direitos sobre as águas do Estreito de Magalhães. Pôs-se por terra, com isso, a tese do condomínio pretendida pela Argentina, que se valera do fato de o Tratado de 1881 não conter cláusulas sobre o assunto, salvo a liberdade de navegação³⁷⁸.

Ao dar a conhecer os objetivos fundamentais alcançados na negociação e as concessões outorgadas reciprocamente, o governo argentino colocou particular ênfase, entre as vantagens do tratado, no fato de se terem resolvido definitivamente, não um, mas dois litígios de soberania com o país vizinho³⁷⁹.

A partir daquele momento, não existiria nenhuma controvérsia com o Chile da mesma natureza, envergadura e dimensão das que se acabavam de solucionar e que afetavam, de uma ou outra maneira, a zona atlântica argentina³⁸⁰.

4.2.8. Princípio bioceânico

O tratado resolveu também o dilema da Argentina na defesa do princípio da separação oceânica, considerado pelo laudo arbitral de 1977 como carente de valor jurídico. Tratava-se, como comentado nos trabalhos de Escudé, de argumentação de fundo geopolítico, inspirada nas disposições do Protocolo Aclaratório de 1893³⁸¹.

O governo argentino, durante a campanha de esclarecimento público que precedeu a consulta popular, alegou haver o Tratado de Paz e Amizade conferido vigência efetiva àquele princípio tanto em sua concepção quanto em sua aplicação prática³⁸².

Essa alegação deve ser, contudo, qualificada. A tese de que, na área geográfica do laudo, o meridiano de Horn deveria constituir o limite entre os dois países, obviamente não foi acolhida no tratado. Se

378 Ampliar em Mateo MARTINIC B., "El Estrecho de Magallanes en el Tratado de Paz de 1984" in Rodrigo Dias ALBÓNICO (Ed.), *op. cit.*, p. 106-118.

379 Pronunciamento do chanceler Caputo em 19/10/84 (cf. REPÚBLICA ARGENTINA, *Discursos del...*, p. 70).

380 *Ibidem*.

381 Carlos ESCUDÉ, *La Argentina: paria...*, p. 147-149.

382 Pronunciamento do chanceler Caputo em 19/10/84 (cf. REPÚBLICA ARGENTINA, *Discursos del...*, p. 71).

consideradas, por outro lado, as disposições que estabeleceram uma divisão de áreas marítimas na região contestada, através do polígono reproduzido no mapa que acompanha o tratado, se considerado também o critério seguido na boca oriental do Estreito de Magalhães, pode-se dizer que a Argentina manteve o controle exclusivo de áreas atlânticas não subordinadas diretamente ao laudo arbitral (ver mapas V e VI).

Aqui novamente se manifesta a habilidade negociadora de todas as partes, o que possibilitou a conclusão do tratado: não há menção nem ao Atlântico, nem ao Pacífico; deu-se a esse espaço marítimo, como estabelecido no artigo 7, a denominação de “mar da Zona Austral”.

Outra forma de separação oceânica contemplada na mesma cláusula é a referência ao meridiano de Horn, que, pela primeira vez na história das relações argentino-chilenas, é aceito como elemento de divisão de soberanias, aplicável ao sul do polígono da delimitação marítima³⁸³.

Seria correto afirmar, assim, que o tratado consagrou, não propriamente o princípio, mas *um* princípio de separação oceânica, já que não podia ele ser considerado como existente até a celebração daquele instrumento jurídico bilateral.

Para esse resultado – sem dúvida, uma vitória diplomática da Argentina – foi importante a eliminação da “Zona de Atividades Comuns e Concertadas” (ver mapa VII), proposta pelo Papa em 1980. Buenos Aires considerava a ideia inconveniente, primeiramente por tratar-se de uma área de 118 mil quilômetros quadrados sob jurisdição argentina, submetida a uma espécie de hipoteca. Ali teria o Chile direito perpétuo de participar da exploração de 50% dos seus recursos vivos e não vivos. Poderia também manter na área presença constante de navios e exercer faculdades de preservação ambiental, o que pareceu à Argentina potencialmente conflitivo. Em segundo lugar, percebia-se como injustamente desproporcional a contribuição que cada país deveria

383 REPÚBLICA ARGENTINA, Congreso de la Nación, *Antecedentes...*, p. 310.

aportar à zona comum: o Chile com seis milhas da sua área de jurisdição e a Argentina com a totalidade do espaço marítimo que lhe adjudicava a proposta, sem reciprocidade de exploração conjunta de recursos no Pacífico³⁸⁴.

A diferença básica entre o laudo arbitral e o Tratado de Paz e Amizade consiste em que, enquanto no primeiro ficaram definidos apenas os direitos de jurisdição sobre a “Área do Martelo”, o segundo estabeleceu fundamentalmente o impacto dos títulos terrestres sobre os espaços marítimos adjacentes. Se comparada a delimitação do polígono definido pelo tratado com a que resultaria da aplicação pura e simples do regime de mar territorial de 12 milhas, acrescida a zona econômica exclusiva, se não houvesse o Tratado de Paz e Amizade, pode-se dizer que, ao aceitar a delimitação, o Chile renunciou a títulos sobre áreas de sua zona econômica exclusiva (ver mapas IV, VII e VIII)³⁸⁵.

Como diz Muñoz Miranda, o Chile considera que, entre o laudo de 1977 e a assinatura do Tratado de 1984, dois litígios foram resolvidos: o do canal do Beagle e o da delimitação marítima na zona austral, sendo que a solução do primeiro fundamentou o acordo em relação ao segundo³⁸⁶. Pode-se acrescentar que o entendimento sobre o terceiro contencioso – o da boca oriental do Estreito de Magalhães – não decorreu do resultado da arbitragem sobre o Canal, mas sim do referente à delimitação marítima.

Nas áreas em que as projeções de cada país se superpõem dentro das duzentas milhas, o Chile compensou a Argentina com espaços correspondentes. Abdicou também de uma área a oriente do setor mais austral, a partir das ilhas Diego Ramirez, em função da cláusula segundo a qual a zona econômica chilena se prolonga em direção ao ocidente, não ao oriente, até o limite permitido pelo direito internacional³⁸⁷. Em outras

384 *Ibid.*, p. 308.

385 E. LAUTERPACHT, ensaio citado, p. 10-11; e Osvaldo MUÑOZ MIRANDA, ensaio citado, p. 45.

386 Osvaldo MUÑOZ MIRANDA, ensaio citado, p. 45.

387 Artigo 7o in fine do tratado: “... al sur del punto final del límite (punto F), la Zona Económica Exclusiva de la República de Chile se prolongará hasta la distancia permitida por el derecho internacional ...” (mapa 8). Ampliar em REPÚBLICA ARGENTINA, Congreso de la Nación, *Antecedentes...*, p. 311; e Maria Teresa INFANTE, C., ensaio citado, p. 100-101.

palavras, a projeção de Diego Ramirez não se estenderia ao Atlântico, e esta foi mais uma confirmação do critério da separação oceânica.

Lauterpacht comentou, em seu estudo, que, mesmo ignorada a posição negociadora das partes, é fácil presumir a insistência da Argentina na defesa daquele critério no momento da redação dos dispositivos do tratado referentes a delimitação marítima³⁸⁸.

4.2.9. Navegação e Antártida

Outro resultado positivo logrado pela Argentina, em comparação com o do laudo, correspondeu à largura do mar territorial na região. Concordaram as partes, para efeitos bilaterais – não em relação a terceiros –, limitar seus efeitos legais a três milhas náuticas contadas a partir das linhas de base. Essa fórmula era importante para evitar conflitos nas rotas de navegação, se o Chile tivesse 12 milhas de mar territorial a partir de Nueva e Picton³⁸⁹.

Utilizou-se o regime internacional vigente na época do Tratado de Limites de 1881, conforme indicado na proposta papal de 12 de dezembro de 1980. Antes do Tratado de Paz e Amizade, e a par do regime estipulado pelo Tratado de 1881 para o Estreito de Magalhães, valia o direito costumeiro, já que nem a Argentina nem o Chile haviam sido parte das Convenções do Mar de 1958 e 1982. A Argentina ratificou esta última em 1984. Mas o direito costumeiro era nebuloso virtualmente em relação a todos os elementos envolvidos na definição das jurisdições sobre essas áreas marítimas. Não era claro se eram águas interiores ou mar territorial. Daí a decisão de incluir no Tratado de 1984 três regimes diferentes de navegação: um para o Estreito de Magalhães, outro para os canais ocidentais, de um lado, e o canal do Beagle, de outro, e ainda para as águas em torno das ilhas³⁹⁰.

388 E. LAUTERPACHT, ensaio citado, p. 13.

389 Artigo 8o do tratado.

390 Cf. E. LAUTERPACHT, ensaio citado, p. 14-18; Domingo SABATÉ LICHTSCHEIN, *op. cit.*, 346; Patricio Pietro GANDARA, "El régimen de la navegación por los canales australes" in Rodrigo Díaz ALBÓNICO (Ed.), *op. cit.*, p. 115-118.

Para a Argentina, o tema se revestia de conotação relevante do ponto de vista político e de segurança. Envolvia a liberdade de navegação e o acesso a seus portos na região, seja ao longo do canal de Beagle, seja pelos canais fueguinos que ligam o Beagle ao Estreito de Magalhães, seja ainda nas águas ao redor das ilhas chilenas a leste do meridiano do Cabo de Horn.

O princípio da liberdade de navegação estava consagrado apenas para o Estreito de Magalhães, nos termos do artigo 5 do Tratado de Limites de 1881, mas não para os outros canais. O fato de o laudo arbitral de 1977 não ter acolhido a tese argentina sobre o traçado do canal do Beagle, tampouco feito referência a direitos de navegação, pode ter constituído, segundo Lauterpacht, um dos principais motivos da declaração de nulidade de 1978³⁹¹.

Nesse sentido, foi de grande significado para a Argentina o estabelecimento, no Tratado de Paz e Amizade, de regras precisas sobre a navegação, que, no fundo, era o aspecto essencial. Se o país não tinha tradição de domínio sobre os territórios insulares, mesmo porque as ilhas estiveram ocupadas pelos chilenos desde o século XIX, navios argentinos sempre transitaram com intensidade nas águas adjacentes³⁹².

A questão da Antártida, por sua vez, não chegou a ter peso especial na negociação do tratado, mas mereceu, de toda forma, dois tipos de referência, em função do interesse de prevenir futuras áreas de atrito. De um lado, incluiu-se uma espécie de reserva ou salvaguarda de direitos: nenhum dos dispositivos, nem sequer os referentes à delimitação marítima, afetaria as pretensões de cada parte sobre o continente austral. De outro, estabeleceu-se que o mecanismo de solução pacífica de controvérsias instituído no tratado será aplicável a qualquer eventual conflito sobre a Antártida³⁹³.

391 E. LAUTERPACHT, ensaio citado, p. 14.

392 *Ibid.*, 15; e REPÚBLICA ARGENTINA, Congreso de la Nación, *Antecedentes...*, p. 311-312.

393 Artigo 15o do tratado.

4.2.10. Mecanismo arbitral

Um dos pontos da negociação que justamente se revestiu de maior complexidade foi o da adoção de um sistema arbitral de controvérsias. O Chile pleiteava mecanismo automático ante a Corte Internacional de Justiça, similar ao previsto no Tratado de 1972, enquanto a Argentina tinha preferência por critérios mais políticos do que jurídicos, à semelhança do que tradicionalmente reivindicava. Chegou-se a uma solução intermediária através de um processo gradual, que vai desde a negociação direta até a instância final de arbitragem³⁹⁴.

A política do governo radical, em função da herança recebida, partiu da premissa básica de que o Chile dispunha, como poderoso trunfo, da possibilidade concreta de recurso à Corte Internacional de Justiça. Se a Argentina não aceitasse o resultado da mediação, deveria submeter-se à Corte. Esta tomaria em consideração argumentos exclusivamente jurídicos, o que provavelmente faria a situação retroceder a algo muito semelhante àquela prevalecente em 1977³⁹⁵.

A mediação papal era, assim, a melhor e única opção viável. Conseguiu-se uma solução de paz, com caráter definitivo, não sujeita a interpretações ou reivindicações futuras, tal como disposto no artigo 14 do tratado:

(...) el presente Tratado constituye la solución completa y definitiva de las cuestiones a que él se refiere. Los límites señalados [...] constituyen un confín definitivo e inmovible entre las soberanías de la República Argentina y la República de Chile. Las Partes se comprometen a no presentar reivindicaciones ni interpretaciones que sean incompatibles con lo establecido en este Tratado.

O Congresso argentino aprovou o Tratado de Paz e Amizade no dia 14 de março de 1985³⁹⁶.

394 Anexo 1 do tratado. Ver REPÚBLICA ARGENTINA, Congreso de la Nación, *Antecedentes...*, p. 405-412.

395 Pronunciamento do chanceler Caputo em 19/10/84. Cf. REPÚBLICA ARGENTINA, *Discursos del...*, p. 72.

396 Lei nº 23 172, de 14 de março de 1985.

Na Câmara dos Deputados, o instrumento foi endossado por 127 votos a favor e 74 contra, e no Senado por 23 a 22. Nesta última Casa, onde o governo não tinha maioria (23 peronistas, 18 radicais e 6 representantes de partidos provinciais), houve febris negociações. Um dos senadores que votaram contra – Elías Sapag, do Movimento Popular Neuquino – considerou o tratado a derrota diplomática mais grave da história argentina: perderam-se todas as terras e mares em disputa, renunciou-se ao princípio bioceânico, abriu-se a porta para o acesso chileno ao Atlântico, fizeram-se concessões em matéria de navegação, perdeu-se a condição de estado ribeirinho do Estreito de Magalhães, e debilitou-se o argumento da reivindicação antártica na medida em que se perderia projeção geográfica³⁹⁷.

Esse tipo de visão maximalista que dominava em muitos setores o pensamento tradicional na Argentina a respeito da disputa de soberania com o Chile mostra a dimensão do esforço de negociação e conciliação em que se engajou o governo democrático no sentido de eliminar um dos mais graves focos de conflito na região sul-americana.

A 2 de maio do mesmo ano, realizou-se no Vaticano a cerimônia da troca dos instrumentos de ratificação. Em discurso proferido na ocasião, o chanceler Dante Caputo afirmou que “uma solução negociada, apesar dos sacrifícios que implica [...] era e será sempre a via mais idônea para resolver esta ou qualquer outra controvérsia”³⁹⁸.

4.3. A fórmula do guarda-chuva

4.3.1. Diálogo rompido

Na cerimônia da troca dos instrumentos de ratificação do Tratado de Paz e Amizade, o ministro Dante Caputo enfatizou um dos conceitos

397 Cf. María Laura SAN MARTINO DE DROMI, *op. cit.* (2), p. 522n. Os cinco restantes senadores provinciais votaram a favor. Um senador peronista se absteve.

398 REPÚBLICA ARGENTINA, *Discursos del...*, p. 84.

correntes à época a respeito das consequências da transição democrática na ação internacional argentina: não haveria mais duas políticas – uma interna e outra externa – mas uma única política, voltada para dentro e para fora do país³⁹⁹.

Afirmção em tal sentido havia constado do discurso de posse do presidente Alfonsín, e a mesma ideia, aplicada à política externa brasileira, viria a ser exposta pelo presidente José Sarney em seu pronunciamento na abertura da 40a Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 23 de setembro de 1985: “Estamos reconciliados. A nossa força passou a ser a coerência. Nosso discurso interno é igual ao nosso chamamento internacional”⁴⁰⁰.

Na Argentina, o fato de que política interna e política externa encontravam-se fortemente entrelaçadas no contexto da transição democrática era uma noção suficientemente assimilada. Assim ficou bem demonstrado em discurso que proferiu um senador da União Cívica Radical, ao solicitar no Congresso, a 12 de março de 1985, a aprovação do tratado com o Chile:

Queremos mostrar con el ejemplo cuál es nuestra política internacional [...] Tan importante como la exterior, es la paz interior, la paz de los argentinos que quieren mayoritariamente transferir los gastos de defensa que han hipotecado y destruido nuestro país a la defensa que se consigue con una [...] mejor educación y mejor salud; para que los presupuestos de defensa se hagan en lo sucesivo sobre hipótesis de paz y no sobre hipótesis de guerra [...] Necesitamos un país pacificado y no militarizado. Necesitamos revertir el clima de revancha y hostilidad. Necesitamos construir [...] una república que sepulte definitivamente la Argentina violenta⁴⁰¹.

Essas aspirações, enquanto influíam na solução da controvérsia na região do Beagle, manifestaram-se de forma distinta na questão

399 REPÚBLICA ARGENTINA, *Discursos del señor Ministro...*, p. 87.

400 Texto datilografado, p. 5.

401 Discurso do senador Adolfo Gass, presidente da Comissão de Relações Exteriores do Senado, em 12 de março de 1985. Ver REPÚBLICA ARGENTINA, Congreso de la Nación, *Antecedentes...*, p. 334.

das Malvinas. Realisticamente, as feridas do conflito no Atlântico Sul não permitiam que a reivindicação do país esmorecesse e tampouco poderiam induzir naquele momento atos de concessão ou conciliação. Para efeitos internos, a solução de um dos conflitos – o mais próximo – compensara a continuidade da divergência no outro. Ainda que comprometido com o princípio da solução pacífica de controvérsias, o governo Alfonsín procurou manter vivo o tema na política externa argentina e optou por uma linha de confrontação diplomática com o Reino Unido. Empreendeu ofensiva nos foros internacionais, exigiu que qualquer iniciativa de reaproximação bilateral estivesse vinculada ao tratamento do tema da soberania e pretendeu restabelecer o *statu quo* anterior ao conflito. A estratégia se apoiava na legitimidade das novas autoridades e na recuperação da imagem internacional do país⁴⁰².

Para o governo de Londres, por mais que o regime civil argentino se dissociasse publicamente da decisão da ocupação militar das ilhas em 1982, não haveria de ignorar-se o que se passou no Atlântico Sul. A guerra alterara a prioridade e o tipo de tratamento que o Reino Unido passaria a dar à questão: negou-se a aceitar a retomada do diálogo com Buenos Aires a partir da discussão do problema de fundo⁴⁰³.

Como analisado por um acadêmico britânico, era nítido o entrechoque de percepções: “The Argentines felt that they should have been rewarded for having ousted the military after the war [...]; the British felt that Argentina should expiate the sins of the military and that 1982 had changed the whole calculation”⁴⁰⁴.

402 Entre as fontes que registram as linhas gerais dessa política, vale citar: REPÚBLICA ARGENTINA, *Mensaje presidencial del Sr. Raúl Alfonsín a la honorable Asamblea Legislativa*, 1o de mayo de 1984, p. 61, *Idem*, 1985, p. 12 e 14; *Idem*, p. 11; *Idem*, 1989, p. 90-92; REPÚBLICA ARGENTINA, *Discursos del...*, p. 74-76 (intervenção na 39a Assembleia Geral das Nações Unidas, 1984), p. 102-108 (discurso a representantes do movimento não alinhado, 1985), p. 112-117 (mensagem por ocasião da suspensão unilateral do embargo às importações argentinas determinada pela Grã-Bretanha, 1985), p. 141-145 (intervenção na 40a Assembleia Geral das Nações Unidas, 1985), p. 200-201 e 223-230 (intervensões na 41a Assembleia Geral das Nações Unidas, 1986). Ver também Pablo GIUSSANI, *El caso argentino – conversaciones con Raúl Alfonsín*, p. 175-176; e BRASIL, embaixada em Londres, *O Brasil e a questão das Malvinas...*, p. 48-52 e 73.

403 Cf. U.K., Foreign and Commonwealth Office, Background brief, *Britain and Argentina: towards more normal relations*, February 1986, p. 1; e Peter BECK, *The Falkland Islands as...*, p. 139; e BRASIL, embaixada em Londres, trabalho citado, p. 48.

404 John KING, “The political relationship”, 1982-1990, *British-Argentine relations, a joint report compiled by RIIA and EURAL*, 1991, p. 13.

O resultado do confronto bélico permitiria ao governo de Sua Majestade ditar o rumo do encaminhamento das diferenças com a Argentina. Já ao término do conflito, o Reino Unido suspendeu a zona militar de exclusão de 200 milhas que tinha decretado em torno das ilhas e a substituiu por uma zona de proteção de 150 milhas. Meses depois, revogaram-se reciprocamente as restrições financeiras que ambos os países haviam imposto um ao outro durante a crise⁴⁰⁵.

Após a posse do presidente Alfonsín, teve início período de infrutíferas trocas de mensagens⁴⁰⁶ através dos estados que haviam sido designados como suas potências protetoras: o Brasil, a cargo dos interesses argentinos em Londres, e a Suíça, dos britânicos em Buenos Aires⁴⁰⁷. O Reino Unido procurou demonstrar atitude construtiva, para que não lhe fosse atribuída responsabilidade pelo impasse. Acenou com a disposição de promover uma melhora gradativa das relações bilaterais, com base no exame de medidas práticas que pudessem contribuir para o restabelecimento da confiança mútua. Tratava-se de alcançar progresso naquilo que não fosse motivo de controvérsia, ou seja, deixar de lado a soberania. Em todas as comunicações dirigidas aos argentinos, as autoridades britânicas foram enfáticas em sua recusa a reiniciar negociações sobre o tema. Ressaltaram, também, que os direitos e a vontade dos habitantes das ilhas continuariam a ser respeitados⁴⁰⁸.

Um dado fundamental nas primeiras propostas britânicas era a exigência de declaração formal de cessação das hostilidades pelo governo de Buenos Aires. Quando discursou no Parlamento no dia seguinte ao da rendição argentina em Port Stanley, a primeira-ministra Margaret Thatcher havia afirmado:

405 Cf. U.K., Foreign and Commonwealth Office, documento citado, p. 2; Peter BECK, *op. cit.*, p. 171-172; e BRASIL, embaixada em Londres, trabalho citado, p. 58.

406 *Idem*, p. 3; Peter BECK, *op. cit.*, 139-142 e 174; e Lowell S. GUSTAFSON, *The sovereignty dispute over the Falkland (Malvinas) Islands*, p. 344-349.

407 Cf. embaixada em Londres, trabalho citado, p. 70-72.

408 Cf. U.K. Foreign and Commonwealth Office, documento citado, *passim*.

We have today sent the Argentine Government, through the Swiss Government, a message seeking confirmation that Argentina, like Britain, considers all hostilities between us in the South Atlantic – and not only on the Islands themselves – to be at an end. It is important that this should be established with clarity and without delay⁴⁰⁹.

A questão da cessação das hostilidades fora deixada intencionalmente aberta pela Argentina após o fim do conflito, de modo a pressionar psicologicamente o Reino Unido com o risco teórico de nova investida nas ilhas e, sobretudo, forçar a elevação do custo logístico, militar e financeiro da defesa do arquipélago. Na crença de que esse ônus viesse a tornar-se insuportável, levando à flexibilização das posições de Londres, a Argentina refutava a imposição de uma manifestação unilateral com o argumento de não ter havido declaração de guerra. Essa política foi perseguida de maneira um tanto explícita, entre 1982 e 1984⁴¹⁰. Por isso, Buenos Aires não aceitou oferecimento britânico, em janeiro de 1984, de eliminação da zona de proteção em troca da cessação *de jure* das hostilidades e de discussões sobre a normalização das relações bilaterais⁴¹¹.

Em fevereiro do mesmo ano, o presidente Alfonsín, durante visita à Venezuela, propôs publicamente o estabelecimento de uma força de paz das Nações Unidas no lugar das tropas britânicas aquarteladas nas Malvinas. A medida seria seguida por conversações sobre a suspensão da zona de proteção, a cessação de hostilidades e o retorno das relações ao período anterior a 1982⁴¹². O governo britânico rejeitou imediatamente a proposta – que implicava repor a questão da soberania na agenda do diálogo bilateral – e listou os temas sobre os quais estaria disposto a conversar: suspensão das restrições comerciais, restabelecimento de

409 Cf. U.K. Foreign and Commonwealth Office, *Britain and the Falklands crisis – a documentary record*, p. 92.

410 Ampliar em Carlos J. MONETA, “El conflicto de las Islas Malvinas en el contexto de la política exterior argentina” in Roberto RUSSEL (Ed.), *América Latina y la guerra del Atlántico Sur...*, p. 50-52.

411 Cf. Carlos ESCUDÉ, *La Argentina versus...*, p. 259, onde o autor critica duramente a política do governo Alfonsín para a questão das Malvinas, qualificando-a de irrealista e contraproducente. A mesma opinião foi exposta em seu artigo “The Radical’s approach”, publicado no “Buenos Aires Herald”, de 14 de dezembro de 1985.

412 Cf. *Idem*, p. 26; e Lowell S. GUSTAFSON, *op. cit.*, p. 345.

ligações marítimas e aéreas, reatamento diplomático e organização de visita de familiares aos túmulos dos soldados argentinos enterrados nas ilhas⁴¹³.

A resposta argentina foi favorável ao tratamento desses temas, com a condição de que se restringisse a presença militar britânica nas ilhas e se mantivesse uma agenda aberta de conversações⁴¹⁴.

4.3.2. Tentativa frustrada

A falta de condições objetivas para um diálogo, consequência do antagonismo das posições de cada parte, iria refletir-se na fracassada reunião de Berna, de julho de 1984, quando, por iniciativa do governo suíço, se encontraram naquela cidade representantes da Argentina e do Reino Unido. Foi este o primeiro contato direto entre os dois governos após o rompimento de relações diplomáticas. Nos entendimentos que o precederam, suscitados pela proposta britânica de janeiro anterior e a resposta argentina, procurara-se acertar o procedimento que permitisse um diálogo exploratório.

A dificuldade mostrava-se incontornável. A Argentina não admitia sentar-se à mesa de conversações sem que a soberania fosse tratada, enquanto o Reino Unido só aceitava discutir os tópicos referentes à normalização das relações bilaterais. Segundo a fórmula finalmente acordada, os argentinos poderiam mencionar, por uma única vez, o tema da soberania e os britânicos, também por uma única vez, responderiam não estarem dispostos (“we are not prepared”) a discuti-lo. Em seguida, passariam ao exame das questões práticas de interesse das partes. Esperava-se que, como resultado desse primeiro encontro, pudesse chegar-se a um entendimento sobre o problema humanitário referente à visita ao cemitério das Malvinas⁴¹⁵. Assistida por representantes dos

413 Cf. U.K., Foreign and Commonwealth Office, documento citado, p. 3.

414 Cf. Lowell S. GUSTAFSON, *op. cit.*, p. 346.

415 Essa reconstrução é baseada em troca de correspondência telegráfica entre as embaixadas do Brasil em Buenos Aires e Londres e a Secretaria de Estado das Relações Exteriores, em maio, junho e julho de 1985 (textos das comunicações no Arquivo do Itamaraty).

governos suíço e brasileiro, a reunião foi suspensa abruptamente por haver-se configurado impasse em torno da pretensão argentina de vincular o exame de medidas para a normalização das relações bilaterais a um mecanismo de discussão da soberania⁴¹⁶. A chancelaria portenha, no entendimento de que este constituía o cerne dos problemas entre os dois países, havia concordado com o diálogo de Berna sob a premissa de que a ele seguiriam conversações substantivas. Evitava-se, assim, a impressão de recuo em sua posição original.

A representação brasileira à reunião de Berna coube ao então chefe do Departamento das Américas do Ministério das Relações Exteriores, embaixador Rubens Ricupero, acompanhado de um assessor, o diplomata Sérgio Danese. Aquele frustrado encontro foi um episódio que nunca ficou esclarecido publicamente, dadas as versões contraditórias difundidas pelas partes, as quais se acusaram mutuamente de haver violado as regras combinadas para as conversações⁴¹⁷.

Uma explicação válida para o fracasso da reunião foi dada por Peter Beck:

Although some believed that Alfonsín assumed a hard line [em relação ao encontro de Berna] because of the Beagle question, his government concluded that further talks were pointless, given the intransigent British position, the predominance of the islanders' wishes and the understandable Argentine reluctance to repeat the negotiations experience of the 1966-1982 period⁴¹⁸.

Na verdade, o único resultado de Berna foi evidenciar a incompatibilidade dos enfoques argentino e britânico a respeito do futuro das ilhas⁴¹⁹.

A divergência acabaria por perdurar durante todo o governo Alfonsín. Restou-lhe apenas a opção de persistir no tratamento da

416 Essa versão, que confere com os registros da delegação brasileira (telegrama da embaixada em Berna, de julho de 1984), figura em U.K., Foreign and Commonwealth Office, documento citado, p.3.

417 Cf. telegramas da embaixada em Buenos Aires, de maio e julho de 1984 (no Arquivo do Itamaraty).

418 Peter BECK, *op. cit.*, p. 174-175.

419 *Ibid.*, p. 175.

questão no âmbito da ONU, da OEA e do movimento não alinhado. Em reforço dessa estratégia, passou a desenvolver uma diplomacia paralela de contatos acadêmicos e parlamentares no Reino Unido, com a qual buscava minar a posição de inflexibilidade do governo da primeira-ministra Margaret Thatcher⁴²⁰. Os êxitos obtidos, principalmente nos organismos multilaterais, reforçaram politicamente o apoio internacional à causa argentina, mas em nada serviram para dissuadir as autoridades britânicas a aceitar uma negociação abrangente e sem precondições.

Em julho de 1985, durante visita do *Foreign Secretary* Geoffrey Howe ao Brasil, o governo britânico anunciou – em gesto por ele definido como de boa vontade – a suspensão do embargo à aquisição de produtos argentinos. Mas não encontrou resposta equivalente. O governo argentino – que manteria em vigor até 1989 a proibição das importações britânicas – anunciou apenas disposição de declarar a cessação das hostilidades em troca da realização de conversações globais. A proposta foi logo rejeitada pelos britânicos⁴²¹.

4.3.3. Litígio com novas dimensões

Ao mesmo tempo em que adotava iniciativas unilaterais em tom de distensão e de conciliação, o Reino Unido assegurou seu controle sobre o território. A fortificação das ilhas, com a política da “Fortaleza Falklands”⁴²², foi acompanhada de várias medidas – de caráter legal, administrativo, estratégico-militar e econômico – que traduziram a acentuada transformação do *status* da controvérsia após a crise de

420 *Ibid.*, p. 189-190; e BRASIL, embaixada em Londres, trabalho citado, p. 51-52. Ponto alto dessa estratégia foram encontros do presidente Alfonsín na Europa com os líderes do Partido Trabalhista e do Partido Liberal do Reino Unido, respectivamente, Neil Kinnock e David Steel.

421 Comunicado oficial argentino de 10 de julho de 1984, transcrito em REPÚBLICA ARGENTINA, *Discursos del...*, p. 112-112. Ver também BRASIL, embaixada em Londres, trabalho citado, p. 52-53.

422 Para análise da política da “Fortaleza Falklands”, ver Peter BECK, *op. cit.*, p. 143 e 173-174; e John KING, “The South Atlantic” in *British-Argentine relations, a joint report...*, p. 31-34. A visão crítica do governo argentino pode ser encontrada nos discursos do chanceler Caputo perante a 41a Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 1986 (ver texto em REPÚBLICA ARGENTINA, *Discursos del...*, p. 200-201).

1982. Se anteriormente eram diminutos os interesses britânicos no arquipélago e crescia a noção de que a cooperação com a Argentina seria o único meio de assegurar o futuro econômico das Malvinas, partia-se agora para uma política de fatos consumados à revelia das aspirações de Buenos Aires.

Em 1983, o governo de Londres ditou nova lei de nacionalidade para a população insular, em cujos termos passaram a ser britânicos os nascidos nas ilhas⁴²³. Inaugurou ali, em 1985, um novo aeroporto, denunciado pela Argentina como uma base militar que punha em risco a paz e a segurança no Atlântico Sul e no continente latino-americano. Elaborou, em 1986, uma nova Constituição para as ilhas, incluindo em seu preâmbulo o reconhecimento da possibilidade do direito à independência e separando administrativamente das Malvinas as Geórgias do Sul e Sandwich do Sul. Decretou, no mesmo ano, uma zona de administração e conservação da pesca com raio aproximado de 150 milhas, que passou a ser a principal fonte de renda do território⁴²⁴. E fez realizar no arquipélago um grande exercício militar em 1988, também veementemente condenado pelos argentinos – com o endosso de seus vizinhos latino-americanos – ante os riscos de militarização da região.

Os argentinos, naturalmente, opuseram-se a todas essas iniciativas.

A questão da nova lei de nacionalidade foi objeto de palestra em Londres de um importante político radical à época, Rodolfo Terragno, em novembro de 1983, intitulada “The British Nationality (Falkland Islands) Act 1983 as a turning-point in the dispute between the U.K. and Argentina”. O argumento fundamental ali expresso era o de que a norma de 1983 reconhecera que os habitantes das ilhas não constituem um povo separado. Eram, ao contrário, colonos britânicos em um território que não faz parte do Reino Unido; um território que, além disso, é

423 British Nationality (Falkland Islands) Act 1983.

424 Cf. U.K. Foreign and Commonwealth Office, Background brief, *Fishing around the Falklands*, November 1986. Ver também Peter BECK, *op. cit.*, p. 185-189.

reivindicado pelo país ao qual pertencia até a ocupação britânica de 1833⁴²⁵.

Por outro lado, uma mostra das preocupações argentinas com a entrada em operação do aeroporto de Mount Pleasant foi o discurso do chanceler Caputo na reunião extraordinária do Conselho Permanente da OEA, de maio de 1985, ocasião em que se aprovou moção de condenação à iniciativa⁴²⁶.

Quanto aos exercícios militares realizados por iniciativa do Ministério da Defesa britânico, denominados *Fire Focus*, havia a clara percepção entre analistas de que não se teriam levado em conta as repercussões diplomáticas negativas que se poderiam esperar e tampouco as crescentes pressões internas que a questão militar na Argentina já impunha ao governo do presidente Alfonsín. A Argentina pediu a convocação de uma reunião do Conselho de Segurança das Nações Unidas, que debateu o problema sem adotar resolução⁴²⁷.

As novas ações britânicas nas Malvinas basearam-se, em grande parte, nas recomendações do relatório da missão Shackleton, atualizado após o conflito. As opções antes cogitadas de uma cooperação com a Argentina já não se justificavam, e a defesa e o desenvolvimento das ilhas permaneceriam na alçada exclusiva do governo de Sua Majestade. Investimentos que se haviam postergado por injunções políticas e econômicas tornaram-se prioritários, como bem ilustrado no comentário de Gustafson: “[...] what was not worth a few million pounds investment before 1982 was worth hundreds of millions of pounds after it”⁴²⁸.

A revisão dos compromissos do Reino Unido com o arquipélago fez retroceder drasticamente a situação da controvérsia em prejuízo da Argentina, ao frustrar por completo a ofensiva de recuperação

425 Rodolfo H. TERRAGNO, “The British Nationality (Falkland Islands) Act 1983 as a turning-point in the dispute between the U.K. and Argentina” (texto datilografado), Commonwealth Institute, Londres, 26 de novembro de 1983 (cf. p. 23).

426 REPÚBLICA ARGENTINA, *Discursos del...*, p. 95-101.

427 Cf. Peter CALVERT, “British relations with the Southern Cone States” in Michael A Morris (Ed.), *Great power relations in Argentina, Chile and Antarctica*, p. 55.

428 *Idem*, p. 338.

do território. Foi uma resposta à decisão extremada da Junta. Ao governador das ilhas na época do confronto armado, Sir Rex Hunt, coube testemunhar ironicamente a mudança que o episódio provocou no destino das Malvinas: “Thanks to Galtieri’s folly, we can build a brighter and better future for the Falkland Islands than we ever dreamed of before 1982”⁴²⁹.

A preocupação britânica de enviar mensagens claras aos argentinos a respeito da sua posição quanto à soberania das ilhas revelou-se fundamental no período do pós-guerra. Analistas políticos ressaltaram que a razão dessa atitude era procurar evitar a repetição dos erros de percepção em que incorreram Buenos Aires e Londres nas décadas de sessenta e setenta⁴³⁰. Um desses equívocos, pouco divulgados, resultara da decisão do governo britânico de enviar, quando do episódio da Ilha Thule em 1976, uma “shadow task force” composta de fragatas e submarino nuclear com o objetivo de inibir ações radicais por parte do regime militar argentino. Estudos posteriores revelaram que, curiosamente, a iniciativa não chegou ao conhecimento do governo portenho e se tornou inócua. A presunção de que a dissuasão tinha sido eficaz, quando as maiores atenções na Argentina se concentravam no conflito com o Chile e na luta contra a subversão, facilitou a iniciativa da Grã-Bretanha de explorar a fórmula do *lease-back*⁴³¹.

Após o conflito bélico, a firmeza e a intransigência do governo de Margaret Thatcher em relação às Malvinas colocavam seriamente em xeque qualquer ação de caráter principista por parte da Argentina. Por isso, Escudé criticou duramente em seus escritos a estratégia do governo radical, qualificando-a de contraproducente. No seu entender,

429 Declaração de 22 de novembro de 1983 ao Conselho Legislativo das ilhas, citada em John KING, “The political relationship 1982-90”, EURAL/RIIA, *British-Argentine relations...*, p.13.

430 Virginia GAMBA-SONEHOUSE, “International and inter-agency misperceptions in the Falklands/Malvinas conflict of 1982”, *Conference ...University of Keele*, p. 18-19.

431 Guillermo MAKIN, “The nature of Anglo-Argentine diplomacy: 1980-1990”, *Conference...*, University of Keele, p. 12. No entanto, programa de televisão emitido em Londres pelo “Channel 4”, em 14/1/92, sobre a guerra das Malvinas, divulgou, embora sem pormenores, versão contrária, ou seja, a de que o governo argentino, sim, teria tomado conhecimento do envio do submarino.

a Argentina, ao evitar compromissos que poderiam contribuir imediatamente para uma distensão, como a cessação formal das hostilidades, praticava “uma política de poder sem poder”⁴³².

A emergência da questão da pesca predatória nas Malvinas durante os anos que se seguiram à guerra constituiu o principal fator a convencer o governo argentino de que seu enfoque centrado na discussão da soberania necessitava ser reavaliado. Diante do quadro desfavorável resultante da “Fortaleza Falklands”, Buenos Aires só dispunha do recurso aos foros internacionais para reafirmar suas pretensões, com base sobretudo no apoio latino-americano e no dos países não alinhados. Pouco a pouco reconheceu a importância de tentar um diálogo com os britânicos, ainda que o tema da soberania fosse deixado momentaneamente de lado.

Em 1985 e 1986, o problema da pesca na região das Malvinas agravou-se consideravelmente. Preocupações conservacionistas levaram as autoridades britânicas a propor o tratamento multilateral do assunto no âmbito da FAO. A Argentina resistiu à ideia, pois temia que o Reino Unido dela se valesse para obter reconhecimento internacional de seus direitos na área. Definiu a proposta do acordo multilateral como uma “armadilha”, alegando que o Reino Unido pretendia legitimar sua condição de estado soberano nas Malvinas⁴³³.

Em resposta à iniciativa britânica, a Argentina concluiu acordos bilaterais com países pesqueiros – União Soviética e Bulgária – de forma a fortalecer sua posição nas atividades de regulamentação da pesca na região. Adotou severa política de fiscalização em seu mar territorial, inclusive com apresamento de embarcações pesqueiras. A medida chegou a suscitar incidente grave com o afundamento de um barco chinês de Formosa. A delicadeza da situação, ao confrontar o impasse jurídico com um problema concreto de repercussões tangíveis, motivou um

432 Buenos Aires Herald, “The Radical’s approach”, 4/12/85; e *Patología del nacionalismo...*, p. 30.

433 Peter BECK, *op. cit.*, p. 186-189. Ver a íntegra de intervenção do chanceler argentino na 41ª Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas em 24 de novembro de 1986, em REPÚBLICA ARGENTINA, *Discursos del...*, p. 225-227.

novo enfoque de aproximação. Para tanto, recorreu-se à intermediação dos Estados Unidos com vistas ao estabelecimento de conversações diretas sobre temas práticos: a conservação ictiológica e a prevenção de acidentes navais na região das Malvinas. Passou a ser política do governo argentino, como então definida por alto funcionário diplomático, a busca de um diálogo maduro e objetivo com o governo britânico. A iniciativa, entretanto, não prosperou. Ao cabo de uma série de consultas reservadas e do intercâmbio de sugestões através do Departamento de estado norte-americano, o Reino Unido exigiu garantias de que o tema da soberania não fosse mencionado pelos argentinos⁴³⁴.

4.3.4. As crises e o fim antecipado do governo Alfonsín

A esta altura, a situação interna na Argentina, que se havia deteriorado consideravelmente, não concorreu para a retomada dos contatos com o governo britânico. Alfonsín completava quase cinco anos no poder e enfrentava sucessivas crises de ordem econômica e militar, que faziam ressuscitar o perigo da instabilidade. Tinha vencido, de maneira razoavelmente confortável, as eleições de 1985 para a renovação parcial do Congresso e dos governos das províncias⁴³⁵, quando era forte sua liderança. Mas a fragorosa derrota sofrida no pleito de 1987 tornou-se o grande divisor de águas de seu governo. Dela, nem o presidente nem seu partido lograram recuperar-se. Perderam o controle majoritário da Câmara de Deputados e de quase todos os executivos provinciais⁴³⁶.

Os peronistas, por sua vez, haviam concluído seu processo de reorganização, com a ascensão das correntes renovadoras e moderadas, e

434 Palestra do embaixador Juan Carlos Beltramino, subsecretário de Assuntos Limitrofes e Austrais, "Conferencia sobre la evolución reciente de la cuestión Malvinas; perspectivas", Colegio de Abogados, Buenos Aires, 24 de junio de 1988 (texto datilografado).

435 Cf. María Laura SAN MARTINO DE DROMI, *Historia política argentina ...* (2), p. 604-605.

436 Cf. *Ibid.*, p. 607-612. Interessante reportagem sobre o impacto das eleições de 1987 é feita em Joaquín MORALES SOLÁ, *Asalto a la ilusión...*, p. 13-32.

o poder sindical se fortalecera como instrumento de oposição aos duros programas econômicos implementados pela administração radical⁴³⁷.

Alfonsín vivera o apogeu de sua popularidade com os primeiros resultados do Plano Austral, de julho de 1985. As sucessivas reformulações na política econômica, associadas às dificuldades do processo de renegociação da dívida externa, levaram ao desgaste da imagem do governo com o agravamento de problemas crônicos, como inflação, déficit público, recessão e desemprego. Perdeu substância, gradativamente, seu projeto de modernização econômica, que tinha como elementos motores a transferência da capital federal e a tentativa de atração de investimentos estrangeiros. O chefe de estado não conseguiria, ainda, materializar a reforma da Constituição, na medida em que o eixo do processo político passou a girar em torno da sucessão presidencial. Em meados de 1988, já estavam lançadas as principais candidaturas⁴³⁸.

Ao lado das incertezas do panorama interno, Alfonsín tentou dar seguimento à sua política voltada para a reinserção harmônica do país no cenário internacional, elemento que haveria de contribuir para a estabilidade democrática. Dentro de uma orientação pragmática, inspirada na condição da Argentina como nação ocidental, latino-americana e não alinhada, traçaram-se objetivos específicos: explorar convergências com os Estados Unidos; dar prioridade às relações com a América Latina; incentivar a solidariedade regional em torno de questões como a dívida externa, o protecionismo comercial dos países desenvolvidos e o acesso a tecnologias de ponta; manter a presença

437 Sobre a renovação do peronismo, ver Pablo GIUSSANI, *Menem y su lógica secreta*, p. 65-80; e sobre aspectos da evolução sindical, María Laura SAN MARTINO DE DROMI, *op. cit.* (2), p. 576-584.

438 Essa resenha é baseada em documentação do Itamaraty (maços preparatórios de visitas presidenciais à Argentina), além das seguintes fontes: María Laura SAN MARTINO DE DROMI, *op. cit.* (2), p. 565-568; Gary W. WYNIA, *The politics of Latin American development*, p. 269-275; Idem, *Argentina: illusions and realities*, p. 176-184; e Susan & Peter CALVERT, *Argentina: political culture and instability*, p. 273-282.

moderada no foro dos não alinhados; e assegurar o apoio internacional à reivindicação de soberania nas Malvinas⁴³⁹.

Estimulado pela visão abrangente dos interesses argentinos diante dos traços mais salientes da conjuntura interna e externa que prevaleceu ao longo dos anos oitenta, o governo Alfonsín prestou-se, em vários momentos, a um certo ativismo diplomático: empregou retórica acentuada na defesa da democracia e dos direitos humanos em relação a outros países; envolveu-se na busca de uma solução para o conflito na América Central. Participou de iniciativas de impacto no campo de desarmamento; rompeu relações com a África do Sul e procurou isolar politicamente os governos do Chile e do Paraguai, por considerá-los carentes de legitimidade democrática⁴⁴⁰.

Todas essas iniciativas bem refletiam as percepções do governo eleito em 1983 quanto aos efeitos da crise experimentada pela Argentina durante as décadas anteriores sobre sua atuação externa. O país antes assolado pelo terrorismo e pela repressão passou, com a democracia, a exigir internacionalmente respeito aos direitos humanos. O país que, em lapso inferior a quatro anos, provocou duas situações de conflito bélico – uma providencialmente contornada, outra levada a trágicas consequências – buscou protagonismo na pacificação de outras regiões. O país que vivenciou competição armamentista com seus vizinhos reclamou depois, com ênfase inusitada, a paz e o desarmamento em nível mundial.

Consequência lógica dessa orientação foi a de que a conclusão do Tratado de Paz e Amizade com o Chile não seria vista pela Argentina como incentivo à cooperação e à integração bilateral, mesmo sendo estes objetivos expressos do instrumento. Até que a situação política da nação chilena acompanhasse o movimento de redemocratização geral no

439 Informação DAM-I/11.08.86 sobre “Inserção da Argentina no sistema internacional e perspectivas de seu relacionamento com o Brasil” e Maço preparatório da visita do presidente José Sarney à Argentina, 28 e 30 de novembro de 1988 (seção sobre política externa).

440 *Ibidem*. As iniciativas sobre desarmamento se referem, principalmente, ao “Grupo dos Seis” (Argentina, México, Suécia, Índia, Grécia e Tanzânia), instituído em 1985.

continente, àquela altura com governos civis recém-instalados em vários países, não haveria espaço para iniciativas de vulto no relacionamento com Santiago. Foi, assim, do ponto de vista das implicações internas na Argentina e do impacto no relacionamento global com a América Latina – inclusive para efeito da consolidação do apoio regional obtido durante o conflito no Atlântico Sul – que a solução da disputa territorial no Beagle mereceu prioridade. Apesar de ter sido o país com o qual a Argentina compartilhou seu primeiro feito diplomático na administração Alfonsín, o Chile não seria imediatamente, com Pinochet no poder, parceiro privilegiado na região.

Se o acordo sobre o Beagle ao menos serviu para eliminar um risco de desestabilização, as Malvinas continuaram a representar tanto um foco de tensão na área externa quanto um elemento condicionador do processo democrático, por despertar emoções populares eivadas de nacionalismo.

Nos momentos mais delicados da fase posterior ao conflito, foi acentuada a preocupação com a possibilidade de que a persistência do impasse negociador com a Grã-Bretanha levasse ao ressurgimento da influência de círculos extremados e das próprias Forças Armadas, em detrimento do poder civil. Essa avaliação foi transmitida pelo chanceler da Argentina ao seu colega do Brasil, ministro Roberto de Abreu Sodré, em reunião de emergência que mantiveram, juntamente com o chanceler do Uruguai, em Punta del Este, a 2 de novembro de 1986, para tratar das implicações da zona de pesca decretada pelo governo britânico nas Malvinas⁴⁴¹.

Com o recrudescimento da questão militar, mais ainda se agravaram as perspectivas de evolução do problema das Malvinas. A ruptura da cadeia de mandos e a quebra da disciplina nas fileiras do Exército apontavam claramente os limites da política de desmilitarização do governo radical. Exigia-se a revisão dos julgamentos de oficiais

441 Circular telegráfica 14 580, de 4/11/86, no Arquivo do Itamaraty.

acusados de violação de direitos humanos. Pretendia-se reparação de dignidade com o reconhecimento da atuação na guerra contra os britânicos. Reclamava-se dos baixos salários e do desaparecimento das Forças Armadas⁴⁴².

Quatro episódios de rebelião militar, um deles acoplado a ataque terrorista a um regimento de infantaria em Buenos Aires⁴⁴³, levariam ao seu ponto culminante a crise do governo Alfonsín. Nem mesmo após negociar com os insurgentes o atendimento de suas reivindicações, como se suspeitou generalizadamente, o presidente tentou, com uma lei enviada ao Congresso e aprovada, colocar ponto final na questão da “guerra suja”⁴⁴⁴. A incapacidade de conter as pressões militares e o surgimento de sinais de hiperinflação no início de 1989 levaram-no, em virtual estado de ingovernabilidade, a antecipar sua saída do poder e, conseqüentemente, a posse de seu sucessor.

A antecipação da entrega do poder foi consequência da decisão anunciada por Alfonsín em 3 de agosto de 1989 – no mesmo momento em que adotava um novo choque econômico (Plano Primavera) – de adiantar as eleições presidenciais para maio do ano seguinte. Esperava que as eleições se realizassem com a economia sob controle. O plano fracassou, o que deu origem à crise da hiperinflação⁴⁴⁵.

4.3.5. O “guarda-chuva da soberania”

O ocaso da administração radical, em circunstâncias que faziam renascer o espectro da instabilidade argentina, não diminuiu a importância das transformações legadas ao país. Não apenas a Argentina havia mudado, mas também a própria natureza de suas crises.

442 Cf. Eduardo E. ESTEVEZ, “Aspectos salientes de la relación Gobierno-Fuerzas Armadas 1983-1989” in National Democratic Institute, *Hacia una nueva relación...*, p. 86-88.

443 Crise da Semana Santa, de abril de 1987; autoaquartelamento de La Tablada, setembro de 1987; rebelião de Monte Caseros, janeiro de 1988; insurreição de Villa Martelli, dezembro de 1988. Cf. *Ibid.*, p. 88-97.

444 Lei 23.351 da Obediência Devida, de 5 de junho de 1987. Cf. *Ibid.*, p. 89; e IRELA, Dossier n. 33, “Argentina of Carlos Menem ...”, p. 4.

445 Sobre esses episódios, ver Joaquín MORALES SOLÁ, *Asalto a la ilusión ...* p. 319-323, e IRELA, documento citado, p. 6.

Se Alfonsín começou o governo beneficiado pela divisão da oposição peronista e pelo enfraquecimento dos militares, encerrou-o desgastado pela politização que os processos judiciais relativos aos direitos humanos e à guerra das Malvinas haviam provocado nos escalões intermediários das Forças Armadas. Simultaneamente, a impopularidade dos planos econômicos favoreceu o retorno dos peronistas ao poder em condições totalmente diferentes da década de 1970.

Não obstante a redução em cinco meses do mandato de Alfonsín, a eleição de Carlos Menem, em 1989, singularizou-se por ter marcado uma transição inédita na Argentina: desde a ascensão de Yrigoyen em 1916, não se assistia à passagem de mando de um presidente civil para outro, de partido distinto⁴⁴⁶.

Com o novo governo, criaram-se as condições para a completa mudança de enfoque em relação à questão das Malvinas.

Menem, durante a campanha eleitoral, fizera declarações sobre a pendência com os britânicos, recebidas com apreensão em Londres pelo seu caráter aparentemente belicoso: as ilhas seriam recuperadas pela Argentina, ainda que com “derramamento de sangue”. Pinçada de um discurso pronunciado em Ushuaia, essa frase de Menem foi explorada durante a campanha pelo Partido Radical, que tentou mostrar o candidato peronista como ameaça de retorno ao passado de extremismo e violência no país⁴⁴⁷.

Consagrado nas urnas, entretanto, Menem adotou atitude mais cautelosa e conciliatória e, antes mesmo de sua investidura na Casa Rosada, propôs a realização de um diálogo direto com o governo britânico, mantendo-se reserva das posições de cada parte a respeito da questão da soberania.

446 Sobre a ascensão de Menem, que disputou a candidatura presidencial reivindicando a ortodoxia do peronismo em oposição à corrente renovadora, ver Pablo GIUSSANI, *op. cit.*, *passim* e IRELA, Dossier n. 33, “The Argentina of Carlos Menem ...”, July 1991, p. 5.

447 Informação da embaixada do Brasil em Buenos Aires retransmitida pelo despacho telegráfico 445, de 18/7/89 para a embaixada em Londres. Ver também BRASIL, embaixada em Londres, trabalho citado, p. 60-61.

A sensível alteração do quadro internacional concorreu diretamente para a nova postura argentina. O prenúncio do fim da Guerra Fria parecia anular as possibilidades de ganhos políticos juntos aos países e grupos de países que apoiavam com maior vigor e entusiasmo a causa argentina. O papel do movimento não alinhado foi fatalmente questionado. A emergência de um sistema internacional unipolar e o fortalecimento da unidade europeia ameaçavam agravar o isolamento da Argentina em relação ao Reino Unido.

A superação do impasse passou a ser vista como um imperativo decorrente da evolução do contexto geral das relações internacionais. Os progressos na distensão leste-oeste e a solução negociada de vários conflitos regionais no final da década de 1980 impuseram modificação no estado de coisas no Atlântico Sul⁴⁴⁸. Estimularam a Argentina a iniciar a reconciliação com o Reino Unido.

A fórmula do entendimento proposto por Menem ficou conhecida como a do “guarda-chuva da soberania”. Era a mesma que havia procurado sem êxito o governo radical, no contexto das conversações intermediadas pelos norte-americanos a respeito de temas práticos. E a mesma terminologia, também, havia sido utilizada na década de 1970 para viabilizar negociações sobre planos de cooperação econômica e científica nas Malvinas⁴⁴⁹.

Não se discutiria o cerne da disputa, como sempre exigiram os britânicos. Salvaguardava-se agora que nada do que viesse a ser conversado ou decidido entre as partes pudesse comprometer as reivindicações de um e de outro país. As regras, concebidas pela própria Argentina, inspiraram-se no artigo quarto do Tratado da Antártida, que contém a reserva de direitos de soberania territorial das partes reclamantes⁴⁵⁰.

448 Cf. discurso pronunciado pelo representante permanente da Argentina no Comitê de Descolonização das Nações Unidas em 15 de agosto de 1989 (texto anexo ao fac-símile 75, de 17/8/89, para a embaixada em Londres, p. 4-5).

449 Cf. Fernando J. M. FAGUNDES, *Estudo...*, p. 73.

450 Segundo informação de diplomata argentino, a concepção da fórmula atualizada do “guarda-chuva” coube à embaixadora Susana Ruiz Cerrutti, à época vice-ministra das Relações Exteriores.

A concordância que Alfonsín não logrou obter do governo britânico seria dada a Menem. Em ato corajoso para a maioria do pensamento argentino, o novo presidente abdicou da inclusão do tema da soberania na agenda de conversações e buscou uma reaproximação pragmática com o Reino Unido. O momento politicamente favorável em que se encontrava no início do governo oferecia-lhe condições ideais para o gesto de conciliação, recebido com surpresa em Londres. Contradizia não só o que Menem havia dito na campanha, mas também seu perfil de líder nacionalista e populista⁴⁵¹.

As consultas entre Buenos Aires e Londres seriam conduzidas meticulosamente. O governo brasileiro, na condição de protetor dos interesses argentinos, foi o conduto formal da proposta de Menem⁴⁵². Antes, várias sinalizações haviam sido dadas pelo governo recém-eleito – seja através da imprensa, seja através de canais informais – no sentido de que uma iniciativa de diálogo com o Reino Unido era iminente⁴⁵³.

Com a concordância de Londres, acertou-se inicialmente a realização de um encontro exploratório em Nova York, nos dias 16 e 17 de agosto de 1989. Uma semana antes, em ato unilateral destinado a preparar o clima do diálogo, a Argentina anunciou a suspensão do embargo às importações procedentes do Reino Unido⁴⁵⁴.

O processo de reaproximação desenvolveu-se então por etapas. No encontro de Nova York, que terminaria por estender-se até o dia 18, discutiram-se a data, a agenda e as condições de uma segunda reunião substantiva. Acordou-se que esta se realizaria em Madri em 19 de outubro do mesmo ano de 1989, sob os termos da fórmula do “guarda-chuva”, ou seja, com a reserva da posição de cada parte com

451 Cf. telegrama 549, de 21/8/89, da embaixada em Londres, no Arquivo do Itamaraty.

452 A proposta foi transmitida em Brasília ao embaixador do Reino Unido.

453 Segundo diplomata da chancelaria britânica, autoridades do governo uruguaio atuaram como veículos dessas mensagens ao governo britânico. Também o fizeram os Estados Unidos, dadas suas relações especiais com a Grã-Bretanha e o precedente da intermediação anterior no caso da pesca.

454 Nota n° 272, de 2 de agosto de 1989, do Ministério das Relações Exteriores e Culto à embaixada do Brasil em Buenos Aires, com transcrição de comunicado à imprensa sobre a suspensão do embargo e com solicitação de transmiti-lo ao governo britânico (cf. texto no despacho telegráfico 484, de 3/8/89, para a embaixada em Londres).

relação à soberania ou à jurisdição territorial e marítima sobre as ilhas Malvinas, Geórgias do Sul e Sandwich do Sul. Quanto ao temário, incluiu-se a maioria das questões tradicionalmente indicadas pelo governo britânico⁴⁵⁵.

Ao se reunirem na capital espanhola, os representantes da Argentina e do Reino Unido concordaram, entre outras iniciativas, com o restabelecimento das relações consulares, com a constituição de grupos de trabalho sobre pesca e assuntos militares, a cessação formal das hostilidades e a renúncia a exigências de reparação de perdas ou prejuízos oriundos do conflito. A parte britânica anunciou a redução dos limites da zona de proteção e permitiu a entrada ali, sem autorização prévia, de navios mercantes argentinos⁴⁵⁶.

Uma segunda reunião substantiva, precedida de encontros em nível técnico sobre pesca e assuntos militares, realizou-se nos dias 14 e 15 de fevereiro de 1990, também em Madri. Formalizou-se o reatamento diplomático, ao mesmo tempo em que se levantou a zona de proteção. A Argentina condicionou uma decisão à outra: só admitiria a normalização plena das relações, se fosse revogado o esquema de defesa militar em torno do arquipélago. O Reino Unido, por sua vez, aceitou a condição em troca da instituição de medidas conjuntas que proporcionassem idêntico nível de segurança⁴⁵⁷.

Na nova fase das relações anglo-argentinas, a soberania das ilhas continuaria a dividir os dois países, mas ficaria fora da agenda bilateral. A Argentina passou a abster-se de levantar o tema nas Nações Unidas⁴⁵⁸, em coerência com o novo quadro de diálogo e a prioridade atribuída à recomposição plena dos laços com o Reino Unido. A reaproximação era

455 Comunicado conjunto argentino-britânico, de 18 de agosto de 1989.

456 Declaração conjunta argentino-britânica, de 19 de outubro de 1989.

457 Declaração conjunta das delegações da República Argentina e do Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte, de 15 de fevereiro de 1990. No segundo encontro de Madri, as autoridades britânicas anunciaram a ampliação do mar territorial das Malvinas – e de outros territórios dependentes no Atlântico Sul – de três para doze milhas (cf. comunicado de imprensa do Foreign and Commonwealth Office, de 3/11/89, texto datilografado).

458 Cf. despacho telegráfico 722, de 4/11/89, para a embaixada em Londres.

fundamental para a normalização do relacionamento com a Europa⁴⁵⁹ e se encaixava no espírito da política econômica liberal que Menem adotou desde o início de seu governo.

A guerra com os britânicos tinha acelerado o retorno ao estado de direito, e, no espaço de cinco anos, dois presidentes eleitos democraticamente haviam tomado decisões políticas de grande alcance, no começo de seus mandatos, para destravar situações irreconciliáveis em matéria de disputas de soberania.

Alfonsín pôde contribuir para a solução definitiva da primeira, o Beagle, enquanto Menem propiciou uma acomodação diplomática em relação à segunda, as Malvinas. *Mutatis mutandi* ambas alteraram posições anteriormente mantidas, e, consideradas no contexto mais amplo da crise nacional, tiveram valor semelhante pelo que puderam representar como fator de contenção de posturas de nacionalismo exacerbado e, por conseguinte, como elemento de apoio ao processo de estabilização.

Ironicamente, assim como alguns peronistas e outros representantes políticos haviam criticado Alfonsín pela iniciativa de concluir o acordo com o Chile, setores influentes do radicalismo desaprovaram a concessão de Menem em relação à Grã-Bretanha. Neste último caso, o principal crítico na União Cívica Radical foi Federico Storani, então presidente da Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados. Considerou que a proposta de Menem apenas convalidaria a estratégia “passo a passo” do governo britânico⁴⁶⁰.

Ainda que à margem de consenso, os sinais de mudança na Argentina emanaram da vontade política de Alfonsín e de Menem.

459 Entrevista do chanceler Domingo Cavallo publicada no jornal *La Nación*, em 14 de julho de 1989. O peso que a necessidade de normalização das relações com a Comunidade Econômica Europeia teve na proposta de Menem sobre o “guarda-chuva” é ressaltada em John KING, *British-Argentine relations*, p. 16.

460 Arquivo do Itamaraty, 8 a 29 de agosto de 1989.

Capítulo 5

O impacto na política externa do Brasil

5.1. Descontraimento de tensões

5.1.1. Reações diferenciadas

Para o Brasil, ligado à Argentina por vínculos de toda a sorte – proximidade geográfica, paralelismo na evolução histórica, identidade democrática, afinidades culturais, política de reforço da confiança mútua, integração econômica e comercial, afirmação internacional, e tantos outros –, é natural que as decisões referentes à assinatura do Tratado de Paz e Amizade com o Chile e ao desanuviamento da controvérsia com a Grã-Bretanha tenham adquirido importância muito especial.

Tanto a questão do Beagle quanto a das Malvinas, por constituírem focos de conflito na América do Sul, sempre atraíram atenção permanente da política externa brasileira. Geraram, naturalmente, impacto diferenciado na atuação diplomática, em virtude das particularidades na evolução de cada disputa, dos interesses do relacionamento com os contendores, da conjuntura regional e do grau de envolvimento em um e outro caso.

As divergências na região do canal do Beagle separavam dois países vizinhos com incidência especial no quadro da política externa do Brasil. Exigiram, por isso, atitude de neutralidade e imparcialidade, com o cuidado de evitar suspeitas de apoio a um ou outro lado⁴⁶¹. Qualquer manifestação a tangenciar a substância da controvérsia ou o mérito das posições de cada parte poderia ter levado a interpretações passíveis de comprometer o desenvolvimento normal dos laços com os dois países.

A postura discreta e equidistante que o Brasil manteve nos períodos decisivos da controvérsia argentino-chilena – durante a arbitragem da Coroa britânica e a mediação papal – foi a linha de ação considerada mais vantajosa do ângulo de seus objetivos de política externa de curto, médio e longo prazos⁴⁶². A única manifestação ostensiva foi feita no momento da ameaça de ruptura da paz, em 1978, quando o Itamaraty dirigiu apelos formais a cada país em favor da distensão e do entendimento⁴⁶³. Posteriormente, o governo brasileiro só viria a pronunciar-se quando as partes lograram êxito na solução do contencioso.

No caso das Malvinas, a participação de um estado extracontinental como um dos litigantes e o fato de ter historicamente o Brasil posição tomada sobre a disputa de soberania facilitaram a decisão de apoio político e de solidariedade à Argentina. Essa atitude não impediu que o Brasil se mantivesse neutro no conflito bélico propriamente dito e que se reservasse papel de incentivador de uma solução de paz e negociada. Cessadas as hostilidades, e uma vez redimensionadas as relações bilaterais com Buenos Aires a partir da coincidência de regimes democráticos, a posição brasileira de respaldo aos direitos argentinos nas ilhas foi reiterada de forma sistemática.

As preocupações com o Beagle e as Malvinas sempre estiveram acrescidas pelas implicações de princípio sobre a evolução de outras

461 Claudio LYRA, *A controvérsia entre a Argentina e o Chile...*, p. 102.

462 O tema é desenvolvido em *ibid.*, pp.76-82 e 92-102.

463 *Ibid.*, p. 55-56 e 92. Notas de idêntico teor foram dirigidas pelo Itamaraty às embaixadas da Argentina e do Chile em 14 de dezembro de 1978.

questões territoriais que então subsistiam no continente: a da mediterraneidade boliviana, a dos limites entre Peru e Equador (esta resolvida em 1998), a das jurisdições marítimas entre Venezuela e Colômbia, a da região do Essequibo entre Venezuela e Guiana⁴⁶⁴. O elemento de interrogação que a persistência de conflitos potenciais costuma suscitar nos vínculos intrarregionais – em especial para as iniciativas de integração – é um aspecto invariavelmente presente na avaliação das perspectivas da política latino-americana do Brasil⁴⁶⁵.

Em seu livro *Desafios brasileiros na era dos gigantes*, Pinheiro Guimarães retomou esse tema ao lembrar que a América do Sul tem sido palco de diversas situações de ameaça de caráter externo, tais como a possibilidade de agressão armada entre estados de natureza tradicional, por razões de fronteira, como ocorreu entre Peru e Equador. Acrescentou que os casos de conflito latente e de erupção periódica na região, como a reivindicação boliviana de saída soberana para o Pacífico e os contenciosos fronteiros da Venezuela com a Guiana e a Colômbia, configuram situações que não ocorrem com o Brasil, e que, no caso da Argentina em relação ao Chile, foram superadas⁴⁶⁶.

Jack Child, por sua vez, em *Geopolitics and conflict in South America*, descreveu com pormenores de análise os vínculos entre os distintos focos de disputa na região e advertiu para os riscos de seu extravasamento. No caso da controvérsia sobre o Beagle, identificou ligações: com o conflito das Malvinas, pelas suspeitas argentinas de uma aliança chileno-britânica; com o Brasil, baseadas nas rivalidades históricas e pela desconfiança de Buenos Aires de um maior entendimento brasileiro-chileno; com os problemas territoriais nos Andes centrais, pelo receio de Santiago da cooperação argentino-peruana; com a questão da

464 Ver a relação de conflitos territoriais pendentes até o início da década de 1990 na América Latina em Jack CHILD, *Geopolitics and conflict...*, p. 15-17; e Walter Little, "International conflict in Latin America", *International Affairs*, 4, Autumn 1987, Londres, p. 589-601.

465 Cf. Luiz Felipe LAMPREIA, *A posição do Brasil em face da América do Sul*, palestra na Escola Superior de Guerra Naval, 1989 (texto datilografado), p. 7.

466 Samuel PINHEIRO GUIMARÃES, *Desafios brasileiros...*, p. 308.

Antártida, pelas reivindicações conflitantes da Argentina, do Chile e da Grã-Bretanha; e com a disputa do Essequibo, não só pelo forte apoio da Venezuela a Buenos Aires durante a guerra das Malvinas, mas também pelo paralelo com a declaração argentina de nulidade do laudo arbitral de 1977 (o governo de Caracas, do mesmo modo, não havia acatado o resultado da arbitragem de 1899 que reconheceu o território como pertencente à então Guiana Inglesa)⁴⁶⁷.

Em 1978, a hipótese do efeito multiplicador de uma conflagração entre a Argentina e o Chile criaria situação extremamente delicada para o governo brasileiro. Teria desdobramentos imprevisíveis, capazes de provocar rompimentos de hostilidades na região. Representaria grave abalo para o continente como um todo, ao provocar rupturas básicas na solidariedade latino-americana⁴⁶⁸.

Um testemunho expressivo dessas preocupações foi dado por Oscar Camilión – que foi chanceler da Argentina em 1981 e, antes, embaixador no Brasil – em seu livro *Memorias políticas: de Frondizi a Menem*, ao comentar a gravidade da situação que se vivia então com a iminência de um confronto armado e, sobretudo, a deterioração certamente irreparável que provocaria nas relações da Argentina, não apenas com o Chile, mas também com o Brasil.

No tengo dudas de que para Brasil una guerra ejecutada por la Argentina contra Chile, con el probable resultado letal que hubiera tenido para Chile en ese momento, [...] jamás hubiera sido aceptada, si es que no se intervenía. No sólo nosotros hubiésemos deteriorado nuestras relaciones para siempre con Chile, sino que hubiéramos deteriorado por muchísimos años nuestra relación con Brasil, que ciertamente hubiera considerado a la Argentina como un país con el que realmente no se podía manejar asuntos serios. Felizmente, las cosas se orientaron de otra manera [...] ⁴⁶⁹.

467 Jack CHILD, *op. cit.*, p. 84.

468 Claudio LYRA, *op. cit.*, p. 102.

469 Oscar CAMILIÓN, *Memorias políticas...*, p. 220.

Ao referir-se no mesmo depoimento ao pensamento então predominante na Junta Militar argentina, Camilión reconheceu que a crise do Beagle, em certo sentido, influiu no encaminhamento das negociações a respeito de Itaipu e Corpus. O agravamento da questão com o Chile tornava a ideia de um entendimento com o Brasil, mais do que bem-vinda, necessária ante o problema que se complicava seriamente a respeito do canal do Beagle⁴⁷⁰.

No mesmo livro, Camilión reproduz o trecho de uma conversa com o então comandante do Exército, general Roberto Viola, o qual teria duvidado de que ocorreria uma guerra entre a Argentina e o Chile: “¿Usted cree que en América Latina es posible hacer una guerra sin permiso de los Estados Unidos? ¿Usted cree que Estados Unidos nos van a dar permiso para hacer la guerra?”⁴⁷¹.

5.1.2. Moderação e conciliação

Talvez uma das grandes contribuições incorporadas pelo pensamento diplomático brasileiro na virada da década, quando justamente recrudesciam os conflitos de limites na região, tenha sido a condenação da política de blocos e alianças e das ambições de hegemonia⁴⁷². A mensagem do Brasil fundamentava-se na amplitude dos interesses que o ligam a todos os seus vizinhos. O fato – singular em termos internacionais – de o Brasil possuir fronteiras com nove países e o Departamento francês da Guiana impõe à sua política na América do Sul uma diretriz permanente em favor da convivência harmoniosa e duradoura na região e, mais recentemente, em prol da integração de todo o subcontinente.

Especificamente na questão do Beagle, as circunstâncias da crise de 1978 pareciam favorecer a reedição de atitudes inspiradas em

470 Cf. *Ibid.*, p. 193.

471 Cf. *Ibid.*, p. 219.

472 Cf. BRASIL, Ministério das Relações Exteriores, *Resenha ...; conferências do ministro de Estado ... na Escola Superior de Guerra*, 1984 (edição suplementar), p. 22.

conceitos e realidades que não se ajustavam ao interesse brasileiro no plano regional. Comprovam essa avaliação as expectativas argentinas e chilenas ante a posição do Brasil, alimentadas – como nas formulações do historiador norte-americano Robert Burn⁴⁷³ – pela ideia do equilíbrio de poder característico das relações na América do Sul durante o século XIX. Enquanto o governo de Santiago inclinava-se por aspirar ao apoio do Brasil, o de Buenos Aires parecia querer aliar-se aos antigos adversários do Chile na guerra do Pacífico – o Peru e a Bolívia.

O “descontraimento de tensões”⁴⁷⁴, meta constante da política sul-americana do Brasil, ganhou dinamismo na intensificação do diálogo com os vizinhos. Diluiu gradativamente o clima de competição histórica e atenuou as concepções geopolíticas que, pelo menos até a década de 1980, enfatizaram os aspectos conflitivos das relações entre os países da região⁴⁷⁵. Deu força à prática de moderação e conciliação no encaminhamento dos contenciosos territoriais⁴⁷⁶.

Teve relevância, assim, o início em 1985 do programa de integração brasileiro-argentino logo em seguida à solução do litígio de soberania no Beagle em 1984. Esta teve o mérito de contribuir para a perda de credibilidade da visão puramente confrontacionista das relações na América do Sul. Eliminado o principal foco de conflito entre Buenos Aires e Santiago, criaram-se condições mais favoráveis para uma cooperação desimpedida entre o Brasil e a Argentina. Por sua vez, a persistência do contencioso das Malvinas não gerou constrangimento no adensamento geral dos vínculos brasileiro-argentinos. Pelo contrário, facilitou o clima de entendimento político, graças à posição de princípio

473 *By reason or force: Chile and the balance of power in South America 1830-1903* e estudo de 1955 intitulado “The balance of power in 19th century South America: an exploratory essay”. Ver referências e comentários sobre a obra de Burn em Jack CHILD, *op. cit.*, p. 80 e 100; e Frederico Cezar de ARAUJO, *O Chile e a mediterraneidade da Bolívia*, 1984, *passim*.

474 A expressão é atribuída ao ex-chanceler Ramiro Saraiva Guerreiro. Cf. Ronaldo M. SARDENBERG, “A política externa do Brasil e a América Latina”, 1980 (texto datilografado), p. 14.

475 Roberto RUSSEL, “Conflictos y armamentismo ...”, Mónica HIRST & outros, *Desarme y desarrollo...*, p. 54.

476 Gelson FONSECA Jr, “Notas sobre alguns problemas de formulação na política externa brasileira contemporânea”, 1990 (texto datilografado), p. 7. A importância para o Brasil do acordo entre a Argentina e o Chile é ressaltada, particularmente, em Celso LAFER, “A diplomacia brasileira e a Nova República”, *Política e Estratégia*, v. III (1), 1985, p. 28.

de apoio aos direitos de soberania da Argentina e ao processo de “latino-americanização” de sua diplomacia após o conflito do Atlântico Sul.

5.1.3. Convergência democrática

O empenho do governo Alfonsín na solução do problema com o Chile, após a guerra das Malvinas, teve outros significados para a política externa brasileira. Sinalizou tendências inerentes ao momento histórico do fortalecimento das instituições democráticas no continente. Os países do Cone Sul começavam a experimentar, na primeira metade da década, o esgotamento dos regimes de exceção. Embora a transição política que culminou na Argentina com a eleição de 1983 não guardasse semelhança, em vários aspectos, com as de seus vizinhos⁴⁷⁷, acentuou-se a convergência de percepções e interesses na região à medida que o panorama político regional ganhava homogeneidade em torno dos valores democráticos.

O Brasil só teria a beneficiar-se com a contribuição que o acordo sobre a questão austral pudesse trazer para a estabilidade da Argentina. A condição de países limítrofes, o paralelismo na evolução histórica e a densidade de seus vínculos constituem parâmetros básicos da política que um estado segue tradicionalmente em relação ao outro. Como assinalado nas conclusões de um seminário sobre a integração Brasil-Argentina, realizado em 1989, o fato de os acontecimentos internos em um e outro país sofrerem influência recíproca demonstra a existência de uma dinâmica social com muitas semelhanças⁴⁷⁸.

O afastamento de risco de turbulência doméstica na Argentina – como representava a persistência do conflito latente com o Chile – contribuiu, assim, para reforçar o clima de previsibilidade, racionalidade e confiança que a diplomacia brasileira vinha procurando estabelecer no

477 Alguns analistas, como o argentino Carlos Floria, consideram que o governo Alfonsín foi um governo de transição. A não compreensão dessa realidade explicaria as crises que o afetaram. Cf. Joseph TULCHIN, *La Argentina y los Estados Unidos...*, p. 285.

478 Seminário do Instituto de Pesquisa de relações Internacionais (IPRI), de 6 de março de 1989. Ver Seminários do IPRI (1987-1989), Cadernos do IPRI n° 1, p. 56.

âmbito diplomático regional, ao menos desde o final dos anos setenta, em particular no relacionamento com o governo de Buenos Aires.

A importância que o governo brasileiro atribuiu ao desfecho da controvérsia ficou patente no fato de terem sido dirigidas a cada uma das partes envolvidas no processo mediador – a Argentina, o Chile e a Santa Sé – três séries de mensagens: a primeira, quando do anúncio das coincidências alcançadas em outubro de 1984; a segunda, por ocasião da assinatura do tratado, em novembro do mesmo ano; e a terceira, no ensejo da troca dos instrumentos de ratificação, em maio de 1985⁴⁷⁹.

Todas essas manifestações – dirigidas pelo presidente da República e pelo ministro das Relações Exteriores a seus pares da Argentina e do Chile, além do Santo Padre e do secretário de Estado do Vaticano – traduziram, acima de seu teor protocolar, a percepção brasileira do resultado político alcançado. Lograra-se resolver, de maneira pacífica e conciliatória, uma das pendências territoriais mais antigas na América do Sul. Prestou-se uma contribuição concreta para a unidade regional em um momento em que se valorizavam as práticas e os mecanismos de ação conjunta em nível diplomático.

Ilustrativo dessa visão foi o trecho da mensagem do presidente brasileiro, José Sarney, ao mandatário argentino, Raúl Alfonsín, quando da troca dos instrumentos de ratificação do Tratado de Paz e Amizade:

Com a ajuda e dedicação generosa de Sua Santidade o Papa João Paulo II, a Argentina e o Chile concluem uma obra de aproximação de elevado significado, dando ao mundo um exemplo de maturidade que se traduzirá no seu propósito cada vez mais firme de unir esforços em defesa de interesses e ideais que lhes são comuns. O governo de Vossa Excelência, com o expressivo apoio do povo argentino, prestou contribuição inestimável para esta conquista, que fortalecerá o espírito de concórdia e união na América Latina⁴⁸⁰.

479 Textos dessas mensagens no Arquivo do Itamaraty (despachos telegráficos 2350, de 9/10/84, 2696, de 29/11/84, e 588, de 2/5/85, para a embaixada em Buenos Aires; 691, de 9/10/84, 804, de 29/11/84, e 169, de 2/5/85, para a embaixada em Santiago; e 102, de 9/10/84, 29, de 2/5/85, para a embaixada no Vaticano).

480 Cf. despacho telegráfico 558, de 2/5/85, para a embaixada em Buenos Aires (no Arquivo do Itamaraty).

Foi digno de nota, na comunicação ao chefe de estado argentino, o reconhecimento do papel decisivo que a iniciativa da consulta popular convocada por Alfonsín desempenhou para a solução da disputa.

5.1.4. Posições do Brasil sobre as Malvinas

O fim do litígio entre a Argentina e o Chile vinha ao encontro da tradição histórica e diplomática do Brasil como nação que sempre recorreu aos métodos de solução pacífica de controvérsias, desde a consolidação de suas fronteiras.

Foi fundamental na percepção e para os interesses históricos brasileiros que o Tratado de Paz e Amizade tivesse, de alguma forma, encerrado a situação de risco subjacente na Declaração de Nulidade do laudo de 1977. Política e juridicamente, a posição anterior do governo argentino implicava a possibilidade de que viessem a ser reabertas, com interpretações unilaterais, questões de limites já resolvidas por negociação ou arbitragem⁴⁸¹. É de ressaltar, assim, o valor da cláusula do Tratado de 1984 que considerou definitiva a solução da disputa territorial entre a Argentina e o Chile e proibiu a apresentação de novas reivindicações ou interpretações.

A relevância dessa posição de princípio pode ser avaliada à luz de anteriores manifestações oficiais do governo brasileiro. Tal foi o caso da declaração de voto emitida quando da aprovação da Resolução 2065(XX) da Assembleia Geral das Nações Unidas a respeito das ilhas Malvinas. Na oportunidade, ao apoiar a moção, o representante do Brasil esclareceu o entendimento de que a disputa anglo-argentina consistia em uma controvérsia de natureza territorial a ser resolvida por meio de acordo entre as partes. Independentemente da substância da reivindicação argentina, o Brasil só endossou a recomendação de negociações por um motivo fundamental:

481 Claudio LYRA, *op. cit.*, p. 92.

Não há tratados a serem revistos; não há decisão arbitral em jogo. Fosse este o caso, [...] teríamos sérias objeções ao projeto de resolução, pois consideramos que as Nações Unidas, nos termos de sua Carta, não têm poder algum de revogar, rever ou modificar qualquer decisão arbitral⁴⁸².

Sempre pairou no relacionamento brasileiro-argentino no decorrer do século XX a diferença de situações de um e de outro país no tocante a questões de soberania territorial: o Brasil, com suas questões de limites resolvidas; a Argentina, com incômoda herança de conflitos pendentes.

A distinção se faz notar na orientação geral das respectivas políticas externas. À percepção de que o Brasil atua internacionalmente livre de constrangimentos ou hipotecas no campo da paz e da segurança⁴⁸³, contrapõe-se o fato de que a Argentina por vezes foi obrigada a subordinar sua ação diplomática a condicionantes de política territorial. Objetivos direta ou indiretamente relacionados com a defesa de reivindicações de soberania, sobretudo na questão das Malvinas, inspiraram determinados cursos de ação. No caso da política externa brasileira, não se pode afirmar ser ela movida por uma determinada causa nacional, mas sim por interesses reais e abrangentes. Gelson Fonseca, por exemplo, ilustra bem esse atributo particular da política externa brasileira, ao ressaltar o fato de ela não estar presa a um tema central, único e mobilizador, que molde o comportamento internacional de um estado. Como diz, a rigidez diplomática acontece em países que vivem situações de conflito⁴⁸⁴.

Nas manifestações e atitudes do governo argentino sobre as Malvinas, não deixam, porém, de confundir-se as ideias daquilo que possa ser causa ou interesse nacional. As próprias discussões teóricas sobre o assunto no campo das relações internacionais apontam

482 Declaração de voto do representante do Brasil na XX Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas, 1965 (texto em inglês, datilografado).

483 Discurso do presidente José Sarney perante a III Sessão Especial da Assembleia Geral das Nações Unidas, dedicada ao desarmamento, em 7 de junho de 1988 (cf. BRASIL, Ministério das Relações Exteriores, *Resenha de política exterior*, nº 57, 1988, p. 79).

484 FONSECA, "Notas sobre alguns problemas de formulação ...", p. 20.

ambiguidades que, no fundo, são a origem de muitas controvérsias: o interesse nacional, enquanto elemento-chave da política externa de um estado, é ora apresentado como aspiração, ora empregado em sentido operacional, aplicável a medidas de governo, ora como arma de negociação⁴⁸⁵.

Itaipu representou a última controvérsia grave que teve o Brasil internacionalmente⁴⁸⁶, com repercussões delicadas no conjunto das relações com a Argentina. Sua superação em 1979 marcou historicamente um ponto de inflexão em nossa presença sul-americana. A partir de então, intensificou-se a “diplomacia de visitas presidenciais”⁴⁸⁷, e foi uma constante a preocupação em estabelecer um padrão de confiabilidade e previsibilidade nos laços com a nação platina, mormente quando esta atravessava os percalços internos que a conduziram à guerra das Malvinas. Houve resultados positivos nesse processo, com o adensamento do diálogo político e o aprofundamento das áreas de cooperação. Uma série de acordos de natureza econômica, comercial, científico-tecnológica, nuclear, energética e de integração física ampliaram significativamente o arcabouço jurídico dos vínculos bilaterais⁴⁸⁸. A visita que o presidente Alfonsín realizou a Itaipu em 1985 por sua iniciativa, durante encontro de trabalho com o presidente Sarney em Foz do Iguaçu, terá marcado simbolicamente o sepultamento do espírito de divergência e confrontação do passado⁴⁸⁹.

A reaproximação brasileiro-argentina já estava assentada em bases razoavelmente firmes na fase da redemocratização em Buenos Aires em 1983. O fato político decisivo que havia consolidado o espírito de entendimento entre os dois países, a contribuir para desmistificar na Argentina as prevenções históricas, foi a atitude de apoio e solidariedade

485 Joseph FRANKEL, *International relations in a changing world*, p. 93.

486 Rubens RICUPERO, “O Brasil e o mundo no século XXI” em *Visões do Brasil*, p. 169.

487 Expressão de Gerson MOURA, “Brasil: uma nova política latino-americana?”, 1985, *apud* Leticia PINHEIRO, “Evolução da política externa ... Malvinas, um estudo de caso” (texto datilografado), p. 4.

488 Cf. Magdalena SAGRES, *La cuestión Itaipu-Corpus: punto de inflexión...*, p. 30.

489 Cf. circular-postal DAM-I/SEI 8.491, de 12/12/85, parágrafo 10 (no Arquivo do Itamaraty).

que lhe emprestou o Brasil durante o conflito do Atlântico Sul. Acima da posição de respaldo à reivindicação argentina – que remonta à ocupação britânica de 1833 – e de apego a uma solução pacífica e negociada para a controvérsia⁴⁹⁰, o Brasil atuou nos episódios de 1982 com o intuito fundamental de não colocar a perder todo o esforço diplomático que vinha desenvolvendo nas relações com a Argentina, a partir da finalização do contencioso sobre Itaipu.

A posição do Brasil sobre a questão das Malvinas remonta aos primórdios da disputa argentino-britânica e se enriqueceu ao longo do tempo à luz de considerações ditadas por interesses prioritários de sua política externa. Tem, assim, um componente histórico, oriundo de seu primeiro pronunciamento oficial sobre o assunto, no século XIX, e outro de natureza mais recente, que lhe agregou determinados aspectos à medida que o problema adquiriu proporções de especial gravidade e complexidade, a partir, sobretudo, do conflito de 1982⁴⁹¹. Sempre foi realçado, nesse contexto, o sentido de coerência da posição brasileira. Seu conteúdo histórico pode ser definido como o reconhecimento da legitimidade dos direitos argentinos sobre as ilhas, desde a instrução dada pelo governo da Regência, em 1833, ao emissário brasileiro à Corte de Londres no sentido de coadjuvar as diligências do representante argentino junto ao governo inglês em seu protesto pela ocupação do arquipélago.

É importante observar que, até a primeira década do século XXI, o reconhecimento brasileiro da soberania argentina aplicou-se exclusivamente ao arquipélago das Malvinas, e não às ilhas Geórgias do Sul e Sandwich do Sul. As pretensões de Buenos Aires quanto àqueles dois outros territórios insulares nunca haviam sido respaldadas pelo Brasil. No entanto, por meio de uma declaração conjunta assinada pelos presidentes dos dois países (Lula da Silva e Cristina F. Kirchner), em 3

490 Sobre os pormenores da posição histórica do Brasil na questão das Malvinas, ver Fernando J. M. FAGUNDES, *Estudo...*, p. 144-154; e BRASIL, embaixada em Londres, trabalho citado, p. 63-68.

491 BRASIL, embaixada em Londres, estudo citado, p. 63,

de agosto de 2010, o Brasil passou a apoiar expressamente “os legítimos direitos da República Argentina na disputa de soberania relativa às ilhas Malvinas, Geórgias do Sul, Sandwich do Sul e espaços marítimos circundantes”⁴⁹².

Outro aspecto relevante que cabe ser comentado em relação à posição do governo brasileiro tem a ver com um comunicado conjunto firmado com a Argentina em 1966. Conforme ali registrado, o chanceler Juracy Magalhães acolheu com agrado solicitação do governo de Buenos Aires no sentido de que a denominação “ilhas Malvinas” figurasse em toda publicação, material cartográfico ou documentação oficial impressa no Brasil. Por esse compromisso diplomático, não cabe ao governo brasileiro utilizar, por exemplo, em documentos assinados bilateralmente com outros países, a fórmula “Malvinas/Falklands”, empregada comumente nas Nações Unidas, mas tão somente “Malvinas”⁴⁹³.

5.1.5. Credibilidade diplomática

As circunstâncias extremamente delicadas da crise de 1982, após a investida militar argentina, impuseram ao Brasil a difícil opção entre a defesa de uma posição jurídica de princípio, que sempre esteve em nossa tradição diplomática – a de respeito à prática de solução pacífica de controvérsias – e a atitude política de permanecer ao lado de um vizinho com o qual mantém relações históricas especiais⁴⁹⁴. O governo brasileiro observou estrita neutralidade em relação ao confronto bélico, e, embora se tenha absterido de condenar a ocupação argentina, sua conduta de moderação e equilíbrio permitiu que se afirmasse o apoio a Buenos Aires sem desgaste irreparável nas relações com Londres. A posição foi objeto tanto do reconhecimento argentino quanto da compreensão britânica.

492 Declaração Conjunta dos presidentes da República Federativa do Brasil e da República Argentina sobre Malvinas. San Juan, 3 de agosto de 2010.

493 BRASIL, embaixada em Londres, estudo citado, p. 65.

494 *Ibid.*, p. 67. Para análises acadêmicas da atuação do Brasil durante o conflito das Malvinas, ver Celso LAFER, “A política externa brasileira e a crise do Atlântico Sul; reflexões sobre as Malvinas” in *O Brasil e a crise mundial*, 1983, p. 139-150, e Leticia PINHEIRO, “A omissão pragmática ...”, *Política e Estratégia*, v. IV, n. 4, 1986, p. 587-604.

Tampouco permaneceu o Brasil passivo diante da escalada do conflito. Desenvolveu, ao contrário, intenso esforço diplomático. Lançou veementes apelos à paz, inclusive através de mensagens presidenciais ao chefe de estado argentino e à primeira-ministra britânica. Manteve seguidos contatos com as chancelarias de cada país e com o secretário-geral das Nações Unidas e contribuiu de forma decisiva para os resultados das reuniões de consulta do sistema interamericano⁴⁹⁵.

Uma das contribuições importantes da diplomacia brasileira, na tentativa de apaziguamento quando todos os esforços de solução pacífica haviam fracassado, foi o plano de paz de quatro pontos submetido pelo ministro das Relações Exteriores, embaixador Ramiro Saraiva Guerreiro, em carta de 24 de maio de 1982 ao presidente do Conselho de Segurança das Nações Unidas. O plano previa cessar-fogo imediato, retirada simultânea das forças militares, administração provisória das ilhas e negociações com ajuda de outros estados membros da ONU⁴⁹⁶.

Outra ação diplomática de relevo foi desenvolvida durante a visita do presidente da República, João Figueiredo, aos Estados Unidos no mês de maio de 1982, quando ainda estavam em curso as operações bélicas no Atlântico Sul. Marcada antes da eclosão da crise argentino-britânica, a viagem presidencial foi mantida com sua programação encurtada, suprimidos atos sociais e, mesmo assim, após consultas informais em Buenos Aires. As conversações de alto nível então encetadas com o governo norte-americano concentraram-se na questão das Malvinas, havendo tanto o presidente quanto o chanceler brasileiro procurado sensibilizar seus interlocutores em Washington para os riscos de uma derrota humilhante da Argentina, sobretudo com sua desestabilização política e econômica⁴⁹⁷.

495 Cf. BRASIL, Ministério das Relações Exteriores, *Resenha...*, p. 47; e Leticia PINHEIRO, artigo citado, p. 590-591.

496 Cf. BRASIL, Ministério das Relações Exteriores, Secretaria de Imprensa do Gabinete, Informação aos Credenciados de 25 de maio de 1982.

497 Registro das conversações no Arquivo do Itamaraty.

Um ponto fundamental ressaltado por Celso Lafer, em estudo de 1983, a respeito da posição do Brasil no conflito das Malvinas foi o da busca e manutenção da credibilidade. Este objetivo, em suas palavras, exigia “competência diplomática”, que, como assinalou, deve ser um atributo de países como o Brasil. O exercício de uma função moderadora esbarra com ambições de reconstituição do poder das grandes potências e, também, com a urgência dos países fracos em obter significativas transformações no sistema internacional. Para Lafer, o cuidado e a prudência com que se posicionou o Brasil naquela crise explicava-se pela combinação da “*ratio* da moderação” com a “*voluntas* da mudança”, ambas necessárias para construir pacificamente um novo sistema internacional compatível com os imperativos e as realidades do mundo durante a década de 1980⁴⁹⁸.

Os matizes da posição do Brasil durante o episódio indicavam que a preocupação maior era não agir com propósitos imediatistas, como expressou o ministro das Relações Exteriores, embaixador Ramiro Saraiva Guerreiro, em pronunciamento no Senado Federal a 5 de maio de 1982: “[...] temos de pensar não em hoje ou amanhã, mas daqui a dez, vinte anos, naquilo que será a região em que queremos viver, no tipo de relacionamento descontraído, franco e sem ressentimentos com os nossos vizinhos”⁴⁹⁹.

O apoio e a solidariedade à Argentina naturalmente representavam interesse direto do Brasil. Mas as implicações dessa posição e as dificuldades de se manter uma linha de coerência e credibilidade acresciam em função da polêmica gerada na opinião pública brasileira pelo caráter extremado da decisão do regime militar argentino de ocupar as ilhas.

Por revestir-se a questão das Malvinas de sentido de causa nacional, dificilmente poderia o Brasil ter construído relações tão sólidas quanto as que logrou estabelecer com a Argentina a partir da segunda metade

498 Cf. Celso LAFER, “A política externa brasileira e a crise no Atlântico Sul ...”, in *O Brasil e a crise mundial*, p. 143.

499 BRASIL, Senado Federal, *O Brasil e o conflito anglo-argentino; exposição do ministro...*, p. 17-18.

dos anos oitenta, se tivesse assumido postura diversa. Em outro tipo de interpretação, há os que acreditam haver o Brasil conduzido sua política no conflito de 1982 como uma questão providencial: o apoio à soberania argentina supriria a agenda até então supostamente fraca do diálogo bilateral, até que vínculos mais concretos viessem a reforçar – como aconteceria com o programa de integração e de cooperação econômica – a aproximação entre os dois países⁵⁰⁰.

Conviria notar, nesse aspecto, como uma prioridade bem definida e assimilada em termos de política externa pode conduzir a linhas de atuação eficazes em situações conjunturais que, por sua complexidade, põem à prova os interesses de um país. O importante, para o Brasil, era assegurar as bases de confiança dos vínculos com a Argentina. Menor peso tiveram as considerações ligadas ao relacionamento com o Reino Unido⁵⁰¹, em um momento em que a diplomacia brasileira já vislumbrava a tendência de intensificação dos esforços de cooperação e entendimento em nível regional. À época, começava a ser uma das tônicas do discurso do Itamaraty a necessidade do fortalecimento da capacidade de ação conjunta da América Latina ante os desafios políticos e econômicos da ordem internacional⁵⁰².

5.1.6. Conduta de outros vizinhos

A reforçar aquela argumentação, seria útil comparar o foco de interesse primordial do Brasil na crise das Malvinas com o que determinou a conduta diplomática de outros países vizinhos no mesmo episódio. À diferença do Brasil, Chile e Venezuela tinham motivações muito particulares para encarar o conflito da maneira como o fizeram.

500 Letícia PINHEIRO, “A evolução da política externa brasileira ... Malvinas, um estudo de caso” (texto datilografado), p. 8.

501 BRASIL, embaixada em Londres, trabalho citado, p. 14-17.

502 Cf., por exemplo, BRASIL, Ministério das Relações Exteriores, *Resenha...*, 1984, p. 61 e 211; e Ronaldo M. SARDENBERG, “A evolução da política externa brasileira nas duas últimas décadas”, junho de 1980 (texto datilografado), p. 17-18. Ver também sobre a ideia da valorização do contexto regional latino-americano, na perspectiva de uma participação autônoma no sistema internacional, Celso LAFER & Félix PEÑA, *Argentina e Brasil no sistema das relações internacionais*, p. 44-46.

O Chile, diante do impasse que se havia criado na mediação papal sobre o Beagle, entendeu que a situação no Atlântico Sul lhe acarretava o risco de futuras investidas argentinas nas ilhas ao sul do canal⁵⁰³. Declarou-se neutro na contenda anglo-argentina e colocou ênfase na necessidade de respeito às normas do direito internacional, em alusão ao caso concreto do laudo arbitral de 1977. Sem associar-se ao consenso latino-americano favorável à Argentina no âmbito das reuniões do órgão de consulta do TIAR, o Chile foi considerado como aliado natural do Reino Unido, o que não deixou de gerar especulações sobre apoio logístico prestado aos britânicos durante a guerra. Quanto à Venezuela, sua entusiástica solidariedade aos argentinos traduziu preocupações fundamentais em relação à disputa com a Guiana pela região do Essequibo⁵⁰⁴.

Por não se encontrar atrelado a esse tipo de condicionante, o Brasil pôde não só contribuir para um clima de moderação e prudência no âmbito regional, mas também exercer influência decisiva na consolidação do apoio latino-americano à posição da Argentina.

No que se refere especificamente à posição do Chile, valeria lembrar que as suspeitas de envolvimento de Santiago em episódios relacionados com o conflito do Atlântico Sul surgiram quando um helicóptero “Sea King” da aviação naval britânica apareceu destruído nas proximidades de Punta Arenas. O acidente nunca ficou esclarecido oficialmente, mas segundo a versão de um artigo não assinado do jornal inglês “The Sunday Times”, publicado em novembro de 1990, o helicóptero cumpria missão de reconhecimento destinada a preparar um eventual ataque britânico ao território continental argentino, mais especificamente à base aérea de Rio Gallegos. Em condições meteorológicas adversas, teria feito aterrissagem forçada em território chileno, tendo sido então destruído pela tripulação. A possibilidade de que a notícia da descoberta

503 Felipe SANFUENTES, “The Chilean Falklands Factor – Falklands/Malvinas conflict”, *Conference...*, University of Keele, 1990 (texto datilografado), p. 22-25.

504 Para a apreciação das posições do Chile e da Venezuela, ver A. A. CANÇADO TRINDADE, “O conflito anglo-argentino do Atlântico Sul ...”, *Revista de Informação legislativa*, setembro de 1983, p. 263, 268 e 278.

dos destroços do helicóptero alertasse os argentinos teria obrigado os britânicos a cancelar o ataque⁵⁰⁵.

5.1.7. Potência protetora

Na fase posterior à crise de 1982, o que imprimiu um caráter relevante à atuação do Brasil na questão das Malvinas foi o fato de ter sido escolhido pela Argentina para representar seus interesses no Reino Unido, após o rompimento das relações diplomáticas entre os dois países⁵⁰⁶.

A designação refletiu o grau de aproximação que se lograra estabelecer com a Argentina após a solução do problema de Itaipu, decerto o peso do Brasil na América Latina e, muito especialmente, a respeitabilidade adquirida nos dois lados do conflito por sua atuação desde os primeiros momentos da crise. A Argentina, ao mesmo tempo, não deixou de alimentar a expectativa de que, indiretamente, o encargo pudesse concorrer para o fortalecimento do apoio latino-americano à reivindicação de Buenos Aires. O Brasil o aceitou como uma honra e dele se desincumbiu sempre de maneira objetiva em relação a ambas as partes. Como é da natureza das funções das potências protetoras, nos termos da Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas⁵⁰⁷, não se envolveu em discussões de fundo sobre as divergências entre a Argentina e o Reino Unido.

Em visita oficial a Brasília, em julho de 1985, o secretário de estado do Exterior do Reino Unido, Geoffrey Howe, assim se expressou em nome de seu governo: “Ficamos imensamente gratos pela maneira escrupulosamente correta pela qual o Brasil, um bom amigo das duas partes, tem levado a cabo as funções de potência protetora da Argentina. Não deveríamos esperar menos; e não pedimos mais”⁵⁰⁸.

505 The Sunday Times, “How SAS attack on Argentina failed”, 11/11/90, primeiro caderno, p. 3.

506 BRASIL, embaixada em Londres, trabalho citado, p. 14-15 e 69-72.

507 Artigos 45 e 46 da Convenção de Viena.

508 Transcrito no despacho telegráfico 964, de 10/7/85, para a embaixada em Buenos Aires.

A reunião de 1984 em Berna foi o primeiro episódio em que o Brasil atuou de uma forma mais direta no encaminhamento da questão, sem, contudo, ultrapassar os limites impostos pela condição de “assistente” das conversações. A presença brasileira no encontro decorreu de uma exigência feita na etapa de preparação pela chancelaria argentina, que pleiteou o comparecimento de “uma testemunha da sua confiança”⁵⁰⁹. Na medida em que o país-anfitrião, a Suíça, desempenhava a função de representação dos interesses britânicos em Buenos Aires, terá parecido conveniente aos argentinos estabelecer um critério de reciprocidade. Nesse espírito, e como havia a ideia de que o diálogo teria caráter exploratório e poderia ter continuidade, o Brasil propôs sediar um segundo encontro⁵¹⁰.

Em sua função de potência protetora da Argentina, o Brasil nunca exerceu papel político além daquele que lhe cabia desempenhar como canal de comunicação com o governo britânico. Em duas ocasiões, propostas de Buenos Aires para a retomada do diálogo com Londres foram transmitidas em alto nível: pelo chanceler brasileiro ao receber a visita do secretário de estado do Exterior Geoffrey Howe, em 1985, e pelo secretário-geral do Itamaraty, embaixador Paulo Tarso Flecha de Lima, em reunião de consultas políticas no *Foreign Office*, em março de 1989.

Na visita de Howe, o chanceler Olavo Setúbal entregou ao seu colega britânico uma comunicação por escrito: “O governo argentino pediu que o governo britânico fosse informado pelo governo brasileiro de que a Argentina está disposta a negociar com o Reino Unido, na oportunidade que Londres estime conveniente, em forma pública ou confidencial e com agenda aberta”⁵¹¹.

509 Telegrama da embaixada em Buenos Aires, de 11/5/84, no Arquivo do Itamaraty.

510 BRASIL, embaixada em Londres, trabalho citado, p. 15.

511 Cf. telegrama 1790, de 5/7/85, da embaixada em Buenos Aires, e despacho telegráfico 964, de 10/7/85, para aquela Missão diplomática.

Quanto à viagem a Londres do secretário-geral do Itamaraty, em 1989, houve antes contatos em Buenos Aires, onde as autoridades argentinas lhe solicitaram pessoalmente fosse reiterado ao governo britânico a manifestação de interesse pela retomada do diálogo bilateral⁵¹².

A atuação do Brasil limitou-se, no caso, a transmitir as mensagens argentinas ao governo britânico e não significou envolvimento em discussões de fundo sobre as diferenças que separavam a Argentina e o Reino Unido. Nem o Brasil chegou a oferecer colaboração específica para encaminhar a disputa de soberania entre os dois países, nem qualquer uma das partes envolvidas lhe fez solicitação específica de mediação, bons ofícios ou gestões de conciliação. A Argentina poderia ter estado mais facilmente em condições de atribuir ao Brasil alguma responsabilidade especial em sua política em relação às Malvinas. O governo britânico, por sua vez, apesar de compreender com exatidão o alcance da posição brasileira quanto à substância do litígio, parecia esperar unicamente que o Itamaraty pudesse exercer influência junto ao San Martín em benefício de seus pontos de vista⁵¹³.

A consciência da capacidade limitada de contribuir para uma solução não colocou o Brasil, por outro lado, em atitude de indiferença ante as divergências que se perpetuaram por quase oito anos depois do conflito bélico. Não deixou de enfatizar disposição de atuar construtivamente em favor de uma acomodação, ainda que o apoio político à reivindicação territorial argentina configurasse atitude de parcialidade.

Nessa linha pronunciou-se o presidente José Sarney em seu primeiro encontro de trabalho com o presidente Alfonsín, em novembro de 1985: “[...] o Brasil encarece a pronta retomada das negociações entre os dois países e, como Nação protetora dos interesses da Argentina,

512 Notícia publicada no jornal *La Nación*, de 1º/3/89, sobre a ida a Buenos Aires do embaixador Paulo Tarso Flecha de Lima (“Gestión del vicescanciller brasileño ante Alfonsín”) menciona que as Malvinas foram um dos temas de conversação.

513 BRASIL, embaixada em Londres, trabalho citado, p. 15.

permanece à disposição das partes para colaborar em sua reaproximação, a partir da discussão do litígio”⁵¹⁴.

Sarney renovaria o gesto em julho do ano seguinte, perante o Congresso argentino, durante visita de estado a Buenos Aires, ao ressaltar “[...] o firme compromisso do Brasil de seguir procurando, por todos os meios ao seu alcance, que a justa reivindicação argentina encontre tratamento compatível com a importância que o tema tem para esta Nação”⁵¹⁵.

Foi sintomático, em ambas as alocações presidenciais, não ter o oferecimento de colaboração sido feito de maneira isenta. Contemplava implicitamente a exigência de Buenos Aires de incluir nas conversações com a Grã-Bretanha o cerne da controvérsia. Traduzia o tom de entendimento político entre o Brasil e a Argentina, quando os dois países empreendiam os primeiros passos em direção à integração econômica.

5.1.8. O caso do “Barão de Teffé”

Nem por isso a tensão que as crises do Beagle e das Malvinas haviam gerado na região austral do continente deixou de suscitar episódios delicados para o Brasil.

Um incidente com o navio oceanográfico “Barão de Teffé”, interceptado por unidades da Marinha argentina a 18 de janeiro de 1983, quando transitava nas proximidades do canal do Beagle em sua primeira viagem à Antártida, foi um exemplo de como a proximidade geográfica com as áreas de conflito acarretava riscos e inconvenientes. Outro caso do gênero ocorrera em 1981, quando as autoridades militares de Buenos Aires – mais especificamente do Exército – haviam determinado o fechamento da fronteira terrestre com o Chile, o que provocou a interrupção do fluxo de mercadorias brasileiras transportadas para aquele país através do território argentino⁵¹⁶.

514 Íntegra do discurso no anexo à circular postal DAM-I/SEI 8.491, de 12/12/85 (Arquivo do Itamaraty).

515 BRASIL, Ministério das Relações Exteriores, Visita do presidente José Sarney à República Argentina, 1986, p. 19.

516 Cf. Claudio LYRA, *op. cit.*, p. 97.

O caso do “Barão de Teffé”, especificamente, foi objeto de comentários da parte de um analista argentino. Segundo ele, a prática adotada desde a época da arbitragem da questão do Beagle impunha que os navios de terceira bandeira deveriam aplicar o regulamento chileno sobre pilotagem se a navegação fosse em direção a leste, e aplicar o regulamento argentino se a navegação fosse em direção a oeste. Alegou que o navio brasileiro, ao navegar a oeste, se teria negado a embarcar prático argentino, provocando “sem motivo válido” um incidente entre autoridades da Argentina e do Brasil⁵¹⁷. Apesar dessa interpretação, a chancelaria argentina, após manifestação de preocupação da parte brasileira, emitiu na ocasião um comunicado à imprensa em que lamentava o incidente. Certamente por isso, no Tratado de Paz e Amizade de 1984 estabeleceu-se como critério para a navegação de navios de terceira bandeira o da autorização prévia por parte da Argentina e do Chile, conforme o porto para o qual se dirija a embarcação⁵¹⁸.

A preservação de opções logísticas de acesso à Antártida representou para o Brasil preocupação concreta ante as disputas da Argentina com o Chile e a Grã-Bretanha. O acirramento de ambas coincidiu com o lançamento do Programa Antártico Brasileiro em 1982 e nossa aceitação, no ano seguinte, como parte consultiva do Tratado de Washington⁵¹⁹.

Não foi por outra razão que a perspectiva do estado de tensão na região das Malvinas entre 1985 e 1986 levou o governo brasileiro a modificar, por iniciativa própria não anunciada formalmente à Argentina, a rota do “Barão de Teffé” em suas viagens à Antártida: afastou-a dos limites da zona de proteção britânica em torno das ilhas. Essa decisão pautou-se pela conveniência de evitar situações que pudessem causar

517 Domingo SABATÉ LICHTSCHEIN, *Problemas argentinos de...*, p. 364-365.

518 Anexo II, artigo 13º do tratado.

519 Circular postal DMAE/DNU 9193, de 8/1/88, Informação básica sobre o Brasil e a Antártida, p. 4 e 9-10.

embaraços para as relações tanto com a Argentina quanto com o Reino Unido⁵²⁰.

Outra ordem de preocupação quanto ao livre trânsito das expedições brasileiras ao sexto continente surgiu em função do risco de militarização do Atlântico Sul a partir de iniciativas de potências ocidentais. A possibilidade ficou evidenciada especialmente diante da inauguração do novo aeroporto britânico nas Malvinas, em 1985, e da hipótese de sua articulação estratégica com a base aérea cedida pelo Chile no mesmo ano aos norte-americanos na Ilha de Páscoa, no Pacífico Sul⁵²¹.

5.1.9. Solidariedade automática

Após o conflito das Malvinas, as expectativas da Argentina de continuar a contar com a solidariedade e o respaldo do Brasil pareciam proporcionais aos ressentimentos gerados com a derrota militar. Já haviam aflorado durante a própria crise de 1982 ante os sinais de interesse do Reino Unido em utilizar o território brasileiro como ponto de apoio para suas comunicações aéreas e marítimas com as ilhas. Aos olhos dos argentinos, as facilidades que para tanto viesse o Brasil a conceder aos britânicos significariam não apenas um rompimento da unidade latino-americana em torno da causa da reivindicação de soberania, mas também a neutralização do principal trunfo de Buenos Aires em sua política de onerar a guarnição militar no arquipélago.

Em sucessivos contatos com o governo argentino, os quais culminaram com a declaração presidencial conjunta de julho de 1983, o Brasil adotou por norma somente autorizar a utilização de pistas de pouso e portos para aviões e navios na rota das Malvinas, em situações de emergência ou por motivos humanitários⁵²². Bem acolhida pelas autoridades de Buenos Aires, essa posição não deixou de causar

520 Informação DAM-I, Questão das Malvinas, 12/8/86, p. 5.

521 Documento MRE/DCE, Cenários estratégicos no hemisfério; aeroporto de Mount Pleasant e Mataveri, 21/10/85, ver. 2, p. 1 e 11-12.

522 BRASIL, Ministério das Relações Exteriores, Informação aos credenciados nº 147/83, Declaração conjunta dos presidentes João Figueiredo e Reynaldo Bignone, de 7 de julho de 1983.

dificuldades com o Reino Unido, ao impor um custo político a arcar-se conscientemente em nome do interesse prioritário das relações com a Argentina. Essa situação perduraria, com maiores ou menores consequências, até o reatamento diplomático entre Buenos Aires e Londres.

No prolongado impasse que se seguiu às conversações de Berna, as posições do governo brasileiro na questão das Malvinas foram adquirindo, talvez mais do que no período imediatamente posterior à guerra, um sentido de solidariedade automática em relação à Argentina. Inicialmente, as indefinições da conjuntura política argentina até a eleição de Alfonsín impunham ao Brasil a conveniência de serem evitados elementos de perturbação no relacionamento com seu vizinho. A intransigência britânica no tocante às negociações sobre as Malvinas tornava necessário evitar sinais políticos excessivos de aproximação com o governo de Londres, sem prejuízo do ambiente de normalidade e correção que tampouco interessaria comprometer nas relações com o Reino Unido.

A possibilidade de interpretações distorcidas entre setores nacionalistas na Argentina parecia latente na fase da transição democrática⁵²³. Se bem que o Itamaraty tenha procurado desvincular o tratamento das questões do relacionamento bilateral com o governo britânico da evolução do problema das Malvinas, cuidou sempre, nessa fase, de pressentir as repercussões que poderiam vir a ter em Buenos Aires iniciativas de maior impacto no relacionamento com Londres. Assim procedeu em relação a visitas de altas autoridades, sobre as quais, em geral, era feita comunicação prévia e, por vezes, consulta ao Palácio San Martín⁵²⁴.

523 Informação DE-I, Visita ao Brasil do secretário de Estado para Assuntos Estrangeiros e da Comunidade do Reino Unido, Sir Geoffrey Howe, de 2/5/85.

524 *Ibid.* Por exemplo, no caso da visita de Sir Geoffrey Howe, antes da qual foi indagado ao governo argentino se desejava que, durante as conversações com a autoridade britânica, fosse mencionado, por iniciativa brasileira, algum assunto de interesse de Buenos Aires. A resposta argentina suscitou a comunicação mencionada na nota nº 511. (Informação DAM-I, Questão das Malvinas, 19/5/85, anexa ao *Memorandum* DNU/95, de 14/8/85).

Alguns atos de soberania praticados pelos britânicos nas ilhas exigiram, por outro lado, atitude de apoio mais categórico à Argentina. Ao inaugurar-se o novo aeroporto nas Malvinas, denominado Mount Pleasant, o Brasil se associou às manifestações de preocupação do continente latino-americano com os perigos de militarização do Atlântico Sul. Uma manifestação do governo brasileiro que vinculava – pouco depois da inauguração de Mount Pleasant – o problema das Malvinas com o risco de militarização do Atlântico Sul foi o discurso do ministro das Relações Exteriores, Olavo Setúbal, ao receber a visita de seu colega britânico, em julho de 1985:

Em nossa própria região, a América do Sul, um conflito armado, ainda vivo na memória de todos, trouxe grande preocupação. O Brasil, de conformidade com os princípios básicos de sua política externa, vem insistindo por uma solução negociada para superar este diferendo e manter o Atlântico Sul como uma zona de paz, livre de focos de tensão, como o menos desmilitarizado de todos os oceanos⁵²⁵.

À luz dessa preocupação, o Brasil copatrocinou projeto argentino de resolução no âmbito da Organização dos Estados Americanos e expressou não somente sua intenção de deplorar qualquer medida capaz de comprometer a devolução do arquipélago à nação reclamante, mas também o propósito de manter o Atlântico Sul à margem de confrontações militares⁵²⁶.

Nesse sentido, as Malvinas também incidiram, embora não diretamente, na política do governo brasileiro consubstanciada na iniciativa da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul, aprovada em 1986 pela Assembleia Geral das Nações Unidas. O governo argentino a entendeu como nova oportunidade de capitalizar internacionalmente a preocupação com a situação de instabilidade derivada do conflito das Malvinas. Encontrou foro apropriado para denunciar a decisão do Reino

525 BRASIL, Ministério das Relações Exteriores, *Diplomacia para resultados...*, p. 48.

526 Documento MRE/DCP. *Cenários estratégicos...*, p. 11.

Unido de reforçar suas posições militares e estratégicas. O Brasil não deixou de ter a mesma percepção, pois mesmo antes da guerra já se havia manifestado, inclusive em declaração conjunta com a Argentina, pela manutenção do Atlântico Sul como zona de paz⁵²⁷.

O alcance das intenções brasileiras ao lançar a proposta foi, contudo, mais abrangente: procurar inibir politicamente a presença de armas nucleares na região e mantê-la a salvo de tensões e conflitos, inclusive aqueles gerados pela confrontação leste-oeste. Antecipou uma resposta à possibilidade de ameaça das grandes potências de virem a ocupar um vácuo estratégico no Atlântico Sul.

Ao discursar na abertura da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 1985, o presidente José Sarney havia afirmado: “O Brasil fará todos os esforços a seu alcance para preservar o Atlântico Sul como área de paz, afastada da corrida armamentista, da presença de armas nucleares e de qualquer forma de confronto oriunda de outras regiões”⁵²⁸.

Em 1986, o governo brasileiro emitiu declaração oficial a respeito da zona de pesca decretada pelos britânicos em torno das Malvinas. Além de reiterar os pontos básicos de sua posição sobre a questão das Malvinas, consignou a desaprovação daquela medida ao assinalar que o Brasil via com grande preocupação qualquer decisão unilateral que pudesse acrescer tensões na área do Atlântico Sul⁵²⁹.

Da mesma forma, em um gesto de alinhamento, o Brasil participou de consultas de alto nível com a Argentina e o Uruguai, em reunião realizada em Punta del Este, em 2 de novembro de 1986, sobre as implicações da iniciativa britânica. Os chanceleres dos três países acordaram, na oportunidade, manter consultas permanentes sobre o assunto. Reiteraram o compromisso com uma solução pacífica da disputa

527 Cf. José VIEGAS Filho, *A segurança do Atlântico Sul e as relações com a África*, 1982, p. 148-152. Havia sido incluída menção ao Atlântico Sul, antes da guerra das Malvinas, no comunicado conjunto do encontro presidencial Brasil-Argentina de 26 de maio de 1981 (Figueiredo-Viola).

528 Discurso do presidente José Sarney, anexo à circular postal CEI/DNU 8.409, de 25/9/85, p. 16.

529 BRASIL, Ministério das Relações Exteriores, Informação aos credenciados nº 276/86; Comunicado de imprensa do Itamaraty de 30 de outubro de 1986.

nas Malvinas, no espírito da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul. Apoiaram a convocação de uma reunião de emergência da Organização dos Estados Americanos e concordaram com a realização de estudos sobre cooperação pesqueira⁵³⁰.

Posteriormente, quando dos exercícios militares de 1988 nas Malvinas, o Itamaraty fez adiar a realização da visita que faria ao Brasil, na mesma época, um ministro do *Foreign Office*, Tim Eggar, decisão que provocou desagrado no governo de Londres. Um *aide-mémoire* da chancelaria britânica entregue ao embaixador do Brasil em Londres, Celso de Souza e Silva, a 24 de fevereiro de 1989, ante a comunicação do adiamento da visita, consignava: “I am surprised that you are allowing our bilateral relations to be determined by the Falklands issue”⁵³¹.

O mesmo tipo de reação iria gerar, no início de 1989, a proibição das autoridades navais brasileiras para que atracasse no porto de Rio Grande a embarcação de uma linha de transporte comercial com as Malvinas. Tratava-se do episódio do navio “Indiana”, que cobria a rota com bandeira das Bahamas⁵³².

5.1.10. Garante da boa-fé argentina

Todas essas atitudes políticas do governo brasileiro fundamentavam-se no nível de entendimento inédito alcançado com a Argentina, traduzido, especialmente, nas visitas e encontros presidenciais regularmente mantidos a partir de 1985.

O salto qualitativo histórico nas relações bilaterais, dentro de um novo espírito de convergência democrática, deu lugar à elaboração do Programa de Integração e Cooperação Econômica – ponto de partida para o crescente entrelaçamento de interesses entre as duas sociedades. Levou à conclusão de sucessivos acordos cuja abrangência e alcance abriram caminho para uma transformação significativa de mentalidade

530 Ver “Comunicado de Prensa”, Punta del Este, 2 de novembro de 1986.

531 Texto do *Aide-mémoire* no Arquivo do Itamaraty.

532 BRASIL, embaixada em Londres, trabalho citado, p. 9.

na política regional. Marcos desse processo foram a assinatura com a Argentina do Tratado de Amizade, Integração e Desenvolvimento, em 29 de novembro de 1988, e do Tratado Constitutivo do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), em 26 de março de 1991, que incorporou o Paraguai e o Uruguai.

O Brasil e a Argentina foram dos que mais incentivaram a nova arquitetura da diplomacia regional, dentro da visão de que a articulação dos interesses dos países latino-americanos representava instrumento fundamental para reduzir sua vulnerabilidade externa, favorecer o crescimento econômico e assegurar a estabilidade das instituições democráticas. A própria concepção do programa de integração com o Brasil teve, aos olhos argentinos, a finalidade de contribuir para esses objetivos.

Quando o presidente Menem propôs a fórmula do “guarda-chuva da soberania” para acomodar a situação com os britânicos, já se tinha construído patrimônio consistente de cooperação e unidade no âmbito latino-americano com as iniciativas de concertação político-diplomática.

Essa tendência no âmbito diplomático latino-americano teve como marcos, na década de 1980, as seguintes iniciativas: o Consenso de Cartagena, criado em 1984 como foro de discussão do tema da dívida externa; o Grupo de Apoio a Contadora, instituído em 1985 por Brasil, Argentina, Peru e Uruguai para respaldar as gestões de paz na América Central; e o Mecanismo de Consulta e Concertação Política (Grupo do Rio), integrado pelos mesmos países envolvidos no processo de Apoio a Contadora e que se prestou para fomentar a unidade e a cooperação regional em torno das questões políticas e econômicas de interesse geral da América Latina⁵³³.

O Brasil, diretamente interessado no êxito das conversações de Nova York e Madri, manteve inalterada sua posição de solidariedade à Argentina até que se normalizassem plenamente as relações com o

533 O Grupo do Rio teve posteriormente sua composição ampliada para incorporar outros países sul-americanos, centro-americanos e caribenhos.

Reino Unido. Em dezembro de 1989, antes do restabelecimento das relações diplomáticas com a Argentina, o governo britânico solicitou autorização de escala alternativa no aeroporto de Recife para os voos da Royal Air Force que cobriam a rota das Malvinas. Em consulta com a Argentina, o Brasil optou por negar a autorização⁵³⁴.

Foi nesse espírito de solidariedade entre Brasil e Argentina, reforçado pela questão das Malvinas, que as autoridades de Buenos Aires pediram expressamente ao governo brasileiro, em 1989, ser o “garante da boa-fé argentina” ao comunicar ao governo de Londres a proposta de retomada do diálogo bilateral com os britânicos, com base na fórmula do “guarda-chuva da soberania”⁵³⁵.

Assim foi feito, e assim o Brasil pôde contribuir diretamente para atender ao interesse de um parceiro fundamental em sua política externa.

5.2. Sinais de mudança

5.2.1. Novo comportamento internacional

A Argentina atravessou, na década de 1980, etapa crucial de sua evolução política. Experimentou, com o fracasso da operação de ocupação das Malvinas, o ponto máximo de ebulição de sua crise de instabilidade e procurou romper, a partir da instauração do regime constitucional eleito em 1983, o círculo vicioso que alimentava a alternância crônica de governos civis e militares.

Nessa estratégia, articularam-se decisões com incidência tanto no âmbito interno quanto externo. Uma delas foi a solução do litígio na região do canal do Beagle, até então fortemente condicionada por percepções magnificadas do pensamento tradicional no país a respeito

534 Cf. despacho telegráfico de 26 de dezembro de 1989 para a embaixada em Londres.

535 Informação do embaixador Paulo Tarso Flecha de Lima, a quem coube, na condição de secretário-geral das Relações Exteriores, receber em Brasília a solicitação de emissários do governo Menem para encaminhar a proposta ao governo britânico.

das questões de soberania. A prioridade concedida simultaneamente ao aprofundamento das relações com o Brasil reforçou a tendência de mudança no comportamento internacional da Argentina, com reflexos positivos sobre os interesses da política externa brasileira e sobre o panorama geral da diplomacia sul-americana e latino-americana.

A Argentina foi o ator comum nas Malvinas e no Beagle, dois casos que representam controvérsias seculares, com toda sua carga de complexidade histórico-jurídica, e que tiveram desenlaces diferentes – de um lado, uma guerra seguida de impasse diplomático, e de outro, um esforço bem-sucedido de solução pacífica com a mediação papal e o tratado dela resultante; crise de caráter regional, em um caso, e crise intercontinental, no outro; ambos, com peso especial no encaminhamento da transição política argentina; e ainda, ressalvadas as diferenças, tendo ambos significado testes diplomáticos muito importantes para o Brasil.

O Programa de Integração brasileiro-argentino iniciado em 1985, que preparou o caminho para o MERCOSUL, representou para o governo de Buenos Aires, ao lado de seu significado econômico, instrumento adicional de apoio ao processo de consolidação democrática. É sabido que a cooperação crescente no plano bilateral foi estimulada pela consciência da gravidade e da amplitude da situação econômica simultaneamente experimentada por ambos durante o período analisado: recessão, altas taxas inflacionárias e colapso das contas externas. O sentimento de viver a mesma crise estimulou o movimento de aproximação⁵³⁶.

Na Argentina, a importância desse processo, coincidente com o abrandamento e a eliminação de outras fontes de conflito externo, foi medida em função da oportunidade que ofereceu automaticamente para diminuir as pressões militares e nacionalistas sobre o sistema político nacional⁵³⁷.

536 Francisco THOMPSON-FLORES Netto, "Integração Brasil-Argentina: origem, processo e perspectiva" in Gelson FONSECA & Valdemar CARNEIRO LEÃO (Org.), *Temas de política externa brasileira*, p. 130.

537 Cadernos do IPRI, nº 1, p. 55.

Todos esses aspectos têm a ver com a diferenciação observada nas condutas externas de países sob regimes democráticos ou de exceção. A democracia induz automaticamente a um perfil de atuação internacional mais cooperativo. Gera estímulos ao diálogo e à redescoberta de opções consensuais. Tais características estiveram claramente presentes na evolução da diplomacia do Beagle e das Malvinas.

O período analisado marcou, pois, uma transição que, ao lado de todas as interrogações que pudessem ainda suscitar no início da década de 1990, interessou ao Brasil que continuasse: a transição da Argentina em conflito para a Argentina pacificada; da Argentina frustrada e irrequieta para a Argentina mais confiante.

Se a crise de identidade e a sensação de deslocamento internacional foram traços marcantes da conjuntura do país a partir de 1930, a dinâmica do processo democrático iniciado em 1983 revelou a consciência de um interesse nacional definido: a busca da estabilidade. Assim podem ser explicados a resposta de Alfonsín ao problema militar – ainda que lhe tenha custado alto preço político – e o empenho em uma rápida solução para o contencioso do Beagle. Menem, por sua vez, já recebeu a nação mais amadurecida para tentar colocar o “ponto final” na questão da “guerra-suja” e iniciar a pacificação e a reconciliação nacionais: entre 1989 e 1990, indultaram-se os membros das Forças Armadas condenados pelos crimes de repressão e pelas responsabilidades na condução do conflito das Malvinas, além de ex-líderes guerrilheiros⁵³⁸.

Na perspectiva da administração radical que governou o país entre 1983 e 1989, pareceu muito clara a noção de que o problema da Argentina – político, militar, econômico – estava diretamente ligado ao futuro de seus conflitos externos, de como acomodá-los, de como administrá-los diplomaticamente. No fundo, tratava-se de encontrar uma forma de o país recuperar base mínima de consenso interno, restabelecer condições normais para o funcionamento de seu sistema

538 IRELA, Dossier n. 3, *The Argentina of Carlos Menem...*, p. 34.

político e econômico e, também, credenciar-se novamente no plano internacional. Naturalmente, não deixou de haver nessa transição rumo à maior estabilidade a consciência da condição econômica e socialmente debilitada da Argentina nos anos oitenta: uma Argentina que, em muitos aspectos, compartilhou durante a chamada “década perdida” a deterioração do contexto global latino-americano⁵³⁹.

Se é lugar comum dizer que a guerra das Malvinas representou um divisor de águas na política argentina, pode-se acrescentar que essa transformação, pelas suas particularidades, acabou tendo importância estrutural. Criou um cenário novo, ao alterar os próprios fatores internos de poder. Provocou com a derrota militar a transição política não negociada – à diferença das saídas eleitorais anteriores. Impôs condicionamentos novos, com a política militar de Alfonsín. Ajudou a mudar as características da evolução cíclica da política argentina, com a alternância tradicional de governos civis e militares, e o impasse peronismo-antiperonismo.

Obviamente, não foram estas as únicas causas das transformações na Argentina dos anos oitenta. Muitos outros fatores devem ser considerados, como a evolução econômica, a alteração da estrutura social provocada pela desindustrialização do final dos anos setenta e as progressivas perdas da economia agroexportadora. De todo modo, a influência direta que as mudanças internas sofreram da evolução dos conflitos externos foi importante e representou o dado novo a entrelaçar-se no processo argentino.

5.2.2. Reaproximação Argentina-Chile

O encerramento da controvérsia representou passo fundamental na preparação da fase de entrosamento político em que ingressariam as relações entre a Argentina e o Chile após a eleição do presidente Patricio Aylwin em 1990. Com a coincidência de regimes democráticos,

539 Ver Rubens RICUPERO, “A década de 1980 e a crise da América Latina”, *Visões do Brasil*, p. 434-439.

inexistente quando da iniciativa argentina de resolver a disputa na zona austral, os dois países encontraram motivação especial para prosseguir seus esforços de integração e cooperação, ao mesmo tempo em que se propuseram solucionar definitivamente suas últimas divergências territoriais na Cordilheira dos Andes.

Em agosto de 1991, os presidentes da Argentina e do Chile celebraram acordo pelo qual ficaram dirimidas as questões remanescentes de demarcação na fronteira, vinte e três ao todo. As únicas sobre as quais não houve então entendimento foram a da Lagoa do Deserto, submetida, nos termos do Tratado de Paz e Amizade, a uma comissão arbitral composta por cinco juristas, e a dos Gelos Continentais, esta resolvida por um tratado bilateral em 1999⁵⁴⁰.

O novo clima de aproximação entre a Argentina e o Chile refletiu-se também na questão das Malvinas. Foi preocupação imediata do novo governo civil em Santiago reforçar a solidariedade a Buenos Aires na controvérsia com o Reino Unido, para o que se abandonou a posição de apoio velado aos britânicos durante o conflito de 1982. Logo após sua posse no governo, o presidente Aylwin suspendeu a autorização do uso de Punta Arenas como ponto de apoio para o transporte militar com as ilhas, tanto por via aérea quanto marítima, ainda que as relações entre Buenos Aires e Londres já estivessem normalizadas.

Digno de nota foi o fato de a posição do Chile ter evoluído em sentido inverso à do Brasil após os progressos alcançados no diálogo anglo-argentino. O governo de Santiago, que antes não negava facilidades ao Reino Unido, desejou privilegiar politicamente suas relações com Buenos Aires, postura esta que, no caso brasileiro, antecedeu o

540 *La Nación e El Clarín*, Buenos Aires, 3 de agosto de 1991. A pendência da Lagoa do Deserto referia-se ao curso do traçado do limite entre a Argentina e o Chile no setor compreendido entre o marco 62 e o Monte Fitz Roy. Em 30 de outubro de 1991, foi assinado em Assunção, entre o chanceler do Brasil, Francisco Rezek, e seus colegas da Argentina e do Chile, acordo para o estabelecimento da Sede do tribunal Arbitral na cidade do Rio de Janeiro (cf. anexo à circular postal DEAP/DEPE 10 111, de 27/11/91, p. 9). A arbitragem foi favorável à Argentina, tendo dado margem a manifestações de insatisfação em setores chilenos. A questão dos Gelos Continentais foi resolvida em 1999 com uma fórmula (“proposta da linha poligonal”) que, embora aprovada pelos dois países, por sua vez ensejou discordâncias em setores argentinos. Ver sobre o assunto Pablo LACOSTE, *La imagen del outro en las relaciones de Argentina y Chile (1534-2000)*, p. 382-388.

desanuviamento do contencioso do Atlântico Sul⁵⁴¹. Após o reatamento diplomático entre a Argentina e o Reino Unido, o Brasil passou a dar tratamento rotineiro aos pedidos de entrada em seu território de aviões e navios britânicos na rota das Malvinas⁵⁴².

Resolvida a questão com o Chile, as Malvinas permaneceram como praticamente o último território irredento (não há que situar aqui, por diferentes razões, o problema da Antártida e, muito menos, os territórios até então disputados com o Chile na fronteira dos Andes, que representavam litígios menores). Em uma simplificação, poderia ser dito que a Argentina optou por abandonar sua causa duvidosa, irrealizável, e manteve a reivindicação que considera mais justa, mais legítima, a que é, e sempre foi, mais cara ao sentimento nacional – mas nem por isso menos complexa, em termos históricos e jurídicos.

5.2.3. Pressões da conjuntura interna

O impasse que se seguiu ao conflito de 1982 só pôde ser contornado após as sucessivas crises que marcaram o governo radical e, sobretudo, quando pareceram esgotar-se quase todos os projetos de Alfonsín: o sonho de um novo ciclo de estabilidade, o reencontro com a vocação latino-americana, a política militar audaciosa, a euforia do choque heterodoxo, a mudança da capital. Sem dúvida, o livro de Joaquín Morales Solá sobre o governo Alfonsín – *Asalto a la ilusión* – é muito expressivo da frustração sofrida pelo projeto voluntarista dos radicais. Alfonsín começou sua gestão em meio a uma onda de otimismo sem precedentes, com soluções políticas corajosas e imaginativas, como que demonstrando possuir a fórmula mágica da estabilidade argentina. A hiperinflação acabou, no entanto, por derrotá-lo, e com isso o país correu o risco do retorno à instabilidade.

541 Telegrama 276, de 2/5/90, da embaixada em Londres.

542 Anexo à circular postal 10 091, de 9/10/91; instruções gerais para a delegação brasileira à XLVI Assembleia Geral das Nações Unidas, p. 45.

A acomodação com o Reino Unido resultaria, conseqüentemente, de pressões oriundas da conjuntura interna: a questão militar, a necessidade de amenizar o foco de tensão para evitar novos constrangimentos ao poder civil e compensar as frustrações com a crise da hiperinflação (esta, por sua vez, a causa direta das transformações políticas a partir do governo Menem); e também corresponder às transformações internacionais, que despertaram a Argentina para os riscos de sua marginalização.

Através dos entendimentos com os britânicos sob a fórmula do “guarda-chuva”, a Argentina valeu-se da necessidade de acomodar uma situação litigiosa com a Grã-Bretanha para exibir nova credencial de responsabilidade, pragmatismo e moderação no plano internacional.

A superação das vicissitudes históricas que, muitas vezes, levaram à desavença da Argentina com seus vizinhos e o estabelecimento de padrões de maturidade e confiança nos vínculos regionais constituíram um processo gradual que introduziu novos elementos na evolução da questão das Malvinas. A exemplo do Tratado de Paz e Amizade, a decisão do presidente Menem de propor a retomada do diálogo com o governo britânico pode ter contribuído para o desaquecimento das paixões nacionalistas e confrontacionistas que costumavam incidir tradicionalmente na política externa argentina.

No que tange ao Brasil, esse processo parecia já estar consolidado, segundo opiniões autorizadas, no começo da década de 1990. Roberto Russel, em um ensaio sobre os conflitos potenciais na América Latina, afirmou à época não mais caber incluir entre eles “a rivalidade brasileiro-argentina”. No seu entender, os acordos de integração e cooperação econômica entre ambos os países a partir dos anos oitenta haviam produzido uma mudança qualitativa no relacionamento, tendente a dissipar antigas desconfianças⁵⁴³.

543 Roberto RUSSEL, “Conflictos y armamentismos ...” in *Desarme y desarrollo...*, p. 76n.

A propósito das Malvinas, foi corrente a percepção no Reino Unido, ao menos em nível acadêmico, de que a política de integração e cooperação na América do Sul poderia motivar um enfoque mais flexível quanto à própria substância da controvérsia. Permitiria diluir as convicções arraigadas quanto à legitimidade da causa de recuperação do arquipélago⁵⁴⁴. Essa possibilidade cresceu à medida em que a nova etapa da vida política argentina, com a democracia, abria espaço para reflexões autocríticas, como os estudos de Escudé, e atitudes mais coerentes na área internacional.

Precisamente como expressão das mudanças políticas, discutiu-se neste trabalho a revisão que começou a ser feita no âmbito acadêmico argentino sobre as questões de soberania territorial. Escudé foi o pioneiro. Teve um papel central na campanha do governo radical quando da consulta popular sobre o Beagle e foi crítico severo da política do mesmo governo na questão das Malvinas. Na administração peronista eleita em 1989, tornou-se assessor direto do chanceler Guido di Tella, após haver este sucedido no cargo a Domingo Cavallo, que, por sua vez, conduzira no início da gestão Menem o reatamento diplomático com o Reino Unido.

5.2.4. As transformações internacionais

O fim da Guerra Fria e o desmantelamento do bloco soviético tornavam desaconselhável a manutenção de um ponto de fricção com um país da então Comunidade Econômica Europeia. Um dos grandes benefícios logrados pela Argentina com a normalização das relações com o Reino Unido foi, justamente, o de haver removido, com a supressão do veto britânico a operações de ordem comercial e financeira com a CEE, o obstáculo à maior cooperação com aquele que já constituía um dos principais espaços econômicos no cenário internacional⁵⁴⁵.

544 Peter BECK, "Imprisoned and divided by history...", *Conference* University of Keele, p. 22.

545 Parágrafo 7 da Declaração conjunta argentino-britânica de 19 de outubro de 1989, divulgada em Madri.

As Malvinas contribuíam, pois, para uma posição de isolamento que não se coadunava com os interesses do país.

Talvez na mesma linha de percepção que inspirou o desanuviamento da controvérsia com os britânicos, o governo do presidente Menem adotou algumas iniciativas de impacto na política externa. O envio de duas fragatas para integrar a força multinacional que combateu o Iraque no conflito do Golfo, o cancelamento do projeto de construção do míssil Condor, a retirada do país do movimento não alinhado e as pressões em favor da mudança de regime em Cuba foram exemplos de decisão que apontavam, entre seus objetivos, para a tentativa de continuar a angariar a simpatia e o apoio das potências industrializadas na fase pós-Guerra Fria. Foi nesse mesmo contexto que o relacionamento bilateral com os Estados Unidos passou a adquirir prioridade crescente e alcançou, com Menem na presidência, níveis de entendimento praticamente sem precedentes no século XX⁵⁴⁶.

Se o acordo de 1984 sobre o Beagle contribuiu para dar confiabilidade à política latino-americana da Argentina, a nova orientação seguida em relação às Malvinas abriu espaço para que se procurasse levar aquele resultado a um âmbito internacional mais amplo.

Para o Brasil, que tem na estreita relação com a Argentina um dos referenciais mais importantes de sua ação externa, tornou-se útil avaliar até que ponto as tendências na conduta internacional daquele país, a partir da acomodação com o Reino Unido, poderiam levar a uma política de relacionamentos seletivos com as áreas mais dinâmicas da economia mundial, no espírito da tradição original de vinculações privilegiadas com a Europa. O efeito que essa política pudesse vir a ter sobre os esforços de integração no MERCOSUL era um aspecto a merecer reflexão, mormente quando o crescimento das ideias neoliberais na Argentina, no início da década de 1990, parecia estimular dúvidas

546 IRELA, *op. cit.*, p. 39-40.

em meios não oficiais sobre a prioridade concedida ao processo de integração regional⁵⁴⁷.

Entretanto, o MERCOSUL foi um empreendimento concebido pelos governos brasileiro e argentino em sua dimensão histórica, transformadora do quadro político regional a partir dos anos oitenta. O fato de que a Argentina tenha diminuído a necessidade de contar com a solidariedade ostensiva de seus vizinhos na questão das Malvinas, em razão da reaproximação com o Reino Unido, não significava que se tivesse debilitado o espírito de convergência e unidade com a América Latina, em geral, e o Brasil, em particular.

Pelo contrário, a consciência da comunidade de interesses entre os países da região não esmoreceu ante os novos desenvolvimentos da ordem internacional e, sob diferentes perspectivas, continuou a mobilizar esforços diplomáticos em iniciativas conjuntas. Exemplos relevantes foram a Declaração presidencial brasileiro-argentina sobre política nuclear comum, de 29 de novembro de 1990; o Compromisso de Mendoza entre os governos do Brasil, da Argentina e do Chile, de 6 de setembro de 1991, sobre controle de armas químicas⁵⁴⁸; o Acordo de Guadalajara, de 18 de julho de 1991, pelo qual Brasil e Argentina renunciaram conjuntamente à realização de explosões nucleares para fins pacíficos; bem como o Acordo de Brasília, de 20 de agosto do mesmo ano, que criou a Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle (ABACC).

5.2.5. Política de Estado

As Malvinas, graças ao modo como o Brasil administrou diplomaticamente todas as situações delicadas que esse problema

547 *Ibid.*, p. 47. Segundo o estudo do IRELA, o alinhamento do governo Menem com os Estados Unidos – por vezes visto como incondicional – poderia ter reduzido a credibilidade do compromisso argentino com o processo de integração no Cone Sul e impedir as tentativas de formulação de posições comuns sobre questões que afetavam a região como um todo. A importância atribuída ao MERCOSUL, na visão do governo Menem, parecia coerente, no entanto, com o objetivo da atração de investimentos estrangeiros para a região.

548 Cf. circulares telegráficas 18 097, 3/2/90, e 18 518, de 6/9/91.

suscitou desde a crise de 1982, tornaram-se um componente político da nova mentalidade que se fez prevalecer nas relações com a Argentina após o acordo de Itaipu-Corpus: a solidariedade, o entrosamento, a percepção comum, o diálogo confiante. Normalizado o relacionamento Buenos Aires-Londres, diminuiu a ênfase do componente de solidariedade brasileira à Argentina. As Malvinas passaram a ser um problema controlado, embora não resolvido e continuamente sensível.

De outra parte, as Malvinas não perderam a ambiguidade de ser, na política externa argentina, um instrumento ora de causa nacional, ora de interesse nacional. Mesmo admitindo-se que, em um balanço histórico objetivo, o tema possa ter sido mais causa do que interesse, não há como ignorar o espaço fundamental que tradicionalmente ocupa na agenda política, a ponto de ter-se consolidado como clara política de estado. É, sem dúvida, uma questão que faz parte do sentimento nacional e que, por isso, tende a transformar-se em elemento mobilizador da ação externa.

Por outro lado, esse modo de conduta reflete, em certa medida, a valorização um tanto excessiva de aspectos simbólicos ou controversos na condução das negociações em que se envolveu o país a respeito tanto do Beagle quanto das Malvinas: por exemplo, a separação Atlântico-Pacífico (como se os destinos da Argentina e do Chile dependessem de uma linha divisória no oceano); o território cativo, paradoxalmente próximo das áreas historicamente relegadas – a Patagônia – daquilo que constitui território internacionalmente reconhecido da Argentina; a soberania como fim, não como meio, quando o país – como afirmado por Caputo – o que mais havia colocado em risco na última experiência militar foi a própria soberania argentina, a soberania perdida com o isolamento internacional, com o assédio de denúncias à situação dos direitos humanos, com a destruição da indústria e com a própria aventura da guerra com um potência nuclear⁵⁴⁹.

549 Cf. REPÚBLICA ARGENTINA, *Discursos...*, p. 172, que contém o seguinte trecho da palestra “Treinta meses de política exterior en democracia” pronunciada pelo ministro Dante Caputo, em 4 de julho de 1986: “En definitiva,

O problema das Malvinas, dentro de um critério histórico realista, não incidiu diretamente na formação do estado argentino. Não mobilizou suficientemente as elites que governaram o país no auge da prosperidade econômica. Só começou a despertar interesse com a valorização do Atlântico Sul e dos territórios antárticos a partir de meados do século XX. Tiveram no nacionalismo, sobretudo a partir de Perón, quando se tornou forte a consciência nacional em torno dos litígios territoriais no sul, o seu principal instrumento de canalização.

Não deixa, por isso, de ser relativa a noção da impaciência argentina que se difundiu no país especialmente durante a crise de 1982. Era fruto da reclamação, àquela altura, de 150 anos, sempre ignorada pelos britânicos. O que muitos autores qualificam de política débil em matéria de soberania territorial, até meados do século XX, não passou da conclusão lógica de uma análise de custo-benefício. No entanto, o entrelaçamento da questão das Malvinas com os fenômenos da crise política argentina – influência do poder militar, instabilidade, oscilações e comportamento errático na diplomacia – passou a ser uma evidência constante que viria a irromper no conflito bélico de 1982.

Para a Argentina, a grande incógnita da política adotada para as Malvinas a partir de 1989 residia no tempo. Até quando seria aceitável para o governo e a opinião pública da Argentina a exclusão do tema da soberania da agenda bilateral? Pela experiência do passado, é lícito afirmar que, da evolução do quadro doméstico, poderiam depender as decisões e atitudes que se viessem tomar no diálogo com os britânicos.

Tanto o *Beagle* quanto as Malvinas criaram focos de tensão internacional nos momentos em que a crise na Argentina mais parecia sem perspectivas de encaminhamento. Não seria de descartar que o recurso a uma política menos conformada e mais reivindicativa do

aislamiento, imprevisibilidad, el mundo exterior visto como agresión, así como la incapacidad para desarrollarse en el marco internacional, contribuyeron a lo que podemos llamar claramente una pérdida de soberanía argentina. Perdimos soberanía porque un país que no logra controlar los efectos que tienen las relaciones exteriores sobre su interior, y que no logra transmitir al mundo exterior sus aspiraciones y su desarrollo, como era la Argentina de entonces [refere-se ao regime militar de 1976 a 1983], es un país que pierde soberanía”.

que aquela definida pela fórmula do “guarda-chuva” seja considerado indispensável como meio de aplacar insatisfações internas. Preocupações dessa ordem incidiram na condução das tratativas de 1990 referentes à intenção das autoridades do arquipélago em ampliar a zona de pesca de 150 para 200 milhas, fato que suscitou o primeiro episódio delicado entre a Argentina e o Reino Unido após o reatamento⁵⁵⁰.

Do ponto de vista do litígio em si, a maior preocupação tem a ver, realisticamente, com a situação nas ilhas, onde tanto as perspectivas de desenvolvimento autônomo quanto a recusa da população local a restabelecer os vínculos com o território continental argentino criam dificuldades para uma solução satisfatória da disputa de soberania⁵⁵¹. No fundo, apesar dos progressos nas relações com o Reino Unido, a Argentina pagou o preço da mudança provocada pela guerra de 1982 no *status* da controvérsia, do mesmo modo que todo conflito bélico tende a gerar automaticamente alterações sensíveis na ordem internacional.

A estratégia diplomática de Buenos Aires, nesse sentido, não poderia ter sido concebida senão como destinada a produzir efeitos a longo prazo. Estabilizar a nação política e economicamente, inseri-la com eficácia no plano internacional e propiciar-lhe uma nova base de consenso interno seriam imprescindíveis na tentativa de atrair o interesse de aproximação por parte da comunidade insular.

As Malvinas poderiam, assim, livrar-se do seu estigma de mera causa irredentista e associar-se a um projeto nacional coerente. Dessa perspectiva, a continuidade do enfoque de cooperação restabelecido no diálogo anglo-argentino após o reatamento diplomático, em 1990, pareceu indispensável. A substância dos entendimentos acertados em matéria de conservação dos estoques pesqueiros, de movimentos de

550 Peter BECK, “Fisheries conservation: a basis ...”, *The World Today*, 47, 6, June 1991, p. 102-106.

551 São expressivos dessas posições e expectativas da comunidade das Malvinas comentários editoriais publicados no mensário *Falkland Islands Newsletter*, distribuído em Londres pelo *lobby* das ilhas. Ver particularmente os números 37, December 1988 (“Our commitment for the islanders”), 39, June 1989 (“Wither Argentina?”), 40, September 1989 (“Falklands need nothing from Argentina”), 43, June 1990 (“Facing the world”), e 49, November 1991 (“The Falkland Islands and Argentina”). Sobre as perspectivas de desenvolvimento do arquipélago, ver *Falklands development strategy, final report*, August 1988 (texto xerografado), 56 p.

unidades militares na área e de exploração dos recursos petrolíferos da plataforma continental das Malvinas⁵⁵² ofereceu a vantagem para a Argentina de tangenciar o problema de fundo. Pode prenunciar que, mais cedo ou mais tarde, a soberania terá inevitavelmente de ser discutida de alguma forma.

As manifestações do governo argentino, no início de 1992, sobre a possibilidade de a questão das Malvinas ser submetida à arbitragem internacional não deixou de refletir as mudanças de percepção e atitude observadas nos últimos anos⁵⁵³. Terão evidenciado a postura mais confiante do país como um todo, a partir do fortalecimento do regime democrático – que, entre outros desafios, sobreviveu a várias crises militares a partir da segunda metade do governo Alfonsín – e do desempenho inicial do governo Menem, sobretudo nos campos da política econômica e da política externa. Ao mesmo tempo, talvez tenham sinalizado a prioridade inalterada do propósito de recuperação das Malvinas e, portanto, o caráter temporário que a Argentina atribui à fórmula do guarda-chuva.

Na verdade, a intenção de inserir modificação no teor do diálogo com o governo britânico, de forma a que o tema da soberania volte à pauta de conversações, tem sido um objetivo irrenunciável da Argentina, ainda que momentaneamente postergado. Em outras palavras, a recuperação da soberania argentina sobre as Malvinas consolidou-se como política de estado.

As ênfases ou as estratégias podem variar, mas o objetivo, sem dúvida, mantém-se inalterado.

Até o final do governo do presidente Carlos Menem (1989-1999), restabelecidas as relações diplomáticas com a Grã-Bretanha, a Argentina desenvolveu uma “política de sedução” dos habitantes das Malvinas, na tentativa de levá-los gradualmente a aceitar a soberania

552 Declaração conjunta de 25 de setembro de 1991 (temas militares) e comunicado conjunto de 9 de dezembro de 1991 (plataforma continental).

553 *The Guardian*, “Argentine leader urges arbitration over Falklands”, Londres, 9 de janeiro de 1992.

argentina sobre as ilhas. Essa política, em certa medida continuada pelo presidente Fernando de la Rúa (1999-2001) e pelo presidente Eduardo Duhalde (2001-2003), envolveu várias iniciativas como envio de cartas de argentinos a cidadãos malvinenses, maiores facilidades para intercâmbio de visitas de familiares e retomada de comunicações e de transporte. Nada alterou, contudo, as condições impostas em 1990 com o acordo em torno da fórmula do “guarda-chuva da soberania”. O presidente Nestor Kirchner, que assumiu o poder em 2003, iniciou uma política menos conformada com a falta de progressos na questão da soberania e passou a insistir mais incisivamente na necessidade de se renovarem os esforços diplomáticos no sentido do reconhecimento dos direitos argentinos.

As lições de um longo período de crises que chegaram a colocar em risco o próprio futuro do país pareceram inspirar, em suma, a conduta das novas lideranças democráticas. De concreto, encorajaram os atos de vontade política tanto na solução do contencioso austral com o Chile quanto na acomodação com o Reino Unido. Não terá sido, pois, sem intuito político providencial, ou mesmo sentido histórico, que o Brasil pôde resolver sua última diferença com a Argentina quando ali ainda eram latentes não só os sintomas de extremismo, mas também os complexos e frustrações nacionais que alimentavam a radicalização dos conflitos de soberania pendentes.

As percepções incorporadas à política externa argentina pelo retorno à democracia permitiram que fossem entendidas as vantagens de um tratamento racional e pragmático dessas questões.

Se malgrado todos os sinais de moderação não se eliminou a tendência a alterações constantes em sua política externa, considerada a evolução na década de 1990, é porque a Argentina conservou sua capacidade de surpreender internacionalmente. Na continuidade de sua experiência histórica, a Argentina não deixou de sentir-se estimulada a marcar sua presença internacional com abruptas correções de rumo. Após quase ter provocado o conflito com o Chile, celebrou a paz; depois

de ter enfrentado o terrorismo, abraçou a bandeira dos direitos humanos; passou do terceiro-mundismo para o alinhamento automático com os Estados Unidos; em um espaço de cinco anos, rompeu e reatou com a África do Sul; durante sete anos, após a guerra de 1982, confrontou os britânicos de maneira intransigente, para depois aceitar as suas condições de diálogo.

Possivelmente esses traços representem o mesmo sentido dialético da história argentina, caracterizada pelo entrelaço de culturas políticas: uma sociedade que abrigou vocações e aspirações antagônicas, um país que conheceu projetos frontalmente opostos. Essas contradições não teriam deixado de refletir a duplicidade das correntes de pensamento que se manifestaram desde a formação do estado argentino – unitários e federais, liberais e nacionalistas, conservadores e radicais, peronistas e antiperonistas, civis e militares.

Uma conclusão fundamental de toda essa experiência vivida pela Argentina nas questões do Beagle e das Malvinas é a de que ao Brasil cabe reforçar sempre, e com persistência, a sua relação política com o país vizinho. Depois de Itaipu, do Beagle e das Malvinas, o Brasil passou a ter um papel importante como interlocutor e sócio da relação especial que nasceu com o MERCOSUL e se ampliou na aliança estratégica estabelecida nos anos noventa.

Um ciclo histórico de transformações na Argentina e a sua mudança de comportamento internacional refletiram-se nas condições objetivas que marcaram a conjuntura do país na década de 1980. Elas terão traduzido o fortalecimento das instituições democráticas, no bojo talvez do surgimento de uma nova cultura política, mais propensa à negociação e à conciliação.

A expectativa de que essa tendência fosse ou não mantida a partir da década de 1990 decerto dependeria da evolução da política argentina. Às questões resolvidas ou encaminhadas que se examinaram neste estudo, depois viriam somar-se outras talvez não tão difíceis, mas tampouco menos complexas.

Conclusão

Elaborei este estudo, em sua quase totalidade, no início da década de 1990, depois que algumas questões de soberania territorial haviam-se agravado consideravelmente na América do Sul. Servi como diplomata em Buenos Aires e em Londres durante períodos em que se desenrolou boa parte dos acontecimentos aqui examinados a propósito do Beagle e das Malvinas. Mais tarde, em outros postos diplomáticos, pude ampliar pesquisas e reflexões que o assunto continuava a demandar.

No início de minha carreira, em 1975, havia tomado conhecimento de uma palestra do então chefe do Departamento das Américas do Itamaraty, que tinha como título “Conflitos reais e potenciais na América do Sul”. Focalizava os diferentes litígios pendentes entre países da região (Bolívia-Chile, Peru-Ecuador, Argentina-Chile, Venezuela-Colômbia, Venezuela-Guiana), e, por último, analisava a controvérsia entre Brasil e Argentina em torno do aproveitamento dos rios internacionais da bacia do Prata⁵⁵⁴. Se tivesse que retomar hoje a leitura daquele texto, comprovaria que vários casos já estão felizmente encerrados. Este é

554 Essa palestra foi feita, à época, em mais de uma oportunidade, na Escola Superior de Guerra e outras instituições, pelos embaixadores Expedito de Freitas Resende e João Hermes Pereira de Araújo, que se sucederam na chefia do Departamento das Américas do Ministério das Relações Exteriores.

um sinal concreto de que a história avançou em benefício da maior aproximação e do maior entendimento na região.

Busquei trazer à atenção do leitor preocupações com temas que integram uma agenda muito particular da diplomacia brasileira na América do Sul. Não ousei, porém, adentrar na evolução mais recente da política interna ou externa da Argentina, e tampouco enveredar pelos rumos da atuação diplomática do Brasil depois da instituição do MERCOSUL. Julguei necessário manter um distanciamento temporal com o objeto do estudo, e por isso estabeleci um corte em torno do início da década de 1990.

De lá para cá, houve mudanças que se consolidaram, e também surgiram tendências novas e questões redimensionadas. Mas ao revisitar a monografia que tinha redigido anos antes, e também ao procurar aprofundar o exame de antecedentes e assuntos correlatos, pude notar que os diagnósticos amadureceram e as conclusões se confirmaram.

A linha expositiva e argumentativa que desenvolvi certamente permanecerá sujeita a futuras complementações, revisões ou, mesmo, correções. Não tive outra pretensão que não a de produzir um trabalho de consolidação. Muito, se não tudo, do que está relatado já era conhecido e bem estudado no Brasil, na Argentina e em outros países. Fiz tão somente um esforço de juntar peças, de recompor um processo que, embora se tenha esgotado em alguns aspectos, não deixa de ser suscetível de novos desdobramentos de interesse para a diplomacia brasileira.

No capítulo 5, está concentrada a análise das implicações e do significado que representou para a política externa do Brasil a evolução dos casos Beagle e Malvinas, e isso foi feito de modo abrangente e evitando-se incorrer em apreciações ou julgamentos subjetivos. O grau de sensibilidade política inerente a conflitos de soberania impôs a preocupação constante da objetividade, sobretudo por envolver trabalho de autoria de um diplomata que escreve sobre questões de interesse

direto de outro país, no caso de um vizinho e parceiro fundamental do Brasil.

Aqui está um pouco “a visão do outro”, critério que se tem utilizado para reforçar o conhecimento mútuo e a convergência entre os dois países, ou seja, expor, de um lado, como o Brasil percebe e entende a realidade e os problemas da Argentina e, de outro, como a Argentina percebe e entende a realidade e os problemas do Brasil. Desse cruzamento de visões, ainda que parciais, incompletas ou mesmo imprecisas, podem surgir elementos para uma aproximação cada vez mais estreita⁵⁵⁵.

Do prisma do acompanhamento da evolução histórica da Argentina, o estudo procurou pinçar da condução político-diplomática dos dois casos os elementos de interligação mais notórios com a própria experiência da transição democrática. O contexto de análise sugeriu inevitavelmente a influência recíproca entre as duas crises que suscitaram essas pendências de soberania e a conjuntura política como um todo: a guerra que se evitou em 1978, a guerra que efetivamente eclodiu em 1982 e, na democracia, o encaminhamento racional que se pôde dar a cada uma dessas questões.

De uma forma ou de outra, a Argentina desafiou no período militar de 1976 a 1983 noções clássicas de diplomacia, como as que desenvolveu Morgenthau, em *Politics among nations*, centradas na consecução dos objetivos nacionais, na avaliação do poder dos estados de alcançar esses objetivos e na forma de compatibilizá-los com os interesses e o poder dos outros países. Segundo essa visão, as relações entre os estados movem-se pela barganha, mas ao mesmo tempo por “acomodação” e sem o desbaratamento da ordem internacional⁵⁵⁶.

Desse ponto de vista, não se pode dizer que tenha sido a diplomacia em seu sentido mais autêntico o campo em que se desenvolveram as principais ações da Argentina no período em questão. Por isso, falava-se em “diplomacia militar”, em “política externa beligerante”; por isso,

555 *A visão do outro: seminário Brasil-Argentina*. Brasília: FUNAG, 2000.

556 MORGENTHAU, p. 381-387.

levar em conta o contexto interno é imprescindível para a compreensão dessa experiência argentina na área internacional.

Na primeira crise, a do Beagle, foi sintomático que a situação política do país estivesse controlada durante a fase inicial do movimento de 1976, com a liderança militar apoiada no regime colegiado e na aposta no programa econômico ultraortodoxo da época. Tal fato terá contribuído para impedir que as tensões transbordassem de maneira definitiva, apesar de toda a efervescência que a influência do pensamento geopolítico vinha gerando a ponto de somente a intervenção do Papa, à última hora, ter podido evitar o conflito. Já no episódio das Malvinas, em 1982, a precariedade do quadro político interno, com o fracasso econômico e as sequelas da repressão, foi determinante para o desdobramento bélico do episódio. Não houve um fator interno de contenção da crise, e a derrota militar serviu para inaugurar um novo ciclo político.

A disposição do governo Alfonsín de encerrar a antiga disputa com o Chile, sob influência da conjuntura interna, não significou, contudo, que a Argentina tenha aceito sacrifícios de monta. O Tratado de Paz e Amizade – uma vez tomada a decisão política – foi resultado de uma negociação objetiva e racional, em que a parte argentina apenas abdicou de pontos de vista juridicamente insustentáveis. Descartadas pela sentença arbitral de 1977, a reivindicação de soberania sobre as ilhas do canal do Beagle e a tese da separação oceânica haviam-se prestado essencialmente ao objetivo de contenção da penetração chilena no Atlântico. Já na etapa derradeira da mediação, essa aspiração evoluiu para a fórmula “o mar para os argentinos, as ilhas para os chilenos”⁵⁵⁷, e *mutatis mutandi* foi exatamente isto o que a Argentina conseguiu com o Tratado de 1984. Logrou reduzir sensivelmente a Zona Econômica Exclusiva do Chile, projetada pelos territórios insulares, e assegurou direitos de navegação nas áreas de jurisdição chilena.

557 Bonifacio DEL CARRIL, *La cuestión con Chile*, p. 94.

Essa experiência refletiu situações típicas no campo da prática de negociação. Convidaria a discussões teóricas sobre como um país aumenta suas aspirações e chega a um resultado esperado. Ocorreu que a Argentina, dentro da tradição de rivalidade e competição com o Chile, maximizou suas posições no canal do Beagle durante muito tempo, quase um século inteiro, e, como analisado nos ensaios de Escudé, o que em determinado momento foi tática ou posição de barganha se transformou – talvez pelas tantas crises de continuidade e estabilidade do sistema político argentino no século XX – em posição oficial de governo, em aspiração nacional ou, mesmo, dogma. O país acabou prisioneiro de crenças e percepções distorcidas. Deixou arrastar o contencioso com o Chile até que interesses estratégicos, geopolíticos, econômicos na região austral, em particular na Antártida, terminassem por alterar e magnificar a dimensão do litígio.

Na questão das Malvinas, a Argentina terminou por admitir que sua posição maximalista acerca do reconhecimento de seus direitos de soberania não lhe rendia dividendos práticos. A opção por iniciar conversações sobre temas concretos, sem envolver as divergências de fundo, permitiu desanuviar o ambiente de frustração e incerteza que se abateu sobre o país ao término do governo radical, sobretudo com o agravamento da situação militar e a crise da hiperinflação. Evidenciou a prioridade que deveria ser dada à continuação dos esforços de reinserção internacional. As Malvinas representaram, assim, novo instrumento destinado a fortalecer a credibilidade externa do país e propiciar condições favoráveis à consolidação da estabilidade democrática.

Essa visão terá norteado também a política econômica liberal do presidente Menem, expressiva de um fenômeno ideologicamente inédito na história argentina do século XX pelo contraste com a tradição doutrinária do peronismo. Após as turbulências dos anos anteriores, a necessidade de projetar uma imagem de país responsável e previsível foi determinante no desejo de reaproximação com o Reino Unido, sobretudo quando as transformações internacionais ocorridas na virada da década

de oitenta para a de noventa reformularam o prisma de avaliação das oportunidades de otimização do interesse externo argentino.

Tanto o Beagle quanto as Malvinas foram objeto de “rupturas jurídico-diplomáticas”, como discutido no capítulo 3: violação da lei internacional, desrespeito a uma decisão arbitral, quebra do princípio da solução pacífica de controvérsias, exacerbação de conflitos potenciais e radicalização dos instrumentos de ação externa. De uma perspectiva histórica, todo esse padrão de comportamento internacional ficará certamente restrito – ao menos na forma extremada como se manifestou – ao período do último regime militar na Argentina.

Foi claramente do interesse da política externa brasileira, conforme o objetivo do “descontraimento de tensões”, cuidar para que não houvesse retrocesso nessa evolução. Não há dúvida de que, para aquele período de exacerbação de conflitos, confluíram todos os elementos de pressão e condicionamento inerentes à instabilidade crônica que caracterizou o processo político argentino a partir de 1930: o nacionalismo, o militarismo, a decadência econômica, o deslocamento internacional e a propagação inusitada das ideias geopolíticas. Este é o tema do capítulo 2, referente ao “legado histórico”.

Das rupturas, do choque, das crises traumáticas, vieram as “opções políticas”. Sob esse enfoque, o capítulo 4 analisa as decisões tomadas sobre o Beagle e as Malvinas pelos dois governos democráticos que se sucederam na década de 1980. Não terá sido coincidência que as primeiras decisões importantes na área internacional tanto de Alfonsín quanto de Menem relacionaram-se com esses conflitos. Foram a maior evidência de que tanto um quanto o outro impunham condicionantes muito graves ao processo democrático.

Os fatos, antecedentes e fenômenos examinados traduziram, por outro lado, o salto qualitativo do relacionamento Brasil-Argentina. Ainda sob pressão de conflitos potenciais na área internacional, a Argentina transformou-se, no regime democrático, em parceiro ativo do Brasil. A tentativa de superação das rivalidades foi um componente de motivação

política entre tantos outros fatores – como a identidade democrática e as visões compartilhadas dos constrangimentos da ordem internacional – que encorajaram a maior associação entre os dois países.

O que aconteceu entre as décadas de 1970 e 1990 em torno das questões do Beagle e das Malvinas representa a fotografia de um momento extremamente delicado na América do Sul. Tentei recuperar a memória desse passado, e dela, quem sabe, se poderão extrair lições.

A Argentina viveu, na maior parte daquele período, um processo singular de exacerbação de conflitos de soberania territorial, entrelaçado com crise de instabilidade e falta de um perfil coerente de atuação externa. A situação de pré-guerra com o Chile em 1978, em razão do litígio na região do canal do Beagle, e o confronto armado com a Grã-Bretanha em 1982, pela posse das ilhas Malvinas, marcaram o auge dessa experiência.

Com a restauração da democracia em 1983, alterou-se o padrão de comportamento em relação às duas controvérsias. A primeira, a do Beagle, foi resolvida em caráter definitivo por meio da celebração de um tratado, com o abandono de pretensões juridicamente insustentáveis e mediante prévio endosso popular; a outra, a das Malvinas, permaneceu inicialmente como foco de divergências até que pudesse ser desanuviada, mercê de acomodação pragmática.

Aos dois governos eleitos sucessivamente na Argentina nos anos oitenta, coube a iniciativa de desobstruir, cada um à sua época, o impasse em torno de uma e outra questão. As decisões articularam-se tanto com motivações de política interna quanto prioridades de política externa.

Em síntese, a evolução da postura argentina – não obstante as particularidades inerentes à negociação de cada tema – marcou a preocupação com a consolidação da estabilidade política e a reinserção internacional do país. Terá significado, ao mesmo tempo, um esforço por superar ou atenuar condicionamentos tradicionais de posições históricas relacionadas com reivindicações de soberania.

Para o Brasil, os reflexos da condução diplomática dos dois conflitos apontavam não só para o contexto de transformações na região, mas também para uma convergência cada vez mais ampla de interesses nas relações bilaterais com a Argentina e, em particular, para a tendência de entrosamento crescente entre os respectivos governos e sociedades.



REFERÊNCIAS



1. Publicações

ACCIOLI, Hildebrando. *Tratado de direito internacional*, 2. ed., Rio de Janeiro: Serviço Gráfico/IBGE, v. II (1956), 411 p.; e v. III (1957), 535 p.

AKEHURST, Michael. *A modern introduction to international law*, 6. ed. London: Allen and Unwin, 1987, 315 p.

AMUCHASTEGUI ASTRADA, Armando. *Argentina-Chile: controversia y mediación*. Buenos Aires: Ediciones Ghersi, 1980, p. 261.

ARANCIBIA, Roberto. *La toma de decisiones en las crisis internacionales – teoría y casos*. Estado Mayor del Ejército, Chile: Editorial Barcelona, 1988, p. 172.

ARAUJO, Frederico Cezar. *O Chile e a mediterraneidade da Bolívia; aspectos diplomáticos*. Instituto Rio Branco, Curso de Altos Estudos, 1987.

BECK, Peter. *The Falkland Islands as an international problem*. London & New York: Routledge, 1988, 211 p.

_____. The future of the Falkland Islands: a solution made in Hong Kong, *International Affairs*. London, 61 (4), Autumn 1985.

_____. Fisheries conservation: a basis for a special Anglo-Argentine relationship?, *The World Today*, 47 (6). London, the Royal Institute of International Affairs, June 1991.

_____. The conflict potential of the 'dots on the map', *The International History Review*, v. XIII (1), February 1991, Canada, Simon Fraser University.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. São Paulo: Editora Campus, 1992.

_____. *O futuro da democracia*, 10. ed., São Paulo: Paz e terra, 2006, 207 p.

BRAILOVSKY, Antonio Elio. *Historia de las crisis argentinas (1880-1982); un sacrificio inútil*. Buenos Aires: Editorial de Belgrano, 1982, 228 p.

BROWNLIE, Ian. *Principles of public international law*. Oxford: Clarendon Press, 1979, 743 p.

BUARQUE DE HOLANDA, Sérgio. *Raízes do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995, 220 p.

BULMER-THOMAS, Victor (Ed.). *Britain and Latin America: a changing relationship*, The Royal Institute of International Affairs. Cambridge: Cambridge University Press, 1989, 240 p.

CANÇADO TRINDADE, Antonio Augusto. *O conflito anglo-argentino no Atlântico Sul e a vigésima reunião de consulta (1982) do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca*, Separata da *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, Senado Federal, a. 20, n. 79 jul./set. 1983.

_____. *Os métodos de solução pacífica de controvérsias internacionais: tendências recentes*, Estudos Jurídicos, a. XVII n. 39, 1984.

CALVERT, Susan & Peter. *Argentina: political culture and instability*, London: The Macmillan Press, 1989, 327 p.

CALVERT, Peter. Demilitarisation in Latin America, *Third World Quarterly* 7 (1), London, Jan. 1985.

_____. *Argentina: the primacy of geopolitics*, *The World Today*. London, Feb. 1989.

CAMILION, Oscar. *Memorias políticas. De Frondizi a Menem (1956-1996). Conversaciones con Guillermo Casió*, Buenos Aires, Planeta / Todo es Historia, 1999, 363 p.

CARDOSO, O. R., KIRSCHBAUM, R. & VAN DER KOOY, E. *Malvinas: la trama secreta*, Buenos Aires: Editorial Planeta, 1983, 366 p.

CHILD, Jack. *Geopolitics and conflict in South America, quarrels among nations*. New York: Praeger, 1985, 195 p.

COLL, Alberto R. & AREND, Anthony C. (ed.) *The Falklands war; lessons for strategy, diplomacy and international law*. Boston (London and Sydney): Allen & Unwin, 1985, 252 p.

DAVID DAVIES MEMORIAL INSTITUTE OF INTERNATIONAL STUDIES. *International disputes, the legal aspects (report of a study group)*. London: Europa Publication, 1972, 325 p.

DEL CARRIL, Bonifácio. *La cuestión con Chile*. Buenos Aires: Emecé Editores, 1984, 142 p.

DIAZ ALBONICO, Rodrigo (Ed.). *El tratado de paz y amistad entre Argentina y Chile*. Santiago: Editorial Universitaria, 1987, 236 p.

EDDY, Paul & outros. *Una cara de la moneda; la guerra de las Malvinas según la versión completa de The Sunday Times Insight Team, de Londres*, Tradução de E. J. Moreno. Buenos Aires: Hyspanicamerica Ediciones, 1983, 396 p.

ESCODÉ, Carlos. *La Argentina, paria internacional?* Buenos Aires: Editorial de Belgrano, 1984, 165 p.

_____. *La Argentina versus las grandes potencias (el precio del desafío)*, Buenos Aires: Editorial de Belgrano, 1986, 275 p.

_____. *Patología del nacionalismo – el caso argentino*. Buenos Aires: Instituto Torcuato Di Tella, Editorial Tesis, 1987, 165 p.

_____. Argentine territorial nationalism, *Journal of Latin American Studies*, 1988, v. 20.

ETCHEPAREBORDA, Roberto. *Historia de las relaciones internacionales argentinas*. Buenos Aires: Editorial Pleamar, 1978, 277 p.

FAGUNDES, Fernando José M. *Estudo sobre o conflito das Malvinas*. Brasília, Instituto Rio Branco, Curso de Altos Estudos, 1984.

FERNS, Henry Stanley. *Argentina*. London: Benn Publisher, 1969, 284 p.

FERRER VIEYRA, Enrique. *An annotated legal chronology of the Malvinas (Falkland) Islands/Cronología legal anotada sobre la cuestión Malvinas (resumen)*. Córdoba: Marcos Lerner Ed., 1985, 173 p.

FONSECA, Gelson & CARNEIRO LEAO, Valdemar (Org.). *Temas de política externa brasileira*. Brasília, IPRI, coleção Relações Internacionais - 9, 1989, 288 p.

FONSECA, Gelson. *A legitimidade internacional e outras questões internacionais: poder e ética entre as nações*. São Paulo: Paz e Terra, 1998, 374 p.

_____. *Notas sobre alguns problemas de formulação na política externa brasileira contemporânea*, 1990 (texto datilografado), 25 p.

FONTANA, Andrés. *De la crisis de Malvinas a la subordinación condicionada: conflictos intramilitares y transición política en Argentina*. Buenos Aires, working paper n. 74, August 1986, Biblioteca FLACSO.

FRAGA, Jorge A. *La Argentina y el Atlántico Sur; conflictos y objetivos*. Buenos Aires: Editorial Pleamar, 1983, 340 p.

FRANKEL, Joseph. *International relations in a changing world*, fourth edition. Oxford University Press, 1990, 243 p.

FREEDMAN, Lawrence & GAMBA-STONEHOUSE, Virginia. *Signals of war; the Falklands conflict of 1982*. London: Faber and Faber, 1990, 476 p.

FURTADO, Celso. *Formação econômica da América Latina*, 2. ed. Rio de Janeiro: Lia Editor S.A., 1970, 366 p.

GIUSSANI, Pablo. *El caso argentino, conversaciones con Raúl Alfonsín*. Buenos Aires: Planeta Internacional, 1987, 315 p.

_____. *Menem – su lógica secreta*, 2. ed. Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 1990, 192 p.

GOEBEL, Julius. *The struggle for the Falkland Islands*, with a preface and an introduction by J. C. J. HETFORD. New Haven and London: Yale University Press, 1982, 482 p.

GRONDONA, Mariano. *La Argentina en el tiempo y en el mundo*. Buenos Aires: Editorial Primera Plana S. R. L., 1967, 252 p.

GUGLIALMELLI, Juan Enrique e outros. *El conflicto del Beagle*. Buenos Aires: El Cid Editor, 1978, 237 p.

GUSTAFSON, Lowell Steven. *The sovereignty dispute over the Falkland (Malvinas) Islands*. University of Virginia, UMI Dissertation Services, 1984, 403 p.

HAASS, Richard N. *Ripeness and the settlement of international disputes*. London: Survival, v. XXX n. 3, May/Jun. 1988.

HILTON, Stanley. *Brasil-Argentina in Leituras de Política Internacional, Cadernos da UnB*. Editora Universidade de Brasília, 1982, p. 101-118.

HIRST, Monica (Org.). *Argentina-Brasil, perspectivas comparativas y ejes de integración*. Buenos Aires, FLACSO: Editorial Tesis, 1990, 389 p.

_____. & outros. *Desarme y desarrollo en América Latina*. Buenos Aires: Fundación Illia, 1990, 270 p.

JAGUARIBE, Helio. *Novo cenário internacional; conjunto de estudos*. Rio de Janeiro: Editora Guanabara, 1986, 388p.

KHOEN, Marcelo G. La alternativa jurisdiccional en la disputa sobre las Islas Malvinas, *Revista di Studi Politici Internazionali*, 1988.

KIELOCH, Mary Janet. *The causes of peace in South America*. Michigan: The American University, UMI Dissertation Services, 1984, 111 p.

LACOSTE, Pablo. *La imagen del otro en las relaciones de Argentina y Chile (1534-2000)*. Fondo de Cultura Económica e Universidad de Santiago de Chile, Instituto de Estudios Avanzados, Ciudad de México e Santiago, 2003, 443 p.

LAFER, Celso & PENA, Felix. *Argentina e Brasil no sistema de relações internacionais*. São Paulo: Livraria Duas Cidades, 1973, 126 p.

LAFER, Celso. *O Brasil e a crise mundial*. São Paulo: Editora Perspectiva, 1983, 162 p.

_____. A diplomacia brasileira e a Nova República, *Política e Estratégia*, v. III, (1), jan-mar 1985, p. 24-34.

_____. *Ensaio liberais*. São Paulo: Edições Siciliano, 1991, 230 p.

LANUS, Juan Archibaldo. *Del Chapultepec al Beagle – política exterior argentina, 1945-1980*. Buenos Aires: Emecé Editores, 1984, 571 p.

LAUTERPACHT, E. "Whatever happened to the Beagle Channel Award?" (texto datilografado), 22 p.

LEWIS, Colin M. & TORRENS, Nissa (Ed.). *Argentina in the crisis years (1983-1990)*. Londres, The Institute of Latin American Studies, University of London, 1993, 203 p.

LITTLE, Walter. *Civil-Military relations in Argentina, Government and Opposition*, 19 (2), 1984.

_____. *Military Power in Latin America*, Institute of Latin American Studies. University of Liverpool, *Working Papers* n. 4 (1986).

_____. *International Conflict in Latin America*, *International Affairs*, 4. London, Aug. 1987.

LUNA, Felix. *Buenos Aires y el País*. Buenos Aires: Editorial Sudamericano, 1982, 225 p.

_____. *Golpes militares y salidas electorales*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 1983, 175 p.

_____. *Argentina de Perón a Lanusse; 1943-1973*. Buenos Aires: Editorial Planeta, 1978, 227 p.

LYRA, Claudio. *A controvérsia entre a Argentina e o Chile na região do Canal do Beagle e os atuais interesses da política externa brasileira; uma abordagem política*. Brasília, Instituto Rio Branco, Curso de Altos Estudos, 1982.

MAKIN, Guillermo. *The Argentine process of demilitarization: 1980-1983, Government and Opposition*. London, 19 (2), Spring 1984.

_____. *The nature of Anglo-Argentine diplomacy: 1980-1990* (texto datilografado), 33 p.

MONETA, Carlos J. & outros. *Geopolítica y política de poder en el Atlántico Sur*. Buenos Aires: Editorial Pleamar, 1983, 238 p.

MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. *Brasil, Argentina, Estados Unidos – Conflito e integração na América do Sul (Da Tríplice Aliança ao Mercosul, 1870-2003)*. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2003, 676 p.

MORALES SOLÁ, Joaquín. *Asalto a la ilusión; historia secreta del poder en la Argentina desde 1983*. Buenos Aires: Planeta Espejo de la Argentina, 1990, 348 p.

MORRIS, Michael A. (Ed.). *Great power relations in Argentina, Chile and Antarctica*. London: The Macmillan Press, 1990, 210 p.

MORZONE (h), Luis Antonio. *Soberanía territorial argentina*, 2. ed. rev. e atual. Buenos Aires: Ediciones Depalma, 1982, 582 p.

NORDEN, Deborah L. Democratic consolidation and military professionalism: Argentina in the 1980s, *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* (texto xerografado sem indicação de número ou data).

OSZLAK, Oscar. *La formación del Estado argentino*, 2. ed., Colección “conflictos y armonías en la historia argentina” dirigida por Félix Luna. Buenos Aires: Editorial de Belgrano, 1990, 290 p.

PAZ, Ricardo Alberto. *El conflicto pendiente*. Editorial Universitaria de Buenos Aires, 1980, v. 2, 295 p.

PHILLIP, George. The fall of the Argentine military, *Third World Quarterly* 6 (3). London, Jul. 1984.

_____. *Democratisation in Brazil and Argentina: some reflections, Government and Opposition*, v. 19, n. 3. London 1984.

PINHEIRO GUIMARÃES, Samuel. *Desafios brasileiros na era dos gigantes*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2006, 455 p.

PINHEIRO, Letícia. A omissão pragmática; a diplomacia brasileira na Guerra das Malvinas, *Política e Estratégia*, v. IV (4), 1986, p. 587-604.

_____. A evolução da política externa brasileira, 1982-1988 – Malvinas, um estudo de caso; apresentado no 465º Congresso Internacional de Americanistas. Amsterdam, 4-8 de julho de 1988 (texto datilografado), 21 p.

PRINCEN, Thomas Edward. *Intermediary intervention: a model of intervention and a study of the Beagle Channel case*. Michigan, Harvard University, UMI Dissertation Services, 1988, 301 p.

PUIG, Juan Carlos (Comp.). *América Latina: políticas exteriores comparadas*. Buenos Aires: Grupo Editor Latino americano, 1984, 2 v., 556 p.

RAPOPORT, Mario. *Política y diplomacia en la Argentina; las relaciones con EE.UU. y la URSS*. Editorial Tesis, Instituto Torcuato Di Tella, 1986, 141 p.

RICUPERO, Rubens. *Visões do Brasil, ensaios sobre a história e a inserção internacional do Brasil*. Rio de Janeiro: Record, 1995, 460 p.

RIZZO ROMANO, Alfredo. *La cuestión de límites con Chile en la zona del Beagle*. Buenos Aires, 1968, 234 p.

RODRIGUES BERRUTTI, Camilo H. *Malvinas: última frontera del colonialismo*. Editorial Universitaria de Buenos Aires, 1975, 145 p.

ROMERO, José Luis. *Breve historia de la Argentina*. Buenos Aires: Editorial CREA, 1979, 226 p.

ROMERO, Luis Alberto. *História contemporânea da Argentina*, Jorge ZAHAR Editor. Rio de Janeiro, 2006, 309 p.

ROUQUIÉ, Alain. *Poder Militar y Sociedad Política en la Argentina* (v. I e II), tradução de A.I. Echegaray. Buenos Aires: Emecé Editores, 1981, 343 p. (v. I) e 459 p. (v. I).

RUIZ MORENO (h), Izidoro. *Historia de las relaciones exteriores argentinas, 1810-1955*. Buenos Aires: Editorial Perrot, 1961, 430 p.

RUSSEL, Roberto (Comp.). *América Latina y la guerra del Atlántico Sur, experiencias y desafíos*. Buenos Aires: Editorial de Belgrano, 1984, 248 p.

SABATE LICHTSCHEIN, Domingo. *Problemas argentinos de soberanía territorial*, 3. ed. amp. e atual. Buenos Aires: Abellido-Perrot, 1984, 477 p.

SAMPAIO GOES, Synesio. *Navegantes, bandeirantes, diplomatas; um ensaio sobre a formação das fronteiras do Brasil*. São Paulo: Martins Fontes, 1999, 332 p.

SAN MARTINO DE DROMI, María Laura. *Historia política argentina (1955-1988)*. Buenos Aires: Editorial Astrea, 1988, v. 1 (517 p.) e v. 2 (693 p.)

SCENNA, Miguel Angel. *Argentina-Brasil, cuatro siglos de rivalidade*. Buenos Aires: Editorial la Lastilla, 1965, 424 p.

_____. *Argentina-Chile: una frontera caliente*. Buenos Aires: Editorial Belgrano, 1981, 340 p.

SKIDMORE, Thomas E. & SMITH, Peter H. *Modern Latin America*. New York and Oxford: Oxford University Press, 1984, 419 p.

SOARES DE LIMA, Maria Regina. “Instituições Democráticas e Política Exterior” *Revista Contexto Internacional*. Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, 2000.

SONEGO, Víctor M. *Las dos Argentinas; pistas para una lectura crítica de nuestra historia*, 3. ed. Buenos Aires: Ediciones Don Bosco Argentina, 1989, v. 1 (266 p.) e v. 2 (246 p.).

SVENCIONI, Faustino. *Argentine foreign policy and world events, 1958-1982; a survey*. Washington, National Defence University, 1984, 49 p.

TAPAJOS, Vicente. *História da América*, 7. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1979, 461 p.

TERRAGNO, Rodolfo H. *The British nationality (Falkland Islands) act 1983 as a turning-point in the dispute between the U.K. and Argentina*. London, Commonwealth Institute, London 26 November 1983 (texto datilografado).

TEIXEIRA SOARES, A. *História das Fronteiras do Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Conquista, 1975, 397 p.

TULCHIN, Joseph A. *La Argentina y los Estados Unidos: historia de una desconfianza*. Buenos Aires: Planeta, 1990, 310 p.

VALDIVIESO, Fabio Vio. *La Mediación de S. S. El Papa Juan Pablo II en el conflicto chileno-argentino sobre delimitación de jurisdicciones marítimas en la zona austral – antecedentes, desarrollo y destino*. Santiago: Editorial Aconcagua, 1984, 198 p.

VIANNA, Hélio. *História diplomática do Brasil*. São Paulo: Edições Melhoramentos, 1958, 211 p.

VIEGAS FILHO, José. *A segurança do Atlântico Sul e as relações com a África*. Instituto Rio Branco, Curso de Altos Estudos, 1981.

VILLEGAS, Osiris G. *Políticas y estrategias para el desarrollo y la seguridad nacional*, Buenos Aires, 1967, 225 p.

_____. *Tiempo geopolítico argentino*. Buenos Aires: Editorial Pleamar, 1975, 210 p.

WALDMANN, Peter & Valdes, E. G. (Comp.). *El poder militar en la Argentina* (1976-1981). Buenos Aires: Editorial Galerna, 1983, 220 p.

WYNIA, Gary W. *Argentina: illusions and realities*. New York and London: Holmes & Meier, 1983, 207 p.

_____. *The politics of Latin American development*, 3. ed. Cambridge University Press, 1990, 344 p.

2. Papers apresentados na “International conference on the Falklands conflict”, organizada pela Universidade de Keele, Inglaterra, 27-28 de setembro de 1990

BECK, Peter. *Imprisoned and divided by History: the politics and relevance of the Falklands/Malvinas past* (texto datilografado), 38 p. e anexos.

BLUTH, Christoph. *Anglo-American relations and the Falklands conflict* (texto datilografado), 31 p.

DANCHEV, Alex. *The Franks report: a chronicle of unripe time* (texto datilografado), 31 p.

FREEDMAN, Lawrence. *The Falklands war and the concept of escalation* (texto datilografado), 32 p.

GAMBA-STONEHOUSE, Virginia. *International and inter-agency misperceptions in the Falkland/Malvinas conflict of 1982* (texto datilografado), 46 p.

SANFUENTES, Felipe. *The Chilean Falklands Factor – Falklands/Malvinas conflict* (texto datilografado), 34 p.

3. Documentos oficiais

BRASIL, Senado Federal, MRE/Secretaria de Assuntos Legislativos. *O Brasil e o conflito anglo-argentino*; exposição do Ministro Ramiro Saraiva Guerreiro em 5 de maio de 1982.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Resenha de política exterior*, edição suplementar (set 1984) e n. 54 (jul./ago./set. 1987) e 57 (abr./maio/jun. 1988).

BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. *Diplomacia para resultados; a gestão Olavo Setúbal no Itamaraty*, Brasília, 1986.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores, CDO. *Visita do Presidente José Sarney à República Argentina*, julho de 1986.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores, CDO. *Visita do Presidente da Argentina Raúl Alfonsín ao Brasil*, dezembro de 1986.

BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. *Relatório 1987*, Brasília, MRE/CDO, 1989.

BRASIL, Embaixada em Londres. *O Brasil e a questão das Malvinas: subsídios para ação diplomática*, junho de 1989 (elaborado pelo Embaixador Celso de Souza e Silva com a colaboração do Conselheiro Eduardo dos Santos).

BRASIL, Embaixada em Buenos Aires. *Relações com o Brasil – apreciação sobre o conjunto das relações políticas, culturais, econômicas, financeiras e comerciais com o Brasil e suas perspectivas (capítulo VIII)*, 1970.

REPÚBLICA ARGENTINA, Congreso de la Nación. *Documentos sobre el conflicto argentino-chileno en la zona austral*, serie estudios e investigaciones n. 1, Buenos Aires, Dirección de Información Parlamentaria, 1984, 606 p.

REPÚBLICA ARGENTINA, Congreso de la Nación. *Antecedentes, documentos y textos que versan sobre cuestiones limítrofes argentino-chilenas, en particular acerca de las suscitadas en la zona austral y, especialmente, en cuanto al Canal de Beagle*. Dirección de Referencia Legislativa, Buenos Aires, 1988.

REPÚBLICA ARGENTINA. *Mensaje presidencial del Dr. Raúl Alfonsín a la honorable Asamblea Legislativa (en la apertura de los 102º, 103º, 104º e 107º períodos de sesiones ordinarias), mayo de 1984/85/86/89*, Presidencia del H. Senado, Dirección de Prensa.

REPÚBLICA ARGENTINA. *Discursos del señor ministro de Relaciones Exteriores y Culto Dr. Dante Mario Caputo; diciembre 1983-diciembre 1986*, Buenos Aires, 1987.

REPÚBLICA ARGENTINA. *Embassy of Argentina, Address by H. E. Ambassador Mario Cámpora to the South Atlantic Council, London, 23rd January 1991*.

REPÚBLICA ARGENTINA. *Mensaje presidencial del Dr. Carlos Saúl Menem a la honorable Asamblea Legislativa, 19 de mayo de 1990*.

U.K., Foreign and Commonwealth Office. *Economic survey of the Falkland Islands*, Chairman: The Rt Hon. Lord Shackleton, presented to the Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs (Relatório Shackleton), 2 v., July 1976, :334 p. (1), 108 p. (2).

U.K., Central Office of Information. *Britain and the Falklands crisis: a documentary record*, London 1982.

U.K., House of Commons. *Falkland Islands review*; report of a Committee of Privy Counsellors; Chairman: The Rt Hon. Lord Franks (Franks report), HMSO, London, January 1983, 105 p.

UK, Foreign and Commonwealth Office. *Background brief, The Falkland Islands - early history*, May 1983.

_____. *Britain and Argentina, Towards more normal relations*, February 1986.

_____. *Claims to the Falkland Islands*, April 1986.

_____. *Fishing around the Falklands*, November 1986.

U.K. *Public Record Office*, Kew, England, code FO 881/9755, 109067, Memorandum of the Foreign and Commonwealth Office respecting the Falkland Islands, dated December 7th, 1910, 49 p.

UNITED NATIONS, General Assembly. A/39/364, 30-07-84.

_____. A/39/359, 25-07-84.

_____. A/39/373, 03-08-84.

UNITED STATES, Department of State, Bureau of Public Affairs, Washington D.C. The South Atlantic crisis: background, consequences, documentation, *Select Documentation*, 21 August 1982.

4. Outras fontes

CADERNOS do IPRI, Seminários do IPRI (1987 a 1989); *Cadernos do IPRI n. 9*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 1989.

CISEA (Centro de Investigaciones Sociales sobre el Estado y la Administración). *Cuadernos de bimestre CISEA n° 3*, Del colapso militar

al triunfo de Alfonsín – claves de 18 meses de transición política. Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 1984.

IRELA (Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas), Dossier n° 333. *The Argentina of Carlos Menem: from government of crisis to crisis in government?* July 1991.

National Democratic Institute for International Affairs. *Hacia una nueva relación: el papel de las Fuerzas Armadas en un gobierno democrático*, prólogo de Walter Mondale. Buenos Aires, Fundación Arturo Illia, 1990, 232 p.

RI IA/EURAL. *British-Argentine relations, a joint report compiled by the Royal Institute of International Affairs*. Chatham House, London/Central de Investigaciones Europeo-Latinoamericanas. Buenos Aires, EURAL, 1991.

Revista SIETE DIAS, n. 859, de 30/11/83 a 7/12/83. El documento más secreto de la Argentina – *Informe final de Comisión Rattenbach*.

Observações:

a) artigos de jornal, expedientes e documentos do Itamaraty e material de outras fontes estão especificados nas notas;

b) algumas obras citadas nas notas não constam da relação bibliográfica acima, por se tratar de fontes que serviram apenas como referência, não propriamente para consulta em torno do tema do trabalho.

Cronologias

CRONOLOGIA DOS PRINCIPAIS FATOS RELACIONADOS COM A CONTROVÉRSIA NA REGIÃO DO CANAL DO BEAGLE

- 1830/34** Descoberta do Canal pelo navio de explorações da Marinha britânica HMS “Beagle”, sob o comando do capitão Fitz-Roy.
- 1847** Fundação de Puerto Bulnes (Punta Arenas), pelo Chile, no Estreito de Magalhães.
- 1855** Assinatura do Tratado de Paz, Amizade, Comércio e Navegação, cujo artigo 39 estabelecia: “Ambas as partes reconhecem como limites de seus territórios os que possuíam ao tempo de sua separação do domínio espanhol no ano de 1810, e convêm adiar as questões que pudessem ou possam ser suscitadas sobre a matéria, para discutí-las depois pacífica e amigavelmente, sem jamais recorrer a medidas violentas, e, no caso de não chegarem a um entendimento completo, submeter a decisão à arbitragem de uma nação amiga”.

- 1865 e 1872-73** Reivindicações conflitantes sobre a Patagônia e o Estreito de Magalhães e negociações fracassadas com vistas a um acordo sobre fronteiras.
- 1874** Malograda proposta de arbitragem.
- 1874-76** Incidentes nas áreas do Estreito de Magalhães e dos rios Gallegos e Santa Cruz, envolvendo barcos de guerra não só argentinos e chilenos, mas também de outros países.
- 1876** Iniciam-se conversações entre os dois governos.
- 1880** Pedido de bons ofícios ao governo norte-americano, que, através de seus ministros em Buenos Aires e Santiago, presta colaboração para que os entendimentos possam ser levados a bom termo.
- 1881** (23 de julho) Assinado em Buenos Aires o Tratado de Limites entre a República Argentina e a República do Chile.
- 1893** (19 de maio) Conclusão do Protocolo Aclaratório do Tratado de Limites.
- 1895** Finalizada a demarcação na Ilha Grande da Terra do Fogo desde o cabo Espíritu Santo até o canal do Beagle.
- 1896** (17 de abril) Acordo pelo qual Argentina e Chile convêm submeter à arbitragem de Sua Majestade Britânica as divergências que ocorressem na demarcação dos limites da Cordilheira entre os paralelos 26° e 52° sul.
- 1898** Divergência sobre os cumes na Cordilheira: o Chile defendia a tese do *divortium aquarium* e a Argentina, a da divisão de águas das correntes locais dentro da Cordilheira; submetem-se o problema à arbitragem britânica.

- 1902** (28 de maio) Assinatura dos “Pactos de Maio”; um desses instrumentos é o Tratado Geral de Arbitragem.
- (20 de novembro) Laudo arbitral do rei Eduardo VII, pronunciado em virtude do acordo de 1896; são resolvidos quatro pontos em litígio (“paso” São Francisco, bacia do Lago Lácar, a região entre o lago Nahuel Huapi e o lago Viedma, e a região adjacente ao Cerro Última Esperanza).
- 1914** (15 de dezembro) Declarada a Primeira Guerra Mundial, o Chile baixa um decreto considerando como neutras as águas interiores do Estreito de Magalhães e canais da região austral; a Argentina, ao manifestar que não pretende alterar o Tratado de 1881, alega que a declaração chilena sobre a neutralização na guerra deveria ser feita em conjunto.
- 1915** Protesto argentino pelas atividades administrativas e de colonização chilena nas ilhas Picton e Nueva, ocupadas desde 1892; protocolo para submeter a questão a arbitragem não é aprovado pelo senado argentino.
- 1933** (2 de fevereiro) Ata de Mendoza, em que se declara o desejo de buscar uma solução da questão do canal do Beagle por negociação direta ou pela ratificação do protocolo de 1915.
- 1938** (4 de maio) Novo acordo sobre arbitragem, desta feita conferindo-a ao procurador-geral dos Estados Unidos; não é aprovado pelo congresso argentino.
- 1955** Novas negociações para instituir arbitragem para a questão do Beagle não prosperam diante da situação política na Argentina; Comissão Mista de Limites, por outro lado, reconhece dificuldade de aplicação do laudo de 1902 na região do rio Encuentro (ou região de Palena).

- 1960** (12 de junho) Assinatura dos chamados “Pactos del Sessenta”; um dos instrumentos submete a questão do rio Encuentro (ou Palena) à arbitragem da Coroa britânica, como previsto no Tratado de 1902; outro, não ratificado, previa a arbitragem da Corte Internacional de Justiça para resolver a posse das ilhas Picton e Nueva.
- (6 de novembro) Declaração conjunta firmada pelos chanceleres dos dois países consignando entendimento para iniciar conversações com vistas ao recurso à Corte Internacional de Justiça.
- 1966** (9 de dezembro) Laudo arbitral da Coroa britânica sobre a questão do rio Encuentro (Palena).
- 1967** (11 de dezembro) Recurso unilateral chileno ao Árbitro britânico para dirimir a controvérsia na região do canal do Beagle.
- (29 de dezembro) Comunicada pelo governo britânico da iniciativa chilena, a Argentina responde que não se havia alcançado um acordo sobre a aplicabilidade do Tratado de 1902 à disputa em questão.
- 1971** (22 de julho) Compromisso Arbitral celebrado em aplicação do Tratado de 1902.
- (22 de julho) Acordo por troca de notas estabelecendo um *modus vivendi* em matéria de prática e pilotagem para a navegação na região do canal do Beagle.
- 1972** Denúncia argentina do Tratado de 1902; por notas de 11 e 14 de março, a Argentina e o Chile declaram que a denúncia não afeta o processo arbitral em marcha.
- (5 de abril) Assinatura do Tratado Geral sobre Solução Judicial de Controvérsias.

- 1973** (19 de julho) Ambos os governos depositam ante a Corte de Arbitragem suas respectivas Memórias.
- 1974** (19 de novembro) Apresentação das Contramemórias.
(7 de julho) Apresentação das Réplicas.
- 1976** (19 a 10 de março) Visita dos juízes da Corte à região em litígio.
(2 de agosto) Entrega de provas adicionais.
(8 de setembro a 23 de outubro) Depoimentos orais.
- 1977** (18 de fevereiro) Decisão da Corte de Arbitragem, submetida ao Árbitro.
(18 de abril) Laudo arbitral de Sua Majestade a Rainha Elizabeth II, ao sancionar a Decisão da Corte que determina as jurisdições de cada país; a Decisão da Corte é acompanhada de um mapa em que se traça em linha vermelha (até o ponto XX) o limite entre a Argentina e o Chile.
(2 de maio) O governo britânico notifica o laudo aos dois países.
(14 de julho) Decreto chileno que estabelece a linha de bases retas.
- 1978** (12 de janeiro) Encontro dos presidentes Videla e Pinochet em Mendoza (tentativa de negociações com vistas a entendimentos diretos).
(25 de janeiro) Declaração argentina de nulidade do laudo arbitral.
(26 de janeiro) O Chile rejeita a pretensão de Buenos Aires de desconhecer a sentença arbitral.

(20 de fevereiro) Ata de Puerto Montt.

(8 de março) Comunicação da Corte de Arbitragem aos dois governos assinalando que o prazo de revisão havia expirado em 2 de fevereiro e que a sentença adquiria plena vigência e caráter obrigatório para ambas as partes.

(10 de julho) Comunicação do Presidente da Corte de Arbitragem ao governo britânico em que salienta, entre outros pontos, ser inadmissível que, em consequência da falta de cooperação de uma das partes, o tribunal se veja obrigado a prolongar indefinidamente sua existência; rejeita a declaração argentina de nulidade.

(31 de junho) Em sua resposta, o governo britânico dá oficialmente por concluída sua função de árbitro.

(4 de setembro) Notificada da troca de comunicações entre a Corte de Arbitragem e o governo britânico, a Argentina declara oficialmente a primazia da Ata de Puerto Montt sobre os efeitos do laudo arbitral; o Chile rejeita essa interpretação, ao defender a posição de que a Ata apenas fixou um procedimento de negociações sem suspender ou modificar a vigência do laudo.

(2 de novembro) Conclusão dos trabalhos da Comissão Mista nº 2 (Ata de Puerto Montt).

(24 de novembro) Nota chilena propondo recurso à Corte Internacional de Justiça.

(26 de dezembro) Missão de paz do cardeal Antonio Samoré como representante especial do Papa João Paulo II.

1979

(8 de janeiro) Acordos de Montevideu que instituíram a mediação papal.

- 1980** (12 de dezembro) Entrega da proposta papal.
(26 de dezembro) Chile aceita a proposta.
(29 de dezembro) Argentina comunica que irá estudá-la.
- 1981** (11 de março) Nota argentina ao Vaticano com pedido de esclarecimentos e precisões sobre a proposta papal.
- 1982** (25 de janeiro) Denúncia argentina do Tratado Geral de Solução Judicial de Controvérsias.
(8, 10 e 17 de setembro) Intercâmbio de notas sobre a prorrogação do Tratado.
- 1983** (10 de dezembro) Posse do presidente Raúl Alfonsín.
- 1984** (23 de janeiro) Declaração de Paz e Amizade, na qual os chanceleres da Argentina e do Chile manifestam o propósito de ambos os governos de iniciar a fase conclusiva da mediação com a elaboração de um projeto de tratado final que constituísse a frutificação idônea e o desenvolvimento do texto da proposta papal.
(25 de julho) Convocação da consulta popular na Argentina sobre o resultado das conversações.
(18 de outubro) Comunicado oficial do Vaticano anunciando terem sido alcançadas “plenas coincidências” como resultado final das negociações.
(25 de novembro) Realização da consulta popular com vitória da posição favorável à formalização dos entendimentos.
(29 de novembro) Assinatura do Tratado de Paz e Amizade.
- 1985** (2 de maio) Troca dos instrumentos de ratificação.

CRONOLOGIA DOS PRINCIPAIS FATOS RELACIONADOS COM A QUESTÃO DAS MALVINAS

- 1520** Viagem de Fernando de Magalhães a serviço da Espanha (suposições de que tenha avistado o arquipélago não são comprovadas historicamente).
- 1540** Expedição espanhola comandada por Francisco Camargo e patrocinada pelo bispo de Plasencia (tampouco sem comprovação).
- 1592-94** Viagem dos ingleses John Davis e Richard Hawkins (sem comprovação).
- 1600** Descobrimto pelo holandês Sebald van Weert (ilhas conhecidas como “Sebaldinas”).
- 1690** Expedição de John Strong patrocinada por Lord Falkland atravessa o Estreito de São Carlos, ao qual deu o nome de Falkland Sound.
- 1764** Assentamento francês de Port Louis (na parte oriental do arquipélago) a cargo de Louis Antoine de Bougainville; as ilhas eram conhecidas como “Malouines”, nome dado pelos pescadores de Saint Malot, que, em espanhol, evoluiu para “Malvinas”.
- 1765** Fundação de Port Egmont (na parte ocidental) pelos ingleses (expedição comandada pelo Capitão John Byron), que aparentemente desconheciam a presença francesa no outro lado da ilha.
- 1766** Segunda expedição inglesa, a cargo do capitão McBride, para reforçar o povoamento em Port Egmont; no final desse ano, é descoberta a colônia de Bougainville.

- 1767** Ante protesto de Madri, os franceses se retiram do território mediante pagamento de indenização em troca do reconhecimento da soberania espanhola; Port Louis é rebatizada como Puerto Soledad e colocada sob jurisdição do governador-geral de Buenos Aires, Francisco Bucarelli.
- 1770** Por ordens do rei da Espanha, uma missão enviada de Buenos Aires sob comando de Juan Ignacio de Madariaga expulsa os ingleses de Port Egmont.
- 1771** Ao tomar conhecimento do fato, a Coroa britânica força a Espanha a negociar a devolução de Port Egmont, o que é feito mediante troca de declarações: a Espanha concorda com a restituição, mas formula reserva quanto à soberania, ao manifestar que a devolução não prejudicaria seus direitos prévios sobre o território; a Inglaterra aceita a declaração espanhola enquanto reparação de honra da Coroa, mas não se pronuncia sobre a reserva de soberania; na versão argentina, teria havido paralelamente um acordo secreto segundo o qual, após reaver as ilhas, os ingleses as devolveriam aos espanhóis uma vez salvaguardada sua honra; na interpretação britânica, a troca de declarações nada mais representou do que o retorno ao *statu quo* anterior à expulsão pelos espanhóis.
- 1774** Havendo-se restabelecido nas ilhas, os britânicos delas se retiram voluntariamente, por motivos de ordem econômica, e deixam uma inscrição com reserva de seus direitos de posse.

- 1790** Convenção de São Lorenzo (Nootka Sound), pela qual a Inglaterra se compromete a não estabelecer povoações nas costas orientais e ocidentais da América do Sul, bem como nas ilhas adjacentes já ocupadas pela Espanha; a interpretação britânica alega que a Convenção perdeu efeito em 1795 quando a Espanha declarou guerra à Inglaterra, e só seria restaurada pelas disposições do artigo primeiro do Tratado de Amizade e Aliança de 1814.
- 1811** A mando do vice-rei do Rio da Prata, que se transferira de Buenos Aires para Montevideú em consequência do movimento de 1810, os espanhóis se retiram das Malvinas.
- 1820** Expedição a cargo de Daniel Jewett, de nacionalidade americana, chega a Puerto Soledad a bordo do navio “Heroína” e toma posse do território em nome do governo das Províncias Unidas; retorna em seguida a Buenos Aires.
- 1823** Buenos Aires nomeia governador, que permanece dois a três meses nas ilhas.
- 1824** Reconhecimento britânico das Províncias Unidas do Rio da Prata.
- 1825** Assinatura de Tratado de Amizade, Comércio e Navegação entre as Províncias Unidas e a Inglaterra.
- 1826** Com apoio oficial do governo das Províncias Unidas, o francês Louis Vernet, estabelecido em Buenos Aires, funda assentamento de caráter privado nas Malvinas.
- 1829** Decretos de Buenos Aires consagrando os direitos herdados da jurisdição do Vice-Reinado do Prata sobre as ilhas Malvinas e designando Vernet como governador Político e Militar; protesto britânico no mesmo ano.

- 1831** Apresamento de barcos pesqueiros norte-americanos por Vernet; como represália, os Estados Unidos enviam um navio (Lexington), cujo comando e tripulação destroem a fortificação, dispersam os colonos e declaram as ilhas livres de qualquer governo.
- 1832** Relações diplomáticas entre a Argentina e os Estados Unidos rompidas até 1844; permanecem nas ilhas pequena guarnição argentina e colonos de diversas nacionalidades; Buenos Aires nomeia Juan Mestivier como novo governador, o que motiva protesto inglês reiterando o de 1829.
- 1833** Capitão Onslow, a bordo do navio de guerra “Clio”, retoma a posse das ilhas a 3 de janeiro em nome do governo de Sua Majestade; o comandante da embarcação argentina “Sarandi” retorna a Buenos Aires com os membros da guarnição; protesto oficial argentino ao representante de Sua Majestade em Buenos Aires e através do ministro junto à Corte de Saint James.
- 1834** Argentina reitera protesto; Grã-Bretanha rejeita oficialmente a reclamação, arguindo títulos derivados do descobrimento das ilhas, da ocupação de Puerto Egmont em 1765 e da reserva de direitos formulada em 1829.
- 1838** Juan Manuel de Rosas propõe abandono da reivindicação sobre as ilhas em troca do cancelamento de dívidas contraídas por empréstimo com a Baring Brothers em 1824; Londres não aceita a proposta.
- 1841-2** Novo protesto argentino; Grã-Bretanha tenta dar o caso por encerrado; nega a existência do pacto secreto de 1770 com a Espanha.
- 1849/84/88** Protestos argentinos.

- 1908** Grã-Bretanha reivindica setor na Antártida e eleva as Geórgias do Sul e Sandwich do Sul à condição de “Dependências das Malvinas”; protesto argentino na Convenção Postal de Roma.
- 1927** Protestos por emissão de selos; Argentina reivindica formalmente as Geórgias do Sul.
- 1933** Protesto argentino por emissão de selos alusivos ao centenário da ocupação britânica.
- 1939/40/42** Reuniões de consulta dos estados americanos (Panamá, Havana e Rio de Janeiro); Argentina formula reservas de direitos.
- 1945** Assinatura da Carta das Nações Unidas; Argentina faz declaração referente aos territórios não autônomos; reivindica também as ilhas Sandwich do Sul.
- 1947** Reserva argentina no ato de assinatura do TIAR; oficialização da reivindicação do setor antártico.
- 1959** Assinatura do Tratado da Antártida.
- 1960** Aprovação da Resolução 1514 (XV), pela Assembleia Geral das Nações Unidas, sobre a independência dos povos coloniais.
- 1965** Aprovação da Resolução 2065 (XV), que reconheceu a existência da disputa de soberania entre a Argentina e o Reino Unido e recomendou negociações diretas entre as partes.
- 1966** Início das negociações anglo-argentinas.
- 1968** Fracassa negociação de *Memorandum* de Entendimento sobre transferência de soberania à Argentina com garantias à população insular.

- 1971** “Acordo de comunicação” (declaração conjunta sobre estabelecimento de vínculos de transportes, comunicações e outros serviços entre as ilhas e a Argentina).
- 1974** Acordo sobre abastecimento de petróleo argentino às ilhas; fracassam entendimentos sobre condomínio.
- 1975** Missão Shackleton (levantamento do potencial econômico do território).
- 1976** Incidente com o navio britânico “Shackleton”.
- 1977** Instalação de estação meteorológica argentina na ilha Thule, do arquipélago das Sandwich do Sul.
- 1980-81** Ilhéus não aceitam solução de *lease-back*; optam pelo congelamento das discussões sobre soberania.
- 1982** (1º de março) Comunicado unilateral argentino denotando frustração pelo resultado da rodada de conversações realizada em 23 e 24 de fevereiro em Nova York e reservando o direito de recurso a “outros meios” que atendessem os interesses do país.
- (19 de março) Desembarque de trabalhadores argentinos nas ilhas Geórgias do Sul.
- (21 de março) A maioria dos operários deixa as Geórgias do Sul; permanece ali um pequeno grupo.
- (27 de março) O navio argentino “Bahia Paraíso”, com material de guerra, desloca-se para as Geórgias do Sul; quebra-gelo britânico “Endurance” é enviado para desalojar o grupo de trabalhadores argentinos.
- (28 de março) Fracassam entendimentos diplomáticos sobre a situação dos trabalhadores; belonaves argentinas zarpam em direção às Malvinas.

(1º de abril) Reino Unido pede convocação do Conselho de Segurança das Nações Unidas.

(2 de abril) Ocupação militar das Malvinas pela Argentina; as Geórgias do Sul são capturadas no dia 3.

(3 de abril) Aprovação da Resolução 502 do Conselho de Segurança das Nações Unidas; pede cessação de hostilidades, retirada das tropas argentinas e estabelecimento de negociações.

(5 de abril) Renúncia do *Foreign Secretary*, Lord Carrington; envio da “força-tarefa” britânica.

(6 de abril) Francis Pym nomeado novo *Foreign Secretary*; Argentina e Reino Unido aceitam mediação norte-americana.

(8/9 de abril) Primeira viagem do secretário de Estado Alexander Haig a Londres e Buenos Aires.

(11 de abril) Argentina retira seus navios da região em disputa.

(12 de abril) Entra em vigor zona de exclusão de 200 milhas.

(12/19 de abril) Segunda viagem de Haig a Londres e Buenos Aires.

(16 de abril) Tem início embargo da Comunidade Econômica Europeia a importações provenientes da Argentina.

(20 de abril) A pedido da Argentina, o Conselho Permanente da Organização dos Estados Americanos convoca reunião do órgão de consultas do TIAR.

(25 de abril) Britânicos recapturam Geórgias do Sul.

(27 de abril) Proposta final de Haig, não aceita pelas partes.

(28 de abril) Resolução aprovada na reunião de consulta do TIAR, com reconhecimento dos direitos de soberania da Argentina, apelo de cessação das hostilidades, pedido de trégua para solução pacífica e solicitação de cumprimento da Resolução 502 do Conselho de Segurança.

(30 de abril) Estados Unidos declaram apoio à Grã-Bretanha; acusam a Argentina de “agressão armada” e lhe impõem sanções militares e econômicas.

(1º de maio) Início dos ataques aéreos contra a guarnição argentina nas ilhas.

(2 de maio) Afundamento do cruzador Belgrano.

(3 de maio) Fracassa proposta de paz do Presidente do Peru, Belaúnde Terry.

(4 de maio) Afundamento do HMS “Sheffield”.

(11 de maio) Argentina amplia zona de guerra a todo o Atlântico Sul.

(21 de maio) Desembarque de tropas britânicas na baía de San Carlos, nas Malvinas.

(26 de maio) Conselho de Segurança das Nações Unidas aprova por unanimidade resolução que estabelece prazo de sete dias para o secretário-geral Perez de Cuellar negociar um cessar-fogo.

(28 de maio) Batalha de Goose Green, vencida pelas tropas britânicas.

(29 de maio) Resolução aprovada na segunda reunião de consulta do TIAR, que condenou os ataques armados do Reino Unido contra as forças argentinas; deplorou o fracasso das gestões de paz do secretário-geral das Nações Unidas; instou os Estados Unidos e a CEE a suspenderem as medidas coercitivas contra a Argentina; e solicitou aos estados partes do TIAR que prestassem à Argentina o apoio que julgassem apropriado.

(11 de junho) Começa a batalha por Porto Argentino (Port Stanley).

(14 de junho) Rendição argentina.

(20 de junho) Retomada da ilha Thule (Sandwich do Sul), onde os argentinos mantinham a estação meteorológica desde 1977.

(25 de junho) Restauração da administração britânica das ilhas, com o retorno do governador Rex Hunt.

(11 de julho) Os governos argentino e britânico reconhecem o “estado *de facto* da cessação de hostilidades”, permitindo o repatriamento de prisioneiros de guerra.

(22 de julho) Suspensão da Zona de Exclusão, substituída por uma Zona de Proteção de 150 milhas.

(7 de setembro) Acordo sobre abolição das restrições financeiras adotadas de lado a lado.

1983

Aprovada lei de nacionalidade assegurando a cidadania britânica aos habitantes das ilhas (março); Reino Unido propõe normalização do tráfego aéreo com a Argentina (maio); troca de mensagens entre a primeira-ministra Margaret Thatcher e o presidente Raúl Alfonsín por ocasião da posse deste último (dezembro).

- 1984** Reunião informal de Berna entre representantes da Argentina e do Reino Unido (18 e 19 de julho) fracassa em razão de divergências sobre forma de encaminhar discussões a respeito da soberania.
- 1985** Inauguração do aeroporto de Mount Pleasant nas Malvinas (maio); adotado novo diploma constitucional nas ilhas com menção ao princípio da autodeterminação (junho); Reino Unido suspende restrições ao comércio com a Argentina (julho); Argentina insiste em retomar diálogo com o tema da soberania na agenda.
- 1986** Decretação da Zona de Administração e Conservação de Pesca (FICZ) nas Malvinas (outubro).
- 1987** Iniciam-se contatos exploratórios via Estados Unidos com vistas ao estabelecimento de conversações sobre temas práticos.
- 1988** Exercícios militares britânicos (“Fire Focus”), condenados pela Argentina como ameaça à segurança latino-americana; convocação do Conselho Permanente da OEA e do Conselho de Segurança das Nações Unidas.
- 1989** Eleição do presidente Carlos Menem na Argentina (maio); suspensão das restrições argentinas ao comércio com o Reino Unido e reunião preparatória de representantes governamentais em Nova York, na qual é restabelecido o diálogo direto entre os dois países com a reserva dos direitos de soberania de cada parte (agosto); primeira reunião substantiva em Madri (outubro).
- 1990** Segunda reunião substantiva em Madri (fevereiro), com restabelecimento de relações diplomáticas.

CRONOLOGIA POLÍTICA DA ARGENTINA

1. A era da Independência

1810	Junta Provisória
1811	Primeiro Triunvirato
1812	Segundo Triunvirato
1814	Governo do Diretório
1816	Congresso de Tucumán
1826	Presidência estabelecida por representantes provinciais
1826-27	Bernardino Rivadavia

2. Período Rosista

1829	Juan Manuel de Rosas eleito governador de Buenos Aires
1831	Pacto do Litoral
1835	Rosas eleito governador com poderes absolutos, resultado confirmado por plebiscito
1852	Derrota de Rosas na batalha de Caseros

3. A Organização Nacional

1853	Constituição
1854-60	José Justo de Urquiza
1859	Batalha de Cepeda; Buenos Aires se junta à Confederação
1860-61	Santiago Derqui
1861	Batalha de Pavón; forças de Buenos Aires derrotam as forças da Confederação
1862-68	Bartolomé Mitre
1865-70	Guerra da Tríplice Aliança
1868-74	Domingo Faustino Sarmiento
1874-80	Nicolás Avellaneda
1879-80	“Conquista do Deserto”

4. A Geração de 1880

1880-86	Julio A. Roca (consolidação do poder da oligarquia rural)
1886-90	Miguel Juárez Celman
1890-92	Carlos Pellegrini
1892-95	Luis Sáens-Peña
1895-98	José Evaristo Uriburu
1898-1904	Julio A. Roca (segunda presidência)
1904-06	Manuel Quintana
1910-14	Roque Sáenz-Peña
1912	Lei do sufrágio eleitoral
1914-16	Victorino de la Plaza

5. O radicalismo

1916-22	Hipólito Yrigoyen
1922-28	Marcelo T. de Alvear
1928-30	Hipólito Yrigoyen
1930	Golpe militar

6. A “Década Infame”

1930-32	General Félix Uriburu
1932-38	General Agustín Justo
1938-42	Roberto Ortiz (poderes delegados ao vice-presidente Ramón Castillo entre 1940-42)
1942-43	Ramón Castillo
1943	Golpe militar

7. O peronismo

1943	General Arturo Rawson
1943-44	General Pedro Ramirez

1944	Rompimento de relações diplomáticas com países do Eixo
1944-46	General Edelmiro Farrell; Coronel Juan Domingo Perón como vice-presidente
1945	Declaração de guerra à Alemanha e ao Japão
1946-52	Juan Domingo Perón (primeira presidência)
1949	Reforma constitucional
1952-55	Juan Domingo Perón (segunda presidência)
1955	Golpe militar

8. A “Revolução Libertadora”

1955	General Eduardo Lonardi (setembro-novembro)
1955-58	General Pedro Aramburu

9. Governos civis de minoria

1958-62	Arturo Frondizi
1962	Golpe militar
1962-63	José Maria Guido
1963-66	Arturo Illia
1966	Golpe militar

10. A “Revolução Argentina”

1966-70	General Juan Carlos Onganía
1969	O “Cordobazo”
1970-71	General Roberto Levingston
1971-73	General Alejandro Lanusse

11. O retorno peronista

1973	Héctor Cámpora (março-julho)
1973	Raúl Lastiri (julho-setembro)
1973-74	Juan Domingo Perón (terceira presidência)

- 1974-76 Maria Estela Martinez de Perón
 1976 Golpe militar

12. O “Processo de Reorganização Nacional”

- 1976-81 General Jorge Videla
 1978 Crise do canal do Beagle
 1981 General Roberto Viola (março-novembro)
 1981 General Horácio Tomás Liendo (novembro-dezembro)
 1981 Almirante Carlos Alberto Lacoste (dezembro)
 1981-82 General Leopoldo Galtieri
 1982 Conflito das Malvinas
 1982 General Alfredo Saint-Jean (junho)
 1982-83 General Reynaldo Bignone

13. A restauração democrática

- 1983-89 Raúl Alfonsín
 1989-99 Carlos Menem
 1999-2001 Fernando de la Rúa
 Renúncia do presidente Fernando de la Rúa
 Vicente Rodríguez Saá (dezembro)
 2002-2003 Eduardo Duhalde
 2003-2007 Nestor Kirchner
 2007-2015 Cristina Kirchner
 2015- Mauricio Macri

Fonte: Susan & Peter CALVERT, *Argentina: political culture and instability*, p. xi-xiv (adaptado)



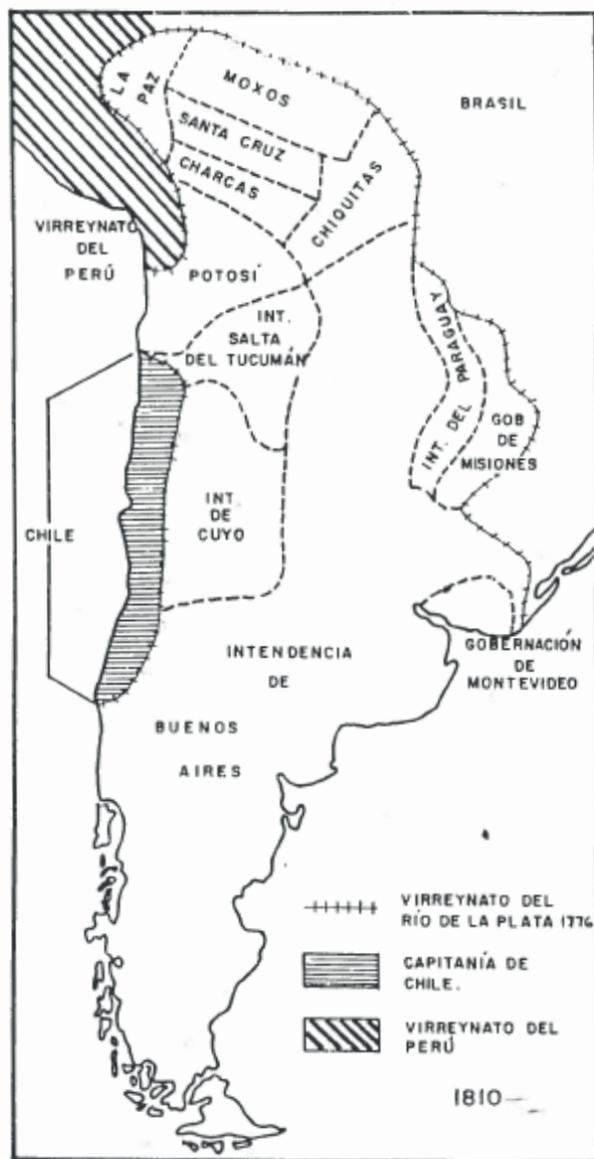


ANEXO



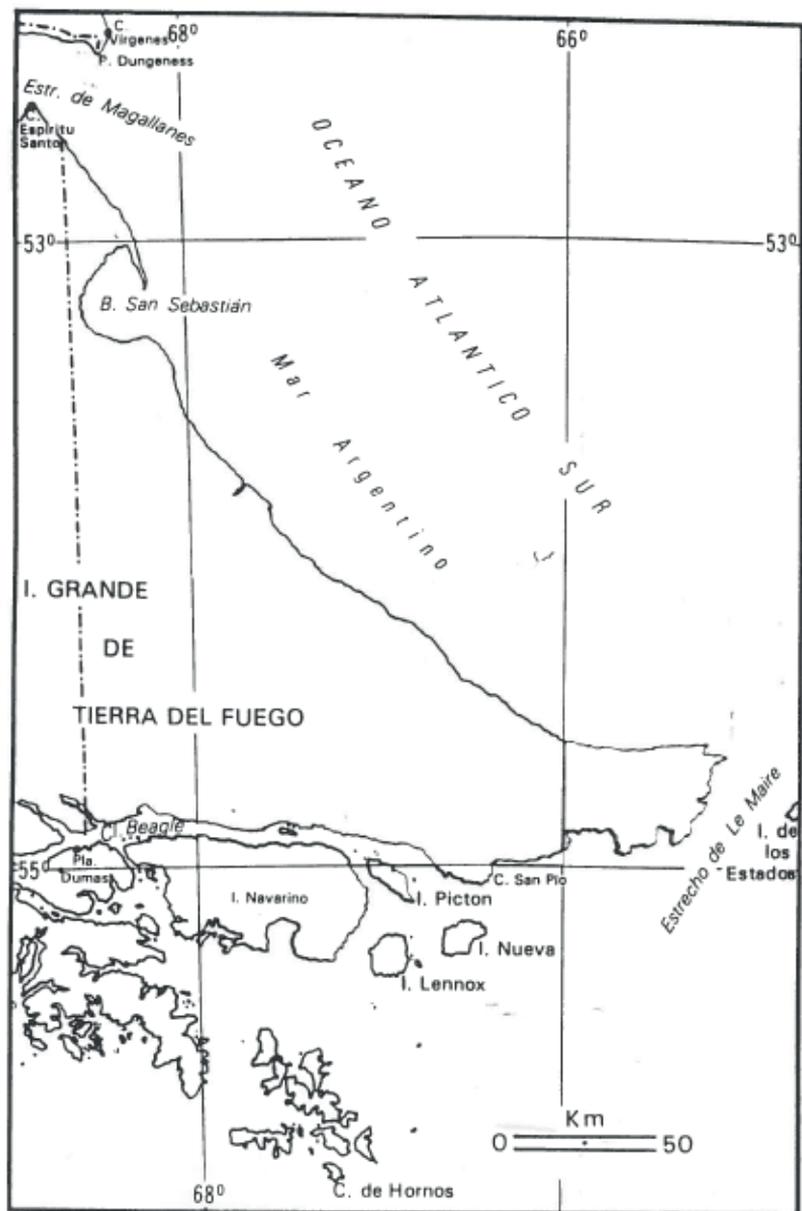
MAPA I

EL VIRREYNATO DEL RÍO DE LA PLATA



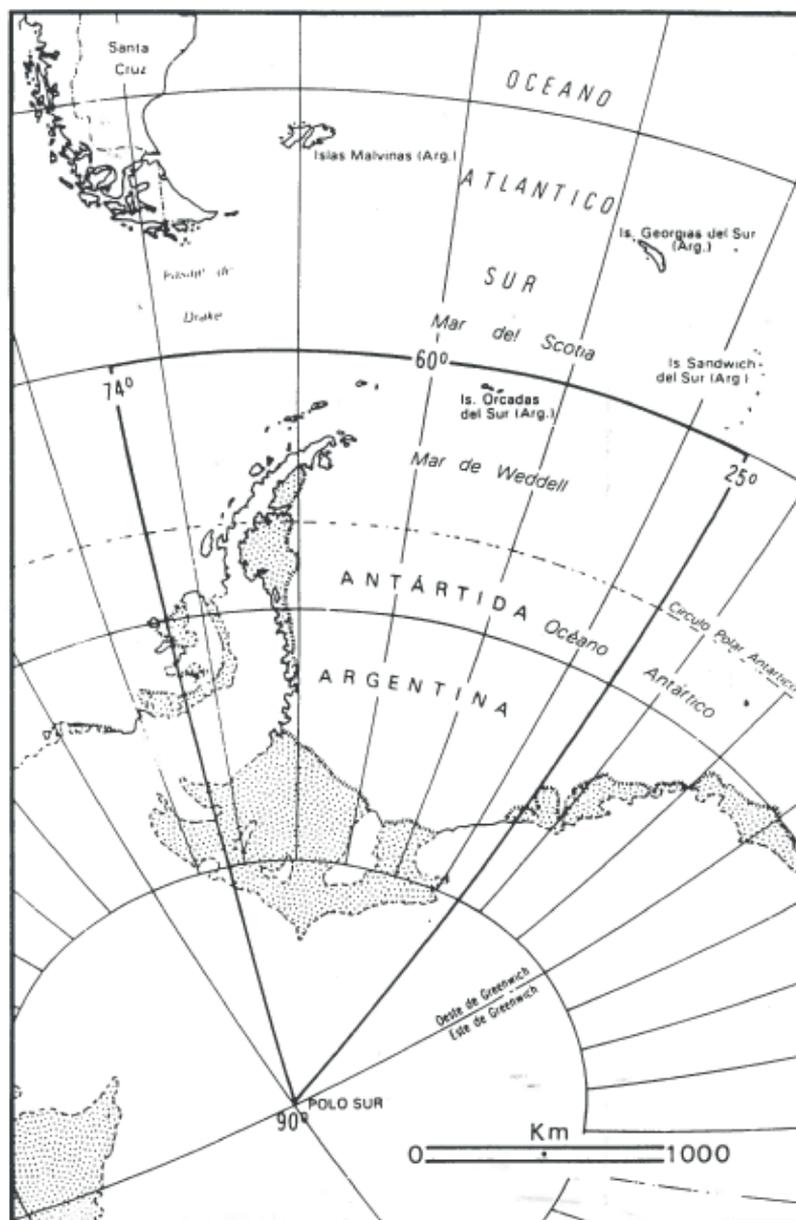
Fonte: Jorge FRAGA, *La Argentina y el Atlántico Sur*

MAPA II



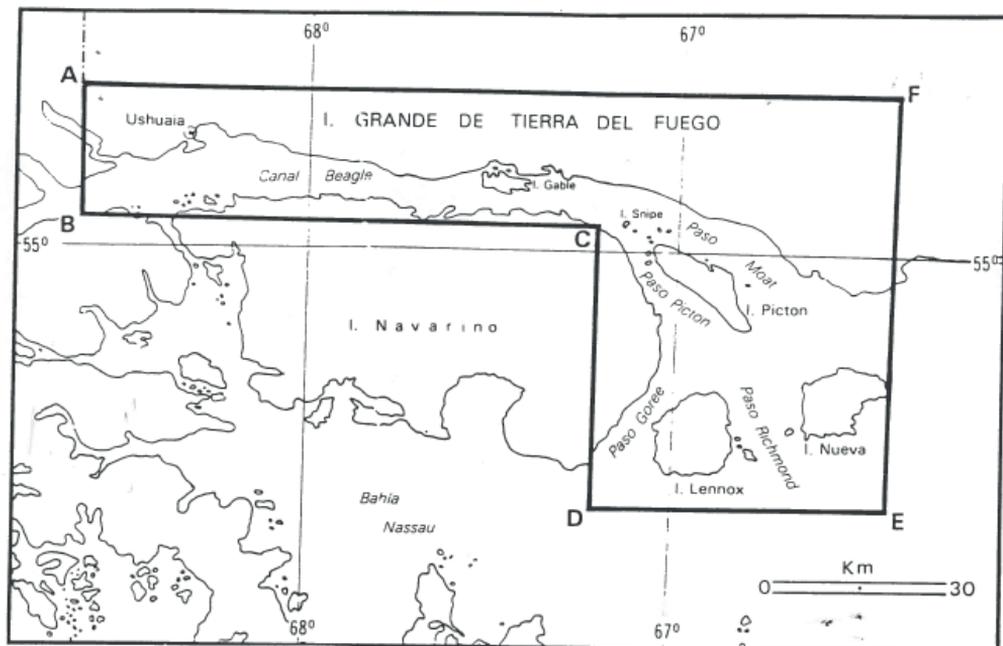
Fonte: Luis Antonio MORZONE, *Soberania territorial argentina*

MAPA III



Fonte: Luis Antonio MORZONE, *Soberanía territorial argentina*

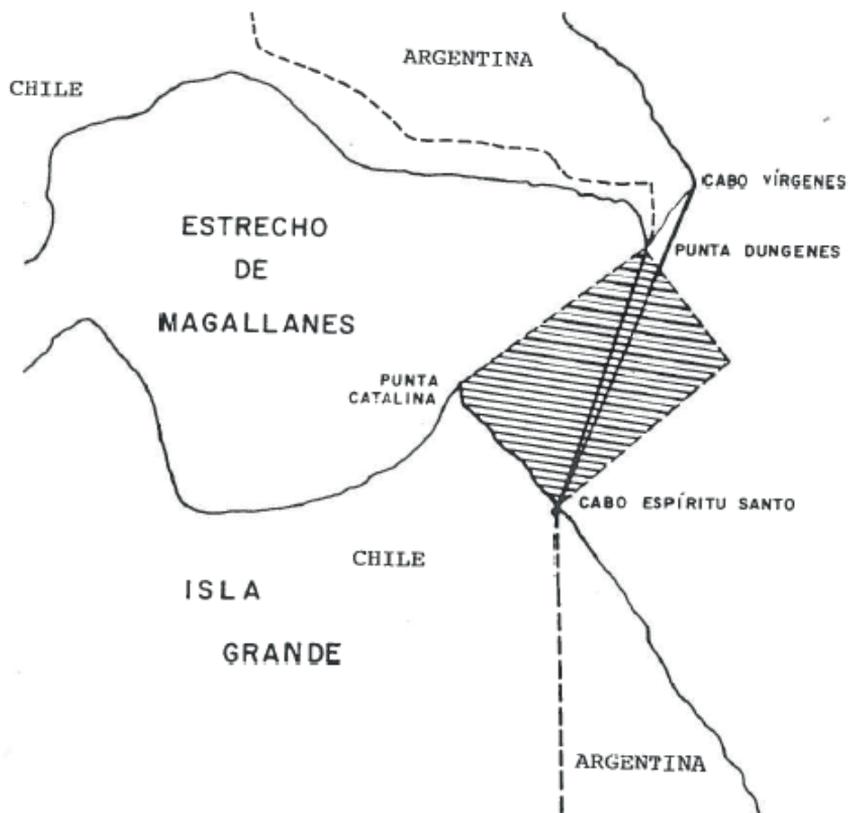
MAPA IV



Fonte: Luis Antonio MORZONE, *Soberania territorial Argentina*

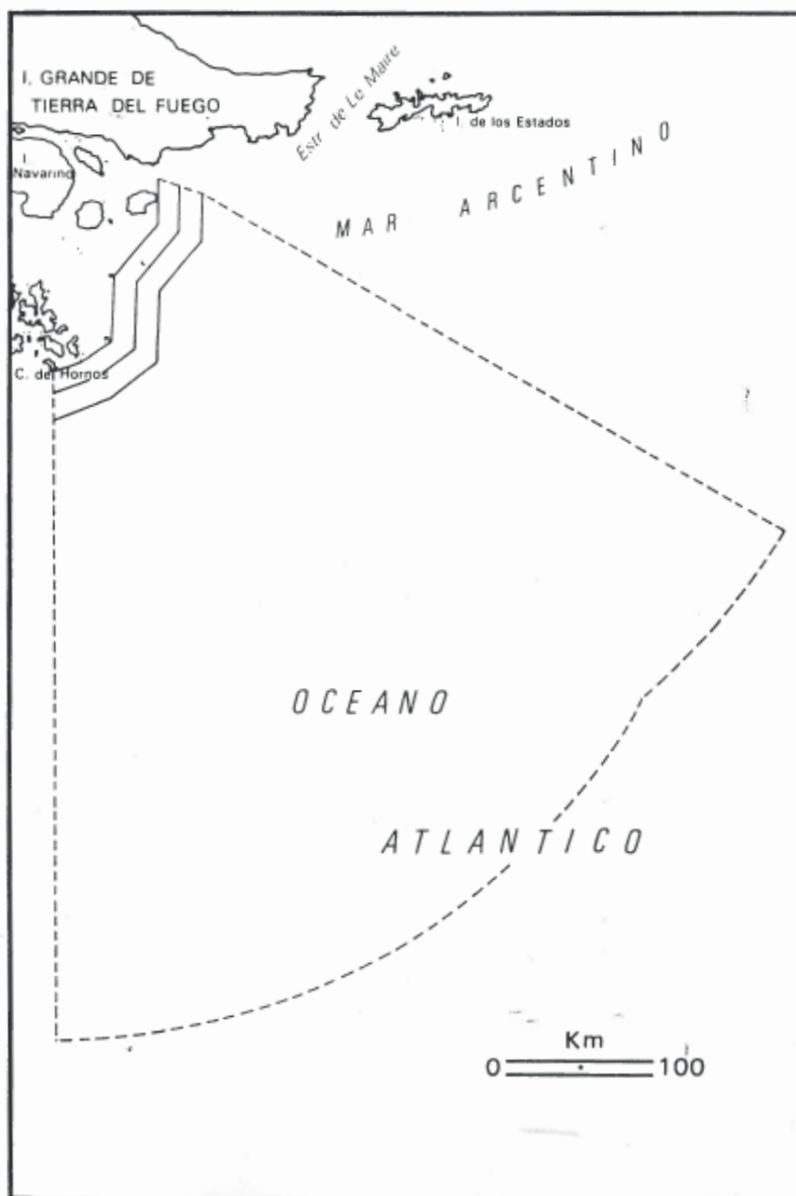
MAPA V

BOCA ORIENTAL DEL ESTRECHO DE MAGALLANES



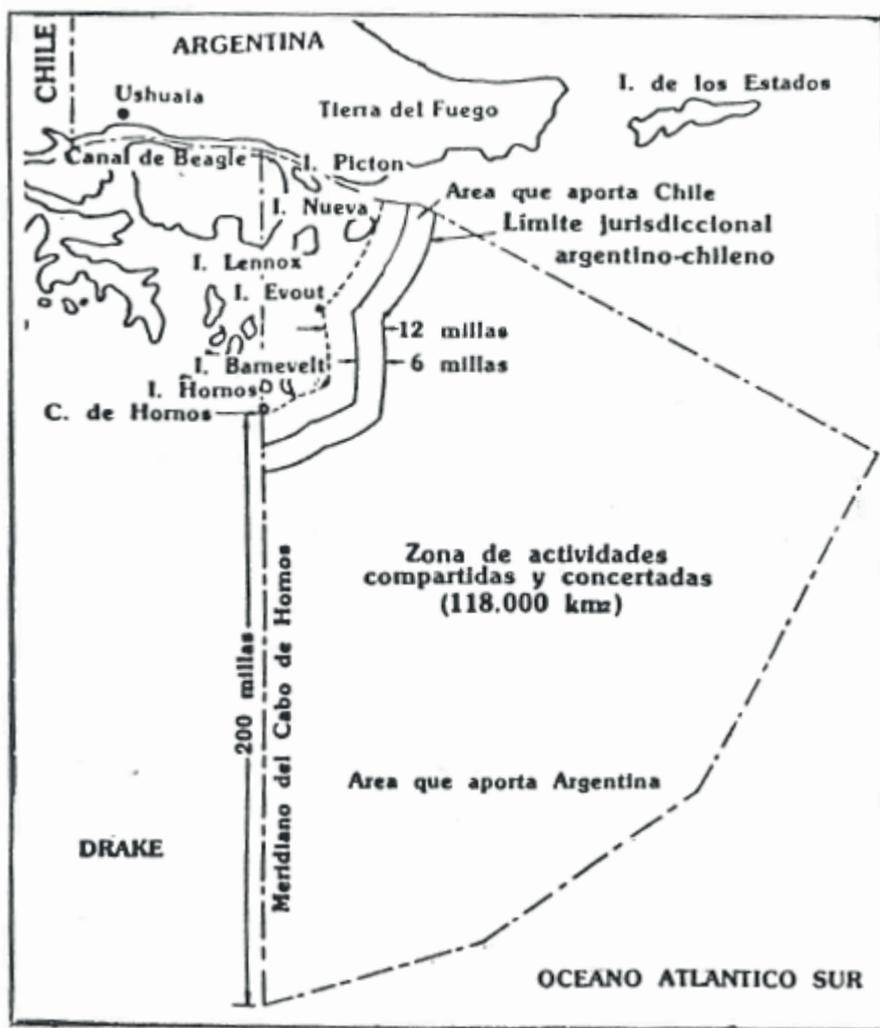
Fonte: Jorge FRAGA, *La Argentina y el Atlántico Sur*

MAPA VI



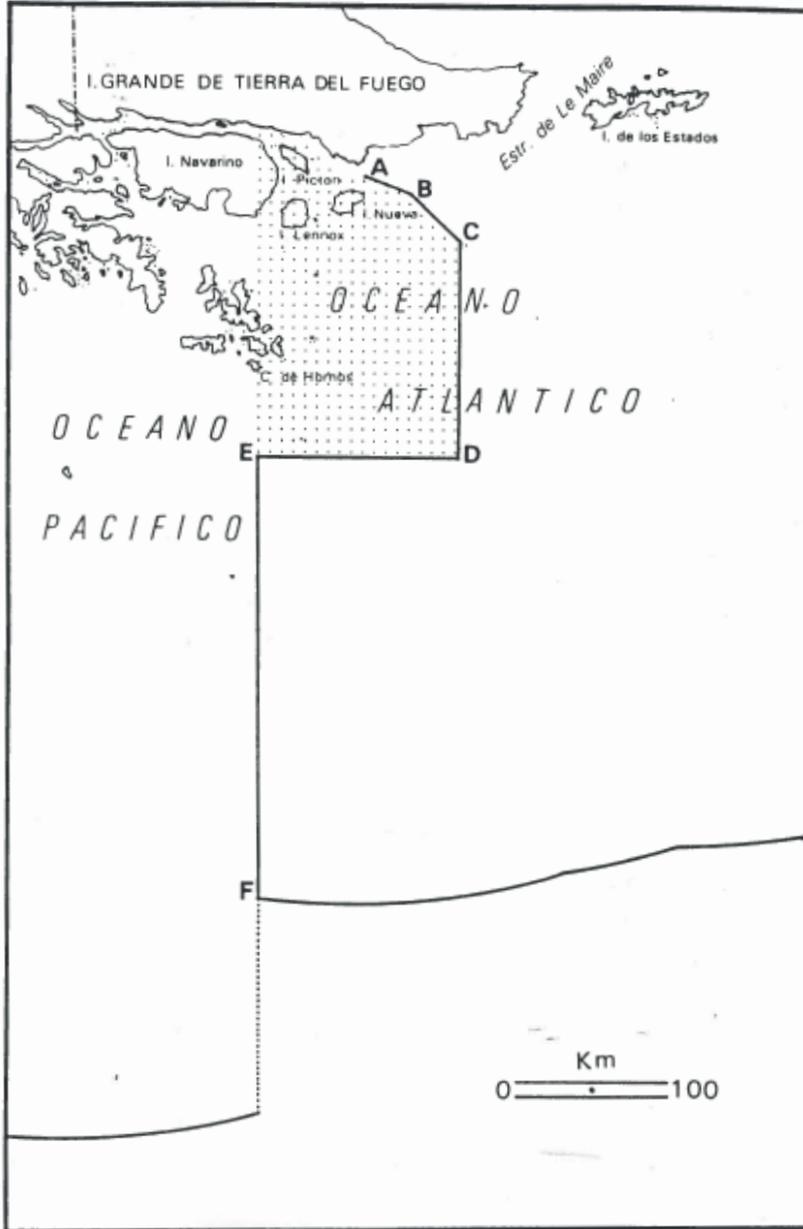
Fonte: Domingo SABATÉ LICHTSCHEIN, *Problemas argentinos de soberanía*

MAPA VII



Fonte: Fabio Vio VALDIVIESO, *La Mediación* [...]

MAPA VIII



Fonte: Jorge FRAGA, *La Argentina y el Atlántico Sur*

Lista das Teses de CAE publicadas pela FUNAG

- 1. Luiz Augusto Saint-Brisson de Araújo Castro**
O Brasil e o novo Direito do Mar: mar territorial e a zona econômica exclusiva (1989)
- 2. Luiz Henrique Pereira da Fonseca**
Organização Marítima Internacional (IMO). Visão política de um organismo especializado das Nações (1989)
- 3. Valdemar Carneiro Leão Neto**
A crise da imigração japonesa no Brasil (1930-1943). Contornos diplomáticos (1990)
- 4. Synesio Sampaio Goes Filho**
Navegantes, bandeirantes, diplomatas: aspectos da descoberta do continente, da penetração do território brasileiro extra-tordesilhas e do estabelecimento das fronteiras da Amazônia (1991)
- 5. José Antonio de Castello Branco de Macedo Soares**
História e informação diplomática: tópicos de historiografia, filosofia da história e metodologia de interesse para a informação diplomática (1992)

6. **Pedro Motta Pinto Coelho**
Fronteiras na Amazônia: um espaço integrado (1992)
7. **Adhemar Gabriel Bahadian**
A tentativa do controle do poder econômico nas Nações Unidas – estudo do conjunto de regras e princípios para o controle das práticas comerciais restritivas (1992)
8. **Regis Percy Arslanian**
O recurso à Seção 301 da legislação de comércio norte-americana e a aplicação de seus dispositivos contra o Brasil (1993)
9. **João Almino de Souza Filho**
Naturezas mortas. A filosofia política do ecologismo (1993)
10. **Clodoaldo Hugueney Filho**
A Conferência de Lancaster House: da Rodésia ao Zimbábue (1993)
11. **Maria Stela Pompeu Brasil Frota**
Proteção de patentes de produtos farmacêuticos: o caso brasileiro (1993)
12. **Renato Xavier**
O gerenciamento costeiro no Brasil e a cooperação internacional (1994)
13. **Georges Lamazière**
Ordem, hegemonia e transgressão: a resolução 687 (1991) do Conselho de Segurança das Nações Unidas, a Comissão Especial das Nações Unidas (UNSCOM) e o regime internacional de não proliferação de armas de destruição em massa (1998)
14. **Antonio de Aguiar Patriota**
O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo: a articulação de um novo paradigma de segurança coletiva (1998)
15. **Leonilda Beatriz Campos Gonçalves Alves Corrêa**
Comércio e meio ambiente: atuação diplomática brasileira em relação ao Selo Verde (1998)

16. **Afonso José Sena Cardoso**
O Brasil nas operações de paz das Nações Unidas (1998)
17. **Irene Pessôa de Lima Câmara**
Em nome da democracia: a OEA e a crise haitiana 1991-1994 (1998)
18. **Ricardo Neiva Tavares**
As Organizações Não-Governamentais nas Nações Unidas (1999)
19. **Miguel Darcy de Oliveira**
Cidadania e globalização – a política externa brasileira e as ONGs (1999)
20. **Fernando Simas Magalhães**
Cúpula das Américas de 1994: papel negociador do Brasil, em busca de uma agenda hemisférica (1999)
21. **Ernesto Otto Rubarth**
A diplomacia brasileira e os temas sociais: o caso da saúde (1999)
22. **Enio Cordeiro**
Política indigenista brasileira e programa internacional dos direitos das populações indígenas (1999)
23. **Fernando Paulo de Mello Barreto Filho**
O tratamento nacional de investimentos estrangeiros (1999)
24. **Denis Fontes de Souza Pinto**
OCDE: uma visão brasileira (2000)
25. **Francisco Mauro Brasil de Holanda**
O gás no Mercosul: uma perspectiva brasileira (2001)
26. **João Solano Carneiro da Cunha**
A questão de Timor-Leste: origens e evolução (2001)
27. **João Mendonça Lima Neto**
Promoção do Brasil como destino turístico (2002)
28. **Sérgio Eduardo Moreira Lima**
Privilégios e imunidades diplomáticos (2002)

29. **Appio Cláudio Muniz Acquarone**
Tratados de extradição: construção, atualidade e projeção do relacionamento bilateral brasileiro (2003)
30. **Susan Kleebank**
Cooperação judiciária por via diplomática: avaliação e propostas de atualização do quadro normativo (2004)
31. **Paulo Roberto Campos Tarrisse da Fontoura**
O Brasil e as operações de manutenção da paz das Nações Unidas (2005)
32. **Paulo Estivallet de Mesquita**
Multifuncionalidade e preocupações não-comerciais: implicações para as negociações agrícolas na OMC (2005)
33. **Alfredo José Cavalcanti Jordão de Camargo**
Bolívia: a criação de um novo país (2006)
34. **Maria Clara Duclos Carisio**
A política agrícola comum e seus efeitos para o Brasil (2006)
35. **Eliana Zugaib**
A Hidrovia Paraguai-Paraná (2006)
36. **André Aranha Corrêa do Lago**
Estocolmo, Rio, Joanesburgo: o Brasil e as três conferências ambientais das Nações Unidas (2007)
37. **João Pedro Corrêa Costa**
De decasségui a emigrante (2007)
38. **George Torquato Firmeza**
Brasileiros no exterior (2007)
39. **Alexandre Guido Lopes Parola**
A ordem injusta (2007)
40. **Maria Nazareth Farani de Azevedo**
A OMC e a reforma agrícola (2007)

41. **Ernesto Henrique Fraga Araújo**
O Mercosul: negociações extra-regionais (2008)
42. **João André Lima**
A Harmonização do Direito Privado (2008)
43. **João Alfredo dos Anjos Júnior**
José Bonifácio, primeiro Chanceler do Brasil (2008)
44. **Douglas Wanderley de Vasconcellos**
Esporte, poder e Relações Internacionais (2008)
45. **Silvio José Albuquerque e Silva**
Combate ao racismo (2008)
46. **Ruy Pacheco de Azevedo Amaral**
O Brasil na França (2008)
47. **Márcia Maro da Silva**
Independência de Angola (2008)
48. **João Genésio de Almeida Filho**
O Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS): análise e perspectivas (2009)
49. **Gonçalo de Barros Carvalho e Mello Mourão**
A Revolução de 1817 e a história do Brasil - um estudo de história diplomática (2009)
50. **Paulo Fernando Dias Feres**
Os biocombustíveis na matriz energética alemã: possibilidades de cooperação com o Brasil (2010)
51. **Gilda Motta Santos Neves**
Comissão das Nações Unidas para Consolidação da Paz – perspectiva brasileira (2010)
52. **Alessandro Warley Candéas**
Integração Brasil-Argentina: história de uma ideia na visão do outro (2010)

53. **Eduardo Uziel**
O Conselho de Segurança e a inserção do Brasil no Mecanismo de Segurança Coletiva das Nações Unidas (2010)
54. **Márcio Fagundes do Nascimento**
A privatização do emprego da força por atores não-estatais no âmbito multilateral (2010)
55. **Adriano Silva Pucci**
O estatuto da fronteira Brasil – Uruguai (2010)
56. **Mauricio Carvalho Lyrio**
A ascensão da China como potência: fundamentos políticos internos (2010)
57. **Carlos Alfonso Iglesias Puente**
A cooperação técnica horizontal como instrumento da política externa: a evolução da Cooperação Técnica com Países em Desenvolvimento – CTPD – no período 1995-2005 (2010)
58. **Rodrigo d’Araujo Gabsch**
Aprovação interna de tratados internacionais pelo Brasil (2010)
59. **Michel Arslanian Neto**
A liberalização do comércio de serviços do Mercosul (2010)
60. **Gisela Maria Figueiredo Padovan**
Diplomacia e uso da força: os painéis do Iraque (2010)
61. **Oswaldo Biato Júnior**
A parceria estratégica sino-brasileira: origens, evolução e perspectivas (2010)
62. **Octávio Henrique Dias Garcia Côrtes**
A política externa do Governo Sarney: o início da reformulação de diretrizes para a inserção internacional do Brasil sob o signo da democracia (2010)
63. **Sarquis J. B. Sarquis**
Comércio internacional e crescimento econômico no Brasil (2011)

64. **Neil Giovanni Paiva Benevides**
Relações Brasil-Estados Unidos no setor de energia: do Mecanismo de Consultas sobre Cooperação Energética ao Memorando de Entendimento sobre Biocombustíveis (2003-2007). Desafios para a construção de uma parceria energética (2011)
65. **Luís Ivaldo Villafañe Gomes Santos**
A arquitetura de paz e segurança africana (2011)
66. **Rodrigo de Azeredo Santos**
A criação do Fundo de Garantia do Mercosul: vantagens e proposta (2011)
67. **José Estanislau do Amaral**
Usos da história: a diplomacia contemporânea dos Estados Bálticos. Subsídios para a política externa brasileira (2011)
68. **Everton Frask Lucero**
Governança da internet: aspectos da formação de um regime global e oportunidades para a ação diplomática (2011)
69. **Rafael de Mello Vidal**
A inserção de micro, pequenas e médias empresas no processo negociador do Mercosul (2011)
70. **Bruno Luiz dos Santos Cobuccio**
A irradiação empresarial espanhola na América Latina: um novo fator de prestígio e influência (2011)
71. **Pedro Escosteguy Cardoso**
A nova arquitetura africana de paz e segurança: implicações para o multilateralismo e para as relações do Brasil com a África (2011)
72. **Ricardo Luís Pires Ribeiro da Silva**
A nova rota da seda: caminhos para presença brasileira na Ásia Central (2011)
73. **Ibrahim Abdul Hak Neto**
Armas de destruição em massa no século XXI: novas regras para um velho jogo. O paradigma da iniciativa de segurança contra a proliferação (PSI) (2011)

74. **Paulo Roberto Ribeiro Guimarães**
Brasil – Noruega: construção de parcerias em áreas de importância estratégica (2011)
75. **Antonio Augusto Martins Cesar**
Dez anos do processo de Kimberley: elementos, experiências adquiridas e perspectivas para fundamentar a atuação diplomática brasileira (2011)
76. **Ademar Seabra da Cruz Junior**
Diplomacia, desenvolvimento e sistemas nacionais de inovação: estudo comparado entre Brasil, China e Reino Unido (2011)
77. **Alexandre Peña Ghisleni**
Direitos Humanos e Segurança Internacional: o tratamento dos temas de Direitos Humanos no Conselho de Segurança das Nações Unidas (2011)
78. **Ana Maria Bierrenbach**
O conceito de responsabilidade de proteger e o Direito Internacional Humanitário (2011)
79. **Fernando Pimentel**
O fim da era do petróleo e a mudança do paradigma energético mundial: perspectivas e desafios para a atuação diplomática brasileira (2011)
80. **Luiz Eduardo Pedroso**
O recente fenômeno migratório de nacionais brasileiros na Bélgica (2011)
81. **Miguel Gustavo de Paiva Torres**
O Visconde do Uruguai e sua atuação diplomática para a consolidação da política externa do Império (2011)
82. **Maria Theresa Diniz Forster**
Oliveira Lima e as relações exteriores do Brasil: o legado de um pioneiro e sua relevância atual para a diplomacia brasileira (2011)

83. **Fábio Mendes Marzano**
Políticas de inovação no Brasil e nos Estados Unidos: a busca da competitividade – oportunidades para a ação diplomática (2011)
84. **Breno Hermann**
Soberania, não intervenção e não indiferença: reflexões sobre o discurso diplomático brasileiro (2011)
85. **Elio de Almeida Cardoso**
Tribunal Penal Internacional: conceitos, realidades e implicações para o Brasil (2012)
86. **Maria Feliciano Nunes Ortigão de Sampaio**
O Tratado de Proibição Completa dos Testes Nucleares (CTBT): perspectivas para sua entrada em vigor e para a atuação diplomática brasileira (2012)
87. **André Heráclio do Rêgo**
Os sertões e os desertos: o combate à desertificação e a política externa brasileira (2012)
88. **Felipe Costi Santarosa**
Rivalidade e integração nas relações chileno-peruanas: implicações para a política externa brasileira na América do Sul (2012)
89. **Emerson Coraiola Kloss**
Transformação do etanol em commodity: perspectivas para uma ação diplomática brasileira (2012)
90. **Gelson Fonseca Junior**
Diplomacia e academia - um estudo sobre as relações entre o Itamaraty e a comunidade acadêmica, 2ª edição (2012)
91. **Elias Antônio de Luna e Almeida Santos**
Investidores soberanos: implicações para a política internacional e os interesses brasileiros (2013)
92. **Luiza Lopes da Silva**
A questão das drogas nas Relações Internacionais: uma perspectiva brasileira (2013)

93. **Guilherme Frazão Conduru**
O Museu Histórico e Diplomático do Itamaraty: história e revitalização (2013)
94. **Luiz Maria Pio Corrêa**
O Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI): organizações internacionais e crime transnacional (2013)
95. **André Chermont de Lima**
Copa da cultura: o campeonato mundial de futebol como instrumento para a promoção da cultura brasileira no exterior (2013)
96. **Marcelo P. S. Câmara**
A política externa alemã na República de Berlim: de Gerhard Schröder a Angela Merkel (2013)
97. **Ana Patrícia Neves Tanaka Abdul-Hak**
O Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS): objetivos e interesses do Brasil (2013)
98. **Gustavo Rocha de Menezes**
As novas relações sino-africanas: desenvolvimento e implicações para o Brasil (2013)
99. **Erika Almeida Watanabe Patriota**
Bens ambientais, OMC e o Brasil (2013)
100. **José Ricardo da Costa Aguiar Alves**
O Conselho Econômico e Social das Nações Unidas e suas propostas de reforma (2013)
101. **Mariana Gonçalves Madeira**
Economia criativa: implicações e desafios para a política externa brasileira (2014)
102. **Daniela Arruda Benjamin**
A aplicação dos atos de organizações internacionais no ordenamento jurídico brasileiro (2014)

- 103. Nilo Dytz Filho**
Crise e reforma da Unesco: reflexões sobre a promoção do poder brando do Brasil no plano multilateral (2014)
- 104. Christiano Sávio Barros Figueirôa**
Limites exteriores da plataforma continental do Brasil conforme o Direito do Mar (2014)
- 105. Luís Cláudio Villafañe G. Santos**
A América do Sul no discurso diplomático brasileiro (2014)
- 106. Bernard J. L. de G. Klingl**
A evolução do processo de tomada de decisão na União Europeia e sua repercussão para o Brasil (2014)
- 107. Marcelo Baumbach**
Sanções do Conselho de Segurança: direito internacional e prática brasileira (2014)
- 108. Rui Antonio Jucá Pinheiro de Vasconcellos**
O Brasil e o regime internacional de segurança química (2014)
- 109. Eduardo Uziel**
O Conselho de Segurança, as missões de paz e o Brasil no mecanismo de segurança coletiva das Nações Unidas (2ª edição, 2015)
- 110. Regiane de Melo**
Indústria de defesa e desenvolvimento estratégico: estudo comparado França-Brasil (2015)
- 111. Vera Cíntia Álvarez**
Diversidade cultural e livre comércio: antagonismo ou oportunidade? (2015)
- 112. Claudia de Angelo Barbosa**
Os desafios da diplomacia econômica da África do Sul para a África Austral no contexto Norte-Sul (2015)
- 113. Carlos Alberto Franco França**
Integração elétrica Brasil-Bolívia: o encontro no rio Madeira (2015)

- 114. Paulo Cordeiro de Andrade Pinto**
Diplomacia e política de defesa: o Brasil no debate sobre a segurança hemisférica na década pós-Guerra Fria (1990-2000) (2015)
- 115. Luiz Alberto Figueiredo Machado**
A plataforma continental brasileira e o direito do mar: considerações para uma ação política (2015)
- 116. Alexandre Brasil da Silva**
Bioética, governança e neocolonialismo (2015)
- 117. Augusto Pestana**
ITER - os caminhos da energia de fusão e o Brasil (2015)
- 118. Pedro de Castro da Cunha e Menezes**
Áreas de preservação ambiental em zona de fronteira - Sugestões para uma cooperação internacional no contexto da Amazônia (2015)
- 119. Maria Rita Fontes Faria**
Migrações internacionais no plano multilateral - Reflexões para a política externa brasileira (2015)
- 120. Pedro Marcos de Castro Saldanha**
Convenção do Tabaco da OMS: Gênese e papel da presidência brasileira nas negociações (2015)
- 121. Arthur H. V. Nogueira**
Kôssovo: Província ou país? (2015)
- 122. Luís Fernando de Carvalho**
O recrudescimento do nacionalismo catalão: Estudo de caso sobre o lugar da nação no século XXI (2016)
- 123. Flavio Goldman**
Exposições Universais e Diplomacia Pública (2016)
- 123. Acir Pimenta Madeira Filho**
Instituto de Cultura como instrumento de diplomacia (2016)

124. Mario Vilalva

África do Sul: do isolamento à convivência. Reflexões sobre a relação com o Brasil (2016)

125. Andréa Saldanha da Gama Watson

O Brasil e as restrições às exportações (2016)





Formato	15,5 x 22,5 cm
Mancha gráfica	12 x 18,3 cm
Papel	pólen soft 80 g (miolo), cartão supremo 250 g (capa)
Fontes	Frutiger 55 Roman 16/18 (títulos), Chaparral Pro 12/16 (textos)