



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO

**RELAÇÕES BRASIL-ARGENTINA:
A CONSTRUÇÃO DO ENTENDIMENTO (1962-1986)**

Carlos Eduardo Vidigal

Tese apresentada como requisito final para a obtenção do título de Doutor em Relações Internacionais.

Área de concentração: História das Relações Internacionais do Brasil

Professor Orientador: Amado Luiz Cervo

Brasília

2007

à Irene, Sofia e Helena

AGRADECIMENTOS

A tese sobre as relações Brasil-Argentina, à época do regime militar brasileiro, foi esboçada como projeto em 1997. A idéia surgiu em meio ao trabalho no ensino de segundo grau, após uma experiência rica e frustrante à frente de direção de escola da rede pública, na área de Educação de Jovens e Adultos. Em conversas em sala de professores, Luís Cláudio Machado dos Santos, historiador das relações internacionais, insistiu na idéia de que o retorno à universidade e o desenvolvimento de dissertação e, posteriormente, de tese de doutorado seria um caminho gratificante e enriquecedor. Estudar as relações do Brasil com Argentina permitiu, no caso, unir o trabalho acadêmico e os compromissos, os bons compromissos familiares.

O passo seguinte foi ir à Universidade de Brasília, no mesmo ano, e discutir com o Prof. Dr. José Flávio Sombra Saraiva um possível mestrado em História, na linha de pesquisa de relações internacionais. A idéia era desenvolver dissertação sobre as relações do Brasil com os países árabes, nas décadas de 1970 e 1980 – tema ainda hoje pouco trabalhado no país –, seguido de um doutorado sobre as relações Brasil-Argentina. Saraiva, além de sugerir que já no mestrado fossem estudadas as relações com a Argentina, indicou um possível tema: a Argentina da época de Arturo Frondizi; e aceitou, “sem delongas”, a orientação no mestrado. Com a leitura de alguns livros, foi definido o tema: as relações bilaterais entre 1958 e 1962. Uma carta de recomendação abriu as portas para a pesquisa no Arquivo Histórico do Itamaraty, antes mesmo do ingresso oficial no programa de pós-graduação em História, na Universidade de Brasília.

Na bagagem estavam algumas lições da época de graduação em História, aprendidas com os professores Eudoro de Souza, Hamilton Monteiro e Oneyr Ferreira Baranda – aos quais agradeço *in memoriam* –, Argemiro Procópio, Corcino Medeiros dos Santos, Estevão Martins de Rezende e Geralda Aparecida Dias. Das aulas de um mestrado frustrado, em 1989-1990, transformado em especialização, ficaram os ensinamentos de Elizabeth Cancelli, Vitor Leonardi e, novamente, Geralda Aparecida Dias, que enfrentou o desafio de orientar um mestrando sem projeto bem definido. Natural que o mestrado se frustrasse.

A pesquisa no arquivo do Itamaraty de Brasília foi facilitada pelo Sr. Francisco das Chagas Lopes, que não somente agilizou a pesquisa – com regras oficiais mais flexíveis à época que nos dias de hoje – como propiciou boa conversa nos momentos de intervalo. No arquivo, a convivência e as discussões com Carlos Federico Domínguez Ávila, Heloísa Conceição Machado da Silva, Pio Penna Filho, já então professor da UFMT, e Roberto Baptista Júnior contribuíram para a formação do pesquisador. No arquivo histórico do Ministério das Relações Exteriores e Culto, cujo acesso foi possível graças ao apoio de Carlos Dañik, meu sogro, e funcionário aposentado daquele Ministério, e à compreensão do Ministro Carlos Dellepiane, contei com a ajuda inestimável da Sra. Carmem Ramona Rebagliati, auxiliada por Juan Javier Lafont e Marcela Bonopera. No esforço da pesquisa, busquei por documentação que permitisse o desenvolvimento do mestrado e do doutorado.

Do Mestrado em História, ficaram principalmente as primeiras aulas com o Prof. Dr. Amado Luiz Cervo; o aprofundamento de discussões com Geralda Aparecida Dias (desta vez no CEPPAC); as aulas com Mario Rapoport, oportunidade rara de testar o grau de conhecimento sobre a história argentina; a orientação consistente e eficaz de José Flávio Sombra Saraiva; e a defesa da dissertação, com as presenças de Amado Luiz Cervo e Raúl Bernal-Meza, o segundo graças à iniciativa do Prof. Dr. Wilson Almeida de ter em sua defesa de doutorado Bernal-Meza, e com quem tenho a honra de dividir sala na Universidade Católica de Brasília. Um ano e meio de descanso e, após amargar uma reprovação na seleção de doutorado no mesmo programa, o ingresso no Programa de Pós-Graduação do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília. Das disciplinas, importantes foram as contribuições de colegas e professores em torno de temas ora próximos ora distantes das preocupações específicas de um doutorando. A todos agradeço, com uma referência especial aos professores Antônio Carlos Lessa e Alcides Costa Vaz, pela proximidade da disciplina com o tema da tese, e Lessa e Norma Breda, pelo apoio institucional e moral ao longo do doutorado.

As diversas formas pelas quais o orientador, Amado Luiz Cervo, colaborou no desenvolvimento da tese, foram menos presenciais que virtuais: os textos em formato eletrônico, os artigos, os livros por ele escritos, o diálogo silencioso estabelecido na leitura, as palestras sempre esclarecedoras, e a cobrança sempre madura – “somos todos adultos” – dos prazos legais exigidos. Sua capacidade intelectual somente poderia ser ilustrada por uma disciplina hoje inexistente na academia, Filosofia das Relações Internacionais.

Agradeço igualmente, pelo convívio, entre os anos de 2001 e 2004, aos professores do Instituto de Educação Superior de Brasília, nas pessoas do coordenador Aninho Mucundramo Irachande e, *in memoriam*, de Elídio Gonçalves. Na Universidade Católica de Brasília, a Francisco Monteoliva Doratioto, que me honrou com o convite para substituí-lo temporariamente, à diretora Tânia Maria Pechir Gomes Manzur e aos colegas de colegiado, Alexandre Martchenko, Egídio Lessinger, Francisco Wollmann, José Ribeiro Machado Neto, José Romero Pereira Júnior e Wilson Almeida. Agradecimento especial à professora, colega de doutorado e amiga, Tereza Cristina Nascimento França.

Finalmente, mas não menos importante, o agradecimento aos professores do curso O Diplomata, na pessoa do Prof. Telmo Amand Ribeiro, navegante de primeira hora; funcionários – aqui representados por Leandra Mendes de Souza, Roberta Nascimento Cruz e Fabiana Cavalcante Fernandes, pelas providências tomadas diante de ausências em momentos em que decisões urgentes eram necessárias; e alunos, pela tolerância com aulas nem sempre bem planejadas. Agradeço também aos revisores do texto, Irene Mercedes Dañik e Luís Tavares Ladeira.

SUMÁRIO

AGRADECIMENTOS	III
RESUMO.....	X
ABSTRACT	XI
INTRODUÇÃO	13
CAPÍTULO 1: AFASTAMENTO E REAPROXIMAÇÃO (1962-1966).....	29
1.1 A Crise do Interamericanismo e o Fim do “Ensaio de Integração”	29
1.2 Argentina: do Alinhamento à Política Exterior Independente.....	38
1.3 Brasil: da PEI à Retomada do Nacional-Desenvolvimentismo	45
1.4 O Comércio Bilateral e o Acordo do Trigo	55
1.5 Segurança Hemisférica e Relações Bilaterais.....	59
1.6 As Relações Diplomáticas Brasil-Argentina	70
1.7 Compassos e Descompassos.....	79
CAPÍTULO 2 – O APRENDIZADO DO DIÁLOGO (1966 - 1972).....	83
2.1 A <i>Détente</i> e a Onda Nacionalista na América Latina	83
2.2 O Diálogo Bilateral e a Circunstância Sul-Americana	92
2.3 O Tratado da Bacia do Prata: Negociações Promissoras	103
2.4 O Tratado da Bacia do Prata: os Limites da Negociação.....	113
2.5 A Visão Brasileira: Rivalidade Histórica e Instabilidade Política	126
2.6 A Visão Argentina: Tendências Históricas e a Expansão Brasileira	137
2.7 O Esforço Negociador e seus Limites.....	146
CAPÍTULO 3 – AS DIFICULDADES DO DIÁLOGO (1972-1976).....	150
3.1 Distintas Respostas na Nova Conjuntura dos Anos 1970.....	150
3.2 Argentina: Instabilidade e Inconstância.....	158
3.3 Brasil: Estabilidade e Constância	169

3.4	A Preponderância Brasileira e as Apreensões da Argentina.....	176
3.5	A Presença do Brasil e a Crise Argentina.....	183
3.6	O Vôo do Condor: Considerações	191
3.7	Sob os Signos da “Instabilidade” e da “Expansão” (1972 a 1976).....	199
CAPÍTULO 4 – A SUPERANÇA DAS DIFICULDADES (1976-1979).....		203
4.1	Conjuntura Internacional e Regional: o Jogo das Forças.....	203
4.2	O <i>Proceso</i> e a Política Exterior Argentina.....	208
4.3	As Relações Bilaterais e a Busca do Entendimento	214
4.4	As Reuniões Tripartites e o Acordo de 1979	224
4.5	A Cooperação Nuclear: uma “Carta Argentina”?.....	233
4.6	O Comércio Bilateral	243
4.7	O Diálogo Bilateral e a Força das Idéias	250
CAPÍTULO 5 – A CONSOLIDAÇÃO DO ENTENDIMENTO (1980-1986)		255
5.1	Os Acordos de 1980: Cooperação e Direitos Humanos	255
5.2	A Segunda Fase do <i>Proceso</i> e o Relacionamento Bilateral.....	265
5.3	A Crise das Malvinas e o Posicionamento do Brasil	276
5.4	O Pós-Malvinas: Pressões Externas e Reorganização Regional.....	283
5.5	Continuidade, Redemocratização e Relacionamento Bilateral.....	290
5.6	O Papel do Brasil em Londres	300
5.7	Da Cooperação à Integração	309
CONCLUSÃO.....		315
FONTES PRIMÁRIAS.....		320
BIBLIOGRAFIA.....		331

ABREVIATURAS UTILIZADAS

ACD	Arquivo da Câmara dos Deputados
ACN	Arquivo do Congresso Nacional
APDH	Assembléia Permanente para os Direitos Humanos (Argentina)
AHMRE	Arquivo Histórico do Ministério das Relações Exteriores (Itamaraty)
AIEA	Agência Internacional de Energia Atômica
ALALC	Associação Latino-Americana de Livre Comércio
ALATOM	Associação Latino-Americana do Átomo
AMAS	Área Marítima do Atlântico Sul
AN	Arquivo Nacional
ARENA	Aliança Renovadora Nacional
ASF	Arquivo do Senado Federal
CEBAC	Comissão Executiva Brasil-Argentina de Coordenação
CEC	Comissão Econômica de Coordenação
CECLA	Comissão Econômica de Coordenação Latino-Americana
CEE	Comunidade Econômica Européia
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina
CIA	Central Intelligence Agency
CIAP	Comitê Interamericano da Aliança para o Progresso
CIEx	Centro de Informações do Exterior
CIC	Comitê Inter-governamental Coordenador (Países da Bacia do Prata)
CID	Colégio Interamericano de Defesa
CIDH	Comissão Interamericana dos Direitos Humanos
CNEA	Comissão Nacional de Energia Atômica (Argentina)
CNEN	Comissão Nacional de Energia Nuclear (Brasil)
CONANTAR	Comissão Nacional para Assuntos Antárticos (Brasil)
CONICET	Conselho Nacional de Investigações Científicas e Técnicas (Argentina)
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (Brasil)
DINA	Dirección de Inteligencia Nacional
ERP	Ejército Revolucionario del Pueblo

ESG	Escola Superior de Guerra
FIESP	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
FIP	Força Interamericana de Paz
Fonplata	Fundo Financeiro para o Desenvolvimento dos Países da Bacia do Prata
Grula	Grupo Latinoamericano
JID	Junta Interamericana de Defesa
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
Mercosul	Mercado Comum do Sul
NOEI	Nova Ordem Econômica Internacional
OEA	Organização dos Estados Americanos
OPA	Operação Pan-Americana
OPANAL	Organismo para a Proscrição de Armas Nucleares na América Latina e Caribe
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PEI	Política Externa Independente
PICE	Programa de Integração e Cooperação Econômica
Pnemem	Política Nacional para a Exportação de Material de Emprego Militar
SELA	Sistema Econômico Latino-Americano
SOMISA	Sociedad Mixta Siderúrgica Argentina
TIAR	Tratado Interamericano de Assistência Recíproca
TNP	Tratado de Não-Proliferação Nuclear
UCR	União Cívica Radical
UCRI	União Cívica Radical Intransigente
UCRP	União Cívica Radical do Povo
UDN	União Democrática Nacional
UIA	Unión Industrial Argentina
UNCTAD	Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento
YPF	Yacimientos Petrolíferos Fiscales

RESUMO

As relações Brasil-Argentina, no período que se estende de 1958 a 1986, passaram por um processo de convergência estrutural, balizado pelo “primeiro ensaio de integração” (1958-1962) e pela Ata de Integração Brasileiro-Argentina (1986), que estabeleceu um Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE) e que marcou o início das negociações que resultaram no Tratado de Assunção (1991), origens do Mercosul. O texto, porém, se inicia em 1962, considerando que o período anterior foi objeto de mestrado do autor. O trabalho pautou-se por duas grandes preocupações: analisar os fatores que permitiram a construção das bases para o entendimento da década de 1980; e identificar nesses vinte e oito anos a existência de subperíodos, definidos com base em características do próprio relacionamento bilateral. A partir do uso de farta base documental de natureza diplomática e de enfoques teóricos variados, com forte inspiração no estruturalismo latino-americano, identificaram-se as seguintes fases nessa trajetória histórica: afastamento e reaproximação (1962-1966); o aprendizado do diálogo (1966-1972); as dificuldades do diálogo (1972-1976); a superação das dificuldades (1976-1979); e a consolidação do entendimento (1980-1986). A tese apresentada é que, em meio a avanços e recuos, momentos de tensão e de fluidez no diálogo, as relações Brasil-Argentina passaram pela “construção do entendimento” ao longo desse período, entendimento sem o qual a integração iniciada em meados da década de 1980 não seria possível.

ABSTRACT

Relations between Brazil and Argentina from 1958 to 1986 went through a process that might be defined as one of structural convergence. This process was deeply characterized by the “first attempt towards integration” (1858 – 1962) and by the Brazil-Argentina Integration Act (1986), which established a Program for Economic Integration and Cooperation, also known as PICE (Programa de Integração e Cooperação Econômica). That was also when the two countries initiated negotiations that later resulted in the elaboration of the agreement that originated Mercosur, the 1990 Treaty of Assunción. This dissertation basically analyzes the years after 1962 (since the previous years were theme to the author’s Master’s thesis) and reflects two major concerns: identifying the elements which led to the foundations of the 1980’s Brazil-Argentina dialogs; and emphasizing the existence, within the period being analyzed, of different phases, or sub-periods based on characteristics of their bilateral relations. Through the use of diplomatic archives’ documentation and different theoretical approaches strongly inspired in Latin-American structuralism, the following sub-periods were identified: a) distancing and re-approximating (1962-1966); b) learning from the dialogue (1966-1972); c) difficulties in dialoguing (1972-1976); d) overcoming difficulties (1976-1979); and e) consolidating understandings (1980-1986). The main thesis of this dissertation states that, amidst internal political crises and irresistible regional political pressures, advancements and setbacks, moments of tension and loosening in dialog, Brazil-Argentina relations went through a process of “construction of understanding” during the period at stake. And without this understanding, integration as it started in the 1980’s would not have been possible.

“Vivemos no tempo curto, o tempo de nossa própria vida, o tempo dos jornais, do rádio, dos acontecimentos, como na companhia dos homens importantes que mandam no jogo, ou pensam mandar. É o tempo, no dia-a-dia, de nossa vida que se precipita, se apressa, como que para se consumir apenas depressa e de uma vez por todas, à medida que envelhecemos. Na verdade, é apenas a superfície do tempo presente, as ondas ou as tempestades do mar. Porém, abaixo das ondas, há as marés. Abaixo dessas, estende-se a massa fantástica das águas profundas”.

Fernand Braudel

“A história se realiza de tal modo que o resultado final se desprende sempre dos conflitos entre um grande número de vontades individuais produzidas pela grande quantidade de condições particulares de existência: grupo infinito de paralelogramos de forças de onde sai uma resultante, o acontecimento histórico”.

Friedrich Engels

“O historiador sabe que as forças históricas, organizadas ou não, existem, porém, só podem ser conhecidas por seus efeitos.”

Amado Luiz Cervo

INTRODUÇÃO

Dezenas de livros e centenas de artigos foram escritos, na última década e meia, a respeito das relações Brasil-Argentina, em particular no contexto da criação e da trajetória do Mercosul, o que se explica pelas preocupações mais imediatas, em geral de cunho comercial, que nortearam não apenas os governos, mas também a produção acadêmica de ambos os países. Em sua maioria, artigos e livros enfocaram o processo de construção do Mercosul a partir da convergência das políticas externas de Brasil e Argentina, em meados da década de 1980. Eventualmente fizeram referência à assinatura do Acordo Tripartite Argentina-Brasil-Paraguai, de 1979, como marco para a superação da rivalidade em torno do aproveitamento hidrelétrico do Rio Paraná. Raramente mencionaram as iniciativas anteriores de integração, como os “acordos de Uruguiana”, de 1961.

O relacionamento bilateral nas décadas de 1960 e 1970 é retratado, no mais das vezes, por meio das visões geopolíticas que grassaram no período ou das leituras dos enfoques da dependência, ambas com frágil base empírica. Fogem desse perfil os estudos propriamente acadêmicos, como os desenvolvidos por Moniz Bandeira e Amado Luiz Cervo, que têm nas fontes primárias a matéria-prima a partir da qual forjam suas análises sobre o período¹. Bandeira e Cervo desenvolveram seus trabalhos em uma perspectiva abrangente – a das relações internacionais da América Latina – e construíram explicações consistentes sobre o relacionamento bilateral Brasil-Argentina. Porém, três tarefas ainda estavam por fazer: a) o cruzamento das informações das fontes de ambas as chancelarias (as fontes do Arquivo Histórico do Ministério das Relações Exteriores, Comércio Internacional e Culto são praticamente desconhecidas, tanto na Argentina quanto no Brasil); b) uma periodização específica do relacionamento bilateral, para o período situado entre 1962 e 1986; c) a identificação das “forças profundas”² da integração, em um período tomado muitas vezes

¹ BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. **Estado nacional e política internacional na América Latina**: o continente nas relações Argentina-Brasil (1930-1992). São Paulo: Ensaio, 1993. CERVO, Amado Luiz. **Relações internacionais da América Latina**: velhos e novos paradigmas. São Paulo: Saraiva, 2007.

² O conceito de “forças profundas” foi originalmente utilizado por Pierre Renouvin e sua delimitação foi apresentada no livro escrito em parceria com Jean-Baptiste Duroselle, **Introdução à história das relações internacionais**, e desenvolvido posteriormente por Duroselle no livro **Todo império perecerá**. Segundo Duroselle, seriam forças profundas as forças caracterizadas pela espontaneidade, seja nas origens, seja nas manifestações. Nesse sentido, seriam exemplos as crises de superprodução do final do século XIX e início do século XX, distintas das “forças organizadas”, como as que desencadearam a crise do petróleo de 1973. In: DUROSELLE, Jean-Baptiste. **Todo império perecerá**: teoria das relações internacionais. Brasília: Editora Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000, p. 187.

como sinônimo de rivalidade, dados os atritos em torno do aproveitamento hidrelétrico dos rios da Bacia do Prata.

Quantos às fontes primárias, uma grande dificuldade foi identificada no desenvolvimento do trabalho: a falta de paralelismo das documentações. Brasil e Argentina possuem instituições diferentes, políticas exteriores formuladas a partir de distintos processos decisórios e cosmovisões nem sempre convergentes. Assim, a documentação diplomática de um e outro país priorizam temáticas e problemas igualmente distintos. Portanto, em diversas passagens do texto foram baseadas somente em documentação brasileira ou argentina, faltando, assim, a documentação correspondente do vizinho. Em parte, essas lacunas foram preenchidas pela literatura secundária. Não obstante, a extensão e a qualidade da documentação analisada permitiu maior segurança quanto às idéias aqui expostas. Destaca-se a documentação, tanto brasileira, quanto argentina, confidencial e secreta (em alguns casos, ultra-secreta) da década de 1970 e dos primeiros anos da década seguinte, conforme arrolado no final da tese.

As demais carências acima assinaladas foram detectadas por Eduardo Madrid, que observou que a literatura existente a respeito da história das relações argentino-brasileiras é relativamente escassa, predominando estudos com viés geopolítico e estratégico, típicos da história diplomática tradicional ou da produção de militares das décadas de 1960 e 1970. Além disso, o assunto foi tratado de um modo abrangente, em períodos históricos extensos, faltando trabalhos de reconstrução pormenorizada do assunto³. Nesse sentido, esta tese propõe a análise das relações Brasil-Argentina, entre 1962 e 1986, em um espaço intermediário: duas décadas e meia, abordadas em algumas das esferas específicas do relacionamento bilateral, como a energética, a política e a comercial.

A análise das relações bilaterais Brasil-Argentina (1962-1986), a partir dos eixos temáticos “desenvolvimento e segurança”, tem como norte a caracterização de uma fase que se situa entre o “primeiro ensaio de integração” (1958-1962) e os entendimentos entre os governos de José Sarney e Raúl Alfonsín, entre 1985 e 1986, que deram origem ao Mercosul. Em outras palavras, procuram-se identificar as forças que tornaram possível a aproximação de meados da década de 1980.

Uma segunda meta na compreensão do tema é a periodização ou subperiodização dessa fase, em unidades lógicas de compreensão. A periodização, definida como delimitação e

³ MADRID, Eduardo. **Argentina-Brasil: la suma del Sur**. Mendoza: Caviar Blue S.A.; Universidad de Congreso, 2003, p. 16-17.

subdivisão de um determinado processo histórico, deve identificar os elementos peculiares a um período específico, no confronto com outro. Jean Glénisson, reconhecendo os perigos envolvidos na árdua tarefa da periodização, a considera a principal meta empírica da “experiência multissecular da História”, enquanto área do conhecimento⁴.

No trabalho de periodização, uma das primeiras dificuldades com que o historiador se depara é a da definição de datas-limites; neste caso, os anos de 1962 e 1986. A data inicial foi tomada a partir de dois importantes acontecimentos de política interna, um no Brasil e o outro na Argentina, que concorreram para uma mudança substancial no relacionamento bilateral, principalmente o segundo. No Brasil, Jânio Quadros renunciou à Presidência da República no mês de agosto de 1961, abrindo uma crise política em torno da posse do Vice-Presidente João Goulart, superada somente com a adoção, de maneira casuística, de um regime parlamentarista, que durou até janeiro de 1963, o que foi suficiente para esvaziar parte dos poderes do Presidente. Embora João Goulart tenha dado prosseguimento à política iniciada por Quadros – a Política Exterior Independente (PEI) –, as condições para a aplicação dos princípios da PEI às relações internacionais do Brasil tornaram-se adversas.

Soma-se aos acontecimentos ocorridos no Brasil a deposição do presidente argentino, Arturo Frondizi, que assinalou o fim do “ensaio de integração” Brasil-Argentina⁵. Tal acontecimento inseriu-se no contexto dos efeitos provocados pela Revolução Cubana e a aproximação de Cuba com o regime soviético, fatores responsáveis pela abertura de uma série de golpes militares na América Latina, em geral promovidos com o apoio norte-americano, incluindo o de 1964 no Brasil. Os EUA haviam iniciado, em 1959, uma política mais flexível para a América Latina, como demonstrara o reconhecimento do novo regime cubano, então sob a presidência de Manuel Urrutia. Entretanto, à medida que Cuba passou a realizar julgamentos sumários dos opositores do novo regime e a incentivar movimentos guerrilheiros em outros países da região, os EUA adotaram uma política de apoio aos regimes ditatoriais, o que representou uma inflexão na política internacional regional⁶. Assim, é na confluência do

⁴ GLÉNISSON, Jean. **Iniciação aos estudos históricos**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1991.

⁵ VIDIGAL, Carlos Eduardo. **Integração Brasil-Argentina: o primeiro ensaio (1958-1962)**. Brasília: Universidade de Brasília, 2001. Dissertação de Mestrado. A tese aqui apresentada é uma continuação do trabalho desenvolvido no Mestrado. Na defesa do Mestrado, os membros da banca, José Flávio Sombra Saraiva (Orientador), Amado Luiz Cervo e Raúl Bernal-Meza sugeriram a continuidade da dissertação “Integração Brasil-Argentina: o primeiro ensaio (1958-1962)”. Além disso, tornava-se evidente que o período situado entre 1962 e 1985 ou 1986 carecia de estudos analíticos e de maior sistematização.

⁶ BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. **De Martí a Fidel: a Revolução Cubana e a América Latina**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1998, p. 185-216.

ocorrido nas políticas internas do Brasil e da Argentina, e de questões de política internacional, que se utiliza o ano de 1962 como baliza.

O ano de 1986, por sua vez, coincidiu com o início de uma nova etapa nas relações Brasil-Argentina, aberta no ano anterior, com a assinatura da Declaração de Iguazu, pelos presidentes José Sarney e Raúl Alfonsín, por ocasião da inauguração da Ponte Tancredo Neves, ligando as cidades de Foz do Iguazu a Puerto Iguazú. A Declaração estabeleceu a cooperação pacífica na área nuclear e deu início a um consistente processo de integração bilateral. Em julho de 1986, em viagem do Presidente José Sarney à Argentina, foi assinada a Ata de Integração Brasileiro-Argentina, que estabeleceu o Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE), decisão que se somou à assinatura do Protocolo de Cooperação Nuclear e ao convite formulado ao Uruguai para se associar ao Brasil e à Argentina no processo de integração do Cone Sul.

Certamente, a “construção do entendimento” não teve início no ano de 1962, porquanto mais antiga, remontando, por exemplo, à atuação na Guerra do Paraguai e à busca do equilíbrio regional, à época de Rio Branco. Igualmente certo é que o processo não se encerra em 1986, pois tal construção se estende aos dias de hoje, embora seja mais adequado interpretar o processo de integração como um passo além do entendimento, objeto da tese. O recorte temporal, portanto, refere-se ao período em que efetivamente foram superados entraves estruturais ao bom relacionamento bilateral e se construiu o entendimento, como força estruturante das relações Brasil-Argentina. Nesse processo, as preocupações com o desenvolvimento e com a segurança regional foram constantes, acrescidas, a partir de meados dos anos 1970, mas principalmente na década seguinte, pelas questões relativas à redemocratização, tema tardio no caso argentino.

Ao longo do período aqui analisado, o Brasil viveu praticamente sob ditadura militar (1964-1985) e a Argentina conheceu duas ditaduras, a da Revolução Argentina (1966-1973) e a do *Proceso* (1976-1983), além de ter passado por regimes semidemocráticos, como nos anos de 1963, 1971 e 1972. O único período reconhecido como democrático coincidiu com uma das crises mais profundas da história argentina (1973-1976). Dessa forma, regimes autoritários predominaram no período e indicam que a questão da segurança, tanto no plano internacional (“segurança coletiva”) quanto no nacional, ganhou destaque, constituindo tema indispensável na análise das relações bilaterais Brasil-Argentina e das relações interamericanas. Ao lado de questões ligadas à segurança devem-se agregar as questões do

desenvolvimento econômico, que, no caso do Brasil, dominaram as diretrizes da política externa e foram, muitas vezes, determinantes.

Os eixos temáticos principais – segurança e desenvolvimento – foram abordados à luz das mudanças ocorridas na política internacional americana naquele período, que tiveram grande impacto no relacionamento Brasil-Argentina: a) os efeitos da Revolução Cubana na América Latina em geral, e na região do Prata em particular; b) o aproveitamento hidrelétrico dos rios da Bacia do Prata, com atenção especial para o projeto de Itaipu; c) o advento da luta armada de esquerda contra os regimes autoritários da região e suas implicações nas relações internacionais do Cone Sul; d) as grandes questões “geopolíticas” sub-regionais, que marcaram principalmente a década de 1970; e) a aproximação entre Brasil e Argentina ocorrida a partir de 1976, mas que ganhou densidade a partir de 1979; f) os efeitos da Guerra das Malvinas no diálogo bilateral; g) os processos de democratização do Brasil e da Argentina e suas conseqüências para o processo de aproximação dos dois países; e h) as origens da integração sub-regional, ou seja, as origens do Mercosul.

Os sete tópicos acima não se constituíram em uma proposta rígida de caminho a ser percorrido, mas um roteiro a orientar a leitura de fontes primárias e secundárias. As primeiras leituras realizadas sobre a temática apontaram para três hipóteses centrais, relacionadas ao pensamento geopolítico, à questão da segurança regional e à periodização do relacionamento bilateral.

Considerou-se inicialmente que as questões relativas à segurança estiveram presentes de maneira constante no relacionamento entre os dois países, conformadas, fundamentalmente, pela influência das doutrinas e pressões norte-americanas. O pensamento geopolítico, elaborado nos meios militares de ambos os países, não seria um elemento estranho ao período, fruto da imaginação de militares simpáticos à “teoria da conspiração”, e, sim, um elemento comum às forças armadas da região, empenhadas que estavam na luta contra a “subversão”, configurando-se, em alguns momentos, em fator de cooperação.

Em segundo lugar, considerou-se que os assuntos relativos à segurança não influenciaram negativamente a correção do relacionamento na área econômica e iniciativas de cooperação nas áreas do comércio e nuclear. Porém, os momentos de deterioração do diálogo foram provocados em grande medida pelos generais que projetavam suas concepções geopolíticas sobre a diplomacia, secundados por outros setores da sociedade civil, como empresários e políticos, mais interessados na busca de um entendimento privilegiado com Washington do que na integração regional.

Em terceiro, foram identificados cinco subperíodos no relacionamento bilateral no período de 1962 a 1986: a) 1962 a 1966, caracterizado por uma ruptura no nível do discurso, fortemente marcada pelos fantasmas da guerra fria, mas acompanhado da manutenção de algumas das tendências do período anterior – as do “ensaio de integração” –, no que se refere ao desenvolvimento; b) 1966 a 1972, marcado por iniciativas de cooperação regional, simbolizadas pelo Tratado da Bacia do Prata (1969), assim como pelo início das divergências entre Brasil e Argentina em torno do aproveitamento hidrelétrico dos rios da região, e pelo agravamento dos conflitos políticos internos, principalmente na Argentina; c) 1972 a 1976, período em que o relacionamento bilateral conheceu grandes dificuldades, instruídas basicamente pelo contencioso em torno de Itaipu; d) 1976 a 1979, fase em que ambas as diplomacias procuraram intensificar o diálogo bilateral, com avanços significativos em algumas áreas, como a nuclear, ao lado da permanência de impasses na questão de Itaipu; e) 1980-1986, caracterizado por um forte processo de aproximação, que teve no posicionamento brasileiro frente à crise das Malvinas seu ponto alto, e pelo início do processo de integração bilateral e platina, situando-se nas “origens do Mercosul”.

A produção acadêmica sobre as relações Brasil-Argentina, em seu conjunto, não apresentou uma periodização convincente, fora alguns importantes marcos, como o Acordo Tripartite de 1979. Não obstante, desenvolveram-se estudos específicos sobre esse relacionamento, estabelecendo critérios essenciais de análise, assim como diversos conceitos, próprios das relações internacionais da América do Sul, que se constituíram em referências obrigatórias no desenvolvimento da pesquisa e na redação da tese. Conceitos como rivalidade, cordialidade, autonomia, alinhamento, compasso, descompasso, eixo, cooperação, integração etc são freqüentes na análise do objeto.

Lafer e Peña, em obra pioneira nos estudos das relações bilaterais, propuseram uma interpretação em boa medida original para o contexto internacional dos anos 1960, assim como avaliaram a possibilidade de Brasil e Argentina adotarem uma política exterior mais autônoma e atuarem de forma a favorecer a integração regional⁷. O fato de o livro ter sido originalmente publicado em 1973, tanto no Brasil quanto na Argentina, nos revela uma reflexão sintonizada com os grandes debates da época, pois a integração surgia como alternativa para a crise econômica mundial que se anunciava.

⁷ LAFER, Celso; PEÑA, Félix. **Argentina e Brasil no sistema das relações internacionais**. São Paulo: Duas Cidades, 1973. LAFER, Celso; PEÑA, Félix. **Argentina y Brasil en el sistema de relaciones internacionales**. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión, 1973.

A interpretação do contexto internacional fugiu do lugar-comum da bipolaridade, reconhecendo-se a influência variável das duas grandes potências em cada região do mundo. Se o Oriente Médio transitara de uma situação de multipolaridade – China, EUA, França, Inglaterra, URSS – para a da bipolaridade, em virtude dos acontecimentos de 1967, e o Sudeste da Ásia se apresentava sujeito à multipolaridade, a inserção internacional da América Latina não poderia ser interpretada em termos bipolares. Ademais, a partir da década de 1950 e, seguramente, a partir da crise dos mísseis de 1962, EUA e URSS pareceram ter mais interesses em comum que divergentes, e a linha divisória da política internacional não mais se manifestava nos termos Leste-Oeste e, sim, em Norte e Sul. Nesse novo contexto internacional, os países latino-americanos encontravam maior margem de manobra em suas atuações internacionais, ainda que se reconhecessem as dependências existentes frente aos capitais e às tecnologias das grandes potências⁸.

Peña preocupou-se, em particular, com a inserção da Argentina no contexto regional, com ênfase na possibilidade de o país superar a “dependência consentida”⁹, nos novos horizontes da cooperação e da integração regional e na impossibilidade de uma potência regional se tornar hegemônica. A superação da situação de dependência, tema assinalado como dominante no debate de então, traria a difícil questão de enfrentar o aumento das assimetrias e a maior presença de grandes corporações na economia latino-americana. Uma das maneiras de tratar a questão seria a integração regional. A Argentina deveria contribuir para a criação de um sistema latino-americano de nações, no qual as unidades poderiam cooperar e competir, mas não combater. Caberia à Argentina propor regras para o jogo econômico regional que simultaneamente satisfizessem os interesses nacionais e que fossem aceitas pelos outros países. Não obstante, considerava a possibilidade de “outro país” da região tentar sua “auto-expansão” no contexto contíguo e regional, mas essa pretensão teria de se enfrentar com a tradição de equilíbrio da região e com a presença de uma potência hegemônica na área¹⁰.

Lafer, ao tratar da inserção internacional do Brasil, destacou o fato de o país, desde a época de Rio Branco, ter permanecido de forma passiva no subsistema interamericano e mantido uma participação meramente formal no sistema internacional. A Política Exterior

⁸ LAFER, Celso; PEÑA, Félix, op. cit., p. 111-112.

⁹ Peña utilizou o conceito de “dependência consentida” inspirado na idéia de “auto-preservação” proposto por Wolfers (WOLFERS, Arnold. **The pole of power and the pole of indifference**. Nova Iorque: The Free Press, 1966.), ou seja, a abdicação de qualquer veleidade expansionista e a aceitação das forças internacionais e regionais que limitavam a atuação do país no exterior.

¹⁰ LAFER, Celso; PEÑA, Félix, op. cit., p. 73.

Independente (1961-1964) procurou criar uma frente de países subdesenvolvidos, com o objetivo de proteger preços de matérias-primas e produtos agrícolas e de forçar o sistema internacional a responder de maneira satisfatória frente às demandas da industrialização dos países da região. Sob Castelo Branco, o Brasil retornara à órbita do sistema regional interamericano, mas, desde a ascensão de Costa e Silva, o Brasil tomara um caminho mais independente. Lafer, enfatizando que os elementos políticos do sistema regional não poderiam ser reduzidos a categorias do sistema internacional, valorizava a nova orientação em política externa, expressa na atitude do Brasil frente ao Tratado de Não-proliferação Nuclear, na proposta de despolitização da ONU, nos posicionamentos em matéria de fretes marítimos, das duzentas milhas de mar territorial, entre outros temas. A nova orientação da política exterior brasileira concorria para modificar a bissegmentação do sistema internacional¹¹.

Lafer e Peña propuseram um olhar latino-americano das relações internacionais, em conformidade com a tradição iniciada pela CEPAL e em sintonia com as interpretações que internacionalistas como Araújo Castro, Hélio Jaguaribe e Juan Carlos Puig desenvolviam à época, no que Russel identificou como os primeiros esforços de conceituação sobre a natureza das relações internacionais e sobre o papel de países pequenos e médios na ordem mundial. Paralelamente, estavam presentes os estudos de geopolítica, produzidos mormente sob regimes autoritários (ditaduras militares) e por militares da região¹².

Senna, em 1975, produziu obra de grande repercussão, principalmente na Argentina, que dava vazão à “onda geopolítica” e que revelava as preocupações existentes no país vizinho acerca do “gigantismo” do Brasil e do peso que o país teria na região no ano 2000, expressas no próprio subtítulo da obra: quatro séculos de rivalidade¹³. Desenvolveu uma leitura de longo prazo do relacionamento bilateral (Senna parte dos processos de independência dos dois países e se estende até o período de redação do livro), e valoriza a influência das escolas superiores de guerra e dos pensadores geopolíticos brasileiros e argentinos, em meio a uma interpretação predominantemente liberal. Não obstante, os acordos de Uruguaiana (1961) são considerados os mais importantes assinados pela Argentina em sua história diplomática e mesmo na esfera latino-americana. Após os golpes militares ocorridos no Brasil (1964) e na Argentina (1966), a “*desastrosa conducción de la política exterior*

¹¹ LAFER, Celso; PEÑA, Félix, op. cit., p. 113-114.

¹² RUSSEL, Roberto. **Enfoques teóricos y metodológicos para el estudio de la política exterior**. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1992, p. 7-18.

¹³ SCENNA, Miguel Ángel. **Argentina-Brasil: cuatro siglos de rivalidad**. Buenos Aires: Ediciones La Bastilla, 1975, p. 323-420.

argentina” desfez qualquer possibilidade de liderança argentina, embora tenha contribuído de forma positiva para a formação do Pacto Andino. A claudicação de Buenos Aires teria aberto espaço para a hegemonia brasileira e para uma boa “dianteira” em relação à Argentina. Nos anos 1970, o “*vuelco al Pacífico*” da Argentina foi contraposto ao “*avance brasileño*” na região do Prata, e as preocupações quanto à perda de espaço na região por parte da Argentina em favor do Brasil foram a tônica de sua interpretação.

Os entendimentos entre Brasil, Argentina e Paraguai a respeito de Itaipu e Corpus possibilitaram o fortalecimento das interpretações mais voltadas ao entendimento que à rivalidade. Exemplo dessa mudança foi o volume especial da Revista Brasileira de Política Internacional, lançado em 1981, com o tema “Brasil-Argentina”, que contava com a colaboração de diplomatas e intelectuais do porte Mário Gibson Barboza, Nicanor Costa Méndez, Manoel Pio Corrêa, Carlos Manuel Muniz, Hélio Jaguaribe, Félix Peña e Carlos Pérez Llana. A publicação divulgava os trabalhos apresentados no encontro “Relações entre Argentina e Brasil na década de 80” e, em sua apresentação, Cleantho de Paiva Leite reforçava a perspectiva dos debates. O objetivo era o de focar as relações recíprocas tanto no contexto internacional como no regional, pelo fato de a América Latina se constituir em área prioritária nas relações externas dos dois países. Os colaboradores tiveram presente a dimensão do conflito no relacionamento bilateral, mas procuraram acentuar a dimensão da cooperação e identificar “perspectivas, valores, e interesses comuns ou compartilhados”¹⁴.

Hélio Jaguaribe, naquela ocasião, realizou um balanço dos fatores de conflito e de cooperação entre os dois países e formulou projeções para o futuro. Quanto à esfera dos conflitos, suas raízes remontavam ao legado histórico do período colonial e da primeira metade do século XIX; porém, aquela época de rivalidade foi seguida de uma fase de cooperação na contenção do expansionismo de Solano López no Prata, e outra de “competição antagônica” pela supremacia na América do Sul. A “competição antagônica” tinha por base dois mitos: o mito argentino de uma nação européia, de população branca, parceira supostamente privilegiada da Grã-Bretanha; o mito brasileiro de um colosso físico e de uma monarquia constitucional, que desembocaram no ufanismo. A segunda metade do século XX teria se caracterizado por importantes transformações no cenário internacional, favorável ao bom relacionamento de Brasil e Argentina, como demonstrado pela atuação da CEPAL, pela nova consciência latino-americana da *intelligentsia* dos dois países e a

¹⁴ Brasil-Argentina, **RBPI**, ano XXIV, n.º 93-96.

consequente revisão crítica da tradição de antagonismo. Nos quadros das décadas de 1960 e 1970, a disputa entre Brasil e Argentina de pretensa supremacia regional tinha perdido sentido, inclusive retórico, e inúmeras possibilidades de cooperação se abriam aos países latino-americanos¹⁵.

A década de 1980 foi profícua na produção bibliográfica sobre integração regional, particularmente após a assinatura da Declaração de Iguazu (1985) e da Ata de Integração Brasileiro-Argentina (1986). Exemplo dessa literatura de caráter eminentemente técnico e pragmático foi o livro organizado por Baumann e Lerda – **Brasil-Argentina-Uruguai: a integração em debate** –, que se propôs a desenvolver uma avaliação realista dos problemas da integração, sem evitar o tom crítico, e muitas vezes cético, em relação ao processo. Identificava-se então a necessidade de equacionar os problemas econômicos concretos, frente aos quais as dificuldades internas de cada país deixavam pouco espaço para “os nobres sentimentos de solidariedade continental herdados do ideário bolivariano”¹⁶. Negligenciavam-se, nessa literatura, as dimensões política e cultural do processo de integração, sem demérito em relação aos seus aspectos técnicos.

Bandeira, em 1989, incorporava as dimensões histórico-cultural e política ao estudo das relações Brasil-Argentina – **O eixo Argentina-Brasil: o processo de integração da América Latina**¹⁷ – e vinculava, por meio de analogia, o papel a ser desempenhado por Brasil e Argentina na integração regional ao protagonizado por Alemanha e França na integração da Europa. Segundo Bandeira, na década de 1970 o Brasil alcançou a supremacia na América do Sul, em virtude de seu crescimento industrial, mas sua transformação em potência mundial dependia da integração com a Argentina, apesar das dificuldades econômicas que este país apresentava, de modo que ambos pudessem construir a integração dos países da América do Sul.

A periodização proposta, embora não discutida e explicitada, tinha como balizas para o período de 1962 a 1986: os golpes de Estado no Brasil e na Argentina (1964; 1962; 1966); a morte de Perón (1974); os protocolos de 1986. Observa-se que não há maior rigor na periodização utilizada, porque os processos políticos internos foram o critério utilizado, faltando, assim, maior aprofundamento na análise do relacionamento bilateral propriamente

¹⁵ JAGUARIBE, Hélio. Conflito e cooperação, **RBPI**, Brasil-Argentina, Brasília: Editora Escopo, ano XXIV, n.º 93-96, p. 131-143.

¹⁶ BAUMANN, Renato; LERDA, Juan Carlos (org). **Brasil-Argentina-Uruguai: a integração em debate**. Brasília: Editora Universidade de Brasília; São Paulo: Editora Marco Zero, 1987.

¹⁷ BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. **O eixo Argentina-Brasil: o processo de integração da América Latina**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1987, p. 9-11.

dito. Porém, é necessário reconhecer que Bandeira observou, por exemplo, que, no final da década de 1970, um entendimento mais íntimo entre os dois governos já se apresentava como “urgentemente necessário”, diante da crise econômica dos dois países e do aumento dos juros internacionais¹⁸.

Em **Estado nacional e política internacional na América Latina**: o continente nas relações Argentina-Brasil (1930-1992)¹⁹, Bandeira reforça o argumento do eixo Brasil-Argentina como basilar no processo de integração sul-americano; utiliza nos capítulos uma divisão essencialmente temática, não desenvolvendo uma periodização para o relacionamento bilateral; e situa no “reco argentino” frente ao tema de Itaipu o início da convergência que desemboca nos entendimentos da década de 1980. A idéia do eixo Brasil-Argentina foi retomada recentemente por Patrício, em tese de doutorado intitulada **As relações em eixo franco-alemãs e as relações em eixo argentino-brasileiras**: gêneses dos processos de integração²⁰. O argumento central é que as relações em eixo constituem um paradigma que permite analisar os processos de integração, que necessariamente passariam por relações em eixo, sem as quais a integração regional limitar-se-ia a uma vertente puramente econômica. No caso de Brasil e Argentina, as relações em eixo assentaram em uma base de tensões e rivalidades no largo período que se estende de 1870 a 1979-1980, passando para uma base de cooperação no período subsequente²¹. Tal interpretação será retomada no desenvolvimento da tese.

Contribuições originais para a compreensão do relacionamento Brasil-Argentina (1962-1986) foram apresentadas por Cervo, que, na obra **Relações internacionais da América Latina**: velhos e novos paradigmas, desenvolveu análise de longo prazo das relações do Brasil com a Argentina e a Venezuela, de 1930 a 2000-2001²². Seu argumento central é a existência de três paradigmas ao longo do período, o liberal-conservador, próprio de economias primário-exportadoras; o do Estado desenvolvimentista, situado entre 1947 e 1979; e o do Estado neoliberal, próprio da década de 1990, após a crise dos anos 1980.

¹⁸ BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz (1987), op. cit., p. 67.

¹⁹ BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. **Estado nacional e política internacional na América Latina**: o continente nas relações Brasil-Argentina (1930-1992). São Paulo: Ensaio, 1993.

²⁰ PATRÍCIO, Raquel. **As relações em eixo franco-alemãs e as relações em eixo argentino-brasileiras**: gênese dos processos de integração. Tese de Doutorado, Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília, dezembro 2005.

²¹ PATRÍCIO, Raquel. As relações em eixo: novo paradigma da teoria das relações internacionais? **RBPI**, n.º 49 (2), Brasília, jul dez 2006, p. 5-24.

²² CERVO, Amado Luiz. **Relações internacionais da América Latina**: novos e velhos paradigmas. São Paulo: Saraiva, 2007.

Quanto às relações internacionais do Cone Sul, mais particularmente entre Brasil e Argentina, o período de 1960 a 1979 seria marcado pela transição da “diplomacia da obstrução” para a “diplomacia da cooperação”, tendo como ponto de partida a integração física da década de 1960.

Entre os pontos altos da interpretação de Cervo pode-se destacar a identificação de um *continuum* de entendimento no relacionamento bilateral e as diferentes percepções de diplomatas e militares acerca do relacionamento Brasil-Argentina. No primeiro caso, afirma categoricamente que, em meados da década de 1970, já sobressaíam o elevado fluxo comercial bilateral e as convergências nos órgãos multilaterais em matérias como a não-proliferação nuclear, relegando a um segundo plano o contencioso em torno de Itaipu e Corpus. No segundo, os militares projetavam suas doutrinas geopolíticas sobre o processo negociador, deteriorando o ambiente em que se moviam técnicos e diplomatas e obstruindo a integração, enquanto os diplomatas se miravam no exemplo do comércio bilateral, da complementaridade econômica, das afinidades culturais e da necessidade de concertar posições nos fóruns multilaterais²³. O resultado da interpretação é a idéia de que a rivalidade não constituía o paradigma do relacionamento bilateral.

Duas propostas de periodização ainda merecem comentário adicional: a desenvolvida por Roberto Russel e Juan Gabriel Tokatlian, no livro **El lugar de Brasil en la política exterior argentina**²⁴, e a apresentada pelo diplomata brasileiro Alessandro Warley Candeas, em artigo intitulado Relações Brasil-Argentina: uma análise dos avanços e recuos. Russel e Tokatlian, em uma perspectiva de longo prazo – da época das independências de Brasil e Argentina ao ano da publicação da obra – propuseram três paradigmas a respeito do *lugar* do Brasil na política exterior argentina: a) o da “*relación especial con Gran Bretaña*” (1816-1945); b) o paradigma globalista (1945-1989); c) o da estratégia de “*aquiescencia pragmática*” (1989-2003). No primeiro período, o Brasil era visto como país economicamente irrelevante, inferior em termos culturais/raciais e a relação bilateral caracterizada pela rivalidade geopolítica. Nesse caso, as idéias e atitudes referentes à cooperação ou à concertação ocupavam um lugar secundário. No segundo, os autores identificaram a presença da competição entre os dois países e o crescente sentimento da Argentina como sócio menor, aparecendo a possibilidade de uma aliança entre os dois países novamente em segundo plano.

²³ CERVO, Amado Luiz (2007), op.cit., p. 240-241.

²⁴ RUSSEL, Roberto; TOKATLIAN, Juan Gabriel. **El lugar de Brasil en la política exterior argentina**. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2003, p.7-16.

No terceiro, evidenciou-se a aliança econômica bilateral e o vínculo político subordinado às relações com os Estados Unidos. Nessa fase, a idéia de uma “*alianza estrategica*” bilateral e as reivindicações sociais derivadas da crise argentina de 2001 secundaram o diálogo.

Alessandro Warley Candeas, por seu turno, apresenta como característica essencial do relacionamento bilateral, no largo período que se estende de 1962 a 1979, a instabilidade conjuntural com predomínio da rivalidade. Na fase anterior, 1898 a 1961, teria predominado a instabilidade conjuntural e a busca de cooperação, com momentos de rivalidade. Na posterior, 1979 a 1988, a construção da estabilidade estrutural pela cooperação, seguida da construção da estabilidade estrutural pela integração, para o período de 1988 a 2005. O estudo de Candeas teve por critério a estratégia de inserção global da Argentina e as relações da Argentina com os países latino-americanos.

As contribuições de Russel e Tokatlian e de Candeas não foram incorporadas à tese em virtude da natureza dos textos: o primeiro analisou o *lugar* do Brasil na política exterior argentina; o segundo, as relações bilaterais à luz da estratégia argentina de inserção internacional. O que aqui se propõe, como referido anteriormente, é uma periodização construída a partir do relacionamento bilateral propriamente dito, em diálogo com as políticas exteriores de ambos os países. Outra diferença é que a tese se concentra em um período de vinte e quatro anos, sendo, portanto, mais específica que os trabalhos citados.

As diversas abordagens acima resumidas contribuíram enormemente para a compreensão do relacionamento Brasil-Argentina, ainda que não o tenham feito de maneira exaustiva. A profundidade de algumas delas se deve diretamente ao uso de forte base documental e da inspiração na Escola Francesa de História das Relações Internacionais. Assim, a tese faz uso de documentação das chancelarias brasileira e argentina e procura, no seu entrecruzamento, lançar novas luzes sobre o relacionamento bilateral e dar algum ordenamento a uma grande quantidade de informações e de perspectivas teóricas.

Em linhas gerais, a inspiração renouviniiana – e suas “forças profundas” – se faz presente no reconhecimento da importância da geografia e da história, assim como das idéias e dos valores que ora impulsionaram o entendimento bilateral, ora afastaram os dois países. De Duroselle e sua “teoria empírica” ou quase-teoria, destaca-se o conceito de “acontecimento”; a advertência sobre as atitudes condenáveis do historiador (como a reificação dos conceitos); a noção de “onda”; as relações pacíficas e sua tipologia; e os limites da teoria. Outra importante fonte de inspiração foi a produção britânica sobre a História das Relações Internacionais. Martin Wight e o conceito de “potência regional”, Adam Watson e a

perspectiva de longo prazo da evolução dos “sistemas internacionais”, Hedley Bull e a preocupação com a noção de “ordem”²⁵.

Susan Strange influencia a compreensão do jogo internacional e sua ordem, a partir do conceito de “poder estrutural” e suas principais dimensões: a produção, as finanças, a segurança e o conhecimento. A noção de poder estrutural dialoga com o conceito de “estruturas hegemônicas de poder”, caro a Samuel Pinheiro Guimarães, e está presente em José Luiz Fiori. Relaciona-se, ademais, com o estruturalismo latino-americano, essência do pensamento latino-americano aplicado às relações internacionais e recentemente analisado por Raúl Bernal-Meza²⁶.

O pensamento latino-americano, mais especificamente o estruturalismo (e o neo-estruturalismo), instrui o quadro geral do jogo internacional dos países (semi) periféricos, a abordagem da globalização em perspectiva histórico-econômica, a dimensão política interna do desenvolvimento econômico e da política exterior etc. Os pensamentos brasileiro e argentino contemporâneos contribuem com a ênfase nos estudos de política exterior (e não de política internacional); com a abordagem paradigmática das relações internacionais (de forte inspiração neo-estruturalista); com a releitura do período e do conceito de Guerra Fria; com o resgate da importância da cultura nas relações internacionais; enfim, com a busca de conhecimento original – “latino-americano” – de relações internacionais²⁷. Os críticos dessas perspectivas – importantes contrapontos na composição do quadro – são igualmente relevantes.

²⁵ RENOUVIN, Pierre; DUROSELLE, Jean-Baptiste. **Introdução à história das relações internacionais**. São Paulo: DIFEL, 1967; DUROSELLE, Jean-Baptiste. **Todo império perecerá: teoria das relações internacionais**. Brasília: Editora Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000; WIGHT, Martin. **A política do poder**. Brasília: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002; WATSON, Adam. **The evolution of international society: a comparative historical analysis**. Londres: Routledge, 1993; BULL, Hedley. **A sociedade anárquica**. Brasília: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002.

²⁶ STRANGE, Susan. **States and markets: an introduction to international political economy**. New York: Basil Blackwell, 1988; GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **Desafios brasileiros na era dos gigantes**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005; FIORI, José Luiz (org). **Estados e moedas no desenvolvimento das nações**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999; FIORI, José Luiz (org). **O poder americano**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2004; BERNAL-MEZA, Raúl. **América Latina en el mundo: el pensamiento latinoamericano y la teoría de las relaciones internacionales**. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 2005; BERNAL-MEZA, Raúl. **Sistema mundial y Mercosur: globalización, regionalismo y políticas exteriores comparadas**. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 2000.

²⁷ FERRER, Aldo. **De Cristóbal Colón a Internet: América Latina y la globalización**. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 1999; FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2007; CERVO, Amado Luiz. **Relações Internacionais da América Latina: velhos e novos paradigmas**. São Paulo; Saraiva, 2007; RAPOPORT, Mario. **Historia económica, política y social de la Argentina**. Buenos Aires: Ediciones Macchi, 2000; SARAIVA, José Flávio Sombra (org). **História das relações internacionais contemporâneas**. São Paulo: Saraiva, 2007; MARTINS, Estevão C. de Rezende. **Cultura e poder**. São Paulo: Saraiva, 2007.

Reconhecendo-se o risco de não referenciar outros importantes aportes para o estudo das relações internacionais da América Latina e, nele, das relações Brasil-Argentina, se faz necessário citar autores que procuraram construir um mapa do pensamento da região, particularmente aqueles aplicados à área das Relações Internacionais. Destaca-se nesse cenário o estudo seminal de Roberto Russel, com as contribuições específicas de Miriam Colacrai de Trevisán e Maria Regina Soares de Lima, sobre a produção de conhecimento de Relações Internacionais na Argentina e no Brasil, respectivamente. Os trabalhos desenvolvidos no âmbito do RIAL são referência obrigatória para a construção de uma historiografia das Relações Internacionais latino-americanas. No caso brasileiro, pode-se citar o levantamento realizado por Paulo Roberto de Almeida, e o de Cervo e Saraiva; e, no argentino, o já citado trabalho de Bernal-Meza (2005)²⁸.

Ao lado do mapa do pensamento latino-americano, destaca-se, atualmente, a “formação dos conceitos brasileiros”, um dos pontos de chegada da trajetória acadêmica de Cervo²⁹. Em seu mapa dos conceitos, marcaram as relações internacionais da América do Sul quatro paradigmas: rivalidade, cooperação e conflito, relações cíclicas e relações em eixo. Nas relações Brasil-Argentina, é importante verificar como a rivalidade incidiu sobre as relações bilaterais, se houve ou não a coexistência de forças de cooperação e conflito, assim como a pertinência de noções como “relações cíclicas” ou “relações em eixo” para o período aqui trabalhado. Não menos importante é o diálogo com os condicionamentos internos e regionais que se apresentaram como obstáculos à integração: rivalidades, ambições desmesuradas, internalização dos conceitos cepalinos, atitudes diante dos Estados Unidos, atitudes diante do Brasil e diplomacia distante da sociedade.

Dada a perspectiva teórico-metodológica e, principalmente, as fontes utilizadas, a tese se concentra nas relações entre os Estados brasileiro e argentino, não incorporando na análise aspectos relevantes das relações bilaterais em seu sentido mais amplo, como as relações econômicas e comerciais ao longo do período estudado, principalmente nos anos

28 RUSSEL, Roberto (org). **Enfoques teóricos y metodológicos para el estudio de la política exterior**. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1992; RUSSEL, Roberto (Org.). **Política exterior y toma de decisiones en América Latina**. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1990; ALMEIDA, Paulo Roberto de. **O estudo das relações internacionais do Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade São Marcos, 1999; CERVO, Amado Luiz; SARAIVA, José Flávio Sombra (org). **O crescimento das relações internacionais no Brasil**. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2005. Nesta última obra, Paulo Fagundes Vizentini e Antônio Carlos Lessa desenvolveram, respectivamente, importantes reflexões sobre “A evolução da produção intelectual e dos estudos acadêmicos de relações internacionais no Brasil” e sobre “O ensino de Relações Internacionais no Brasil”.

²⁹ CERVO, Amado Luiz. **Inserção internacional**: a formação dos conceitos brasileiros. São Paulo: Saraiva, 2008.

1960; a questão das mentalidades e das imagens do *outro*, abordadas de forma apenas tangencial; as relações entre as sociedades, seus grupos de interesse e grupos de pressão.

Enfim, partindo-se da percepção de Norberto Bobbio, de que a “a teoria sem história é vazia, e a história sem teoria é cega”, desde o início dos trabalhos foram incorporadas idéias presentes nas epígrafes da tese. O acontecimento histórico é fenômeno complexo, fruto de múltiplas variáveis entrecruzadas, de difícil reconstrução no plano discursivo, que, ademais, apresenta diversos níveis de análise em sua manifestação: as águas profundas, as marés e superfície do mar, no dizer de Fernand Braudel. A alternativa é sempre, para o historiador, a análise pelos resultados, sem ignorar os caminhos não trilhados, mas que se apresentavam ao navegador.

Assim, as relações Brasil-Argentina, no longo período do início dos anos 1960 a meados dos 1980, de acordo com a documentação analisada, revelaram que as idéias e os valores da Guerra Fria, assim como os discursos da rivalidade, situaram-se, no mais das vezes, na superfície encrespada do mar. As convergências e as divergências da política interna, da política econômica e da política exterior – marcando compassos e descompassos – acompanharam as marés e permitiram a identificação de subperíodos. As “forças profundas” da geografia, da economia e da sociedade, que sinalizavam para o entendimento, mas que muitas vezes foram contrabalançadas pelas forças da história e dos valores enraizados nas chancelarias (nem sempre negativas), sustentaram a densidade do grande entendimento verificado no período.

CAPÍTULO 1: AFASTAMENTO E REAPROXIMAÇÃO (1962-1966)

1.1 A CRISE DO INTERAMERICANISMO E O FIM DO “ENSAIO DE INTEGRAÇÃO”

Quando, na tarde do dia 22 de janeiro de 1962, o presidente do Conselho Nacional do Governo do Uruguai, “Don” Eduardo Victor Haedo, inaugurou a VIII Reunião de Consulta de Ministros das Relações Exteriores, na cidade de Punta Del Este, tinha início uma das mais importantes reuniões da história das relações internacionais do continente americano. Conhecida por seu resultado, a “*exclusión del actual gobierno de Cuba de su participación en el sistema interamericano*”, a Reunião teve como norte a discussão em torno da “ofensiva do comunismo na América”. Tal preocupação desdobrava-se em temas como a reiteração dos princípios de não-intervenção e de autodeterminação, a defesa das instituições democráticas, a Aliança para o Progresso, a Junta Interamericana de Defesa (JID) e as relações econômicas interamericanas³⁰. Segurança e desenvolvimento permeavam todos os debates.

A Ata Final da VIII Reunião de Consulta invocava três instrumentos para legitimar sua principal decisão: a) os artigos 6 e 11 do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR); b) a VII Reunião de Consulta de Ministros das Relações Exteriores; e c) o Informe da Comissão Interamericana de Paz à VIII Reunião de Consultas.

Criado no contexto inicial da Guerra Fria³¹, o TIAR objetivava o estabelecimento de instrumentos para a manutenção da paz e da segurança no Continente. Enquanto seu artigo 11 dispunha que as consultas previstas pelo Tratado seriam realizadas mediante Reunião de

30 Octava Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores. Para servir de organo de consulta en aplicación del Tratado Interamericano de Asistencia Reciproca. Punta del Este, Uruguay, 22 a 31 de enero de 1962. Acta Final. AH/MREC, Arquivo “Juan Archibaldo Lanús”, lata 3. A Junta Interamericana de Defesa (JID) foi criada no contexto da Segunda Guerra Mundial, na III Reunião de Consultas dos Ministros das Relações Exteriores dos Países Americanos, realizada no Rio de Janeiro entre 15 e 18 de janeiro de 1942, com o objetivo de “estudar e sugerir as medidas necessárias à defesa do continente”. A Sessão Inaugural da JID ocorreu no dia 30 de março de 1942, no Palácio da União Pan-americana, em Washington, com a presença de delegados da Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, República Dominicana, Equador, El Salvador, Guatemala, Haiti, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, Estados Unidos, Uruguai e Venezuela. Disponível em: <http://www.rbjid.com/htmls/historico.htm>. Acesso em: 21 jul. 2006.

³¹ O conceito de Guerra Fria, aqui utilizado, refere-se à construção de uma ordem bipolar ao final da Segunda Guerra Mundial, caracterizada pela oposição ideológica entre Estados Unidos e União Soviética, pela eclosão de conflitos em áreas disputadas pelas duas grandes potências e pelo controle que ambas as potências estabeleceram em suas respectivas áreas de influência. Entre as principais fontes utilizadas na abordagem da Guerra Fria, pode-se citar: CHOMSKY, Noam. **El miedo a la democracia**. Barcelona: Grijalbo Mondadori, 1992; GADDIS, John Lewis. **We now know: rethinking cold war history**. New York: Oxford University Press, 1997; SARAIVA, José Flávio Sombra (org.). **Relações internacionais – dois séculos de história**: entre a preponderância européia e a emergência americano-soviética (1815-1947). Brasília: IBRI, 2001.

Ministros das Relações Exteriores, no centro do debate jurídico estava seu artigo 6.º, segundo o qual

se a inviolabilidade ou integridade do território ou a soberania ou independência política de qualquer Estado americano for atingida por uma agressão que não seja um ataque armado, ou por um conflito extracontinental ou intra-continental, ou por qualquer outro fato ou situação que possa pôr em perigo a paz da América, o Órgão de Consulta reunir-se-á imediatamente a fim de acordar as medidas que, em caso de agressão, devam ser tomadas em auxílio do agredido, ou, em qualquer caso, convenha tomar para a defesa comum e para a manutenção da paz e da segurança no continente³².

A expressão “qualquer outro fato ou situação que possa pôr em perigo a paz da América” ampliava o escopo de atuação dos organismos regionais. Na VII Reunião de Consulta, realizada em São José da Costa Rica, tinha sido acordada a condenação de “intervenção” ou “ameaça de intervenção” no continente³³ por parte de “potências comunistas extracontinentais” no hemisfério, assim como se reiterara a obrigação de os Estados americanos observarem “fielmente” os princípios do “sistema regional”. Por sua vez, o Informe da Comissão Interamericana de Paz para a VIII Reunião de Consulta estabelecia que as vinculações do governo de Cuba com os países do “bloco chino-soviético” eram incompatíveis com os princípios e as normas do sistema regional e inabilitavam esse país para o cumprimento das obrigações estipuladas na Carta da OEA e no TIAR³⁴.

Se na superfície os argumentos jurídicos pareciam estar assentados sobre uma base sólida, em termos políticos e econômicos se revelava o curso principal das relações interamericanas, com suas águas profundas. As dissensões presentes na Reunião se traduziram na abstenção de seis países – Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Equador e México – e foram sustentadas por argumentos tanto jurídicos quanto políticos e econômicos. A omissão da Carta da OEA sobre a possibilidade de exclusão de um membro seu, a inadequação do foro

³² Tratado Interamericano de Assistência Recíproca. AH/MRE, avulso.

³³ O conceito de intervenção é matéria polêmica no Direito Internacional Público. Mello observa que a intervenção pode assumir formas variadas, indo do uso da força armada até a utilização de “ataques verbais”. Quanto ao modo que ela é realizada, a intervenção pode ser diplomática, armada e econômica (MELLO, Celso D. de Albuquerque. **Curso de Direito Internacional Público**. Rio de Janeiro, São Paulo: Renovar, 2001, p. 470). Nye Jr. conceitua intervenção como as ações externas que influenciam os assuntos internos de outro estado soberano e reconhece, em uma escala que se desloca da coerção mais fraca à coerção mais forte, a diversidade de ações, que envolvem: discursos, radiodifusão, ajuda econômica, conselheiros militares, apoio à oposição, bloqueio, ação militar limitada e invasão militar (NYE Jr, Joseph S. **Compreender os conflitos internacionais: uma introdução à Teoria e à História**. Lisboa: Gradiva, 2002, p. 184).

³⁴ Octava Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, op. cit.

eleito para debater o tema e a defesa do princípio de não-intervenção resumem os principais argumentos jurídicos. A manutenção de Cuba no “sistema interamericano”, como forma mais adequada de influenciar o processo interno daquele país, e o desejo de não se internacionalizar a questão, os argumentos políticos. A idéia de que o verdadeiro problema da região era o subdesenvolvimento, os argumentos econômicos³⁵.

Os assuntos econômicos – assim como os políticos – foram vinculados, em Punta del Este, à Aliança para o Progresso, o programa estadunidense de assistência ao desenvolvimento da América Latina. Na Ata Final, foi declarada a necessidade de um grande esforço para impulsionar o desenvolvimento econômico e social da região, como condição para a preservação e o fortalecimento das instituições “livres e democráticas” das repúblicas americanas. Declarou-se ademais

*que es indispensable impulsar enérgica y vigorosamente las industrias básicas de los países latinoamericanos, liberalizar el intercambio de materias primas mediante la eliminación de las restricciones indebidas y procurar evitar las fluctuaciones violentas de sus precios, estimular la modernización y expansión de los servicios, a fin de que la industrialización se sustente sobre bases propias e idóneas (...)*³⁶.

As afirmações referentes à liberalização do intercâmbio de matérias-primas e a busca de uma industrialização sustentada em bases nacionais são as chaves para compreender as linhas gerais da Aliança para o Progresso, embora muitas vezes o posicionamento norte-americano fosse enganoso. No discurso pronunciado por John Kennedy, em 13 de março de 1961, que lançara a proposta norte-americana, depois de referenciar as idéias de Thomas Paine sobre a independência nacional e liberdade individual, as de Benito Juarez sobre a democracia como destino da humanidade e as de José Figueres sobre a necessidade do desenvolvimento econômico, afirmava-se:

Mas para que possamos enfrentar problema de tamanhas proporções, nosso proceder deve ser audaz e em harmonia com o conceito majestoso da Operação Panamericana. Por isso fiz um chamado a todos os povos do Hemisfério para que

³⁵ O tema da expulsão de Cuba da OEA já foi exaustivamente analisado por diversos autores. Entre os textos mais relevantes pode-se citar: BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. **De Martí a Fidel**: a Revolução Cubana e a América Latina. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1998, p. 333-371. CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002, p. 335-341; STORRS, Keith Larry. **Brazil's independent foreign policy, 1961-1964**: background, tenets, linkage to domestic politics, and aftermath. Cornell University, 1973. Tese de Doutorado (PHD), p. 304-376.

³⁶ Octava Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores. Para servir de organo de consulta en aplicación del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca. Punta del Este, Uruguay, 22 a 31 de enero de 1962. Acta Final. AH/MREC, Arquivo “Juan Archibaldo Lanús”, lata 3.

nos unamos em uma Aliança para o Progresso, em um enorme esforço de cooperação, sem paralelo em sua magnitude e na nobreza de seus propósitos a fim de satisfazer às necessidades fundamentais dos povos das Américas, as necessidades fundamentais de teto, trabalho e terra, saúde e escolas³⁷.

A idéia da cooperação afirmava o caráter assistencialista da Aliança, ainda que importantes agentes da área exterior dos Estados Unidos pudessem acreditar no desenvolvimento econômico e social, em sentido amplo. É esta a visão de Lincoln Gordon:

A Aliança para o Progresso salienta o duplo objetivo do desenvolvimento econômico e do progresso social. Estes objetivos são irmãos siameses. A produção e os padrões de vida na América Latina são baixos – muito mais baixos do que podiam ser assegurados pelos recursos materiais e humanos disponíveis e pelas técnicas de produção conhecidas. Sem produção mais alta, que significa desenvolvimento econômico, o povo não pode gozar padrões decentes de nutrição, saúde, vestuário, habitação, educação – fundamentos materiais da dignidade humana³⁸.

O caráter assistencialista da proposta e o pouco empenho norte-americano na consecução de seus objetivos estavam claros para as diplomacias do Brasil e da Argentina. Para o Itamaraty, a Aliança para o Progresso era mais uma declaração de princípios do que uma convenção internacional. Não apresentava obrigações precisas, não indicava o montante de fundos a serem eventualmente aplicados e revelava grande preocupação com a assistência social, pois os problemas sociais não eram vistos como consequência do subdesenvolvimento. O Palácio San Martín considerava a iniciativa um desdobramento da OPA e uma resposta às provocações de Cuba; porém, questionava o viés assistencialista e sua intenção de promover reformas agrárias e realizar certas mudanças nas estruturas sociais³⁹. A ambigüidade, de certo ponto de vista, era clara: como conciliar reformas profundas nos países da região com a necessidade da estabilidade política, a ser viabilizada por suas elites mais tradicionais?

Faz-se importante resgatar, neste aspecto, a análise apresentada na revista Política Externa Independente, lançada em maio de 1965⁴⁰. Compreendida como um projeto

³⁷ KENNEDY, John F. **Pensamento e ação do presidente Kennedy**. Record: Rio de Janeiro, 1962, p. 50.

³⁸ GORDON, Lincoln. **O progresso pela aliança**. Rio de Janeiro: Record, 1962, p. 3.

³⁹ VIDIGAL, Carlos Eduardo. **Integração Brasil-Argentina: o primeiro ensaio (1958-1962)**. Brasília: Universidade de Brasília, 2001, p. 232-233. Dissertação de Mestrado.

⁴⁰ Uma política alienada de desenvolvimento econômico para a América Latina: breve nota sobre a “Aliança para o Progresso”. **Política Externa Independente**. Rio de Janeiro, n.º 1, p. 119-126, maio 1965. A revista teve como Diretor Responsável Ênio Silveira; como Secretário Executivo, Jayme Azevedo Rodrigues. O Conselho Diretivo era formado por Antônio Houaiss, Jayme Azevedo Rodrigues, Otto Maria Carpeaux, Renato Archer e Valério

interamericano para a promoção do desenvolvimento econômico dos países latino-americanos, a Aliança para o Progresso apresentava suas “antinomias” (ou contradições), tanto no nível conceitual quanto no operacional. No primeiro, surgiam as seguintes contradições: entre a necessidade de realizar as reformas democraticamente e a impossibilidade prática de executar tais reformas no quadro político-institucional dos países da região; entre o desejo dos Estados Unidos de capitalizarem politicamente seus benefícios e a necessidade de controlar a aplicação dos fundos e supervisionar a realização das reformas; e entre “a presteza dos Estados Unidos em assumir compromissos de ajuda externa e sua relutância em reconhecer a necessidade de modificar as regras do jogo em matéria de comércio internacional”. No plano operacional, destacavam-se as contradições entre os compromissos assumidos em Punta del Este e o montante destinado efetivamente aos países latino-americanos; e entre os objetivos do desenvolvimento e a composição do auxílio para esses fins, que representava uma parcela pouco expressiva do total.

A solução para tais dilemas estava no conceito da Aliança para o Progresso:

Diante desse quadro de inconsistências doutrinárias e falta de correspondência entre teoria e prática, nosso observador ingênuo se confessaria incapaz de compreender o sentido real e o alcance da Aliança para o Progresso. Uma simples mudança de perspectiva poderia dissolver essas antinomias e explicar a divergência entre palavras e atos. As contradições se revelariam, então, mais aparentes que reais, e uma lógica daria configurações coerentes ao quebra-cabeça. A mudança de perspectiva é a seguinte: a Aliança para o Progresso deve ser encarada como um simples instrumento da política externa norte-americana e não como um programa efetivo de ajuda ao desenvolvimento econômico⁴¹.

Nessa perspectiva, revelavam-se as seguintes idéias: os Estados Unidos não estavam interessados em reformas reais; as classes dirigentes latino-americanas já tinham compreendido que nada tinham a temer diante da proposta americana; e o descompasso entre os aspectos comerciais e financeiros da Aliança era uma política deliberada. Dessa foram, a compreensão da proposta se tornava mais clara:

A Aliança para o Progresso é um programa político, inspirado pelo desejo de neutralizar a experiência cubana, sob controle unilateral dos Estados Unidos, e

Konder; o Conselho Consultivo, por Barbosa Lima Sobrinho, Celso Furtado, Hermano Alves, Jânio de Freitas, Josué de Castro, Márcio Moreira Alves, Maria Yedda Linhares, Newton Carlos e Paulo Francis.

⁴¹ Uma política alienada de desenvolvimento econômico para a América Latina: breve nota sobre a “Aliança para o Progresso”. **Política Externa Independente**. Rio de Janeiro, n.º 1, p. 119-126, maio 1965. p. 122.

destinado a manter a América Latina sob a tutela política e econômica dos Estados Unidos⁴².

Por mais exagerado que possa parecer o conceito, ele encontra respaldo nas fontes documentais e se reforça diante das questões políticas regionais, notadamente na área da segurança. A vinculação com a Revolução Cubana revelava-se no discurso de Kennedy, que, ao propor essa “pacífica revolução da esperança”, lembrava que a mesma “não pode tornar-se prisioneira de poderes hostis”. Tratava-se de “pacificar” a região, eliminando os focos de tensão revolucionária e ampliando as relações de dependência dos países latino-americanos com os Estados Unidos⁴³.

Em Punta del Este, a despeito do inquestionável poder de influência dos Estados Unidos na política interamericana, Brasil e Argentina confirmaram a abstenção previamente anunciada, compartilhando dos argumentos anteriormente referidos: a inadequação das reuniões de chanceleres para discutir o tema da intervenção e para deliberar sobre a saída de um país-membro; o desejo de não internacionalizar a crise e de manter Cuba no sistema interamericano para facilitar o acompanhamento do seu processo político interno; e a necessidade se colocar em debate o tema do desenvolvimento, verdadeira causa da radicalização política à esquerda. Em uma visão abrangente, a abstenção na reunião de Punta del Este era informada pelos projetos político-econômicos desenvolvimentistas de João Goulart e Arturo Frondizi e por suas políticas exteriores “independentes”. A chancelaria brasileira e a argentina repetiam na cidade uruguaia, em uma nova perspectiva, a concertação já realizada nas duas reuniões de São José da Costa Rica no ano anterior. Punta del Este era o ponto culminante de um processo de aproximação bilateral, cujo símbolo tinha sido o encontro de Uruguaiana, entre Quadros e Frondizi, em abril de 1961⁴⁴.

⁴² Uma política alienada de desenvolvimento econômico para a América Latina: breve nota sobre a “Aliança para o Progresso”. **Política Externa Independente**. Rio de Janeiro, n.º 1, p. 119-126, maio 1965, p. 123.

⁴³ Id., p. 125. Quanto ao caráter unilateral da iniciativa, o artigo em questão refere-se à proposta brasileira, apresentada na II Reunião do CIES, realizada em São Paulo, em fins de 1963, de dar um caráter multilateral à Aliança, por meio da criação de um Fundo Interamericano de Desenvolvimento (FIDES). A proposta foi violentamente combatida pelos Estados Unidos, remetida para estudo ao Comitê Interamericano da Aliança para o Progresso (CIAP) e abandonada na I Reunião Ordinária do CIAP, por iniciativa do Ministro Roberto Campos.

⁴⁴ VIDIGAL, op. cit., p. 163-75. A VI e a VII Reunião de Consulta de Ministros de Relações Exteriores ocorreram em São José, Costa Rica, no ano de 1961. Na primeira, foi decidida a ruptura de relações diplomáticas e a interrupção parcial das relações econômicas com a República Dominicana, enquanto a segunda aprovou por franca maioria a resolução que condenava a intervenção ou a ameaça de intervenção extra-continental na América. Brasil e Argentina adotaram posicionamento comum, em favor da condenação de Cuba. A despeito do posicionamento distinto do que seria tomado em Punta del Este, tal entendimento dava continuidade a um estreito diálogo bilateral, iniciado por Juscelino Kubitschek e Frondizi, em meados de 1958.

O custo do posicionamento brasileiro e argentino em Punta del Este seria bastante alto para ambos os governos, em virtude de uma conjuntura política regional complexa, que se tornara mais instável após Fidel Castro assumir o marxismo-leninismo, às vésperas da VIII Reunião de Chanceleres⁴⁵. No caso do Brasil, por mais que o chanceler San Tiago Dantas justificasse o posicionamento brasileiro em termos de uma inserção internacional madura e funcional para os interesses maiores do país, a oposição vinculava a abstenção a um apoio a Cuba e à influência comunista no governo⁴⁶.

Na Argentina, o voto pela abstenção provocou a ira das Forças Armadas, motivou duras críticas por parte da imprensa e dos partidos de oposição e aprofundou a crise do governo Frondizi⁴⁷. Já no retorno a Buenos Aires, os comandantes das três armas pediram uma reunião com os membros da delegação argentina em busca de explicações razoáveis para o posicionamento adotado. Miguel Angel Cárcano, que chefiava a delegação, sustentou que se tratava de uma orientação do presidente Frondizi, mas advertiu que se tivesse recebido outras instruções teria renunciado⁴⁸. Em suas memórias políticas, Oscar Camilión sustenta que Frondizi não caiu em virtude do voto argentino em Punta del Este, mas que provavelmente não cairia sem aquela reunião⁴⁹.

Encerrava-se com a deposição de Frondizi o “ensaio de integração” entre Brasil e Argentina, desenvolvido entre 1958 e 1962. Tal ensaio, que teve início com a Operação Pan-americana, lançada por Juscelino Kubitschek em maio de 1958, e, na Argentina, com a eleição de Arturo Frondizi para a presidência da nação, atingiu sua máxima expressão no encontro dos presidentes Jânio Quadros e Frondizi, realizado entre os dias 21 e 23 de abril de 1961, na cidade gaúcha de Uruguaiana. A interpretação desse período como fase específica da história do relacionamento bilateral, caracterizado pelo esforço bilateral de integração, encontra apoio na documentação da época e no principal da literatura sobre o assunto, com algumas vozes dissonantes.

No Encontro de Uruguaiana, Quadros e Frondizi ratificaram a amizade brasileiro-argentina, por meio do Tratado de Amizade e Consulta, que introduziu o compromisso de consulta permanente sobre todos os temas de interesse comum, além de reconhecer, no campo

⁴⁵ BANDEIRA (1998), op. cit., p. 348.

⁴⁶ STORRS, op. cit., p. 335.

⁴⁷ POTASH, Robert A. *El ejército y la política en la Argentina (1945-1962)*: de Perón a Frondizi. Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 1994, 10.^a ed, p. 461.

⁴⁸ LANÚS, Juan Archibaldo. *De Chapultepec al Beagle*: política exterior argentina: 1945-1980. Buenos Aires: Emecé, 1984, p. 268.

⁴⁹ CAMILIÓN, Oscar. *Memorias políticas*: de Frondizi a Menem (1956-1996). Conversaciones con Guillermo Gasió. Buenos Aires: Planeta, 2000, p. 92.

comercial, a necessidade de proceder a um redimensionamento das relações bilaterais, em função da nova estrutura das respectivas economias, pautadas pelos projetos de desenvolvimento econômico internos e pela necessidade de aumentar o intercâmbio de produtos manufaturados. Na esfera da segurança, os presidentes reafirmaram a condição ocidental e sul-americana de ambas as nações, demonstraram a impossibilidade de uma política neutralista na América Latina e se comprometeram a tratar dos problemas políticos e sociais do continente no âmbito das instituições interamericanas. Não significava, portanto, a adoção de uma política antiamericana⁵⁰.

Lanús reconheceu que o governo Frondizi, ao coincidir com o governo Kubitschek nos propósitos desenvolvimentistas, deu início a uma nova fase da política argentina em relação ao Brasil, mas, ao tratar do tema “Uruguiana”, enfatizou o caráter episódico do acontecimento. Assim, em sua interpretação, Frondizi priorizava o desenvolvimento nacional diante de qualquer intenção integracionista ou formação de uma união aduaneira. Conseqüentemente, os acordos de Uruguiana não teriam sido mais que um “*colofón*”, uma “referência” da política iniciada por Frondizi e Kubitschek⁵¹.

Nas visões de Rapoport, Bandeira e Bueno, o processo ganha outra dimensão. Para Rapoport, Uruguiana representou o reconhecimento em relação à necessidade de uma coordenação conjunta da atuação internacional dos dois países, em suas negociações junto aos organismos internacionais e às instituições multilaterais de financiamento. O incremento do comércio bilateral deveria ter como base o fato de as duas repúblicas estarem passando por um acelerado processo de industrialização e seus mercados oferecerem capacidade crescente de absorção das manufaturas produzidas nos dois países. Frondizi não podia aceitar que o Brasil continuasse a comprar somente matérias-primas da Argentina, enquanto vendia manufaturas como veículos, maquinaria e material ferroviário. Quadros aceitava o argumento argentino, sugerindo a busca de maior diversificação no intercâmbio comercial e a recusa de qualquer acordo que viesse a aprofundar as desigualdades entre Brasil e Argentina⁵². Tratava-se, portanto, de um entendimento inédito no relacionamento bilateral, permeado por idéias

⁵⁰ Vidigal, Carlos Eduardo, op. cit., p. 218. As declarações de respeito à soberania, à autodeterminação dos povos e à não-intervenção, aliadas à “fé ocidentalista”, não foram suficientes para tranquilizar as oposições internas. No caso da Argentina, a política exterior de Frondizi era interpretada pelos setores mais conservadores como uma política que colocava o país “*a la zaga del Brasil*” (CONIL PAZ, Alberto; FERRARI, Gustavo. **Política exterior argentina** (1930-1962). Buenos Aires: Círculo Militar, 1971, p. 220.).

⁵¹ LANÚS, Juan Archibaldo. **De Chapultepec al Beagle**: política exterior argentina (1945-1980). Buenos Aires: Emecé, 1984.

⁵² RAPOPORT, Mario. **Historia económica, política y social de la Argentina**. Buenos Aires: Ediciones Macchi, 2000, p. 531-532.

desenvolvidas no âmbito da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) e que consideravam a integração regional como um dos principais instrumentos na promoção do desenvolvimento⁵³.

Bandeira interpretou o Encontro de Uruguiana como o momento no qual os dois países desenvolveram uma cooperação até então inédita, compreendendo em sua análise os governos de Kubitschek, Quadros e João Goulart. Ultrapassou a visão de Lanús, antecipou a leitura de Rapoport e sustentou que estava em formação uma “comunidade de interesses” no Cone Sul, que seria capaz de gerar um efeito multiplicador nas negociações internacionais dos dois países, em contraponto ao tradicional esforço norte-americano de manter a “balcanização” da América Latina. Por isso, o governo brasileiro acompanhou com apreensão o virtual estabelecimento de uma ditadura militar na Argentina, pois tinha elementos para crer que o novo Governo não veria com bons olhos a aproximação com o Brasil⁵⁴.

Se a ruptura na Argentina marcava o fim do “ensaio de integração”, a crise dos mísseis de Cuba, em outubro, pode ser considerada um momento de inflexão nas relações interamericanas, que passarão a ser ainda mais influenciadas pelos valores da Guerra Fria. No âmbito da OEA, a interpretação corrente era a de que se tratou de uma vitória dos Estados Unidos, que contribuiu decisivamente para a solidariedade dos países membros da instituição. Se não se cumpriu um virtual desejo dos países caribenhos, “*que el desenlace en favor de Occidente incluyera la invasión de Cuba y la deposición del régimen de Castro*”, a solução

⁵³ A herança teórica da CEPAL e, nela, de seu primeiro diretor, Raúl Prebisch, proporcionou importantes instrumentos para a elaboração de políticas nacionais e regionais para a superação de suas dificuldades econômicas. Segundo Klochkovski, “*Se trataría de que siga perfeccionándose el proceso de industrialización, desarrollándose en extensión y profundidad, de que se impulsen los necesarios intercambios estructurales, en primer lugar la redistribución de los ingresos en interés de la mayoría de la población, y se formen las condiciones para el avance de una cooperación regional múltiple*”. (KLOCHKOVSKI, Lev. La herencia teórica de Raúl Prebisch. In: MONTUSCHI, Luisa; SINGER, Hans (comp). **Los problemas del desarrollo en América Latina**: homenaje a Raúl Prebisch. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 1992, p. 136.). Cabe lembrar que para Bielschowsky, a unidade e o escopo da teoria do desenvolvimento da CEPAL permaneceram muito tempo desconhecidos. O reconhecimento dessa importante corrente de pensamento ocorreu nas décadas de 1970 e 1980 (BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro**: o ciclo ideológico do nacional-desenvolvimentismo (1930-1964). Rio de Janeiro: Contraponto, 2000, p. 15.). Atualmente a importância da obra de Prebisch e da CEPAL é largamente reconhecida. Para Devés, Prebisch foi quem mais se identificou com as idéias sobre o desenvolvimento nos anos 50 (DEVÉS VALDÉS, Eduardo. **El pensamiento latinoamericano en el siglo XX**: desde CEPAL al neoliberalismo (1950-1990). Buenos Aires: Biblos, 2003, p. 31.). Em recente obra de Bernal-Meza, o pensamento Prebisch-CEPAL é situado nas origens da contribuição mais original do pensamento latino-americano em economia e relações internacionais: o “pensamento histórico-estrutural” (BERNAL-MEZA, Raúl. **América Latina en el mundo**: el pensamiento latinoamericano y la teoría de las relaciones internacionales. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 2005, p. 365.).

⁵⁴ BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. **Estado nacional e política internacional na América Latina**: o continente nas relações Argentina-Brasil (1930-1992). São Paulo: Ensaio, 1993, p. 169.

encontrada reforçava a “*necesidad de aplicar con todo rigor las medidas aprobadas en Punta del Este*”⁵⁵.

Assim, duas das principais conseqüências dos acontecimentos de 1962, no âmbito da segurança regional e das relações Brasil-Argentina, foram o início da onda de golpes de Estado aberta com a deposição de Frondizi, em março de 1962, e o fim do “ensaio de integração” entre Brasil e Argentina. As relações bilaterais conheceram, entre 1962 e 1964, um período de afastamento, fruto da reorientação da política exterior argentina, sob o governo de José María Guido, e uma fase de reaproximação, que ainda teria de se adaptar aos efeitos do Golpe de 1964 sobre a política exterior brasileira.

1.2 ARGENTINA: DO ALINHAMENTO À POLÍTICA EXTERIOR INDEPENDENTE

A trajetória política da Argentina, no período que se estende da deposição de Juan Domingo Perón, em 1955, ao fim da última ditadura militar, em 1983, foi caracterizada pela instabilidade institucional e por iniciativas referentes ao desenvolvimento econômico nem sempre articuladas e consistentes. Em sua primeira fase, que termina com o retorno de Perón ao país, em 1973, a Argentina conheceu dois governos constitucionais (Arturo Frondizi e Arturo Illia) e três governos de origem militar (a Revolução Libertadora, o interregno de José María Guido e a Revolução Argentina). Nesses dezessete anos, o país teve vinte e dois ministros da economia e dezoito de Relações Exteriores⁵⁶. A instabilidade político-institucional deixaria profundas marcas na inserção internacional do país, dada a falta de continuidade na orientação de sua política exterior.

Na visão de Paradiso, a política exterior argentina, desde o segundo pós-guerra, oscilou entre um “projeto conservador”, que procurava manter o *status quo* e que encontrou terreno fértil nos regimes autoritários, e um projeto de desenvolvimento e mudança social, expresso pelo paradigma da “política exterior independente”. O projeto conservador promoveu a adesão ao liberalismo econômico e aos valores da política exterior de Washington, o “ocidentalismo da Guerra Fria”, o que pressupunha o alinhamento aos Estados Unidos e a aceitação de sua liderança no combate ao comunismo. A política exterior

⁵⁵ Letra n.º 1169, do Embaixador Rodoleo Alberto Weidman ao Ministro das Relações Exteriores e Culto, Carlos Manuel Muñoz, “estrictamente secreto-confidencial”, Washington D. C., 29/10/1962. AH/MREC, “Archivo Juan Archibaldo Lanús”, lata 3, “Crise de los Misiles, 1962”.

⁵⁶ PARADISO, José. **Um lugar no mundo: a Argentina e a busca de identidade internacional**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005, p. 195.

independente afirmava a defesa do princípio de não-intervenção e da igualdade jurídica dos Estados, a valorização do direito e das instituições internacionais, a necessidade de promover uma ordem econômica internacional mais propícia ao desenvolvimento dos países periféricos⁵⁷.

A deposição de Frondizi representou, indubitavelmente, uma ruptura no incipiente processo de democratização do país e, em sua política exterior, a mudança de um projeto desenvolvimentista por um projeto conservador. Durante a crise político-institucional do mês de março, deu-se a demissão do chanceler Miguel Angel Cárcano, substituído por Roberto Etchepareborda, então na Presidência da Câmara Municipal de Buenos Aires. Entre as principais preocupações dos novos dirigentes, destacava-se a iniciativa de eliminar a influência “*frigerista*” no palácio San Martín, ou seja, a política exterior independente preconizada por Rogelio Frigério, assessor de Frondizi, que sugeria uma atuação internacional independente de blocos e livre de preconceitos ideológicos, aplicada após a Reunião de Uruguaiana de 1961. Essa política, pode-se dizer, terminou com a Conferência de Punta del Este e a ruptura das relações com Cuba⁵⁸.

Os militares “gorilas” e “supergorilas”, isto é, antiperonistas e antiperonistas radicais, criticavam a orientação da política exterior de Frondizi, principalmente o entendimento com o Brasil, sustentando o ponto de vista de que essa orientação revelava uma tendência nitidamente neutralista e, portanto, contrária às tradições ocidentalistas e americanistas da Argentina. A diferença entre os dois grupos estava nas alternativas que se apresentavam com o golpe: a manutenção de certa legalidade no país ou a implantação de um regime de exceção. A divisão no meio castrense e a oposição norte-americana inicial levaram a uma solução intermediária. Assumiu a presidência da Argentina o presidente do Senado, Jose Maria Guido, impedindo o controle direto do poder pelos militares, porém constituindo um governo débil, que seria tutelado pelas forças armadas. O novo governo assumia um caráter reacionário, antiperonista e antifronidizista⁵⁹.

O embaixador brasileiro em Buenos Aires, Aguinaldo Boulitreau Fragoso, reconhecia ser prematuro qualquer juízo sobre as possíveis modificações que seriam introduzidas na política exterior argentina. Porém, considerava “lícito” supor que a Argentina

⁵⁷ PARADISO, Jose, op. cit., p. 292-293.

⁵⁸ Ofício do embaixador do Brasil em Buenos Aires, Aguinaldo Boulitreau Fragoso, ao chanceler Francisco Clementino San Tiago Dantas, Buenos Aires, 14/04/1962, confidencial, “Relatório Mensal”, n.º 223/920(42)(00). AHMRE, ofícios recebidos, secreto, Buenos Aires, 1962-1963, cx. 32.

⁵⁹ RAPOPORT, Mario (2000), op. cit., p. 507.

deveria “procurar ajustar e moldar a sua política exterior à orientação adotada pelos Estados Unidos da América e outros países do mundo ocidental para levar de vencida o conflito político e ideológico com a URSS”. Quanto às relações com o Brasil, eram de esperar substanciais modificações no mecanismo de consulta e na política de identidade e aproximação dos pontos de vista adotados de comum acordo pelos dois governos, dentro das linhas preconizadas pela Declaração Conjunta de Uruguaiana⁶⁰.

No início do mês de maio, em meio à continuidade da crise política do país, Guido nomeou Bonifacio Del Carril para o cargo de chanceler, confirmando as previsões do Embaixador brasileiro. Assumindo o posto com grande “estrépito publicitário”, o novo Ministro declarava que em sua gestão a política exterior argentina seria profundamente alterada:

Nosotros estamos con Occidente porque somos Occidente. En la lucha titánica y desigual que Occidente libra para preservar la paz y la libertad en el mundo, la Argentina adhiere sin reservas a los objetivos fundamentales de la política que desarrollan las grandes potencias occidentales europeas y Estados Unidos de América, dignos conductores del mundo libre, en estos graves y difíciles momentos. Esta adhesión, libre y espontáneamente expresada, no implica de ninguna manera subordinación ni entrega. Es la expresión simple de una verdadera coincidencia. Porque nosotros somos occidentales y sentimos, fervorosa y hondamente, lo que Occidente siente, coincidimos con quienes en Occidente piensan y sienten como nosotros⁶¹.

O novo Chanceler, autor de diversos livros de história, política e relações internacionais, aderiu ao “ocidentalismo da Guerra Fria”. Fragoso entendia que o Bonifacio Del Carril Ministro seria o “íncubo” do Bonifacio Del Carril autor. Del Carril participou ativamente na Revolução Libertadora e “fez-se intérprete e cronista desse movimento”. As soluções que apontou para o país em seus textos incluíam o estabelecimento de limites para a atuação dos pequenos partidos políticos e a construção de um bipartidarismo imposto de cima, o que significava a contenção do peronismo. Em relação à política externa, o irrealismo do autor seria resultado de “veleidades aristocráticas, de disfarçados preconceitos raciais, de

⁶⁰ Ofício do embaixador do Brasil em Buenos Aires, Aguinaldo Boulitreau Fragoso, ao chanceler Francisco Clementino San Tiago Dantas, Buenos Aires, 14/04/1962, confidencial, “Relatório Mensal”, n.º 223/920(42)(00). AHMRE, ofícios recebidos, secreto, Buenos Aires, 1962-1963, ex. 32.

⁶⁰ RAPOPORT, Mario (2000), op. cit., p. 507.

⁶¹ DEL CARRIL, Bonifacio. Estamos con Occidente porque somos Occidente, 1962. In JALABE, Silvia Ruth (comp). **La política exterior argentina y sus protagonistas (1880-1995)**. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1996, p. 172.

ufanismo argentino e de uma posição americanófila irredutível, engajada, mas nem por isso menos ingênua”. Parecia ao diplomata brasileiro que Del Carril acabara de fazer o que o Brasil fizera há muito tempo, “desde a geração de Rio Branco e Nabuco: descobrir os Estados Unidos da América”.

A posição em favor do Ocidente foi formulada claramente pelos chanceleres mais importantes do governo Guido, Bonifacio del Carril e Carlos Manuel Muniz, e seguida igualmente por Juan Carlos Cordini. A decisão de participar do bloqueio a Cuba e de prestar apoio aéreo durante a crise dos mísseis foi uma demonstração clara da nova posição adotada e o único antecedente da atitude assumida pelo governo Menem na “Guerra do Golfo” (1990)⁶². Segundo Fragoso, a crise cubana teve forte efeito político na Argentina: estar com o Ocidente significava, para os defensores da Revolução Libertadora, estar em sintonia com o discurso político-ideológico norte-americano relativo à Guerra Fria e, internamente, combater quaisquer manifestações em favor de mudanças sociais mais profundas. As dificuldades políticas internas e a crise econômica não permitiram a essa política ganho maior de densidade.

Em relação ao Brasil, Fragoso avaliava que o novo chanceler dificilmente compreenderia o posicionamento do país, “pelo fato de nós mesmos nos considerarmos e nos declararmos subdesenvolvidos” e, provavelmente, não iria querer estreitar as relações bilaterais:

Em tudo e por tudo, desconhecendo a realidade argentina subdesenvolvida, pensando muito provavelmente nas identidades de clima, de solo, e principalmente de raça branca, assimila a Argentina aos Estados Unidos da América e dissocia-a do Brasil e do resto do Continente tal como se evidencia na declaração que fez em 3 do corrente (...). Não que pareça ter algo de fundamental e de formulado contra o Brasil, especialmente. Pelo menos, nada de histórico, de permanente, de essencial. (...) Julga que a Argentina é diferente dos demais países latino-americanos, que não é subdesenvolvida e não tem problemas desta espécie, e que tudo se resume, em política externa para a Argentina, como salientou em seu discurso de posse, em “estar com o Ocidente, pois somos Ocidente”...

Assim, as relações bilaterais Brasil-Argentina pouco avançaram nos dezoito meses de governo Guido. A embaixada brasileira em Buenos Aires durante esse período limitou-se a

⁶² CISNEROS, Andrés; ESCUDÉ, Carlos (org). **Historia general de las relaciones exteriores de la República Argentina**. Parte III, Las relaciones exteriores de la Argentina subordinada (1943-1989). Tomo XIII, Las relaciones políticas (1943-1966). Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1999, p. 374.

acompanhar a crise econômica e política argentina e a manter o tradicional intercâmbio comercial bilateral.

Somente com a eleição do radical “*del pueblo*” Arturo Illia, a política exterior argentina entraria em uma nova fase. A diplomacia brasileira avaliou que as eleições de 7 de julho de 1963 foram “irregulares”, em virtude dos constrangimentos sofridos pelos eleitores, e “não foram livres”, pois os eleitores votaram nos candidatos “consentidos pelo Governo”. Invocando as experiências históricas da Argentina, Fragoso observava que Illia assumia um governo sem legitimidade, e que “como Sáenz Peña, como Justo, terá de escolher entre: continuar o sistema, como fez Justo, ou retornar ao povo, como preferiu Sáenz Peña”. E prognosticava:

Mas – cabe perguntar – quanto tempo pode durar um esquema puramente legal? Não se sentirá o novo Presidente, tentado, como Frondizi, a ensaiar o salto da legalidade para a legitimidade? A legalidade é uma ponte entre a ditadura e a legitimidade. Por isso é melhor que a ditadura. Mas é um sistema transeunte, uma estação, um simples trânsito para outra coisa. Não se sustenta por si mesmo. Ou progride em direção à legitimidade e à soberania popular ou retrocede à ditadura⁶³.

As palavras do Embaixador brasileiro deixavam transparecer o clima de instabilidade que se vivia em Buenos Aires, quando “as previsões políticas revestem o caráter das previsões meteorológicas: são válidas para 24 horas”⁶⁴. As dúvidas quanto ao futuro político do país também estavam presentes nas análises da política exterior argentina. Fragoso salientava que os postulados de política externa da UCRP coincidiam plenamente com os do Brasil, o que seria motivo de “novas e justificadas esperanças quanto à possibilidade de uma firme e decidida cooperação argentino-brasileira no campo internacional”, não fosse pela situação política interna da Argentina⁶⁵.

Illia e seu chanceler, Miguel Ángel Zavala Ortiz, definiram os objetivos da política exterior argentina:

⁶³ Carta-Telegrama de Aginaldo Boulitreau Fragoso para a Secretaria de Estado das Relações Exteriores, DAM/600.41, confidencial-urgente, Buenos Aires, 12/07/1963. AH/MRE, “castanhos”, Argentina, Situação Política Interna, 1963.

⁶⁴ Ofício de Mario T. Borges da Fonseca ao Ministro das Relações Exteriores, Evandro Lins e Silva, n.º 490/600.(41), confidencial-urgente, Buenos Aires, 13/08/1963. AH/MRE, “castanhos”, Argentina, Situação Política Interna, 1963.

⁶⁵ Carta-Telegrama de Aginaldo Boulitreau Fragoso para a Secretaria de Estado das Relações Exteriores, DAM/600.41, confidencial-urgente, Buenos Aires, 10/07/1963. AH/MRE, “castanhos”, Argentina, Situação Política Interna, 1963.

*La paz universal, la seguridad y el desarrollo de la Nación; la integración regional y la unidad latinoamericana; la integridad territorial, el desarme, la no intervención y la autodeterminación de los pueblos; el mantenimiento de relaciones provechosas con todos los países cualquiera fuera su gobierno, raza y religión; el respeto a los derechos humanos; la jurisdiccionalización de todos los conflictos; el desarrollo del comercio exterior; la afirmación de la moral y el derecho en la vida internacional; la eliminación del coloniaje, el imperialismo económico, ideológico, político, militar y el satelismo; el apoyo a los organismos internacionales que tiendan a organizar y armonizar la comunidad universal; la universalización y democratización de tales organismos*⁶⁶.

Não por acaso Fragoso identificara os princípios da política exterior do governo Illia com os do governo Goulart. Não por acaso os caricaturistas argentinos retratavam Illia com uma pomba na cabeça. Sua política exterior caracterizou-se pela “*vieja tradición yrigoyenista de ‘idealismo krausista’ y ‘universalismo’ con el discurso desarrollista de su antecesor Frondizi*”⁶⁷. O Presidente Illia e Zavala Ortiz fizeram constantes referências em seus discursos a uma ordem universal pacífica e ao americanismo. O componente desenvolvimentista aparecia nas referências à Aliança para o Progresso e na importância atribuída à integração e ao desenvolvimento nacional e continental.

A política simultaneamente americanista e universalista pressupunha um bom relacionamento com os Estados Unidos. Não foi o que ocorreu, considerando-se o ultranacionalismo do Vice-presidente Carlos Perette, caracterizado em Washington como um “*oportunista orgulloso*” e a anulação dos contratos petroleiros, firmados no governo Frondizi. Ao contrário do governo Frondizi, os atritos com os Estados Unidos se situaram mais na esfera econômica que na política⁶⁸. Porém, no governo Illia, os atritos na área econômica não adquiriram a dramaticidade das diferenças entre o governo Goulart e Washington.

As relações da Argentina com o Brasil foram definidas em torno da cordialidade e da busca da superação das divergências e da cooperação em alguns assuntos mais espinhosos. O bom diálogo foi estabelecido desde a posse de Illia, o qual foi objeto de mensagem do presidente João Goulart, que prestou sua solidariedade pela defesa da “soberania nacional argentina”⁶⁹. A política de “*franco acercamiento*” em relação ao Brasil teve um forte teste em 1964: o anúncio de que Perón havia tomado um avião para Buenos Aires, que faria uma

⁶⁶ GARCÍA DEL SOLAR, Lucio. La política exterior del gobierno de Arturo Illia (1963-1966). In: JALABE, Silvia Ruth (comp), op. cit., p. 194-195.

⁶⁷ CISNEROS, Andrés; ESCUDÉ, Carlos (org), op. cit., p. 387.

⁶⁸ Id. ib., p. 391.

⁶⁹ Id. ibid., p. 446.

escala no Brasil. Mediante solicitação da chancelaria argentina ao Itamaraty, o governo brasileiro deteve o avião e o fez retornar à Espanha⁷⁰.

Na visão da diplomacia brasileira, em dossiê preparado por ocasião da viagem do chanceler Zavala Ortiz ao Brasil, no mês de agosto de 1964, portanto em período posterior ao golpe de 1964, o caráter universalista da política exterior argentina se fazia presente principalmente no propósito de suprir com titulares as missões diplomáticas na “Cortina de Ferro”, elevando-as à condição de embaixadas. Tal ação tinha um caráter fundamentalmente comercial, complementar às iniciativas desenvolvimentistas do governo, o que não afetava o bom relacionamento com os países europeus e os Estados Unidos. Os maiores esforços da diplomacia argentina concentraram-se na América Latina:

Para os atuais dirigentes, o estabelecimento de uma posição hegemônica na área é sua principal preocupação. Pensam eles que, tendo a Argentina o maior desenvolvimento relativo da zona, caber-lhe-á, certamente, patrocinar junto dos países desenvolvidos a causa dos membros menos favorecidos da comunidade hispano-americana. Dentro dessa ordem de idéias, prevalecem-se os governantes argentinos de todas as oportunidades para conclamar a união dos povos desta parte do mundo em favor duma OEA vigorosa, instrumento do desenvolvimento da América Latina⁷¹.

O texto brasileiro recordava pronunciamento de Illia sobre a OEA no qual definira a instituição como o encontro de dois mundos não raro conflitantes, para afirmar a idéia de que “a latinização da OEA aparece aos olhos da Argentina como meio de afastar a competição norte-americana”. Ademais, chamava a atenção dos observadores brasileiros o cuidado com que estavam sendo tratadas as questões com os países vizinhos. Zavala Ortiz consideraria indispensável, para o sucesso da política exterior argentina, “a cicatrização de velhas feridas que Chile, Paraguai, Bolívia e Uruguai conservam vivas”. Em resumo, a política para esses quatro países podia ser resumida a dois pontos principais: “a solução dos litígios territoriais e a minoração dos efeitos da mediterraneidade”⁷².

Quanto ao Brasil, o documento brasileiro recordava inicialmente as relações com os governos de Frondizi e de Guido e o significado da queda de Frondizi quanto ao fim do sistema de consulta que, por meio da Comissão Mista Permanente, havia estabelecido a

⁷⁰ GARCIA DEL SOLAR, Lucio, op. cit., p. 196.

⁷¹ Argentina: informação da Divisão da América Meridional, n.º 600.(41), confidencial, preparada por ocasião da visita do Chanceler Zavala Ortiz, 01/08/1964 a 7.8. 1964.

⁷² Id.

coordenação dos objetivos políticos de Brasil e Argentina. O sistema de consulta atingira “uma identidade de vistas até então inédita entre os dois países”. O governo Guido, por seu turno, não se preocupou em manter as relações com o Brasil dentro daquele espírito de boa vontade e cooperação, o “espírito de Uruguaiana”. As relações passaram a se pautar pela cordialidade, na qual estavam presentes traços de suspeição.

O presidente Illia, desde o início de seu governo, demonstrava ter interesse em dar “maior calor” às relações com o Brasil. Já em sua posse, ofereceu almoço íntimo ao representante brasileiro, o então chanceler Araújo Castro, oportunidade em que se referiu ao Brasil “com palavras de amizade”. Ademais, aceitou prontamente convite para visitar o Brasil e, quando do Golpe de 1964, reconheceu rapidamente o novo governo brasileiro. As expectativas quanto a uma melhoria no diálogo bilateral eram fortes:

Essas várias provas de disposição amistosa sugeriram o convite ao Doutor Zavala Ortiz, cuja estada no Brasil poderá anunciar o reinício de um diálogo franco e proveitoso entre os dois povos. Aliás, a resposta pronta e a decisão de realizar a viagem antes de outras a países do Continente, já então programadas, revela o acerto do convite. Tudo faz crer que o Governo Illia já se deu conta de que o sistema de consulta prévia é uma imposição da conjuntura internacional de nossos dias. Do reconhecimento dessa necessidade nasceu o acordo de fevereiro último, com o Paraguai, prevendo o funcionamento do mecanismo antes da reunião anual da ALALC, e, um mês depois, um segundo com o Chile, implantando a consulta mútua com a mesma amplitude da que vigorou entre Brasil e Argentina⁷³.

Estava preparado o terreno para o restabelecimento de um bom diálogo entre Brasil e Argentina, uma necessidade de duas potências regionais com diversos interesses em comum. Deve-se observar, porém, que a chancelaria argentina ainda tinha algumas dúvidas a respeito do novo regime implantado no Brasil e sua política exterior. Antes de avançar, porém, na análise do relacionamento bilateral, faz-se necessário avaliar o que se passava na política exterior brasileira.

1.3 BRASIL: DA PEI À RETOMADA DO NACIONAL-DESENVOLVIMENTISMO

⁷³ Argentina: informação da Divisão da América Meridional, n.º 600.(41), confidencial, preparada por ocasião da visita do Chanceler Zavala Ortiz, 01/08/1964 a 7.8. 1964.

A política exterior brasileira do período de 1961 a 1964, conhecida como Política Externa Independente (PEI), não foi um projeto previamente concebido em todas as suas dimensões, mas se afirmou como processo, no dizer de Bueno. Conformando, em linhas gerais, uma unidade, apresentou importantes diferenças entre as gestões de Jânio Quadros e de João Goulart e sofreu forte influência da instabilidade da trajetória política interna, que atravessou no período a renúncia de Quadros, a crise de sua sucessão, o parlamentarismo do período inicial de Goulart e a crise que desembocou no golpe de 1964. Sob Quadros, foram definidas as principais diretrizes gerais e regionais, assumindo-se a defesa dos interesses nacionais, sem ser alinhada ou subsidiária da política dos outros países. Sob Goulart, teve suas diretrizes vinculadas mais explicitamente ao desenvolvimento, à “emancipação econômica” e à conciliação histórica entre democracia e reforma social⁷⁴. Em seu conjunto, constituiu uma fase original da política exterior brasileira⁷⁵, não obstante ser parte de um mesmo paradigma, o do Estado nacional-desenvolvimentista⁷⁶.

Bueno assinalou, a título de síntese, nove de seus principais elementos: a) mundialização das relações internacionais do país; b) atuação isenta de compromissos ideológicos; c) ênfase na polarização Norte-Sul (e não Leste-Oeste); d) busca da ampliação das relações internacionais do país, com objetivos comerciais; e) desejo de maior protagonismo nas relações internacionais; f) luta pelo desenvolvimento, pela paz e pelo desarmamento; g) adoção de posição contrária à realização de experiências nucleares; h)

⁷⁴ BUENO, Clodoaldo; CERVO, Amado Luiz, op. cit, p. 309-350. Bueno argumenta que, embora o Ministério das Relações Exteriores tenha tido cinco titulares, entre janeiro de 1961 e março de 1964, sem contar a recondução de Afonso Arinos, houve uma continuidade na condução dos negócios internacionais do Brasil pois teve por base e inspiração um conjunto de idéias provenientes do nacional-desenvolvimentismo do período.

⁷⁵ STORRS, Keith Larry. **Brazil's independent foreign policy, 1961-1964: background, tenets, linkage to domestic politics, and aftermath.** Tese (PhD). Cornell University, 1973. . Para Storrs, “*The independent policy was a unique experiment, unique for Brazil and for Latin America. It had never before tried in Brazil, and in Latin America it has been tried only by Mexico (since the Mexican Revolution of 1910), Argentina (under Perón), Guatemala (under Arbenz), Cuba (initially under Castro), and perhaps Chile (initially under Frei, more markedly under Allende).* In *Brazil's case, however, the new policy was a more dramatic break with the past because of Brazil's traditional policy for alignment with United States.*”

⁷⁶ Cervo identificou dois grandes paradigmas de política exterior, situados entre a independência do Brasil, em 1822, e o final da década de 1980: o do Estado liberal-conservador, identificado com o Império brasileiro (1822-1889) e a Primeira República (1889-1930); e o do Estado nacional-desenvolvimentista (1930-1989). A consideração da década de 1930 como primeiro grande momento de inflexão da história brasileira após a descolonização coincide com contribuições da historiografia brasileira das décadas de 1970 e 1980, como se verifica nos textos de Emília Viotti da Costa (COSTA, Emília Viotti da. **Da monarquia à república: momentos decisivos.** São Paulo: Fundação Editora da UNESP, 1999, p. 490). Saraiva, em texto em homenagem a Cervo e de forma pertinente com sua obra subdividiu o primeiro período citado em três: o paradigma “das concessões sem barganha” (1822-1844), o da “leitura complexa do interesse nacional” (1844-1889), e o da “diplomacia da agroexportação” (1889-1930) (SARAIVA, José Flávio Sombra. Um percurso acadêmico modelar: Amado Luiz Cervo e a afirmação da historiografia das relações internacionais no Brasil. In: MARTINS, Estevão Chaves de Rezende (org). **Relações internacionais: visões do Brasil e da América Latina.** Brasília: IBRI, 2003, p. 27.)

incorporação dos princípios de autodeterminação dos povos e de não-intervenção; e i) a aproximação com a Argentina⁷⁷. Fundamentos como a mundialização das relações internacionais do Brasil, a concepção de uma polaridade entre Norte e Sul e a proposta de aprofundamento das relações com a Argentina, para além do realizado por Quadros, constituíam, indubitavelmente, uma novidade na política exterior do país.

Para o historiador José Honório Rodrigues, a “mundialização” de nossa política exterior permitiu uma liberdade de ação até então inédita, e até mesmo a Operação Pan-Americana teria tido o aspecto negativo de regionalizar nossa política, mantendo a “linha tradicional de condicionamento americano”:

Continuaríamos deuterologistas da cena mundial, identificados, sem maior liberdade de ação, com a política exterior norte-americana, correndo todos os riscos de suas responsabilidades mundiais, em flexibilidade e autonomia para buscar onde fôsse necessário os recursos ou as relações comerciais indispensáveis à superação de nossas dificuldades⁷⁸.

Cervo observou que a PEI não teve a relevância histórica que a literatura especializada lhe atribui, pois as maiores novidades seriam no avanço conceitual da política exterior – que havia se bifurcado em “desenvolvimento associado” e “nacional-desenvolvimentismo” – e no maior envolvimento da sociedade. Porém, as duas correntes chegaram a uma grande dificuldade de diálogo, expressa na ruptura de Augusto Frederico Schmidt, o mentor da OPA, com San Tiago Dantas, o formulador da PEI, no governo Goulart⁷⁹. Na interpretação de Vizentini, para quem a PEI não representava uma inovação tão grande, inclusive quanto às relações interamericanas, as razões da nova política exterior brasileira vinculavam-se ao novo perfil da sociedade, à gravidade da crise socioeconômica interna, às dificuldades econômicas externas e à acelerada mudança que ocorria no contexto mundial e regional⁸⁰. Com efeito, ao se observarem as diferenças entre o discurso e a prática da política exterior do período, confirmam-se as considerações acima, particularmente no que se refere às relações com os países da América do Sul.

⁷⁷ SARAIVA, José Flávio Sombra. In: MARTINS, Estevão Chaves de Rezende (org), op. cit., p. 311-312.

⁷⁸ RODRIGUES, José Honório. Uma política externa própria e independente. **Política Externa Independente**, Rio de Janeiro, v. 1, p. 31-35, maio 1965.

⁷⁹ CERVO, Amado Luiz (org). **O desafio internacional**: a política exterior do Brasil de 1930 a nossos dias. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1994, p. 39.

⁸⁰ VIZENTINI, Paulo G. F. **Relações internacionais e desenvolvimento**: o nacionalismo e a política exterior independente (1951-1964). Petrópolis: Vozes, 1995, p. 177.

Se a PEI não chegou a concretizar a maior parte de suas diretrizes, foi suficientemente radical para alimentar o projeto golpista dos militares e dos setores civis de direita⁸¹. Por ocasião da VIII Reunião de Consulta dos Chanceleres Americanos – assunto desenvolvido na primeira seção deste capítulo –, a direita mobilizou-se para pressionar San Tiago Dantas a apoiar a posição de Washington. Os ex-chanceleres Macedo Soares, Neves da Fontoura, Vicente Ráo e Horácio Láfer chegaram a publicar na imprensa uma nota favorável à exclusão de Cuba. Ademais, os EUA pressionaram diretamente o Itamaraty, por meio de declaração do Secretário de Estado, Dean Rusk, que afirmou que Dantas não compreendia a situação e que os Estados Unidos haviam recebido uma solicitação para intervir no Brasil, mas não o fizeram. Segundo o Secretário, a Casa Branca estava preocupada com a possibilidade de ocorrência de uma convulsão social no Brasil, o que seria mais grave que a revolução cubana⁸². As declarações de Rusk levaram Renato Archer, chanceler interino, a convocar o Embaixador Lincoln Gordon para explicações, o que resultou em um pedido de desculpas por parte de Gordon⁸³. Independentemente do pedido de desculpas, a sinalização dos Estados Unidos serviu na ocasião, e serviria depois, para fortalecer os setores golpistas.

Na visão da Embaixada da Argentina no Rio de Janeiro, a derrubada de Goulart teria produzido uma mudança do esquema político do Brasil, tanto no plano interno quanto no externo:

Ha abandonado su posición pretendidamente neutralista e independiente, pero en realidad proclive al bloque oriental, para volverse hacia el occidental, pero deberá tenerse siempre presente que en sus actitudes privará la característica netamente brasileña de notoriedad y liderazgo y que sin duda, cuando el escenario nacional se normalice, el Brasil capitalizará exclusivamente en su favor, este retorno a la democracia, con esta habilidad tan suya, para obtener ventajas, en especial económicas y financieras, que sin duda le son vitalmente necesarias. En este aspecto se observa ya una evidente y firme ayuda a Brasil por parte de los Estados

⁸¹ Os conceitos de “direita” e “esquerda” seguem a diferenciação proposta por Bobbio, ou seja, “é de esquerda quem defende a igualdade, quem luta por uma distribuição de renda mais igual, por uma maior justiça social. E é de direita que não tem esse objetivo como prioridade”. Em outras palavras, a direita é conservadora ou aceita a realização de reformas que não alterem o *status quo*, e a esquerda defende mudanças estruturais.

⁸² VIZENTINI, Paulo G. Fagundes. **Relações internacionais e desenvolvimento**: o nacionalismo e a política externa independente (1951-1964). Petrópolis, RJ: Vozes, 1995, p. 245.

⁸³ BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. **Presença dos Estados Unidos no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007, p. 577.

*Unidos y países de Europa Occidental y, recientemente, un consorcio bancario internacional refinanció sus deudas en condiciones sumamente generosas*⁸⁴.

O processo de aproximação do governo do general Castelo Branco com os valores do “ocidentalismo” e da Guerra Fria é confirmado pela literatura. Para Cervo, essa Presidência representou um “passo fora cadência” do nacional-desenvolvimentismo, caracterizado pela ideologia pró-ocidental, intencionalmente distinta do universalismo do período anterior, pela aproximação em relação aos Estados Unidos e pelo enquadramento das relações interamericanas em um “esquema funcional”. Seguiu uma orientação vinculada à bipolaridade, por meio do apoio à segurança coletiva e do incremento do mesmo tipo de vínculos econômicos. Na interpretação dos novos governantes, a PEI nada trouxera para o país em termos concretos⁸⁵.

Mas o documento argentino dizia mais, ao se referir à característica “*netamente brasileña de notoriedad y liderazgo y que sin duda, cuando el escenario nacional se normalice, el Brasil capitalizará exclusivamente en su favor...*”, revelando uma constante da visão dos setores conservadores argentinos a respeito do Brasil, válida pelo menos para as décadas de 1950 e 1960: a velha idéia – apresentada em termos serenos – do desejo brasileiro de “liderança”.

A política internacional desenvolvida pelo Brasil baseava-se, na perspectiva argentina, em uma premissa considerada fundamental pelo Itamaraty, concretizada em um planejamento que objetivava transformar o país em uma grande potência mundial, considerando sua extensão territorial, seu crescimento demográfico e seu potencial econômico. Tal objetivo norteava os esforços do Brasil em setores básicos de sua economia, como a siderurgia, a construção naval e a energia elétrica. Conseqüência lógica da aspiração brasileira seria a pretensão de exercer a liderança na América do Sul e atrair para sua órbita outros países da região⁸⁶.

As pretensões brasileiras, entretanto, conheciam limitações, principalmente “*el obstáculo de la presencia argentina*”, que exercia um influência difícil de ser “*desplazada*”, o que levava o Brasil a condicionar sua política internacional à posição e à política argentina:

⁸⁴ Asunto: Brasil, Visita de S. E. el señor Canciller, Dr. D. Miguel Angel Zavala Ortiz y otros ministros. Carpeta de vistas, ministros, 1964. Producida por: Departamento América del Sur. AH/MREC, lata: Brasil, parte n.º 1.

⁸⁵ BUENO, Clodoaldo; CERVO, Amado Luiz, op. cit., p. 374.

⁸⁶ Asunto: Brasil, Visita de S. E. el señor Canciller, Dr. D. Miguel Angel Zavala Ortiz y otros ministros. Carpeta de vistas, ministros, 1964. Producida por: Departamento América del Sur. AH/MREC, lata: Brasil, parte n.º 1.

Este enfrentamiento se ha manifestado con mayor rigor en relación con aquellas naciones con límites comunes a ambos países: Uruguay, Paraguay y Bolivia. En los dos últimos la actividad de Brasil se ha encaminado a una empeñosa penetración económica mediante la construcción de puentes, carreteras, ferrocarriles y el establecimiento de entidades bancarias, a fin de liberarlos de la necesaria utilización de la Cuenca del Plata, por la existencia de una salida de sus productos por el Atlántico. Pero el ofrecimiento de la Argentina, en acuerdo con el Uruguay, para que esos países utilicen libremente el río de la Plata, dificulta el desarrollo de dicha actividad⁸⁷.

Nessa mesma linha de argumentação, o Chile, que tradicionalmente se constituía em um aliado circunstancial do Brasil, poderia deixar de sê-lo, caso os governos argentino e chileno promovessem o entendimento nos sensíveis temas dos limites territoriais. Já no caso do Peru e do Equador, a despeito do poder de influência do Brasil como garante do Protocolo do Rio de Janeiro e da dificuldade de superar o conflito territorial entre esses países, o Brasil não conseguia se contrapor à tradicional amizade da Argentina com o Peru.

Dois outros aspectos da política internacional do Brasil eram a pretensão de ser uma ponte entre a América do Sul e a do Norte e a de alcançar a possibilidade de ser um mediador entre Oriente e Ocidente e entre África e Europa. Para tanto, o Brasil, no contexto das independências de colônias africanas, encarou a possibilidade de aumentar sua projeção mundial, por meio da defesa da autodeterminação dos povos e da descolonização, aproveitando a irmandade étnica que une o Brasil ao “Continente Negro” e a já tradicional aversão que estes países nutrem por suas antigas metrópoles. Decorria dessa política o intercâmbio de visitas de missões e o estabelecimento de novas representações diplomáticas. As aspirações brasileiras, em particular a de se transformar em uma potência mundial, eram reforçadas pela participação nos Organismos Internacionais. Nas Nações Unidas e na OEA, assim como em outras instâncias, procurava fazer notar sua presença e exercer “*algún liderazgo de sector*”.

A chancelaria argentina não perdia de vista a possibilidade de aproveitar a experiência brasileira na África para obter vantagens para o país:

Por lo expuesto respecto a la estrategia seguida por Brasil en el campo continental y mundial, surge que nuestro país se encuentra rezagado en su acción en el continente africano, por lo que podría ser interesante buscar un entendimiento

⁸⁷ Asunto: Brasil, Visita de S. E. el señor Canciller, Dr. D. Miguel Angel Zavala Ortiz y otros ministros. Carpeta de vistas, ministros, 1964. Producida por: Departamento América del Sur. AH/MREC, lata: Brasil, parte n.º 1.

*que permita la cooperación e intercâmbio de información respecto a las nuevas naciones africanas, con vistas a aprovecharlos en la eventualidad de mayor experiencia brasileña en la materia, lo que nos permitirá en un futuro inmediato trazar nuestro propio curso de acción, recuperando tiempo perdido*⁸⁸.

A rivalidade no âmbito sub-regional e interamericano não excluía possibilidades de cooperação, inclusive em temas de segurança. Tal idéia se confirma no primeiro encontro, após o Golpe, do Embaixador argentino no Rio de Janeiro, Carlos Alberto Fernández, com o Secretário Geral do Itamaraty, Aginaldo Boulitreau Fragoso, mantido no cargo pelo novo Chanceler, Vasco Tristão Leitão da Cunha, empossado a 6 de abril⁸⁹. O principal motivo da visita foi comunicar ao Ministério a presença de asilados na Embaixada argentina e pedir os correspondentes salvo-condutos para que pudessem deixar o território brasileiro. Na ocasião, foram entregues as notas em resposta aos telegramas que haviam dado conhecimento à Embaixada de que Ranieri Mazzilli assumira a primeira magistratura do país e Leitão da Cunha fora nomeado Ministro das Relações Exteriores⁹⁰.

El Embajador Fragoso me manifestó que estimaba no habría inconvenientes en conceder los salvoconductos solicitados y que aunque los mismos pudieran o no ser demorados hasta la elección del nuevo Presidente de la República, un plazo además sería necesario para las consultas que determinaba la Ley de Seguridad, con autoridades militares, policiales y del Ministerio de Justicia. Expresó que, a su juicio, Itamaraty en esta materia y oportunidad debía tener cuidado en no actuar con ligereza pues en caso contrario podría llegar a ser acusado de favorecer la salida del país de elementos que eventualmente estarían incurso en delitos comunes. Al respecto menciono el caso de Samuel Weiner (ver nota Secreta MRE n.º 301/64) que se encuentra asilado en la representación de Chile y para quien el Embajador Ruiz-Solar diariamente insiste para que se le conceda el salvoconducto. “Yo lo he conocido con agujeros en los pantalones – acotó gráficamente el Secretario General – y en poco tiempo resulta hoy dueño de una de las mayores fortunas del país”⁹¹.

⁸⁸ Asunto: Brasil, Visita de S. E. el señor Canciller, Dr. D. Miguel Angel Zavala Ortiz y otros ministros. Carpeta de vistas, ministros, 1964. Producida por: Departamento América del Sur. AH/MREC, lata: Brasil, parte n.º 1.

⁸⁹ Boulitreau Fragoso assumiu o cargo de Secretário-Geral em 30/08/1963, ainda no governo Goulart, e permaneceu no mesmo somente até o dia 23/04/1964, sendo substituído na ocasião por Antônio Borges Leal Castelo Branco Filho, que permaneceu no cargo até 24/01/1966.

⁹⁰ Letra do Embaixador Carlos Alberto Fernández ao Chanceler Miguel Angel Zavala Ortiz, n.º 299, confidencial, secreta, Rio de Janeiro, 08/04/1964. AH/MREC, lata “Brasil, 1958 al 1967, Revolución 31/04/1964, 1964”.

⁹¹ Id. O jornalista Samuel Weiner fundou o jornal Última Hora em 1951, único grande jornal brasileiro a apoiar o segundo governo de Getúlio Vargas (1951-1954). Fora acusado de receber empréstimos irregulares do Banco do Brasil.

O Secretário-Geral reconhecia o fato de Fernández ter compreendido e pesado o difícil momento vivido pelo Brasil, destacando que entendia que qualquer determinação a respeito era privativa do Governo argentino. Revelou ainda a preocupação com a possibilidade de o ex-presidente João Goulart tentar se radicar na Argentina,

ya que por sus estrechas relaciones con Perón, – a las que ahora se suman los comunistas – por sus propiedades e intereses radicados en diversas zonas vecinas a la frontera argentino-brasileña-uruguaya y por la fuerza económica de la inmensa fortuna que posee, podría generar serios inconvenientes a ambos países. Me agregé, muy confidencialmente, que creía era “la hora de empezar a trabajar por todos los medios para alejar cuanto antes esa contingencia”. Ya – acoté – la permanencia de Goulart en el Uruguay comienza a crear situaciones embarazosas y el Gobierno brasileño está tratando de ver si obtiene que se le obligue a transferirse a algún país de Europa desde donde le será más difícil influir directamente en los asuntos políticos de este país⁹².

Boulitreau Fragoso referiu-se ainda à ação comunista no Brasil, que lhe parecia agora muito mais importante do que calculava e cuja infiltração se encontrava em todos os setores e organismos oficiais, em maior ou menor grau. Citou especificamente a atuação Missão Comercial chinesa, a cuja instalação se opusera reiteradamente o Itamaraty, tanto na gestão de San Tiago Dantas, quanto na de Araújo Castro, cedendo somente diante da ordem expressa e direta de Goulart. No dia seguinte, o Embaixador argentino comunicava o Palácio San Martín sobre a detenção de vários membros da Missão Comercial da República Popular da China⁹³. O novo regime político implantado no Brasil por ato de força mudara substancialmente a disposição dos novos gestores do país.

Quanto ao relacionamento bilateral, Fernández inicialmente relatou à Chancelaria argentina os pronunciamentos que tiveram lugar no Gabinete de Rio Branco do Palácio Itamaraty, no Rio de Janeiro, quando da posse de Leitão da Cunha:

Al transmitir el cargo, el ex-Canciller de Araújo Castro expresó que “en la tradicional línea de acción de Itamaraty, debemos separar lo transitorio de lo permanente y que de permanente sólo existen los altos intereses del país”. Al asumir sus funciones el nuevo Ministro manifestó que no era ese el momento para

⁹² Letra do Embaixador Carlos Alberto Fernández ao Chanceler Miguel Angel Zavala Ortiz, n.º 299, confidencial, secreta, Rio de Janeiro, 08/04/1964. AH/MREC, lata “Brasil, 1958 al 1967, Revolución 31/04/1964, 1964”.

⁹³ Letra do Embaixador Carlos Alberto Fernández ao Chanceler Miguel Angel Zavala Ortiz, n.º 303, confidencial, secreta, Rio de Janeiro, 09/04/1964. AH/MREC, lata “Brasil, 1958 al 1967, Revolución 31/04/1964, 1964”.

discursos, “sino para iniciar un trabajo que siendo novo estará ligado al pasado y al presente”. “Aprendí a trabajar – agregó – por el Itamaraty y para el Itamaraty y sé que todos los que trabajan en la Casa trabajan por el engrandecimiento del país”⁹⁴.

Depois de relatar a permanência do Secretário-Geral e dos demais secretários em seus cargos, até a posse do novo governo, Fernández apresentava o novo Chanceler:

Considerado como uno de los diplomáticos más hábiles y de más prestigio con que cuenta el Brasil en la actualidad, el nombre del Embajador Leitão da Cunha, como candidato para la Cancillería, fue el más mencionado desde que se inició el último movimiento, ya que es bien conocido además por sus tendencias “lacerdistas” y anti-comunistas. La señora Leitão da Cunha, a su vez, combatía abiertamente el régimen de Goulart y advertía a quienes quisieran oír acerca de los peligros de la infiltración comunista en el gobierno, relatando sus experiencias en Cuba y en Moscú⁹⁵.

Leitão da Cunha, em seu discurso, definiu as linhas gerais da política exterior brasileira, sustentando a necessidade de o Brasil manter relações com todos os países do mundo, independentemente de seu sistema político. Reconhecia, porém, que as relações seriam mais íntimas e profundas com o mundo ocidental, dados os laços estabelecidos por uma herança de ideais comuns e pelas mesmas aspirações de liberdade e progresso.

Agregó que el nuevo Gobierno surge de una revolución con amplia base popular que estalló a fin de preservar el orden y la normalidad en la vida brasileña, así como la fidelidad del Brasil a principios democráticos que estaban siendo seriamente amenazados por una onda de extremismo. Siguió diciendo que como el Brasil “siempre fue y será siempre independiente”, sin poder dejar de ser dinámicas “a fin de acompañar la evolución propia y la del mundo”. Ratificó seguidamente que “el gobierno brasileño respetará sus compromisos internacionales y cumplirá las obligaciones que de ellos surjan” así como las obligaciones de los sistemas de seguridad colectiva” y que, “perteneciendo al continente americano Brasil está ligado a las naciones hermanas del hemisferio y emprenderá esfuerzos con el objeto de concretar los fines que son contemplados en la Alianza para el Progreso.

As “obrigações dos sistemas de segurança coletiva” e o respeito à Aliança para o Progresso davam a medida da nova orientação diplomática do país. Quanto à ruptura

⁹⁴ Letra do Embaixador Carlos Alberto Fernández ao Chanceler Miguel Angel Zavala Ortiz, n.º 305, reservada, Rio de Janeiro, 09/04/1964. AH/MREC, lata “Brasil, 1958 al 1967, Revolución 31/04/1964, 1964”.

⁹⁵ Id.

institucional, Leitão da Cunha, que se auto-intitulava um democrata, considerou que “foi necessária, fez-se indispensável”, frente à “baderna” que se instalara no país⁹⁶. Na condução do Itamaraty, vincularia o país aos ditames da Guerra Fria, sem ignorar os problemas de ordem econômica, como as diferenças existentes entre países industrializados, subdesenvolvidos ou em via de desenvolvimento, e a necessidade de reestruturar o comércio internacional. A busca de novos mercados não deveria se realizar “sin distinción ideológica”⁹⁷.

Os problemas internacionais a serem enfrentados de imediato, identificados pela diplomacia argentina, diziam respeito essencialmente a Cuba. À análise do Relatório da Comissão Investigadora da OEA sobre as denúncias venezuelanas contra o governo cubano, que estaria a incentivar movimentos de esquerda em países latino-americanos, incluindo a própria Venezuela, deveria se seguir uma decisão sobre as relações do Brasil com Cuba. O Parlamento brasileiro discutia os efeitos dos virtuais vínculos de Francisco Julião, um dos líderes das Ligas Camponesas, com o regime de Fidel Castro. Nesse sentido,

*Brasil vuelve a reintegrarse al mundo occidental, lógicamente con esas características tan tradicionalmente suyas a las que nos hemos referido en reiteradas oportunidades y últimamente en la Nota Secreta n.º 291 in fine. Todo hace suponer y en especial los enunciados de su Canciller, que será abandonada la política ambigua y la línea zigzagante seguida en los últimos tiempos. Sus relaciones serán amplias y con todos los países, y su política independiente, pero ambas en el verdadero sentido de la palabra, respetando la unidad panamericana, los compromisos internacionales asumidos y sus consiguientes obligaciones, así como los principios de no-intervención y autodeterminación, considerados en su legítimo alcance y significado*⁹⁸.

Carlos Alberto Fernández endossava o discurso do próprio regime implantado em 1964, ao referir-se à PEI como uma “política ambígua e zigzagante”; ao fazer uso de expressões como “política exterior independente, no verdadeiro sentido da palavra” ou “retorno à democracia”. Mas não se deve ignorar os diversos acertos de suas análises, tanto em termos de política interna, quanto em termos de política exterior, na mudança de regime político do país. Ao endossar o discurso do novo Governo brasileiro, Fernández sinalizava

⁹⁶ LEITÃO DA CUNHA, Vasco. **Diplomacia em alto-mar**: depoimento ao CPDOC. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1994, p. 268-269.

⁹⁷ Letra do Embaixador Carlos Alberto Fernández ao Chanceler Miguel Angel Zavala Ortiz, n.º 305, reservada, Rio de Janeiro, 09/04/1964. AH/MREC, lata “Brasil, 1958 al 1967, Revolución 31/04/1964, 1964”.

⁹⁸ Id.

para a busca do entendimento com o principal interlocutor da região, assunto a ser desenvolvido após considerações sobre o comércio bilateral do trigo e sobre a segurança regional.

1.4 O COMÉRCIO BILATERAL E O ACORDO DO TRIGO

O comércio bilateral Brasil-Argentina conheceu duas fases entre 1962 e 1965. Uma primeira de oscilações e outra de crescimento significativo. A oscilação inicial remontava aos anos de 1959 a 1961, quando as exportações brasileiras para Argentina caíram de 107 milhões de dólares, em 1958, para 42 milhões em 1959, crescendo nos anos de 1960 e 1961 para 56 e 67 milhões e caindo novamente em 1962 e 1963 para 48 e 46 milhões de dólares, respectivamente. As importações brasileiras da Argentina, por seu turno, caíram de 104 para 94 e 29 milhões de dólares, entre os anos de 1959 e 1961. Nos anos de 1964 e 1965, as exportações brasileiras se elevaram para 90 e 140 milhões de dólares, superando no último ano, em termos monetários, os valores das duas décadas anteriores. As importações ascenderam no mesmo período a 116 e 131 milhões de dólares⁹⁹. Pode-se atribuir, em boa medida, a existência dessas duas fases aos acontecimentos políticos internos dos dois países.

A tendência do comércio bilateral, que, no caso brasileiro, era inferior apenas ao intercâmbio mantido com os Estados Unidos e com a Alemanha Ocidental, passou de significativos déficits, nos anos de 1962 a 1964, para um superávit de 8 milhões de dólares em 1965. Na pauta de cada país estavam presentes produtos tradicionais (café, cacau, erva-mate, madeiras e minério de ferro, por parte do Brasil; trigo, por parte da Argentina), cujos valores globais eram mais ou menos equivalentes, tendo como contraponto uma crescente participação de manufaturados nas exportações brasileiras. O mercado argentino era o principal mercado para as manufaturas brasileiras, que atingiram o valor de 50 milhões de dólares em 1965¹⁰⁰.

Entre o encontro de Uruguaiana e a visita de Zavala Ortiz, o Brasil conseguiu realizar parcialmente dois objetivos frustrados nas negociações de 1961: reequilibrar o intercâmbio bilateral e aumentar as vendas de manufaturados para a Argentina. Em Uruguaiana, Frondizi argumentara que a diferença registrada no comércio bilateral em favor da Argentina era de

⁹⁹ CD-ROM, **Estatísticas do século XX**. Rio de Janeiro: IBGE, 2003.

¹⁰⁰ Visita ao Brasil de sua excelência o senhor Nicanor Costa Méndez, Ministro das Relações Exteriores e Culto da República Argentina, confidencial, janeiro de 1968. AH/MRE-BSB, avulso.

ordem estrutural, não sendo passível de solução por meio de paliativos. A Chancelaria argentina sabia que Quadros não enfatizaria a estrutura do comércio e sim o problema conjuntural do saldo de 60 milhões de dólares em favor da Argentina. A diplomacia brasileira insistiu na compra de material ferroviário por parte da Argentina, em troca do aumento das compras brasileiras de trigo e, no futuro, de petróleo, enquanto os diplomatas argentinos insistiram no equilíbrio do intercâmbio de manufaturados. Frondizi deixara claro que a Argentina não aceitaria que a Grã-Bretanha fosse substituída pelo Brasil na função de fornecedora de manufaturas em troca de alimentos¹⁰¹.

Na visita de Zavala Ortiz ao Brasil, o trigo ocupou o centro das negociações comerciais. O propósito de ambos os governos era firmar um novo acordo, antes de 30 de dezembro de 1964, quando expiraria o que se encontrava em vigor. O Governo argentino pretendia ampliar o volume de compras por parte do Brasil, enquanto o Governo brasileiro, concordando em examinar o pleito argentino, enfatizava a necessidade de estudar meios para alcançar um equilíbrio na balança comercial bilateral, o que foi aceito pela diplomacia argentina. A ocasião, na visão do Itamaraty, era oportuna para, em contrapartida às eventuais compras de trigo, ampliar as exportações brasileiras, por meio de vendas asseguradas a determinados produtos, da eliminação de restrições em relação a outros, ou mesmo por meio de negociações na ALALC¹⁰².

A delegação brasileira foi chefiada pelo Embaixador Arnaldo Vasconcellos, que atuou ao lado de outros diplomatas e representantes do Ministério da Indústria e Comércio, da Superintendência da Moeda e do Crédito, entre outros. A da Argentina foi presidida pelo Ministro Leopoldo Tettamanti, juntamente com representantes da Junta Nacional de Grãos, da Secretaria de Indústria e Comércio etc. Desde a primeira troca de impressões, ficou clara a divergência entre as duas delegações:

A tese brasileira foi a de que, antes de mais nada, tornava-se necessário um exame aprofundado do comportamento do intercâmbio, mediante a comparação dos dados e cifras de que dispusessem as duas Delegações. Este exame, no entender dos representantes brasileiros, só poderia evidenciar a existência de flagrante desequilíbrio contra o Brasil, o que tornava indispensável o estudo de meios que permitissem corrigir tal situação. Sustentou ainda a Delegação brasileira que as

¹⁰¹ VIDIGAL, op. cit., p. 211-213.

¹⁰² Negociação do Acordo do Trigo, n.º 811(42)(41), 1964. AH/MRE-BSB, avulso.

perspectivas novas que esta negociação viesse a abrir permitiriam, eventualmente, a compra de quantidades adicionais de trigo¹⁰³.

A delegação argentina entendia que não era aceitável o princípio de que o equilíbrio do intercâmbio fosse o fator determinante do volume de trigo a ser comprado pelo Brasil:

A tese argentina, diametralmente oposta, negava desde o início o desequilíbrio dentro da tendência histórica, considerava como objetivo fundamental das negociações a renovação do Acordo do Trigo, e afirmava que este comércio não poderia estar sujeito às disponibilidades de divisas do Brasil ou ao comportamento do intercâmbio entre os dois países, por tratar-se de produto essencial ao abastecimento da população brasileira, não passível portanto de compressão¹⁰⁴.

Na primeira rodada de negociações, em outubro de 1964, a delegação argentina, diante da insistência brasileira, concordou com que fossem estudadas as tendências da balança comercial, considerando no entanto que se deveria ter em conta a condição de países membros da ALALC. No seguimento das negociações, foram estabelecidos dois grupos de trabalho, um para analisar as tendências do intercâmbio e outro para tratar do trigo especificamente.

O Grupo de Intercâmbio, que teve sua tarefa dificultada pela diversidade de critérios estatísticos adotados pelos dois países, chegou a um impasse que envolvia a quantidade de trigo a ser comprada pelo Brasil e o incremento das vendas brasileiras de produtos siderúrgicos. A Argentina queria garantir a venda de 1,2 milhão de toneladas, em troca das seguintes concessões: a) a inclusão da juta brasileira nos pregões do Departamento de Envases; b) a adoção de medidas para coibir o comércio irregular de café nos portos do rio Uruguai; c) a interpretação favorável ao Brasil do decreto argentino sobre perfilados, que dava vantagens à Sociedad Mixta Siderúrgica Argentina (SOMISA); e d) em relação ao decreto mencionado no item c, fiel cumprimento da Resolução 53 da ALALC, referente à liberalização dos intercâmbios intrazonais, com uma margem razoável de preferência em favor dos países membros. O Brasil estava disposto a garantir a compra de 1 milhão de toneladas de trigo, desde que, além das concessões já aceitas pelos argentinos, se acrescentassem outras para produtos siderúrgicos brasileiros (ferro gusa, palanquilhas, “largets” e barras maciças).

No Grupo do Trigo, surgiram divergências quanto à participação de empresas privadas no comércio do trigo, pois o Brasil preferia vendas diretas de governo a governo;

¹⁰³ Negociação do Acordo do Trigo, n.º 811(42)(41), 1964. AH/MRE-BSB, avulso.

¹⁰⁴ Id.

quanto ao estabelecimento de um preço compatível com preço internacional, de difícil definição; e em relação à possível redução ou aumento da compra do produto. As negociações levaram à aceitação, por parte do Brasil, da participação de empresas privadas no comércio do trigo; ao estabelecimento do preço com base nas condições competitivas do trigo, de quaisquer procedências, comprado pelo Brasil; ao acordo em torno do privilégio da Argentina no caso da elevação das compras brasileiras. Ademais, foi aceita a proposta brasileira de se ajustarem os contratos de compra e venda por períodos de três meses e de se distribuir o volume embarcado em parcelas mensais equilibradas.

Na segunda fase das negociações, no início do mês de novembro, houve um “surpreendente abrandamento da posição argentina”, atribuída pelo Itamaraty à firme posição adotada pelo Brasil. No dia 6, em reunião plenária, foi possível chegar a um projeto definitivo de acordo, na base de 1 milhão de toneladas anuais, podendo ser aumentada a quantidade no ano de 1965. Nos dois anos seguintes, a cláusula de revisão permitiria o aumento ou a diminuição no volume. O Brasil obteve concessões da Argentina, excetuando as concessões na ALALC para produtos siderúrgicos, e foi obtida uma declaração sobre prioridade aos países membros da ALALC para compras de material ferroviário pela Argentina.

O Itamaraty considerou o resultado das negociações favorável aos interesses de ambos os países:

A Argentina, que se defronta com o problema de encontrar mercados para o seu principal produto, cuja safra 1964/1965 poderá atingir 8 milhões de toneladas, quantia que deverá ser somada ao *carry over* da safra atual de cerca de 1.400.000 toneladas, obtém com o atual Acordo segurança para a colocação de ponderável volume de trigo nos próximos três anos. O Brasil, por sua vez, cria condições mais favoráveis para a normalização do comércio de café; para a introdução da aniagem de juta no mercado argentino; para a manutenção da posição dos artigos tradicionais, madeira, cacau e erva mate; para a solução de problemas surgidos na área dos produtos siderúrgicos; para a eventual venda de material ferroviário; e para o aumento de suas exportações, mediante a constante necessidade que terão as autoridades argentinas de concederem facilidades para o Brasil¹⁰⁵.

O Acordo garantia, pela primeira vez, a possibilidade de ajustes no caso de “desequilíbrio notável”, prejudicial a qualquer das Partes Contratantes, e reconhecia que os resultados das transações correntes seria o critério para eventuais alterações no volume do trigo comercializado. A diplomacia brasileira, “mais uma vez”, observou que as negociações

¹⁰⁵ Negociação do Acordo do Trigo, n.º 811(42)(41), 1964. AH/MRE-BSB, avulso.

do Acordo do Trigo poderiam dar margem a incompreensões e criar dificuldades em outras áreas, o que exigia que o assunto fosse discutido também no âmbito da ALALC.

Nos três anos seguintes – 1965, 1966 e 1967 – as importações brasileiras de trigo argentino atingiram a média prevista no acordo: 1 milhão de toneladas ao ano. Observou-se também uma evolução favorável das contrapartidas brasileiras, “à medida mesmo que o trigo passava de um *‘seller’s market’* para um *‘buyer’s market’*”. Em troca da garantia do mercado para o trigo argentino, o Brasil obteve a completa isenção de gravames para os produtos tradicionais e concessões diversas em favor de produtos industrializados.

Com efeito, a participação de manufaturados no intercâmbio Brasil-Argentina vinha favorecendo o Brasil, pelo menos desde 1963. Entre 1963 e 1965, as exportações brasileiras de produtos industrializados para a Argentina cresceram de 1,289 milhão de dólares para 20,058 e para 50,367 milhões; enquanto as importações caíram de 9,063 milhões de dólares para 8,307 e 6,279 milhões, no mesmo período, considerando os seguintes itens: “produtos químicos, farmacêuticos e semelhantes”; “maquinaria e veículos”; “manufaturas classificadas principalmente segundo a matéria-prima”; e “manufaturas diversas”¹⁰⁶.

As relações comerciais Brasil-Argentina na primeira metade da década de 1960 seguiram, essencialmente, seu fluxo normal, pois, além da relevância delas para os dois países, a Argentina diminuiu sua pressão para recompor a pauta bilateral, de forma a aumentar a presença de manufaturados argentinos no intercâmbio. Parte da explicação para o comportamento argentino, menos influenciado pelo pensamento desenvolvimentista, pode ser atribuída às condições do governo Illia. Como observou García del Solar, tanto Frondizi como Illia padeceram do condicionamento da vigilância militar, fortemente influenciada pelos valores da Guerra Fria, pela crítica empresarial e pela pressão do movimento operário, orientado por Perón, que se encontrava em Madri¹⁰⁷.

1.5 SEGURANÇA HEMISFÉRICA E RELAÇÕES BILATERAIS

As relações Brasil-Argentina, no período posterior à Segunda Guerra Mundial, estiveram fortemente influenciadas pela ideologia da Guerra Fria, pelos princípios da

¹⁰⁶ Visita ao Brasil de sua excelência o senhor Nicanor Costa Méndez, Ministro das Relações Exteriores e Culto da República Argentina, confidencial, janeiro de 1968. AH/MRE-BSB, avulso.

¹⁰⁷ GARCÍA DEL SOLAR, Lucio. La política exterior del gobierno de Arturo Illia. In: JALABE, Silvia Ruth (comp). **La política exterior argentina y sus protagonistas (1880-1995)**. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1996, p. 192.

Doutrina de Segurança Nacional e, mais tarde, pelos efeitos da Revolução Cubana, consubstanciados, principalmente, na política norte-americana para a região. No Encontro de Uruguaiana, Quadros e Frondizi procuraram lançar uma nova perspectiva para os assuntos de segurança e defesa regionais, por meio do intercâmbio de informações entre as forças armadas dos dois países, de missões técnicas e da coordenação da ação contra possibilidades subversivas ou revolucionárias. Para tanto, reafirmaram a condição ocidental e sul-americana das duas nações, formularam um repúdio à ingerência direta ou indireta de forças extracontinentais nas Américas, reafirmaram o princípio de autodeterminação dos povos e a necessidade da manutenção de relações militares entre os dois países, “em termos compatíveis com as necessidades estratégicas nacionais”¹⁰⁸. Esboçava-se uma alternativa à “segurança coletiva” da Guerra Fria, que não ganhou densidade, provavelmente em virtude da conjuntura de grande instabilidade política e de seu abandono pela Argentina, quando do golpe de 1962.

Idéias e propostas de ação conjunta que hoje são corriqueiras, como as de Uruguaiana, não o eram nos quadros da Guerra Fria e, sem dúvida, tal negociação colaborou para aumentar as desconfianças dos setores mais conservadores das forças armadas de ambos os países em relação aos dois governos e, depois da renúncia de Quadros, em relação ao governo Goulart. A presença norte-americana nos assuntos de segurança e defesa dos países latino-americanos se fortaleceu a partir do lançamento da Doutrina Truman (1947), expressa, por exemplo, no Acordo Militar Brasil-EUA, firmado em 1952. Depois de criar a Lei de Segurança Nacional, o Departamento de Defesa, a CIA e o Conselho de Segurança Nacional, que ajudaram a consolidar o papel de “polícia do mundo”¹⁰⁹, Washington passou a exportar suas idéias, seus métodos e seus modelos para diversos países, particularmente os latino-americanos.

Uma das ocasiões mais propícias à divulgação e expansão dos métodos norte-americanos foi a crise da Guatemala, 1954, momento em que Washington identificou o “perigo do contágio comunista na região”¹¹⁰. Naquela época, tornava-se evidente que a luta entre as duas grandes potências era uma batalha indireta, ideológica, realizada por meio de seus eventuais aliados ou inimigos, em territórios de outras nações. Após a intervenção na Guatemala, a política exterior norte-americana foi militarizada, “política exterior” e “defesa nacional” se combinaram na expressão “segurança nacional” e a noção de “guerra total” foi

¹⁰⁸ VIDIGAL, Carlos Eduardo, op. cit., p. 215-219.

¹⁰⁹ SARAIVA, José Flávio Sombra (org), 2001, op. cit., p. 26.

¹¹⁰ SCHOULTZ, Lars. **Estados Unidos: poder e submissão: uma história da política norte-americana em relação à América Latina**. Bauru, SP: EDUSC, 2000, p. 378.

substituída pela “resposta flexível”. A doutrina norte-americana de segurança nacional aplicada à América Latina, vista por Washington como uma “zona de segurança”, estabeleceu-se como um paradigma; como uma política de incremento do papel político dos militares, a fim de controlar a “subversão” ou a agitação social em cada país do continente¹¹¹.

As forças armadas, as polícias e as chancelarias dos países latino-americanos foram os alvos preferidos dos Estados Unidos. A principal fonte da doutrina brasileira de segurança nacional foi a norte-americana. A Escola Superior de Guerra (ESG), criada pelo Decreto-lei n.º 785, de 20 de agosto de 1949, teve como modelo uma combinação do *U.S. Industrial College of the Armed Forces* e o *National War College*. Para viabilizar o funcionamento da ESG, o governo brasileiro contou com a assistência de uma missão norte-americana, entre 1948 e 1960¹¹². Se, para os exércitos latino-americanos, a modernização era um dos principais instrumentos de sedução de suas lideranças, para a polícia teria sido mais importante a “chantagem protecionista” gerida pelos “empreendedores” da política externa norte-americana e os políticos, diplomatas e policiais latino-americanos a eles associados. Os Estados Unidos promoviam seus interesses por meio do treinamento de policiais e de sua profissionalização. O resultado foi a criação de sistemas de segurança interna centralizados e autoritários nos países da região¹¹³.

As chancelarias latino-americanas não ficaram alheias ao processo de influência sobre as forças armadas da região. Em maio de 1955, o *Servicio de Seguridad* do Ministério das Relações Exteriores e Culto informava ao *Director de América del Sur* que estava solicitando informações sobre o projeto de lei apresentado pelo presidente Café Filho ao Congresso brasileiro, dispendo sobre a competência, organização e funcionamento do Conselho de Segurança Nacional, especialmente sobre a Comissão de Faixas de Fronteira¹¹⁴. No mesmo mês, a Embaixada argentina no Rio de Janeiro informava o Palácio San Martín sobre o ciclo de conferências que se realizava no Instituto Rio Branco, cujos temas apresentados – a maioria por militares e diplomatas – incluíam “*El poder nacional: sus fundamentos geográficos*”, pelo professor Fabio de Macedo Soares Guimarães; “*Sistema mundial de Seguridad Colectiva; la posición de Brasil en la ONU*”, pelo secretário Roberto

¹¹¹ TAPIA VALDÉS, Jorge A. **El terrorismo de Estado**: la doctrina de seguridad nacional en el Cono Sur. México: Editorial Nueva Imagen, 1980, passim.

¹¹² Id., p. 105-109.

¹¹³ HUGGINS, Martha K. **Polícia e política**: relações Estados Unidos-América Latina. São Paulo: Cortez, 1988, p. 229-230.

¹¹⁴ Memorandum do tenente-coronel Cesar C. Fragni, chefe do Servicio de Seguridad, para informação do senhor Diretor de América del Sur, estritamente confidencial e secreto, Buenos Aires, 18/05/1955. AH/MREC, caixa “Brasil, 1952, 1953, 1955, 1956, Seguridad”, dossiê “Servicio de Seguridad, 1955”.

Asunción de Araújo; “*Sistemas regionales de seguridad colectiva; la posición de Brasil en la OEA*”, pelo embaixador Hildebrando Accioly; etc. O único país a constar nominalmente como tema das palestras eram os Estados Unidos: sua política exterior, a política para a América Latina e as relações Brasil-EUA¹¹⁵.

Em junho de 1955, o Conselho de Segurança Nacional, citado no documento argentino, se reunia para estabelecer “as bases para a organização e funcionamento do Serviço Nacional de Informações, conforme estabelecia o artigo 3º do decreto-lei nº 9775-A, de 6 de setembro de 1946”, que regulava atribuições dos órgãos complementares do Conselho de Segurança Nacional.

Várias reuniões foram dedicadas ao exame dos aspectos doutrinários da informação, de interesse para a segurança nacional, visando conceituá-la de acordo com os princípios geralmente adotados pelas nossas forças armadas e inspirados, sobretudo, na experiência norte-americana, sobre a matéria. Tratando-se de assuntos ainda relativamente novos em nosso meio, suscitou amplos debates, acabando por prevalecer a nomenclatura consagrada nos manuais americanos sobre informações estratégicas¹¹⁶.

O SNI, assim referido no documento, não excluiria informações colhidas no exterior, de interesse para a segurança nacional, e obtidas por repartições do Governo brasileiro no exterior. O SNI teria duas divisões, uma de Segurança Interna e outra de Informações do Exterior, esta última com a seguinte competência:

a) Elaborar o Plano de Informações Estratégicas do Exterior, de acordo com as diretrizes baixadas pela Chefia do Serviço Nacional de Informações; b) Coletar informes, elaborar e difundir informações do exterior; c) Orientar, coordenar e controlar as atividades de informações do exterior; d) Proceder ao levantamento e avaliação estratégica do potencial de países ou grupos de países de interesse para a Política de Segurança Nacional; e e) Efetuar quaisquer outras pesquisas referentes ao exterior, que sejam determinadas pela Chefia do Serviço Nacional de Informações¹¹⁷.

¹¹⁵ Letra do embaixador José Amadeo Conte Brand ao chanceler Jeronimo Remorino, reservado, n.º 567, Rio de Janeiro, 04/05/1955. AH/MREC, caixa “Brasil, 1952, 1953, 1955, 1956, Seguridad”, dossiê “Servicio de Seguridad, 1955”.

¹¹⁶ Memorandum do secretário Jorge de Sá Almeida para o Diretor da Seção de Segurança do Ministério das Relações Exteriores, secreto, n.º DPo/502.35, Rio de Janeiro, 01/06/1955. AH/MRE, DI, CE, secretos, expedidos, ofícios e memorandum, 1949-1957, caixa 62.

¹¹⁷ Id.

Não tendo sido criado naquela época, mas sem prejuízo para a captação e análise de informações do exterior por parte do Conselho de Segurança Nacional, o Serviço Nacional de Informações manteve muitas das sugestões já presentes em 1955, quando de sua criação, dez anos depois. No processo de criação do SNI, o general Golbery do Couto e Silva estabeleceria, de acordo com o Projeto de Lei nº 1.968, como funções para o novo órgão a “finalidade de superintender e coordenar, em todo o território nacional, as atividades de informação e contra-informação, em particular as que interessarem à Segurança Nacional”¹¹⁸, e recolher informações no exterior, sobretudo nos países da América da Latina¹¹⁹. Era clara a vinculação entre o SNI e a conjuntura regional e internacional das décadas de 1950 e 1960, fortemente marcada pelos valores da Guerra Fria e suas instituições.

A Revolução Cubana de 1959 somou novo elemento àquela conjuntura e repetiria, de certo modo, a questão da Guatemala de quatro anos antes, com um desfecho muito distinto. Em maio de 1960, o Itamaraty informava o comandante da Escola Superior de Guerra (ESG), o General-de-Exército José Daudt Fabrício, a respeito da conjuntura internacional americana, que não teria sofrido modificações substanciais, pelo menos desde a informação enviada à ESG, em junho de 1959. Os fatores geradores de uma situação de instabilidade política e do mal-estar existente na região seriam o subdesenvolvimento econômico, tal como fora tratado na Operação Pan-Americana, a inexistência de regimes políticos genuinamente democráticos e a infiltração comunista. O que polarizava as atenções regionais e mundiais era a posição assumida pelo governo cubano, marcada por atitudes anti-estadunidenses, “as quais criaram, na referida área, atmosfera favorável aos interesses e aos objetivos da URSS no Continente”¹²⁰.

As relações internacionais da América do Sul continuavam integradas à Operação Pan-Americana, conscientes que estavam os países da região quanto à necessidade de superar o subdesenvolvimento. Nesse sentido, a criação da ALALC era interpretada de forma positiva, como um “primeiro passo” para “a criação do Mercado Comum Latino-Americano e a integração definitiva de suas economias”. Em relação aos países do Prata, deixados para o fim da análise, “devido à importância toda especial que os mesmos têm para o Brasil”, se

¹¹⁸ FIGUEIREDO, Lucas. **Ministério do silêncio**: a história do serviço secreto brasileiro, de Washington Luís a Lula (1927-2005). Rio de Janeiro/São Paulo: Editora Record, 2005, p. 125.

¹¹⁹ FICO, Carlos. **Como eles agiam**: os subterrâneos da Ditadura Militar: espionagem e polícia política. Rio de Janeiro/São Paulo: Editora Record, 2001, p. 81.

¹²⁰ Ofício do Embaixador Fernando Ramos de Alencar para o General-de-Exército José Daudt Fabrício, Comandante da Escola Superior de Guerra, n.º DPo/51/472.61, Rio de Janeiro, 31/05/1960. AH/MRE, Secreto, Correspondência Expedida, Memorandos, Notas, Exposições de Motivos, 1958-1960, caixa 63.

destacava a situação da Argentina, de grave crise econômica e financeira. Porém existiam razões para algum otimismo:

Com relação ao Brasil, o acontecimento mais importante, sem dúvida alguma, foi o estabelecimento do sistema de consultas prévias entre as duas Chancelarias, para a discussão de assuntos de interesse comum, medida essa que foi aprovada pelos Ministros Horácio Lafer e Diogenes Taboada, durante a visita realizada pelo Chanceler brasileiro a Buenos Aires. É inegável que a troca de pontos de vista entre os dois governos, sobre temas de magna importância regional e continental, representa um passo bastante significativo para que se incrementem as relações argentino-brasileiras e desapareçam, de uma vez por todas, os ressaibos de qualquer animosidade entre as duas nações, que estão hoje vinculadas a uma série de empreendimentos de vulto, de interesse comum, como a OPA e a Zona de Livre Comércio¹²¹.

O otimismo realista do Itamaraty frente às possibilidades abertas pela perspectiva integracionista se reforçou, de certo modo, no ano seguinte, em virtude do lançamento, por parte de Washington, da Aliança para o Progresso e do encontro de Uruguaiana, e manteve-se em alta até março de 1962. O golpe militar na Argentina modificou essa percepção.

A deposição de Frondizi inaugurou um padrão de conduta por parte de Washington, claramente percebido por Roberto Campos, já no ano de 1963. A atuação do governo norte-americano nas relações interamericanas levava a crer numa crescente influência dos militares na formulação da política exterior para a região. A influência parecia não apenas crescer, mas mesmo se opor à orientação preferida pelo Departamento de Estado, qual seja a de apoio aos regimes democráticos. Campos observava que:

Tal oposição, que estaria criando, por assim dizer, uma área de atrito dentro da Administração, não implica, porém, numa dualidade de objetivos, mas sim numa diferença nos métodos considerados mais eficientes. No trato do problema da infiltração comunista no Hemisfério, por exemplo, enquanto o Departamento de Estado se inclina pelo respeito e incentivo aos governos constitucionais e às soluções legais para as questões internas dos países subdesenvolvidos, o Pentágono procuraria favorecer os regimes de exceção, com base militar, como meio mais

¹²¹ Ofício do Embaixador Fernando Ramos de Alencar para o General-de-Exército José Daudt Fabrício, Comandante da Escola Superior de Guerra, n.º DPo/51/472.61, Rio de Janeiro, 31/05/1960. AH/MRE, Secreto, Correspondência Expedida, Memorandos, Notas, Exposições de Motivos, 1958-1960, caixa 63.

direto para reprimir a ameaça, dentro de uma tese segundo a qual “o comunismo seria um problema de polícia”¹²².

As diferentes correntes de opinião não se apresentavam somente entre um e outro departamento, mas também em cada um deles. Tais divergências explicariam a conduta norte-americana diante do golpe na Argentina:

A análise de alguns desses fatos demonstrará que: (...) no caso da deposição de Frondizi – como, depois, se verificará por ocasião dos golpes militares no Peru e na Guatemala – a reação em Washington evolui rapidamente de um quase protesto inicial, passando por uma fase de expectativa, para uma acomodação total e surpreendente aos fatos consumados¹²³.

Foi o que ocorreu, segundo o embaixador brasileiro em Washington, Roberto Campos, na crise argentina de março de 1962, pois Kennedy afirmou sua preferência por uma solução democrática para os problemas, pois, do contrário, a continuidade de qualquer auxílio dentro do programa da Aliança para o Progresso “pareceria apoio americano à anulação das eleições e ao estabelecimento de uma ditadura militar”. Após o golpe foi suspensa a ajuda econômica e retirado qualquer apoio à moeda argentina. Porém, logo em seguida a imprensa americana começou a sinalizar o fato de que, “felizmente para a Administração, um mínimo de sucessão constitucional foi mantido”, com a posse do Presidente Guido e, vinte dias depois do golpe, o novo governo argentino foi reconhecido por Washington. Em sua posse no Ministério do Exterior, Del Carril declarou que

não toleraria qualquer manifestação de política neutralista e advogou inteira fidelidade ao Ocidente e reconhecimento indiscutido da liderança dos EUA na política internacional; comentaristas aqui assinalaram que sua ação representou “completa reviravolta na situação de alguns meses antes, quando a Argentina procurava mediar entre os EUA e Cuba. Em 7 de junho, o Tesouro norte-americano concede um empréstimo de US\$ 50 milhões e restabelece o apoio ao peso, que se desvalorizara em 60% desde o começo da crise; no mesmo dia, o FMI permite a retirada de US\$ 100 milhões pela Argentina¹²⁴.

Após analisar os casos do Peru, da Guatemala, assim como a crise do Haiti, Campos afirmava que dificilmente a explicação para a atuação dos EUA escaparia de uma das

¹²² Ofício de Roberto Campos para o chanceler Hermes Lima. Washington, 13/06/1963, secreto, n.º 516/900.1(22). MRE/AH-BSB, ofícios recebidos, secreto, Buenos Aires, 1963, cx. 04.

¹²³ Ofício do Embaixador Roberto de Oliveira Campos para o Chanceler Evandro Cavalcanti Lins e Silva, n.º 516/900.1(22), Washington, 13/06/1963. MRE/AH-BSB, ofícios recebidos, secreto, Buenos Aires, 1963, cx. 04.

¹²⁴ Id.

seguintes explicações: a) os Estados Unidos procuram seriamente colocar os regimes ditatoriais de quarentena, mas recuam para evitar o isolamento em que ficariam na região; b) existiria realmente uma dualidade de tendências, o que explicaria as primeiras posições, de firme condenação a qualquer atentado contra a democracia representativa no Hemisfério, sob responsabilidade do Departamento de Estado, assim como a passagem para o apaziguamento e acomodação final ao fato consumado das novas ditaduras de direita, como resultado da pressão do setor militar. Aceita a segunda hipótese, caberia indagar sobre natureza da política norte-americana para a América Latina: a da Aliança para o Progresso ou a do “apoio, reconhecimento e relações amistosas com os piores tipos de ditaduras”?

A resposta seria: ambas. Ou melhor, nenhuma, por isso que as duas se disputam, nos limites da Administração, a predominância sobre a orientação definitiva do governo. De outro lado, a indecisão da política norte-americana é, até certo ponto, reflexo do dualismo de posição dos Governos da América Latina: protestos de fidelidade *in abstracto*, mas recuo em casos concretos, quando ações destinadas a promover a restauração de governos democráticos passam a se revestir do colorido da intervenção¹²⁵.

O ofício de Roberto Campos foi a base utilizada por Bandeira para sustentar a tese de que os golpes militares ocorridos na América Latina na década de 1960 foram, antes de mais nada, fenômenos de política internacional. As contradições entre o Departamento de Estado e o Pentágono teriam transparecido na tentativa de golpe no Brasil, a qual visava impedir a posse de Goulart, após a renúncia de Quadros, em 1961, assim como nos golpes na Argentina (1962), no Peru (1962), na Guatemala (1963), no Equador (1963) e no Brasil (1964)¹²⁶. Para Bandeira, os principais instrumentos de influência norte-americana na região foram o Colégio Interamericano de Defesa (CID), a CIA e a JID. O Colégio Interamericano de Defesa foi criado em 1962, no âmbito da JID, sem o apoio do Brasil. O chefe da Delegação do Brasil na OEA, o embaixador Ilmar Penna Marinho, chegou a manifestar à época preocupação com a possibilidade de o CID se transformar em uma “academia de golpes de Estado”¹²⁷.

¹²⁵ Ofício do Embaixador Fernando Ramos de Alencar para o General-de-Exército José Daudt Fabrício, Comandante da Escola Superior de Guerra, n.º DPo/51/472.61, Rio de Janeiro, 31/05/1960. AH/MRE, Secreto, Correspondência Expedida, Memorandos, Notas, Exposições de Motivos, 1958-1960, caixa 63.

¹²⁶ BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. O golpe militar de 64 como fenômeno de política internacional. In: TOLEDO, Caio Navarro (org). **1964: visões críticas do golpe: democracia e reformas no populismo**. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 1997, p. 83-99. A interpretação do golpe militar de 1964 como fenômeno de política internacional não é aceita pela corrente historiográfica principal do país, embora se reconheça que merece maior aprofundamento. É o que depreende do levantamento historiográfico realizado por Carlos Fico. (FICO, Carlos, op. cit., p. 15-67.)

¹²⁷ Apud BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. O Brasil e o continente. In: CERVO, Amado Luiz (org). **O desafio internacional**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1994, p. 193.

Os golpes de Estado citados acima contaram com a participação da CIA, que sistematicamente instrumentalizava tanto as forças de direita quanto as de esquerda para agravar a instabilidade política dos países da região e preparar o terreno para as soluções autoritárias. A JID, na visão de Bandeira, constituía uma “Internacional Militar” que, sob a influência direta do Pentágono, fomentava a implantação da estratégia da contra-insurreição, dentro da nova dimensão militar da política de segurança nacional¹²⁸.

Um dos mais importantes episódios das relações interamericanas do período foi a crise na República Dominicana, aberta com a vitória de Juan Bosch, do Partido Revolucionário Dominicano, nas eleições presidenciais de 1962. Empossado e derrubado em 1963, Bosch foi sucedido por uma junta militar conservadora e vinculada a Washington. Operários e camponeses dominicanos reagiram por meio de greves e manifestações, o que acabou contagiando setores das forças armadas. Em 1965, um movimento militar constitucionalista, liderado pelo coronel Francisco Caamaño Demo, favorável ao retorno de Bosch, assumiu o poder no país. A reação norte-americana foi rápida. O presidente Lyndon Johnson ordenou o desembarque de infantess da marinha (marines) em São Domingos e, posteriormente, dirigiu-se à OEA para denunciar a ameaça comunista na República Dominicana. A OEA despachou tropas para transformar a intervenção norte-americana em uma ação multilateral, por meio da Força Interamericana de Paz (FIP), o que foi contestado por uma minoria de países da região¹²⁹.

A crise dominicana foi momento oportuno para o Brasil manifestar seu ativismo em prol da segurança coletiva, “desincumbindo o governo norte-americano de responder a ela com exclusividade”¹³⁰. Na X Reunião de Consulta da OEA, o Brasil obteve o comando das forças interamericanas de paz, função atribuída ao general Hugo Penasco Alvim.

A atuação brasileira na FIP foi justificada em mais de uma ocasião pelo chanceler Juracy Magalhães com base em três conceitos fundamentais da política brasileira para o continente: a unidade, a solidariedade econômica e a segurança coletiva. Magalhães, em suas viagens pelos países da região, considerava os temas relativos à “segurança coletiva hemisférica” como os mais importantes, sugerindo discutir a eventual criação de uma Força Interamericana de Paz permanente, tema que era tido como um “fantasma”, “para muita gente

¹²⁸ BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz (2003), op. cit., p. 322-323.

¹²⁹ BOESNER, Demetrio. **Relaciones internacionales de América Latina**: breve historia. Caracas: Nueva Sociedad, 1996, p. 220.

¹³⁰ BUENO, Clodoaldo; CERVO, Amado Luiz (org), op. cit., p. 376. O Brasil participou da operação da FIP com um contingente de 1.100 homens, denominado Faibrás.

bem intencionada, mas mal informada”. Em sua interpretação, era necessário separar dois aspectos: o essencial, que se relacionava com a segurança coletiva hemisférica em si; e o acessório, que envolvia a criação de um mecanismo capaz de resguardar a paz, uma eventual Força de Paz¹³¹.

“El Brasil – dijo – tiene plena conciencia de las enormes dificultades que cercan el problema de la creación de ese mecanismo, porque ante él se hacen más vivos los vestigios de la soberanía nacional ilimitada”. Recuerdo a ese propósito, que ante “nuevas modalidades de ataque y subversión (mencionó expresamente la Conferencia Tricontinental de La Habana)”, también debía evolucionar el concepto de soberanía a fin de asegurarse la sobrevivencia de los dos principios cardinales de las relaciones continentales, la no-intervención y la autodeterminación de los pueblos, sin que la implementación de uno resulte la anulación del otro¹³².

A Argentina, frente à questão dominicana, adotou posicionamento distinto. Logo após o desembarque norte-americano, no dia 28 de março de 1965, o representante argentino junto à OEA, embaixador Ricardo Colombo, expressou que valorizava a dimensão humanitária da iniciativa de Washington (proteger civis norte-americanos e de outros países), mas reiterou a vigência do princípio de não-intervenção. A chancelaria expressou o posicionamento do país, em circular enviada a todas as representações diplomáticas argentinas, traduzido na defesa de uma solução pacífica para a crise e do princípio de não-intervenção, embora observando que *“la revolución exportada o agresión subversiva es también agresión”*. Pautava-se o Palácio San Martín no artigo 5.º da resolução da IX Reunião de Consulta, que considerou esse tipo de agressão como se ataque armado fosse, dando direito à legítima defesa individual ou coletiva¹³³.

Colombo presidiu a Comissão Especial encarregada de buscar uma solução para crise. A Força Interamericana de Paz deveria ser formada pelos Estados-membros que o desejassem e estivessem em condições de colaborar militarmente para a operação, dentro do “espírito de imparcialidade democrática”, no intuito de restabelecer a normalidade na República Dominicana. A resolução foi aprovada por catorze votos a favor e cinco contra, e uma abstenção, a da Venezuela. Argentina e Brasil apoiaram a resolução. O posicionamento argentino, justificado por Zavala Ortiz como fruto de uma solicitação do governo dominicano,

¹³¹ Letra do Embaixador Mario Amadeo para o Chanceler Nicanor Costa Méndez, reservada, n.º 684, Rio de Janeiro, 25/11/1966. AH/MREC, lata “Brasil, 1966-1970”, pasta “Brasil, Política Interna e Exterior”.

¹³² Id.

¹³³ LANÚS, Juan Archibaldo, op. cit., p. 209-210.

era uma forma de salvar as aparências, pois “*caso contrario se hubiera planteado la necesidad de tener que juzgar la conducta del Estado que había hecho el uso unilateral de la fuerza*”¹³⁴.

A participação da Argentina na força interamericana foi apoiada pelas forças armadas do país, principalmente pelo general Juan Carlos Onganía, comandante-em-chefe do Exército, pelo almirante Benigno Varela, comandante-em-chefe da Armada, e pelo general Avalos, Ministro da Defesa. Porém o tema suscitou fortes reações internas, inclusive no próprio governo, e Zavala Ortiz foi obrigado a um grande esforço de esclarecimento, argumentando quanto à necessidade de internacionalizar a força unilateral dos Estados Unidos. Illia e Zavala Ortiz chegaram a solicitar autorização do Senado para o envio de tropas, mas acabaram voltando atrás. Segundo Lanús, Illia era contrário à participação argentina. Zavala Ortiz chegou a argumentar na Câmara de Deputados que não foi colocada em questão, em nenhum momento, a retirada das forças norte-americanas, mas o Congresso condenou a intervenção norte-americana e solicitou a retirada das tropas.

Diante das reações internas e sem contar com o apoio do Presidente, Zavala Ortiz ordenou a renúncia de Colombo e, ao discordar da forma da designação do Comandante e do Sub-Comandante da FIP, um brasileiro e um norte-americano, orientou a delegação no sentido da abstenção, uma política de “neutralidade” no âmbito da OEA. Para Lanús, as conseqüências da crise dominicana para a política interna argentina foram profundas: provocou a renúncia do comandante-em-chefe do Exército, Onganía, em dezembro de 1965, que cerca de seis meses depois seria o responsável pela deposição do presidente Illia¹³⁵. Paradiso observa que a posição do governo argentino era incômoda, refletindo não apenas as diferenças ideológicas existentes no próprio governo, mas fundamentalmente as discrepâncias na estratégia a ser adotada frente a um acontecimento que ameaçava a estabilidade política interna, ao contrapor ao desafio da oposição à participação argentina os interesses dos Estados Unidos e das forças armadas¹³⁶.

As diferenças dos regimes políticos de Brasil e Argentina, o regime de exceção no primeiro caso e a democracia tutelada no segundo, até então não tinham impedido a

¹³⁴ LANÚS, Juan Archibaldo, op. cit., 212. Os votos a favor foram das delegações dos Estados Unidos, República Dominicana, Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Costa Rica, Haiti, Honduras, Nicarágua, Panamá, Paraguai e El Salvador. Votaram contra Chile, Equador, México, Peru e Uruguai. Os países que prometeram contribuir com a força interamericana foram Brasil, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Paraguai e Venezuela (esta última justificou sua participação pelo respeito à resolução).

¹³⁵ Id ib, p. 218.

¹³⁶ Paradiso, José, op cit, p. 212.

manutenção de relações comerciais e diplomáticas positivas, e mesmo o surgimento de propostas voltadas para a aproximação entre os dois países. Na questão da República Dominicana, as diferentes inspirações do governo argentino e do brasileiro levaram à adoção de distintos posicionamentos. Enquanto o Brasil aproveitou a ocasião para afirmar sua fidelidade ao pan-americanismo, mostrar-se mais atuante na política regional e agradar aos interesses de Washington, a Argentina não encontrou condições suficientes para apoiar a iniciativa. Mais uma vez, as condições políticas internas da Argentina cobraram a sua conta.

1.6 AS RELAÇÕES DIPLOMÁTICAS BRASIL-ARGENTINA

As relações diplomáticas Brasil-Argentina passaram, entre 1962 e 1966, por três subperíodos, definidos a partir das mudanças políticas – em nível presidencial – ocorridas nos dois países. O primeiro corresponde à Presidência de José María Guido, que teve a duração de cerca de um ano e meio (29/03/1962 a 12/10/1963), no qual a Argentina adotou uma política exterior ocidentalista, enquanto o Brasil prosseguia com a PEI, sob Goulart. Identifica-se nessa fase um afastamento político e diplomático entre os dois países. O segundo teve curta duração, aproximadamente seis meses, situado entre a posse de Arturo Illia (12/10/1963) e a deposição de João Goulart (31/03/1964), caracterizado pela convergência das políticas exteriores dos dois governos, em meio a grande instabilidade interna, tanto no Brasil quanto na Argentina. O terceiro, o mais longo, com dois anos e três meses, refere-se às relações do governo Castelo Branco com a Argentina de Arturo Illia, estendendo-se até o golpe comandado pelo General Juan Carlos Onganía (28/06/1966). Nessa fase se verificou um processo de reaproximação, marcado pelas iniciativas de integração e de cooperação.

A periodização baseada nos processos políticos internos não é um retorno à “história diplomática tradicional”, de viés racionalista-grociano¹³⁷, responsável por uma produção de caráter jurisdicista, tratadístico e factual¹³⁸. Relaciona-se antes com a percepção da íntima

¹³⁷ RUSSEL, Roberto (org). **Enfoques teóricos y metodológicos para el estudio de la política exterior**. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1992, p. 8. Russel identificou, na etapa inicial da produção latino-americana em Relações Internacionais, um caráter “racionalista-grociano”, em virtude de a maior parte dos textos serem de autoria de juristas, diplomatas e/ou políticos, além das condições de atraso e instabilidade da América Latina, e da situação periférica desses países, mais propensos a se valer do direito internacional frente à possibilidade de intervenções por parte dos países centrais.

¹³⁸ SARAIVA, José Flávio Sombra (2001), op. cit., p. 18. Saraiva contrapõe à “história diplomática”, a moderna “história das relações internacionais”, iniciada pela “escola francesa” de Pierre Renouvin, nas décadas de 1940 e 1950, responsável pela introdução do conceito de “forças profundas”, estendendo as análises para além da documentação diplomática, ao incluir as forças morais e materiais que influenciam as relações internacionais.

vinculação entre regimes políticos e políticas exteriores, reconhecendo a dificuldade de estabelecer nexos de causalidade entre ambos, assim como com a política econômica, à luz dos trabalhos desenvolvidos no âmbito da Universidade de Brasília¹³⁹. No caso das relações Brasil-Argentina, deve-se observar que é mais adequado analisar as mudanças de governos, não apenas as de regime político, pois em alguns casos, como nos governos Guido e Illia, a despeito de serem governos formalmente democráticos – tutelados em maior ou menor grau pelos militares –, diferenciaram-se profundamente em termos de política econômica e de política exterior.

No primeiro subperíodo, o distanciamento verificado no relacionamento bilateral Brasil-Argentina foi informado por quatro fatores: a tutela militar sobre o governo Guido, a adoção de uma política econômica de inspiração liberal, a política exterior ocidentalista e, conseqüentemente, uma atitude de desconfiança em relação ao governo Goulart. A desconfiança era recíproca. Em virtude da instabilidade política na Argentina, a diplomacia brasileira aguardou até o dia 1.º de maio, data prevista para a posse dos eleitos no pleito de 18 de março de 1962, e potencialmente conflituosa, mas que transcorreu “na mais absoluta tranqüilidade em Buenos Aires”, para proceder ao reconhecimento do novo governo:

Assim, pois, o governo Guido já com Gabinete constituído, apoiado pelas Forças Armadas e com uma oposição que não revela agressividade, antes pelo contrário, com os partidos políticos inclusive peronistas, comunistas e frondistas em declarada atitude de reserva e prudência, parece reunir características de autoridade efetiva e de suficiente probabilidade de duração¹⁴⁰.

No dia 2, o Itamaraty autorizava Fragoso a responder à nota do governo argentino sobre a posse do presidente Guido. De forma pragmática, o governo brasileiro procedia ao reconhecimento, mesmo porque, apesar das “desconfianças e suspicácias”, Brasil e Argentina sempre procuravam manter as boas relações diplomáticas, ainda em meio ao descompasso de suas políticas exteriores. Entre as razões para este comportamento estava a complementaridade de suas economias, a profundidade do intercâmbio comercial, além do

¹³⁹ Amado Luiz Cervo e José Flávio Sombra Saraiva organizaram dois seminários internacionais para a discussão do tema, em Brasília. O primeiro, realizado em maio de 2003, promoveu a discussão sobre as relações entre regimes políticos e políticas exteriores, em perspectiva comparada, debate consubstanciado no livro **Foreign Policy and Political Regimes** (SARAIVA, José Flávio Sombra (ed). **Foreign Policy and Political Regimes**. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2003.). O segundo, realizado em 2005, acrescentou às discussões as políticas econômicas e objetivava estabelecer, no plano teórico, as relações entre regime político, política econômica e política exterior.

¹⁴⁰ Telegrama de Aginaldo Boulitreau Fragoso para a Secretaria de Estado das Relações Exteriores, Buenos Aires, 02/05/1962, confidencial-urgente, n.º DAM/600.(41). “Castanhos”, 600.(41), situação política interna, Argentina, 1962, janeiro a julho.

fato de a diplomacia brasileira ver na Argentina um escoadouro para a produção manufatureira do país¹⁴¹.

Por “boas relações diplomáticas” deve-se compreender a existência de relações cordiais, porém sem maior densidade em termos de entendimento político e cooperação bilateral. Comprova a avaliação de Fragoso a análise da diplomacia brasileira sobre a possibilidade de visita do presidente Goulart aos países sul-americanos.

Ao analisar as possibilidades de viagem do Presidente, o Secretário-Geral Adjunto para Assuntos Americanos, L. Haddock Lobo, avaliava as visitas que teriam significação especial para o Brasil. Descartou o México, a Venezuela, a Colômbia, o Equador, o Peru, o Paraguai e a Bolívia, apresentando razões para cada um deles. A Argentina foi o país que nesse documento recebeu o menor comentário: “a situação que atravessa a Argentina não necessita, é de crer, maiores comentários para desaconselhar uma visita presidencial em 1963”¹⁴².

Por exclusão, restavam o Chile e o Uruguai. A escolha da Presidência recaiu sobre o Chile, e o que seria a primeira visita oficial de um chefe de Estado brasileiro àquele país foi marcado para abril. Em março, Fernando Ramos de Alencar informava de Santiago os “problemas de nossas relações com o Chile”, enfatizando “certos fatos e circunstâncias que vêm contribuindo para provocar na opinião pública chilena dúvidas e distorções de julgamento no que se refere ao estilo e às tendências da política seguida pelo Governo do Presidente João Goulart”. Referia-se às insinuações sobre uma eventual inclinação esquerdista do atual Governo, tanto por parte de jornais de centro e de direita, quanto dos de esquerda. Prudentes no princípio, os jornais de centro e da direita passaram a veicular essas notícias, “e já agora não silenciam seus temores e suas críticas veladas”.

A imprensa de esquerda, de sua parte, transcreve e explora, com júbilo sensacionalista, qualquer fato que possa ser interpretado como revelador de um sentimento brasileiro anti-norte-americano ou com indicador de maiores aproximações do Brasil com os países do bloco soviético. (...) Ao mesmo tempo essa mesma imprensa não deixa de chamar a atenção, com os maiores encômios, para a posição do Governo do Brasil no que se refere, por exemplo, ao ante-projeto de Reforma Agrária recentemente encaminhado ao Congresso Nacional, ao comércio russo-brasileiro, ao Congresso de Solidariedade a Cuba, etc,

¹⁴¹ BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz (2003), op. cit., p. 344.

¹⁴² Id.

apresentando-a de forma a ser vista como amostra de um irreversível afastamento do Brasil da linha ocidentalista de nossa política continental¹⁴³.

A idéia de que o governo Goulart não somente era de esquerda, mas desenvolvia uma política de cooperação com Havana estava presente também na visão da chancelaria argentina, desde a deposição de Frondizi. Em detalhado estudo sobre o golpe de 1964, parte dos preparativos para a visita do chanceler Miguel Angel Zavala Ortiz ao Brasil, naquele mesmo ano, o Departamento da América do Sul resumia a trajetória da política exterior de Goulart, da seguinte forma:

La política exterior de Goulart de evidente acercamiento y abiertos “coqueteos” con el bloque oriental, como la seguida con Cuba de tolerancia y que a veces llegó hasta la colaboración en varios aspectos con el régimen castrista, como su política sindical última destinada a la instrumentación y utilización de las fuerzas de extrema izquierda y varios excesos cometidos en su afán de buscar un apoyo a su gestión en esos elementos, fueron poco a poco creando el clima propicio que determinaría en un futuro muy cercano, su derrocamiento, producido en los primeros días del mes de abril del corriente año¹⁴⁴.

As mudanças políticas internas e a existência de um descompasso nas políticas econômicas e exteriores de Brasil e Argentina tornaram difícil, no plano político, o relacionamento bilateral entre meados de 1962 e os primeiros meses de 1964. A visita do chanceler argentino Miguel Angel Zavala Ortiz ao Brasil, em agosto de 1964, foi o primeiro momento, desde a deposição de Frondizi, em que as duas diplomacias puderam discutir apropriadamente temas de interesse de ambos os países. O Palácio San Martín e o Itamaraty levantaram detalhadamente os temas passíveis de serem discutidos nas reuniões decorrentes da visita, assim como as possibilidades de coordenação em algumas matérias.

No documento preparatório produzido pelo Departamento América do Sul, da chancelaria argentina, foi produzido longo relato dos acontecimentos políticos brasileiros de março-abril de 1964, caracterizando a política exterior brasileira e identificando os assuntos de interesse bilateral, além dos tratados e convênios passíveis de consideração. Na avaliação argentina, temas de natureza administrativa, cultural, econômico-comercial e de política internacional dominariam os encontros.

¹⁴³ Ofício do Embaixador brasileiro em Santiago, Fernando Ramos de Alencar, ao Ministro de Estado das Relações Exteriores, Hermes Lima, Santiago, 26/03/1963, confidencial, n.º 155/430.(42)(32). AH-MRE, Brasília; “Castanhos”, Viagens e visitas, Brasil-Estados Unidos, 1944-1966; Goulart, 1961-1963; e vários.

¹⁴⁴ Asunto: Brasil, Visita de S. E. el señor Canciller, Dr. D. Miguel Angel Zavala Ortiz y otros ministros. Carpeta de vistas, ministros, 1964. Producida por: Departamento América del Sur. AH/MREC, lata: Brasil, parte n.º 1.

Na área administrativa, se apresentavam os temas da doação de uma franja do terreno da Embaixada da Argentina no Rio de Janeiro, o que já tinha sido encaminhado pelo Embaixador, e do terreno doado pelo governo brasileiro, em Brasília, para a construção da nova embaixada argentina – não construída até hoje. Os assuntos culturais eram a criação de um “centro de estudos argentinos”, similar ao brasileiro, a intensificação do intercâmbio de jornalistas, artistas e intelectuais, e a participação argentina nas comemorações do IV Centenário da Cidade do Rio de Janeiro, a ser celebrado em 1965.

Nos assuntos econômicos e comerciais, ao lado do interesse argentino em promover feiras de comércio nos dois países, constavam a aplicação da Ata Final sobre transporte marítimo argentino-brasileiro de 22 de dezembro de 1958; a aprovação de um contrato-tipo para o transporte de trigo a portos brasileiros; a distribuição de cargas entre armadores de ambos os países, na proporção de 50% por bandeira; a renovação ou prorrogação do Convênio de compra e venda de trigo. Deve-se observar a preocupação “logística” com o tema do transporte marítimo.

Na esfera política, interessava à Argentina discutir o posicionamento brasileiro sobre as ilhas Malvinas, sobre o qual

Debe tenerse en cuenta que en este aspecto el Brasil ha obrado tradicionalmente con una postura reticente, cuando no de velada oposición, lo que fue de manifiesto en ocasiones de tratarse los derechos de nuestro país en las islas Malvinas y la Antártida y los de Guatemala y Belice. Por lo tanto, al considerarse este problema específico con el Brasil, deberán ser tenidos en cuenta estos antecedentes. La ya iniciada acción continental por parte de nuestro país tendiente a lograr apoyo para la reivindicación de los derechos sobre las islas Malvinas, encuentra en la visita una magnífica oportunidad para ser intensificada personalmente y en el más alto nivel.

Sobre o “mar epicontinental”, se reconhecia a existência de “diferencias”, resultantes da distinta conformação da plataforma submarina, mais ampla no litoral argentino que no brasileiro. O Brasil sustentava a teoria dos direitos preferenciais de pesca, ou recíprocos por meio de acordo, enquanto a Argentina sustentava a teoria dos direitos excludentes,

Por lo tanto no sería de conveniencia para nuestros intereses negociar acuerdos sobre la base de reciprocidad, pues el Brasil ofrecería muy poco o nada a cambio de mucho.

Quanto aos tratados e convênios suscetíveis de consideração, destaca-se o documento argentino que mencionava o Convênio de Amizade e Consulta, firmado em 1961, fruto do

encontro de Uruguaiana, que tinha sido aprovado pela Comissão de Justiça da Câmara de Deputados do Brasil, mas não fora ratificado pela Argentina. Na mesma situação se encontravam o Tratado de Extradicação, de 15 de novembro de 1961, o Acordo sobre privilégios aduaneiros dos agentes consulares de carreira, de 6 de julho de 1961, e o Convênio sobre Assistência Jurídica Gratuita. Observa-se que os tratados firmados com os governos de Quadros e Goulart não foram devidamente apreciados no Parlamento argentino, após o golpe de 1962.

Atenção especial, nos preparativos da visita do Chanceler, foi dedicada ao Acordo sobre co-produção cinematográfica, cuja conclusão o Brasil havia solicitado, por nota datada de 26 de fevereiro de 1962. O Departamento Econômico Social do MREC solicitara então ao Instituto Nacional de Cinematografia a opinião sobre a conveniência do referido acordo. O Instituto argentino sugeriu agregar ao projeto uma cláusula sobre “*películas-gemelas*”, com o seguinte texto:

Se incluyen en los beneficios del presente Convenio las coproducciones alternadas (gemelas), que se realizarán de dos en dos, de manera que a cada película realizada en la República Argentina corresponda otra efectuada en los Estados Unidos del Brasil, y viceversa, previa autorización de los organismos oficiales competentes. Para garantizar el cumplimiento de lo que antecede los coproductores deberán comprometerse en el contrato respectivo, a la realización de películas a pares. El certificado de coproducción definitivo de las películas realizadas bajo este régimen, se otorgará una vez iniciada la filmación de la gemela correspondiente al otro país.

Os problemas suscetíveis de tratamento bilateral na visita de Zavala Ortiz ao Brasil revelam que se tratava, antes de mais nada, de uma retomada do diálogo bilateral e não de seu aprofundamento. Tal retomada ainda estaria fortemente condicionada pela conjuntura aberta com a Revolução Cubana e, conseqüentemetne, pelos valores da Guerra Fria – conforme observado em seção anterior. O regime implantado em 1964, no Brasil, teria, segundo o Embaixador Carlos Alberto Fernández, buscado o entendimento com a Argentina:

En lo que respecta a nuestro país, el Brasil se encuentra en una etapa de su historia en la que aspira, con toda sinceridad y sin escatimar esfuerzos de los que últimamente ha dado varias pruebas inequívocas, lograr un entendimiento franco, inteligente y cordial, dejando de lado los resquemores y desconfianzas que siempre y alternativamente afloraron, caracterizando nuestras relaciones. Nada sería, y en ello están de acuerdo los que hoy dirigen la política exterior brasileña, más provechoso para cada país en particular y para la comunidad americana en

*general por la gravitación que tendría sobre todos sus integrantes, que ese acercamiento y entendimiento se perfeccionara cada día más y en todos los sectores. (...)*¹⁴⁵.

Na perspectiva do Embaixador argentino, os dois países poderiam, no campo bilateral, complementar-se na proteção dos interesses comuns e, nas instâncias multilaterais, superar a recordação de rivalidades passadas e de pretensos imperialismos, que concorreram anteriormente para enfraquecer a unidade e a homogeneidade do grupo americano. Deve-se observar, entretanto, que a interpretação de Fernández diz respeito ao ano de 1966, nos meses posteriores ao Golpe de Estado, o que indica que não necessariamente o Embaixador estava se referindo ao período anterior. Não obstante, pode-se assinalar a identificação de interesses comuns mais duradouros:

*Si bien se reconoce que cada uno de los dos países tiene algunos intereses y objetivos propios y de características particulares – como propios y con perfiles especiales son sus idiosincrasias, algunos de sus puntos de vista o métodos – nadie tiene duda alguna en que los grandes ideales, los grandes objetivos y los grandes intereses así como también los grandes problemas, son comunes y por lo tanto común y coordinada debe ser la posición que frente a los mismos se adopte, superando y minimizándose, si las hubiera, las cuestiones bilaterales de importancia muy relativa y que en su enorme mayoría ya no corresponden a la realidad, ni a los actuales ideales y esquemas de ambos Gobiernos*¹⁴⁶.

Assim, a visita de Zavala Ortiz ao Brasil poderia marcar o reinício de um diálogo franco e proveitoso, pois tudo fazia crer – segundo o Itamaraty – que o Governo Illia já se dera conta de que o sistema de consulta prévia era uma imposição da conjuntura internacional da época. Em encontro com a imprensa, para relatar suas atividades no San Martín durante os primeiros sete meses do novo Governo, Zavala Ortiz manifestara o seu entusiasmo com a possibilidade de colimar o trabalho das duas Chancelarias:

Depois de destacar serem as melhores as relações com o Brasil, e de inexistirem problemas entre os dois países, teria afirmado textualmente, segundo os jornais buenos-airesenses: “*Estamos seguros de que se ha iniciado una política de gran entendimiento, de consultas, de aproximación para resolver con los otros países de*

¹⁴⁵ Letra do Embaixador Carlos Alberto Fernández ao Chanceler Nicanor Costa Méndez, n.º 516, secreta, Rio de Janeiro, 05/09/1966. AH/MREC, lata “Brasil, 1958 al 1967, Revolución 31/04/1964, 1964”.

¹⁴⁶ Id. A pesquisa realizada no arquivo histórico do MREC não localizou documentos argentinos referentes aos resultados da viagem de Zavala Ortiz ao Brasil, nem relativos ao relacionamento bilateral no período de meados de 1964 a meados de 1966.

*América los problemas comunes. Ese es el sentido que tiene y le damos a la honrosa invitación que se me ha hecho, y que he aceptado, para visitar al Brasil*¹⁴⁷.

Entre os assuntos que provavelmente seriam discutidos na ocasião, o Itamaraty levantava o debate sobre a barragem de Salto Grande, entre Argentina e Uruguai, o projeto brasileiro de aproveitamento hidrelétrico de Sete Quedas e, no campo econômico, o comércio do trigo, café e frutas, e os saldos comerciais favoráveis à Argentina. O destaque coube à questão de Sete Quedas, que, nos jornais argentinos, era tratada como um “atentado contra os interesses argentinos”. Diversos círculos de opinião, incluindo o do ex-Presidente Arturo Frondizi, revelavam o temor de que o projeto modificasse o regime de águas do rio Paraná, prejudicando os interesses argentinos. Na visão brasileira, divulgada em Buenos Aires pelo Engenheiro Marcondes Ferraz, a Argentina nada deveria recear. Tinha início a controvérsia em torno de Sete Quedas-Itaipu, assunto desenvolvido nos capítulos subseqüentes.

Entre o segundo semestre de 1964 e golpe de Estado que pôs fim ao Governo Illia, a Embaixada do Brasil em Buenos Aires, sob comando do Embaixador Décio de Moura, ocupou-se com os problemas econômicos do país, com sua evolução política e com um tema de ordem internacional, a guerrilha castrista instalada nas províncias de Salta e Jujui. Desde maio de 1964, a Embaixada brasileira enviava informes a respeito das atividades guerrilheiras no norte do país. A repressão aparentemente fora bem sucedida e as guerrilhas foram interpretadas como apresentando características “clássicas”, ou seja, se tratava de guerrilheiros que seguiam de maneira ortodoxa e rigorosa as táticas castro-comunistas de guerrilhas¹⁴⁸.

Dentro do panorama da infiltração comunista na América Latina, evidenciavam-se as atividades de propaganda e de expansão doutrinária em que se empenhava o Governo cubano e sua permanente adesão à tática de guerrilhas:

Os acontecimentos de Salta e Jujui não são absolutamente fatos isolados, atribuíveis à mentalidade exaltada de um grupo romântico de renovadores sociais. (...) Depois das lutas de Sierra Maestra, coroadas de êxito, de “la violencia” que há anos existe na Colômbia, transformando Marquetalia em cenário de guerras civis permanentes, e das atividades dos guerrilheiros venezuelanos, junto aos quais seus

¹⁴⁷ Argentina. Informação da Divisão da América Meridional. Confidencial. Preparada para a visita do Chanceler ZAVALA ORTIZ. 01/08/1964 a 07/08/1964. AHMRE, “castanhos”, 600.(41), Situação Política Interna, Argentina, 1964 a junho de 1966.

¹⁴⁸ Ofício do Encarregado de Negócios, Mário T. Borges da Fonseca, para o Chanceler Vasco T. Leitão da Cunha, confidencial, n.º 303/600.(41), Buenos Aires, 19/05/1964. AHMRE, “castanhos”, 600.(41), Situação Política Interna, Argentina, 1964 a junho de 1966.

companheiros argentinos foram auriir conhecimentos e práticas, a experiência das Províncias setentrionais deste país não poderia deixar de ter sua grande importância no quadro subversivo do continente¹⁴⁹.

O tema da guerrilha de esquerda na Argentina reapareceu de forma intermitente nos informes brasileiros, alcançando os primeiros meses de 1965. Na visão de Zavala Ortiz, havia uma guerra revolucionária declarada às organizações republicanas, às democracias ou não-democracias vigentes na América Latina, o que exigia um posicionamento firme, contra “a revolução que vem de fora”. A Embaixada brasileira acompanhou atentamente o debate no parlamento argentino e enviou o diário de sessões da Câmara de Deputados ao Itamaraty, considerado “um verdadeiro documento para o estudo dos movimentos guerrilheiros que se vêm verificando na América Latina”.

A guerrilha guevarista do norte do país não foi, provavelmente, o maior problema enfrentado pelo Governo Illia. As dificuldades econômicas e as idas e vindas do processo político interno ocuparam igualmente as preocupações do Governo e da Embaixada brasileira. Nos últimos meses de 1965, Décio de Moura acompanhava os acontecimentos políticos do país, com destaque para os episódios que envolviam o General Juan Carlos Onganía. Nos meses iniciais de 1966, a possibilidade de um golpe militar já era realidade:

Os rumores sobre uma eventual solução de continuidade na ordem constitucional têm-se avolumado nos últimos dias, paradoxalmente baseados em declarações “antigolpistas” de altas personalidades do Governo e do Partido dominante. Como tive ocasião de informar Vossa Excelência, em reunião informal do Partido, o Chanceler Zavala Ortiz e o Doutor Ricardo Balbín se referiram à eventualidade de um golpe militar. Posteriormente voltaram a tratar do tema o Ministro da Defesa e o próprio Presidente da República¹⁵⁰.

Os meses que se seguiram foram marcados por novas crises pontuais, que culminaram no Golpe de 28 de junho de 1966. Sérgio Armando Frazão informava de Montevideú a reação negativa dos Governos americano, chileno, venezuelano, além de reações de jornais europeus, sobretudo do “Le Monde”, que fazia comparações entre e o golpe

¹⁴⁹ Ofício do Encarregado de Negócios, Mário T. Borges da Fonseca, para o Chanceler Vasco T. Leitão da Cunha, confidencial, n.º 303/600.(41), Buenos Aires, 19/05/1964. AHMRE, “castanhos”, 600.(41), Situação Política Interna, Argentina, 1964 a junho de 1966.

¹⁵⁰ Ofício do Embaixador Décio de Moura para o Chanceler Juracy Magalhães, Ofício n.º 177/600.(41), confidencial, Buenos Aires, 02/03/1966. AHMRE, “castanhos”, 600.(41), Situação Política Interna, Argentina, julho de 1965 a julho de 1966.

no Brasil e na Argentina¹⁵¹. Para o Vice-cônsul Guilherme Parreiras Horta, o golpe de Estado há muito era esperado na Argentina, tendo como uma de suas causas o generalizado sentimento de frustração em relação ao Governo, aliado à inabilidade política de Arturo Illia, que precipitou a radicalização de posições¹⁵².

A ascensão do General Onganía à Presidência argentina marcava o início de um rearranjo no diálogo bilateral, potencializado pelas semelhanças dos dois regimes políticos. O relacionamento bilateral, no período situado entre o golpe militar de 1964, no Brasil, e o golpe na Argentina, foi marcado por um diálogo franco, pelo bom desempenho na área comercial, mas deixou de realizar algumas potencialidades identificadas por ambas as Chancelarias. Entre os fatores que explicam o fato de o diálogo bilateral ter ficado a “meio caminho” de suas possibilidades, foram identificadas a instabilidade política interna e a conjuntura regional, enraizada nas preocupações da Guerra Fria.

1.7 COMPASSOS E DESCOMPASSOS

A Embaixada do Brasil em Buenos Aires, na avaliação que realizou sobre o relacionamento bilateral Brasil-Argentina, em 1964, assinalou que José María Guido, enquanto presidiu o Governo argentino, não se preocupou em manter as relações de seu país com o Brasil dentro do espírito de “boa vontade e cooperação” identificado com o chamado “espírito de Uruguaiana”:

Como se sabe, a queda do Presidente Frondizi, em 29 de março de 1962, marcou o fim do sistema de consulta no tocante aos assuntos continentais e mundiais e, notadamente, os de interesse comum, prática instituída pelos Chanceleres Lafer e Taboada, continuada pelos seus sucessores imediatos e, por fim, objeto de tratado assinado em Uruguaiana, pelos Ministros Arinos e Taboada, quando do encontro Jânio Quadros-Frondizi em abril de 1961¹⁵³.

¹⁵¹ Telegrama da Embaixada do Brasil em Montevideú para a Secretaria de Estado das Relações Exteriores, 11516, confidencial-urgentíssimo, 29/06/1966. AHMRE, “castanhos”, 600.(41), Situação Política Interna, Argentina, julho de 1965 a julho de 1966.

¹⁵² Ofício do Vice-Cônsul do Brasil em Paso de los Libres, Guilherme Parreiras Horta, para o Chanceler Juracy de Montenegro Magalhães, n.º 28, confidencial-urgentíssimo, Paso de los Libres, 30/06/1966. AHMRE, “castanhos”, 600.(41), Situação Política Interna, Argentina, julho de 1965 a julho de 1966.

¹⁵³ Argentina. Informação da Divisão da América Meridional. Confidencial. Preparada para a visita do Chanceler ZAVALA ORTIZ. 01/08/1964 a 07/08/1964. AHMRE, “castanhos”, 600.(41), Situação Política Interna, Argentina, 1964 a junho de 1966.

Entendia a diplomacia brasileira que, graças à prática da consulta, Brasil e Argentina, por meio da Comissão Mista Permanente, haviam alcançado coordenar seus objetivos políticos, “atingindo uma identidade de vistas até então inédita entre os dois países”, tendo como ponto culminante a “frente unida” sobre a questão cubana, na reunião de Punta del Este, que pesou fortemente na deposição do Presidente argentino. Reconhecia, ademais, que a prática da consulta era “uma imposição da conjuntura internacional de nossos dias”, conforme visto na seção anterior.

A interpretação de Décio de Moura sintetiza o que foi analisado ao longo do capítulo, tanto em fontes primárias quanto secundárias. Não obstante, não foi possível mapear mais detalhadamente a trajetória do diálogo bilateral, particularmente entre os anos de 1964 a 1966, em virtude da natureza das fontes primárias trabalhadas. Assim, ao longo do período que se estendeu de março de 1962 a junho de 1966, as relações Brasil-Argentina passaram por um momento de afastamento – senão ruptura – e por outro de reaproximação, conforme explicitado na última seção. Haveria, nesse sentido, algum padrão que, cotejado com o entendimento verificado entre 1958 e 1962, explicasse tais oscilações?

Os estudos sobre os nexos existentes entre regimes políticos e políticas exteriores e, ademais, entre a visão de mundo do grupo dirigente, sua política econômica e a política exterior explicam, em boa medida, as oscilações verificadas no relacionamento bilateral. Entre 1958 e 1962, os grupos governantes de ambos os países convergiam em torno dos princípios políticos liberais e de políticas econômicas voltadas para o desenvolvimento, o que resultou em políticas exteriores convergentes e no “ensaio de integração” entre os dois países. Pode-se afirmar, assim, a existência de um compasso entre os dois países, ou seja, Brasil e Argentina apresentavam uma convergência em suas políticas internas, econômicas e exteriores.

A presidência da Argentina de José María Guido, que adotou uma política econômica liberal, mais próxima aos interesses de Washington, incorporou as idéias e os valores da Guerra Fria na sua política exterior, gerando um nítido descompasso entre os dois países. Em outras palavras, Brasil e Argentina divergiam em matéria de política econômica e política exterior, além de seus dirigentes apresentarem distintas visões de mundo. No breve lapso de coincidência dos Governos Goulart e Illia, verificou-se a existência de um novo compasso, porém a situação interna de ambos os países impediu a continuidade do entendimento que se esboçava.

Produzido o Golpe de 1964, verificou-se uma convergência nas políticas exteriores de ambos os países, assim como, em alguma medida, em suas políticas econômicas, mas a natureza dos regimes os afastava, como ficou claro no episódio da ação da OEA na República Dominicana. Se Brasil e Argentina ensaiavam caminhar no mesmo compasso, a conjuntura regional e as pressões de Washington quanto aos governos nacionalistas da região, somadas às questões políticas internas, esvaziaram o processo.

Com efeito, a crise do interamericanismo revelou as divergências entre os Estados Unidos e os países latino-americanos. Conforme observado na primeira seção do capítulo, a questão cubana concorreu para tornar clara a diferença de pontos de vista entre as duas Américas. Assim, na conjuntura do início da década de 1960, a Aliança para o Progresso surgia mais como um instrumento da política exterior norte-americana para esvaziar as pretensões dos países da região no tema do desenvolvimento econômico, além de um contraponto aos efeitos da Revolução Cubana – seu objetivo principal –, do que como uma iniciativa regional voltada para o efetivo desenvolvimento econômico dos países da região. Seu caráter assistencialista era claro.

Ao lado do diálogo diplomático bilateral, as relações comerciais Brasil-Argentina, notadamente o comércio do trigo, eram um fator de aglutinação e de aprimoramento das negociações. As virtuais divergências quanto à necessidade de produzir um equilíbrio entre produtos primários e manufaturados na balança bilateral, ou de dar maiores garantias de compra do trigo argentino por parte do Brasil, e de conservar um preço adequado do produto não chegaram a afetar as conversações político-diplomáticas.

O que afetou negativamente o relacionamento bilateral foram as questões de segurança, pois dependiam das cosmovisões dos dirigentes de ambos os países. Por exemplo, o Governo Guido alimentou a idéia de que Goulart era um político de esquerda, que poderia promover uma aproximação do Brasil com o comunismo, o que não era aceito pelos militares argentinos. Ou, em sentido contrário, as apreensões dos militares, ou melhor, diplomatas, com a política exterior de Illia, que teria pretensões hegemônicas:

Os maiores esforços da diplomacia argentina concentram-se no momento na América Latina. Para os atuais dirigentes, o estabelecimento duma posição hegemônica na área é a principal preocupação. Pensam eles que, tendo a Argentina o maior desenvolvimento relativo da zona, caber-lhe-á, certamente, patrocinar junto

dos países desenvolvidos a causa dos membros menos favorecidos da comunidade hispano-americana¹⁵⁴.

Procurava a Argentina, na visão brasileira, promover a latinização da OEA, como meio de afastar a competição norte-americana e de transformá-la em instrumento efetivo do desenvolvimento. A preocupação brasileira, no entanto, não significava descrença no entendimento e no restabelecimento do sistema de consulta. Mas a conjuntura regional não favorecia o aprofundamento das iniciativas.

Indiretamente, as concepções de Washington sobre o mundo da Guerra Fria, sua influência nas forças armadas latino-americanas e o posicionamento ambíguo quanto aos regimes políticos da região influenciavam negativamente o relacionamento bilateral. Era, na visão de Bandeira, a política norte-americana de balcanização da região. Por outro lado, a presença de um “inimigo comum” – a guerrilha “castro-comunista”, no dizer da época – aproximava setores das Forças Armadas dos dois países e construía uma base razoável de entendimento, o intercâmbio de informações.

Enfim, procurou-se, neste primeiro capítulo, apresentar as relações Brasil-Argentina, entre 1962 e 1966, a partir da documentação diplomática dos dois países e de um ponto de vista essencialmente latino-americano, menos dependente de visões e de teorias geradas fora da região. Vistas desse ângulo, as relações bilaterais se revelam em sua complexidade e variedade de temas, muitas vezes pouco dependentes do fluxo político principal das relações internacionais mundiais.

¹⁵⁴ Argentina. Informação da Divisão da América Meridional. Confidencial. Preparada para a visita do Chanceler ZAVALA ORTIZ. 01/08/1964 a 07/08/1964. AHMRE, “castanhos”, 600.(41), Situação Política Interna, Argentina, 1964 a junho de 1966.

CAPÍTULO 2 – O APRENDIZADO DO DIÁLOGO (1966 - 1972)

2.1 A DÉTENTE E A ONDA NACIONALISTA NA AMÉRICA LATINA

A política internacional passou, na segunda metade da década de 1960, por sua segunda grande inflexão desde o final da Segunda Guerra Mundial. A coexistência pacífica (1955-1968) deu lugar à *détente* (1969-1979), informada, segundo Saraiva, por quatro grandes movimentos: a) a “flexibilização no relacionamento entre os dois gigantes”; b) a tomada de consciência acerca da “diversidade de interesses” presente no sistema internacional; c) o esforço dos países do “terceiro mundo” na construção de uma “nova ordem econômica internacional”; e d) a “crise econômica”, de natureza energética e financeira, responsável por um cenário internacional de instabilidade. Na América Latina, a “diversidade de interesses” se manifestou por meio da atuação madura no cenário internacional, pautada na solução pacífica de controvérsias e no posicionamento mais afirmativo diante dos grandes problemas internacionais. A luta por uma nova ordem econômica mundial passou a permear o conjunto das negociações internacionais de seus países¹⁵⁵.

Os Estados Unidos, na nova conjuntura conformada ao longo da gestão de Lyndon Johnson (1963-1969), tiveram de admitir, no terreno político, que seu poder tinha limites e, a partir dos entendimentos com o Vietnã (1973), que tinham perdido uma guerra. A Doutrina Nixon sobre as responsabilidades compartilhadas, a conformar uma “grande retirada estratégica” na política internacional, teve como contrapartida os reveses sofridos pela União Soviética, o que moderou o alcance dos objetivos internacionais soviéticos e a levou a não se envolver, por exemplo, na defesa do governo Allende. Os impactos desse cenário internacional em transformação geraram dois tipos de reações na América Latina: no plano político regional, o nacionalismo rebelde se combinou com os intentos de forçar a redistribuição de renda, condicionado pela decisão do governo cubano de adotar uma tática moderada frente aos governos conservadores da região¹⁵⁶; e, no plano econômico, a

¹⁵⁵ SARAIVA, José Flávio Sombra (org). **Dois séculos de história: entre a ordem bipolar e o policentrismo** (de 1947 a nossos dias), v. 2. Brasília: IBRI, 2001, p. 63-78.

¹⁵⁶ BOESNER, Demetrio. **Relaciones internacionales de América Latina: breve historia**. Caracas: Nueva Sociedad, 1996, p. 227-230.

disseminação da visão integracionista, acoplada às necessidades dos projetos de desenvolvimento nacional¹⁵⁷.

O acontecimento mais expressivo desse duplo movimento teve lugar nos últimos meses de 1968, no Peru, com a deposição de Fernando Belaúnde Terry, acusado de realizar negociatas com empresas norte-americanas do setor petrolífero. O novo governo militar, comandado pelo general Juan Velasco Alvarado, se dispôs a realizar uma profunda revolução social em benefício dos setores mais pobres da sociedade peruana, invocando o legado histórico de Túpac Amaru. As reformas se concretizaram com a nacionalização da empresa Gulf, a reforma agrária no litoral e na serra, a participação operária na gestão das indústrias e a planificação do desenvolvimento, em bases nacionais, o que incluía o controle sobre o capital estrangeiro. Na área internacional, a diplomacia peruana passou a apoiar as iniciativas dos países periféricos e do movimento dos não-alinhados¹⁵⁸.

O nacionalismo rebelde e o desenvolvimentismo autonomizante também estiveram presentes no golpe militar ocorrido no Panamá (1968), liderado pelo general Omar Torrijos, nos golpes na Bolívia, comandados pelos generais Ovando Candia (1969) e Juan José Torres (1970), e na ascensão de Salvador Allende à presidência do Chile (1970). A experiência chilena foi, indubitavelmente, o processo mais profundo de “libertação nacional” da época, constituindo o que ficou conhecido como a “via chilena” para o socialismo. A corrente nacionalista de esquerda também se estendeu à Argentina, traduzindo-se na luta contra o regime militar implantado em 1966 e na defesa do retorno de Perón ao país¹⁵⁹. A radicalização política dos grupos armados de esquerda na Argentina (Montoneros e Ejército Revolucionário del Pueblo, ERP), no Brasil (MR-8, ALN, Var-Palmares), no Uruguai (Tupamaros) e no Chile não é estranha a essa conjuntura.

Na Argentina, porém, as preocupações, em algum grau, com o desenvolvimento econômico planejado, inspiradas em certo nacionalismo, já estavam presentes, de forma mais ou menos clara, nos governos Illia e Onganía, tributários de idéias políticas e econômicas distintas. Segundo Potash, o golpe militar de 1966 – o quinto desde 1930 – não foi caracterizado pela improvisação, ao contrário dos anteriores. A implantação do regime da

¹⁵⁷ CERVO, Amado Luiz. **Relações internacionais da América Latina**: velhos e novos paradigmas. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 168-169.

¹⁵⁸ BOESNER, Demetrio, op. cit., p. 230-231.

¹⁵⁹ Id. ib., p. 231-233.

Revolução Argentina¹⁶⁰ foi a culminação de um longo período de discussão e de planejamento, que contou com o apoio de diversos setores civis¹⁶¹. No final de 1965 e início de 1966, surgiram inúmeras críticas à gestão do chanceler Zavala Ortiz e ao governo de Arturo Illia, conforme visto no capítulo anterior. Setores oposicionistas, particularmente lideranças políticas do Movimento de Integração e Desenvolvimento (MID) e grupos da Forças Armadas, levantaram as teses da “inércia governamental” e da Argentina como “satélite do Brasil”, uma orquestração que, na visão do embaixador brasileiro em Buenos Aires, Décio de Moura, objetivava justificar um possível golpe institucional¹⁶².

Os governos da autodenominada Revolução Argentina – comandados pelos generais Onganía (1966-1970), Levingston (1970-1971) e Lanusse (1971-1973) – enfrentaram uma conjuntura de crise, tanto no plano regional quanto no interno. Onganía governou de forma autoritária e, na área econômica, ao nomear para o Ministério da Economia Adalbert Krieger Vasena, apoiou a formulação de um programa que objetivava o combate à inflação mediante a racionalização do Estado, a redução do déficit público e o congelamento dos salários. Com a aplicação de um sistema de retenções aos recursos obtidos com as exportações de produtos primários, o Estado argentino pôde investir em obras de infra-estrutura, amenizando os problemas derivados de entraves ao setor industrial¹⁶³. A Argentina passava de uma política nacional-desenvolvimentista de inspiração liberal para uma política mais liberalizante, de cunho autoritário.

O discurso do eficientismo definia a política econômica que buscava maior eficiência empresarial, tanto no plano interno quanto no internacional, favorecendo as empresas nacionais em condições de competir no mercado internacional e as filiais das corporações estrangeiras que, neste período, consolidaram sua posição no país. Na avaliação do historiador José Luis Romero, essa política provavelmente daria resultados, caso tivesse durado mais tempo. Para o economista e historiador Mario Rapoport, o projeto econômico da época teria ficado em um meio-termo entre o dirigismo e o liberalismo econômico, antecipando algumas

¹⁶⁰ A Revolução Argentina corresponde ao período situado entre a derrubada de Arturo Illia, em 1966, e o retorno do peronismo, em 1973, subdividido em três gestões: a do general Juan Carlos Onganía (junho de 1966-junho de 1970), a do general Roberto Marcelo Levingston (junho de 1970-março de 1971), e a do general Alejandro Agustín Lanusse (março de 1971-maio de 1973).

¹⁶¹ POTASH, Robert A. **El ejército y la política en la Argentina (1962-1973)**: de la caída de Frondizi a la restauración peronista. Primera parte, 1962-1966. Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 1994, p. 228-229.

¹⁶² Ofício de Décio de Moura para o Embaixador Juracy Magalhães, Ministro de Estado das Relações Exteriores, Buenos Aires, 22/06/1966, secreto-urgente, n.º 493/600.(41). “Castanhos”, 600.(41), maço 9920, confidencial, Relações Comerciais Argentina-Universo.

¹⁶³ ROMERO, José Luis. **Breve historia de la Argentina**. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 1996, 4 ed., p. 178.

diretrizes que ocupariam o núcleo central dos programas econômicos do liberalismo, em meados dos anos setenta¹⁶⁴. Compartilhando das idéias de Rapoport, Aldo Ferrer assinala que essa política econômica aprofundou o processo de concentração industrial e ampliou a influência do capital estrangeiro no setor industrial e financeiro¹⁶⁵.

A política econômica do governo Onganía desagradava, no entanto, diversos setores da sociedade argentina: assalariados, em virtude da perda do poder aquisitivo dos salários; as empresas de capital nacional, afetadas pela retração do mercado; os grupos agropecuários, insatisfeitos com a elevação dos impostos, etc. Ao longo de 1969, a “paz militar”, implantada três anos antes, chegava ao fim. A ação armada clandestina e os levantes populares antigovernamentais que eclodiram em cidades do interior, em geral com a presença dos grupos armados, deram a tônica do novo momento. O episódio mais extraordinário ocorreu em Córdoba, no final do mês de maio de 1969, o chamado “*cordobazo*”. O acontecimento feriu de morte o governo Onganía, àquela altura visto como inoperante, e a situação recrudescceu com o assassinato do general Aramburu. Em junho de 1970, os três comandantes militares, recentemente nomeados por Onganía, promoveram sua deposição e o substituíram pelo general Levingston, praticamente desconhecido da opinião pública¹⁶⁶.

O novo governante, em meio à crise política interna, revelou falta de autoridade, submetido que estava à Junta de Comandantes, e a violência se aprofundou no país. Levingston, na busca de alternativas para a situação, se aproximou da “*generación intermedia*” da dirigência política e, nomeando Aldo Ferrer para o Ministério da Economia, procurou inovar com a “*argentinización*” da economia, apoiando o empresariado nacional. A estratégia montada por Ferrer teve de enfrentar sérios problemas, principalmente o de conciliar o esforço por manter a inflação abaixo dos 15% e alcançar um crescimento em torno de 8%, sem que Levingston e o próprio Ferrer tivessem a autoridade política necessária para fazer frente à oposição de distintos setores econômicos¹⁶⁷. Em março de 1971, a Junta de Comandantes substituiu Levingston pelo general Lanusse, comandante-em-chefe do Exército, que passava a acumular os dois cargos.

Lanusse, na procura de uma saída política para a crise, adotou algumas das idéias propostas por políticos radicais e peronistas, no final de 1970, em um documento chamado *La*

¹⁶⁴ RAPOPORT, Mario. **Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2000)**. Buenos Aires: Ediciones Macchi, 2000, p. 644-645.

¹⁶⁵ FERRER, Aldo. **La economía argentina: desde sus orígenes hasta principios del siglo XXI**. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2004, 3.^a ed, p. 246.

¹⁶⁶ ROMERO, José Luis, op. cit., p. 179-180.

¹⁶⁷ RAPOPORT, Mario, op. cit., p. 662.

Hora del Pueblo, que incluía a convocação de eleições e a redemocratização do país. As divergências estavam no tratamento a ser dado a Perón, que, desde sua deposição, em 1955, procurava retornar à Argentina. Em 1972, Perón se mostrava aberto ao diálogo e disposto a negociar com seus antigos inimigos. Havia se tornado, segundo Romero, a única alternativa ao poder militar. Porém simultaneamente era o principal fator da polarização política que conheceria a Argentina, tendo de um lado o movimento da “*verticalidad*”, ou seja, aqueles que seguiam a sua liderança, e, de outro, os ativistas de todas as tendências, da extrema direita à extrema esquerda, que viam em Perón o instrumento para a promoção de mudanças mais profundas. Em 1973, o complexo processo negociador, que resultou finalmente na aceitação do retorno de Perón, parecia encerrar um ciclo de instabilidade e frustrações¹⁶⁸.

A inserção internacional do país, durante os governos da Revolução Argentina, foi condicionada simultaneamente pela inflexão ocorrida no cenário internacional, pelo duplo movimento da emergência do nacionalismo rebelde e da busca de modelos econômicos de desenvolvimento autônomo, comum a vários países latino-americanos, inclusive o Brasil, e pela instabilidade interna. Para enfrentar a conjuntura adversa, o “*eficientismo*” também se fez presente na política exterior do regime, traduzido na tentativa de dar ao San Martín uma estrutura compatível com as novas exigências do cenário internacional.

A política exterior argentina, durante a gestão de Onganía, seguiu três diretrizes: a) a reinserção do país no jogo político-financeiro internacional, carente de profundas modificações, na visão do regime; b) a busca de relações positivas com os Estados Unidos, as quais, na ausência de temas substanciais que as sustentassem, se reorientaram em direção à Europa; e c) a construção de um novo papel para a Argentina na América Latina, com base em suas potencialidades políticas e econômicas¹⁶⁹. Tal orientação sofreria mudanças durante e após o governo de Onganía.

Nos anos de 1970 a 1972, a política exterior argentina se definiu, segundo Pablo Pardo, como uma política de horizontes múltiplos, ainda que concêntrica. Em outras palavras, seu horizonte imediato ou natural era constituído pelos países limítrofes e por aqueles que historicamente tinham ocupado um lugar privilegiado nas preocupações de Buenos Aires. Contavam na formulação da política exterior a circunstância “americana” do país, a abertura atlântica e a tradição européia, vista como tradição ibero-americana e não somente argentina.

¹⁶⁸ ROMERO, José Luis, op. cit., p. 181-182.

¹⁶⁹ PELTZER, Enrique. La política exterior del gobierno de Onganía (1966-1970). In: JALABE, Silvia Ruth (comp). **La política exterior argentina y sus protagonistas (1880-1995)**. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1996, p. 217-218.

Em relação aos países vizinhos, o San Martín procurou criar uma maior interdependência econômica, promover a integração física, construir um marco institucional para a exploração dos recursos naturais de soberania compartilhada, solucionar os problemas de fronteira e promover a cooperação científica e técnica regional. Essas iniciativas deveriam ser desenvolvidas para além de qualquer orientação ideológica dos governos. O bom relacionamento com os vizinhos seria o primeiro passo para o desenvolvimento autônomo do país, para maior integração latino-americana e para um maior protagonismo da região nos debates políticos internacionais, particularmente aqueles voltados para o desenvolvimento¹⁷⁰.

Aparentemente a Argentina trilhava um caminho semelhante ao percorrido pelo Brasil, após o golpe militar de 1964: de um governo que ficou no meio-termo entre, de um lado, o nacional-desenvolvimentismo e uma política econômica liberal ortodoxa, com a correlata aproximação aos Estados Unidos (1964-1967), e, de outro, um governo mais nitidamente comprometido com o desenvolvimento autônomo e voltado prioritariamente para os países vizinhos. A avaliação dessa hipótese exige a análise da trajetória brasileira nesse período, assim como do relacionamento bilateral, tema da próxima seção. Uma diferença, contudo, já pode ser assinalada: a instabilidade política da Argentina contrastava com a estabilização do regime brasileiro, alcançada pela repressão política e pelo bom desempenho da economia, a partir de 1968-1969.

Conforme visto no capítulo anterior, o governo Castelo Branco iniciou um processo de modernização conservadora, dando prosseguimento a algumas das reformas propostas pelos setores populares durante o governo Goulart, adotando uma política comercial e financeira de inspiração liberal, mas promovendo simultaneamente a coordenação econômica, em um misto de liberalismo e nacional-desenvolvimentismo¹⁷¹. Na área exterior, no contexto de um paradigma nacional-desenvolvimentista que se estendeu de 1930 a 1989, de acordo com a análise paradigmática de Cervo¹⁷², representou o “passo fora da cadênciã”, dada sua inspiração liberal.

¹⁷⁰ PABLO PARDO, Luis María. La política exterior argentina y el sistema internacional (1970-1972). In: JALABE, Silvia Ruth (comp), op. cit., p. 219-245. Luis María de Pablo Pardo exerceu o cargo de chanceler da República Argentina entre junho de 1970 e junho de 1972.

¹⁷¹ SILVA, Francisco Carlos Teixeira da. Crise da ditadura militar e o processo de abertura política no Brasil, 1974-1985. In: FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucilia de Almeida Neves. **O Brasil republicano (v.4): o tempo da ditadura: regime militar e movimentos sociais em fins do século XX**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. O autor pondera que as reformas promovidas no Governo Castelo Branco foram de fundamental importância para o crescimento econômico do final dos anos 1960 e início da década seguinte.

¹⁷² A análise paradigmática foi utilizada originalmente por Cervo no último capítulo do livro **História da política exterior do Brasil**, anteriormente referido, intitulado “A dança dos paradigmas”. Consiste em um esforço de teorização, em um método de elaboração de conceitos, a partir da análise de uma base empírica, a das

A política exterior brasileira do regime militar não deve ser interpretada, segundo Cervo, “como uma unidade de propósitos e métodos”. Outro equívoco seria reduzi-la a categorias explicativas isoladas como a das “fronteiras ideológicas”, da “Guerra Fria”, do “desenvolvimento dependente”, da “missão subimperial”, das “relações especiais com os Estados Unidos”, da “aspiração à potência” ou da busca da “hegemonia regional”. A unidade deve ser procurada no projeto de desenvolvimento nacional, particularmente após 1967. Nesse sentido, depois de abraçar as tradicionais teses do liberalismo econômico, Castelo Branco abandonou a desestatização e reforçou a coordenação econômica do Estado, mas foi Costa e Silva quem reformulou as diretrizes da política econômica e da política exterior por meio do impulso ao desenvolvimento do país, de forma o mais autônoma possível¹⁷³.

A “nova correção de rumos”, no dizer de Cervo, partia de uma crítica às noções que orientavam, desde 1964, a política exterior do país, como a bipolaridade, a segurança coletiva, a interdependência militar, política e econômica, e o ocidentalismo. Essas noções passaram a ser consideradas inadequadas diante da distensão do diálogo Leste-Oeste, do aprofundamento da desigualdade entre países ricos e pobres e das necessidades do desenvolvimento econômico regional. A autodenominada “diplomacia da prosperidade”, sob o comando do chanceler José de Magalhães Pinto, deveria vincular-se intimamente às aspirações do desenvolvimento econômico, com esforços orientados em três direções: a reformulação das bases do comércio internacional, a aquisição da ciência e da tecnologia necessárias à independência econômica, e o aumento dos fluxos financeiros, para empréstimos e investimentos. O setor externo tornava-se estratégico, ainda que “supletivo do esforço interno”¹⁷⁴.

O regime militar brasileiro, a partir da gestão do general Costa e Silva, reorienta a política exterior e mesmo a política de defesa. Na área das relações exteriores, o projeto desenvolvimentista sustentou, entre 1968 e 1973, a idéia do “Brasil Potência” e, a partir de 1974, a ampliação das bases de uma relativa autonomia e o avanço sobre os setores estratégicos da economia. No campo da defesa, permitiu a reformulação da doutrina de

experiências históricas da política exterior brasileira. Assim, ao longo de sua trajetória como nação soberana, o Brasil passou por três grandes etapas: paradigma liberal conservador (1822-1930), paradigma nacional-desenvolvimentista (1930-1989), e a “dança dos paradigmas” (1990-2002), em que coexistiram os paradigmas do Estado normal (neoliberal), do Estado nacional-desenvolvimentista e do Estado logístico.

¹⁷³ BUENO, Clodoaldo; CERVO, Amado Luiz. **História da política exterior do Brasil**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002, p. 380.

¹⁷⁴ Id. ib., p. 380-383.

segurança nacional, devido à flexibilização da ordem bipolar e ao fracasso do diálogo Norte-Sul. A nova conjuntura ditava o ritmo das mudanças.

A política brasileira para a América Latina passou a se orientar, entre 1967 e 1979, pela ação nos órgãos multilaterais regionais, para promover a cooperação norte-americana no desenvolvimento regional, pelas iniciativas de integração multilateral e bilateral e pela reinserção da América Latina no cenário internacional. Certa dose de ilusão estava presente nas esperanças depositadas pelo Brasil na criação do Mercado Comum Latino-Americano, criado na reunião dos chefes de Estado da OEA, em Montevideu (1967), a ser implantado a partir de 1970; na “fé” depositada na Aliança para o Progresso, agora Novo Diálogo; e no Consenso de Viña del Mar, que consolidava as idéias latino-americanas de transformação da OEA em efetivo instrumento de cooperação¹⁷⁵.

No âmbito das relações do Brasil com os países platinos, a Argentina permaneceu como o principal interlocutor da região, situação expressa, segundo Vizontini, pela visita de Costa e Silva à Argentina, poucos dias antes de assumir a Presidência. O entendimento bilateral seria comprovado pela constituição de uma Comissão Executiva Brasil-Argentina de Coordenação (CEBAC), com as funções de revitalizar o comércio bilateral e coordenar posições frente à crise da ALALC. A essa iniciativa, seguiu-se a visita de Costa Méndez ao Brasil, quando se discutiu um novo acordo para o trigo, estabeleceu-se uma posição comum frente às questões em análise na ALALC, decidiu-se a ação conjunta em favor da integração regional e do desenvolvimento da Bacia do Prata, além do alinhamento das posições quanto à não-proliferação de armas nucleares, preservando-se o direito de pesquisa na área nuclear para fins pacíficos. Em outubro de 1968, Brasil e Argentina ainda firmaram um acordo sobre transporte marítimo, objetivando o aproveitamento mais racional da capacidade dos navios de ambas as nações e o compromisso em transportar mercadorias do intercâmbio bilateral em navios brasileiros ou argentinos, sendo o frete dividido em partes iguais¹⁷⁶.

Os avanços verificados nas iniciativas regionais e bilaterais voltadas para o aprimoramento do comércio e da navegação e na promoção da integração foram reconhecidos somente de forma parcial pela historiografia das relações internacionais, não obstante sua relevância. Segundo Paradiso, a “questão brasileira” desviava a atenção da “opção latino-americana” da Argentina, das propostas integracionistas, para considerações vinculadas ao

¹⁷⁵ BUENO, Clodoldo; CERVO, Amado Luiz, op. cit., p. 416.

¹⁷⁶ VIZENTINI, Paulo Fagundes. **A política externa do regime militar brasileiro**. Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS, 1998, p. 106.

“equilíbrio de poder”, às “fronteiras vivas”, às “operações de contraposição territorial”, etc. Os militares reforçavam essa linha de pensamento e de ação, enquanto a Chancelaria procurava manter o diálogo – e o litígio em torno do aproveitamento hidrelétrico da Bacia do Prata – em um clima razoavelmente amistoso. Essa divisão se manifestava igualmente nas questões referentes ao Pacto Andino, de modo que os primeiros defendiam uma maior aproximação com esse grupo, enquanto a segunda, a aproximação à ALALC. Era o dilema entre a opção pela ortodoxia liberal e as formulações nacional-distributivistas¹⁷⁷.

Para Moniz Bandeira, o aumento da colaboração bilateral foi uma consequência natural da similitude de seus regimes, ambos com a mesma matriz ideológica – doutrina de segurança, contra-insurreição e ação cívica, etc – e de política exterior – fronteiras ideológicas e alinhamento incondicional com o Ocidente. Citando Oscar Camilión, Moniz Bandeira afirma a tendência para o entendimento bilateral, tanto em matéria econômica quanto militar, movimento que resultou em desconfiança por parte de vários países sul-americanos, principalmente o Uruguai. Mas o autor reconhece que rapidamente surgiram obstáculos ao entendimento, fruto da percepção tanto brasileira quanto argentina de que o esforço para a industrialização adquirira significado geopolítico, como forma de alcançar a hegemonia na América do Sul. Em sessão na CEBAC, um delegado argentino resumiu as preocupações do país na fórmula “*Trigo contra acero, no*”¹⁷⁸.

Semelhante ponto de vista se encontra no texto da Historia general de las relaciones exteriores de la República Argentina, que ocupou-se com a crítica à idéia de que a coincidência dos regimes políticos teria favorecido o diálogo bilateral e com o papel de setores da imprensa de ambos os países no estímulo à rivalidade, em virtude dos desencontros no tema do aproveitamento hidrelétrico dos rios da Bacia do Prata. O conflito de interesses em temas como o mar continental, a criação da FIP, o uso do recurso água, a questão da pesca brasileira em águas argentinas e o reconhecimento dos regimes de esquerda do Chile e do Peru dominaram as relações bilaterais, não obstante os entendimentos alcançados em algumas áreas, como a lei 17094, em que o governo argentino ampliava a soberania marítima a 200 milhas, e nas negociações da ALALC. Mas a força da facção “azul” e nacionalista do exército, a pautar sua atuação nos princípios das fronteiras ideológicas, e a pressão de setores

¹⁷⁷ PARADISO, José. **Debates y trayectoria de la política exterior argentina**. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1993, p. 233.

¹⁷⁸ BANDEIRA, Luís Alberto Moniz. **Brasil, Argentina e Estados Unidos: conflito e integração na América do Sul (da Tríplice Aliança ao Mercosul, 1870-2003)**. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2003, p. 400-401.

da imprensa sobre esses mesmos militares, fomentaram a rivalidade entre Brasil e Argentina, que competiam pela liderança na sub-região¹⁷⁹.

Cervo, com base em extenso relatório produzido pelo embaixador brasileiro em janeiro de 1969, ao deixar seu posto em Buenos Aires, sustenta que os regimes implantados no Brasil em 1964 e na Argentina em 1966 convergiam quanto a convicções ideológicas e teorias sócio-econômicas, mas as afinidades que indicavam a implantação de um sistema de consultas foram neutralizadas por forças negativas, dos dois países: no Brasil, as críticas ao regime ditatorial da Argentina e, na Argentina, o “trauma psicológico” de país mais atrasado. Os avanços verificados nas negociações bilaterais teriam ficado muito aquém das necessidades, em virtude de preconceitos recíprocos, que ignoravam a “necessidade imperiosa de uma complementação industrial mútua”. As oposições a uma política de integração e desenvolvimento provinham, em ambos os países, do nacionalismo autárquico do setor público e do nacionalismo protecionista do setor privado¹⁸⁰.

À luz das abordagens acima, pode-se considerar que, de fato, as coincidências em termos de regimes políticos, ideologia, orientação econômica e visão a respeito da integração regional não foram suficientes para um aprofundamento do relacionamento entre Brasil e Argentina. O rigor das análises apresentadas praticamente impossibilita leitura diferenciada; porém, as interpretações disponíveis ignoraram algumas importantes variáveis, como o repensar do relacionamento bilateral, promovido por ambas as Chancelarias. Analisadas em perspectiva temporal mais dilatada, é possível afirmar que as relações Brasil-Argentina avançaram de forma substancial, ainda que conhecendo nesse caminho dificuldades profundas. É o que se pretende demonstrar nas próximas seções do capítulo.

2.2 O DIÁLOGO BILATERAL E A CIRCUNSTÂNCIA SUL-AMERICANA

O golpe de 1966 e a conseqüente semelhança dos regimes políticos do Brasil e da Argentina sinalizavam para um maior entendimento e para o aprofundamento dos laços bilaterais. O diálogo estabelecido entre os Chanceleres Nicanor Costa Méndez e Juracy Magalhães comprovava o clima positivo e as perspectivas promissoras que havia no final

¹⁷⁹ CISNEROS, Andrés; ESCUDÉ, Carlos (dir). **Historia general de las relaciones exteriores de la República Argentina**. Parte III, las relaciones exteriores de la Argentina subordinada, 1943-1989. Tomo XIV, Las relaciones políticas, 1966-1989. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 2000, p. 65-73.

¹⁸⁰ CERVO, Amado Luiz (2001), op. cit., p. 224-226.

daquele ano. Os atritos revelados na imprensa eram, normalmente, atribuídos nas chancelarias à imprensa dos dois países.

Em carta enviada a Juracy Magalhães, a 1.º de dezembro, Costa Méndez, tratando dos “*conceptos relacionados con asuntos de interés común*”, sugeria que o diálogo entre ambos deveria continuar a se desenvolver por meio de cartas pessoais, o que lhe agradava, e que poderia redundar no desenvolvimento da tradicional amizade que ligava os dois povos:

Despojado de formalidad protocolar, nuestro diálogo asumiría el carácter franco y directo que las notas oficiales pueden no reflejar. Le sugiero, mi estimado Canciller, que adoptemos esta modalidad en nuestra correspondencia, sin perjuicio de los contactos que se canalizan a través de la vía diplomática natural. La circunstancia de encontrarse al frente de las respectivas Misiones diplomáticas Embajadores de gran jerarquía, compenetrados de nuestros amistosos designios, asegurará una óptima sustentación y complemento al intercambio de ideas que efectuemos¹⁸¹.

Para Costa Méndez, as relações entre Brasil e Argentina tinham uma importância transcendental, com significação para a política hemisférica, quiçá mundial, transformando a consolidação desses vínculos em um objetivo fundamental em sua gestão. A coincidência de pontos de vista sobre tópicos essenciais permitia que, por meio da coordenação política bilateral, Brasil e Argentina desempenhassem um papel mais ativo em temas de política internacional:

El hecho de estar nuestros países representados el año próximo en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas asigna una mayor urgencia a la necesaria intensificación de nuestros contactos. En este sentido puedo adelantarle que he instruído a la Misión Permanente ante las Naciones Unidas para que establezca con su similar del Brasil un régimen de estrechas consultas, con el propósito de coordinar las respectivas actuaciones en el Consejo del organismo mundial. Su experiencia de hombre público le ha permitido advertir la acción negativa de corrientes que, señalando discrepancias donde no existen y difundiendo imaginarias divergencias, confunden a la opinión pública. Muchos de los que así proceden lo hacen porque saben demasiado bien que la amistad sólida y verdadera entre Brasil y Argentina significa la eliminación de los enemigos de América que concebimos y deseamos¹⁸².

¹⁸¹ Letra, confidencial do chanceler Nicanor Costa Méndez ao chanceler Juracy Magalhães, Buenos Aires, 01/12/1966. MRE-AH/BSB, Dossiê “Situação Político-Militar da Argentina e suas relações com o Brasil”, avulso.

¹⁸² Id.

Brasil e Argentina não estavam iniciando um processo de coordenação política bilateral junto a organismos internacionais, mas retomando prática corrente, utilizada sistematicamente na época de Arturo Frondizi e Juscelino Kubitschek-Jânio Quadros, de acordo com o que foi visto no capítulo anterior. O reconhecimento da existência de uma amizade “sólida e verdadeira” entre os dois países se vinculava à principal preocupação de Costa Méndez na área de segurança, o combate ao comunismo. Em 1967, a reorientação da política de segurança do Brasil, no sentido de sua “nacionalização”, criaria alguma dificuldade na cooperação bilateral. Outro objeto de preocupação era a opinião pública, o que levou o chanceler argentino a propor o intercâmbio de informação e de posições anteriormente à formulação de declarações públicas sobre “*temas trascendentales de la política americana*”. O chanceler argentino tinha clara uma prioridade: “*la organización de un sistema eficaz de seguridad colectiva en el hemisfério*”. Pode-se inferir que instruía tal posicionamento a frustrada guerrilha sob o comando de Massetti¹⁸³ e a fluidez do posicionamento argentino sobre a crise dominicana, no governo anterior.

Um mês antes, a 1.º de novembro, Costa Méndez, em pronunciamento aos comandantes-em-chefe e oficiais superiores dos exércitos americanos, expressara textualmente que a integração econômica e social, assim como os esforços que se fizessem pelo bem-estar e pela paz da América, seriam inúteis se não se promovesse, igualmente, a segurança regional e a defesa de seus valores comuns:

La organización de la defensa nacional no es, sin embargo, ya hoy asunto enteramente propio. Nuestras repúblicas así lo decidieron en Río de Janeiro. Y es necesaria y procedente la concertación de un sistema de alianzas, pero para que esa defensa nacional que es y debe ser realizada conforme nuestras propias determinaciones nacionales, sea también eficaz y segura, es preciso modernizar hoy este sistema, armonicémoslo con los organismos jurídicos, políticos y económicos y demos a los organismos militares la estructura y la institucionalización que el momento exige. (...) En estos años, el principio de la no intervención ya no detiene a las intervenciones encubiertas, y los preceptos para salvar la paz y fomentar la solidaridad no traen tampoco por sí un bien estar

¹⁸³ Jorge Ricardo Masetti, jornalista argentino que aderiu ao governo revolucionário cubano, conhecido como “comandante segundo”, liderou um grupo guerrilheiro que, no início de 1964, pretendia deflagrar, a partir da província argentina de Salta, um processo revolucionário semelhante ao cubano. Para maiores informações, ROT, Gabriel. **Los orígenes perdidos de la guerrilla en la Argentina**: la historia de Jorge Ricardo Masetti y el Ejército Guerrillero del Pueblo. Buenos Aires: El Cielo por Asalto, 2000.

*decoroso a nuestros pueblos. La seguridad continental debe perfeccionarse y conjugarse con la libertad de los estados para perseguir sus fines nacionales*¹⁸⁴.

Juracy Magalhães, em resposta aos conceitos propostos por Costa Méndez, e concordando com um relacionamento franco e direto, por meio de cartas pessoais, reafirma o interesse em manter uma estreita colaboração, mas em outros termos:

Não apenas no plano político, em que a nossa presença se afirma por si mesma, como também no econômico, em que o conjunto das nossas exportações representa quase dois terços do comércio intrazonal da ALALC, podemos estar seguros de que a ação por nós concertada dará o tom dos entendimentos multilaterais do Continente, conforme convicção sua de que compartilho. Fico, por isso, muito feliz em ver reafirmada mais uma vez, de maneira tão clara, a certeza do eminente Amigo de que o nosso entendimento dará a medida do que possamos fazer na exploração de novos caminhos em favor dos interesses dos povos americanos. E é justamente nesse sentido alto e generoso da nossa cooperação, nessa aversão sincera à formação de grupos isolados ou de eixos particularistas, nessa dedicação verdadeira aos ideais panamericanos, que residem a sua legitimidade e a sua capacidade de projetar-se historicamente, como reafirmação de amizade tradicional e promessa auspiciosa de futuros entendimentos¹⁸⁵.

O chanceler brasileiro concordava não apenas com a coincidência de alguns dos altos interesses dos dois países, como apoiava a idéia de manter constante troca de informações sobre os pronunciamentos e posicionamentos oficiais das duas Chancelarias. Quanto ao pronunciamento de Costa Méndez sobre política continental, transcrito no ofício de 1.º de dezembro, Juracy Magalhães tomou a liberdade de transcrever trechos de discursos proferidos no Instituto Rio Branco e na Escola Superior de Guerra.

No que tange à soberania nacional, não concebo, dentro desse quadro, objeções essenciais à idéia da criação duma força interamericana de paz, sobretudo quando tal hipótese é apresentada como tema para consideração, para exame, e não para decisão imediata, e quando logo se adianta, como o tenho feito, em nome do Governo brasileiro, – e o fiz em cada capital latino-americana por mim visitada, – que a matéria carece do consenso unânime da comunidade americana, o que é

¹⁸⁴ ROT, Gabriel, op. cit.

¹⁸⁵ Ofício do chanceler Juracy Magalhães para o chanceler Costa Méndez, confidencial, n.º G/SG/AAA/DAM/DNU/920.(42)(41), Rio de Janeiro, 13/12/1966. MRE-AH/BSB, Dossiê “Situação Político-Militar da Argentina e suas relações com o Brasil”, avulso.

cautela muito maior do que, no caso do Tratado de Assistência Recíproca do Rio de Janeiro, a requerida por aquela comunidade¹⁸⁶.

Segundo Magalhães, o governo brasileiro não conhecia qualquer plano específico para a criação de uma força interamericana de paz, que, ademais, quando fosse criada, não seria dirigida por nenhum país em particular e sua convocação e emprego dependeriam de decisão comunitária, por meio de um processo seguro, simultaneamente ágil, “com todas as salvaguardas necessárias para tranquilizar cada membro da comunidade dos países americanos”. Existiriam, em sua visão, maiores coincidências com o ponto de vista do chanceler argentino, “ainda quando pareçam, aos olhos menos avisados ou mal-intencionados, discrepantes ou até mesmo opostas”. Quanto à coordenação de posições no Conselho de Segurança das Nações Unidas, para o ano de 1967, Magalhães informava a Costa Méndez já ter despachado instruções à Missão Permanente do Brasil junto à ONU, para que mantivesse um regime de consultas com a da Argentina.

Nos assuntos econômicos e comerciais, Brasil e Argentina revelavam distintas compreensões acerca da ALALC e da integração regional. A 19 de outubro de 1966, Comunicado Conjunto, assinado pelos chanceleres Costa Méndez e Magalhães, conceituava o Tratado de Montevideu como “instrumento suficiente flexível” para que os Estados-membros pudessem proceder a ajustes e acordos necessários à realização de seus objetivos. Os diários argentinos *La Prensa* e *El Economista*, com base nas declarações de Juan Oneto Gaona, chefe da delegação argentina e presidente da União Industrial Argentina (UIA), acentuavam que o comunicado dinamizaria as relações Brasil-Argentina, ao adaptar o Tratado à política de cada país, em conformidade com os recursos e suas possibilidades de atuação.

O embaixador brasileiro em Buenos Aires, Décio de Moura, ao contrário, fazia a seguinte leitura:

Nessas condições, parece-me claro que a Argentina, por ora, tenderá a manter-se em posição reservada e defensiva com relação ao processo de liberalização do comércio zonal e aos empreendimentos de integração e mesmo, com poucas exceções, de complementação industrial¹⁸⁷.

Desde a instalação do governo Onganía, avolumava-se a campanha anti-ALALC na imprensa, com artigos que apresentavam a liberalização comercial e a complementação

¹⁸⁶ Ofício do chanceler Juracy Magalhães para o chanceler Costa Méndez, confidencial, n.º G/SG/AAA/DAM/DNU/920.(42)(41), Rio de Janeiro, 13/12/1966. MRE-AH/BSB, Dossiê “Situação Político-Militar da Argentina e suas relações com o Brasil”, avulso.

¹⁸⁷ Id.

industrial como altamente perigosos para o desenvolvimento do país. Não obstante, o governo argentino continuaria manifestando seu interesse no desenvolvimento da Bacia do Prata, expressa no recebimento da Reunião de Chanceleres dos países dessa região, em maio de 1967, ocasião em que se criaria entidade autônoma, vinculada diretamente às presidências das repúblicas da região, com a finalidade de coordenar assuntos relativos à defesa nacional e à economia¹⁸⁸. A integração da Bacia do Prata não significava, obviamente, o aprofundamento dos laços comerciais e econômicos com o Brasil, nos termos em que vinham se dando.

Cotejados os pontos de vista dos dois chanceleres, torna-se necessário reconhecer diferenças entre o posicionamento brasileiro e argentino, tanto nos assuntos de segurança, quanto nos de comércio e economia. Para a diplomacia brasileira interessava aprofundar o processo de construção da ALALC, intensificar as transações comerciais intrazonais e, na esfera da segurança, evitar a formação de uma força interamericana de paz liderada pelos Estados Unidos ou coalizão de Estados que representassem seus interesses. Para a diplomacia argentina, era desejável acelerar o processo de criação da FIP e promover a integração da região do Prata como instrumento para uma menor dependência em relação ao mercado brasileiro. Talvez as recíprocas e reiteradas declarações de amizade entre os dois países não dependessem, como acreditavam os chanceleres, apenas da vontade política do Itamaraty e do San Martín. Apesar de tais diferenças, o relacionamento bilateral continuou a apresentar grande sintonia, potencializada com a visita do presidente brasileiro eleito, marechal Arthur da Costa e Silva, à Argentina, e com o anúncio da visita de Costa Méndez ao Brasil.

Os principais temas de política exterior que ocupavam a chancelaria argentina em meados de 1967 eram: a política de aproximação com os países vizinhos, as guerrilhas que irromperam na Bolívia, a questão das negociações em torno das ilhas Malvinas e a regulamentação da nova legislação referente ao Direito do Mar, assunto em relação ao qual nada fora feito, discutindo-se ainda os termos de um projeto de lei de pesca. Décio de Moura atribuía especial significado à participação argentina nas reuniões de Punta del Este, em particular o desempenho de seu chanceler nas discussões sobre a integração latino-americana, a limitação de armamentos e o Tratado de Proscrição de Armas Nucleares na América Latina¹⁸⁹. Na interpretação de Mariano Grondona, o sucesso do país na área internacional dependeria da evolução do processo político interno. E nessa seara, completado um ano do

¹⁸⁸ Ofício do embaixador Décio de Moura ao chanceler José de Magalhães Pinto, confidencial, n.º 301/600.(41), Buenos Aires, 03/05/1967. MRE-AH/BSB, “castanho” 600.(41), Situação Política Interna, Argentina, agosto de 1966-1967, 6.270.

¹⁸⁹ Id.

governo militar, as perspectivas de estabilização eram promissoras no curto prazo, mas alcançavam somente os dirigentes no médio prazo, e não atingiam nenhum deles no longo prazo. A instabilidade era ainda um dado a ser considerado¹⁹⁰, no que a Argentina se distinguia do Brasil.

Empossado Costa e Silva na Presidência do Brasil, a 15 de março de 1967, e corrigido o rumo da política exterior brasileira, delineava-se a tendência de o Brasil reforçar as iniciativas voltadas para o desenvolvimento e para a “nacionalização da segurança”. No dossiê preparado pelo Itamaraty, em janeiro de 1968, por ocasião da viagem de Costa Méndez ao Brasil, a desilusão com as iniciativas multilaterais regionais foi substituída por uma proposta de integração em nível sub-regional. Amplo na sua temática, o documento abordava questões de âmbito mundial, interamericano, latino-americano, da Bacia do Prata e do relacionamento bilateral Brasil-Argentina. No conjunto, era identificado um número maior de elementos convergentes do que divergentes no diálogo bilateral¹⁹¹.

As questões de âmbito mundial, de natureza política, foram elencadas em sete itens, com destaque para os temas do desarmamento e da cooperação nuclear. Os dois primeiros versaram sobre as novas formas de cooperação que as “superpotências” – EUA e URSS – tinham assumido na última Assembléia Geral da ONU, caracterizadas por um crescente entendimento, e sobre o Conselho de Segurança, em relação ao qual expirara o mandato argentino. A cooperação com a Argentina tinha sido de extrema utilidade e o Brasil poderia propor a continuação da troca de informações. Atitude cooperativa também poderia ter o Brasil no Comitê Ad-Hoc das Nações Unidas sobre o Fundo do Mar, por meio de um sistema de consultas; e no voto já prometido na candidatura argentina à Junta de Comércio e Desenvolvimento. No tema das Malvinas, o Brasil poderia sugerir a solicitação de que tanto o Comitê de Descolonização quanto a Assembléia Geral fossem informados do andamento das negociações, ainda que estivessem em compasso de espera¹⁹².

A visita de Costa Méndez deveria ser aproveitada para a consolidação de uma posição comum argentino-brasileira frente ao problema da não-proliferação de armas

190 GRONDONA, Mariano. La perspectiva nacional. Comentarios, ano IV, n.º 138, jun 1967.

191 Visita ao Brasil de sua excelência o senhor Nicanor Costa Méndez, Ministro das Relações Exteriores e Culto da República Argentina, confidencial, janeiro de 1968. AH/MRE-BSB, avulso. Os parágrafos abaixo, sem referência explícita a outra fonte, ou que expressem as idéias do autor, têm como referência este documento.

192 A IV Comissão (Assuntos Coloniais) da XXII Sessão da Assembléia Geral das Nações Unidas adotara, sem objeções, em 19 de dezembro de 1967, um consenso (solução processual aquém de uma resolução formal) nos termos do qual a Assembléia “urge as duas partes (Argentina e Reino Unido) a continuarem suas negociações com vistas a encontrar, no mais breve prazo, uma solução para o problema”. Na época, o Itamaraty não acreditava em um rápido exame dos méritos da questão.

nucleares. Poderiam ser propostos a troca completa de informações sobre as negociações no Comitê do Desarmamento, o concerto de posições comuns para a Segunda Parte da XXII Sessão da Assembléia Geral, e o exame da conveniência de tomar alguma iniciativa junto aos outros países latino-americanos, para esclarecer melhor “os fundamentos de nossa posição comum”. O desejo de contribuir para a paz e o progresso mundiais, aliado à adesão ao desarmamento e à não-proliferação, nos termos do Tratado de Tlatelolco (14/02/1967), instruiriam a iniciativa. Seria também um momento propício para dar seguimento às negociações conducentes a um amplo entendimento em matéria nuclear, iniciado na XI Conferência Geral da Agência Internacional de Energia Atômica. Devia ser considerada também a proposta do Presidente Costa e Silva a respeito da criação de uma comunidade latino-americana do átomo (ALATOM).

As questões de natureza econômica referiam-se ao GATT, às relações de Brasil e Argentina com a Comunidade Econômica Européia (CEE) e à II UNCTAD. No GATT, o Brasil procurava contar com colaboração da Argentina e dos demais países latino-americanos para obter melhores condições de colocação dos “produtos tropicais” nos mercados dos países desenvolvidos, por meio de uma progressiva eliminação das barreiras tarifárias e não tarifárias estabelecidas por aqueles países. A atuação da Argentina seria de grande valia no tratamento desses temas. As relações Brasil-Argentina com a Comunidade Econômica Européia pautavam-se pela adoção da Política Agrícola Comum e do sistema preferencial pela CEE. Ambos os países deveriam realizar um esforço no sentido de coordenar ainda mais a ação diplomática na Europa. Quanto à II UNCTAD, era necessário unir esforços na ação do Grupo dos 77 para deixar clara a insatisfação com a falta de vontade política de cooperar por parte dos países desenvolvidos. Ainda no âmbito internacional, nos assuntos de natureza financeira, o Brasil poderia propor à Argentina maior coordenação na captação de recursos junto ao Banco Mundial e ao FMI, em virtude de dificuldades técnicas observadas a cada negociação.

No âmbito interamericano, foram levantados temas relativos à OEA, ao CIAP (Aliança para o Progresso), ao BID e à CEPAL, além de considerações sobre as relações com os EUA. Sobre a OEA, seria passível de debate a questão da eleição do Secretário-Geral da Organização, em relação à qual os dois governos poderiam buscar solução comum; a admissão de novos membros, em que o Brasil era favorável ao ingresso da Guiana (ex-inglesa), e a Argentina, contrária, por receios quanto às Malvinas; e as resoluções da XII Reunião de Consulta e o cumprimento de suas determinações relativas ao cerceamento do

comércio “dos países do Mundo Livre” com Cuba, em relação ao qual o Brasil argumentava quanto à necessidade de aplicação conjunta.

O Comitê Interamericano da Aliança para o Progresso, criado em 1963 no âmbito do CIES, era objeto de duas preocupações brasileiras, o problema da representação do Brasil, limitada no entendimento do Itamaraty, e as modificações propostas na estrutura do CIAP, que poderiam anular o princípio de representação dos grandes países, o que prejudicaria Brasil e Argentina. Costa Méndez provavelmente apoiaria o Brasil na tentativa de impedir a aprovação da reforma. Em relação ao BID, provavelmente seriam discutidos o tema da auditoria aprovada no Congresso norte-americano, o poder de veto dos EUA para casos de compra de armamento sofisticado e a limitação a 50% do uso de créditos pelos países recebedores em compras a serem realizadas em países desenvolvidos.

No âmbito latino-americano, o dossiê afirmava ser o Brasil simpático à idéia da formação de blocos sub-regionais na América do Sul, uma vez que, aplicada ao Prata, tal iniciativa poderia corrigir o erro que se cometeu ao formar inicialmente a ALALC com países que não estavam maduros para o movimento integracionista. Sem prejuízo do processo mais amplo de integração, Brasil e Argentina poderiam, de acordo com a proposta argentina apresentada na CEBAC,

Constituir um grupo misto, encarregado de começar a estudar as implicações institucionais, econômicas e financeiras de um Acordo sub-regional que, além dos dois países, incluiria possivelmente o Uruguai e o Paraguai, e – sobretudo na hipótese de não frutificarem os entendimentos entre os países andinos – também o Chile. Em todo processo de formação de blocos sub-regionais, conviria preservar com especial cuidado o caráter latino-americano dos mesmos, e evitar que a sua própria formação dê margem a interferências externas (...) ¹⁹³.

A chancelaria brasileira avaliava que o futuro Mercado Comum Latino-Americano deveria derivar da convergência dos sistemas já existentes – ALALC e Mercado Comum Centro-Americano –, adiando para uma época mais realista um Tratado Geral de Integração e evitando, assim, a excessiva amplitude da ALALC. Outra preocupação eram as relações do Brasil e da Argentina com os demais países da Bacia do Prata:

Em que pesem as afinidades e coincidências de interesses que vêm se desenvolvendo entre o Brasil e Argentina, e que os levam a adotar uma posição uniforme em face a um número crescente de problemas continentais e mundiais, é

¹⁹³ Visita ao Brasil de sua excelência o senhor Nicanor Costa Méndez, Ministro das Relações Exteriores e Culto da República Argentina, confidencial, janeiro de 1968. AH/MRE-BSB, avulso.

indubitável que, nas suas relações com os demais países da Bacia do Prata, ainda se identificam facilmente antigas rivalidades, que caracterizam várias fases de nossa história diplomática. O desenvolvimento econômico brasileiro, a crescente penetração de nossas exportações no mercado regional da ALALC e a própria diferença dos pesos relativos de cada país – ora francamente favorável ao Brasil – são alguns dos fatores que têm contribuído para tal fenômeno¹⁹⁴.

Ao detalhar o problema da rivalidade do Brasil e da Argentina nas suas relações com os vizinhos do Prata, o documento ponderava que, em relação ao Paraguai, graças em parte à própria política exterior paraguaia, existia um verdadeiro equilíbrio de influências. Estavam em questão o acesso paraguaio ao atlântico, a utilização pacífica da energia nuclear, a difusão cultural e o aproveitamento hidrelétrico do Apipé (Argentina e Paraguai) e do Umuarama (Brasil e Paraguai). O equilíbrio de influências, embora menos acentuado, estava presente na Bolívia, pendendo em favor do Brasil, em virtude das condições geográficas, que facilitavam a integração na região amazônica e no Pantanal, e, em termos comerciais, da ferrovia Corumbá-Santa Cruz. A posição do Uruguai era caracterizada como semelhante à do Paraguai.

Distinta era a situação do Chile, pois as divergências chileno-argentinas sobre questões fronteiriças, principalmente sobre o Canal de Beagle, dificultavam as relações dos dois países e apresentavam como contraponto o entendimento entre Brasil e Chile. Entretanto, a constituição de um bloco sub-regional, do “*Cono Sur*”, incluindo os três países, poderia dar novas perspectivas e reforçar as possibilidades de entendimento entre o Chile e a Argentina. Em favor da possível iniciativa, apresentava-se a adesão do Brasil e da Argentina ao processo de integração da América Latina.

A diplomacia brasileira identificava um consenso quanto ao caráter supletivo da integração no contexto dos planos regionais, sob comando do setor público dos dois países. Identificava igualmente a existência de uma crise no processo de integração latino-americano, cujas causas principais eram:

- a) causas internas, entre as quais avultavam a disparidade na estrutura dos países componentes do processo, as frustrações acumuladas em decorrência de uma errada superestimação das possibilidades da ALALC e as pressões internas contrárias à modificação do *status quo* comercial;

¹⁹⁴ Visita ao Brasil de sua excelência o senhor Nicanor Costa Méndez, Ministro das Relações Exteriores e Culto da República Argentina, confidencial, janeiro de 1968. AH/MRE-BSB, avulso

b) causas externas, entre as quais despontavam, em primeiro lugar, a notória crise por que passava a cooperação internacional e de que constituem válido testemunho as dificuldades que ocorrem na CEC, na OTAN, nas Nações Unidas; e, em segundo lugar, o recuo dos Estados Unidos com relação ao seu oferecimento original de financiar a integração latino-americana e a crescente onda protecionista do Congresso Americano, que constitui um exemplo isolacionista que parecia superado¹⁹⁵.

Para o governo brasileiro, o avanço em direção a novas etapas da integração passava pelo incremento do comércio e pela criação de novos interesses. A revitalização da ALALC exigia que os países de menor desenvolvimento econômico relativo tivessem seus interesses contemplados. Nesse processo, Brasil e Argentina deveriam ter um papel protagonista, dividindo responsabilidades e compartilhando preocupações quanto ao futuro.

No momento, o pêndulo do interesse integracionista parece encontrar-se no meio de sua trajetória, embora os temores argentinos em face da integração regional estejam mais acentuados. Para isso contribuiriam a significativa participação de manufaturas brasileiras no mercado argentino, o enorme esforço de instalação de fontes de energia do Brasil e as próprias dimensões de nosso país¹⁹⁶.

Antes, porém, que Brasil e Argentina reunissem condições para revitalizar a ALALC e contemplar os interesses dos países de menor desenvolvimento relativo da região, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador e Peru criaram, em 1969, pelo Acordo de Cartagena, o Pacto Andino, destinado a regular e controlar o ingresso de capitais estrangeiros e a promover o desenvolvimento industrial dos países membros¹⁹⁷. A criação da Corporação Andina de Fomento (CAF), em fevereiro de 1968, já prenunciava novos tempos.

A agravar os problemas relacionados à integração regional, a partir de 1968, Brasil e Argentina se envolveram, progressivamente, em discussões mais complexas em torno do aproveitamento hidrelétrico dos rios da Bacia do Prata. Além disso, a radicalização dos movimentos armados de esquerda, que tiveram como contraponto igual radicalização por parte dos regimes autoritários de Brasil e Argentina, criaram o clima propício para o fortalecimento das visões geopolíticas e conseqüente dificuldade de diálogo¹⁹⁸. Um elemento,

¹⁹⁵ Visita ao Brasil de sua excelência o senhor Nicanor Costa Méndez, Ministro das Relações Exteriores e Culto da República Argentina, confidencial, janeiro de 1968. AH/MRE-BSB, avulso

¹⁹⁶ Id.

¹⁹⁷ BOESNER, Demetrio, op. cit., p. 235.

¹⁹⁸ Não se trata de atribuir aos movimentos armados a origem da radicalização política da segunda metade da década de 1960 e, conseqüentemente, a responsabilidade exclusiva no processo. Segue-se a interpretação de Carlos Fico para o caso brasileiro, segundo a qual haveria uma pré-disposição à radicalização tanto por parte da

entretanto, era certo: entre os anos de 1966 e 1968, as desilusões em torno das propostas de integração regional e do apoio norte-americano ao processo cederam lugar a uma visão “sub-regional”, que fortalecia os conceitos de Bacia do Prata e Cone Sul e que, de certo modo, podem ser considerados como parte de uma sul-americanização das visões de mundo e das políticas exteriores do Brasil e da Argentina.

2.3 O TRATADO DA BACIA DO PRATA: NEGOCIAÇÕES PROMISSORAS

As negociações em torno do aproveitamento hidrelétrico dos rios da sub-região, que resultaram na assinatura do Tratado da Bacia do Prata, produziram avanços substanciais no diálogo diplomático regional, pelo menos em três aspectos. À medida que as negociações se tornaram mais complexas e que houve maior exigência de discussões técnicas, as chancelarias dos países envolvidos sentiram a necessidade de definir claramente o posicionamento dos Executivos frente à questão. Além disso, o processo negociador gerou procedimentos específicos para a área, e o fato de a Argentina ter recorrido à Corte de Haia produziu os efeitos de aprimorar o conhecimento sobre o direito internacional dos rios e de, no caso brasileiro, criar uma doutrina sobre o tema. Para além das negociações e do debate jurídico, estavam em jogo o novo equilíbrio político regional derivado do crescimento econômico brasileiro e a perda relativa de poder na região por parte da Argentina.

A Embaixada argentina, em março de 1966, propôs ao Itamaraty a realização de uma reunião com representantes da Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai e Uruguai, a fim de examinar a viabilidade de desenvolver um estudo conjunto e integral da Bacia do Prata. De caráter abrangente, o estudo deveria considerar principalmente os problemas de regularização dos rios, com o fim de facilitar a navegação, evitar inundações e promover a recuperação de zonas alagadas, e o aproveitamento das fontes de energia. O interesse dos países da Bacia do Prata pelo seu estudo e aproveitamento não era novo. Na Conferência dos Chanceleres dos Países da ALALC, realizada em novembro de 1965, fora afirmada a intenção dos governos da região de realizar estudos e obras de caráter multinacional para a criação de uma estrutura facilitadora do desenvolvimento regional¹⁹⁹.

esquerda quanto por parte da direita, além da conjuntura política regional, favorável ao radicalismo (FICO, Carlos. **Além do golpe**: versões e controvérsias sobre 1964 e a Ditadura Militar. Rio de Janeiro: Record, 2004).

¹⁹⁹ Relatório Básico República Argentina, Tomo VII, outubro de 1971, confidencial, Embaixada do Brasil em Buenos Aires. AH/MRE-Brasflia, avulso. O Relatório Básico cita as seguintes reuniões internacionais que

No convite oficial, datado de 2 de junho de 1966, o Chanceler argentino, Zavala Ortiz, afirmava que:

*La providencia ha otorgado a nuestros países magníficos recursos naturales. Constituye una responsabilidad de los gobiernos movilizar esta riqueza en beneficio de cada nación y de su pueblo. Entre estos recursos se encuentran los ríos que integran la Cuenca del Plata. Las corrientes fluviales de este vasto sistema hidrográfico ofrecen posibilidades ilimitadas para usos y aplicaciones tan esenciales como son el agua de consumo, el riego, la navegación, el aprovechamiento industrial, la producción de energía hidroeléctrica y la utilización agrícola, pecuaria y ictícola*²⁰⁰.

A percepção da importância dos recursos da Bacia é que informava a urgência dos estudos sobre seu aproveitamento. O Governo argentino, convencido da necessidade de dar início aos estudos conjuntos, reconhecido seu caráter regional, e invocando uma ação solidária dos países da região, empenhava-se na realização de uma Conferência de Ministros das Relações Exteriores, sugerindo como local a cidade de Buenos Aires, por ocasião da III Conferência Interamericana Extraordinária. Propunha, ademais, a seguinte agenda:

- i) estudo dos problemas existentes em matéria de aproveitamento dos recursos e eliminação dos inconvenientes que produzem elementos naturais em toda a região;
- ii) consideração dos estudos já realizados;
- iii) intercâmbio permanente de informações;
- iiii) perspectivas para um programa de desenvolvimento integral, sobretudo dos setores agrícola, industrial, energético, hidráulico e de navegação²⁰¹.

O interesse argentino, segundo o Itamaraty, era motivado pelo “vigoroso programa de aproveitamento hidroelétrico levado a cabo pelo Brasil na bacia do alto Paraná”. A razão alegada pelo governo argentino, a repercussão das obras brasileiras sobre o regime do rio, águas abaixo, cedia frente às preocupações com a potência energética que estaria à disposição do país na região sul e centro-sul, e que, somada a outros fatores, como a população, faria “pender irreversivelmente em favor do Brasil o equilíbrio estratégico, político e econômico da região”.

trataram do tema: Conferência Internacional Americana de Havana, em 1928; a Sétima Conferência Interamericana de Montevideú, 1933; a Conferência Regional dos Países do Prata, Montevideú, 1941 e a Conferência dos Chanceleres dos Países da ALALC, em 1965.

²⁰⁰ Apud LANÚS, Juan Archibaldo, op. cit., p. 297.

²⁰¹ Relatório Básico República Argentina, Tomo VII, outubro de 1971, confidencial, Embaixada do Brasil em Buenos Aires. AH/MRE-Brasília, avulso.

Na Comissão Preparatória da I Reunião dos Chanceleres da Bacia do Prata, os representantes argentinos alvitram que da eventual Declaração Conjunta a ser assinada pelos chanceleres constasse uma declaração formal sobre a conveniência tanto da realização do estudo conjunto, quanto da realização de obras bilaterais e multilaterais para o desenvolvimento da região; o compromisso de trocar informações entre os países e de realizar entre si consultas prévias à realização de toda obra de caráter hidráulico que viesse a afetar os demais; a constituição de um comitê permanente, com sede em Buenos Aires, que atuaria como órgão executivo; e a constituição de uma autoridade nacional em cada um dos países, que centralizasse os problemas da Bacia. Ciente de que os interesses argentinos se centravam no compromisso de realizar “consultas prévias à realização de toda obra de caráter hidráulico que possa afetar os demais”, o Brasil procurou introduzir no âmbito do Comitê Coordenador, com êxito, o “princípio da unanimidade das decisões”.

Na declaração conjunta assinada, fruto do trabalho do Comitê Coordenador, constava o seguinte texto:

Por intermédio do Comitê Intergovernamental Coordenador estes organismos (as Comissões Nacionais) intercambiarão as informações vinculadas com o estudo previsto no n.º 1 desta declaração, ou seja, “o estudo conjunto e integral da Bacia do Prata, com vistas à realização de um programa de obras multinacionais, bilaterais ou nacionais, úteis ao progresso da região”²⁰².

Dessa forma, a menção à consulta foi eliminada e, da amplitude inicial, a troca de informações se circunscreveria às de interesse no plano conjunto. As preocupações principais do Brasil, assim como as da Argentina, se fariam presentes nas negociações seguintes. Em Santa Cruz de la Sierra, em maio de 1968, realizou-se a II Reunião dos Chanceleres da Bacia do Prata. Nessa reunião, foram aprovados os projetos prioritários, nacionais e compartilhados, que seriam considerados na realização do desenvolvimento da Bacia, e foi adotado o Estatuto do Comitê Intergovernamental Coordenador dos Países da Bacia do Prata (CIC).

Negociado entre as reuniões de Buenos Aires e de Santa Cruz, o Estatuto procurava conciliar as visões dos governos brasileiro e argentino, sendo que Bolívia e Paraguai também participaram ativamente das negociações. O anteprojeto brasileiro, em seu artigo 1.º, afirmava que o Comitê tinha como uma de suas finalidades acompanhar os estudos e as obras úteis ao desenvolvimento e à integração da região, “desde que efetuados de comum acordo pelos

²⁰² Relatório Básico República Argentina, Tomo VII, outubro de 1971, confidencial, Embaixada do Brasil em Buenos Aires. AH/MRE-Brasília, avulso.

países da área e que essa tarefa lhe haja sido por eles unânime e expressamente encomendada”. O anteprojeto argentino estabelecia como principal função do Comitê a promoção, coordenação e supervisão dos estudos para a investigação dos recursos da Bacia e o planejamento do desenvolvimento integral da região, com vistas à realização dos objetivos fixados na Declaração Conjunta dos Chanceleres da Bacia do Prata, de 27 de fevereiro de 1966, “ou os que fixarem, em futuras reuniões, os Chanceleres ou Chefes de Estado dos países membros”.

O texto aprovado em Santa Cruz estabeleceu como principais funções do CIC a promoção, a coordenação e o acompanhamento das “ações multinacionais tendentes ao melhor aproveitamento dos recursos da Bacia do Prata e ao desenvolvimento harmônico e equilibrado da região”. Quanto ao tema da troca de informações, dispunha em seu artigo 3.º :

(...) b) Receber as informações e os estudos relativos à Bacia do Prata que os Governos ou organismos nacionais enviarem, quando os considerarem pertinentes, e distribuídos, por cópia, aos representantes dos demais Governos, conservando os originais em seus arquivos. Tais documentos manterão o caráter que lhes foi conferido pelo informante, a não ser que este solicite expressamente qualquer modificação a respeito. A utilização da documentação, fora da órbita governamental, se autorizará de acordo com o previsto no artigo 11 (regra da unanimidade)²⁰³.

O Relatório da Embaixada brasileira em Buenos Aires caracterizou a reunião de Santa Cruz como “teatro de uma reação brasileira à orientação que pretendeu infundir a Argentina na I Conferência”. Na avaliação brasileira, foi reduzida a ampla concepção dos estudos e das iniciativas presentes na Declaração de Buenos Aires e rejeitada qualquer possibilidade de levantamentos conjuntos ou globais. Por outro lado, na preparação dessa reunião, foram examinados, pela primeira vez em maior profundidade, os problemas básicos de um “desenvolvimento multinacional integrado”. Nesse assunto, constatou-se um alinhamento entre Brasil e Argentina em quase todos os pontos básicos, pois os países “de menor desenvolvimento relativo” adotaram uma postura reivindicatória. Em suma,

Logrou-se, pois, na reunião de Santa Cruz de la Sierra, substituir as preocupações por estudos e planejamentos globais por projetos específicos, passando-se assim, do método dedutivo ao indutivo. Foi em Santa Cruz, no entanto, que se recomendou ao CIC o estudo e a adoção de “um estatuto que propicie o uso e a administração do

²⁰³ Relatório Básico República Argentina, Tomo VII, outubro de 1971, confidencial, Embaixada do Brasil em Buenos Aires. AH/MRE-Brasília, avulso.

recurso água, de maneira adequada aos propósitos concretos do desenvolvimento integral e econômico da Bacia do Prata, expressos na I reunião de Chanceleres²⁰⁴.

Surgia, assim, o “espírito de Santa Cruz”, que pode ser conceituado como a percepção da necessidade de promover a integração da Bacia do Prata, ou seja, o “desenvolvimento multinacional integrado”, por meio de iniciativas concretas (método indutivo) e para além das preocupações geopolíticas de setores políticos internos. Essa foi a perspectiva das negociações do Tratado e a diplomacia brasileira passou a se orientar basicamente pelos objetivos estabelecidos em Santa Cruz.

Em prosseguimento às determinações da II Reunião de Chanceleres, o CIC empenhou-se na elaboração de um projeto de tratado, com base em anteprojetos apresentados pelo Brasil, Bolívia e Paraguai. As propostas da Bolívia e do Paraguai previam a criação de um novo organismo internacional, a “Associação da Bacia do Prata”, idéia contra a qual se pronunciaram Brasil, Argentina e Uruguai. O anteprojeto apresentado pelo Brasil referia-se, em seu preâmbulo, ao “desenvolvimento multinacional integrado da Bacia do Prata” e à “necessidade de se preservarem, para as gerações futuras, meios de se atender, através de um aproveitamento racional de recursos naturais em escala multinacional, à demanda crescente de bens”. No artigo 3.º do anteprojeto, explicitava-se que o estabelecimento de prioridades para os projetos de estudos e obras de interesse para o desenvolvimento da região não deveria prejudicar “empreendimentos que qualquer das Partes Contratantes se decida a executar em seu território”.

Diante da divergência entre os textos apresentados pelo Brasil, de um lado, e pela Bolívia e Paraguai, de outro, coube aos representantes da Argentina e do Uruguai a redação de um documento “unificado”. O texto apresentado pelo Brasil transformou-se, com algumas modificações, no documento de trabalho. O Brasil não transigiu em relação a três pontos do anteprojeto: quanto à expressão “sem prejuízo daqueles empreendimentos que decidam executar em seus respectivos territórios”; quanto à presença, em um trecho do documento, da expressão “acordos”; e quanto à questão específica do recurso água. A Argentina propôs a substituição dessa expressão pela expressão “respeitando os direitos dos demais Estados, segundo consagra o Direito Internacional”. O delegado argentino alegava que tal iniciativa respondia mais às repercussões que o documento teria no país, que propriamente uma

²⁰⁴ Relatório Básico República Argentina, Tomo VII, outubro de 1971, confidencial, Embaixada do Brasil em Buenos Aires. AH/MRE-Brasília, avulso.

necessidade de fundo. Em sua justificativa, depois de observar que o respeito às soberanias estava implícito em toda a mecânica do Tratado da Bacia, acrescentava:

Entonces por nuestra parte, y atendiendo básicamente a puntos de vista de la opinión pública interna argentina, y de los organismos nacionales que tienen a su cargo el análisis de estos problemas de la Cuenca, sugeriríamos agregar a esta frase, que menciona un principio implícito, no controvertido, no disentido, que es el de realizar obras en el territorio nacional de cada país, otra frase que también consagra otro principio implícito, a nuestro entender, y que sería “Las Partes Contratantes, sin perjuicio de aquellas empresas que decidan ejecutar en sus respectivos territorios, respectando los intereses de los demás Estados según lo consagra la práctica internacional, convienen en unir sus esfuerzos...”²⁰⁵

Seguia a Argentina o princípio geral do vínculo ao direito internacional, observando que esse princípio não tinha caráter absoluto e que estava limitado, “*como está limitado todo derecho*” pelas condições de seu exercício. E esse exercício deveria contemplar, de algum modo, os interesses dos demais Estados vinculados ao processo e ser respeitado na execução de obras em seus respectivos territórios. Era evidente a preocupação com as obras que o Brasil pretendia realizar.

As negociações prosseguiram e resultaram em um texto que seria o artigo 5.º do Tratado da Bacia do Prata:

A ação coletiva entre as Partes Contratantes deverá desenvolver-se sem prejuízo dos empreendimentos que decidam executar em seus territórios, dentro do respeito às normas do Direito Internacional e segundo a boa prática entre nações vinhas e amigas²⁰⁶.

Outro ponto de controvérsia foi o uso da expressão, presente no Preâmbulo e no artigo 1.º do projeto argentino-uruguaio, “desenvolvimento harmônico equilibrado”. O Brasil propôs sua substituição pela expressão “desenvolvimento multinacional integrado”, não obtendo apoio, sob o argumento de que a primeira expressão já fora consagrada na Declaração de Buenos Aires e na Ata de Santa Cruz de la Sierra. Dada a insistência brasileira, foi alterada a expressão no artigo 1.º, substituída por “desenvolvimento harmônico e integração física”. Entendiam os negociadores brasileiros que, dessa forma, o desenvolvimento se referia ao processo interno e a integração física ao regional.

²⁰⁵ Relatório Básico República Argentina, Tomo VII, outubro de 1971, confidencial, Embaixada do Brasil em Buenos Aires. AH/MRE-Brasília, avulso.

²⁰⁶ Id.

Em relação à questão do “recurso água”, a representação brasileira sugeriu a substituição da expressão “*el aprovechamiento máximo del recurso agua y la regulación armónica y equitativa de su uso y administración*” pela expressão “aproveitamento racional e uso do recurso água”, em virtude dos “evidentes e sérios inconvenientes” que a primeira expressão encerrava. Estabelecida a divergência entre a proposta brasileira e a argentina e depois de discutir textos alternativos, chegou-se a um texto que a representação brasileira não considerou o ideal, mas que contemplava a “equidade”, orientadora do aproveitamento múltiplo dos rios brasileiros: “*La utilización racional del recurso agua, en especial a través de la regulación de los cursos de agua y su aprovechamiento múltiple y equitativo*”.

Na avaliação brasileira, o documento era “um instrumento útil de cooperação e um esforço de entendimento”, pois confirmava que “o desenvolvimento multilateral integrado da Bacia do Prata corresponde já a uma aspiração facilmente identificável na opinião pública dos cinco países”. Ademais, o texto afastava qualquer compromisso de disciplinar juridicamente o aproveitamento dos recursos hidráulicos da região.

A 23 de abril de 1969, na I Reunião Extraordinária de Chanceleres da Bacia do Prata, realizada em Brasília, foi assinado o Tratado da Bacia do Prata²⁰⁷. Após o encerramento da I Reunião Extraordinária, teve início a III Reunião Ordinária dos Chanceleres da Bacia do Prata, que deliberou sobre a “Consideração do Relatório de Trabalhos da CIC” e a “Fase dos Trâmites das Resoluções e Recomendações da Ata de Santa Cruz de la Sierra”. A delegação do Brasil aproveitou a ocasião para reabrir as discussões sobre o Estatuto do Recurso Água, com o objetivo de amenizar os termos da recomendação pela II Reunião dos Chanceleres.

Na primeira reunião de trabalho, o pensamento do governo Brasileiro foi expresso pelo Embaixador Azeredo da Silveira, Representante do Brasil junto ao CIC, e Maury Gurgel Valente, então Secretário-Geral Adjunto para Assuntos Americanos. Os argumentos brasileiros foram aceitos pelas delegações da Bolívia, Paraguai e Uruguai, mas encontraram forte resistência na delegação argentina. Após “laboriosas negociações”, desenvolvidas em nível dos Chanceleres, a representação argentina apresentou uma fórmula aceita pelas demais, que compôs o item IV das Resoluções da Ata de Brasília:

²⁰⁷ Relatório Básico República Argentina, Tomo VII, outubro de 1971, confidencial, Embaixada do Brasil em Buenos Aires. AH/MRE-Brasília, avulso. Os instrumentos de ratificação foram depositados na seguinte ordem: Brasil, 16 de outubro de 1969; Paraguai, 11 de fevereiro de 1970; Argentina, 22 de maio de 1970; Uruguai, 25 de maio de 1970; e Bolívia, 15 de julho de 1970. Nos termos do Artigo VIII, parágrafo 1.º, o Tratado entrou em vigor 30 dias após a última ratificação, ou seja, em 14 de agosto de 1970.

IV – Prosseguir com a execução dos trabalhos que permitam a mais rápida realização do acordado na Declaração Conjunta de Buenos Aires e na Ata de Santa Cruz de la Sierra e no Tratado da Bacia do Prata, de acordo com o seguinte: (i) considerar com amplidão os temas do recurso água. O respectivo grupo de peritos deverá apresentar sua informação no mais breve prazo possível, levando-se em conta a transcendência e a complexidade do tema²⁰⁸.

Na visão brasileira, ficava diluída a Recomendação de Santa Cruz, em um contexto aceitável para o país, pois desaparecia o mandato da elaboração de um Estatuto para o Recurso Água. O tema, no entanto, ocuparia o ponto alto das negociações no CIC e de peritos, uma vez que era um dos assuntos cruciais das relações Brasil-Argentina e do próprio processo da Bacia do Prata. A Argentina, na visão brasileira, defendia a institucionalização dos princípios consagrados na Declaração de Montevideú, de 1933, e nas Regras de Helsinque, em particular no que dizia respeito à obrigatoriedade de consulta prévia para a realização de obras que poderiam alterar o regime de rios internacionais, assim como da troca de informações. O Brasil, embora reconhecesse o princípio jurídico de que não é permitido a ninguém causar danos a outrem, se opunha à adoção daquelas regras, alegando se tratar de rios internacionais sucessivos e que tal tese era atentatória aos seus direitos soberanos, capaz de proporcionar ingerência indevida estrangeira no processo de desenvolvimento nacional.

Nessas negociações, não obstante, foi evitado que o debate girasse em torno desses princípios. Em 1968, em virtude da campanha “antibrasileira”, a Argentina também levava a questão para o âmbito bilateral, tendo o assunto sido objeto de conversações, troca de notas e declarações à imprensa em Buenos Aires e no Rio de Janeiro. Na leitura da diplomacia brasileira, era significativo que, após a apresentação da nota 610 ao Itamaraty, em outubro de 1969, pela Embaixada argentina no Rio de Janeiro, na qual se encontravam todos os elementos essenciais da posição argentina, tenha se seguido um silêncio nas relações bilaterais. Aguardava-se o avanço de outras discussões que ocorriam no CIC.

Reconhecia-se, ademais, que o anteprojeto apresentado pelo Uruguai ao CIC, em 26 de dezembro de 1968, ainda não fora apreciado. Inspirado na Declaração de Montevideú (1933); no Projeto Revisto da Comissão Jurídica Interamericana (1965), e nas “Regras de Helsinque” sobre o uso das águas internacionais, adotadas pela “*International Law Association*” (1966), o documento instituía a aplicação do “instituto da consulta prévia” com uma “amplitude sem precedentes”, aliado ao conceito de “bacia hidrográfica”, que, nos

²⁰⁸ Relatório Básico República Argentina, Tomo VII, outubro de 1971, confidencial, Embaixada do Brasil em Buenos Aires. AH/MRE-Brasília, avulso.

termos das Regras de Helsinque, permitiria a “virtual paralisação de toda atividade do Brasil na parte de seu território em que fluíssem águas, direta ou indiretamente, para o Rio da Prata”.

Nas negociações realizadas nos meses seguintes, principalmente a I e II Reuniões do Grupo de Peritos do Recurso Água ²⁰⁹, e suas sessões preparatórias, podem ser identificados dois momentos: um de aprofundamento das divergências entre o Brasil e a Argentina e uma fase de distensão, cujo desfecho foi o bom entendimento alcançado na IV Reunião de Chanceleres dos Países da Bacia do Prata. O primeiro foi caracterizado pela presença de Guillermo Cano à frente da representação argentina; o segundo, por sua saída e pela busca de um entendimento por parte de seu país. Ao longo do período, consolidou-se a posição brasileira em relação ao “recurso água”.

Na I Reunião do Grupo de Peritos, cristalizaram-se as posições do Uruguai e da Argentina, de um lado, e do Brasil, do outro, sendo que Bolívia e Paraguai procuraram dar um tom conciliador às negociações. A principal novidade é que durante o encontro recrudescceu a campanha, na Argentina, contra as obras brasileiras, a qual utilizava em seus argumentos “uma condução débil do assunto por parte da Chancelaria argentina”. A reação do Governo argentino deu-se com a criação, pela lei n.º 18.416, de outubro de 1969, da Secretaria de Estado de Recursos Hídricos, subordinada ao Ministério de Obras e Serviços Públicos. Para o cargo de Secretário dessa instituição, foi nomeado o doutor Guillermo Cano, cuja passagem foi assim caracterizada pela diplomacia brasileira:

Amigo pessoal de Onganía, mescla de funcionário internacional e político provinciano, com foros de jurista e técnico, (...) estava profundamente comprometido com as Regras de Helsinque, das quais foi um dos redatores, como membro da International Law Association. Conhecedor minucioso de antecedentes sobre questões ligadas a política hídrica e recursos naturais, aliou esse conhecimento à força que lhe emprestavam suas relações com o Presidente da Nação para, de maneira efêmera, mas extremamente ativa, dominar o cenário argentino na condução de sua política hídrica e fluvial, nacional e internacional²¹⁰.

Assumindo suas funções no CIC, Cano pronunciou discurso, em março de 1970, em que enfatizava o valor ético das Regras de Helsinque, e os utilizava para dar uma nova abordagem ao “recurso água”:

²⁰⁹ A I Reunião realizou-se no Rio de Janeiro, de 5 a 9 de agosto de 1969, e a II, em Brasília, entre 18 e 22 de maio de 1970.

²¹⁰ Relatório Básico República Argentina, Tomo VII, outubro de 1971, confidencial, Embaixada do Brasil em Buenos Aires. AH/MRE-Brasília, avulso.

Son, por lo demás, los (principios) que mi Gobierno practica en sus relaciones tanto con sus copartícipes en la Cuenca del Plata, como con la hermana República de Chile. Parece que la ocasión de incorporarme a este cuerpo, es la señalada para memorar tales principios, desde que, en opinión de mi gobierno, tanto el Tratado de la Cuenca del Plata como este Comité, se deben – entre otros factores – a la conveniencia y necesidad de asegurar la vigencia de aquéllos²¹¹.

O representante do Brasil no CIC, Embaixador Azeredo da Silveira, respondeu prontamente e o CIC tornou-se teatro “de uma das confrontações mais abertas e incisivas das duas posições”. Argumentou que Cano queria dar ao Comitê e ao próprio Tratado da Bacia do Prata uma finalidade inteiramente nova, a respeito da qual nunca antes se tinha feito nenhuma menção nas longas e trabalhosas negociações que precederam o Estatuto do Comitê e o próprio Tratado. Ademais, deixou claro que o Brasil procurava apoiar suas obras hidroelétricas em todas as garantias técnicas e que não aceitava a idéia de um estatuto jurídico que buscasse disciplinar, *a priori*, o uso e a administração dos recursos hídricos da Bacia, por atentar contra a soberania brasileira.

Ao invés de se buscar uma “estrutura jurídica irreal”, era necessário um plano prático e realista. Havia, além disso, um erro na Declaração de Montevideu de 1933:

Fue el de desconocer que necesariamente tienen que merecer tratamiento jurídico distinto los dos tipos de ríos internacionales: contiguos, en los cuales la soberanía es nítidamente compartida, y sucesivos, en los cuales, como la propia denominación lo determina, la soberanía es sucesiva²¹².

Concluiu sua intervenção recordando que, ao dar o Governo brasileiro sua anuência à sugestão inicial do Governo argentino de se promover um processo de desenvolvimento da região com os cinco países interessados, o Brasil dera uma demonstração de seu espírito de franca e fraterna colaboração. Afirmou que o Brasil interpretava a nova iniciativa argentina como uma quebra do consenso a que se havia chegado anteriormente, finalizando com a reafirmação da fidelidade do Brasil à letra e ao espírito do Tratado da Bacia do Prata.

A firmeza da posição brasileira e a reação negativa das outras delegações levaram Cano a voltar atrás, em novo discurso, no qual, sem deixar de reafirmar sua fidelidade aos princípios do Direito Internacional, aquiescia quanto à estratégia de priorizar as informações

²¹¹ Relatório Básico República Argentina, Tomo VII, outubro de 1971, confidencial, Embaixada do Brasil em Buenos Aires. AH/MRE-Brasília, avulso.

²¹² Id.

táticas e técnicas mencionadas por Azeredo da Silveira. O tom do discurso, no entanto, o traía:

Aunque sea por el camino de armar el “puzzle” sin conocer el diseño, hemos quizás de alcanzar el éxito. Que por la otra vía – la del que ha sido llamado “método deductivo” – está ciertamente más cercano. Hagamos un esfuerzo para seguir esta última. La agenda para los expertos en Brasilia lo consiente²¹³.

Dando vazão às suas idéias, Cano organizou, com o apoio das Nações Unidas, um painel de peritos internacionais sobre recursos hídricos. Esse painel, que poderia ter provocado constrangimentos ao Brasil, segundo a diplomacia brasileira, “serviu apenas de cenário para o último discurso do General Onganía, como Presidente da Nação”:

O Chefe de Estado, na manhã de 9 de junho de 1970, prestigiou a Cano com sua presença – no instante mesmo em que estava sua sorte sendo decidida pela Junta de Comandantes-em-Chefe – e, de forma direta abordou a questão do aproveitamento de águas dos rios internacionais (...) ²¹⁴.

Em seu pronunciamento, Onganía reconhecia que as iniciativas sobre o tema deveriam ser fruto de decisões prudentes e refletidas, capazes de contemplar todos os elementos em jogo. Porém, tal discurso não teve repercussão em virtude dos graves acontecimentos políticos internos, que puseram fim ao governo Onganía e, logo depois, à passagem de Cano pela Secretaria de Recursos Hídricos. Cano foi substituído no cargo pelo economista Aldo Guadagni, que vinculou a representação junto ao CIC à Chancelaria. Guadagni não promoveu uma ruptura com a gestão anterior, mas a estrutura montada por Cano foi se desfazendo pouco a pouco, completada com a nomeação do engenheiro Jorge Simonelli para o cargo de Guadagni. Tinha início um processo de distensão no diálogo Brasil-Argentina, que propiciou nova onda de otimismo nas negociações.

2.4 O TRATADO DA BACIA DO PRATA: OS LIMITES DA NEGOCIAÇÃO

Os acontecimentos políticos ocorridos na Argentina, em meados 1970, poderiam, na avaliação brasileira, favorecer as negociações em torno do tema “recurso água”. Deve-se considerar, porém, que antes mesmo de tais eventos, por ocasião das negociações que

²¹³ Relatório Básico República Argentina, Tomo VII, outubro de 1971, confidencial, Embaixada do Brasil em Buenos Aires. AH/MRE-Brasília, avulso.

²¹⁴ Id.

antecederam a II Reunião de Peritos, outro fator favorecia as negociações. O Embaixador argentino Mazzinghi procurava convencer os negociadores brasileiros de que a proposta uruguaia de discussão de um Estatuto do recurso água fora discutida em Brasília e, nesse sentido, era favorável à nova convocação do Grupo de Peritos “tão logo seja viável”.

Naquele contexto, o Embaixador Azeredo da Silveira preparou um documento que, aprovado pela Secretaria de Estado, seria apresentado ao CIC. Os principais termos expostos podem ser assim resumidos: o Uruguai concordou explicitamente em Brasília em ampliar “a latitude dos termos de referência de Santa Cruz”; o Governo brasileiro entendia que tal modificação não implicaria a exclusão dos aspectos jurídicos; entendia ademais que um processo não poderia ser concebido em plano estático, mas em uma perspectiva dinâmica; a ampliação de um mandato seria, *per se*, uma modificação que “implica uma redefinição do seu escopo em bases mais dilatadas”; e “em lugar do enfoque monista de Santa Cruz, uma visão pluralista com diversos planos de estudos inter-relacionados” deveria ser considerada. O texto brasileiro foi apresentado em reunião do CIC, no dia 4 de setembro de 1969.

A Bolívia, que procurava não se comprometer com a posição brasileira ou argentina, declarou que um estatuto sobre o tema não poderia ter “caráter peremptório” e que os estudos técnicos poderiam indicar as diretrizes a serem seguidas. O Uruguai, que a princípio defendia a criação de um Estatuto, passou a considerar outras possibilidades, principalmente após conversação entre seu Embaixador, Lacarte Muro, e Azeredo da Silveira, considerada um “*turning point*” de toda a questão.

O documento uruguaio chegou a ser apresentado na sessão do Comitê, do dia 4 de novembro, mas o Representante do Uruguai apresentou um anteprojeto de agenda para o grupo de peritos. O novo documento modificava substancialmente a posição país e o Brasil aprovou o projeto uruguaio, no dia 13. Na reunião seguinte, a Argentina manifestou-se favoravelmente, após negociações entre Azeredo da Silveira e Mazzinghi. Coincidia a decisão argentina com a entrega da nota 610 ao Itamaraty. Na ocasião, a Embaixada em Buenos Aires manifestou à Secretaria de Estado o seguinte:

(...) É fora de dúvida que a Argentina, diante da atitude adotada pelo Brasil, Bolívia e Uruguai, não desejou ficar em uma incômoda posição de minoria, e resolveu dar seu apoio ao documento uruguaio, o que fez evidentemente a contragosto (...). Assim sendo, se bem tenhamos de reconhecer que a atitude de hoje da representação argentina, no CIC, seja uma vitória brasileira dentro do contexto das negociações multilaterais sobre o assunto, não nos seria possível, a meu ver,

desconhecer o aspecto estritamente bilateral da questão em que nos encontramos diante do recurso do Governo argentino à “reserva expressa de direitos”²¹⁵.

Aprovada a agenda, realizou-se em Brasília, de 18 a 22 de maio de 1970, a II Reunião de Peritos do Recurso Água, que foi marcada por um “clima de perfeito entendimento”, segundo comunicado do CIC à imprensa. O entendimento também foi a característica principal das reuniões preparatórias da III Reunião de Peritos, nas quais o Brasil concordou com quase todos os pontos do documento de trabalho apresentado pela delegação argentina, respeitando o posicionamento brasileiro de não se proliferarem os grupos técnicos, por meio da utilização mais intensiva dos grupos existentes. Semelhante convergência se fez presente novamente nas reuniões preparatórias da IV Reunião de Chanceleres.

Foi ao longo dessas negociações que, no entendimento da diplomacia brasileira, se “cristalizou” a posição do país, que considerava a distinção entre rios contíguos e rios sucessivos, estabelecendo que: nos rios contíguos a soberania é compartilhada e qualquer aproveitamento de suas águas deve ser antecedido de acordo bilateral entre os ribeirinhos; que nos rios sucessivos a soberania é sucessiva; que o aproveitamento dos recursos, neste caso, não deve causar prejuízos sensíveis aos outros Estados, sejam ribeirinhos ou inferiores; e que a aplicação desses princípios deveria ser feita por meio de estudo técnico de cada problema e do estudo comparado das legislações internas. Reafirmava o Brasil sua soberania “em prol do desenvolvimento econômico e social”, rejeitando princípios e normas jurídicas prévias.

A despeito de certo otimismo por parte da representação brasileira, uma surpresa a aguardava na IV Reunião de Chanceleres dos Países da Bacia do Prata, que teve lugar em Assunção, entre os dias 1.º e 3 de junho de 1971 ²¹⁶. Dois assuntos dominaram as discussões: o aproveitamento dos rios internacionais e a criação de uma instituição para o financiamento de projetos da Bacia do Prata. A surpresa veio com as negociações em torno do primeiro tema, quando a Argentina apresentou um documento de trabalho que, em termos duros, desconsiderava as negociações dos dois anos anteriores, afirmando que:

“ningún Estado emprenderá obras en los ríos de la Cuenca o hará uso de sus aguas en forma tal que afecte sensiblemente a otro Estado” y que “todo Estado que realice obras en un río de la Cuenca, susceptibles de alterar el régimen a los

²¹⁵ Relatório Básico República Argentina, Tomo VII, outubro de 1971, confidencial, Embaixada do Brasil em Buenos Aires. AH/MRE-Brasília, avulso.

²¹⁶ Nessa Reunião, o Brasil foi representado pelo Chanceler Mário Gibson Barbosa, acompanhado, entre outros, pelo Embaixador em Buenos Aires e Representante junto ao CIC, Azeredo da Silveira, o Embaixador em Assunção, Lauro Escorel Rodrigues de Moraes, o General Amyr Borges Fortes, do Ministério das Minas e Energia (Eletrobrás).

*usos de sus aguas, consultará previamente a los demás ribereños de acuerdo con la doctrina y la práctica internacionales*²¹⁷.

A contundente reação da representação brasileira ao documento argentino, a qual incluía a disposição de tornar pública a existência de um impasse e da impossibilidade de continuar o trato do assunto, e a situação dos representantes argentinos, sem condições de retornar a Buenos Aires sem um acordo sobre a matéria, levaram à substituição do documento argentino por um texto preparado pela delegação brasileira, que se transformaria na Declaração de Assunção sobre o Aproveitamento dos Rios Internacionais, uma vez aceita pelos Embaixadores argentinos Boatti Ossório e Julio Barberis. O texto, que afirmava o ponto de vista brasileiro, encontrou reação por parte dos representantes da Bolívia, que invocaram a Declaração de Montevideú, de 1933. Ficou patente para os representantes brasileiros que os bolivianos, “neófitos no assunto e na administração boliviana”, procuravam tirar proveito das diferenças existentes entre o Brasil e a Argentina. Seu posicionamento não encontrou eco nos debates e a proposta brasileira foi aprovada.

Quanto à atitude inicial da Argentina, sabiam os representantes brasileiros que derivava da campanha desencadeada na imprensa argentina que, em certa medida, seria inspirada pelo próprio San Martín. A estimular a campanha estava Guillermo Cano e o Centro Argentino de Engenheiros, defensores da consulta prévia. A veiculação ficava por conta da imprensa local, inclusive do jornal La Nación, tradicionalmente simpático ao Brasil. Essa campanha explica o fato de, no regresso a Buenos Aires, a Chancelaria Argentina emitir comunicado de imprensa que considerava a Declaração de Assunção uma vitória da diplomacia argentina. Na interpretação brasileira, “tratava-se de um documento com objetivos imediatos e para consumo interno, incapaz de resistir a uma análise mais detida (...)”.

Quanto ao segundo tema da Reunião, a questão da criação de um ente financeiro, o Brasil defendia pragmaticamente a criação de um sistema que aproveitasse as entidades financeiras oficiais já existentes nos respectivos países, as quais ficariam responsáveis pela constituição de fundos especiais a serem aplicados exclusivamente no desenvolvimento da Bacia do Prata. O total de recursos seria da ordem de 30 milhões de dólares, sendo que os governos da Argentina e do Brasil seriam responsáveis por um terço cada um, ficando o terço restante sob o encargo dos governos da Bolívia, do Paraguai e do Uruguai. No entanto, os três últimos países mantiveram-se aferrados à idéia da criação de uma corporação ou um banco,

²¹⁷ Relatório Básico República Argentina, Tomo VII, outubro de 1971, confidencial, Embaixada do Brasil em Buenos Aires. AH/MRE-Brasília, avulso.

movendo-se a Argentina de forma cautelosa, “procurando dar a impressão (...) de campeã da causa dos países de menor desenvolvimento relativo”. Foi nessas circunstâncias que o Brasil, sem abrir mão do posicionamento contrário à criação de um banco ou correlato, anuiu à criação do Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata, o futuro Fonplata²¹⁸.

Um desdobramento dos problemas ocorridos na Reunião de Assunção foi o surgimento de novas dificuldades na III Reunião do Grupo de Peritos do Recurso Água, que abriu seus trabalhos em 29 de junho de 1971, mas foi suspensa a 3 de julho, a pedido da representação argentina, e retomada em 27 de outubro. A pauta da reunião estava organizada em três subgrupos: hidrometeorologia, poluição e aproveitamento do recurso água. Como era de esperar, os assuntos dos dois primeiros itens foram tratados normalmente, mas o terceiro foi objeto de impasse, em virtude da apresentação de um projeto de resolução por parte da Argentina que, sob o título “Hidreletricidade”, procurava “consagrar diretamente o princípio da consulta prévia compulsória”. O projeto não foi debatido e a delegação brasileira augurava futuros problemas:

A Representação brasileira saiu da primeira fase desta III Reunião com a impressão de que a Argentina se encontrava na contingência de reestudar sua tática, tendo em vista a impossibilidade, mais uma vez patente, de obter alguma concessão do Brasil no que diz respeito à consulta prévia, ao lado da posição incômoda que passava a enfrentar em relação aos outros países da Bacia (ficando caracterizada, como se verificou, sua responsabilidade no entorpecimento do processo) e o desgaste interno a que se submete diante das táticas dilatórias, que tem sido um dos maiores argumentos da campanha movida contra o Palácio San Martín. Essas circunstâncias todas pareciam demonstrar que Buenos Aires poderia modificar sua estratégia²¹⁹.

Com efeito, a Argentina procedeu, após a suspensão da reunião, a uma intensa movimentação junto a seus vizinhos do Prata e ao Chile. Em 26 de junho, o Chanceler Luís María de Pablo Pardo assinou com o Chanceler chileno, Clodomiro Almeyda, em Santiago do Chile, a Ata de Santiago, que reafirmava o essencial do posicionamento argentino no tema dos rios. Era a primeira de uma série de textos bilaterais entre a Argentina e seus vizinhos.

218 Foi no processo de negociação entre os governos da Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai e Uruguai, por meio das reuniões de Chanceleres dos Países da Bacia do Prata, realizadas entre 1967 e 1974, particularmente a IV Reunião de Chanceleres (Assunção, 1971), que se identificou a necessidade de criar uma entidade dotada de personalidade jurídica internacional, o Fundo Financeiro para o Desenvolvimento dos Países da Bacia do Prata (Fonplata). Foi na VI Reunião de Chanceleres, realizada em Buenos Aires, que se assinou o Convênio Constitutivo do Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata, em 12 de junho de 1974 (Disponível em: http://www.fonplata.org/www/ver_item.php?accion=ver&pw=1. Acessado em: 22/09/2007).

²¹⁹ Relatório Básico República Argentina, Tomo VII, outubro de 1971, op. cit.

Em Buenos Aires, a 9 de julho, foi a vez do Presidente uruguaio, Pacheco Areco, e três dias depois do Chanceler boliviano, Taborga Torrico. Segundo o Itamaraty,

esses documentos tinham em comum a recíproca aceitação, por parte dos que os assinavam, do princípio da consulta prévia compulsória no aproveitamento de rios internacionais. Preocupada em criar antecedentes que a apoiassem num eventual pleito com o Brasil, a Argentina desdenhou a defesa de sua soberania no que diz respeito ao aproveitamento de recursos naturais dentro de seu território. A posição do Chile era cômoda, pois é principalmente ribeirinho inferior da Argentina (Fataleufu); o mesmo em relação com o Uruguai. Quanto à Bolívia, à montante, pode-se explicar tal atitude como fruto da situação interna especialmente complexa que atravessa²²⁰.

O Brasil reagiu imediatamente, por meio da entrega de notas em La Paz, Montevidéu e Buenos Aires e do anúncio da disposição de rebater o tema no CIC. A argumentação brasileira apresentava três aspectos mais importantes: a) o Tratado da Bacia do Prata havia institucionalizado um processo para a promoção do desenvolvimento e a integração física da Bacia do Prata, sendo a utilização racional do recurso água um de seus mais importantes elementos; b) na Declaração de Assunção, os Chanceleres da Argentina, Brasil, Bolívia, Paraguai e Uruguai manifestaram convicção na importância de negociar o tema “com o mesmo espírito de franca e cordial colaboração”; c) os atos bilaterais protagonizados pela Argentina não se harmonizavam “nem com a letra, nem com o espírito” da Declaração de Assunção, e os instrumentos diplomáticos deveriam ser preservados.

No final de outubro de 1971, na retomada dos trabalhos da III Reunião do Grupo de Peritos, as divergências político-diplomáticas se fizeram presentes nas discussões técnicas e não foi possível nenhum avanço. Estava caracterizado o impasse nas negociações sobre o “recurso água” e as divergências entre Brasil e Argentina tomariam, a partir desse momento, nova dimensão. Não obstante, deve-se enfatizar a importância da iniciativa e do processo negociador do Tratado da Bacia do Prata e da previsão da realização de obras de infraestrutura, tema tratado de forma tangencial pela literatura da área, mas que apresentara avanços naqueles anos.

Lanús reconheceu o caráter abrangente do Tratado da Bacia do Prata, que envolvia temas de navegação, utilização do recurso água, aperfeiçoamento das interconexões rodoviárias, ferroviárias, fluviais, aéreas, elétricas, etc., e considerava que o governo Onganía

²²⁰ Relatório Básico República Argentina, Tomo VII, outubro de 1971, confidencial, Embaixada do Brasil em Buenos Aires. AH/MRE-Brasília, avulso.

alterou seu caráter de “*instrumento de cooperación regional*”, concebido no governo Illia pelo chanceler Zavala Ortiz. O impasse surgido em torno das negociações derivaria fundamentalmente da inspiração geopolítica de Onganía, que interpretava a rivalidade entre os dois países como relacionada com a natureza mesma das relações bilaterais. Nesse sentido, tanto Costa Méndez quanto Pablo Pardo fizeram uso do conceito da “consulta prévia” para impedir o projeto das Sete Quedas (Itaipu)²²¹.

As idéias de Lanús foram a principal referência utilizada por Bandeira para avaliar a participação argentina nas negociações. Acrescentou que Costa Méndez se orientava pela perspectiva de reconstruir o Vice-Reino do Prata, sob o marco das “fronteiras ideológicas”, e pela idéia de um domínio total da Argentina na Bacia do Prata, caso conseguisse estabelecer sua preponderância sobre a Bolívia e o Paraguai. Assim, o Governo de Onganía se opôs à integração energética e priorizou a “integração para dentro”, paralisando os projetos de Corpus e Yaciretá-Apipé²²².

Cervo, por outro lado, enfatiza a relação das negociações do Tratado da Bacia do Prata com a percepção da diplomacia brasileira quanto às dificuldades de avançar na criação do Mercado Comum Latino-Americano, aprovado na reunião de chefes de Estado da OEA (Montevideu, abril de 1967), e na implementação do Consenso de Viña del Mar, relativo a uma efetiva transformação da OEA em instrumento de cooperação. O pessimismo brasileiro advinha da inexistência de uma base física de comunicações, da disparidade das economias nacionais e da suficiência do mercado interno para atender às necessidades da expansão econômica. Ademais, identifica o surgimento dos atritos com a Argentina no ano de 1969 e atribui a ela os impasses nas negociações, que seriam decorrentes, provavelmente, do “temor que lhe impunham as visões geopolíticas de Golbery do Couto e Silva²²³”.

Para Cervo, com base em relatório produzido pelo Embaixador Pio Corrêa ao deixar seu posto na Embaixada em Buenos Aires, em janeiro de 1969, a construção de uma parceria

²²¹ LANÚS, Juan Archibaldo, op. cit., p. 297-299.

²²² BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. **Estado nacional e política internacional na América Latina: o continente nas relações Argentina-Brasil (1930-1992)**. São Paulo: Ensaio, 1993, p. 240-241. Em novo livro, lançado em 2003, ao revisitar o tema, Bandeira não alterou suas considerações sobre o assunto.

²²³ BUENO, Clodoaldo; CERVO, Amado Luiz, op. cit., p. 416-418. Lançado em 1967, o livro de Golbery do Couto e Silva, **Geopolítica do Brasil**, constitui um marco na formação de um pensamento geopolítico no Brasil. Para Cervo, suas idéias tiveram “pouca ou nenhuma influência” sobre a política externa brasileira. Não obstante, Soares de Lima considerava-o a contribuição mais significativa dessa matriz de pensamento, por relacionar geopolítica e princípios de ação política interna e externa, mas igualmente por sintetizar a discussão que se processou na Escola Superior de Guerra nos anos cinquenta (SOARES DE LIMA, Maria Regina. **Enfoques analíticos de política exterior: el caso brasileño**. In: RUSSEL, Roberto (org). **Enfoques teóricos y metodológicos para el estudio de la política exterior**. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1992, p. 57.

estratégica com a Argentina exigia o entendimento prévio entre os dois países. A convergência ideológica dos regimes implantados no Brasil, em 1964, e na Argentina, em 1966, facilitava o processo. Em sua visão, duas teses carecem de fundamento histórico: a que afirma que as relações interamericanas pautaram-se por perfis contraditórios, em virtude da alternância de regimes democráticos e ditatoriais; e as interpretações que não atribuem importância à influência dos regimes políticos sobre a conduta exterior dos Estados²²⁴.

Um aspecto importante a destacar é a instabilidade do processo político interno da Argentina, que se refletia em dúvidas quanto ao caminho a seguir nas negociações da Bacia do Prata. A Chancelaria argentina avaliava que a maneira pela qual se resolvessem os problemas presentes nesse relacionamento determinaria o futuro da América Latina. Conseqüentemente, os problemas particulares deveriam ser abordados dentro do esquema geral dessas relações, considerando o contexto mais amplo da política exterior argentina no continente, inclusive o tema do aproveitamento dos rios internacionais²²⁵. Configurava-se a preocupação da Argentina com a dimensão sul-americana do processo e com a possibilidade de o Brasil superá-la em poder no jogo geopolítico regional.

A intenção dos gestores do Departamento de América Latina era evitar a influência das reações emocionais da opinião pública, a impor atitudes comprometedoras para a posição argentina na região:

Tal exámen no es sencillo porque, partiendo de un concepto demasiado estrecho de la seguridad nacional, algunos sectores tienen tendencia a centrar en la noción de defensa las relaciones argentino-brasileñas. Ese enfoque ha provocado a veces serias distorsiones en el planteo de cuestiones concretas: el adecuado equipamiento energético nacional corre el riesgo de ser subordinado al propósito de oponerse al desarrollo hidroeléctrico brasileño; las obras de integración física son sospechadas de favorecer únicamente a Brasil y cualquier proyecto de colaboración bilateral es interpretado como una claudicación argentina, según lo puso en evidencia la azarosa tramitación del Convenio de Agua y Energía Eléctrica-ELETROBRAS²²⁶.

O que era um diferendo sobre o uso da água passava a ser, nessa linha de interpretação, uma hipótese de guerra, e a política externa, segundo o “*aforismo hoy clásico*”,

²²⁴ CERVO, Amado Luiz. **Relações internacionais da América Latina**: velhos e novos paradigmas. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 172-174.

²²⁵ *Relaciones con Brasil: estrategia a corto plazo*. Memorando do Departamento de América Latina para o chanceler Luis María de Pablo Pardo. Buenos Aires, 15/07/1971. MREC, lata: Brasil; 1974; Notas; Año 1980 (pasta preta em plástico duro, sem referência).

²²⁶ Id.

a continuação da guerra por outros meios. Na perspectiva do Departamento de América Latina, porém, era claro que as relações com o Brasil deveriam situar-se na conjuntura latino-americana da época. Uma ruptura diplomática restringiria a margem de manobra do país e favoreceria as tendências marxistas na área. Uma aliança plena com o Brasil comprometeria as relações da Argentina com os outros países da região e levaria provavelmente o país a subordinar-se à liderança brasileira, levando-se em conta o desenvolvimento econômico dos últimos anos e a tendência do regime militar brasileiro a um nacionalismo “*salpicado de inquietudes paternalistas y expansionistas*”. Entre essas duas possibilidades, encontrava-se um acordo, mais ou menos tácito: seria intolerável a adesão completa das nações latino-americanas socialistas ao bloco comunista e o total abandono da comunidade continental. O Chile de Allende era a referência não explícita do documento.

O consenso tácito identificado na área da segurança não garantia a superação dos principais desacordos bilaterais identificados pela Chancelaria argentina: o intercâmbio comercial bilateral e o aproveitamento dos rios internacionais. Para o San Martín, eram duas questões “*particularmente irritantes*”. O intercâmbio comercial passava por uma fase de forte desequilíbrio, agravado, na visão argentina, pela suspensão das vendas de trigo, resultante do não-cumprimento, por parte do Brasil, dos compromissos assumidos na ALALC.

Mientras la República satisface escrupulosamente sus obligaciones, una serie de medidas arbitrarias permiten a Brasil eludir las desgravaciones concedidas: aplicación de impuestos municipales a las frutas; trato impositivo discriminatorio para las maquinarias agrícolas y el alambre de púa y para los fletes de bandera argentina, supresión de los márgenes preferenciales en las licitaciones o compras destinadas a obras o servicios públicos; requisito de permiso previo para la aceptación de créditos argentinos a las exportaciones, etc²²⁷.

Diante das atitudes brasileiras, a Argentina se sentia obrigada a rediscutir os termos do comércio bilateral, começando por considerar denunciado o acordo do trigo e sua comercialização sujeita ao regime geral da ALALC. A CEBAC era o fórum adequado para a renegociação do acordo.

O segundo ponto de atrito, o aproveitamento do recurso água, decorria fundamentalmente da negativa brasileira de aceitar qualquer procedimento em que se identificassem os virtuais prejuízos decorrentes da construção e operação de quaisquer

²²⁷ *Relaciones con Brasil: estrategia a corto plazo*. Memorando do Departamento de América Latina para o chanceler Luis María de Pablo Pardo. Buenos Aires, 15/07/1971. MREC, lata: Brasil; 1974; Notas; Año 1980 (pasta preta em plástico duro, sem referência).

represas que viessem a ser instaladas a montante. Supunha a chancelaria argentina que o tema relativo à consulta prévia, qualificado pelo Brasil como um tema “político”, deveria ser tratado e eventualmente resolvido, na visão de Brasília, bilateralmente e em um nível elevado. O tema seria, ademais, o responsável pela aproximação do Brasil com o Peru, com países centro-americanos e com o México, assim como pela entrevista Stroessner-Garrastazú Médici, iniciativas que pouco apresentaram de concreto. Em contrapartida, a Argentina teria consolidado de maneira decidida sua posição na área, e o ritmo e a eficiência dessa ação diplomática teria limitado ostensivamente o alcance da ofensiva empreendida pelo Brasil.

Na análise das alternativas que se apresentavam para a Argentina, foram levantados “*los medios de presión*”, tanto diretos quanto indiretos, e “*los posibles cursos de acción*”. O instrumento direto de pressão, na questão do comércio bilateral, seria a submissão das exportações brasileiras aos mesmos procedimentos discriminatórios utilizados pelo Brasil em relação aos produtos argentinos. A ausência de saldos exportáveis de trigo facilitaria a adoção das medidas. No tema do recurso água, uma iniciativa de maior gravidade foi aventada: a denúncia do Tratado de 1857²²⁸, o que poderia reacender antigas polêmicas e ser interpretado pelo Brasil como um ato inamistoso, por implicar a revogação do princípio de livre navegação. Os instrumentos de pressão indiretos, previstos apenas para a área comercial, incluíam o desvio de comércio de alguns produtos, em favor do Paraguai; a facilitação ainda maior do escoamento de produtos paraguaios e bolivianos pelos portos argentinos, especialmente Buenos Aires, considerando que qualquer entrave a esse fluxo seria capitalizado pelo Brasil; e o uso, com prudência e cautela, da coincidência de interesses que aproximavam Brasil e Argentina.

Quanto às possíveis linhas de conduta a serem adotadas, a chancelaria argentina trabalhava com a hipótese do enfrentamento e com a do entendimento, enfatizando a segunda. O enfrentamento ocorreria na reunião da CEBAC, marcada para 26 de julho de 1971, na qual

²²⁸ O Tratado de Amizade, Comercio e Navegação, de 7 de março de 1856, ainda em vigor, foi ratificado pelo Império por meio do Decreto n.º 1781, de 14 de julho de 1856. Estabelecia, em seu art. 6.º, que: “As duas Altas Partes Contractantes, desejando pôr o commercio e navegação dos seus respectivos paizes sobre a base de uma perfeita igualdade e benevola reciprocidade, conveem mutuamente em que os agentes diplomaticos e consulares, os subditos e cidadãos de cada uma dellas, seus navios e os productos natureaes ou manufacturados dos dous Estados, gozem reciprocamente no outro dos mesmos direitos, franquias e imunidades já concedidos ou que forem no futuro concedidos à nação mais favorecida; gratuitamente si a concessão em favor da outra nação fôr gratuita, e com a mesma compensação si a concessão fôr condicional”. Em seu artigo 14, que “as embarcações brasileiras e argentinas, tanto mercantes como de guerra, poderão navegar os rios Paraná, Uruguay e Paraguay, na parte em que estes rios pertencem ao Brasil e Confederação Argentina, com sujeição unicamente aos regulamentos fiscaes e de polícia, nos quaes ambas as Altas Partes Contractantes se obrigam a adoptar como bases aquellas disposições que mais efficaizmente contribuam para o desenvolvimento da navegação em favor da qual se estabelecem os ditos regulamentos”.

a Argentina deveria invocar os entendimentos jurídicos e econômicos obtidos com o Paraguai, Chile, Uruguai e Bolívia, assim como as negociações com o Peru, para propor “*un replanteo severo de toda la línea de comercio bilateral*”. A ampliação dos debates ao tema do recurso água poderia levar a uma ruptura, o que limitaria a ação da Argentina frente aos demais vizinhos.

A hipótese de entendimento se tornaria factível na medida em que a Argentina fizesse um primeiro gesto de aproximação. O general brasileiro Amyr Borges Fortes informara o embaixador Villegas, de que o Brasil condicionava qualquer progresso na matéria à assinatura do acordo Água e Energia Elétrica-ELETROBRÁS para o estudo dos rios Uruguai e Iguazu, originalmente proposto pela Argentina. Assim,

las bizantinas argumentaciones que llevaron en octubre pasado, contra la expresa opinión de la Cancillería y de la Secretaría de Estado de Agua y Energía, a suspender su firma, hicieron en cierto modo perder de vista la verdadera importancia del acuerdo. Pareciera innecesario señalar que la realización de un estudio conjunto entre Brasil y Argentina para el aprovechamiento de un curso de agua común, y la eventual construcción y operación compartidas en el río Uruguay de obras de aprovechamiento hidroeléctrico de mayor envergadura que la proyectada para Salto Grande, cambiaría de manera radical los términos en que está planteada la disputa sobre el uso del recurso agua²²⁹.

Na avaliação do embaixador Boatti Ossorio, caso fosse reiniciado o diálogo bilateral e no caso de o Brasil manter sua negativa ao princípio da consulta prévia, poderia ser buscada uma solução de compromisso por meio da institucionalização do intercâmbio de técnicos para estudar as obras projetadas e os planos de operação. O resultado prático de tal acordo seria semelhante ao da consulta prévia, com a vantagem de não ter a repercussão de um acordo entre as partes. O otimismo era a tônica:

En la negociación de tal compromiso, la República debería hacer jugar la aludida comunidad de propósitos fundamentales en la política continental, que hasta el presente no habría sido posible precisar porque la radical disparidad de puntos de

²²⁹ *Relaciones con Brasil: estrategia a corto plazo*. Memorando do Departamento de América Latina para o chanceler Luis María de Pablo Pardo. Buenos Aires, 15/07/1971. MREC, lata: Brasil; 1974; Notas; Año 1980 (pasta preta em plástico duro, sem referência).

*vista sobre la cuestión del aprovechamiento de los ríos de la Cuenca, habría bloqueado el curso normal de las relaciones entre los dos países*²³⁰.

Nesse sentido, e a fim de precisar o significado dessa comunidade de propósitos, a República deveria manifestar a disposição de concretizar um encontro de chanceleres e mesmo uma visita de Lanusse ao Brasil. Considerando a entrevista do Presidente argentino com Allende e os acordos com os países vizinhos, a Argentina se apresentaria como um interlocutor que deu provas de sua independência de ação e simultaneamente chamaria a atenção dos vizinhos quanto à importância do apoio argentino em qualquer circunstância. Não obstante, os encontros deveriam ser planejados de modo a não caracterizar uma aliança.

A 22 de julho de 1971, Boatti Ossorio encontrou-se com seu par brasileiro, Antônio Azeredo da Silveira, e com o ministro João Hermes Pereira de Araújo, para tratar do relacionamento Brasil-Argentina. Ouviu de Azeredo da Silveira reclamações quanto à apresentação da Declaração de Assunção, interpretada pela diplomacia argentina como uma vitória e não como um avanço na cooperação bilateral; quanto aos distintos acordos assinados bilateralmente com os demais países-membros do Tratado da Bacia do Prata; quanto à campanha antibrasileira desencadeada na imprensa argentina. Azeredo da Silveira observou ainda que o governo brasileiro não via diferença entre “notificação” e “consulta prévia obrigatória”. O embaixador argentino informou que o convite para o diálogo se pautava na necessidade de desfazer mal-entendidos e que os problemas quanto ao aproveitamento dos rios internacionais prejudicava maior cooperação no combate ao avanço da esquerda na região. Naquela ocasião, novamente o Brasil externara seus interesses favoráveis ao entendimento e à integração:

*El Embajador AZEREDO dijo que estaba persuadido de que los intereses de Argentina y Brasil obligan a nuestros Gobiernos a una cooperación cada día mayor, y que creía firmemente que antes del mes de septiembre dicha cooperación tendría un impulso sorprendente. Debe señalarse que el Embajador de Brasil, sin precisar sus palabras, dio a entender que algún suceso – en el campo de la política interna argentina o en el ámbito continental – llevaría naturalmente a nuestros países a un estrecho entendimiento*²³¹.

²³⁰ *Relaciones con Brasil: estrategia a corto plazo*. Memorando do Departamento de América Latina para o chanceler Luis María de Pablo Pardo. Buenos Aires, 15/07/1971. MREC, lata: Brasil; 1974; Notas; Año 1980 (pasta preta em plástico duro, sem referência).

²³¹ Id.

Porém, na visão do San Martín, qualquer ação da Argentina no sentido de estabelecer uma “entente” com o Brasil poderia beneficiar a política de liderança continental, que o Brasil cultivava como um “destino manifesto”:

*Hay suficientes indicios para presumir que en su imagen del futuro continental, Brasil ubica a Argentina como potencia de segundo orden. Ciertos elementos de su política reciente, en particular la fervorosa voluntad de despegue y un optimismo desarrollista desbordante, llevan a la élite dirigente de Brasil al convencimiento de que toda la relación con Argentina deberá ubicar a nuestro país en un segundo plano de importancia. Brasil es imaginado por sus dirigentes como los Estados Unidos del Hemisferio Sur*²³².

A sustentar a interpretação acima, a diplomacia argentina citava os altos índices de crescimento do produto interno bruto do Brasil; a multiplicação demográfica, que daria ao Brasil 200 milhões de habitantes em duas décadas; e um promissor panorama de investimentos e de obras de infra-estrutura. Tal desempenho sustentaria a sólida classe dirigente brasileira, formada por militares, técnicos e empresários, que provavelmente continuariam a comandar o país nas duas décadas seguintes, ainda que transitando de formas coercitivas de poder para uma maior participação econômica e política da cidadania.

Os obstáculos a serem enfrentados pelos dirigentes brasileiros relacionavam-se, segundo a chancelaria argentina, a seis aspectos. Em primeiro lugar, ao modelo de desenvolvimento, que postergava a participação da sociedade nas decisões do país, a travar a ação diplomática do Brasil frente à reação das elites dirigentes dos países que, por tradição de conduta democrática (Argentina), por inclinação revolucionária (Peru, Bolívia, Chile) ou por apego a instituições democráticas (Uruguai, Chile, Colômbia), consideravam inaceitável a ação repressiva no Brasil. Em segundo, estava o fato de a diplomacia brasileira estar limitada a movimentos diplomáticos formais, acompanhada pela vontade de liderança, o que redundava em uma incapacidade diplomática, que poderia ser explorada pela Argentina. Em terceiro, depunha contra a atuação diplomática do Brasil na América Latina seu capitalismo “crudo”, tal como se interpretava em outros países a vinculação com o capital internacional e certos resquícios de conduta imperialista e intervencionista, como explicitado por setores dirigentes da Bolívia, do Chile, do Peru e do Uruguai. Em quarto lugar, a “apuesta” do Brasil em um economicismo que implicava uma quase radical postergação da preocupação social da época,

²³² Panorama diplomático continental y fundamentos de una posible “entente” con Brasil. MREC, lata “Brasil; 1974; Notas; Año 1980”.

presente, segundo essa interpretação, nos quatro países anteriormente mencionados. Um aspecto cultural se apresentava em quinto lugar, qual seja, a velha tradição imperial do Brasil, manifestada em sua lenta e obsoleta “*pesadez de Potencia terrestre*”.

Por fim, mas não menos importante, estava a idéia de que o esforço brasileiro para criar uma infra-estrutura poderosa deprimia uma atitude política flexível, como as circunstâncias exigiam. Seu comércio exterior tinha uma realidade e um horizonte menos claro que o da indústria de base. A pequena participação do Brasil no comércio mundial era acompanhada da debilidade de depender das exportações de café para a formação de divisas, reforçando o círculo vicioso da monocultura.

No início da década de 1970, a Chancelaria argentina revelava preocupações quanto à inserção regional do Brasil, particularmente no que dizia respeito à expansão capitalista brasileira na América do Sul e ao caráter elitista do modelo de desenvolvimento econômico brasileiro. A referência ao Império e sua concepção de “potência territorial”, vista como lenta e obsoleta, denunciava a percepção de que o Brasil já era a potência regional preponderante na América do Sul. E tal percepção estava intimamente vinculada ao processo político interno e à atuação dos setores dirigentes da Argentina.

A leitura do processo negociador desencadeado na Bacia do Prata, na segunda metade dos anos 1960, e das dificuldades encontradas reafirma o caráter amplo e complexo do processo, valoriza a perspectiva desenvolvimentista de diversos diplomatas envolvidos nele e agrega dois elementos, a perspectiva temporal e a influência dos processos políticos internos. Por perspectiva temporal, entende-se o processo de integração regional no longo prazo, que, por força ou a despeito dos grandes atos e tratados internacionais, aprofunda o inter-relacionamento entre os países do Prata, por meio de um aprendizado da negociação e da criação de instituições específicas e apropriadas para isso. Os processos políticos internos apontam para a necessidade de avaliar as principais correntes de pensamento, conceitos e preconceitos que surgiam como variáveis intervenientes no processo negociador.

2.5 A VISÃO BRASILEIRA: RIVALIDADE HISTÓRICA E INSTABILIDADE POLÍTICA

Os atritos, as divergências e os desentendimentos surgidos no processo negociador do aproveitamento hidrelétrico da Bacia do Prata suscitaram grandes preocupações no

Itamaraty e levaram a diplomacia brasileira a buscar na história do relacionamento bilateral respostas para as dificuldades então existentes. O Relatório Básico²³³ – desenvolvido na seção anterior no que se refere ao recurso água – revelava, em sua análise da política exterior argentina, o esforço em encontrar explicações convincentes para os problemas presentes no diálogo bilateral, por meio de uma perspectiva histórico-cultural da inserção internacional do país vizinho. Três forças profundas, duas de natureza negativa e uma de natureza positiva, conformavam o relacionamento da Argentina com o Brasil: a rivalidade histórica entre os dois países, a instabilidade política e institucional argentina e o processo de desenvolvimento econômico do Brasil, a tornar inevitável a busca do entendimento.

Entre os fatores responsáveis pela desconfiança argentina em relação ao Brasil, o documento identificou “a dupla e oposta interpretação da História argentina”, que separara liberais e nacionalistas e que se estendia à história das relações internacionais. Nesse sentido, o liberalismo, a partir do período posterior a Monte Caseros²³⁴, construiu uma visão positiva acerca das contribuições da Argentina ao Direito das Gentes, com destaque para a defesa da soberania, da autodeterminação, da não-intervenção, da solução pacífica dos conflitos internacionais, além das doutrinas Tejedor, Calvo e Drago²³⁵. Por outro lado, o revisionismo histórico, em uma interpretação “masoquista e pessimista” da história argentina, voltou o olhar para as derrotas que o país sofreu, expressas com clareza, segundo o documento, na

²³³ Relatório Básico República Argentina, Tomo VII, outubro de 1971, confidencial, Embaixada do Brasil em Buenos Aires. AH/MRE-Brasília, avulso.

²³⁴ A Batalha de Monte Caseros (1852) foi o momento em que Juan Manuel Rosas foi vencido pelo general Urquiza, que contava com o apoio brasileiro e uruguaio, encerrando o período da Federação (1935-1952).

²³⁵ Carlos Tejedor (Chanceler nos anos de 1870 a 1874), ao enfrentar reclamações britânicas quanto a prejuízos de seus súditos derivados de levantes armados e de conflitos com indígenas, sustentou a tese de que os estrangeiros que entram em outro país estão sujeitos às suas leis e autoridades. Carlos Calvo (1822-1906), jurista, historiador e diplomata, com base no estudo da intervenção franco-inglesa no Rio da Prata e da segunda intervenção francesa no México, expôs a tese de que a cobrança de créditos e a gestão de reclamações privadas não justificam a intervenção armada de governos, o que não excluía a proteção diplomática dos que têm direito de invocá-la, mas significava a proscricção de abusos cometidos pelo uso da força. José María Drago (Chanceler nos anos de 1902 e 1903), retomando as idéias de Calvo, enunciou o princípio da cobrança não compulsiva de dívidas públicas, quando da intervenção armada da Grã-Bretanha, Alemanha e Itália na Venezuela, em 1902. Em nota dirigida ao embaixador argentino em Washington, García Mérou, Drago afirmava que “*a cada Estado independiente de América corresponde mantener el orden dentro de sus fronteras y cumplir sus justas obligaciones hacia los extranjeros*”, *hecho lo cual podían descansar en la seguridad de que fuertes o débiles, nada tenían que temer de intervenciones externas*”. O tema foi debatido na II Conferência Internacional Americana, no Rio de Janeiro, em 1907, e, no ano seguinte, na Conferência de Haia. Nestas ocasiões, Drago apresentou seus argumentos quanto à necessidade de diminuir os conflitos internacionais e que o Estado não podia ser executado por dívida sem comprometer sua própria existência. Ademais, “*los empréstitos públicos se formalizan por medio de títulos al portador, son adquiridos libremente en los mercados bursátiles, pasan de mano en mano y se diseminan en los países más diversos, no autorizan el ejercicio de la protección diplomática por parte de tal o cual gobierno*”. In: GARCÍA, Eduardo Augusto. **La política internacional de la república**. Buenos Aires: Emecé, 1964, p. 38-47.

famosa asserção de Antonio Bermejo: “a Argentina venceu sempre pelas armas, foi sempre derrotada pela diplomacia”²³⁶.

Paradiso reconhece as duas tradições, principalmente a visão negativa a respeito do desempenho da diplomacia argentina, citando como exemplo Lucio Moreno Quintana: “Paradoxo extraordinário deste país argentino, que ganhou todas as guerras e perdeu todas as suas questões territoriais! Esforço de alguns, incapacidade dos outros. Exército magnífico, esquadra valente, diplomacia vacilante”²³⁷. Para a conjuntura das décadas de 1960 e 1970, esse tipo de apreciação teria servido como incentivo para trabalhos como os de Juan Carlos Puig e Gustavo Ferrari, que procuraram identificar as variáveis permanentes da política exterior argentina. As principais seriam, na visão desses autores, a tradição de postergar a avaliação do território, a preocupação com o desenvolvimento econômico e com “o eventual rompimento do equilíbrio de poder na região”²³⁸.

A diplomacia brasileira identificava tanto as constantes quanto as oscilações da política exterior argentina. A falta de continuidade que caracterizava os governos argentinos desde 1930 era atribuída, juntamente com as tendências políticas contraditórias, às deficiências da chancelaria argentina:

A carência de um serviço exterior organizado com que se debateu o país até muito recentemente, foi outro elemento importante que tem contribuído para a ineficácia da diplomacia argentina. Apesar de ser de 1856 a primeira lei sobre o serviço exterior, só há muito pouco tempo se chegou à adoção de normas mais ou menos rigorosas sobre o ingresso na carreira de diplomata e a formação dos candidatos. É curioso recordar que uma lei promulgada durante o Governo do Presidente Illia, se bem reconhecesse a exigência de concurso para o ingresso no quadro inicial da carreira, permitira ao Governo nomear, sem concurso, numa proporção de 40% de candidatos às funções superiores²³⁹.

As dificuldades da chancelaria argentina teriam sido percebidas claramente por Mariano Grondona, que cunhara a expressão “crise inercial” para explicar o fato de o mundo ter passado por profundas mudanças nas décadas de 1930 e 1940, sem que o Palácio San Martín se adaptasse às novas circunstâncias. Porém,

²³⁶ Apud PARADISO, Jose, op. cit., p. 13.

²³⁷ Id. ib.

²³⁸ Id. ib., p. 14.

²³⁹ Relatório Básico República Argentina, Tomo VII, outubro de 1971, confidencial, Embaixada do Brasil em Buenos Aires. AH/MRE-Brasília, avulso.

Cumprir reconhecer, entretanto, que vários dos últimos governos, principalmente a partir de Frondizi, procuraram corrigir as deficiências mais ou menos crônicas que dificultavam a boa execução da política exterior do país. Tem-se tentado dar à atividade diplomática, objetivos mais realistas, eliminando aspectos anacrônicos, e procurando dotá-la de um corpo de funcionários especializados²⁴⁰.

Frondizi dedicara atenção especial à organização do Ministério das Relações Exteriores e Culto e à formação de seus funcionários, embora enfrentasse dura oposição. No Governo Illia, Zavala Ortiz tentara atualizar as velhas teses de Irigoyen, que incluíam a aproximação com o Brasil. Costa Méndez, em cuja gestão agravara-se a divergência entre os dois países, no tocante ao aproveitamento dos rios internacionais, soubera agir com “sabedoria e realismo”, revelando constante preocupação em não centralizar nesse tema as relações com o Brasil. Pablo Pardo, por seu turno, iniciara sua gestão preocupado com o problema da subversão e do terrorismo, mas cederia ao que ele mesmo chamou de “abandono das fronteiras ideológicas”.

Nessa linha de raciocínio, a visita do presidente Allende a Salta e a assinatura de documentos sobre o aproveitamento dos rios internacionais com o Chile, o Uruguai e a Bolívia tiveram por objetivo, da parte do San Martín, captar as simpatias dos governos de esquerda da região para “firmar sua liderança entre os países hispano-americanos, à qual tradicionalmente aspira”.

Tal tendência envolveria certo afastamento do Brasil, o que tem sido tentado com a tática de exagerar as questões existentes entre os dois países, em vez de procurar resolvê-las com espírito objetivo. Sobre dois pressupostos se baseia essa política: 1) o da irreversibilidade dos governos esquerdistas nos países do continente e o da propagação de situações paralelas; 2) o do abandono da política de fronteiras ideológicas, como uma novidade e panacéia para resolver todos os problemas²⁴¹.

O abandono das fronteiras ideológicas nada tinha de novo na região e a chancelaria argentina se equivocava ao pensar que o Brasil continuaria a defender aquela doutrina. Mais importante que os equívocos da política exterior argentina era, na avaliação brasileira, o fato de a Argentina enfrentar um dado iniludível: “a presença do Brasil na América do Sul e os laços que prendem, com conotações variadas, os Estados da área”, presença essa que deveria ser avaliada a partir da trajetória histórica dos dois países.

²⁴⁰ Relatório Básico República Argentina, Tomo VII, outubro de 1971, confidencial, Embaixada do Brasil em Buenos Aires. AH/MRE-Brasília, avulso.

²⁴¹ Id.

Em sua apreciação sobre “o conjunto das relações políticas, culturais, econômicas, financeiras e comerciais com o Brasil e suas perspectivas futuras”, a Embaixada do Brasil em Buenos Aires considerava essencial a perspectiva histórica:

Seria impossível ter-se uma idéia perfeita das relações da Argentina com o Brasil, e, principalmente, compreender o pensamento deste país em relação ao nosso, sem recordar as circunstâncias históricas que marcaram profundamente a evolução dos dois povos e que são consideradas sob um aspecto subjetivo, mas efetivo, pelos argentinos, como frustrações que foram se acumulando através dos tempos e que explicariam, em última análise, a situação atual de desequilíbrio territorial, demográfico e de desenvolvimento entre os dois países²⁴².

Os acontecimentos históricos referidos, que remontam a meados do século XIX e às intervenções brasileiras no Prata – época em que Juan Bautista Alberdi escrevia sobre “*las disensiones de las Repúblicas del Plata y las maquinaciones del Brasil*”²⁴³ –, pairavam “de forma nebulosa na mentalidade e no espírito da Nação Argentina”, naquele início de década de 1970. O revisionismo histórico argentino, tendência nascida no final do século XIX, mas que se fortaleceu após a Segunda Guerra Mundial, procurou sistematizar a interpretação da história argentina sob um ângulo “pessimista e masoquista”, influenciando profundamente certos setores nacionalistas. O revisionismo se opunha à velha historiografia liberal, construída a partir de Bartolomeu Mitre, e à política luso-brasileira no Prata, traduzida na idéia obsessiva da “interferência indébita do Brasil” nos países da região.

As frustrações argentinas relativas ao território encontravam justificativa no engrandecimento do Brasil no período colonial, na dissolução das províncias que constituíam o antigo Vice-Reino do Prata e, no final do século XIX, na questão das Missões, cuja decisão arbitral foi favorável ao Brasil. A Guerra do Paraguai era interpretada pelo pensamento revisionista de maneira contraditória: ao mesmo tempo que se condenava Mitre por ter se aliado ao “inimigo tradicional” contra um “povo irmão”, fazendo-se restrições à célebre frase de Varela segundo a qual a vitória não dá direitos, procurava-se apresentar López como “aliado natural”, cujos erros deveriam ser perdoados, dentro da idéia da defesa dos interesses mais amplos da comunidade do Prata. Não seria possível, porém, segundo a visão brasileira,

²⁴² Relatório Básico República Argentina, Tomo VII, outubro de 1971, confidencial, Embaixada do Brasil em Buenos Aires. AH/MRE-Brasília, avulso.

²⁴³ ALBERDI, Juan Bautista. **El Brasil ante la democracia de America**: las disensiones de las Repúblicas del Plata y las maquinaciones del Brasil. Buenos Aires: Ediciones ELE, 1946. Publicado originalmente em Paris, no ano de 1869, o livro do famoso jurista argentino fazia uma dura crítica ao Brasil, em especial ao regime monárquico e à sociedade escravista.

deixar de reconhecer a inveja e o ciúme com que os dirigentes argentinos avaliavam a política do Império, após 1870, em contraste com as indecisões de sua Chancelaria.

A essas frustrações históricas, uniam-se as do presente, fundindo-se em um quadro favorável, para uns, ao ciúme e antipatia, e, para outros, a um desafio permanente. Os que acreditavam na existência de uma política efetiva da divisão internacional e regional do trabalho pensavam que sua aplicação, na América do Sul, beneficiaria o Brasil, considerado como “país-chave”. Dessa forma, o Brasil recebia a maior parte da ajuda financeira e da assistência norte-americana, ultrapassando a condição de país produtor de matérias-primas e alimentos e relegando a Argentina à condição de país-celeiro, cujas ambições de desenvolvimento estariam decididamente sufocadas.

Essa visão mais sofisticada da posição que realmente ocupam os dois países no quadro sul-americano, adquiriu conotações ainda mais drásticas diante do desenvolvimento que o Brasil vem apresentando principalmente depois de 1964, e do estancamento em que se vê a Argentina, inclusive depois da Revolução de junho de 1966. Aliás, o êxito patente da Revolução brasileira, em contraste com as indefinições e a ineficácia da Revolução argentina, constitui, na realidade, o grande motivo da frustração atual que informa o pensamento argentino em relação ao Brasil. Diante dele, enfrentam-se grupos internos em uma confrontação de resultados ainda não definidos²⁴⁴.

O Relatório passava então à análise de artigos produzidos por Oscar Camilión, considerado à época o principal divulgador do desenvolvimentismo argentino e um defensor de uma maior aproximação com o Brasil. Para Camilión, a inserção internacional dos dois países, no final do século XIX e início do XX, eram coincidentes, pelo fato de ambos os países serem produtores de matérias-primas e alimentos. A partir das duas guerras mundiais, os distintos posicionamentos, ou seja, o apoio brasileiro às “*potencias centrales*” e a neutralidade argentina, fortaleceram os laços do Brasil com os Estados Unidos. As diferenças também se fizeram presentes nas distintas políticas exteriores adotadas após a Segunda Guerra Mundial – o alinhamento brasileiro e a “terceira posição” da Argentina –; na criação do TIAR, tratado assinado com restrições pela Argentina; e na X Conferência Interamericana (Caracas, 1954), em que a Argentina se opôs à tese norte-americana, segundo a qual o

²⁴⁴ Relatório Básico República Argentina, Tomo VII, outubro de 1971, confidencial, Embaixada do Brasil em Buenos Aires. AH/MRE-Brasília, avulso.

governo de Jacobo Arbenz na Guatemala era comunista e, por isso, deveria ser derrubado, tese apoiada de maneira irrestrita pelo Brasil ²⁴⁵.

No início dos anos sessenta, enquanto o Brasil procurou desvencilhar-se do conceito de “país-chave” e atuar com critérios pautados em uma maior autonomia, a Argentina procurou se aproximar dos Estados Unidos e definir, junto ao Brasil, objetivos e ações comuns, por meio de um sistema de consultas (Uruguaiana, 1961). Com o estabelecimento de governos militares no Brasil e na Argentina, teriam surgidos questões sobre o futuro da tendência que tomaria o diálogo bilateral, não sendo possível um julgamento definitivo sobre os objetivos das duas chancelarias.

À diplomacia brasileira preocupava o fato de Camilión incluir em suas variáveis de análise a doutrina do “país-chave”, mesmo reconhecendo a mudança do início dos anos sessenta. No entanto era incontestável o contraste assumido pelo desenvolvimento brasileiro e o estancamento argentino:

O Brasil passou a ser “a medida de todas as coisas” e suas iniciativas e realizações são estudadas com o maior interesse e permanente preocupação. Alguns, como Oscar Camilión, o fazem com a intenção pragmática de incentivar, com permanentes choques traumáticos, as faculdades de decisão e de realização do Governo e do povo argentino. Outros, menos lúcidos, cingem-se a apresentar aquele contraste com uma visão apocalíptica, sem tirar dos acontecimentos lições reais e soluções que não sejam utópicas. Seria impossível fazer referência a todos os comentários e artigos que têm aparecido a respeito do assunto, uns mais objetivos, outros eivados de preconceitos²⁴⁶.

A avaliação brasileira referia-se à dimensão mais concreta das preocupações argentinas: a construção de hidrelétricas, o desenvolvimento de um plano rodoviário, o esforço empreendido na solução dos problemas de infra-estrutura, o progresso da indústria, o controle da inflação, o crescimento do PIB e a estabilidade política do país. Intelectuais e jornalistas faziam referências ao apogeu argentino do final do século XIX e início do XX ²⁴⁷, em comparação com o desempenho econômico dos dois países nos anos sessenta. Quanto à indústria, um editorial do jornal O Clarín – expressão “de uma mentalidade dominante em

²⁴⁵ Para maior conhecimento sobre o posicionamento brasileiro em Caracas, ver BAPTISTA JÚNIOR, Roberto. **Comunismo internacional, repressão e intervencionismo nos governos Dutra e Vargas (1945-1954)**. Brasília: Universidade de Brasília, 2001. Dissertação de Mestrado.

²⁴⁶ Relatório Básico República Argentina, Tomo VII, outubro de 1971, confidencial, Embaixada do Brasil em Buenos Aires. AH/MRE-Brasília, avulso.

²⁴⁷ Sobre o apogeu da Argentina, ver LANÚS, Juan Archibaldo. **Aquel apogeo**: política internacional argentina (1910-1939). Buenos Aires: Emecé, 2001.

círculos representativos da Argentina” – referia-se aos créditos do BID recebidos pelo Brasil e avaliava o comércio bilateral:

La importación de maquinaria brasileña por la Argentina no constituye una excepción registrada en el rubro papelerero. Por lo contrario, traduce una situación generalizada. Hace diez años, la balanza comercial entre ambos países se mantenía equilibrada a través del intercambio de cereales y frutas a cambio de café y maderas, con otras materias primas que operaban accesoriamente. En la década transcurrida, la Argentina sigue exportando casi exclusivamente sus productos tradicionales, mientras que las ventas y manufacturas brasileñas treparon espectacularmente en el intercambio. Como es sabido, nada traduce más fielmente el grado de desarrollo de una economía que la lista de sus exportaciones e importaciones. Y ello es así porque el desarrollo es un concepto relativo que tiene su última traducción en la relación de intercambio entre dos economías. De las cuales una es la que ocupa el centro industrial y la otra, la periferia agrominera²⁴⁸.

O Relatório fez uso novamente de artigos de Camilión para afirmar que as preocupações argentinas também se relacionam ao mercado de capitais. As bolsas de valores dos dois países apresentavam tendência similar. Em 1960, a bolsa de valores de Buenos Aires era incomparavelmente mais importante que a carioca ou a paulista. Dez anos depois, somente a bolsa do Rio de Janeiro movimentava diariamente quase quinze vezes mais valores que a de Buenos Aires, mesmo considerando que parte do movimento se devia à especulação. Quanto ao PIB, em 1960 o produto dos dois países era equivalente; em 1970, o Brasil chegou quase aos 40 bilhões de dólares e a Argentina recentemente superara os 20 bilhões. A pergunta recorrente era como o Brasil conseguiu tal desempenho em tão pouco tempo. Camilión considerava que, apesar dos problemas sociais brasileiros, da debilidade de sua infra-estrutura e do atraso de seu sistema político, o Brasil começou sua decolagem industrial no governo Kubitschek e, com apenas a interrupção dos últimos meses do governo Goulart, tinha prosseguido, de maneira decidida, no rumo da industrialização:

El valor de lección brasileña radica en que demuestra dos cosas: que el desarrollo es posible y que se puede poner en marcha muy rápidamente. Frente a quienes consideran que la única alternativa real es el crecimiento lento – equivalente al estancamiento – o una economía totalmente controlada por el Estado, nuestros vecinos han demostrado que la verdadera clave del desarrollo radica en la

²⁴⁸ El desarrollo es posible. Clarín, 17/02/1971.

*inversión masiva en los sectores prioritarios, con total prescindencia del origen de los capitales y de la “economicidad” de las producciones*²⁴⁹.

Observa-se que Camilión antecipava elementos de uma concepção neo-estruturalista do desenvolvimento econômico. Em sua visão, era invejável o fato de o Brasil receber capitais externos “*sin pausa*”, tendo negociado com os Estados Unidos um empréstimo de mais de 700 milhões de dólares, ao mesmo tempo em que buscava recursos em Moscou para a construção de uma usina hidrelétrica no rio Paranapanema. O êxito brasileiro era vinculado ao “*desarrollo hacia adentro*”, expresso “*dramáticamente*” pela construção de Brasília, e traduzido na construção de estradas, no funcionamento do sistema financeiro, no sucesso da bolsa de valores de São Paulo. Em sua visão, a Argentina estaria em condições de fazer o mesmo, porém o freio ao seu desenvolvimento estava no problema político.

O Itamaraty endossava a interpretação de Camilión, ao identificar três períodos da história do relacionamento bilateral em que se alimentava a idéia de intensificar e aprofundar o entendimento para criar um pólo de atração para os outros países latino-americanos, “equilibrando-se, assim, de certa maneira, as esferas de influência”: o período de Mitre, que se estendeu do fim da Guerra do Paraguai até sua morte, em 1907, o período de Frondizi e o período da passagem da década de 1960 para a de 1970, caracterizado pela presença de políticos desenvolvimentistas, como o próprio Camilión. No último período, se revelou o interesse de setores das forças armadas da Argentina no processo brasileiro, ainda que reconhecidas as diferenças políticas.

O quadro que se apresenta a Argentina é justamente o oposto (ao brasileiro), pois os Governos que se têm sucedido, desde junho de 1966, não têm conseguido estabilidade nem orientação política; solução para os problemas econômicos e de desenvolvimento; e estratégia válida para pôr um freio à subversão. A delicadeza do assunto e a discrição com que devem agir os organismos militares não dão ensejo a que essas preocupações se manifestem publicamente. (...) Não deixa de ser significativo recordar que o ex-Ministro do Planejamento, Embaixador Roberto Campos, proferiu, em 14 de junho de 1971, na Escola Nacional de Guerra, a convite daquela instituição de altos estudos militares, uma conferência sobre “o processo do desenvolvimento econômico brasileiro a partir de 1964”²⁵⁰.

²⁴⁹ Apud Relatório Básico República Argentina, Tomo VII, outubro de 1971, confidencial, Embaixada do Brasil em Buenos Aires. AH/MRE-Brasília, avulso.

²⁵⁰ Relatório Básico República Argentina, Tomo VII, outubro de 1971, confidencial, Embaixada do Brasil em Buenos Aires. AH/MRE-Brasília, avulso.

Os dirigentes argentinos, segundo a interpretação do Itamaraty, dividiam-se em relação ao Brasil. Quatro posicionamentos eram identificados naquele momento: a) os que se voltavam para os problemas internos, dando pouca atenção aos assuntos internacionais do país; b) os que se deixavam influenciar por um “populismo demagógico”, alinhando-se com o “modelo peruano”, que na realidade seriam admiradores do “processo chileno”; c) os que supervalorizavam os problemas entre os dois países, principalmente nos assuntos “recurso água” e relações comerciais; e d) os que admiravam os êxitos do regime militar brasileiro e defendiam uma crescente aproximação com o Brasil. O que mais preocupava a diplomacia brasileira era terceiro grupo, ou seja, os que procuravam impressionar as Forças Armadas do país, na tentativa de a Argentina adotar uma nova política para a região do Prata.

Os que “magnífica[va]m os problemas que realmente existem entre os dois países” advogavam uma aproximação com os países hispânicos do Cone Sul, alegando que o momento era oportuno para reafirmar a liderança argentina. Tal corrente de pensamento estaria predominando no San Martín, em sintonia com a “política de abertura” de Lanusse, idealizada com o intuito de fortalecer o presidente no âmbito político interno, junto aos setores populistas. Um dos principais argumentos desse pensamento era o da estabilidade dos regimes esquerdistas do continente – Chile, Bolívia e Uruguai –, que formariam o tripé no qual deveria se apoiar a política exterior argentina. Porém, a deposição de Torres, na Bolívia, demonstrava a fragilidade dessa proposta.

O equilíbrio da análise desenvolvida pelo Itamaraty não se encontrava no pensamento de algumas autoridades militares brasileiras. Para os generais Canavarro Pereira e Humberto Souza Melo, por exemplo, a subversão estava nas fronteiras brasileiras e a América Latina estaria se transformando na base logística do inimigo comunista. A “teoria do cerco” afirmava que o Chile foi o primeiro país a cair em poder dos adversários; o Uruguai se tornava vulnerável em virtude da crise econômica; a Argentina dificilmente resistiria aos liberais, oligarcas, peronistas e esquerdistas que defendiam a posição “peruana”; a Bolívia não teria condições de resistir à força do adversário; a Colômbia e a Venezuela, se não caíssem, procurariam resistir por meio de uma política liberal, contrária às instituições brasileiras; o Paraguai seria uma incógnita. Tal visão não seria somente maniqueísta, mas desesperada, no sentido místico da expressão ²⁵¹.

²⁵¹ FERREIRA, Oliveiros S. **A crise da política externa: autonomia ou subordinação?** Rio de Janeiro: Revan, 2001, p. 65-67. A interpretação se encontra em artigo de Oliveiros Ferreira publicado originalmente em março de 1971, no qual critica duramente o setor militar simpático à “teoria do cerco”.

A despeito das distintas percepções sobre a guinada à esquerda da política exterior argentina, a diplomacia brasileira tinha outras razões para acreditar na superação dos problemas que então se apresentavam. Na década de 1960 se verificou uma mudança radical na imagem que a massa dos argentinos possuía do Brasil, anteriormente considerado um país “pitoresco”, com uma população incapaz de produzir uma cultura de importância, pelo menos segundo os critérios utilizados na Argentina, que seguiam os padrões europeus. O tom otimista da avaliação brasileira é evidente:

A Argentina reconhece o efeito do desenvolvimento acelerado do Brasil no campo das artes brasileiras, verificando-se também, por parte dos órgãos de divulgação, uma atenção especial para a literatura brasileira, até então praticamente desconhecida do leitor médio argentino. Tudo leva a crer que esse clima de receptividade pelas coisas brasileiras, que não parece ser apenas conjuntural, tenderá a ampliar-se no futuro, facilitando uma ação oficial no sentido de consolidar a presença cultural brasileira na Argentina²⁵².

Não obstante, certa desilusão também se fazia notar, particularmente no pouco interesse demonstrado pelas autoridades argentinas frente ao intercâmbio universitário ou de uma cooperação mais efetiva no campo da educação em geral. O governo brasileiro, assim como a Universidade de São Paulo, unilateralmente, concedia bolsas de estudo a estudantes argentinos de pós-graduação, e o Itamaraty mantinha dois centros de estudo, um em Buenos Aires, outro em Rosário, que se dedicavam ao ensino de português e de noções elementares de geografia e história do Brasil. Os raros bolsistas brasileiros que estudavam na Argentina eram financiados por organismos internacionais, como a ONU e a UNESCO. No campo da cooperação intelectual, o Brasil envidava esforços no sentido de incluir o português como disciplina optativa nos programas das escolas secundárias argentinas e de fomentar viagens anuais de grupos de professores argentinos ao Brasil. Tais iniciativas deveriam contribuir, mesmo que indiretamente, para a difusão de uma visão do Brasil mais conveniente aos nossos interesses.

Em reunião realizada em Buenos Aires, nos dias 26 e 27 de abril de 1971, por parte das delegações brasileira e argentina, integrantes da Comissão Mista do Acordo Cultural²⁵³ chegavam a um resultado mais promissor, ainda que em caráter recomendatório. Entre as orientações aprovadas constavam a inclusão do ensino do português e do espanhol em ambos

²⁵² Relatório Básico República Argentina, Tomo VII, outubro de 1971, confidencial, Embaixada do Brasil em Buenos Aires. AH/MRE-Brasília, avulso.

²⁵³ Comissão prevista no Acordo Cultural bilateral, assinado em janeiro de 1968.

os países, a instituição de um programa de intercâmbio de professores universitários, a criação de uma comissão de peritos em educação para a equiparação de estudos entre os dois países, o incremento do intercâmbio artístico. O Relatório Básico encerrava as observações sobre o relacionamento cultural bilateral, considerando que o adensamento verificado nas relações políticas, comerciais e turísticas entre Brasil e Argentina se projetaria inevitavelmente na esfera cultural.

Em suma, entendimento e dissenso, admiração e desconfiança permeavam o diálogo bilateral. Ao lado de forças negativas – o revisionismo histórico, as fronteiras ideológicas, o conceito de “país-chave”, o “populismo demagógico” –, a política exterior argentina alinhava forças positivas – o liberalismo histórico, o aprimoramento técnico da chancelaria argentina, a experiência do sistema de consultas “de Uruguaiana”, a lição do desenvolvimento brasileiro, a maior presença da cultura brasileira na Argentina. Predominava, desde 1955, na visão de Puig, a carência de uma orientação política clara, o que dificultava a solução dos problemas externos da Argentina de forma coerente²⁵⁴. A instabilidade, no entanto, coexistia com as “constantes” do desenvolvimento e do equilíbrio no Prata. Nessa temática, o extraordinário crescimento econômico do Brasil era simultaneamente fonte de inspiração – como assinalava Camilión – e de receios, como expressa a visão da chancelaria argentina a respeito do Brasil, tema analisado na próxima seção.

O caráter errático da política interna argentina se refletia em sua política exterior. Na segunda metade da década de 1960, o relacionamento bilateral passou de um bom entendimento para certo estranhamento, identificado na documentação brasileira pela presença crescente no San Martín (e na Casa Rosada), daqueles que “magnifica[va]m os problemas que realmente existem entre os dois países”. Como contraponto, estava a certeza da chancelaria brasileira acerca da necessidade do entendimento, que poderia favorecer a Argentina na área econômica e comercial.

2.6 A VISÃO ARGENTINA: TENDÊNCIAS HISTÓRICAS E A EXPANSÃO BRASILEIRA

O Ministério das Relações Exteriores e Culto considerava, no início do ano de 1971, que a fluidez da situação continental não impedia assinalar um virtual alinhamento ideológico

²⁵⁴ PUIG, Juan Carlos. Política internacional argentina. In: PERINA, Rubén; RUSSEL, Roberto (org). **Argentina en el mundo (1973-1987)**. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1988, p. 33.

de interesses entre os regimes do Peru, Bolívia e Chile, aos quais se podia somar, eventualmente, o Uruguai; e, de outro lado, a posição defendida pelo Brasil, tanto frente às potencialidades internas daqueles processos políticos, quanto a seus possíveis alcances externos na área sul-americana. Naquela conjuntura, cada movimento diplomático dificilmente deixaria de implicar uma redefinição do alinhamento ou uma mudança de estratégia particular. Assim, afluía a preocupação com os movimentos diplomáticos promovidos pelo Brasil²⁵⁵.

O que se destacava nas preocupações do Embaixador Villegas era a possibilidade de uma *entente* com o Brasil, em especial a repercussão que teria nos países vizinhos, assim como outros possíveis desdobramentos:

- i) *La posible pérdida de independencia de nuestra política exterior, en la medida que podría comprometer nuestras especiales relaciones con Chile, Uruguay, Paraguay, Bolivia y Peru.*
- ii) *La ratificación de una imagen que está trazando Brasil, en cuanto al desplazamiento podría implicar un deseo argentino de solicitar su “colaboración”, consolidando así su expresado deseo de hegemonía en el Continente.*
- iii) *El difícil manejo publicitario sobre la significación del evento, que se traducirá, casi ineludiblemente en una definición sobre los puntos antes mencionados*²⁵⁶.

Outros aspectos influenciavam negativamente o diálogo bilateral, na visão de Villegas: a escassa possibilidade de desenvolver alguma forma de colaboração frente à subversão no continente, que não significasse a formalização de um alinhamento ao Brasil; e a forma pela qual o Brasil distorcia a realidade política argentina, atribuindo-lhe matizes de incertezas quanto ao futuro. Tais questões feriam a intenção argentina de “*jugar un rol liderante compartido de igual a igual con Brasil*”. Feria igualmente os interesses do país:

El carácter autónomo y expansionista impreso a la política exterior del Brasil, destacado en numerosas notas remitidas a la Cancillería, motivado por la

²⁵⁵ Letra do Embaixador Osiris Guillermo Villegas para o Ministro das Relações Exteriores e Culto, Luis Maria de Pablo Pardo, Letra n.º 70, secreta, Rio de Janeiro, 28/01/1971. MREC, lata “Vários 1970; Brasil, 1971”, pasta “Brasil, Correlativas; I Partes”.

²⁵⁶ Id.

*acentuada política nacionalista en el frente interno y por el particular entendimiento geopolítico de su rol hegemónico en el Continente*²⁵⁷.

Não obstante a existência de tais divergências, Villegas reconhecia que o estreitamento dos laços com o Brasil poderia ajudar no tratamento da “*situación del Uruguay*” e mesmo na reafirmação de políticas de não-intervenção na região. Também seria possível acordar uma posição conjunta frente à integração latino-americana (ALALC) e iniciar um processo de cooperação em outras áreas. Ou seja, na visão argentina oscilavam posições negativas e positivas a respeito da política exterior brasileira e do relacionamento bilateral, o que se refletia em dúvidas quanto às melhores opções a serem seguidas.

A Chancelaria argentina produziu, em meados de 1971, um informe a respeito do relacionamento bilateral Brasil-Argentina, elaborado no âmbito da Embaixada Argentina no Rio de Janeiro, com o auxílio da seção da Embaixada em Brasília, do Consulado Geral em São Paulo e do Consulado Geral no Rio de Janeiro²⁵⁸. Participaram da elaboração do estudo os conselheiros Federico Erhart del Campo, Nereo Melo Ferrer e Antonio Buonaventura e os secretários Guillermo Jacovela e Juan José Uranga. O informe objetivava identificar os princípios, a evolução e as possibilidades de mudança da política exterior brasileira, principalmente naquilo que pudesse afetar os interesses argentinos, além de analisar os pontos de vista da missão argentina no Brasil a respeito da política exterior brasileira. Nesta seção, será priorizada a análise do processo político e econômico brasileiro e suas influências na política exterior do Brasil.

A situação política interna do Brasil foi considerada pela diplomacia argentina essencial para a compreensão da política exterior. Nesse sentido, três elementos constituíam a base do processo político brasileiro: a) a estabilidade política, expressa na manutenção continuada de um repertório de idéias coerente e homogêneo, sustentada por uma condução política firme e persistente na consecução de seus objetivos; b) o crescimento econômico, cujas realizações saltavam à vista, pautado no desenvolvimento da infra-estrutura básica do país (siderurgia, energia, sistema de transporte, comunicações, etc); e c) a tranqüilidade social, fruto de uma estabilidade “*casi absoluta*”. Este tripé constituía-se na base de uma política exterior igualmente coerente.

²⁵⁷ Letra do Embaixador Osiris Guillermo Villegas para o Ministro das Relações Exteriores e Culto, Luis Maria de Pablo Pardo, Letra n.º 70, secreta, Rio de Janeiro, 28/01/1971. MREC, lata “Vários 1970; Brasil, 1971”, pasta “Brasil, Correlativas; I Partes”.

²⁵⁸ Letra do Embaixador Osiris Guillermo Villegas para o Ministro das Relações Exteriores e Culto, Luis Maria de Pablo Pardo, Letra n.º 792, estritamente secreto e confidencial, Rio de Janeiro, 28/06/1971. MREC, lata “Brasil; 1974; Notas; Año 1980”.

A estabilidade política se sustentava pelo centro principal do poder, ocupado pelo Exército, cuja orientação era, por um lado, definida pela atuação no sentido de evitar a desordem, a dissolução nacional e a socialização do país, conforme discurso dos líderes de 1964. Por outro, os militares do Exército objetivavam igualmente o crescimento econômico, a coordenação de todas as atividades econômicas e o aproveitamento racional de recursos e energias. Igualmente importante era o aporte de tecnocratas civis – Octávio Gouvêa de Bulhões, Roberto de Oliveira Campos e Mário Henrique Simonsen, entre outros – que propunham o estímulo aos investimentos estrangeiros no país, à luz das discussões e diretrizes estabelecidas pela Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (1951-1953) e pelo Plano de Metas do governo Kubitschek (1956-1961). Esse grupo, ao qual se outorgava considerável independência na condução e execução da política econômica, adquirira grande importância no esquema de poder.

De forma complementar, o desaparecimento de uma oposição organizada e com capacidade de influenciar o jogo político, por meio da proscrição das lideranças políticas de maior destaque e da dissolução dos partidos políticos existentes anteriormente a 1964, substituídos por um bipartidarismo limitado, reforçava a estabilidade. O regime impunha à ARENA e ao MDB limites e controles que os impediam de exercer uma influência real no processo político. O Congresso se limitava a convalidar os projetos do Executivo e os governos estaduais eram controlados pelo poder central.

O crescimento econômico, ainda que seus índices fossem exagerados pelas autoridades brasileiras, era um dado incontestável. A opção por uma economia aberta, o que pressupunha a entrada maciça de capitais, iniciativas e recursos provenientes do exterior, definia o “*modelo brasileiro*” de desenvolvimento. Ao lado de grande independência dos setores privados da economia, o Estado reservava para si a capacidade de orientar os investimentos e de exercer um “*moderado y hábil*” controle sobre as atividades das empresas. Assim, o que caracterizava a condução econômica brasileira era o pragmatismo, a imaginação e a audácia de seus responsáveis, que faziam uso de expedientes engenhosos e inéditos na mobilização e emprego dos recursos disponíveis.

Quanto à tranquilidade social, cinco fatores concorriam para estabilidade brasileira: a) as características do povo brasileiro, acrescida a capacidade do controle do governo sobre pessoas, grupos e meios de comunicação; b) a campanha psicológica destinada a promover o entusiasmo, a diminuir as impaciências e a suscitar a confiança das massas no desenvolvimento brasileiro; c) a ação repressiva eficaz contra os grupos armados de esquerda,

provenientes, em sua maioria, de grupos universitários das capitais da Guanabara, São Paulo e Bahia; d) o cuidadoso tratamento dado à Igreja católica, crítica do modelo de desenvolvimento adotado e da violência presente na repressão policial; e e) o impulso econômico, mesmo que sustentado por menos de um quarto da população e relegando a condições de subconsumo os restantes três quartos. Naquele momento, 5% da população recebia quase 50% da renda nacional, enquanto 68% dos trabalhadores recebiam salário mínimo (US\$ 40, segundo valores daquele momento) e 92% deles tinham renda inferior a 80 dólares mensais.

A tendência para os próximos anos era que o Brasil não alteraria os rumos anteriormente traçados, não sendo possível vislumbrar uma interrupção no processo de desenvolvimento e uma perturbação mais profunda no processo político interno:

En síntesis, todo indica que los tres pilares sobre los cuales se asienta el régimen revolucionario y la exitosa gestión gubernativa – estabilidad política, crecimiento económico, y tranquilidad social – continuarán, al menos a mediano plazo, sustentando el dinámico desarrollo brasileño²⁵⁹.

Essas três bases informavam, ademais, a política exterior brasileira, particularmente no âmbito interamericano. A situação no continente apresentava-se “*inestable y fluida*”, em virtude do surgimento de regimes de esquerda no Peru, Bolívia e Chile e do agravamento da situação interna do Uruguai, o que permitia ao Brasil, com seu sistema político consolidado, ampliar sua presença econômica na região. Beneficiava-se essa política da perda “*de imagen*”, de influência, dos Estados Unidos. Somava-se a esses fatores o debilitamento da Argentina na região, devido a sua complexa situação interna e seus efeitos no cenário regional.

A maré montante dos movimentos de esquerda provocavam diferentes reações no Brasil, que se situavam no espectro entre a “*política del cerco*” e o aproveitamento pragmático da situação. No final de 1970 e início do ano seguinte, surgira no meio castrense a “teoria do cerco”, que expressava a preocupação das Forças Armadas e se traduziu em atitudes de “*radicalización táctica*” ante uma eventual agressão à segurança nacional, por meio de um “*Contagio Subversivo*”, como foram as hipóteses de intervenção no Uruguai (caso Gomide) e posteriormente na Bolívia (intento secessionista em Santa Cruz de la Sierra),

²⁵⁹ Letra do Embaixador Osiris Guillermo Villegas para o Ministro das Relações Exteriores e Culto, Luis Maria de Pablo Pardo, Letra n.º 792, estritamente secreto e confidencial, Rio de Janeiro, 28/06/1971. MREC, lata “Brasil; 1974; Notas; Año 1980”.

assim como no posicionamento do Itamaraty em favor da tese “anti-terror”, no âmbito da OEA.

A partir de março de 1971 surgiu a idéia de se aproveitar pragmaticamente da situação:

consiste en reconocer que hay un contorno integrado por países debilitados, muy descuidado hasta entonces, y que Brasil cuenta con las herramientas hábiles como para intentar un acercamiento con cada uno de ellos, por encima de las singularidades políticas o ideológicas que les son propias. Aparece allí una nueva diplomacia, un dinámico acento en los contactos bilaterales y un propósito claro de llenar el vacío a que antes nos referíamos con la propia imagen fuerte y estable que el Brasil se reconoce²⁶⁰.

O temor em relação aos regimes de esquerda não tinham desaparecido, mas o critério e a filosofia políticos agora adotados eram mais realistas que ideológicos, ganhando o Brasil em flexibilidade. Antes, porém, de analisar os objetivos brasileiros no plano internacional, a diplomacia argentina avaliava as novas orientações da política exterior brasileira, referentes ao continente sul-americano, aos Estados Unidos, ao Atlântico Sul e à Argentina. Observa-se que as relações interamericanas e a dimensão atlântica eram a tônica da política exterior naquele momento.

Na América do Sul, os países do Pacífico, à exceção do Chile, conformavam a área mais propícia à realização dos interesses brasileiros, que, com uma atitude de amizade e cooperação, poderiam alcançar aqueles mercados. Fazendo uso de Belém e Manaus como pontos de apoio, o Brasil começava a fazer chegar sua presença em um continente desconhecido, preenchendo um vazio de poder. O estreitamento dos laços com o Peru permitiria simultaneamente conter o Chile a avançar os espaços abertos pela Argentina. Quanto ao Chile, a ascensão de Allende à presidência marcava o início de uma nova fase no relacionamento bilateral, tradicionalmente amigável, como neutralizador do poder argentino. A ausência de diálogo político e os limitados contatos relativos ao intercâmbio comercial caracterizavam a nova etapa das relações Brasil-Chile.

O relacionamento brasileiro com os Estados da Bacia do Prata apresentava diferentes orientações. Com o Paraguai, o Brasil realizava um esforço extraordinário para superar o problema em torno do traçado fronteiriço do Salto de Guairá, priorizando os estudos

²⁶⁰ Letra do Embaixador Osiris Guillermo Villegas para o Ministro das Relações Exteriores e Culto, Luis Maria de Pablo Pardo, Letra n.º 792, estritamente secreto e confidencial, Rio de Janeiro, 28/06/1971. MREC, lata “Brasil; 1974; Notas; Año 1980”.

conjuntos para viabilizar o projeto de Sete Quedas, cuja execução “*cubriria con las aguas*” a origem do conflito. A política de atração do Paraguai se completava com a construção de vias de comunicação entre os dois países, para o trânsito das mercadorias paraguaias, em detrimento da tradicional via platina, e com o apoio financeiro do Brasil a indústrias do Paraguai. Simultaneamente o Brasil procurava aproximar-se da Bolívia, tendo em vista seus objetivos econômicos e os do Uruguai, apesar de se manter alerta em relação à difícil situação política do país.

Quanto aos Estados Unidos, o Brasil procurava maior autonomia de ação. A filosofia do primeiro governo militar, o de Castello Branco, de estreita colaboração com os Estados Unidos, fora modificada, dando lugar a um relacionamento pretensamente entre iguais. Os atritos em torno do mar territorial de 200 milhas e a busca da liderança regional nas negociações econômicas interamericanas, que colocavam o Brasil em rota de colisão com os interesses dos Estados Unidos, juntamente com os acordos comerciais e de transferência de tecnologia com os países europeus, eram parte da nova política. Não obstante, o Brasil continuaria a cultivar o bom relacionamento com esse país.

Em relação ao Atlântico Sul, a política exterior brasileira procurava incorporar os países africanos litorâneos a suas áreas de interesse – notadamente Angola e África do Sul –, ao lado de novos temas, como o mar territorial e a Antártida. A reivindicação do mar territorial de 200 milhas, ao coincidir com os interesses dos demais países sul-americanos, aumentava o prestígio regional do Brasil e o fortalecia nas negociações com os Estados Unidos. O Brasil provavelmente procuraria englobar o que havia em comum nas aspirações dos países sul-americanos, para promover uma simplificação conceitual favorável aos seus interesses, dissipando sua singularidade. A Antártida já figurava nos interesses brasileiros no final da década de 1950. Agora, a reivindicação territorial brasileira era retomada, mas constituía um potencial ponto de conflito com a Argentina.

A política brasileira para a Argentina priorizava o entendimento, ainda mais com a onda de esquerda na América do Sul. Ao lado do interesse em coibir a ação de grupos esquerdistas no Cone Sul, a diplomacia brasileira procurava atrair a Argentina para um posicionamento comum frente à problemática ideológica e dificultar a aproximação argentina em relação aos regimes de esquerda. Na área comercial, o Brasil se orientava pela manutenção de um posicionamento rígido nas negociações, pois obtivera vantagens pontuais nelas.

A diplomacia argentina, após a análise da orientação da política exterior brasileira, identificava nela seis características: a) o nacionalismo, a supervalorizar as potencialidades do país, servindo de instrumento para reforçar sua imagem na região; b) a política de “círculos concêntricos”, citada pelo presidente Médici no final de 1970, que objetivava aumentar a influência brasileira nos países vizinhos; c) a ênfase na economia, pois a política exterior estava a serviço do desenvolvimento econômico brasileiro; d) o pragmatismo, um instrumento útil para incrementar a presença brasileira nos países vizinhos; e) a ideologia, cultivada por importantes setores das forças armadas, para justificar virtuais medidas intervencionistas nos países da região; e f) o comportamento independente, principalmente nos organismos multilaterais e em geral relacionado a temáticas econômicas.

Com base nas orientações seguidas pelo Itamaraty e nas características da atuação brasileira, era possível afirmar que os objetivos da política exterior brasileira se concentravam em duas direções: na liderança da América Latina e na busca de uma presença mais ativa na política mundial. O primeiro aspecto era sustentado pelas seguintes estratégias:

- 1. la acentuación de las relaciones bilaterales, utilizando especialmente elementos económicos para acrecentar su influencia en los países vecinos.*
- 2. la adopción de expedientes adaptados a la nueva problemática del Continente, que impidan la reconstitución de “virreynatos” o agrupamientos de naciones hispanoamericanas, en particular si tales nucleamientos se producen bajo la égida argentina.*
- 3. el aumento de su autonomía respecto a los Estados Unidos.*
- 4. la participación preponderante en la estrategia del Atlántico Sur y la Antártida.*
- 5. el aprovechamiento de su poderío y de la imagen creada para afianzar su hegemonía²⁶¹.*

A presença mais ativa no cenário mundial, a despeito das limitações objetivas decorrentes de suas reais possibilidades, se realizaria de acordo com o sucesso no crescimento econômico do país. Diante dessas pretensões do Brasil, a Argentina não poderia comprometer sua liberdade de ação no processo de cooperação e de aproximação com os países da área. Conservar a flexibilidade diplomática significaria fortalecer a capacidade de defesa do

²⁶¹ Letra do Embaixador Osiris Guillermo Villegas para o Ministro das Relações Exteriores e Culto, Luis Maria de Pablo Pardo, Letra n.º 792, estritamente secreto e confidencial, Rio de Janeiro, 28/06/1971. MREC, lata “Brasil; 1974; Notas; Año 1980”.

interesse nacional argentino. Nesse sentido, a manutenção de boas relações com os países vizinhos, especialmente com o Chile, não somente inibia a atuação brasileira na região, como reforçava a capacidade de negociação e aumentava o peso da Argentina no continente. O mesmo valia para os países da Bacia do Prata e para as negociações em torno do recurso água.

Assim, na medida em que a “*asociación*” política com o Brasil afetasse a liberdade de ação da Argentina, essa iniciativa deveria ser descartada, o que não significava uma atitude de enfrentamento nem prejudicava a possibilidade de concertar posições em temas específicos. Nesse sentido, seria interessante colocar à prova a sinceridade da aproximação proposta pelo Brasil, principalmente nos assuntos econômicos. Para isso, a Argentina deveria definir, em linhas gerais, seus interesses e possibilidades econômicas com o Brasil, e negociá-los com firmeza, buscando um resultado justo e equilibrado:

Con el esquema mas arriba expuesto – hasta ahora no ensayado – y dentro pues de un nuevo clima de cooperación, podrán ser encaradas las fértiles y provechosas posibilidades que se ofrecen para aumentar el intercambio, estimular la complementación industrial en áreas de recíproco interés, propiciar la asociación de empresas y capitales nacionales de ambos países, concretar una efectiva integración física para permitir una fluida comunicación de personas y bienes y procurar coincidencias en materia financiera para facilitar y alentar las mutuas corrientes comerciales²⁶².

A perspectiva positiva do San Martín, ao tratar do tema do relacionamento com o Brasil e da integração regional, era relativizada pelo seu oposto: o caso de adotar as mais enérgicas medidas para reverter a situação então existente. Na visão da diplomacia argentina, a prevalecer essa opção, não se deveria vacilar na utilização de todas as ferramentas, legais e encobertas, que estivessem à disposição de seu governo.

As dúvidas que alimentavam as preocupações do San Martín no que tange à integração regional não poderiam gerar outras interpretações senão aquelas que enfatizavam a vulnerabilidade das instituições políticas argentinas e o caráter errático de sua política exterior. No processo de integração, as negociações indicavam a necessidade de aprimorar as instituições políticas internas, assim como de aprofundar as reflexões acerca do papel a ser desempenhado por cada um dos países da região do Prata, objetivando a superação de percepções equivocadas acerca do *outro*. Nesse contexto, o Brasil enfrentou a dificuldade

²⁶² Letra do Embaixador Osiris Guillermo Villegas para o Ministro das Relações Exteriores e Culto, Luis Maria de Pablo Pardo, Letra n.º 792, estritamente secreto e confidencial, Rio de Janeiro, 28/06/1971. MREC, lata “Brasil; 1974; Notas; Año 1980”.

adicional de atuar em favor da integração regional sem despertar nos vizinhos a impressão de que se tratava apenas da expansão econômica do país que, ao favorecer o Brasil, prejudicaria necessariamente os países da região.

2.7 O ESFORÇO NEGOCIADOR E SEUS LIMITES

O movimento do Itamaraty e do San Martín, a estreitar os laços com os países vizinhos, se inseria no contexto da onda nacionalista da segunda metade da década de 1960 e das iniciativas de integração regional, iniciadas na década anterior. A morosidade do processo de integração comercial, desenvolvido no âmbito da ALALC, e a demora na liberação de fundos da Aliança para o Progresso, por parte dos Estados Unidos, ao lado do caráter assistencialista da política de Washington, concorreram para a onda nacionalista do final dos anos 1960. Com o apoio das idéias da CEPAL, os governos dos países da Bacia do Prata deram início às negociações em torno da integração física da sub-região, voltando especial atenção ao tema do aproveitamento hidrelétrico dos rios.

Somou-se à conjuntura regional e às propostas integracionistas da CEPAL a convergência dos regimes políticos brasileiro e argentino, implantados em 1964 e 1966. No caso brasileiro, a presença de idéias nacionalistas e universalistas no Governo Castelo Branco conservou a integração regional no horizonte da política exterior brasileira, e a adoção de princípios do nacional-desenvolvimentismo no Governo Costa e Silva colocaram o país na rota da ampliação das fontes de recursos energéticos. No caso da Argentina, o regime comandado pelo General Onganía mesclou elementos do pensamento econômico liberal e do estruturalista, ao lado da preocupação em fortalecer a integração na Bacia do Prata. O novo compasso verificado nas políticas exteriores de Brasil e Argentina não foi, entretanto, suficiente para dar início a um processo de cooperação de maior densidade.

Entre 1966 e 1969, o entendimento diplomático dos dois países, evidenciado no diálogo Magalhães-Costa Méndez, se adensou, permitindo a coincidência quanto a temas essenciais de política internacional e a coordenação política bilateral. Não obstante, cedo surgiram diferenças em áreas como a da segurança, do comércio e da economia, que potencializaram virtuais divergências, a exemplo do que ocorreria no âmbito do Tratado da Bacia do Prata. Com efeito, as negociações em torno do aproveitamento do “recurso água” foram permeadas por suspeitas referentes às guerrilhas de esquerda e à política nuclear, bem como por preocupações relativas às regras de comércio da ALALC e às negociações no

âmbito do GATT, vistas por Brasília como essenciais para a realização de seu interesse nacional, no que tange a acesso a mercados. Outro assunto que tomou maior dimensão foi o da integração energética regional, em que interesses estratégicos muitas vezes dificultavam o processo.

As negociações em torno do aproveitamento hidrelétrico dos rios da Bacia do Prata foram um processo de aprendizagem, cuja dimensão foi, muito provavelmente, subdimensionada pela literatura da área. A criação das reuniões de chanceleres da Bacia do Prata foi um passo acertado para a definição das linhas gerais do processo negociador e para a escolha dos meios de tornar efetiva a vontade política demonstrada pelos dirigentes do países da região. O resultado dos trabalhos iniciais foi percebido na II Reunião de Chanceleres, realizada em Santa Cruz de la Sierra, em maio de 1968, quando se construiu um consenso em torno do “desenvolvimento multinacional integrado”. O Comitê Intergovernamental Coordenador e seu Estatuto demonstraram a determinação de se avançar no acompanhamento dos estudos e obras vinculados aos projetos de desenvolvimento da região. A convergência de pontos de vista então verificada em torno da necessidade da integração energética permite o uso do conceito de “espírito de Santa Cruz”, não obstante os problemas que se apresentaram nas negociações posteriores.

As discussões técnicas realizadas nas reuniões do Grupo de Peritos do Recurso Água revelaram a maturidade que se atingiu nas negociações. As dificuldades posteriores, surgidas com a nomeação de Guillermo Cano para a Secretaria de Estado de Recursos Hídricos da Argentina, derivavam essencialmente da instabilidade do processo político argentino e da percepção de alguns setores dirigentes acerca da projeção econômica do Brasil na região e da perda relativa de poder por parte da Argentina. A tentativa da Argentina de obstaculizar o avanço do projeto brasileiro de aproveitamento de Sete Quedas – uma verdadeira “diplomacia da obstrução” – e a firmeza brasileira na decisão de evitar qualquer instrumento jurídico que viesse a inibir os projetos brasileiros não tiveram apenas resultados negativos. Contribuíram para que ambas as Chancelarias refletissem acerca dos fatores que inviabilizavam os avanços e buscassem na história do diálogo bilateral algumas das explicações.

Nesse sentido, a interpretação desenvolvida pela diplomacia brasileira no “Relatório Básico” de 1971 identificava duas forças profundas que dificultavam o diálogo: a rivalidade histórica e a instabilidade política e institucional da Argentina. No entanto, ao reconhecer a existência de “forças profundas” de natureza positiva, que eram o comércio bilateral e os interesses relacionados ao desenvolvimento econômico, o Itamaraty sinalizava um potencial

extraordinário para o entendimento. Outro fator, porém, pesava sobre o relacionamento bilateral: a preocupação argentina com o avanço brasileiro na área energética, na infraestrutura e na produção industrial, o que, ao lado de outros fatores como a dimensão da população, apontava para a preponderância do Brasil na região.

A Chancelaria argentina, por sua vez, começava a mirar para além da competição entre os dois países, em favor de um modelo de desenvolvimento econômico que poderia redundar em vantagens para a Argentina. Entretanto, havia uma preocupação muito clara no sentido de não caracterizar uma dependência do país em relação a Brasília e de garantir um *“rol liderante compartido de igual a igual con Brasil”*, conforme relato do Embaixador Villegas. Era uma interpretação típica de um país que perdia espaço diante do aumento das fontes de poder do país vizinho e que apresentava enorme dificuldade de reconhecer a nova preponderância existente na região.

Em uma perspectiva histórica, o final da década de 1960 é o momento no qual os dirigentes argentinos percebem que o Brasil, graças ao processo de desenvolvimento econômico, passa à condição de país preponderante na Bacia do Prata. A rivalidade histórica já havia sido superada, em boa medida, durante o “ensaio de integração” de dez anos antes. Permanecera, porém, a rivalidade natural. Por “rivalidade natural” pode-se entender o conflito de interesse resultante de uma situação em que duas “potências regionais” – no sentido utilizado por Wight²⁶³ – entram em disputa quando decidem realizar seus interesses econômicos. Seus interesses mais amplos podem ser convergentes, como eram os de Brasil e Argentina, mas nas negociações específicas surgem dúvidas quanto à manutenção do equilíbrio entre os dois países no futuro.

Por fim, dois outros aspectos devem ser destacados: a nova “tomada de consciência” por parte dos dirigentes brasileiros e argentinos acerca da região sul-americana como área primeira na inserção internacional dos respectivos países; e a importância dos valores historicamente acumulados no relacionamento bilateral. No primeiro caso, a documentação analisada tornou clara a importância da Bacia do Prata, em um primeiro plano, e da América do Sul, em segundo, para a realização dos interesses nacionais. Tal aspecto não é claro na produção acadêmica sobre as Relações Internacionais da região e, muitas vezes, as próprias Chancelarias dos países sul-americanos depreciavam a importância dos países da região em sua

²⁶³ WIGHT, Martin. **A política do poder**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa em Relações Internacionais; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002, p. 47. Segundo Wight em subsistemas como o sul-americano, há Estados com interesses gerais em relação à região, limitados à capacidade de agir por si sós.

inserção internacional. No segundo, valores históricos presentes no diálogo bilateral, em sentido positivo e negativo, passaram a ser considerados como variáveis importantes na análise dos interesses nacionais e das propostas integracionistas.

Além desses dois aspectos, o diálogo bilateral passava a considerar a existência de um “acumulado histórico bilateral”, ou seja, uma experiência anterior que deveria ser levada em conta, como o caso dos acordos de Uruguaiana (1961) e a disposição dos dirigentes dos dois países no sentido de promover a integração regional, mais conhecida como “espírito de Uruguaiana”. Somava-se ao “primeiro ensaio de integração” o Tratado da Bacia do Prata, com suas instituições e com o “espírito de Santa Cruz”. Por outro lado, deve-se reconhecer que a instabilidade regional, alimentada pela chegada de Allende à presidência do Chile e a crise política interna da Argentina, era fator suficiente para dificultar maiores avanços.

CAPÍTULO 3 – AS DIFICULDADES DO DIÁLOGO (1972-1976)

3.1 DISTINTAS RESPOSTAS NA NOVA CONJUNTURA DOS ANOS 1970

A conjuntura internacional do início da década de 1970 revelava mudanças no curso profundo das relações internacionais. O Tratado de Não-Proliferação Nuclear (TNP), a visita de Nixon a Pequim, a assinatura do Tratado Salt-1 anunciavam, na esfera política, o início da *détente* entre as superpotências. No plano econômico, não eram menores as novidades: o fim da conversibilidade do dólar em ouro (início do padrão dólar flexível) e a adoção pelos países europeus de taxas de câmbio flutuantes (significando o redimensionamento do sistema de Bretton Woods), além da alta do preço do petróleo. No conjunto, indicavam que o modelo econômico adotado pelas grandes economias após a Segunda Guerra Mundial – o “sistema de Bretton Woods” –, fortemente vinculado ao *welfare state*, começava a apresentar fissuras. Não se tratava apenas de uma nova fase da guerra fria, mas do início de um novo período histórico, sintetizado posteriormente no vocábulo “globalização”²⁶⁴.

Como observado no capítulo anterior, o jogo político internacional era movido por quatro grandes forças: a flexibilização no relacionamento entre as duas grandes potências; a tomada de consciência da diversidade de interesses presentes na política internacional; o esforço, por parte dos países periféricos, de construção de uma “nova ordem econômica internacional” (NOEI); e a crise econômica, em suas dimensões energética e financeira²⁶⁵. Para o historiador John Lewis Gaddis, a “nova fase da Guerra Fria” que então se iniciava caracterizava-se mais pela diversidade que pelo balanço de poder, a revelar que o poder se

²⁶⁴ O debate em torno da história das relações internacionais do segundo pós-guerra até o início do século XXI, de sua periodização e do “lugar” da Guerra Fria tem ocupado boa parte das reflexões da Escola de Brasília. Em texto recente, Saraiva desenvolveu argumento no sentido de que, entre os desdobramentos da *détente* do fim dos anos 1960 e o sobressalto da primeira metade dos anos 80, “as relações internacionais dos anos 70 possuem unidade histórica e conceitual própria”. Foi uma década de incertezas e de grandes indefinições na ordem internacional, a revelar a “ampliação de atores e temas internacionais, a elevação de novos interesses no Sul e nos aliados tradicionais dos Estados Unidos, a recomposição da balança de poder em favor da Europa e certas partes da Eurásia, especialmente Japão e China...”. Evidenciava-se a diversidade nas relações internacionais da chamada Guerra Fria, ou, em outras palavras, a inadequação da expressão “Guerra Fria”, mais vinculada à política dos Estados Unidos que a uma pretensa e transcendental “ordem internacional”. SARAIVA, José Flávio Sombra. Ordem Internacional Contemporânea: Olhares com base na História e na formação dos arquipélagos societários do início do século XXI. In: I ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS, 2007, Brasília. CD-ROM, Transformações na Ordem Internacional na 1.ª Década do Século 21, Associação Brasileira de Relações Internacionais, Brasília, 25 a 27 de julho de 2007.

²⁶⁵ SARAIVA, José Flávio Sombra (org). **História das relações internacionais contemporâneas**: da sociedade internacional do século XIX à era da globalização. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 233-238.

manifestava sob múltiplas formas, flexibilizando a política internacional²⁶⁶. Considerando-se que o “multipolarismo” e a “neutralidade ideológica” eram as notas dominantes, tal flexibilização foi percebida à época por Lafer e Peña como o momento propício para refletir acerca do lugar que os países latino-americanos ocupariam no novo sistema²⁶⁷.

A preocupação com a inserção internacional dos países latino-americanos decorria do temor a respeito da virtual cristalização da distribuição mundial de poder, resultante, principalmente, dos entendimentos entre EUA e URSS em torno do TNP. Brasil e Argentina, na visão de Lafer e Peña, se questionavam em que medida seria possível assegurar um modelo de inserção internacional capaz de, simultaneamente, atender aos objetivos do desenvolvimento e da maximização do bem-estar. O estreitamento dos laços com outros países da América Latina era o caminho mais claro que se apresentava aos dois países, assim como o surgimento de uma receptividade mútua entre os países latino-americanos, com base na percepção de interesses comuns, sustentados por uma formação histórico-cultural semelhante. O otimismo revelado pelos dois autores precisa ser matizado, pois o relacionamento bilateral sofreu mudanças após a visita de Lanusse ao Brasil, em 1972. As relações Brasil-Argentina enfrentariam dois movimentos opostos: no Brasil, o sucesso da repressão política e o início de forte expansão econômica na região sul-americana; na Argentina, sucessivas crises políticas e crescentes dificuldades econômicas.

A partir de 1973, mais uma vez o processo político interno da Argentina traria conseqüências negativas para o aprofundamento do relacionamento bilateral, que se encontrava em um patamar respeitável de entendimento. O maior grau de permissibilidade do sistema internacional não impediu o recrudescimento do jogo político argentino, que teve no retorno de Perón sua pedra de toque. O processo de redemocratização do país se deu em meio a um complexo jogo político. Lanusse fracassou na viabilização de sua candidatura, mas conseguiu manter a proscricção do líder exilado, que, diante de mais uma frustração, indicou como candidato à presidência Héctor Cámpora. “*Dependencia o liberación*” foi o lema da campanha, impulsionada pela “*tendencia revolucionaria*”, ou seja, pelos setores jovens e radicalizados do peronismo. Cámpora foi empossado em 25 de maio de 1973, com a presença de Salvador Allende e de Osvaldo Dorticós, presidentes do Chile e de Cuba, respectivamente.

²⁶⁶ GADDIS, John Lewis. **We now know**: rethinking cold war history. Nova Iorque: Oxford University Press, 1998, p. 281-284.

²⁶⁷ LAFER, Celso; PEÑA, Félix. **Argentina y Brasil en el sistema de relaciones internacionales**. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión, 1973, p. 23.

O novo governo expressava “*el deseo impreciso pero imperioso de transformaciones profundas*”²⁶⁸.

O Governo Cámpora contava com o apoio dos Montoneros, grupo de jovens que conseguiram conciliar catolicismo, peronismo e guevarismo e que combinaram a ação armada com a atuação política, com o objetivo de atrair Perón para um projeto revolucionário, que promoveria a libertação nacional e a construção da “*patria socialista*”²⁶⁹. A presença da esquerda peronista no governo suscitou uma forte reação à direita. No dia em que Perón retornou ao país, 20 de junho de 1973, quando uma multidão se fazia presente em Ezeiza para recebê-lo, os dois setores – extrema esquerda e extrema direita peronistas – protagonizaram uma verdadeira batalha campal, resultando em grande número de mortos. Logo depois, Cámpora renunciou diante de fortes pressões e, nas eleições que se sucederam, venceu a fórmula Perón-Perón, ou seja, a esposa de Perón, María Estela Martínez de Perón, foi candidata à vice-presidência²⁷⁰.

A volta de Perón representou uma tentativa fracassada de retorno à democracia, sucedida por uma profunda crise econômica e política, que desaguou no golpe militar de 1976. Na visão de Devoto, Perón restaurou o populismo econômico e mostrou-se disposto a dialogar com os demais partidos, porém continuou a acreditar na harmonização das classes, sob a velha fórmula corporativista. Ademais, no plano internacional, valeu-se de uma retórica antiimperialista para agradar aos setores radicais do peronismo²⁷¹. Rapoport, por outro lado, entende que Perón se propôs a reorganizar o poder estatal, a governar o país para além de interesses partidários e condicionamentos ideológicos. No entanto, a governabilidade do país foi atingida em suas bases pelos enfrentamentos produzidos por distintos setores sociais, dos sindicatos aos empresários²⁷². Nesse sentido, a instabilidade política foi a tônica do período.

Não obstante, a área econômica do governo, sob a liderança do Ministro da Economia, o empresário José Gelbard, desenvolvia uma política moderada, destinada a combater a inflação, expandir o mercado interno, ampliar as exportações industriais e

²⁶⁸ ROMERO, José Luis. **Breve historia de la Argentina**. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 1997, 4.^a ed, p. 183.

²⁶⁹ Id. ib., p. 184. Para conhecimento das contradições dos Montoneros, ver GIUSSANI, Pablo. **Montoneros: la soberbia armada**. Buenos Aires: Planeta, 1997.

²⁷⁰ ROMERO, op. cit., p. 184-185. Um detalhado relato do processo político interno argentino e dos principais acontecimentos econômicos da época pode ser encontrado em DI TELLA, Guido. **Perón-Perón (1973-1976)**. Buenos Aires: Hyspamérica Ediciones Argentinas, 1985.

²⁷¹ DEVOTO, Fernando J.; FAUSTO, Boris. **Brasil e Argentina: um ensaio de história comparada (1950-2002)**. São Paulo: Editora 34, 2004, p. 410-411.

²⁷² RAPOPORT, Mario. **Historia económica, política y social de la Argentina**. Buenos Aires: Ediciones Macchi, 2000, p. 666.

estimular as empresas nacionais. A política econômica, semelhante à brasileira, poderia ter criado condições para um maior entendimento bilateral e para o aprofundamento da interdependência dos dois países. Entretanto, embora a Argentina tivesse obtido alguns ganhos no campo econômico, a persistência da inflação e a eclosão de greves dificultaram maiores realizações. Tal esforço foi interrompido pela morte de Perón, a 1.º de junho de 1974, o que marcou o início de uma grave crise política interna²⁷³.

Martínez de Perón assumiu a presidência, de acordo com as normas constitucionais, mas sem a autoridade de Perón. Permitiu que o secretário privado de Perón, José López Rega, a quem atribuíam o poder oculto do governo, assumisse maiores poderes, iniciando um processo de perseguição aos adversários políticos, incluindo assassinatos seletivos. A esquerda radical respondeu com violência, agravando os problemas políticos internos. Em meio a essas dificuldades, as questões econômicas foram enfrentadas com a aplicação de um plano de ajuste, que estabelecia a desvalorização da moeda e o aumento das tarifas públicas, conhecido como “*rodrigazo*”, em alusão ao Ministro da Economia, Celestino Rodrigo.

Os problemas internos foram agravados pelo início de um movimento rebelde, deflagrado pelo Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP) e prontamente reprimido pelo Exército. Os militares conseguiram conter o movimento e, não muito tempo depois, obtiveram o afastamento de López Rega, o que indicava que o governo de Martínez de Perón tinha perdido o controle da situação; assim, criaram as condições para o afastamento da Presidente. A 24 de março de 1976, assumiu o governo uma junta militar, formada pelos comandantes das três armas, a qual indicou como presidente o general Jorge Rafael Videla, que comandou uma das ditaduras mais sanguinárias da história do Cone Sul.

A evolução errática do processo político argentino contrastava com a aparente normalidade do processo político brasileiro, fruto de altos índices de crescimento, não obstante a violência da repressão interna e os problemas presentes na sucessão de Emílio Garrastazu Médici. Os índices de crescimento do Brasil eram extraordinários na época: sob o comando do Ministro da Fazenda Delfim Neto, o país cresceu cerca de 10% ao ano, entre 1970 e 1973, crescimento que ficou conhecido como “*milagre brasileiro*”. A base para tal desempenho era o tripé formado pelas empresas estatais, encarregadas da infra-estrutura, energia e bens de capital; pelas transnacionais, que produziam bens de consumo duráveis; e pelo capital privado nacional, voltado para a produção de insumos e de bens de consumo leve.

²⁷³ ROMERO, op. cit., p. 185-186.

Parte do sucesso econômico deveu-se à realização de grandes obras, que serviam de símbolo de um Brasil que almejava chegar à condição de potência²⁷⁴.

A repressão política não era estranha ao processo de crescimento econômico, na medida em que desarticulava os trabalhadores e inibia o movimento sindical, nem ao jogo político interno. As possibilidades da guerrilha eram exageradas pelo Governo, para legitimar os mecanismos de coerção e para criar um clima de intimidação contra a oposição. As Forças Armadas e a polícia criavam órgãos especiais de repressão, que executavam prisões arbitrárias, tortura, seqüestros e mortes; ao mesmo tempo, surgiam “esquadrões da morte”, integrados por policiais das grandes cidades e agiam ilegalmente, eliminando criminosos comuns. Estabelecia-se uma repressão extremamente violenta, que continha os setores mais pobres e a oposição de esquerda²⁷⁵. Visto do exterior, o Brasil aparecia como um país relativamente estável.

No plano político, o Governo Médici foi antecedido por uma intensa luta pelo controle da presidência, de tal forma que boa parte das atenções do novo governante se voltou para o processo político interno. Na avaliação do Embaixador Villegas, havia conflitos entre as chefias militares e o Presidente, o que gerava algumas incertezas quanto às decisões presidenciais²⁷⁶. Essas questões internas se estenderam até a sucessão de Médici. Com efeito, o sucesso econômico do Brasil não foi suficiente para que Médici fizesse o sucessor.

Segundo Skidmore, a ascensão de Ernesto Geisel à presidência foi fruto de uma campanha cuidadosamente executada, tendo por estratégia a indicação do candidato e a busca criteriosa de apoio²⁷⁷. Tinha início o processo de abertura política do país, fruto da decisão de Geisel e de Golbery e da vitória do MDB nas eleições legislativas de 1974, acrescidas da nova conjuntura internacional, que se traduziu, na América Latina, em um intenso movimento de redemocratização, que se estenderia à década de 1980²⁷⁸.

Coube ao governo Geisel enfrentar dois grandes desafios, a redemocratização do país, de maneira “lenta, gradual e segura”, no dizer do próprio Presidente, e os efeitos da crise

²⁷⁴ VIZENTINI, Paulo Fagundes. **A política externa do regime militar brasileiro**. Porto Alegre: Ed. da Universidade/URFGS, 1998, p. 133-134.

²⁷⁵ Id. ib., p. 132.

²⁷⁶ Nota do Embaixador Osiris Guillermo Villegas para o Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, reservada, Rio 306. AH/MREC, lata “Vários 1970; Brasil, 1971”, pasta “Brasil, Correlativas; I Parte.

²⁷⁷ SKIDMORE, Thomas. **Brasil: de Castelo a Tancredo**. São Paulo: Paz e Terra, 1988, p. 316.

²⁷⁸ SILVA, Francisco Carlos Teixeira da. Crise da ditadura militar e o processo de abertura política do Brasil, 1974-1985. In DELGADO, Lucília de Almeida Neves; FERREIRA, Jorge (org). **O Brasil republicano**, v. 4: o tempo da ditadura: regime militar e movimentos sociais em fins do século XX. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, p. 247.

internacional aberta com o choque do petróleo. Essa crise, porém, não seria levada em conta em toda a sua dimensão, dependendo a formulação da política econômica de Geisel mais dos condicionantes internos que dos externos. A grande liquidez financeira do mercado internacional permitiu o financiamento dos déficits em conta corrente, sem que houvesse uma clara percepção das restrições externas. Assim, a política econômica foi delineada para o curto prazo, destacando-se a iniciativa de diminuir o controle de preços, o estabelecimento de regras para a correção monetária e a revisão da lei salarial²⁷⁹.

À visão monetarista, acima expressa, deve ser somada a perspectiva econômica do Governo, que, por meio do II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979), objetivava uma taxa média de crescimento de 10% ao ano e um programa de distribuição de renda, o que, afinal, não ocorreu. Mas o Brasil cresceu, durante o Governo Geisel, a uma taxa de 7% ao ano, embora, nos dois últimos anos, se verificasse um declínio das taxas, para 5,4 e 4,8%. A inflação foi, em média, de 37,9% e a crise na balança de pagamentos foi compensada com financiamento externo. Agravavam a situação econômica do país a vulnerabilidade do setor privado ao aumento das taxas internacionais de juros e os gastos com as grandes obras públicas, como o complexo hidrelétrico de Itaipu, a construção da usina nuclear de Angra dos Reis, a Ferrovia do Açúcar. Considerado em seu conjunto, o Governo Geisel conseguiu sustentar o crescimento baseado na dívida externa²⁸⁰, o que possibilitaria uma maior presença comercial e econômica na América do Sul.

Deve-se observar que a relação entre a crise do modelo econômico e o processo de abertura política do país, presente em diversos autores, deve ser, segundo o historiador Francisco Carlos Teixeira da Silva, avaliada com cuidado. Quando se consolidou o nome de Geisel para a sucessão de Médici, a crise não era um dado presente e o país crescia a uma taxa superior a 10% ao ano. Em outras palavras, foi a eficiência econômica do governo Médici que favoreceu a ascensão de Geisel e de Golbery e, conseqüentemente, o processo de abertura. Geisel encarregou-se de promover a volta organizada aos quartéis, enquanto o regime tinha prestígio e certa força criativa. O projeto de abertura, nesse sentido, deveria evitar o retorno de pessoas, instituições e partidos anteriores a 1964, desenvolver-se em um tempo longo e

²⁷⁹ CARNEIRO, Dionísio Dias. Crise e esperança: 1974-1980. In ABREU, Marcelo de Paiva (org). **A ordem do progresso**: cem anos de política econômica brasileira (1889-1989). Rio de Janeiro: Elsevier, 1990, p. 300.

²⁸⁰ SKIDMORE, Thomas, op. cit., p. 401-406.

evitar uma ruptura brusca. Tratava-se de uma volta ao Estado de Direito, da reconstitucionalização do país, mas não exatamente de uma redemocratização²⁸¹.

Em sua primeira fase, a abertura deveria ser limitada e lenta e permanecer sob tutela militar. O projeto Geisel-Golbery supunha, para seu sucesso, a subordinação da sociedade civil aos objetivos e prazos determinados pelo poder público, o que, em boa medida, ocorreu. Tal controle, mais claro no governo Geisel que no de Figueiredo, quando a sociedade civil assumiu a dianteira do processo, permitiu a aplicação de uma política econômica mais ou menos coerente e a adoção de uma política exterior que aprofundava as tendências dos dois governos anteriores. Na interpretação de Cervo, desde o governo Costa e Silva, o Brasil mantinha como principal objetivo o desenvolvimento do país, com o setor externo sendo supletivo a esse processo. Havia certo ceticismo quanto à eficiência dos órgãos multilaterais e o país buscava alternativas operacionais para alcançar as metas da política exterior²⁸².

A política exterior do governo Geisel, auto-intitulada “pragmatismo ecumênico e responsável”, conservava elementos do “acumulado histórico” do país, como o princípio de não-intervenção e o pragmatismo, e vinculava-se fortemente ao desenvolvimento. A identificação dos interesses políticos e econômicos nacionais com os valores da industrialização e do desenvolvimento, em um recorte autonomista, implicava a busca de um espaço próprio para a atuação internacional do país. Nesse sentido, o governo Geisel resgatava o princípio básico da política exterior independente, o da universalização, entendida como multiplicação de parcerias²⁸³. Política interna, política econômica e política exterior formavam um conjunto com um bom grau de coerência e de coordenação política mais ampla.

No caso da política exterior argentina, o período que se estendeu de 1973 a março de 1976 apresentou três fases distintas, acompanhando, *grosso modo*, o processo político interno. No breve período de Héctor Cámpora, destacaram-se o discurso de inclinação doutrinária e a adoção de “medidas espetaculares”, que, no entanto, não tiveram prosseguimento nos períodos seguintes. No período de Perón, entre julho de 1973 e julho de 1974, o caráter independente da política exterior tornou-se evidente, mas foi gerenciada com prudência e suas ações tomaram um caráter de razoabilidade e moderação. No período de Isabel Perón, a

²⁸¹ SILVA, Francisco Carlos Teixeira da. Crise da ditadura militar e o processo de abertura política no Brasil, 1974-1985. In: FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucília de Almeida Neves (org). **O Brasil republicano**, v. 4: o tempo da ditadura. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, p. 254-263.

²⁸² CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002, p. 404-405.

²⁸³ OLIVEIRA, Henrique Altemani de. **Política externa brasileira**. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 152.

capacidade de ação do governo diminuiu diante das dificuldades internas e tais problemas tornaram impossível a afirmação de uma presença internacional coerente e contínua²⁸⁴.

Na interpretação de Juan Carlos Puig, o período em questão foi marcado pelas “aventuras e desventuras” de um novo projeto de autonomia heterodoxa, iniciado por Cámpora e aprofundado por Perón, que conseguiu tornar a política exterior argentina novamente inteligível e coerente com a Terceira Posição. Porém a morte de Perón diluiu progressivamente o conteúdo estratégico dessa orientação e uma das conseqüências deste processo foi o retrocesso nos vínculos do país com a América Latina²⁸⁵. Paradiso afirma que, em seu segundo ciclo, o peronismo buscava, desde o princípio, uma maior correspondência entre a política exterior e a política de desenvolvimento econômico, ainda que, no plano diplomático, tenha retomado sua antiga vocação pelo perfil elevado e pelo pouco interesse no alinhamento²⁸⁶.

A se considerar corretas as interpretações de Puig e de Paradiso, de Silva e de Cervo, Brasil e Argentina apresentariam grande convergência em termos de políticas econômicas e políticas exteriores, respeitados os diferentes momentos políticos vividos pelos dois países. Porém, vistas de perto, as políticas econômicas e as políticas exteriores dos dois governos apresentavam uma distinção clara: enquanto na Argentina os governos de Cámpora e Perón promoveram a retomada de valores do nacional-desenvolvimentismo e da “autonomia heterodoxa” na área externa, que não teve prosseguimento com Martínez de Perón, no Brasil, dava-se continuidade à política econômica e às diretrizes de política exterior estabelecidas no governo Costa e Silva, em 1967.

Os descompassos entre os dois países estavam presentes tanto no âmbito político interno quanto na área de política exterior e, talvez em menor grau, nas políticas econômicas dos governos da época. Somados a uma conjuntura internacional em rápida reconfiguração e a uma situação regional de relativa instabilidade política e econômica, não era de se prever um entendimento profundo e profícuo entre Brasil e Argentina. Não obstante, os avanços verificados não deixaram de ser significativos, ainda que em meio a alguns retrocessos.

²⁸⁴ CARASALES, Julio César. Política exterior del gobierno argentino (1973-1976). In: JALABE, Ruth (comp). **La política exterior argentina y sus protagonistas (1880-1995)**. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1996, p. 256-257.

²⁸⁵ PUIG, Juan Carlos. Política internacional argentina. In: PERINA, Rubén M.; RUSSEL, Roberto (ed). **Argentina en el mundo (1973-1987)**. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1988, p. 36-37.

²⁸⁶ PARADISO, José. **Um lugar no mundo: a Argentina e a busca de identidade internacional**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005, p. 242.

3.2 ARGENTINA: INSTABILIDADE E INCONSTÂNCIA

A Argentina apresentou, após a queda de Onganía, grande instabilidade política interna e, na área exterior, uma forte oscilação e mesmo indefinição, o que tornou sua política exterior inconstante. Entre junho de 1970 e março de 1976, o país conheceu seis presidentes e sete chanceleres, com gestões mais ou menos coincidentes, porém com distintas orientações políticas, tanto no plano interno quanto no exterior²⁸⁷. No Governo de María Estela Martínez de Perón, que teve a duração de quase dois anos – o que era muito para o período –, quatro Chanceleres passaram pelo San Martín. Nesses quase seis anos, a Argentina passou por um complexo e tumultuado processo político e, como consequência, apresentou fortes oscilações em sua política exterior, que transitava do alinhamento aos Estados Unidos para a autonomia ou para o equilíbrio e de declarações de amizade ao Brasil para o distanciamento. Nesta seção, prioriza-se o relacionamento bilateral Brasil-Argentina, entre os anos de 1971 e 1974, anterior à profunda crise do Governo Martínez de Perón.

O General Alejandro Agustín Lanusse ascendeu à presidência da Argentina em março de 1971, após a deposição do General Roberto Marcelo Levingston pela junta de Comandantes-em-Chefe das Forças Armadas, com o objetivo de redemocratizar o país, por meio da aproximação com os partidos políticos e do abandono da política de proscições. Caberia a ele, que conheceu a prisão durante os primeiros governos de Perón, passar a faixa presidencial para o peronista Héctor José Cámpora. A conjuntura interna era de grande instabilidade, agravada pela guerrilha de esquerda e pelo debate em torno do retorno de Perón. Não seria fácil, nesse sentido, estabelecer uma orientação clara em política externa e um relacionamento mais denso com os países da região.

A política exterior do Governo Lanusse pautou-se na visão geopolítica dos círculos concêntricos e seu horizonte natural eram os países limítrofes e aqueles que, por razões históricas, ocupavam lugar de destaque na política exterior do país. A América Latina em geral concentrava as atenções do San Martín, sem que ele descuidasse das relações com a Europa e os Estados Unidos. Na visão de De Pablo Pardo, era forte a herança européia do país

²⁸⁷ Os presidentes do período foram os generais Roberto Marcelo Levingston (18/06/1970 a 23/03/1971) e Alejandro Agustín Lanusse (26/03/1971 a 25/05/1973), e os civis Héctor José Cámpora (25/05/1973 a 13/07/1973), Raúl Alberto Lastiri (13/07/1973 a 12/10/1973), Juan Domingo Perón (12/10/1973 a 01/07/1974) e María Estela Martínez de Perón (01/07/1974 a 24/03/1976). Os Chanceleres foram José María de Pablo Pardo (Levingston-Lanusse), Eduardo F. MacLoughlin (Lanusse), Juan Carlos Puig (Cámpora), Alberto J. Vignes (Lastiri-Perón-Martínez de Perón), Angel Federico Robledo, Manuel G. Arauz Castex e Raúl A. Quijano (Martínez de Perón).

e se, no interior, a Argentina se parecia com a América Latina, no litoral se assemelhava à Europa. Surgia assim como intérprete dos valores da Europa e da América²⁸⁸.

A ênfase atribuída pela Chancelaria à América Latina vinculava-se à obrigação de assumir determinadas responsabilidades na promoção da cooperação multinacional, na afirmação da da solidariedade latino-americana e na busca de um crescimento comum, capaz de gerar benefícios para todos os países da região. As diretrizes para os países vizinhos objetivavam:

- a) *la necesidad de crear una mayor interdependencia económica entre los países de la región;*
- b) *las diferencias en el desarrollo relativo de los países de la región;*
- c) *la necesidad de promover una adecuada integración física;*
- d) *la necesidad de contar con una regulación adecuada del uso de los recursos de soberanía compartida;*
- e) *la necesidad de configurar definitivamente el territorio nacional buscando solución final de las cuestiones de límites;*
- f) *la necesidad de colaborar con los países de la región en la promoción del desarrollo científico y técnico;*
- g) *la subordinación de las diferencias de ideología a las necesidades mencionadas anteriormente*²⁸⁹.

De Pablo Pardo considerava os objetivos precisos e claros. Destacava a busca do desenvolvimento econômico autônomo, mediante uma política universalista e “transideológica”, que levaria a uma participação ativa em todas as iniciativas que objetivassem o bem-estar dos povos latino-americanos. Na opinião de Camilión, a política adotada no Ministério das Relações Exteriores e Culto nada tinha de “transideológica”: o discurso de uma política exterior independente ocultava a assunção de compromissos, principalmente com os Estados Unidos. Para Camilión, sem a premissa da independência não haveria política externa soberana e se abdicaria de toda possibilidade de uma política econômica coerente, vinculada aos objetivos do desenvolvimento e da integração. Camilión não negava suas divergências com De Pablo Pardo, originadas na época do Governo Frondizi,

²⁸⁸ DE PABLO PARDO, Luis María. La política exterior argentina y el sistema internacional. In: JALABE, Silvia Ruth (comp). **La política exterior argentina y sus protagonistas (1880-1995)**. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1996, p. 237.

²⁸⁹ Id. ib., p. 237-238.

no qual, como consultor legal da Chancelaria, teria atuado em discordância com a política presidencial²⁹⁰.

As oscilações do Governo e da Chancelaria argentina conservariam, mais ou menos, o ritmo dos anos anteriores. O Chanceler De Pablo Pardo, discursando no Clube Americano, afirmou a existência de dois horizontes de projeção para o país: as nações com as quais a Argentina mantinha uma estreita cooperação, desenvolvida durante grande parte de sua vida internacional, ou seja, os países da Europa e os Estados Unidos; e os países latino-americanos, que completavam a posição internacional do país:

A fraternidade tantas vezes invocada entre os países da América Latina pode ser somente efetiva se se renunciar a atitudes unilaterais e se compreender que o destino de cada um desses países depende do destino de outros. Isso explica o interesse argentino em realizar projetos de desenvolvimento regional, seja bilateralmente, seja em um âmbito multilateral (...) no plano multilateral mencionou “a ativa promoção dos esquemas de cooperação sub-regional da Bacia do Prata, entre eles o uso razoável e eqüitativo dos rios internacionais”²⁹¹.

As diretrizes propostas para área exterior, como observado no capítulo anterior, enfrentariam uma realidade muitas vezes refratária e o Brasil continuaria a ocupar o centro das preocupações argentinas, principalmente em virtude da questão das águas e do crescimento econômico. Um informe do Embaixador Manoel Emilio Guilhon revelava que, na imprensa européia, cresciam as apreensões com a projeção brasileira na América do Sul:

(...) o Peru, a Bolívia, a Argentina e o Chile não escondem suas preocupações com os reflexos que a situação brasileira poderia provocar em suas respectivas políticas internas, acreditando-se que o êxito da política econômico-financeira do Brasil poderia causar sérios embaraços ao bom desenvolvimento dos sistemas revolucionários implantados naqueles países. Dentro da mesma linha, o chamado “imperialismo brasileiro” voltaria a ameaçar as nações hispânicas limítrofes a curto prazo e todas as demais, em uma segunda fase. As eventuais pretensões brasileiras estariam amplamente apoiadas por Washington, que, ao respaldar o regime

²⁹⁰ Telegrama de Azeredo da Silveira para a Secretaria de Estado das Relações Exteriores, confidencial, n.º DBP/DTBP/600.(41), 900.1(41), Buenos Aires, 12/04/1971. AH/MRE-BSB, “castanhos”, 900.1(00) Política Internacional, ano 1971.

²⁹¹ Telegrama de Azeredo da Silveira para a Secretaria de Estado das Relações Exteriores, confidencial, n.º DBP/DTBP/600.(41), 900.1(41), Buenos Aires, 01/07/1971. AH/MRE-BSB, “castanhos”, 900.1(00) Política Internacional, ano 1971.

brasileiro, estaria fortalecendo as possibilidades de ingerência, direta ou indireta, nos assuntos políticos dos mencionados países²⁹².

As preocupações da Argentina com o desempenho da economia brasileira eram um dado real, mas não impediram que seus dirigentes iniciassem um novo movimento, no final de 1971, quando se discutia a visita que Lanusse faria ao Brasil. Em conferência de imprensa, no mês de outubro, Lanusse, provocado por um jornalista quanto à “*tirantez*” que caracterizava as relações entre os dois países, negou a existência de tal tensão mencionou seu propósito de visitar o Brasil. Rapidamente as declarações de Lanusse estamparam jornais brasileiros e argentinos, e, de Buenos Aires, Azeredo da Silveira não somente informava o efeito positivo das declarações de Lanusse, como também transmitia declarações de diplomatas brasileiros, elogiando o bom diálogo bilateral²⁹³.

Na visão da diplomacia brasileira, desde julho de 1971, Lanusse imprimira uma nova orientação à política exterior argentina, caracterizada por uma aproximação com os países hispânicos da América do Sul, por meio de contatos diretos com os Chefes de Estado do Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Paraguai, Peru e Venezuela. Essa política se consubstanciou em Declarações Conjuntas Presidenciais, que obedeceram a um projeto básico, com o mesmo ordenamento e os mesmos temas, de forma a apresentar um consenso entre esses países. Tratava-se na verdade de um conjunto de tomadas de posição reflexas, de natureza teórica, que tendiam a se esvaziar quando seus estímulos se modificassem. Além disso, a crise interna argentina não parecia oferecer uma plataforma sólida para garantir a manutenção dessas posições²⁹⁴.

A manobra de Lanusse teve início no encontro com o Presidente do Uruguai, Pacheco Areco, ocasião em que assinaram uma Declaração sobre o Recurso Água e uma Ata sobre Direito do Mar:

Nesses dois documentos fixaram-se os objetivos reais, concretos, da política argentina, ambos de maior importância, extremamente próximos e constantes, na

²⁹² Ofício do Embaixador Manoel Emílio Guilhon para a Secretaria de Estado do MRE, confidencial, n.º 591.71(84), 900.1(42), Madri, 20/10/1971. AH/MRE-BSB, “castanhos”, 900.1(00) Política Internacional, ano 1971.

²⁹³ Telegrama de Azeredo da Silveira para a Secretaria de Estado das Relações Exteriores, confidencial, n.º DBP/DTBP/600.(41), 900.1(41), 430(41)(42), Buenos Aires, 16/10/1971. AH/MRE-BSB, “castanhos”, 900.1(00) Política Internacional, ano 1971.

²⁹⁴ Memorandum do Segundo Secretário Flávio Moreira Sapha para o Sr. Chefe da Divisão da Bacia do Prata e Chile, confidencial, n.º DBP/29/900.1(41), 920.(42)(41), 07/03/1972. AH/MRE-BSB, “castanhos”, 900.1(00) Política Internacional, ano 1972. A estrutura básica das declarações era composta da “identidade de origem histórica e de objetivos políticos atuais”, “identidade geográfica andina e desejo de fortalecer a integração física”, “tomada de posição em certos tópicos das relações internacionais”, como o DIP e Direito do Mar.

ótica das relações com o Brasil, e, pelas implicações, sob um prisma estratégico econômico, talvez as principais preocupações da política exterior argentina, a saber: 1) evitar que um sistema de represas brasileiro venha a controlar as águas e a economia da Bacia do Prata (...); 2) evitar que a soberania brasileira sobre o mar territorial das 200 milhas se torne, de ponto de estrangulamento “*de jure*” em ponto de estrangulamento “*de facto*”, para o sistema de comunicações marítimas e aéreas da Argentina com o exterior²⁹⁵.

A “manobra Lanusse”, além de apresentar objetivos da política exterior argentina, revelava uma estratégia: a mobilização dos países hispânicos da América do Sul em torno dessas duas posições, por meio de “instrumentos táticos ambivalentes” (“fórmula de aproximação andina + fórmula de oposição ao Brasil”), ou seja, identidade hispânica, pluralismo político ou ideológico, repúdio a lideranças regionais e aproximação com o Pacto Andino. Como resultado imediato, a Argentina obteve apoio desses países às suas duas reivindicações. A análise do Itamaraty sobre a “manobra Lanusse” permite inferir que a viagem do presidente argentino ao Brasil era mais um contraponto àquela estratégia que propriamente uma mudança de posição. Serviria para reforçar a ambigüidade do discurso presidencial e acalmar os gestores brasileiros da política exterior, sem deixar de fazer algumas provocações.

Lanusse visitou o Brasil entre os dias 12 e 15 de março de 1972, ocasião em que criticou a política brasileira, referindo-se a temas como a independência do Judiciário, a liberdade de expressão e o efetivo combate à subversão. De seu encontro com o Presidente brasileiro, General Emílio Garrastazu Médici, foi dado conhecimento por meio de Declaração Conjunta, que noticiava a assinatura de seis acordos:

- a) estudos para a construção de uma ponte internacional sobre o rio Iguaçu;
- b) estudos para o estabelecimento de um programa geral de cooperação em matéria de comunicações;
- c) estudos de interconexão fronteiriça dos sistemas rodoviários dos dois países;
- d) eliminação de bitributação em matéria de transportes rodoviários;
- e) criação da Comissão Mista Brasil-Argentina para Uso e Conservação de Pontes Internacionais;

²⁹⁵ Memorandum do Segundo Secretário Flávio Moreira Sapha para o Sr. Chefe da Divisão da Bacia do Prata e Chile, confidencial, n.º DBP/29/900.1(41), 920.(42)(41), 07/03/1972. AH/MRE-BSB, “castanhos”, 900.1(00) Política Internacional, ano 1972.

- f) coordenação entre as autoridades dos dois países para favorecer o intercâmbio turístico²⁹⁶.

A Declaração Conjunta assinada por Lanusse e Médici reforça a idéia da ambigüidade argentina: enquanto se opunha, nas questões geopolíticas regionais, aos interesses brasileiros, nas negociações bilaterais prevalecia o reconhecimento da necessidade de aprofundar os vínculos regionais. Após a visita de Lanusse ao Brasil, o processo político interno da Argentina dificultou o exercício de sua estratégia em política internacional regional, em virtude dos novos temas que ocuparam a agenda: a redemocratização do país e o retorno de Perón.

O processo de transição do regime militar para a democracia foi complexo e envolveu uma série de episódios, que incluía levantes militares, ações dos grupos de extrema esquerda e a polarização do peronismo entre direita e esquerda. Lanusse fracassou em sua tentativa de impor sua própria candidatura, mas manteve a proscricção de Perón e indicou como candidato o peronista Héctor Cámpora. O período de transição de Cámpora-Lastiri foi dos mais instáveis da história contemporânea da Argentina, em decorrência, entre outros fatores, da solidariedade dos setores radicais do peronismo, a chamada “*tendencia revolucionaria*”, ao Governo Cámpora²⁹⁷. O perfil esquerdista deste Governo se refletiria em uma política exterior autônoma, sob o comando de Juan Carlos Puig.

Puig, em análise de sua breve passagem pelo San Martín, vinculada à gestão de Alberto Vignes, considera que, no período, a Argentina recuperou elementos da “Terceira Posição” de Perón, por meio do paradigma da “autonomia heterodoxa”, tornando novamente sua política exterior argentina inteligível e coerente. Tal coerência era demonstrada pela decisão de restabelecer as relações com Cuba e outros países socialistas e de pleitear o ingresso da Argentina no Movimento dos Não-Alinhados. O acerto da nova orientação seria comprovado pelo transcurso do tempo²⁹⁸.

Com efeito, Cámpora surpreendera em matéria de política exterior ao restabelecer relações diplomáticas com o Vietnã, a Coréia do Norte, a República Democrática Alemã e Cuba, além de solicitar o ingresso da Argentina no Movimento dos Países Não-Alinhados. Porém o novo Presidente renunciou com menos de dois meses no cargo e seu chanceler, Puig,

²⁹⁶ Apud Vizentini, op. cit., p. 155.

²⁹⁷ ROMERO, José Luis. **Breve historia de la Argentina**. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 1996, p. 183.

²⁹⁸ PUIG, Juan Carlos. Política internacional argentina. In: PERINA, Rúben M; RUSSELL, Roberto (org). **Argentina en el mundo (1973-1987)**. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1988, p. 36-37.

foi sucedido no Ministério pelo embaixador Alberto J. Vignes, que promoveu uma reorientação na política exterior do país, ainda que sem abandonar o ímpeto autonômico. A moderação passou a ser a tônica do discurso diplomático argentino. Quanto ao ingresso no Movimento dos Não-Alinhados, o pleito foi concretizado em agosto de 1973, mas Perón não compareceu à IV Conferência de Cúpula do Movimento, realizada em novembro, na Argélia. A participação da Argentina no Movimento era movida pelo desejo de obter apoio às causas nacionais em matéria de recursos naturais compartilhados e na questão das Malvinas, sendo o País bem sucedido em ambas reivindicações. Dessa forma, as preocupações argentinas passaram a compor a agenda dos não-alinhados.

O não-alinhamento deve ser compreendido como fruto de uma opinião, majoritária na Argentina do início dos anos 1970, acerca de um contexto internacional que dava maior margem de manobra ao país e que favorecia o desenvolvimento independente. O ingresso no movimento foi visto como o reconhecimento do subdesenvolvimento argentino e como um caminho para diminuir a dependência, favorecer o desenvolvimento e recuperar o prestígio internacional do país. Ademais, concorria para o novo posicionamento argentino a percepção da importância de somar na luta dos países periféricos por uma nova ordem econômica mundial e pelo incremento da cooperação Sul-Sul. No projeto de governo de Perón, que se definiu como “nacionalista reformista” ou “reformista moderado”, o não-alinhamento também refletia a moderação²⁹⁹.

A política exterior argentina sofreu, sob Perón, a influência natural de suas concepções estratégicas, que revelavam a superposição de antigas crenças com novos elementos, incorporados durante seu exílio na Europa. De antigo, a tese dos dois imperialismos, a seqüência continentalismo-universalismo e o papel reservado aos países produtores de alimentos. De novo, as preocupações com os temas ambientais e as críticas ao consumismo. Segundo Paradiso, o uso recorrente da expressão “*Argentina potencia*” nos discursos de Perón era mais um lema que o fruto de uma reflexão detalhada sobre a inserção internacional do País³⁰⁰.

Para além do discurso, a política exterior de Perón refletia a nova conjuntura internacional, que ampliava a capacidade de manobra da Argentina. Para Ferrer, a situação

²⁹⁹ SAAVEDRA, Marisol. **La Argentina no alineada**: desde la tercera posición justicialista hasta el menemismo (1973-1991). Buenos Aires: Biblos, 2004. Saavedra define o Movimento dos Países Não-Alinhados como “*una asociación de Estados con un conjunto de aspiraciones comunes e iniciativas propias. (...) El objetivo máximo de su acción a lo largo de toda su historia fue alcanzar un nuevo orden internacional asentado sobre bases más democráticas y justas para todos*”.

³⁰⁰ PARADISO, op. cit., p. 240.

multipolar, a generalização, nos países do Terceiro Mundo, de processos de afirmação nacional e a revisão do regime de transferência de tecnologia e dos investimentos das empresas internacionais indicavam uma nova tendência. No contexto latino-americano, a Argentina poderia desempenhar um papel construtivo, contando com seu bom nível de desenvolvimento, seu potencial tecnológico e de acumulação, além dos vínculos históricos com os países da Bacia do Pacífico e com os vizinhos hispânicos do Prata³⁰¹. Com efeito, existia o propósito de acentuar ao máximo o caráter independente da política exterior argentina, sem criar atritos ou expectativas negativas desnecessárias, como ocorrera no breve governo Cámpora³⁰².

Quanto às relações com os países latino-americanos, foram priorizados os países do Cone Sul, em virtude da proximidade geográfica e dos laços históricos regionais. As relações com o Brasil foram marcadas pela velha controvérsia sobre o uso das águas nos rios internacionais da Bacia do Prata, e a Argentina continuou a sustentar a tese da consulta prévia. A permanência desse problema não impediu uma aproximação de pontos de vista quanto à necessidade da integração regional. Nesse sentido, quando da condecoração do Ministro das Relações Exteriores do Brasil, Antônio F. Azeredo da Silveira, com a Orden del Libertador, Vignes destacou a contribuição positiva do Brasil, sem descuidar dos interesses argentinos:

América Latina vive hoy una hora decisiva e histórica, y nosotros los Cancilleres de este Continente tenemos el ineludible deber de poner nuestra acción, nuestra energía, nuestros mejores esfuerzos y entusiasmos al servicio de la tan deseada unidad latinoamericana, para obtener con ello la felicidad y la grandeza de los países que la componen. Al fortalecer las individualidades se fortalece el conjunto, dentro del absoluto respeto de las características nacionales de cada país. El continente americano unido adquirirá el peso y la fuerza suficiente para gravitar en los problemas mundiales³⁰³.

As palavras de Vignes revelavam outra convergência entre as políticas exteriores do Brasil e da Argentina, a preocupação com o desenvolvimento. Paradiso, ao analisar o vínculo existente à época entre a política econômica e a política exterior, destacou a retomada de uma diplomacia de perfil elevado e o pouco alinhamento, ao lado da maior importância atribuída

³⁰¹ FERRER, Aldo apud PARADISO, José, op. cit., p. 241.

³⁰² CARASALES, Julio César. Política exterior del gobierno argentino (1973-1976). In: JALABE, Silvia Ruth, op. cit., p. 248-249.

³⁰³ VIGNES, Alberto J. **Dos años de política internacional argentina (1973-1975)**. Buenos Aires: Editorial Pleamar, 1982, p. 59.

ao comércio exterior, o que incluía a procura de novos mercados e a ampliação das exportações industriais, refletindo a tendência à abertura econômica dos anos anteriores³⁰⁴.

O bom diálogo existente à época era confirmado pelas maiores autoridades políticas e diplomáticas dos dois países, o que pode ser ilustrado com a trajetória do Embaixador argentino, José María Álvarez de Toledo, que permaneceu no posto em Brasília de meados de 1972 a janeiro de 1975. Álvarez de Toledo procurou, durante esse largo período, minimizar os efeitos deletérios do tema Itaipu e enfatizar a amizade entre os povos argentino e brasileiro. Ao ser condecorado com a Ordem do Cruzeiro do Sul, citou o ex-chanceler Miguel Angel Cárcano, para destacar que a estima, a lealdade e a admiração recíproca entre Brasil e Argentina sempre triunfariam sobre os interesses conjunturais.

Em sua despedida de Brasília, após aposentadoria repentina decidida pelo San Martín, Álvarez de Toledo foi homenageado pelo Itamaraty com um almoço de 100 talheres, com a presença de quatro ministros de Estado e todos os chefes de departamento do Itamaraty. Tal deferência foi reforçada pela saudação de Azeredo da Silveira:

Devemos dedicar o melhor dos nossos esforços à empresa da colaboração entre os nossos dois povos, encarando com espírito criador as questões que nos aproximam. Vizinhos em um continente que apresenta de forma cada vez mais nítida as peculiaridades próprias de uma região que busca sua afirmação no cenário mundial, impõe-se que brasileiros e argentinos atuem em um contexto de cooperação eficaz, solidária e pragmática³⁰⁵.

Perón, em sua última visita ao Brasil, ao falar no Estado Maior do Exército, no Rio de Janeiro, afirmara que a integração de Brasil e Argentina era uma condição básica para a integração do continente, opinião reforçada por Martínez de Perón:

Creio que todos os países latino-americanos estamos com o pensamento posto na integração continental, mas os passos que levam até ela não devem ser apressados e devem ser dados com firmeza para que não haja retrocessos, qualquer (sic) que sejam os obstáculos ou as dificuldades que encontremos ou tenhamos encontrado na busca desse caminho. (...) Penso com toda a firmeza que essa tradição [de negociações pacíficas] não somente deve ser mantida, mas que também o será. A

³⁰⁴ PARADISO, José. **Um lugar no mundo**: a Argentina e a busca de identidade internacional. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005, p. 242.

³⁰⁵ Itamaraty homenageia com almoço de 100 talheres o Embaixador da Argentina, *Jornal do Brasil*, 08/01/1975. AH-MREC, lata Brasil 1975/1977, pasta 1975/76/77 Brasil Relación política con Argentina I.

Argentina sempre buscou as vias pacíficas para a solução de seus problemas com relação às demais nações (...) ³⁰⁶.

Porém, apesar de a integração e as preocupações com o desenvolvimento aproximarem os dois países, o tema da construção da usina de Itaipu continuava a obnubilar – e apenas obnubilar – o relacionamento bilateral. O contraponto a tais leituras estava presente na avaliação do encarregado de negócios da Argentina no Brasil, Conselheiro Ruben A. Vela: a imprensa tinha um papel negativo na interpretação do relacionamento bilateral. A imprensa brasileira se caracterizaria por apresentar análises superficiais e incompletas, pelo uso de valorações subjetivas e pela parcialidade de cada articulista, movidos pelas circunstâncias conjunturais da diplomacia brasileira.

Muchas veces estos análisis banales se apoyan, como recurso dialéctico, en estadísticas parciales y en “slogans” derivados de frases célebres, despojadas de su contexto discursivo y temporal; otras veces procuran fundarse en la autoridad de personalidades, cuerpos colegiados u otros analistas políticos de publicaciones extranjeras ³⁰⁷.

Vela, na verdade, observava a existência de duas tendências: ora se exagerava o grau de divergência entre os dois países, ora se minimizavam os problemas. O jornal O Estado de São Paulo, por exemplo, por meio de seu correspondente em Buenos Aires, argumentava que as divergências não afetavam o relacionamento bilateral e enfatizava a cooperação e as possibilidades de incremento do entendimento. Exemplo contrário fora dado com os artigos escritos pelo General Carlos de Meira Mattos, que, ao destacarem a importância geopolítica do Brasil e o possível papel de grande potência em um futuro próximo, despertavam desconfianças na chancelaria argentina, mesmo com justificativas contrárias apresentadas pelo General brasileiro ³⁰⁸.

Em meio às interpretações conjunturais dos jornais, o conflito em torno do tema Itaipu tomava maior dimensão. O Itamaraty não tinha dúvidas de que o debate se estenderia por muitos anos e de que era necessário se manter firme na defesa da competência exclusiva do Comitê da Bacia do Prata para o trato da questão, mesmo porque mantinha maioria naquela instância. A Argentina, por outro lado, aproveitava os foros internacionais para

³⁰⁶ Entrevista de Maria Estela Martínez de Perón a Ib Teixeira (Revista Manchete). AH-MREC, lata Brasil 1975/1977, pasta 1975/76/77 Brasil Relación política con Argentina I.

³⁰⁷ Letra n.º 470, da Embaixada da Argentina no Brasil para o MREC, reservado, 15/04/1975. AH-MREC, lata Brasil 1975/1977, pasta 1975/76/77 Brasil Relación política con Argentina I.

³⁰⁸ Letra da Embaixada da Argentina no Brasil para o MREC, reservado, 02/04/1975. AH-MREC, lata Brasil 1975/1977, pasta 1975/76/77 Brasil Relación política con Argentina I.

defender seu ponto de vista, o da “consulta prévia” e o da prioridade dos acordos internacionais. Tal divergência aflorou na Conferência sobre Recursos Naturais realizada em Tóquio, em que prevaleceram as teses argentinas e a delegação brasileira se retirou da reunião antes de seu término³⁰⁹.

Pode-se afirmar, com certa margem de dúvida, que, no ano de 1975, a Argentina modificara a política para o Brasil, em virtude de seus problemas internos. Fato é que, após a saída de Álvarez de Toledo, a Argentina não designou novo embaixador até dezembro e Jorge Casal assumiu somente em fevereiro de 1976. Casal observou que a entrega de credenciais ao Presidente Geisel e o encontro prévio com o Chanceler Azeredo da Silveira não passaram do âmbito protocolar e do “*ritual anacrônico e algo pedante*” do Itamaraty. Não obstante, destacou: a preocupação brasileira com a crise argentina, chegando alguns diplomatas a citar data e hora da instalação de um governo militar na Argentina; a expectativa brasileira de alcançar a situação de “*liderazgo internacional*”, com apoio norte-americano; as virtudes e defeitos do Itamaraty, sua tradição e a supervalorização dos próprios valores e escalas³¹⁰. Quanto à situação interna da Argentina, os diplomatas brasileiros não estavam de todo equivocados.

A morte de Perón e o fortalecimento da extrema direita peronista provocaram uma reorientação no discurso diplomático argentino, em direção às concepções geopolíticas e às apreensões quanto ao subimperialismo brasileiro na América do Sul, embora muitas vezes desacreditado pelo San Martín. Entre as preocupações argentinas, constavam a questão da Guiana Inglesa, a possibilidade de o Brasil incorporar a Guiana Francesa e a presença econômica brasileira em países da Bacia do Prata. O “Brasil potência” preocupava sobremaneira a determinados círculos de poder na Argentina. Tais assuntos, desenvolvidos na próxima seção, contribuiriam para uma redefinição do diálogo bilateral, que se caracterizaria pelo compasso de espera que foi o ano de 1975.

³⁰⁹ O Brasil abandonou a reunião de Tóquio, Folha de São Paulo, 05/04/1975. AH-MREC, lata Brasil 1975/1977, pasta 1975/76/77 Brasil Relación política con Argentina I.

³¹⁰ Letra do embaixador Jorge F. Casal para o Ministério das Relações Exteriores e Culto, n.º 230, Rio de Janeiro, 03/06/1976. AH-MREC, lata Brasil 1975/1977, pasta 1975/76/77 Brasil Relación política con Argentina I.

3.3 BRASIL: ESTABILIDADE E CONSTÂNCIA

A política exterior brasileira, sob o regime militar implantado em 1964, não foi, na visão de Cervo, uma unidade de propósitos e métodos, como se observa na distinção existente entre o Governo Castelo Branco e os que se seguiram a ele. A opção de Castelo Branco por um modelo de desenvolvimento “associado liberal” fracassou e, ao percebê-lo, a Presidência procedeu a investimentos públicos e à oferta de emprego, abandonando sua própria desestatização. Esse “passo fora da cadência” do nacional-desenvolvimentismo teve uma duração relativamente curta, e o sucessor, Costa e Silva, procedeu a uma “nova correção de rumos”, ou seja, reformulou as diretrizes de política externa, depurando aquilo que fora realizado por seu antecessor³¹¹.

A unidade da política exterior brasileira do período militar deve ser procurada, segundo Cervo, no projeto de desenvolvimento nacional, em relação ao qual a política exterior teve um papel supletivo. A autodenominada “Diplomacia da Prosperidade”, conduzida por José de Magalhães Pinto, afastou-se claramente dos princípios do governo anterior: a bipolaridade; a segurança coletiva; a interdependência militar, política e econômica; e o ocidentalismo. A nova política exterior estabeleceu três objetivos principais: a) reformular as bases do comércio internacional, possibilitando aos países em desenvolvimento maior acesso a mercados; b) a aquisição de ciência e de tecnologia, por meio da cooperação internacional; e c) o aumento dos fluxos financeiros, para empréstimos e investimentos nas áreas periféricas do sistema internacional. O Governo Costa e Silva criou as condições para o surgimento de uma forte coesão interna em torno do projeto desenvolvimentista, aprimorado no Governo Médici e fortalecido, a ponto de atingir seu apogeu, no Governo Geisel³¹².

No início da década de 1970, mais precisamente no ano de 1974, a Chancelaria argentina interpretava de maneira própria e original a trajetória do regime militar brasileiro na área internacional. A análise da diplomacia argentina tinha por base o processo político interno, interpretado como um movimento progressivo em direção à estabilidade política, sustentado por três objetivos principais: a imposição da ordem, o estímulo ao

³¹¹ BUENO, Clodoaldo; CERVO, Amado Luiz, op. cit., p. 380.

³¹² Id., ib., p. 384.

desenvolvimento econômico e a mobilização da consciência nacional de grandeza³¹³. A força militar, os recursos econômicos e o poder sobre a opinião norteavam, à maneira de Edward H. Carr³¹⁴, a interpretação argentina sobre a política exterior brasileira.

A imposição da ordem vinculava-se à proibição, “com determinação e firmeza”, de toda atividade política que não se adequasse às regras impostas pelo Regime. A dissolução dos partidos políticos, a suspensão de direitos políticos das lideranças mais proeminentes e o mais restrito controle sobre os órgãos de difusão foram acompanhados, simultaneamente, por uma imagem de austeridade e dinamismo do Governo. Como complemento, referências sistemáticas às diferenças entre o Governo nascido da “Revolução” e o ideário socialista anterior a 1964.

Na área econômica, surgia a proposta da execução de “Planos” cuidadosamente preparados para responder às necessidades econômicas do país, a partir de decisões tomadas por “tecnocratas”, considerados como gestores que se situariam para além do jogo político diário. Tratava-se da implantação de um sistema de economia aberta e liberal, sustentada pela captação maciça de recursos externos:

*La confluencia de esa mentalidad, enraizada en el sector privado de la producción, con el pensamiento militar de tipo autoritario y nacionalista, dio por resultado un esquema flexible y receptivo en su accionar pero homogéneo y carente de fisuras en función de un celoso control gubernamental sobre todo el complejo económico*³¹⁵.

A face ideológica dessa política revelava a intenção de “*movilizar una conciencia nacional de grandeza*”, ou seja, gerar uma motivação extra na sociedade, como paliativo para a perda de liberdade política e como agente do desenvolvimento:

Esta filosofía de Gobierno, instrumentada mediante una conducción firme y centralizada, coherente y pertinaz en la consecución de sus objetivos, se caracterizó por su contenido nacional sin por ello prescindir de la participación externa. Por el contrario, se le propició en numerosos sectores de la actividad

³¹³ AH/MREC, lata “Brasil; 1974; Notas; Año 1980. O documento em questão é texto avulso, localizado em pasta preta de plástico duro, sem referência e, aqui, será tratado simplesmente de “Relatório”. Em seu índice, constam os seguintes temas: “Política Interna”, “Política Exterior. Grandes Lineamientos”, “En Latinoamérica”, “Con Argentina”, “Otras Áreas”, e “Política Económica”, todos relativos ao Brasil. Os parágrafos que se seguem terão por base esse documento, salvo referência distinta.

³¹⁴ CARR, Edward H. **Vinte anos de crise (1919-1939)**: uma introdução ao estudo as relações internacionais. Brasília: EdUnB; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2001. Carr, ao tratar do poder na política internacional, propõe o uso de três categorias para fins de discussão: o poder militar, o poder econômico e o poder sobre a opinião. Observa que a divisão é apenas teórica, pois o poder é um todo indivisível.

³¹⁵ AH/MREC, lata “Brasil; 1974; Notas; Año 1980.

*productiva (en los principales, por cierto). Más que ante un típico “nacionalismo de contención”, nos hallamos aquí frente a uno con sentido de “proyección” que aceptando aquella ingerencia exterior ha optado por arriesgar su propia capacidad de conducción independiente del proceso en aras de ese objetivo capitalista superior*³¹⁶.

O que a Cancelaria argentina chamava de “*nacionalismo de proyección*” foi o que Cervo chamou de “*nacionalismo de fins*”. Ambas as denominações convergem para a idéia de finalidade, o fim maior que era o desenvolvimento econômico nacional, embora a visão argentina se estenda para a idéia de “*ingerencia exterior*”, justificada pelos interesses econômicos. A força ideológica do Regime beneficiava-se da ausência de oposição ao Regime, pois os dois partidos, a ARENA (“oficialista”) e o MDB (“opositor consentido”) não tinham forças para criticar a natureza do novo regime político implantado no Brasil. Para um meio político apático, consciente da artificialidade da vida política nacional e de sua marginalidade, “*los estímulos que recibe frente a un país que crece en dirección a su “grandeza” son cuando menos suficientes para contentarlo*”.

Dessa forma, assentado o país em sua estabilidade e ordem política, no crescimento econômico e na tranqüilidade social e convicto de sua grandeza, o Brasil parecia não enfrentar grandes problemas políticos internos e seguiria as mesmas linhas anteriores em sua política exterior. Na área externa, a preocupação brasileira recaía na América do Sul e o Uruguai era uma das áreas mais problemáticas. Segundo a diplomacia argentina, o ano de 1971 foi difícil para as relações entre os dois países, em virtude do movimento dos Tupamaros, do seqüestro do Cônsul Gomide e da intransigência do Governo uruguaio diante das pressões brasileiras. Instalado o Governo do Presidente Bordaberry, desapareceram diversas “células subversivas” e, temporariamente, a possibilidade de uma vitória da Frente Ampla, o que era muito temido pelo Planalto. Ao lado das preocupações de natureza política, as relações do Brasil com os demais países da região se concentravam no tema da expansão econômica brasileira.

As relações do Brasil com a Argentina eram vistas, por esta, como “ásperas”, sem prejuízo do reconhecimento da importância das relações bilaterais:

La marcada aspereza de las actuales relaciones bilaterales, y hasta la misma posición de intransigencia brasileña en materias capitales para nuestro interés nacional (Recurso agua), no deben ocultar un dato básico y permanente en su política exterior: la necesidad de un razonable entendimiento con Argentina,

³¹⁶ AH/MREC, lata “Brasil; 1974; Notas; Año 1980.

*siempre y cuando ello no afecte su capacidad de decisión en cuestiones sustantivas*³¹⁷.

A ênfase no entendimento tinha ademais a sustentação do argumento inverso: não haveria interesse da parte do Brasil em promover a divisão do continente, “*vista la ruptura del equilibrio de Poder que supondría un conflicto frontal y sostenido entre los dos Grandes de América Latina*”. O Brasil, em maior grau do que em ocasiões anteriores, precisava resguardar sua liberdade de ação na região. No momento em que ocorria o “*take off*” e a influência brasileira começava a se insinuar nos países vizinhos, um enfrentamento radical com a Argentina seria contraproducente.

Obviamente, um entendimento razoável não implicaria o abandono total de determinadas “*posiciones de fuerza*” por parte do Brasil em setores estratégicos, como a Bacia do Prata, mas permitiria uma projeção política em favor de seus objetivos básicos: não perder sua melhor situação de poder relativo na área, mas não aceitar a frustração das legítimas aspirações da Argentina:

*El Brasil conoce perfectamente sus limitaciones y, en la misma medida, difícilmente descuide los riesgos que supondría no proceder en consecuencia con aquellos postulados, máxime en una etapa histórica donde los factores ideológicos juegan como elementos significativos en la balanza del poder y, en ese terreno, Brasil puede quedar gravemente deslocado con respecto a la Argentina*³¹⁸.

O equilíbrio presente na análise da Chancelaria argentina não se refletia na imprensa, que muitas vezes exagerava na análise do relacionamento dos dois países e fazia uso de expressões mais fortes. Por exemplo, a imprensa brasileira não tinha dúvidas quanto à existência de fortes tensões entre Brasília e Buenos Aires, relacionadas aos avanços verificados nas negociações entre o Brasil e o Paraguai relativas a Itaipu; à não-ratificação do acordo de pesca de 1967 por parte da Argentina e a conseqüente ação de apresamento de pesqueiros brasileiros em águas argentinas; às reações argentinas diante do anúncio de envio de uma expedição antártica brasileira; aos interesses concorrentes de Brasil e Argentina em relação às jazidas bolivianas de Mutum. As causas principais desses atritos estariam no processo político argentino, em seu processo eleitoral, “*a una táctica de política interna que recurre a los consabidos ‘registros’ de tonalidad nacionalista*”:

³¹⁷ AH/MREC, lata “Brasil; 1974; Notas; Año 1980.

³¹⁸ Id.

Atribúyese así a fuentes de Itamaraty la declaración de que “la ofensiva contra el Brasil desarrollada en la Argentina por los peronistas, está exclusivamente destinada a alcanzar objetivos de política interna, no pudiendo ser considerada en consecuencia como asunto capaz de afectar las relaciones entre los dos países”³¹⁹.

O Itamaraty teria recomendado a seus diplomatas a maior serenidade diante dos conflitos pré-eleitorais argentinos, que, pela primeira vez, estariam, naquele início do ano de 1973, influenciando as relações entre os dois países. A prudência aconselhava ao Brasil aceitar, “*con grandeza*”, os comentários a respeito dos atritos existentes. Na visão do Embaixador Álvarez de Toledo, era normal o fato de os jornais brasileiros não deixarem de “*devolver la piedra*” lançada pelos jornais argentinos e fazerem uso da idéia de que o Brasil havia substituído a liderança argentina na região. O exagero da imprensa brasileira ficava por conta das referências aos conflitos históricos entre Portugal e Espanha, recorrendo a temas como o Tratado de Tordesilhas, o bandeirismo, a dissolução dos vice-reinos espanhóis e a continuidade da política da época do Império, além da “*grandeza del Brasil*”. E mais:

Otros artículos hacen referencia a la política exterior argentina respecto del Brasil durante la Presidencia Perón, a quien se atribuye haber tenido intenciones de atacar el Brasil, lo cual hubo de motivar la solicitud del pronunciamiento norteamericano por parte de Itamaraty, en tiempos del Canciller Hildebrando Acioly, alarmado por la “carrera armamentista” argentina y por la reconstrucción de un bloque de países del Plata, en línea del virreinato³²⁰.

Percebe-se que o antiperonismo havia criado raízes profundas na imprensa brasileira, em processo definido já no final da década de 1940. Cabe lembrar que, em 1948, Arnon de Melo elaborou extenso relatório sobre “a situação político-militar da Argentina e suas relações com o Brasil”, para ser apresentado ao Diretório Nacional da UDN. No relatório, o político alagoano reproduziu a visão dos setores mais radicais do antiperonismo argentino, que incluía a idéia do imperialismo argentino e comparações entre Perón e Hitler³²¹. Em 1973, Álvarez de Toledo avaliava que era prematuro traçar um quadro completo das reações brasileiras ante as matérias veiculadas na imprensa. Era possível somente esboçar um

³¹⁹ Letra do Embaixador José María Álvarez de Toledo para o Ministro das Relações Exteriores e Culto, Brigadier D. Eduardo Mc Loughlin, reservado, n.º 117, Brasília, 24/01/1973. AH/MREC, lata “Brasil, 1973; Perú, 1960”; pasta “Año 1973, desde 1 hasta 335; Brasil; Notas Correlativas; 1”.

³²⁰ Id.

³²¹ “Situação Político-Militar da Argentina e suas relações com o Brasil”, Relatório reservado, apresentado ao Diretório Nacional da UDN pelo representante de Alagoas, Arnon de Mello, 1949. AH/MRE-BSB, “castanhos”, 920.(42)(41). Relações Políticas e Diplomáticas. Reunião dos Chefes de Estado do Brasil, Argentina e Uruguai.

esquema evolutivo de três etapas: a informação objetiva, a tentativa de minimizar os efeitos e a busca de explicações históricas para o “enfrentamiento argentino-brasileño”³²².

Em um aspecto a imprensa brasileira tinha razão: a Argentina acusava o golpe representado pelo crescimento econômico brasileiro, que projetava o Brasil na região. Para Álvarez de Toledo, em conclusão ao relatório referido no início da presente seção, enquanto Argentina e Brasil não conseguissem estabelecer um “*modus vivendi*”, o Brasil procuraria diminuir o tom do discurso a respeito de temas suscetíveis de “*irritar el diálogo*”, como Antártida, pesca, Mutum e intercâmbio comercial. Em suma:

*Las apreciaciones de orden general aquí esbozadas toman esencialmente en cuenta el cuadro de situación política actual o inmediatamente previsto, tanto con referencia a las distintas fuerzas en juego en el Continente como a la misma potencialidad del Brasil. Una alteración sustancial de ese marco, sea por un mayor debilitamiento argentino o por un desproporcionado crecimiento brasileño, daría lugar, inevitablemente, a que el objetivo último del Planalto pudiese ser instrumentado. Esto es, lanzarse de lleno a concretar su antigua vocación por imponer su hegemonía al resto del Continente*³²³.

A tendência identificada por Álvarez de Toledo seria complementada pela concepção, alimentada pelas “*élites dirigentes brasileñas*”, do país como “*defensor de Occidente y de la civilización cristiana*” no continente e no hemisfério sul, em sintonia com a condição de país-chave da América do Sul, atribuída ao Brasil pela estratégia norte-americana. O Embaixador argentino, porém, reconhecia a ocorrência de mudanças nessa situação, ainda que o Brasil mantivesse a condição de maior receptor de ajuda norte-americana para a América Latina e beneficiário de créditos de instituições privadas e de organismos internacionais de créditos. Ter-se-ia iniciado uma “*etapa diferente*”, em que ambos os países examinavam suas aspirações nem sempre coincidentes ao estreitar as distâncias que os separavam, somando-se a isso um enfoque distinto, por parte de Washington, quanto à chamada “*tendencia expansionista del Brasil*”. A nova etapa, entretanto, precisava ser matizada:

Si bien el perjuicio que causarán a las exportaciones brasileñas las medidas proteccionistas estadounidenses, y el criterio restrictivo asumido por los círculos financieros en materia de créditos – entre otros hechos –, condicionan la política

³²² Letra do Embaixador José María Álvarez de Toledo para o Ministro das Relações Exteriores e Culto, Brigadier D. Eduardo Mc Loughlin, reservado, n.º 117, Brasília, 24/01/1973. AH/MREC, lata “Brasil, 1973; Perú, 1960”; pasta “Año 1973, desde 1 hasta 335; Brasil; Notas Correlativas; 1”.

³²³ Id.

del Brasil en una dirección cada vez más independiente de Estados Unidos, esta actitud se halla limitada por la deuda externa de éste país con respecto a Washington, la necesidad brasileña de acrecentar con aquél su intercambio comercial, y el inconveniente que deben sortear sus exportaciones tanto en el Mercado Común Europeo como dentro del Continente en el ámbito de los países andinos, lo que hace imprescindible no deteriorar su diálogo con Estados Unidos de América³²⁴.

Havia, sem dúvida, grande preocupação por parte de Washington quanto à projeção brasileira na região e o Departamento de Estado não desconhecia a necessidade de o Brasil se desvincular da “*incómoda imagen*” de “*sub-imperio americano*” no continente. Porém um dado era iniludível:

Lo aquí expuesto no debe hacer olvidar un concepto que ha constituido y constituirá un punto de referencia permanente en su relación con la Casa Blanca: Brasil precisa y cuenta con EEUU, como éste necesita de aquél para contrapesar tendencias de orientación social y anti-monopólicas que se generalizan de a poco en el Area, y que podrían centrarse en torno a otro “país-clave” en el Continente: Argentina³²⁵.

Duas grandes questões emergem da análise produzida pela diplomacia argentina a respeito da inserção internacional do Brasil na primeira metade da década de 1970: a projeção brasileira na região e a conseqüente emergência de uma rivalidade com os EUA; e a possibilidade de a Argentina aproveitar a reação negativa dos países vizinhos, e mesmo a norte-americana, para conservar um papel relevante na região. A primeira reforça a análise de Bandeira a respeito da “rivalidade emergente” entre Brasil e Estados Unidos, na década de 1970³²⁶. Cervo, em recente publicação, argumenta que a rivalidade entre os dois países já se fazia presente na década de 1950, quando Washington mirava o processo de industrialização do Brasil com preocupação. A “rivalidade emergente” não apagaria a parceria estratégica com os Estados Unidos e seria acompanhada por um posicionamento não confrontacionista por parte de Brasília. O conceito de “rivalidade emergente” se vincula dessa forma à situação do

³²⁴ Letra do Embaixador José María Álvarez de Toledo para o Ministro das Relações Exteriores e Culto, Brigadier D. Eduardo Mc Loughlin, reservado, n.º 117, Brasília, 24/01/1973. AH/MREC, lata “Brasil, 1973; Perú, 1960”; pasta “Año 1973, desde 1 hasta 335; Brasil; Notas Correlativas; 1”.

³²⁵ Id.

³²⁶ BANDEIRA, Luís Alberto Moniz. **Relações Brasil-EUA no contexto da globalização (II): a rivalidade emergente**. São Paulo: Editora SENAC São Paulo, 1998.

Brasil naquelas décadas, a avançar substancialmente no processo de industrialização e a ganhar em autonomia em sua inserção internacional³²⁷.

A análise de Cervo sobre a rivalidade emergente demonstra o acerto da interpretação do Embaixador argentino em Brasília sobre o primeiro tema. Quanto ao segundo, a possibilidade de a Argentina aproveitar aquele momento para melhorar a situação relativa do país na América do Sul, talvez fosse menor do que o imaginado por Álvarez de Toledo. E o motivo maior, aquele que tentou negar: a instabilidade política argentina. Esse será o motivo principal para o Brasil construir a imagem, nos anos de 1974 e 1975, de “*interlocutor no válido*”. Antes porém de se passar à análise da crise política argentina, faz-se necessário avaliar alguns dos efeitos da projeção do Brasil na América do Sul.

3.4 A PREPONDERÂNCIA BRASILEIRA E AS APREENSÕES DA ARGENTINA

Após a realização da XV Sessão da CEPAL, em Quito, no primeiro semestre de 1973, Miguel Alvaro Ozório de Almeida, Assessor Especial do Ministro de Estado brasileiro, elaborou um estudo a respeito da posição brasileira na América Latina. A questão do posicionamento brasileiro frente à América Latina seria cobrada, cada vez mais, nas futuras reuniões interamericanas, em razão da percepção da existência de um padrão de comportamento do Brasil, não explicitado nas instruções do Itamaraty. O salto econômico dado pelo país entre 1947 e 1972 (média de 6,8% ao ano) assim como o crescimento populacional (de 51,9 milhões, em 1950, para 101 milhões em 1972) criaram nova realidade para a política internacional regional, expressa no rápido processo de “*integração nacional*”, na ocupação de espaços vazios, na construção de grandes obras e no “*aparecimento do Brasil nas suas fronteiras*”³²⁸.

O Brasil cresceria, entre 1972 e 1980, pouco menos que a população argentina de então – 25 milhões de habitantes – e mais que as populações totais dos outros países latino-americanos, excetuando-se o México e a Colômbia. Com relação ao PNB, o Brasil começava a exceder amplamente qualquer outro país latino-americano, sobretudo seus vizinhos sul-americanos.

³²⁷ CERVO, Amado Luiz. **Inserção internacional**: formação dos conceitos brasileiros. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 232-233.

³²⁸ Memorando de Miguel Álvaro Ozório de Almeida para o Secretário Geral do MRE, Jorge de Carvalho e Silva, secreto, AEsp/14, 09/04/1973. AH/MRE-BSB, Memorandos Secretos, cx. H, 1973, ADOC, AESP, AIG, AOP, ARA, CDA, DA, DAA, DAF, DAM-I, DAM-II, DAO.

Comparando-se, portanto, o Brasil com qualquer outro país latino-americano, a diferença é esmagadora. Comparando-se o Brasil com a Sul-América espanhola, chega-se a uma equivalência. Comparando-se o Brasil, visto como América portuguesa, com a América espanhola, a predominância numérica e econômica desta última torna-se esmagadora³²⁹.

Na visão de Ozório de Almeida, o Brasil ocupava uma posição na América Latina análoga à de Israel no mundo árabe, reconhecendo-se no processo histórico de um e de outro a grande diferença. A hegemonia do Brasil seria fruto da divisão espanhola e tenderia a desaparecer caso os hispano-americanos viessem a se integrar, ainda que em um futuro algo distante:

Em períodos anteriores o medo instintivo ao colosso norte-americano, a noção de que reunidos poderiam melhor negociar com o mesmo, uniu, ao menos verbalmente, a América Latina. Hoje, a impotência perante o colosso americano e a presença próxima e viva de um Brasil em processo de uma experiência econômica em estilo norte-americano tende a mudar a natureza do “inimigo comum”, transferindo-o do Hemisfério norte para o sul. A “expulsão” do Brasil será, nos próximos anos, uma tese que ganhará força na América Espanhola. As declarações do presidente Nixon sobre a hegemonia hemisférica brasileira apenas despertaram sentimentos e ação que já começavam a agitar-se por baixo das declarações utópicas do pan-americanismo³³⁰.

Com efeito, a declaração de Nixon – “para onde for o Brasil, irá o resto da América Latina” –, pronunciada no contexto da viagem de Médici aos Estados Unidos, em dezembro de 1979, gerara a percepção por parte dos países vizinhos de que o Brasil alimentava o desejo de se constituir em “satélite privilegiado” dos Estados Unidos; ou seja, de que seria um país “subimperialista”³³¹. A frase de Nixon, ainda que contraproducente quanto aos interesses do Brasil na América Latina, respondia a um dos objetivos da visita de Médici, o de buscar o reconhecimento do Brasil como potência emergente junto a Washington. O efeito negativo na percepção de alguns países vizinhos foi observado por Ozório de Almeida, reforçando seus argumentos quanto à possibilidade de uma coordenação política dos países vizinhos contra o Brasil.

³²⁹ Memorando de Miguel Álvaro Ozório de Almeida para o Secretário Geral do MRE, Jorge de Carvalho e Silva, secreto, AEsp/14, 09/04/1973. AH/MRE-BSB, Memorandos Secretos, cx. H, 1973, ADOC, AESP, AIG, AOP, ARA, CDA, DA, DAA, DAF, DAM-I, DAM-II, DAO.

³³⁰ Id.

³³¹ GARCIA, Eugênio Vargas. **Cronologia das relações internacionais do Brasil**. Rio de Janeiro: Contraponto; Brasília: FUNAG, 2005, p. 204.

Um dos argumentos de Ozório de Almeida era que, na XV Sessão da CEPAL, o presidente do Equador, Rodriguez Lara, mostrara claramente o perigo e a intenção de explorar essa situação, ainda que o episódio tenha sido contornado pela diplomacia brasileira. Em sua interpretação, os governos do Chile, Peru, Equador, Cuba e, provavelmente, o futuro governo da Argentina considerariam o Brasil senão o maior inimigo, “ao menos um Estado cuja proximidade e penetração no sistema interamericano é necessário corrigir, compensar, isolar, neutralizar”. A análise, fortemente influenciada pelo pensamento geopolítico da época e que tinha como pressuposto a ascensão do país à condição de “grande potência”, revelava descrença em relação à integração regional, além de preconceito atávico em relação aos vizinhos:

A Delegação, a não ser em casos extremos, tem de negociar intensa e extensivamente a remoção das principais “espanholadas” dos projetos apresentados, a redução da sua incoerência, a melhor coordenação das atividades pedidas e, no final, contribuir com seu voto para a “unanimidade latino-americana”. Se houvesse ao menos um outro país discrepante na área, poderia o Brasil associar-se ao mesmo, porém, por iniciativa própria, em público, quebrar a “unanimidade”, é ônus a ser tomado, se julgado conveniente, à luz de maduras reflexões e decisões no mais alto nível de governo. Acredito que o assunto é suficientemente importante para provocar, nas futuras sessões da CEPAL ou de órgãos equivalentes da ONU ou do Sistema Interamericano ou até mesmo da CECLA, um cuidadoso aferimento das vantagens e desvantagens de diferentes linhas de ação³³².

A resposta do Itamaraty às reações dos vizinhos deveria ser categórica, ainda mais do ponto de vista ufanista de Ozório de Almeida:

A nossa diplomacia apressa-se e tenta por todos os meios filtrar, minimizar, diluir ou neutralizar esses receios. Mas o Brasil cresce, agiganta-se econômica e demograficamente. Nossa vulnerabilidade reduz-se, diariamente, perante cada vizinho³³³.

De um ponto de vista mais realista, as preocupações com o eventual isolamento e com a união dos hispano-americanos contra o Brasil eram contrabalançadas no Itamaraty pela idéia de que os países vizinhos tinham uma história de conflitos e desavenças entre si. Em suas memórias, Gibson Barboza recorda que, em diálogo com Kissinger, que pretendia lançar

³³² Memorando de Miguel Álvaro Ozório de Almeida para o Secretário Geral do MRE, Jorge de Carvalho e Silva, secreto, AEsp/14, 09/04/1973. AH/MRE-BSB, Memorandos Secretos, cx. H, 1973, ADOC, AESP, AIG, AOP, ARA, CDA, DA, DAA, DAF, DAM-I, DAM-II, DAO.

³³³ Id.

um programa coletivo para a América Latina, observou que era um erro tomar a América Latina como um bloco. O Brasil não tinha uma política externa global para a América Latina e sim para cada país da área, e a região precisava de propostas concretas, adequadas à realidade de cada país. Era o que o Brasil procurava fazer e que ficara evidenciado nas viagens do próprio Chanceler a países da América Central e do norte da América do Sul, assim como nos encontros, na fronteira, do presidente Médici com seus colegas da Colômbia, Bolívia e Venezuela³³⁴.

Com efeito, o pragmatismo brasileiro permitiu avanços substanciais nas negociações com o Paraguai e a assinatura, em 26 de abril de 1973, em Brasília, por ocasião da visita do presidente paraguaio, Alfredo Stroessner, do Tratado de Itaipu, o Tratado de Aproveitamento Hidrelétrico do Rio Paraná. O ato internacional criou a entidade binacional “Itaipu”, encarregada da construção e da operação de uma usina hidrelétrica, com custo previsto de dois bilhões de dólares. Uma satisfação a mais para o Brasil era a aparente superação do contencioso com a Argentina, que, desde o início do programa de aproveitamento energético do trecho brasileiro do rio Paraná, desencadeara uma “virulenta campanha”, liderada, entre outros, pelo ex-vice-presidente Almirante Isaac Rojas, a qual, sem base técnica ou jurídica, se estendera ao palácio San Martín:

Alto funcionário da Chancelaria daquele país chegou a afirmar, em sério, em um programa de televisão e na presença do então chanceler, que a Argentina tinha o direito de ser ouvida a respeito dos projetos brasileiros inclusive porque “a água dos rios da Bacia, a rigor, é argentina pois as chuvas tão copiosas nas regiões brasileiras das nascentes dos rios do Prata, provêm de nuvens formadas sobre o território da República, levadas para o norte pelos ventos do sul”³³⁵.

O exagero das idéias manifestadas no excerto acima tinha como motivação a convicção de que o Tratado de Itaipu vinculava definitivamente o Paraguai ao Brasil e significava uma derrota da Argentina no tabuleiro geopolítico regional. Somada ao desempenho da economia brasileira desde 1968, à expansão dos negócios do Brasil na Bacia do Prata e em outras regiões e às questões da Guiana Inglesa e Francesa, Itaipu transformava-se em símbolo da preponderância brasileira na América do Sul.

³³⁴ BARBOZA, Mario Gibson. **Na diplomacia, o traço todo da vida**. Rio de Janeiro: Record, 1992, p. 209-212.

³³⁵ *Memorandum* do Chefe da DAM-I, João Hermes Pereira de Araújo, para o Chefe do Departamento das Américas, secreto, DAM-I/33, 10/05/1973. AH/MRE-BSB, Memorandos Secretos, cx. H, 1973, ADOC, AESP, AIG, AOP, ARA, CDA, DA, DAA, DAF, DAM-I, DAM-II, DAO.

Quanto à expansão econômica do Brasil na Bacia do Prata, a Embaixada Argentina em Brasília avaliava, em 1976, que a única relação realmente dinâmica era com o Paraguai, dados os avanços em torno de Itaipu. As relações com os demais vizinhos apresentavam sérias dificuldades:

Los intentos de “neocolonización” industrial de Bolivia, ratificados en los acuerdos de Cochabamba, se han frustrado en un momento en que Bánzer parece tener mejor crédito internacional que la Administración Geisel. Con Uruguay, después de una serie de alternativas alrededor del incumplimiento de las proposiciones acordadas en el encuentro presidencial de Rivera, la participación brasileña en las obras de la represa de Palmar, forzada probablemente por nuestra actividad en Salto Grande, activa algo el proceso pero habrá que ver con qué resultados prácticos. Con el Pacto Andino, aunque la propaganda oficial no olvida de anunciar de vez en cuando algún proyecto de acuerdo, no se han registrado novedades que indiquen algún tipo de penetración brasileña en la zona³³⁶.

Na interpretação argentina, um conjunto de fatores internos e externos limitava seriamente a margem de manobra do Brasil no seu esforço para se tornar uma “potencia”, dentro e fora do Hemisfério. Em matéria de política interna, a situação era sombria, dada a dificuldade de conciliar uma política econômica austera com a captação de votos para a ARENA. Na área externa, sobressaíam a desconfiança e a preocupação refletida pelos banqueiros internacionais a respeito das obrigações assumidas pelo Brasil em divisas (cerca de 25 milhões de dólares), tanto quanto das necessidades futuras para cobrir o déficit do balanço de pagamentos. Além dessas questões, o Brasil enfrentava o aumento de restrições para a colocação de mercadorias brasileiras no mercado norte-americano, o incremento do protecionismo europeu e dificuldades nas negociações com a União Soviética³³⁷.

Outras preocupações relacionavam-se com os acontecimentos no norte da América do Sul, particularmente o processo de independência da Guiana e a possibilidade de compra da Guiana Francesa por parte do Brasil, assunto considerado pertinente no contexto internacional da época, marcado pelo fortalecimento dos movimentos de descolonização. A questão das Guianas era vista pelo Embaixador argentino no Brasil, Jorge Casal, da seguinte maneira:

³³⁶ Nota da Embaixada da Argentina no Brasil para o MREC, reservada, n.º 289, Brasília, 22/03/1976. AH-MREC, Lata: Brasil, 1977-1976, “carpetas” Año 1976, Brasil, Correlativas II.

³³⁷ Id.

La Guayana Británica se tornó independiente en 1966, y la Guayana Holandesa hizo lo propio en 1975; de manera que Brasil ya no podría comprar esos territorios a sus respectivas metrópolis. Empero, puede ganarlos por otros medios. La falta de solución de continuidad geográfica crea condiciones positivas para una absorción paulatina de las Guayanas por Brasil, a través de un estrechamiento progresivo de las relaciones bilaterales. En ese sentido Brasil ha realizado, en lo que va de esta década, considerables esfuerzos para aproximarse a Guayana³³⁸.

A Argentina, segundo Casal, não poderia ficar indiferente frente a um possível intento do Brasil e da Venezuela, dois dos mais importantes países do continente, de modificar seus limites territoriais. A pretensão venezuelana ao território guianês se fundava no fato de esse território ter sido da Venezuela até o século XIX e de que o Tratado de 1899 teria sido uma imposição da Grã-Bretanha. Alguma semelhança havia com a situação das ilhas Malvinas, o que condicionava o posicionamento argentino; porém eram de se considerar os desequilíbrios que surgiriam na região caso Brasil e Venezuela realizassem suas aspirações.

Por outro lado, a possibilidade de a Guiana Francesa ser cedida ao Brasil implicava um território de 90 mil km² e um porto de importância estratégica inquestionável, que conferiria ao Brasil uma presença no Caribe, fato este que não seria, certamente, ignorado pelos Estados Unidos. Em meados da década de 1970, os franceses manifestaram interesse em se desligar da Guiana, considerada um negócio deficitário e uma área de possível atuação da guerrilha cubana, a ponto de um diplomata francês ter perguntado a um argentino qual seria a posição de Buenos Aires, caso a Guiana fosse cedida ao Brasil³³⁹.

O contraponto a tais apreensões, legítimas em boa medida, relacionava-se ao bom diálogo mantido entre militares dos dois países. Episódio significativo foi a ida do Ministro da Marinha, Almirante Geraldo de Azevedo Henning, à Argentina, em abril de 1976, onde permaneceu durante cinco dias em visita às principais bases do país e a altas autoridades governamentais e militares. O objetivo principal da viagem, segundo o jornal O Estado de São Paulo, teria sido a necessidade de elaborar uma estratégia naval para o Atlântico Sul, em parceria com a Argentina. Sobre esse tema, Casal observava que o Brasil e a Argentina já participavam da AMAS (Área Marítima do Atlântico Sul) e que realizavam exercícios de radiocomunicação com a Cidade do Cabo, ou seja, ter-se-ia materializado uma aliança

³³⁸ Letra do Embaixador Jorge Casal para o MREC, reservado, n.º 273, Brasília, 15/03/1976. AH-MREC, Lata: Brasil, 1977-1976, “carpeta” Año 1976, Brasil, Correlativas II.

³³⁹ Letra do Embaixador Jorge Casal para o MREC, reservado, n.º 361, Brasília, 12/04/1976. AH-MREC, Lata: Brasil, 1977-1976, “carpeta” Año 1976, Brasil, Correlativas II.

defensiva com a África do Sul. Sem dúvida, o Brasil não ignorava a importância do tema da segurança no Atlântico Sul, mas apresentava muitas vezes “*flagrantes inconsecuencias*”:

Vale decir que, no contentos con lo operativos navales conjuntos de Brasil con Estados Unidos – Unitas, Springboard y Veritas, estos dos últimos en el Caribe –, los brasileños muestran interés en relacionarse más estrechamente con Occidente en lo que atañe a seguridad. La diplomacia del “no alineamiento automático” se desarrolla a la sombra protectora de la “barganha leal”³⁴⁰.

A ambigüidade verificada na política brasileira para o Atlântico Sul reforçava a percepção da vulnerabilidade dos países sul-americanos e da necessidade de desenvolver atividades conjuntas na área, sem abrir mão dos compromissos assumidos com os Estados Unidos. Em suma, sob a influência das concepções geopolíticas da época e com o Brasil se afirmando como a principal potência sul-americana, as relações com a Argentina apresentavam alguns pontos de tensão, mas mantinha-se a cordialidade no relacionamento e chegava a acreditar em uma maior aproximação em futuro próximo.

O golpe militar na Argentina, realizado a 24 de março de 1976, daria início a esse processo de aproximação, sinalizado à época em editoriais dos principais jornais brasileiros, no início de abril. No dia 2, editorial do jornal O Globo observava que o programa econômico de Jorge Videla coincidia, em muitos aspectos, com o modelo brasileiro, mas que não seria uma simples transposição de modelo, pois existiam entre Brasil e Argentina “diferenças estruturais e descompassos, quer no plano econômico, quer no social e cultural”. Entretanto, destacava os aspectos positivos, como as coincidências filosóficas e operacionais no plano dos desafios comuns, o que abria amplas perspectivas para a cooperação bilateral:

É claro que, se o Brasil e a Argentina passam a pensar de igual modo sobre um elenco básico de matérias internas e externas, se ambos nivelam os seus compromissos de identidade ocidental e cristã, se os dois governos fecham o circuito do combate implacável à subversão, se tudo isso compõe agora um quadro predominante de aproximações, só podemos esperar que o relacionamento argentino-brasileiro produza a seguir os maiores proveitos recíprocos e também para o interesse geral latino-americano³⁴¹.

Em suma, no final da década de 1960 e no início da seguinte, o Brasil tornou-se preponderante na América do Sul e a Argentina manifestou apreensões frente ao avanço

³⁴⁰ Letra do Embaixador Jorge Casal para o MREC, reservado, n.º 411, Brasília, 23/04/1976. AH-MREC, Lata: Brasil, 1977-1976, “carpeta” Año 1976, Brasil, Correlativas II.

³⁴¹ Letra da Embaixada da República Argentina no Rio de Janeiro para o MREC, n.º 345, Brasília, 06/04/1976. AH-MREC, Lata: Brasil, 1977-1976, “carpeta” Año 1976, Brasil, Correlativas II.

econômico e geopolítico do Brasil na região. Nesse processo, o Brasil chegou a levantar a possibilidade de surgimento de uma coalizão dos países hispânicos contra o novo *status* do Brasil na região e no mundo, o “Brasil potência”. No entanto, a documentação diplomática argentina revela que os recursos de poder do Brasil eram mais limitados do que pensavam algumas autoridades; que a capacidade de a Argentina reverter o projeto de Itaipu fazia parte mais do discurso do que da realidade dos fatos e que a política de segurança do Brasil para o Atlântico Sul ou suas pretensões em relação às Guianas tinham um sério constrangimento: a presença norte-americana. Ademais, a história das relações internacionais da América do Sul demonstrou que, obnubiladas pelo desejo de poder, as autoridades brasileiras superestimaram a capacidade de articulação dos países vizinhos para reagir à nova situação do Brasil na América do Sul. No mais, Brasil e Argentina mantiveram um diálogo bilateral de bom nível e, dados os acontecimentos de 1976 na Argentina, um novo horizonte se abria no relacionamento bilateral.

3.5 A PRESENÇA DO BRASIL E A CRISE ARGENTINA

A ascensão de Geisel à Presidência da República significou um processo de aprofundamento de algumas tendências já identificadas no governo Médici, como a política econômica desenvolvimentista e o caráter autônomo da política exterior. Cervo considera os governos de Costa e Silva, Médici e Geisel como uma unidade analítica, conformada pelo nacional-desenvolvimentismo, pela frustração derivada do cenário internacional, refratário aos interesses dos países em desenvolvimento, pela nacionalização da segurança³⁴². Com razão, o autodenominado Pragmatismo Ecumênico e Responsável do governo Geisel assumiu a realidade de uma conjuntura internacional complexa e nela procurou realizar o interesse nacional – sinônimo de desenvolvimento econômico – sem se prender a princípios intangíveis.

A política brasileira para a América Latina, que desde 1967 priorizava as iniciativas de integração multilateral e bilateral, o fortalecimento da inserção internacional dos países da região e a atuação nos órgãos multilaterais regionais para promover a cooperação e o desenvolvimento latino-americano, ganhou em densidade. Geisel enfatizou a atuação da

³⁴² BUENO, Clodoaldo; CERVO, Amado Luiz. **História da Política Exterior do Brasil**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002, p. 397-405.

diplomacia brasileira no SELA, na OEA e na ALALC, fez uso da diplomacia pessoal e, na esfera bilateral, reforçou a cooperação existente e ampliou as iniciativas. A assinatura de acordos de desenvolvimento com o Uruguai, Bolívia e Paraguai, neste último caso complementares ao acordo de Itaipu, reforçou a posição brasileira no Prata, possibilitando à diplomacia brasileira recusar uma proposta argentina de cooperação nuclear em 1975, considerada sem interesse após a assinatura do acordo com a Alemanha Ocidental³⁴³. A ênfase nas relações com os países sul-americanos, com algum distanciamento em relação à Argentina, propiciou a assinatura de pacotes econômicos, a proposta de um tratado com os países amazônicos e o aumento do intercâmbio comercial, com saldos favoráveis ao Brasil³⁴⁴.

Uma das conseqüências de tal política foi o surgimento de percepções que indicavam o Brasil ora como uma nova potência hegemônica, ora como uma potência subimperial, a serviço dos Estados Unidos. Reforçava tal leitura a produção dependentista e geopolítica do país. Para Rui Mauro Marini, a expansão imperialista brasileira implicava a intervenção nos assuntos internos e a penetração econômica nos países da região para, na condição de gendarme da potência hegemônica central, garantir a expansão do capitalismo internacional. Para Golbery do Couto e Silva, o Brasil era visto como aliado permanente do Ocidente e a aliança com os Estados Unidos se fundava em vínculos históricos e na complementaridade de interesses, como o papel protagonista na segurança sub-regional³⁴⁵.

A idéia de uma nova potência na região, a serviço ou não dos Estados Unidos, potencializava a rivalidade com a Argentina. Bandeira argumenta que, diante da iniciativa de Perón junto ao presidente uruguaio, Juan Maria Bordaberry, no sentido de superar o litígio sobre os limites fluviais e criar uma união aduaneira, o governo brasileiro chegou a cogitar uma intervenção no Uruguai. O objetivo seria impedir a integração política e econômica com a Argentina, país com o qual o Brasil enfrentava dificuldades derivadas da controvérsia sobre

³⁴³ Deve-se observar que ambos os países cometeram erros de avaliação na questão do Acordo Nuclear Brasil-Alemanha, como será visto mais adiante. Se o Brasil desdenhou a proposta argentina de cooperação, o Embaixador Casal avaliou o programa mais como uma operação de prestígio, dentro da linha de fortalecimento da “opção européia” para compensar a dependência dos Estados Unidos, “*que algo capaz de modificar radicalmente la estructura energética del Brasil y ponerlo en el camino de alcanzar el rango de potencia nuclear*”. In: Letra do Embaixador Jorge Casal para o MREC, reservado, n.º 445, Brasília, 30/04/1976. AH-MREC, Lata: Brasil, 1977-1976, “carpeta” Año 1976, Brasil, Correlativas II.

³⁴⁴ BUENO, Clodoaldo; CERVO, Amado Luiz. **História da Política Exterior do Brasil**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002, p. 418-413.

³⁴⁵ SOARES DE LIMA, Maria Regina. Enfoques analíticos de política exterior: el caso brasileño. In: RUSSEL, Roberto (org). **Enfoques teóricos y metodológicos para el estudio de la política exterior**. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1992.

Itaipu³⁴⁶. Interpretação distinta apresentou Cervo, para quem outros assuntos importavam tanto quanto ou mais que o problema de Itaipu no relacionamento bilateral, como o comércio, a complementaridade econômica ou a atuação conjunta nos organismos internacionais, mesmo reconhecendo que os generais projetavam suas concepções geopolíticas sobre a diplomacia e o processo de cooperação³⁴⁷.

Para Vizontini, o governo Geisel é mais um capítulo na histórica disputa entre Brasil e Argentina pela hegemonia regional, afirmando que o padrão pendular, com alternância de colaboração e conflito, identificado por Jaguaribe, parecia inclinar-se para o pólo da cooperação. Não obstante, o conflito em torno de Itaipu e Corpus teria dominado o diálogo bilateral, e, à época, a questão a ser solucionada era a da conciliação de Corpus com Itaipu, já que as decisões de construir uma e outra eram consideradas irreversíveis³⁴⁸.

As interpretações sucintamente apresentadas e provavelmente em número insuficiente são, porém, adequadas para retratar algumas das divergências e mesmo incongruências sobre o relacionamento bilateral. Cabe neste ponto resgatar a interpretação feita por Oscar Camilión, próxima dos acontecimentos, que diferencia os governos e as políticas exteriores de Médici e de Geisel. Em sua visão, o governo Médici, ao contar com um sentimento de segurança e sob a direção agressiva do chanceler Gibson Barbosa, pôde se mostrar mais aberto ao diálogo e, naquela conjuntura, a Argentina não soube ou não teve condições para desenvolver a estratégia adequada sobre o tema do aproveitamento hidrelétrico da Bacia do Prata. Geisel, ao enfrentar o crescimento do preço do petróleo e a desaceleração do crescimento econômico do país, perdeu em autonomia de ação, prejudicando inclusive as relações com a Argentina. O diálogo bilateral se deteriorou no início do governo Geisel e o Itamaraty adotou uma posição bastante cômoda, sintetizada na expressão “*no hay en la Argentina interlocutor válido*”³⁴⁹.

O que Camilión não abordou é o fato de Geisel ter assumido a presidência a 15 de março e Perón ter falecido em 1.º de julho de 1974, o que agravou a situação política interna da Argentina e gerou indefinições nas áreas política, econômica e exterior. A profundidade da crise política argentina dificultava o diálogo e o Brasil procurou concretizar outras ações em

³⁴⁶ BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. **Brasil, Argentina e Estados Unidos: da Tríplice Aliança ao Mercosul (1870-2003)**. Rio de Janeiro: Revan, 2003, p. 421.

³⁴⁷ CERVO, Amado Luiz. **Relações internacionais da América Latina: velhos e novos paradigmas**. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 184-185.

³⁴⁸ VIZENTINI, Paulo Fagundes, op. cit., p. 228-229.

³⁴⁹ Letra de Oscar Camilión, Embaixador da Argentina no Brasil, para o chanceler Contra-Almirante Cesar Augusto Guzzetti, n.º 1244, secreto, Rio de Janeiro, 14/12/1976. AH/MREC, lata “Vários Países, 1960, Cuenca del Plata, 1976.

relação aos vizinhos. Brasil e Argentina tinham apresentado convergências econômicas e de política exterior no início da década de 1970, mas o diálogo bilateral enfrentou problemas decorrentes das dificuldades políticas internas e da conjuntura internacional adversa, que, somadas às concepções geopolíticas de autoridades militares e civis, inibiram o processo de entendimento e potencializaram as divergências.

Naquela conjuntura, o governo brasileiro procurou estreitar seus laços com os países que apresentavam, aparentemente, melhores condições para a realização de empreendimentos conjuntos, como o Paraguai, a Bolívia e o Chile. Digna de nota é a proposta feita pelo Brasil para o Governo de La Paz, em torno da venda do gás boliviano para o Brasil. A proposta brasileira de importar gás natural objetivava sua utilização em diversos empreendimentos industriais (duas grandes unidades de amônia e uréia, uma em Araxá, outra no Centro-Sul; uma fábrica de eteno em Ribeirão Preto; uma fábrica de metanol no Centro-Sul; e uma usina siderúrgica no quadrilátero ferrífero). A contrapartida seria a construção de um complexo industrial na zona fronteiriça, no lado boliviano, financiamento para projetos de engenharia e investimentos de risco da Petrobrás na Bolívia, preferencialmente sob a forma de associação com a YPFB, a estatal boliviana de petróleo. O fracasso das negociações foi decepcionante para o Brasil, considerando a disposição inicial da Bolívia para a negociação e o arsenal de concessões feitas pelo Brasil. Tal fracasso foi atribuído à séria crise que se abateu sobre aquele país, colocando em risco o próprio presidente Banzer, e à falta de consenso entre as principais autoridades quanto aos objetivos fundamentais da negociação com o Brasil³⁵⁰.

Outra iniciativa foi o aprofundamento dos laços comerciais com o Chile, após o golpe militar de 11 de setembro de 1973. O liberalismo da política alfandegária chilena possibilitara ao Brasil introduzir grande número de novos produtos naquele mercado, principalmente manufaturados. Assim, o Chile tornara-se um importante mercado latino-americano para os produtos da indústria militar brasileira, nos marcos da Política Nacional de Exportação de Material de Emprego Militar (PNEMEM). Para o incremento do comércio bilateral, o Brasil abriu uma linha de crédito para o Chile no valor de cerca de US\$ 115 milhões³⁵¹. O pragmatismo do Governo brasileiro não incluía grandes preocupações com as

³⁵⁰ Memorandum de Luís Orlando Gelio, Chefe da Divisão da América Meridional II para o Chefe do Departamento das Américas, secreto, DAM-II-37, 13/04/1973. AH/MRE-BSB, Memorandos Secretos, cx. H, 1973, ADOC, AESP, AIG, AOP, ARA, CDA, DA, DAA, DAF, DAM-I, DAM-II, DAO.

³⁵¹ Informação, secreto. “Exportação de material de emprego militar. Chile”. AH/MRE-BSB, “castanhos”. Nas vendas brasileiras constavam aviões de treinamento T-25 Universal, veículos blindados EE 9 Cascavel e EE 11 Urutu, aviões EMB 110, caminhões militares, foguetes, metralhadoras, minas, granadas, etc. Entre as principais

violações dos direitos humanos no Chile, pois priorizava o intercâmbio comercial e o bom entendimento com os militares chilenos.

Quanto à Argentina, o Itamaraty avaliava que, desde a morte de Perón, surgira um vazio de poder na Argentina, com a interrupção brusca do “complexo e delicado” processo de união nacional por ele dirigido. Maria Estela Martínez de Perón, sua sucessora, na tentativa de garantir sua sobrevivência no cargo, procurou obter o apoio de todos os principais setores da sociedade argentina e, dessa forma, preservar a ordem constitucional. Seus esforços não tiveram grandes resultados e a crise se aprofundou, concorrendo para a esgarçada do país não só os movimentos de esquerda que contestavam o regime, mas também os desmandos econômico-financeiros presentes na Administração Central e Provincial. Em fins de 1975, a Argentina se encontrava imersa em um clima de crise social e “virtual acefalia político-administrativa”, marcada pela inflação e por escândalos de corrupção oficial³⁵².

A crise interna da Argentina provocou um esfriamento nas relações com o Brasil. No Brasil, as atenções do Itamaraty voltaram-se para os dramáticos acontecimentos políticos da Argentina, ditados pelo processo de radicalização política. José López Rega, que seria identificado como a eminência parda do novo governo, organizou grupos clandestinos para assassinar dirigentes da oposição, muitos dos quais eram ativistas sindicais e intelectuais dissidentes, não envolvidos nas organizações guerrilheiras. A reação da esquerda armada se deu na mesma proporção, principalmente por parte dos Montoneros e do Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP). O ERP criou uma base guerrilheira em Tucumán, considerada “*zona liberada*” e o Exército iniciou uma operação formal para expulsá-los da região³⁵³.

No campo econômico, diante de um processo de aceleração inflacionária, o governo lançou um arrojado plano de ajuste econômico, que previa uma forte desvalorização da moeda e o aumento de tarifas públicas, o chamado “*rodrigazo*”. O plano pretendia combater a inflação sem promover mudanças nas estruturas produtivas, em uma perspectiva monetarista e fiscal. A inflação era tratada como um acontecimento autônomo, sem maiores vínculos com outros aspectos da economia, o que dificultava o sucesso do plano. Antes mesmo de apresentar algum resultado positivo, a inflação disparou, os salários reais perderam valor e

empresas constavam a Sociedade Aeronáutica NEIVA, ENGESA, AVIBRÁS, EMBRAER, ENGEXCO, VALPARAÍBA.

³⁵² Id.

³⁵³ ROMERO, José Luis. **Breve historia de la Argentina**. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 1996, p. 186.

houve um recrudescimento do conflito distributivo. No ano de 1975, a inflação alcançou 180%, enquanto os salários aumentaram somente 100%. O movimento sindical obteve o afastamento de López Rega e a renúncia de Celestino Rodrigo, o que indicava a elevação da temperatura política³⁵⁴.

A crise econômica agravou a crise política e, em meados de 1975, nem as Forças Armadas nem o empresariado acreditavam que a Presidente se sustentaria muito tempo no cargo. Os empresários cederam diante das pressões dos sindicatos, aparentemente sem se importarem com o caos da economia. Os militares, após a queda de López Rega, começaram a preparar o golpe, sob a liderança do general Videla. O Congresso, que procurava uma maneira de afastar, legalmente, a Presidente, não conseguiu o apoio necessário para uma solução institucional. A tensão tornou-se insuportável e a população parecia aceitar qualquer saída. Em 24 de março de 1976, Martínez de Perón, a Isabelita, foi deposta e presa pelos comandantes militares, e a maioria da população recebeu o golpe com alívio e muitas expectativas³⁵⁵.

A situação política caótica e a fragilidade do governo de Martínez de Perón tiveram reflexos profundos na área da política exterior argentina. Segundo Moneta, um bom *slogan* para o período seria o dos “três dês”: “desvirtuação” de um ideário e de um programa que era defendido por parte significativa da sociedade argentina; “desgoverno”, ou seja, a incapacidade do Executivo de governar o país; e “deterioração” do sistema político, econômico, ideológico e social. Os efeitos da política econômica de Rodrigo foram profundos: aumento do desemprego, desabastecimento, crescimento da dívida externa, inflação incontrolável, fuga de capitais³⁵⁶.

O governo manteve um discurso nacionalista e demagógico, despojado de conteúdo e contraditório com algumas medidas adotadas, como, por exemplo, a nacionalização de postos de gasolina pertencentes à Shell e à Esso. A nacionalização foi anunciada, mas não se concretizou, e o governo anunciou que as empresas transnacionais tinham resolvido, em um acordo com o governo, adiar por algum tempo o envio de lucros para o exterior, como forma de contribuir para a solução dos problemas da balança de pagamentos. Assim, uma das tarefas

³⁵⁴ RAPOPORT, Mario et al. **Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2000)**. Buenos Aires: Ediciones Macchi, 2000, p. 700.

³⁵⁵ ROMERO, Luis Alberto. **Historia contemporânea da Argentina**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed, 2006, p. 194-195.

³⁵⁶ MONETA, Carlos Juan. La política exterior del peronismo (1973-1976). In: PERINA, Rúben M; RUSSELL, Roberto (org). **Argentina en el mundo (1973-1987)**. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1988, p. 90.

fundamentais da diplomacia foi criar um ambiente favorável para a obtenção de empréstimos externos.

Quanto às relações com o Brasil, no primeiro semestre de 1975, o Conselheiro Rubén A. Vela identificava uma leve mudança de ânimo na imprensa brasileira. Até então, os comentários de jornalistas sobre paralelismos, comparações e confrontações entre a Argentina e o Brasil analisavam dois tipos de situações, permanentes umas e transitórias outras, ora de maneira otimista, ora pessimista, de acordo com a conveniência de cada articulista. Seriam análises superficiais e incompletas, muitas vezes inspiradas em proposições categóricas sustentadas por ideólogos pertencentes a grupos sociais identificados com fatores de poder. Em todo caso, nos últimos tempos se percebia uma sucessão de comentários jornalísticos que procuravam difundir a ausência de dificuldades e de futuros entendimentos na política bilateral argentino-brasileira:

*Tal tipo de comentario manifiesta una actitud acorde con otro tipo de manifestaciones, que se perciben en medios oficiales y diplomáticos, tendientes a destacar la cooperación y las posibilidades de un incremento del entendimiento entre ambos países*³⁵⁷.

A moderação era outra característica da leitura que a imprensa brasileira fazia da política exterior argentina, como na ocasião da visita de Pinochet a Buenos Aires, em abril de 1975. A imprensa brasileira interpretava o encontro como signo de um estreitamento das relações argentino-chilenas, que seriam um contraponto à influência brasileira na região³⁵⁸. Não escapava da imprensa a possibilidade de um acordo na área de segurança, ou melhor, de combate ao terrorismo. Segundo o Jornal do Brasil, os dois Governos não ocultavam sua preocupação com a estreita colaboração existente entre militantes do Exército Revolucionário do Povo (ERP) e do Movimento de Esquerda Revolucionária (MIR). Depois de ter cooperado com o Uruguai em matéria policial e de segurança, a Argentina parecia estar interessada em chegar a um acordo semelhante com o Chile, considerando a concentração de atividades de grupos terroristas nas províncias do Noroeste³⁵⁹.

³⁵⁷ Informe do Encarregado de Negócios da Argentina no Brasil, Ruben A. Vela, ao Ministério das Relações Exteriores e Culto, reservado, n.º 470, Brasília, 15/04/1975. AH/MREC, lata “Brasil, 1975/77”, pasta “1975/76/77, Brasil, Relación política con Argentina, I”.

³⁵⁸ Correio Braziliense, 19/04/1975. Apud Informe do Encarregado de Negócios da Argentina no Brasil, Ruben A. Vela, ao Ministério das Relações Exteriores e Culto, reservado, n.º 505, Brasília, 24/04/1975. AH/MREC, lata “Brasil, 1975/77”, pasta “1975/76/77, Brasil, Relación política con Argentina, I”.

³⁵⁹ Jornal do Brasil, 18/04/1975. Apud Informe do Encarregado de Negócios da Argentina no Brasil, Ruben A. Vela, ao Ministério das Relações Exteriores e Culto, reservado, n.º 505, Brasília, 24/04/1975. AH/MREC, lata “Brasil, 1975/77”, pasta “1975/76/77, Brasil, Relación política con Argentina, I”.

Em entrevista à revista *Manchete*, Martínez de Perón destacava o que considerava as principais realizações de seu primeiro ano de governo: a Lei de Contrato de Trabalho, importante instrumento para a consolidação da “Justiça Social”; a reafirmação do Pacto Social entre o Estado, os Trabalhadores e os Empresários, de acordo com os preceitos do justicialismo; a nacionalização do comércio de combustíveis e de empresas como a *Standard Electric*, a *Siemens* e a *Ítalo*, com o propósito de que “nossas riquezas sirvam para o maior progresso interno”; a inauguração da Central Atômica de Atucha e o início das obras de Embalse. Indagada sobre o que lamentava não ter realizado, a referência imediata foi o combate à “ação terrorista-subversiva”, fomentada, em sua visão, por “mentalidades provenientes do exterior”³⁶⁰.

Observa-se nas palavras da Presidente da Argentina a confluência de elementos contraditórios do peronismo: de um lado, a preocupação com a “justiça social” e a recuperação da idéia fascista de “pacto” entre Estado, empresários e trabalhadores; de outro, a nacionalização de empresas transnacionais – bandeira tradicionalmente associada à esquerda – e o combate a “subversão”. Para Martínez de Perón, os argentinos deveriam encontrar vias de convergência, o que seria o interesse da imensa maioria da população³⁶¹.

Ao se referir às relações com o Brasil, a Presidente reafirmou a idéia presente nos discursos de Perón de que a unidade argentino-brasileira era essencial para qualquer movimento de integração latino-americana, mas era óbvio que não poderia ser alcançada do dia para a noite. O pensamento dos latino-americanos estaria posto na integração, mas os passos que levam até ela não deveriam ser apressados e, sim, dados com firmeza, para evitar possíveis retrocessos. Ademais, quanto a eventuais atritos, a negociação deveria prevalecer:

A Argentina sempre buscou as vias pacíficas para a solução de seus problemas com relação às demais nações. Essa é uma tradição da qual justamente se orgulha meu país. Seria insensato abandoná-la agora, quando existem possibilidades para que a América Latina saia de sua condição de dependente (...). Fomentar a guerra entre nações latino-americanas, nesta hora, seria simplesmente criminoso e uma traição ao verdadeiro espírito da América Latina³⁶².

A resistência à idéia da integração do curto prazo e a menção à tradição pacífica do país revelavam as dificuldades de se definir claramente o posicionamento argentino quanto às

³⁶⁰ *Manchete*, s/d. Apud Informe do Encarregado de Negócios da Argentina no Brasil, Ruben A. Vela, ao Ministério das Relações Exteriores e Culto, reservado, n.º 505, Brasília, 24/04/1975. AH/MREC, lata “Brasil, 1975/77”, pasta “1975/76/77, Brasil, Relación política con Argentina, I”.

³⁶¹ Id.

³⁶² Id.

iniciativas integracionistas e levantava a possibilidade de algum conflito mais sério na região. Dois anos depois, a crise com o Chile, em torno do Canal de Beagle, colocariam os dois países em rota de colisão, o que demonstrava que a política exterior do país dependia sobremaneira dos grupos dirigentes e que suas mudanças não estavam encerradas.

Aflorava mais uma vez o caráter errático da política interna e exterior argentina, em meio a uma das mais graves crises de sua história, concorrendo para o aparecimento de dificuldades no diálogo com o Brasil. A proposta brasileira de integração regional, por meio de grandes empreendimentos econômicos, e aumento do intercâmbio comercial com os países vizinhos, esbarrou nos problemas internos da Argentina, assim como em percepções fortemente influenciadas pelo pensamento geopolítico regional.

O novo regime desencadeou um violento processo de repressão política e, no plano externo, procurou reposicionar o país, promovendo novo diálogo com os vizinhos e maior aproximação com os Estados Unidos. Ambos os movimentos não podem ser compreendidos de maneira isolada, imersos que se encontravam no jogo de forças das relações interamericanas. A repressão interna vinculava-se fortemente com outras iniciativas, como a Operação Condor, iniciativa chilena criada para facilitar o processo de repressão e a perseguição política.

3.6 O VÔO DO CONDOR: CONSIDERAÇÕES

Entre 25 e 28 de novembro de 1975, em Santiago do Chile, realizou-se a convenção secreta que deu origem à Operação Condor. Manuel Contreras, diretor da política secreta do Chile (DINA), convocara um mês antes seus homólogos dos demais países do Cone Sul para a Primeira Reunião Interamericana de Inteligência Nacional, uma reunião estritamente secreta, que poderia constituir “*la base de una excelente coordinación y un mejor accionar en beneficio de la seguridad nacional de nuestros respectivos países*”³⁶³. Em outros termos, o

³⁶³ Apud KORNBLUH, Peter. **Pinochet**: los archivos secretos. Barcelona: Crítica, 2004, p. 216. Na Ata de Encerramento, os participantes da reunião aprovaram a definição e a estrutura de um novo órgão de segurança coletiva, firmado pelos delegados da Argentina, Bolívia, Chile, Paraguai e Uruguai, ao qual se somou posteriormente o Brasil. Os serviços de inteligência desses países iniciariam contatos para a troca de “informação subversiva”; instaurariam um escritório de coordenação e programariam uma série de reuniões. Ao final, “*en homenaje al país sede*”, se aprovou por unanimidade a moção apresentada pela delegação uruguaia para batizar a organização como “*Cóndor*”, em referência à ave nacional chilena.

objetivo era criar um organismo concentrado na repressão aos movimentos de esquerda, com base na experiência acumulada pelos serviços secretos dos países do Cone Sul.

A Operação Condor é um dos temas menos discutidos pelos historiadores e teóricos das relações internacionais do Brasil (e da Argentina), apesar do crescimento da literatura sobre o assunto, em outros campos do conhecimento e no mercado editorial³⁶⁴. Uma das justificativas é que o assunto se situa no âmbito da política interna, ignorando-se a verdadeira cooperação promovida entre os governos militares da região na área da informação, nas décadas de 1960 e 1970. Outra é o fato de a área de relações internacionais, por estar muitíssimo vinculada às políticas de Estado, relega os temas sensíveis ou inconvenientes a um segundo plano e os atribui a outras esferas, isentando a academia de tais responsabilidades.

O que tem mudado esse comportamento é a abertura de diversos arquivos sobre o tema e a divulgação de informações sobre a relação dos diplomatas latino-americanos com os aparelhos repressivos. Nesta seção, sem perder de vista o tema da tese – as relações Brasil-Argentina entre 1962 e 1986 –, levantam-se algumas considerações sobre esse amplo campo que se abre aos estudos dos internacionalistas, a partir de três preocupações: confirmar o estreito vínculo entre diplomacia e inteligência; identificar alguns elementos que podem sugerir uma grande fluidez na troca de informações entre os serviços de inteligência do Cone Sul; e comprovar o bom nível do diálogo entre os dirigentes do Brasil e da Argentina, na segunda metade da década de 1970.

O vínculo entre diplomacia e inteligência, já na sexta seção do primeiro capítulo da tese, foi comprovado recentemente, no caso brasileiro, pela divulgação da existência de um serviço secreto do Ministério das Relações Exteriores, o CIEEx (Centro de Informações de Exteriores):

A cooperação entre forças da segurança e inteligência para o combate aos comunistas na América Latina, não começou com a Operação Condor, lançada pelo governo do general chileno Augusto Pinochet, em 1975. Documentos secretos (...) demonstram que o regime militar do Brasil estruturou, pelo menos uma década antes, um sistema de monitoramento e troca de informações sobre opositores políticos brasileiros e estrangeiros. Boa parte dos 8 mil informes do arquivo do Centro de Informações do Exterior (CIEEx) dão conta dessa colaboração

³⁶⁴ Além da obra acima referida, nos últimos anos surgiram importantes estudos sobre a repressão política no Cone Sul, vinculada às relações interamericanas, como, por exemplo: DINGES, John. **Os anos do condor**: uma década de terrorismo internacional no Cone Sul. São Paulo: Companhia das Letras, 2005. HITCHENS, Christopher. **O julgamento de Kissinger**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2002.

internacional entre agentes da comunidade de informações, integrada por policiais, militares e diplomatas³⁶⁵.

O CIEEx atuava com o “Plano de Busca Externa” pelo menos desde o início do regime militar, o que explicaria, segundo Sequeira, a indiferença com a qual o governo Geisel avaliou a iniciativa de Contreras-Pinochet, em 1975. Nesse sentido, a documentação revela que a diplomacia brasileira subdimensionava a Operação Condor:

É o que demonstra o Informe 334, de 13 de setembro de 1977. O relatório trata da decisão do Uruguai de “pôr em prática a denominada Operação Condor”, que, segundo o informante, teria apenas a finalidade de “detectar atividades de elementos esquerdistas ligados ao meio estudantil”. Ele revela que os agentes uruguaios passariam a examinar todas as atas das sessões dos Conselhos de Direção das Faculdades e do Conselho Central Universitário³⁶⁶.

A literatura sobre a Operação Condor confirma a atuação relativamente marginal do Brasil no processo. Segundo Dinges, o Brasil conseguiu sair relativamente ileso da Operação Condor, pois a documentação por ele trabalhada não indicaria a participação brasileira nas ações que classifica como “fase 3”, isto é, a que envolvia os assassinatos. O Brasil teria sido mais sutil e diplomático, concentrando-se no fornecimento de informações e no treinamento dos agentes da DINA³⁶⁷. Nessa mesma linha, Kornbluh afirma que o Brasil se uniria de forma oficial à Operação Condor em maio de 1976, como sexto membro (o Chile era o número “1”), com uma perspectiva distinta da dos demais países. Observa Kornbluh que o Brasil se opôs à realização de assassinatos fora de sua região mais imediata, pois os militares brasileiros defendiam a idéia de que a Operação deveria se circunscrever ao Cone Sul e, em particular, às atividades relacionadas com a obtenção e intercâmbio de dados relativos a movimentos subversivos³⁶⁸. Não obstante tais preocupações, o papel do Brasil na repressão e na perseguição política da América do Sul remonta, pelo menos, ao Golpe de 1964, e envolvia outras atividades como a pressão político-diplomática.

Exemplo de pressão exercida sobre governo vizinho teve como protagonistas Pio Corrêa e o coronel Câmara Senna, adido militar, e como cenário o Uruguai, nos dias que se seguiram ao Golpe de 1964. Pio Corrêa foi nomeado embaixador em Montevidéu logo após o golpe e, juntamente com Câmara Senna, foi incumbido de neutralizar as “articulações contra-

³⁶⁵ SEQUEIRA, Cláudio Dantas. O plano do Itamaraty de busca externa. *Correio Braziliense*, Brasília, 24 jul. 2007, p. 2.

³⁶⁶ Id.

³⁶⁷ DINGES, John, op. cit., p. 231.

³⁶⁸ KORNBLUH, Peter, op. cit., p. 231.

revolucionárias”, principalmente por parte de João Goulart e Leonel Brizola. Com acompanhamento do general Golbery do Couto e Silva, o diplomata e o adido militar estabeleceram uma rede de contatos no país vizinho, que incluía políticos, militares, juízes, delegados de polícia etc³⁶⁹. Mais explicitamente, entre os objetivos da missão constava a seguinte orientação:

Tornou-se, então, conveniente, gestionar junto ao Governo do Uruguai, no sentido de que as atividades dos brasileiros asilados, que ali se concentravam, fossem rigorosamente controladas e que o Senhor João Goulart e seus acompanhantes fossem confinados longe da fronteira brasileira. A solução ideal seria conseguir-se o afastamento do ex-Presidente e seus antigos colaboradores do Continente americano. Na impossibilidade, porém, de obter-se essa medida, parecia satisfatório ao Brasil o confinamento do Sr. Goulart e seus auxiliares de preferência no Departamento de Montevideú, onde, mais facilmente, o Governo do Uruguai poderia acompanhar-lhes os passos³⁷⁰.

As dificuldades que cercaram as negociações dos representantes do Governo brasileiro vinculavam-se à contradição existente entre as pretensões brasileiras e as leis uruguaias. A realização dos interesses do Brasil violaria necessariamente as segundas. Outra dificuldade residia no sistema colegiado de governo, adotado pelo Uruguai. O Presidente do Conselho Nacional de Governo não tinha a competência para decidir por conta própria assuntos dessa natureza. De qualquer forma, como observado por Pio Corrêa, a missão serviu de experiência para a atuação internacional da comunidade de informações do Brasil³⁷¹.

Em 1970, surgia indício de cooperação na área de informações, a partir da divulgação de proposta argentina a respeito da necessidade de uma ação coletiva para fazer frente ao problema dos seqüestros de diplomatas e outras atividades terroristas. A proposta da Argentina tinha como principal endereço o México, único país que concedera asilo territorial a prisioneiros libertados em troca da vida de diplomatas seqüestrados. Diante da grande repercussão que houve na imprensa, o Itamaraty manifestou que o Brasil não havia sido consultado formalmente, mas, segundo a diplomacia argentina, os dirigentes brasileiros

³⁶⁹ SEQUEIRA, Cláudio Dantas. O pai do serviço secreto do Itamaraty. **Correio Braziliense**, Brasília, 23 jul. 2007, p. 2.

³⁷⁰ Missão Especial ao Uruguai: Relatório, secreto, abril de 1964, v. 1, Histórico. AH/MRE, avulso.

³⁷¹ SEQUEIRA, Cláudio Dantas. O pai do serviço secreto do Itamaraty. **Correio Braziliense**, Brasília, 23 jul. 2007, p. 2.

tinham plena consciência da urgência de se promover alguma ação internacional de repressão às atividades terroristas, mas não consideravam a proposta argentina a mais adequada³⁷².

Outro exemplo de atuação do serviço secreto brasileiro, desta vez em colaboração com o argentino e com o aval dos Estados Unidos, foi o acompanhamento, bem como a contribuição indireta para tal, do desgaste do Governo Allende. O Levantamento Estratégico de Área, produzido por ocasião do início daquele Governo, previa um endurecimento nas relações do Chile com o Brasil e as perspectivas para a América do Sul não eram as melhores:

Finalmente cumpre ressaltar que as perspectivas de ordem interna neste início de Governo ALLENDE, não lhe são favoráveis. Dificuldades de ordem econômica, política e militar, como também a falta de um respaldo externo limitaram e continuarão limitando durante algum tempo, os planos de ALLENDE de levar o marxismo ao Chile. Entretanto a atual situação política chilena é altamente ameaçadora para os demais governos sul-americanos. Aproveitando-se das facilidades do novo regime, com o restabelecimento das relações diplomáticas, CUBA e mais tarde a CHINA usarão o CHILE como base para se infiltrarem nos restantes países sul-americanos. Será o CHILE a base de ação do comunismo internacional no continente, abrigando expurgados e banidos como foi o que aconteceu agora com o grupo de CHATO PEREDO, que realizava ações de guerrilha na BOLÍVIA e que obteve asilo imediato no CHILE. A recém inaugurada estátua de CHE GUEVARA, num dos subúrbios de SANTIAGO, contendo na sua base o rosto de MARIGHELA é mais uma evidência do que estamos concluindo³⁷³.

As conclusões do levantamento revelam a força da Doutrina de Segurança Nacional e certo exagero no que tange às previsões do que ocorreria no Chile nos anos subseqüentes. Talvez fosse mais adequado se falar em “profecia auto-realizada”. O discurso era, ademais, adequado aos interesses norte-americanos na “questão chilena”. Desde a vitória de Allende nas eleições de 1970, a administração Nixon tratou de isolar o Chile na esfera diplomática. Kissinger acompanhou o diálogo do Departamento de Estado com determinados governos latino-americanos, e informou a Nixon que se estavam realizando esforços concretos junto a países-chave, como o Brasil e a Argentina, para a consecução da estratégia de Washington³⁷⁴.

Com efeito, a participação de representantes de Washington nas reuniões da Democracia Cristã, além de encontros diplomáticos realizados em Santiago, é confirmada por

³⁷² Informe do Embaixador Osiris Guillermo Villegas ao Ministério das Relações Exteriores e Culto, secreto, n.º 405, referência 3.2.6-3.6.8, 10/04/1970. AH/MREC, lata “Brasil, 1974; Notas; Año 1980, Correlativas, 1970.

³⁷³ Levantamento Estratégico do Chile, secreto. AH/MRE, avulso.

³⁷⁴ KORNBLUH, Peter, op. cit., p. 78.

Bautista Yofre, que, com base em documentação primária, recuperou a trajetória do Embaixador da Argentina em Santiago, Javier Teodoro Galac. Segundo Bautista Yofre, antes mesmo da posse de Allende já se aventava a possibilidade de golpe, como na conversa entre Galac, seu sucessor, Manuel E. Malbrán, e o Embaixador brasileiro, Câmara Canto:

Al día siguiente, el embajador argentino dialogó a solas, durante una recepción oficial, con su colega brasileño Antonio de Cámara Canto. Malbrán aprovechó para preguntarle qué grado de veracidad asignaba al rumor del posible golpe militar y el brasileño le contestó que “dentro de ciertas reservas mentales lo creía factible”. Cámara Canto había deducido esto no tanto de sus conversaciones con jefes militares chilenos, sino de una particularmente, la mantenida con el director general de Carabineros, General Huerta. “Ambos coincidimos en que éste era una personalidad fuerte, que no silenciaba su indignación por los movimientos de tendencia subversiva y su voluntad de aniquilarlos”³⁷⁵.

O Embaixador argentino no Brasil, general Osiris Villegas, manteve, ao longo de 1970, contatos com o chefe do Estado-maior do Exército brasileiro, general Muricy, e com o chefe da Casa Militar, general João Batista Figueiredo, nos quais discutiam a situação do Chile. Os militares brasileiros manifestavam preocupação com a “especial gravidade” dos acontecimentos naquele país e teriam dito que a Argentina seria o principal país afetado, mas que o Brasil também sofreria os efeitos: “*ustedes sentirán los primeros dolores de cabeza, pero también nosotros precisaremos aspirinas*”³⁷⁶.

En Itamaraty (...), los funcionarios consultados coincidieron en que “el triunfo de Allende se entiende como una segura fuente de perturbaciones para todos los países del Cono Sur... y no ocultan su esperanza en que se encuentre alguna solución antes del 24 de octubre (fecha en que debía pronunciarse el Pleno del Parlamento chileno). El Embajador Borges de Fonseca, secretario general adjunto para Asuntos Latinoamericanos, “manifestó que el triunfo de la izquierda en Chile inauguraba una época sumamente difícil para América” y propuso que ‘si se desea en alguna manera prever los futuros acontecimientos y coordinar efectivamente sus respectivas posiciones e intereses, el Brasil y la Argentina deberían incrementar sensiblemente los contactos mutuos’³⁷⁷.

No dia 8 de agosto de 1973, a um mês do Golpe de 11 de setembro de 1973, o Itamaraty recebia informe de Santiago a respeito da realização de uma reunião de altos chefes

³⁷⁵ BAUTISTA YOFRE, Juan. **Misión Argentina en Chile (1970-1973)**: los registros secretos de una difícil gestión diplomática. Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 2000, p. 33.

³⁷⁶ Id. ib., p. 77.

³⁷⁷ Id. ib.

militares chilenos para apreciar a conjuntura do país e as atitudes que poderiam tomar as Forças Armadas chilenas. Na ocasião foram examinadas várias medidas adotadas pelos militares brasileiros quando da “Revolução de 31/MAR/64”, a fim de determinar em que tal experiência poderia ser útil ao Chile. Dois dias depois, outro informe não deixava dúvidas acerca dos desdobramentos da articulação dos militares:

Atualmente existe um verdadeiro consenso da oficialidade das Forças Armadas chilenas no sentido de que a única solução para o país é a intervenção militar, porém o problema continua sendo o de uma liderança efetiva do movimento. Esse obstáculo explica porque houve, desde o fracassado levante militar de 29 de junho de 1973, três ocasiões em que a rebelião esteve a ponto de estourar, mas empecilhos de último momento impediram sua eclosão³⁷⁸.

Reconhecia o informe brasileiro não ser possível prever quando viria o golpe, mas era inevitável concluir que estava em andamento um movimento armado contra “o Governo marxista de Salvador Allende”.

Não é necessário se estender em exemplos de diálogos e informes que confirmam a fluidez no diálogo diplomático e governamental em assuntos de tal importância. Tanto o Brasil quanto a Argentina demonstraram interesse no fracasso do governo Allende. Ao longo de seu governo a troca de informações entre as embaixadas em Santiago prosseguiram. Às vésperas do Golpe de 1973, Galac também tinha conhecimento de seus preparativos, assim como os brasileiros, e o movimento em andamento não mais era segredo:

Los que debían saberlo estaban al tanto o lo intuían, por ejemplo, los diplomáticos más avezados. Bastaba haber asistido, el viernes 7 de setiembre, a la muy frecuentada recepción en la Embajada de Brasil en Santiago, para saber que el tema más importante del que se habló aludía al golpe militar que se avecinaba³⁷⁹.

Não é de estranhar, portanto, que o Embaixador Câmara Canto tenha ficado conhecido no corpo consular como o “quinto da Junta”, ou seja, na ditadura militar que se iniciava os nomes mais importantes eram os de Pinochet, dos Ministros das três armas, e do Embaixador brasileiro. Segundo José Maria Rabêlo, na noite do golpe Câmara Canto estourou várias garrafas de champanhe aos gritos “ganhamos, ganhamos”. E para desestimular as

³⁷⁸ CIEX, informe n.º 389/73, secreto, 08/08/1973 e informe n.º 393/73, secreto, 10/08/1973. Estiveram presentes na reunião relatada o General Aviador César Ruiz, Comandante-em-Chefe da Força Aérea Chilena; o Comandante Ernesto Jobet, representando o Vice-Almirante José Toribio, Comandante da 1.ª Zona Naval; e o Comandante Ernesto Huber Von Appen, Diretor da Aviação Naval; além de diversos oficiais reformados da Força Aérea e da Marinha chilena.

³⁷⁹ BAUTISTA YOFRE, Juan, op. cit., p. 413.

pessoas que buscavam proteção diplomática na Embaixada do Brasil, teria colocado na porta um cartaz com a inscrição: “Aqui vive um reacionário que tem cemitério próprio”³⁸⁰.

Crônica à parte, o que se ressalta é a proximidade das diplomacias brasileira e argentina na troca de informações e de impressões acerca do regime político chileno e a simpatia pela solução golpista naquele caso. É razoável considerar que o diálogo militar se manteve em bom nível nos anos seguintes, apesar de sofrer influências dos processos políticos de ambos os países e dos problemas ocorridos no âmbito bilateral, notadamente no que se refere à questão do aproveitamento hidrelétrico da Bacia do Prata. No entanto, conforme observado anteriormente, as relações bilaterais passaram por maiores dificuldades entre o segundo semestre de 1974 e o início de 1976. A mudança política ocorrida na Argentina concorreu para a retomada do processo de aproximação.

O regime militar implantado na Argentina em março de 1976 adotou uma política exterior que objetivava restaurar a presença e o prestígio do país no continente sul-americano, recompor e fortalecer os laços com os Estados Unidos e a Europa Ocidental, abrir novas frentes diplomáticas na Ásia e na África e manter um relacionamento comercial vantajoso com os países socialistas. Na consecução de seu primeiro objetivo, a Argentina multiplicou suas iniciativas diplomáticas na América do Sul, incluindo a realização de contatos de alto nível, tendo o Presidente Jorge Rafael Videla mantido encontros com os presidentes do Uruguai, Bolívia, Chile, Peru, Paraguai, Venezuela e Brasil. Entre os principais temas tratados nessas ocasiões constavam o diferendo austral com o Chile (Questão de Beagle), as negociações relativas ao aproveitamento hidroelétrico do Paraná, com o Brasil e o Paraguai, e o denominado problema da “subversão”.

Oscar Camilión, em dezembro de 1976, relatou conversa que mantivera com o Presidente Geisel, na qual ambos os interlocutores procuravam destacar a importância do bom entendimento bilateral. Um dos temas tratados foi a questão da subversão:

*El Presidente manifestó su expectativa por la superación de la subversión en la Argentina. Que la lucha contra la subversión era un objetivo común para los dos países y sus pueblos. Que la subversión de ninguna forma estaba concluída en Brasil: está simplemente controlada. Que, a partir del apoyo internacional a la subversión, ésta puede resurgir en cualquier momento*³⁸¹.

³⁸⁰ RABÊLO, José Maria; RABÊLO, Thereza. **Diáspora**: os longos caminhos do exílio. São Paulo: Geração Editorial, 2001, p. 158.

³⁸¹ Letra do Embaixador Oscar Camilión para o Chanceler Contra-Almirante César Augusto Guzzetti, “estrictamente confidencial y secreto”, n.º 1237, Brasília, 10/12/1976.

Pode-se deduzir das palavras acima a aquiescência do presidente Geisel frente às preocupações argentinas com a subversão. Porém, um maior aprofundamento no tema requer a abertura dos arquivos diplomáticos e militares, pois é possível identificar uma clara divisão de funções: enquanto a documentação diplomática raramente menciona qualquer cooperação na área militar e de informações, a documentação da área de informações, como aquela retratada no início desta seção, fornece elementos mais seguros para análise.

No âmbito diplomático, a Operação Condor não é referenciada. Na pesquisa realizada, identificou-se, por exemplo, na documentação argentina, o registro do desaparecimento do músico Tenório Júnior. Na Nota enviada pela Embaixada da Argentina no Brasil, sobre “*supuesta desaparición ciudadano brasileño Francisco Tenório CERQUEIRA*”, seguia apenas o ofício enviado pela Sociedade Musical Brasileira para o Ministro-Conselheiro da Embaixada da Argentina, Rubén Antonio Vela, e cópias de recortes de jornais brasileiros dando conta do desaparecimento.

As dificuldades de acesso às fontes que tratam da cooperação na área de inteligência não impedem inferir que o intercâmbio de informações foi mais ou menos constante e que a convergência dos regimes políticos colaborava para o processo. Os laços pessoais de diplomatas e militares, com seus pares do outro país, reforçavam o entendimento e alinhavam as visões de mundo. O “acumulado bilateral” na área de informações certamente contribuiu para a aproximação Brasil-Argentina que entraria em melhor fase a partir de 1976.

3.7 SOB OS SIGNOS DA “INSTABILIDADE” E DA “EXPANSÃO” (1972 A 1976)

As relações Brasil-Argentina, no período de 1972 a 1976, foram caracterizadas essencialmente por dois movimentos contrários: de um lado, a permanência das forças da integração e do diálogo produtivo, tendo como elemento subjacente a consciência de uma comunidade de interesses fundamentais; de outro, as suspeitas recíprocas, a perda da confiança no vizinho e o abraçar de teses do pensamento geopolítico, como reflexos de uma força profunda: a consolidação da preponderância brasileira e o declínio relativo da Argentina. Na confluência de tais fatores, em meio a uma conjuntura internacional de crise e, no âmbito regional, de polarização política, Brasil e Argentina deram distintas respostas ao desafio da inserção internacional.

Para o Palácio do Planalto, a repressão política era o caminho natural para a estabilidade interna, o que indicava como estratégia regional o afastamento em relação ao

Chile de Allende. Como contraponto, o reforço dos laços com regimes autoritários da América do Sul, como o Paraguai de Stroessner e a Bolívia de Bánzer, e, a partir de 1973, com o Chile de Pinochet e o Uruguai de Bordaberry. Nesse contexto, as relações com a Argentina se revestiam de incertezas, em virtude da profunda crise política aberta em 1970 e do processo de redemocratização, caótico, em boa medida.

Na perspectiva da Casa Rosada, a crise política deveria, no início dos anos 1970, ser debelada por meio da redemocratização e da inclusão do peronismo no processo político interno. E, na área exterior, respeitadas as diferenças entre os governos militares e os governos peronistas, a inserção do país deveria levar em conta, prioritariamente, a presença econômica do Brasil, a expandir os seus negócios pelos países vizinhos. Nesse sentido, o estreitamento do diálogo diplomático com regimes de esquerda, como o Chile de Allende, ou com os regimes nacionalistas do Uruguai e da Bolívia – como expresso na “manobra Lanusse” – serviriam para conter, em alguma medida, a expansão brasileira. Os laços com o Brasil deveriam seguir seu fluxo normal, sem perder de vista, entretanto, as profundas desigualdades do país e seus vínculos estreitos com os Estados Unidos.

As distintas visões de mundo de importantes dirigentes dos dois países coexistiam com percepções, por parte de autoridades igualmente importantes, favoráveis ao entendimento e à integração regional. Nesse sentido, os processos políticos internos tomavam um significado extraordinário e invadiam – com pouca resistência – a esfera decisória de ambos os países. Por parte da Argentina, a instabilidade política e a inconstância de sua política exterior enfraqueciam sua capacidade negociadora, revelando o país inquieto com a reconfiguração do poder político regional, que não aceitava a liderança brasileira na política sul-americana e que adotou a “diplomacia da obstrução” frente à iniciativa de Itaipu. Não obstante, lideranças políticas, como Oscar Camilión, sugeriam seguir o exemplo do desenvolvimento econômico brasileiro e, por meio da cooperação e da integração regional, potencializar o capitalismo argentino.

Por parte do Brasil, o projeto de “Brasil potência” alimentava o imaginário de várias lideranças nacionais, que passaram a considerar a viabilidade de um país auto-suficiente, um país autárquico que poderia até prescindir das relações com Buenos Aires, considerando a presença brasileira em outros países da região. Um país que, na visão de seus pensadores

geopolíticos, para a manutenção de sua “expansão econômico-social”, preservando “o estilo de vida democrática de nosso povo”, pagava o preço da segurança interna e externa³⁸².

As oscilações do Governo e da Chancelaria argentina quanto à tônica do relacionamento com o Brasil e a prepotência brasileira calcada no “milagre econômico” dificultaram de maneira significativa o relacionamento bilateral. A relativa estabilidade política alcançada pelo Brasil e a continuidade de sua política exterior contribuíam aparentemente para um diálogo positivo com Buenos Aires, mas não foram suficientes para evitar sua degeneração.

A projeção econômica do Brasil na América do Sul não era meramente uma ficção. Ao contrário, as preocupações brasileiras quanto à imagem do país na região e à possibilidade de o Brasil ser objeto de uma ação coordenada dos vizinhos hispânicos tinham sua razão de ser. A assinatura do Tratado de Itaipu, a 26 de abril de 1973, revelava a consistência do projeto brasileiro que vinculava definitivamente o Paraguai aos interesses de Brasília. Os apelos da Argentina foram em vão e o Brasil continuou sustentando a política do “fato consumado”. Estaria o Brasil interessado também na expansão territorial na América do Sul? O simples fato de a Chancelaria argentina aventar a hipótese de anexação por parte do Brasil da Guiana Francesa e da região de Esequibo é suficiente para ilustrar o ânimo dos dirigentes de Brasília e a relativa legitimidade das preocupações argentinas diante de uma ameaça “histórica”.

O aprimoramento e o aprofundamento do nacional-desenvolvimentismo do Governo Geisel geraram uma nova situação na região, interpretada pelos vizinhos por meio da possibilidade de o Brasil se tornar uma grande potência até o ano 2000. A inserção internacional do Brasil reforçava ainda mais a percepção acerca do “vazio de poder” surgido na Argentina após a morte de Perón. A “virtual acefalia político-administrativa” da Argentina, segundo análise do Itamaraty, tornava o país um interlocutor pouco confiável e, nesse sentido, foi natural o esfriamento do diálogo bilateral.

Paralelamente a essas dificuldades, a radicalização do regime militar chileno na repressão dos grupos de esquerda e a iniciativa de internacionalizar o processo resultaram na coordenação política na área de informações, a Operação Condor. Se a troca de informações entre os serviços nacionais dos países do Cone Sul não era uma novidade, sem dúvida se

³⁸² MEIRA MATTOS, Carlos de. Conceito de potência mundial. Anexo ao “informe” do Conselheiro Ruben A. Vela, Encarregado de Negócios da Embaixada da Argentina no Brasil, para o Ministério das Relações Exteriores e Culto, Brasília, 02/04/1975. AH/MREC, lata “Brasil 1975/77”, pasta “1975/76/77, Brasil, relación política con Argentina, I.

adensou a partir de 1975. No âmbito das relações Brasil-Argentina, a cooperação na área permitiu o desenvolvimento de conhecimento sobre o outro e esteve na base dos entendimentos entre os militares dos dois países, promovidos a partir de 1976.

A cooperação na área da inteligência pode ser somada ao bom intercâmbio comercial, à complementaridade econômica, às afinidades culturais, à necessidade de coordenar posições nos foros multilaterais em defesa dos interesses comuns e aos benefícios da cooperação para o desenvolvimento, na perspectiva proposta por Cervo. As posições de Brasil e Argentina coincidiam em numerosos aspectos, mas os generais projetavam suas doutrinas geopolíticas sobre o processo de cooperação e sobre a conduta diplomática³⁸³. Assim, revelavam-se alguns conceitos presentes nas relações bilaterais do período, como o de “rivalidade” e de “cooperação e conflito”³⁸⁴.

Retoma-se aqui o conceito “rivalidade natural”, proposto nas conclusões do capítulo anterior. Se é “natural” que duas potências regionais rivalizem na ocupação de espaços econômicos – e mesmo políticos – em seu entorno imediato, essa rivalidade não elimina o bom entendimento nas áreas mencionadas no parágrafo acima. Porém, é necessário reconhecer a existência de uma “rivalidade conflitiva”, como no caso da disputa por hegemonia regional que “tornou-se outro fator a espelhar visões geopolíticas conflitivas, particularmente quando estava em jogo o destino de pequenos países como Uruguai, Paraguai e Bolívia”³⁸⁵.

No período de 1972 a 1976, no relacionamento bilateral Brasil-Argentina teria prevalecido a “rivalidade natural” ou a “rivalidade conflitiva”? Considerando-se que a dimensão do conflito não ultrapassou o discurso de militares e alguns diplomatas, não é difícil concluir que a rivalidade natural predominou. Porém, os desencontros verificados no período evidenciaram as dificuldades existentes, que praticamente paralisaram o entendimento, fruto dos efeitos de duas forças de natureza essencialmente interna: a evolução errática do processo político argentino e o desenvolvimento econômico brasileiro.

³⁸³ CERVO, Amado Luiz (2007), op.cit., p. 184-186.

³⁸⁴ CERVO, Amado Luiz (2008), op. cit., p. 207-210.

³⁸⁵ Id. ib., p. 208.

CAPÍTULO 4 – A SUPERÇÃO DAS DIFICULDADES (1976-1979)

4.1 CONJUNTURA INTERNACIONAL E REGIONAL: O JOGO DAS FORÇAS

A evolução política da América Latina, na segunda metade da década de 1970, foi fortemente marcada pela eleição de James Earl Carter (Jimmy Carter) para a Presidência dos Estados Unidos, em 1976. A vitória dos democratas decorreu, entre outros fatores, do “espírito de autocrítica coletiva” surgido com a derrota no Vietnã e com o escândalo de Watergate. A recuperação do respeito da opinião pública mundial foi iniciada por meio de uma política de defesa dos direitos humanos, em claro distanciamento da ambigüidade anterior, capaz de, simultaneamente, trabalhar em prol da cooperação regional e apoiar regimes autoritários. Porém, as crescentes dificuldades econômicas do país, somadas a certa debilidade política de Carter, provocariam uma mudança na política exterior estadunidense, influenciada pelo complexo militar-industrial do país, representado em parte pela Comissão Trilateral³⁸⁶, com Zbigniew Brzezinsky como secretário³⁸⁷.

A restauração da “autoridade moral” dos Estados Unidos foi, com efeito, um dos principais temas da campanha eleitoral dos democratas. Carter e os funcionários da área de direitos humanos do Departamento de Estado demonstravam um compromisso pessoal com a elevação da defesa dos direitos humanos ao primeiro patamar da política exterior do país, no que de diferenciavam dos governos anteriores. Uma continuidade, entretanto, se fazia evidente: a aceitação acrítica da tradição hegemônica da política dos EUA³⁸⁸. A ambivalência da política exterior dos Estados Unidos se rendia frente ao projeto hegemônico do país, construído ao longo de sua trajetória histórica.

³⁸⁶ “Há 30 anos, em julho de 1973, por iniciativa de David Rockefeller, figura de proa do capitalismo norte-americano, nascia a Comissão Trilateral. Cenáculo da elite política e econômica internacional, esse clube – bastante hermético e sempre dirigido por empresários de peso – proporcionou inúmeras controvérsias, principalmente em seu início. A Comissão decidira tornar-se um órgão privado de consulta e orientação para a política internacional dos países da tríade (Estados Unidos, Europa Ocidental e Japão). Sua carta de princípios sintetiza: ‘A partir de uma análise dos principais interesses que envolvem a América do Norte, a Europa Ocidental e o Japão, a Comissão se dedica a desenvolver propostas práticas para uma ação conjunta. A Comissão é composta por mais de 200 cidadãos notáveis, originários das três regiões e comprometidos com setores distintos’.” Disponível em: <http://diplo.uol.com.br/2003-11,a781>. Acessado em: 6.4.2007.

³⁸⁷ BOESNER, Demetrio. **Relaciones internacionales de América Latina**: breve historia. Caracas: Editorial Nueva Sociedad, 1996, p. 242.

³⁸⁸ SCHOULTZ, Lars. **Estados Unidos: poder e submissão**: uma história da política norte-americana em relação à América Latina. Bauru, SP: EDUSC, 2000, p. 400.

Tal ambivalência foi interpretada por Boesner como uma contradição, pois o Presidente Carter escutava, simultaneamente e com a mesma atenção, assessores liberais e conservadores, “pombos” e “falcões”. Enquanto os liberais sugeriam o uso de pressões e sanções contra os ditadores latino-americanos que violassem os direitos humanos, os conservadores consideravam útil o uso dos direitos humanos para pressionar a União Soviética, até o ponto de provocar uma deterioração no processo da *détente*. Em sua política para a América Latina, prevaleceria, entretanto, a orientação liberal de condenação aos ditadores latino-americanos, considerados violadores dos direitos humanos³⁸⁹.

O Governo Carter se opôs claramente às ditaduras do Cone Sul, exerceu pressões econômicas e suspendeu a ajuda militar com a finalidade de levar esses regimes a diminuir suas políticas repressivas. Esse procedimento provocou reações dos países da região, como o caso da ditadura argentina, que manifestou certo nacionalismo antiamericano e reagiu contra as pressões de Washington, intensificando seus vínculos com a União Soviética. Por outro lado, corporações estadunidenses, assim como David Rockefeller e seu império bancário, desenvolveram uma campanha no sentido de restabelecer a “tradicional amizade” com o governo argentino e outros regimes autoritários, como o uruguaio, o paraguaio e o chileno. Quanto ao Brasil, a tendência reformista do governo norte-americano contribuiu para que o complexo militar-empresarial brasileiro suavizasse seus métodos de governo e desse início ao processo de democratização do país. Na área da política exterior, o Brasil deixou progressivamente de falar em termos geopolíticos e de “fronteiras ideológicas”, para iniciar um processo de aproximação com os países democráticos do Grupo Andino³⁹⁰.

Ernesto Geisel iniciara o processo de abertura política, concebido juntamente com o general Golbery do Couto e Silva, que sofreu a influência de “fatores intervenientes”, mas que teria sido cumprido tanto no *timing* quanto na forma, pelo menos na visão do Presidente. Para levar adiante a distensão política, Geisel lutou em duas frentes, contra os que queriam acelerar o processo e levar o regime ao colapso, e contra a chamada “linha dura”, que pretendia reverter a abertura política. Ou, como dizia o próprio Presidente: “contra os comunistas e contra os que combatiam os comunistas”³⁹¹. Um dos momentos mais críticos foi a definição de seu candidato à sucessão, a qual teve no general João Batista Figueiredo a garantia da continuidade das diretrizes traçadas por Geisel e Golbery. Com efeito, a partir do início do

³⁸⁹ BOESNER, op. cit., p. 242.

³⁹⁰ Id. ib., p. 243-245.

³⁹¹ D’Araújo, Maria Celina; CASTRO, Celso (org). **Ernesto Geisel**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1997, p. 369.

governo Figueiredo, o Brasil avançou na redemocratização do país, evidenciado com a aprovação, em 1979, da Lei da Anistia e com o restabelecimento do pluripartidarismo.

Na área da política exterior, conforme visto no capítulo anterior, a superação do discurso geopolítico se deu com a adoção do “pragmatismo responsável”, política definida com a colaboração do chanceler Azeredo da Silveira e pautada no realismo e na defesa dos interesses nacionais, identificados com o desenvolvimento econômico do país. Os problemas enfrentados nas relações com os Estados Unidos, referentes à área nuclear, e com a Argentina, em relação à construção de Itaipu, não impediram uma maior aproximação com os países da região. Geisel enfatizava a existência de uma forte amizade do Brasil com os países da América do Sul, com os quais o Brasil mantinha relações harmoniosas, mas reconhecia que “nosso desenvolvimento passa pelo Hemisfério Norte”. Tal reconhecimento foi acompanhado por uma veemente defesa dos interesses do Brasil, chegando o Presidente a afirmar, quando da visita de Henry Kissinger ao Brasil, que poderia atender ao convite de uma visita aos Estados Unidos, se o governo estadunidense acabasse com as taxações sobre produtos brasileiros³⁹².

Era a “rivalidade emergente”, referenciada no capítulo anterior e identificada por Bandeira como o principal elemento das relações do Brasil com os Estados Unidos, a partir de meados da década, respeitadas as diferenças em termos de recursos de poder³⁹³. Desde o governo Costa e Silva tinha-se consciência de que o Brasil não poderia manter um alinhamento acrítico com os Estados Unidos, porque dificultava, em boa medida, a realização dos interesses do país. Washington mantinha uma visão ideológica da política internacional, reforçava o discurso da bipolaridade e não tinha entre seus objetivos de política exterior o desenvolvimento brasileiro, latino-americano ou dos países do Sul. Procurava, por outro lado, cooptar o Brasil para seu esforço de contenção do comunismo³⁹⁴.

Diante dos problemas verificados nas relações com os Estados Unidos, o governo brasileiro apoiava a integração multilateral e bilateral intrazonal e o reforço da América Latina em sua estratégia de inserção internacional. Iniciativas anteriores, como o Tratado de Itaipu, a Ata de Cooperação assinada com o governo boliviano, os estudos para a binacional do carvão desenvolvidos juntamente com o governo colombiano (1973) e os projetos de

³⁹² D'Araújo, Maria Celina; CASTRO, Celso (org), op. cit, p. 337.

³⁹³ BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. **Brasil-Estados Unidos: a rivalidade emergente**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1989.

³⁹⁴ BUENO, Clodoaldo; CERVO, Amado Luiz. **História da política exterior do Brasil**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002, p. 407.

desenvolvimento das bacias da lagoa Mirim e do rio Jaguarão, sustentaram a política brasileira. No governo Geisel, os acordos de desenvolvimento assinados com o Uruguai, os acordos complementares referentes a Itaipu, firmados com o Paraguai, e os entendimentos com a Bolívia reforçaram a posição do Brasil na Bacia do Prata. As dificuldades se revelaram principalmente nas relações com a Argentina, em decorrência dos problemas políticos internos, do temor causado pela doutrina geopolítica dos militares brasileiros e, provavelmente, pela interpretação equivocada acerca do posicionamento brasileiro. Ora o Brasil era visto como nova potência hegemônica, ora como o executor de uma política subimperial, a serviço dos Estados Unidos³⁹⁵.

O advento do novo regime político na Argentina, em meados de 1976, indicava uma revisão da política voltada para o Brasil. A agenda do novo governo objetivava restituir à Argentina o lugar de “respeito e dignidade” perdido anteriormente, o que passava pela busca do bom entendimento, tanto com os Estados Unidos quanto com o Brasil. As intenções da Argentina junto a Washington foram frustradas com a ascensão de Carter à Presidência dos Estados Unidos, pelo menos no que se refere ao tema dos direitos humanos, embora na área econômica a adoção de uma política de natureza liberal, ou neoliberal, facilitasse do diálogo³⁹⁶. Nas relações com o Brasil, os esforços de Oscar Camilión para levar o diálogo bilateral a bom termo não foram em vão, não obstante a permanência de atritos em áreas como Itaipu, pelo menos até 1979.

O governo do general Jorge Rafael Videla, presidente da junta militar argentina, estabeleceu como prioridade as relações com o Brasil, não escondendo simpatia pela resistência brasileira diante das pressões dos EUA contra o Acordo Nuclear, firmado com a República Federal da Alemanha. Entretanto, a condução do debate em torno de Itaipu foi pautada pelo critério geopolítico, com a intenção de aumentar a capacidade argentina de negociação, ciente que estava seu governo da posição desfavorável do país.

As tensões entre os dois países recrudesceram em virtude de desentendimentos quanto às regras de transporte terrestre do comércio bilateral. Essas tensões aumentaram gradativamente, atingindo o auge em julho de 1977, quando a Junta Militar argentina bloqueou o túnel Cuevas-Caracoles, sob a Cordilheira dos Andes, ao tráfego de caminhões que transportavam mercadorias do Brasil para o Chile, e o Planalto anunciou o fechamento da

³⁹⁵ BUENO, Clodoaldo; CERVO, Amado Luiz, op. cit., p. 419.

³⁹⁶ PARADISO, José. **Um lugar no mundo**: a Argentina e a busca de identidade internacional. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira: 2005, p. 247-253.

fronteira brasileira a 80% da frota de caminhões da Argentina. Contudo, conforme observou Bandeira, as Forças Armadas dos dois países não queriam que a crise evoluísse, pois ambos já enfrentavam problemas mais graves interna e externamente. Ao Brasil não convinha, diante das pressões de Washington na área nuclear e dos direitos humanos, manter uma frente de conflito com a Argentina. À Argentina não interessava a evolução dos atritos com o Brasil, considerando o desentendimento com o Chile, que evoluíra para a perspectiva de um conflito armado pelo controle do Canal de Beagle, além da reação de Washington na questão da violência da repressão política no país³⁹⁷.

As divergências em torno de Itaipu, sem dúvida potencializadas pelas concepções geopolíticas dos militares brasileiros e argentinos, não devem relegar a um segundo plano o entendimento existente em outras áreas, como a própria diplomacia, o comércio e a área nuclear. O comércio bilateral era o maior entre os países latino-americanos, sendo que o Brasil era o segundo mercado de exportação argentino e a Argentina, o novo mercado brasileiro. O elevado intercâmbio bilateral produzia convergências no posicionamento dos dois países nos foros multilaterais mundiais e comerciais, em que defendiam interesses vinculados ao comércio e ao desenvolvimento, e nos órgãos voltados para a política internacional em geral ou para temas específicos como a não-proliferação nuclear. Se o regime político implantado na Argentina em 1976 não revitalizou o diálogo bilateral, na profundidade sinalizada pelos discursos diplomáticos, tampouco provocou um retrocesso nos princípios de conduta anteriormente adotados³⁹⁸. A evolução dos processos políticos internos e da política internacional das Américas é que propiciou o adensamento desejado.

Nesse contexto de grandes mudanças internacionais, regionais e nacionais, Brasil e Argentina avançariam em direção a um entendimento mais denso, particularmente a partir de 1979, indicando uma importante inflexão no relacionamento bilateral, sem desconsiderar os avanços que vinham se verificando desde o final da década de 1950. Entre 1976 e 1979, ambos os países enfrentaram grandes desafios internacionais, como no caso das divergências na área nuclear, entre Brasil e Estados Unidos, e as disputas entre Argentina e Chile em torno do estreito de Beagle. Tais problemas, embora despertassem a atenção do Itamaraty e do San Martín, e chegassem a gerar desconfiças no meio militar de ambos os países, foram

³⁹⁷ BANDEIRA, Luís Alberto Moniz. **Brasil, Argentina e Estados Unidos: conflito e integração na América do Sul** (da Tríplice Aliança ao Mercosul, 1870-2003). Rio de Janeiro: Editora Revan, 2003, p. 430-433.

³⁹⁸ CERVO, Amado Luiz. **Relações internacionais da América Latina: velhos e novos paradigmas**. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 188-189.

ocasiões propícias para o amadurecimento do diálogo bilateral e para o reforço dos elementos positivos do relacionamento, como o comércio e as convergências na área nuclear.

4.2 O PROCESO E A POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA

A ditadura do *Proceso de Reorganización Nacional*³⁹⁹ enfrentou três grandes desafios: o restabelecimento da ordem, a superação da crise econômica e a reinserção internacional do país. Restabelecer a ordem significava recuperar o monopólio do exercício da força, desarmar os grupos clandestinos que executavam ações terroristas e vencer as grandes organizações guerrilheiras, o *Ejército Revolucionario del Pueblo* (ERP) e os Montoneros. A superação da crise econômica passava, segundo o ministro da Fazenda, José Alfredo Martínez de Hoz, por uma profunda reestruturação da economia do país, a partir da concepção de que a forte presença do Estado na vida econômica afetava negativamente a eficiência da economia e, indiretamente, a estabilidade social e política⁴⁰⁰. A reinserção internacional do país requeria o alinhamento, “em toda a medida do possível”, aos Estados Unidos, seguindo suas diretrizes para o “Ocidente” e na contenção do comunismo, diante do novo expansionismo soviético⁴⁰¹. As diretrizes do novo regime não estavam isentas de contradições, como a verificada entre o alinhamento aos EUA e a repressão política interna, que contrariava a política do presidente Carter.

O golpe de 1976 e a repressão desencadeada a partir de então foram aceitos por boa parte da sociedade argentina, esgotada que estava frente às lutas internas, à presença cotidiana da morte, à ação das guerrilhas. As metáforas utilizadas pelos militares – “doença”, “tumor”, “extirpação”, “cirurgia” – indicavam, segundo Luis Alberto Romero, a essência da estratégia a ser adotada: “cortar o nó górdio com a espada”. O alto comando militar se encarregou do planejamento e da supervisão do processo repressivo, participando diretamente em algumas de suas ações. Os dirigentes argentinos destacavam o caráter institucional da ação e o “compromisso coletivo”. A repressão foi uma ação sistemática realizada pelo Estado, uma

³⁹⁹ A Junta de Comandantes, que assumiu o poder a 24 de março de 1976, era integrada pelo general Jorge Rafael Videla, pelo almirante Emilio Eduardo Massera e pelo brigadeiro Orlando Ramón Agosti. Criou os instrumentos legais do chamado Proceso de Reorganización Nacional e nomeou como presidente o general Videla, que continuou à frente do Exército até 1978.

⁴⁰⁰ ROMERO, José Luis. **Breve historia de la Argentina**. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 1997, 4.ª ed., 1.ª reimpr., p. 187-189.

⁴⁰¹ PARADISO, op. cit., p. 248.

ação terrorista dividida em quatro etapas: seqüestro, tortura, prisão e execução. A decisão sobre as execuções era tomada nos mais altos níveis operacionais, como a chefia de cada um dos corpos do Exército, depois de analisados os antecedentes, a utilidade potencial e a suposta responsabilidade dos detidos⁴⁰².

A Junta Militar chegou a estabelecer a pena de morte, mas não foi aplicada porque as execuções eram clandestinas e os cadáveres que apareciam nas ruas eram, aparentemente e no discurso oficial, fruto de enfrentamento armado ou de tentativas de fuga. Na maioria dos casos, os cadáveres eram enterrados como indigentes; eram queimados em valas coletivas ou lançados no mar, presos a blocos de cimento. Assim, o Estado não falava em mortos e sim em “desaparecidos”. A Comissão Nacional sobre o desaparecimento de pessoas, a Conadep, em investigação realizada em 1984, identificou 9 mil casos de desaparecimentos, mas admitiu que o número pode ter sido muito maior. Organizações de defesa dos direitos humanos afirmam que o número chegou a 30 mil⁴⁰³.

A repressão, inicialmente dirigida às organizações armadas – ERP e Montoneros – se estendeu aos militantes de organizações políticas e sociais, dirigentes sindicais, políticos, sacerdotes, intelectuais, advogados etc. Mesmo após ter desarticulado os movimentos guerrilheiros, a repressão prosseguiu e foi acompanhada do silenciar de qualquer voz de oposição. Foram ignoradas as instituições da República, silenciada a imprensa, interditados os partidos políticos e os sindicatos. A sociedade se dividiu diante dessas ações, mas a maioria aceitou o discurso oficial ou se refugiou na ignorância deliberada. Outros preferiram deixar o país ou se refugiar no interior⁴⁰⁴. Na interpretação da Conadep, carece de validade a idéia de que a subversão e o terrorismo foram efetivamente vencidos, pois, se algumas organizações clandestinas foram derrotadas, o preço a ser pago foi a implantação de um terrorismo institucionalizado, um “terrorismo de Estado”⁴⁰⁵. No conjunto, a repressão se mostrou eficaz na eliminação das oposições, contribuiu indiretamente para a recuperação econômica, mas não permitiu ao regime ganhar maior legitimidade.

No início de 1976, a situação do país era caótica, com a inflação anual chegando a 1000%, o déficit fiscal atingindo 13% do PIB e as reservas internacionais praticamente

⁴⁰² ROMERO, Luis Alberto. **História contemporânea da Argentina**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2006, p. 196-198.

⁴⁰³ Id. ib., p. 199.

⁴⁰⁴ Id. ib., p. 199-200.

⁴⁰⁵ CONADEP. **Nunca más**: informe de la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas. Buenos Aires: EUDEBA, 1985, p. 481. Para maior aprofundamento sobre o “terrorismo de Estado”, praticado à época, ver PASCUAL, Alejandra Leonor. **Terrorismo de Estado**: a Argentina de 1976 a 1983. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2004.

esgotadas. A recuperação econômica do país ficou a cargo do ministro Martínez de Hoz, economista vinculado aos mais altos círculos econômicos internacionais e locais e que abraçava as teses neoliberais da época, propondo a redução da presença do Estado na economia, que deveria se limitar a disciplinar as várias atividades, dando maior liberdade ao jogo das forças do mercado. Tal iniciativa seria acompanhada de uma redução da indústria nacional, o que enfraqueceria o movimento sindical, e do combate ao desemprego por meio grandes obras públicas⁴⁰⁶.

A estratégia de Martínez de Hoz se concentrou em três objetivos fundamentais: a abertura da economia, a redistribuição de renda e a reforma financeira, ao lado de uma nova política cambial. A abertura se desenvolveu por meio da flexibilização do tratamento dado ao investimento estrangeiro, colocando-o em pé de igualdade com o capital nacional, e por meio da redução dos impostos de importação. A redução de impostos alcançou o auge com a fixação de uma tarifa máxima de 40%, com reduções temporárias de impostos sobre importação de manufaturados, e com a desgravação de bens não produzidos no país, incluindo máquinas e equipamentos. A redistribuição de renda foi desenvolvida, segundo Ferrer, por meio do enfraquecimento da capacidade negociadora dos sindicatos, para reduzir a participação dos assalariados na renda nacional, e da redistribuição intersetorial, com a transferência das atividades urbanas e industriais para o setor agropecuário, mediante a redução das retenções sobre as exportações tradicionais. A reforma do sistema monetário e bancário estabeleceu a desregulamentação da atividade, a liberalização da taxa de juros e um regime para compensar os bancos frente a novas exigências para conter a expansão monetária⁴⁰⁷.

As mudanças se completaram com a “pauta cambial”, a desvalorização progressiva do peso, conhecida popularmente como “*tablita*”. A grande entrada de capitais estrangeiros e a facilidade de importar, principalmente os chamados “importados coreanos”, configuraram uma aparente mudança nas regras do jogo da economia. Não por acaso, o período ficou conhecido como “*plata dulce*” (dinheiro fácil). Mas as conseqüências dessa política econômica escaparam ao bom controle de seus criadores.

As importações passaram de 4 para 10 bilhões de dólares, entre 1975 e 1980, e, em 1980, se registrou um déficit na balança comercial de cerca de US\$ 3 bilhões, as taxas de

⁴⁰⁶ ROMERO, José Luis, op. cit., p. 189.

⁴⁰⁷ FERRER, Aldo. **La economía argentina**: desde sus orígenes hasta principios del siglo XXI. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 304-306.

juros da dívida externa se elevaram em 32%, em 1981, e a maior dependência dos investimentos externos aumentou a vulnerabilidade do país. Entre 1976 e 1979, fase em que se verificava um grande ingresso de investimentos estrangeiros e saldos positivos na balança comercial, as reservas do Banco Central aumentaram em US\$ 10 bilhões; quando a tendência mudou, entre 1980 e 1983, as perdas chegaram a US\$ 16 bilhões⁴⁰⁸.

Não obstante os dados negativos apresentados, a crise desencadeada a partir de 1980 foi objeto de distintas interpretações. Uma delas a atribuía a causas quase estritamente monetárias e financeiras. Roque Fernández, por exemplo, enfatizou a responsabilidade do sistema de garantia plena dos depósitos, que dificultava a aplicação de pressões sobre devedores e que favorecia o aumento da taxa de juros. Na mesma linha, um trabalho da FIEL sustentava que o problema residia no déficit fiscal e nas reivindicações setoriais. O próprio Martínez de Hoz endossava essas opiniões e acrescentava a elas os juros externos e a recessão mundial. Outra interpretação admite a influência do aumento dos juros, mas enfatiza a política cambial, que combinava altas taxas de juros com um crescente déficit comercial, que mais cedo ou mais tarde desequilibraria o mercado de divisas. Segundo Rapoport, o governo pouco fez para enfrentar as dificuldades, adotando medidas conjunturais e negligenciando os fatores estruturais da crise, como a desindustrialização e dependência da agroexportação⁴⁰⁹.

Para Luis Alberto Romero, a estratégia centrada no fortalecimento do setor financeiro, na abertura, no endividamento e no crescimento de alguns grupos nacionais não beneficiou particularmente nenhum setor da economia, mas promoveu o conflito com todos eles. O setor agropecuário, que se encontrava em ótima situação em 1976, especialmente em virtude da abertura do mercado soviético, enfrentou dificuldades em um segundo momento com a valorização do peso, atingindo uma situação crítica em 1980-1981, sem se recuperar posteriormente devido à crise da década. A indústria foi atingida pela concorrência dos produtos importados, o produto industrial foi reduzido em 20% nos cinco primeiros anos e muitas fábricas fecharam. O retrocesso no setor não impediu que alguns grupos industriais

⁴⁰⁸ FERRER, Aldo (1994), op. cit., p. 308-309.

⁴⁰⁹ RAPOPORT, Mario. **Historia económica, política y social de la Argentina**. Buenos Aires: Ediciones Macchi, 2000, p. 825-827. O debate da época se assemelha, em grande medida, ao debate a respeito da crise econômica de 2001, interpretada por alguns como um verdadeiro colapso: enquanto os economistas de inspiração liberal minimizam a responsabilidade do governo Menem e atribuem ao caráter limitado das medidas liberalizantes e à corrupção do país a responsabilidade maior pela crise, economistas estruturalistas responsabilizam principalmente a conversibilidade da moeda e a abertura econômica. Para maior conhecimento da crise argentina de 2001, ver SEVARES, Julio. **Por qué cayó la Argentina**: imposición, crisis y reciclaje del orden neoliberal. Buenos Aires: Grupo Editorial Norma, 2002

locais, como os Macri, Pérez Companc, Bulgueroni, Fortabat, ou multinacionais com forte base local, como Bunge y Born ou Technint, crescessem de forma espetacular⁴¹⁰.

A política exterior do regime militar, por seu turno, embora pautada por algumas questões de princípio, atendia igualmente às demandas da política interna e da política econômica. Na interpretação dos militares, o país passara por um isolamento internacional nos anos anteriores, que precisava ser superado. O modelo de inserção internacional esboçado nos anos 1960 e posto em prática durante o segundo ciclo do peronismo sofrera a erosão, em virtude de um conjunto de fatores, como a crise da economia mundial, após o primeiro choque do petróleo; e a evolução política interna, que conheceu extraordinária polarização. O regime militar, diante da complexa e instável ordem internacional do período, dirigiu seus esforços para reinserir o país no cenário mundial, em bases mais promissoras⁴¹¹.

O alinhamento da Argentina aos Estados Unidos surgia como uma necessidade política de reinserção e como uma demanda da política econômica. Porém, os militares acabaram promovendo um maior isolamento do país, dado o ambiente internacional desfavorável, a natureza ilegal do regime e as dimensões tomadas pela repressão política. A ascensão dos democratas à presidência dos Estados Unidos, com sua política de defesa dos direitos humanos, concorria para o isolamento, a despeito da existência de vozes dissidentes no próprio governo norte-americano, que chegaram a aconselhar o governo militar argentino a ter paciência e não ceder diante do governo Carter⁴¹².

Paradiso considera paradoxal o fato de o regime militar argentino ter encontrado um aliado inesperado no Kremlin. Uma explicação razoável estava no fato de Moscou rejeitar qualquer pedido de investigação ou de condenação à violação dos direitos humanos, no âmbito da ONU. O posicionamento soviético se inspirava não apenas no princípio de não-intervenção, como no questionamento das pressões norte-americanas no tema dos dissidentes, mas também no bom relacionamento comercial bilateral que mantinha com a Argentina. Teria sido a idéia de “uma pequena revanche” que teria inspirado à Argentina a negativa em acompanhar os EUA, quando o governo Carter impôs um embargo ao fornecimento de cereais à URSS, quando da invasão soviética no Afeganistão⁴¹³.

⁴¹⁰ ROMERO, Luis Alberto, op. cit., p. 206-208.

⁴¹¹ PARADISO, op. cit., p. 247-248.

⁴¹² Id. ib., p. 251.

⁴¹³ Id. ib., p. 251-252. Sobre as relações entre Argentina e União Soviética, ver RAPOPORT, Mario. **El laberinto argentino**: política internacional en un mundo conflictivo. Buenos Aires: Eudeba, 1997.

Quanto às relações com os demais países do hemisfério, o San Martín, durante o Governo Videla, que coincidiu com o de Geisel no Brasil (1974-1979), procurou maior aproximação, com base na mútua convicção acerca da necessidade de superar o problema do aproveitamento energético dos rios da Bacia do Prata. Videla agia com a consciência de que o princípio da consulta prévia tinha fracassado e que, em 1976, enquanto Itaipu era uma realidade incontestável, os empreendimentos hidroelétricos argentinos de Corpus, Paraná Médio, ou o aproveitamento do rio Bermejo eram apenas projetos. Decidido a não perder ainda mais espaço para o Brasil, o governo argentino estava decidido a romper o impasse e, para tanto, tomou três grandes iniciativas: a nomeação de Oscar Camilión como embaixador em Brasília, a decisão de continuar com o projeto de Corpus, o que constituía um fator de pressão para que o Brasil negociasse com a Argentina, e, indiretamente, a ênfase atribuída pelo governo Videla ao desenvolvimento nuclear⁴¹⁴.

Argentina, Brasil e Paraguai iniciaram negociações tripartites em 1977, por meio de seus chanceleres. Tais negociações, mesmo enfrentando diversos obstáculos, avançaram a contento e, em 1979, já com o General Figueiredo na presidência do Brasil, resultaram na assinatura do Acordo Multilateral Corpus-Itaipu, a 19 de outubro de 1979. O Acordo, ao definir as cotas dos projetos brasileiro e argentino, com Corpus a 105 metros acima do nível do mar, permitiu a superação dos obstáculos técnicos ao entendimento. O que teria permitido a evolução das negociações até o entendimento final?

Do lado argentino, considera-se o convencimento de Videla e de Martínez de Hoz acerca da necessidade de aproximar a Argentina do empresariado brasileiro como forma de superar o estancamento econômico do país, emulando o chamado “milagre econômico” brasileiro; a avaliação realista a respeito da enorme brecha existente entre as duas economias, que sugeria a ênfase na cooperação regional e nos mercados ampliados, em substituição às antiquadas hipóteses de conflito; a perda de influência da Marinha sobre a Chancelaria argentina, cuja titularidade passou às mãos de Carlos Washington Pastor, cujo pensamento estava mais próximo do pragmatismo de Videla e Martínez de Hoz, diferentemente de seus antecessores, Guzzetti e Montes; e as gestões de Oscar Camilión. Do lado brasileiro, o reconhecimento dos esforços de Camilión; a substituição do estilo “duro” do presidente Geisel e do chanceler Azeredo da Silveira pela flexibilidade de Figueiredo e do chanceler

⁴¹⁴ CISNEROS, Andrés; ESCUDÉ, Carlos (org). **Historia general de las relaciones exteriores de la República Argentina**, parte III, Las relaciones exteriores de la Argentina subordinada, 1943-1989, tomo XIV, Las relaciones políticas, 1966-1989. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 2000, p. 344-345.

Ramiro Saraiva Guerreiro; e as preocupações brasileiras vinculadas à crise do petróleo e seus efeitos sobre o desenvolvimento do país⁴¹⁵.

O Acordo Tripartite, no entanto, seria objeto de críticas dos setores nacionalistas desenvolvimentistas argentinos e brasileiros, como, por exemplo, o argumento do general Juan Guglielmelli, para quem o acordo transformava a Argentina em sócio menor do Brasil, que, no ano 2000, alcançaria a condição de grande potência do Prata. Mais importante, porém, foi o fato de o acordo abrir uma fase de entendimento até então rara na história do relacionamento dos dois países. Parte desse processo de entendimento foi fruto de mudanças operadas na política exterior brasileira, assunto desenvolvido na próxima seção; e outra parte, de mudanças ocorridas na política argentina e sua inserção internacional.

4.3 AS RELAÇÕES BILATERAIS E A BUSCA DO ENTENDIMENTO

A política exterior do governo Geisel, que tem recebido atualmente apreciações elogiosas na historiografia das relações internacionais brasileira, pode ser matizada em alguns de seus elementos pela interpretação que o embaixador argentino Oscar Camilión, nomeado pelo regime militar argentino, desenvolveu a respeito dela. A principal característica da política exterior brasileira seria, nesta perspectiva, a ambivalência, reconhecida inclusive por analistas brasileiros. Por um lado, o Brasil mantinha algumas linhas tradicionais de política exterior, que constituíam sua condição nacional e seus interesses permanentes. Por outro, ensaiara, “*un tanto bisoñamente*”, certas aberturas que não teriam conduzido a resultados concretos⁴¹⁶.

Para Camilión, a política exterior de um país não é estática e não poderia sê-lo no caso do Brasil. Porém, algumas das aberturas poderiam ser consideradas passos em falso, ao lado de iniciativas como o acordo de consulta com os Estados Unidos, que se revelou de significação apenas retórica. O Brasil não possuía, na área exterior, um esquema de comunicação fluido com a opinião pública, o que resultara na conversão do Itamaraty em alvo de críticas da imprensa mais representativa. Tal reação da opinião pública provocou um

⁴¹⁵ CISNEROS, Andrés; ESCUDÉ, Carlos (org) (2000), op. cit., p. 347-348.

⁴¹⁶ Letra de Oscar Camilión, Embaixador da Argentina no Brasil, para o Departamento de América Latina do Ministério das Relações Exteriores e Culto, secreto, n.º 883, Brasília, 01/09/1976. AH/MREC, lata “Bolívia, 1975; Brasil, 1976”, pasta “Año 1976, correlativas, Brasil IV”.

desgaste na imagem do chanceler Azeredo da Silveira e, em consequência, criou limites para uma política exterior mais criativa e audaz.

As críticas de Camilión foram acompanhadas do reconhecimento dos avanços verificados em algumas iniciativas, ainda que parciais. A realização mais significativa no longo prazo seria o acordo nuclear firmado com a Alemanha Ocidental em junho de 1975. O acordo teria sido uma *“difícil y brillante victoria diplomática para ambos países”*, que avançariam na construção de duas usinas nucleares, uma fábrica de combustíveis e uma planta de enriquecimento de urânio, sem contar com a promoção de atividades de exploração mineradora vinculadas ao setor. A recepção positiva do acordo no âmbito da opinião pública brasileira estaria, assim, plenamente justificada.

Outra iniciativa, de realizações duvidosas, mas importante do ponto de vista político, fora a reunião da Comissão Mista, em Brasília, composta por empresários brasileiros e norte-americanos. A ocasião propiciou o intercâmbio franco de opiniões, a avaliação das possibilidades de cooperação financeira e tecnológica e o estudo de possíveis negociações comerciais. Os brasileiros se queixaram do desequilíbrio histórico existente na balança comercial, responsável pela maior cifra do déficit registrado no setor externo brasileiro. O saldo do comércio bilateral Brasil-Estados Unidos era responsável por quase 40% do déficit da balança comercial do primeiro semestre de 1976. Os americanos reclamaram, com razão, do problema inflacionário e da supervalorização do cruzeiro; e, com menos razão, da política brasileira para as remessas de lucros. A reunião se limitou a constatar que o mercado norte-americano poderia absorver, teoricamente, quantidades ilimitadas de diversos produtos brasileiros, mas não avançou além desse ponto.

O tema do petróleo, de natureza econômica, mas de forte incidência sobre os assuntos externos, foi outro aspecto destacado por Camilión. Foi o fator que impulsionou o *“desdichado”* voto anti-sionista nas Nações Unidas e que configurava um capítulo pouco honroso da atual gestão do Itamaraty. A aproximação com os países árabes teria trazido poucos dividendos, não obstante o contrato de risco que a Petrobrás obteve no Iraque. No mesmo sentido da abertura para o Oriente Médio deveria ser compreendida a política para África, com o reconhecimento do governo de Agostinho Neto, em Angola, e a posição ambivalente em relação à África do Sul, dada a questão da Namíbia.

Quanto à Bacia do Prata, a despeito dos avanços junto ao Uruguai, que se expressaram por meio da assinatura de acordos que estabeleceram produtos privilegiados no

intercâmbio bilateral, o Brasil parecia desencadear uma campanha contra a própria idéia da “Bacia”:

Se afirmaba que ésta, en primer lugar, no existía. Que para Brasil el Paraná y el Uruguay eran dos sistemas diferentes. Que Bolivia, supuesto miembro del sistema, no era país platino, sino andino y amazónico. Que Brasil había aceptado firmar el Tratado de Brasilia sólo como una deferencia a sus vecinos. Que los objetivos perseguidos multilateralmente ya habían sido, en los hechos, concretados de manera bilateral (Salto Grande, Itaipú, Yaciretá), lo que era además el camino adecuado. Que el temario de la cuenca estaba agotado y que no tenía sentido, en consecuencia, convocar la reunión próxima, que en esta ocasión correspondía tuviera lugar en Brasilia⁴¹⁷.

Essa campanha, sustentada durante alguns dias e desencadeada por um telegrama da France Press que se publicou em um jornal brasileiro, não chegou a Buenos Aires. Porém, foi interrompida de um dia para o outro, e o Itamaraty tomou a iniciativa de convocar a reunião e de valorizar outros aspectos da temática da Bacia do Prata. O Itamaraty flexibilizou, ademais, sua posição quanto ao Sistema Econômico Latino-Americano (SELA), aceito como fato consumado por ocasião da visita das autoridades executivas do organismo a Brasília. O Itamaraty considerava o SELA uma iniciativa como parte dos planos de promoção pessoal do presidente mexicano, Echeverría.

Em relação à Argentina, a política exterior brasileira seguia seu enfoque geral, mas agregava uma nova e positiva percepção:

La nota que define aquella posición es la ambivalencia. No sólo en la actitud de la Cancillería sino en la propia del país. En Brasil existe una fuerte corriente en los más altos niveles que es francamente propicia al acuerdo con la Argentina y otra no tiene esa actitud. Puede decirse, por de pronto, que dura hasta hoy el impacto favorable producido por los hechos del 24 de marzo, ya que la anterior situación argentina era analizada por los brasileños como un muy delicado problema de seguridad. Sin la menor duda hubo gran alivio en todos los grupos relevantes locales, proargentinos o no, a partir del restablecimiento del orden en la Argentina. Aparte de ese alivio, puede agregarse que hasta hoy se mantiene una mayoritaria corriente de simpatía y de esperanza en el sentido de una rápida recuperación del principal vecino del Brasil⁴¹⁸.

⁴¹⁷ Letra de Oscar Camilión, Embaixador da Argentina no Brasil, para o Departamento de América Latina do Ministério das Relações Exteriores e Culto, secreto, n.º 883, Brasília, 01/09/1976. AH/MREC, lata “Bolívia, 1975; Brasil, 1976”, pasta “Año 1976, correlativas, Brasil IV”.

⁴¹⁸ Id.

Um pequeno senão na apreciação positiva que o Brasil fazia do novo regime político da Argentina versava sobre a violência no país, o que não chegava a preocupar o San Martín, pois o Brasil era, segundo Camilión, um dos poucos países em que a luta do governo argentino contra a subversão contava com plena compreensão e respaldo. Nesse sentido, deve-se observar que a semelhança dos regimes políticos facilitava o diálogo bilateral, embora não fosse, por si só, suficiente para promover avanços substanciais no tema Itaipu. Não obstante, apresentava alguns sinais positivos. Em outubro de 1976, Camilión avaliava que, na Argentina, a questão de Itaipu já perdera boa parte de seu “*pathos*”, pois as negociações em torno de Yaciretá se aceleravam⁴¹⁹.

A conjuntura do ano de 1976, favorável à aproximação bilateral, se reforçou com a nomeação de Camilión para a Embaixada Argentina em Brasília, o que teve grande repercussão, em geral positiva. O primeiro encontro com o chanceler Azeredo da Silveira, para a entrega das credenciais, teve o transcurso previsível, ou seja, um encontro formal e cordial, mas o suficiente para o ministro brasileiro expressar uma “*cortés esperanza*” quanto à evolução do processo político argentino. Já no encontro com Geisel, fartamente divulgado pela imprensa, as primeiras tendências do diálogo bilateral ficaram claras:

*Debo subrayar (...) que el presidente estuvo muy cordial, que expresó en forma clara su objetivo de estrechar relaciones con la Argentina dentro del marco de la primera prioridad de su gobierno que es América del Sur, que destacó como Brasil tiene demasiadas cuestiones internas por resolver y áreas demasiado extensas a conquistar como para pensar en iniciativas más ambiciosas. Fue claro también en la mención a quienes trabajan para crear obstáculos en las relaciones bilaterales y directo en la sugestión de que lo viera directamente cada vez que lo necesitara*⁴²⁰.

Geisel ouviu de Camilión que a grande prioridade nacional da Argentina naquele momento era a luta contra a subversão e que nutria esperança de uma vitória rápida sobre o terrorismo. Agregou ademais o interesse argentino em construir a embaixada em Brasília. Em seu relato, Camilión acrescentou que as autoridades brasileiras, assim como a imprensa, tanto a controlada quanto a livre, manifestaram a preocupação em imprimir um tom de cordialidade, ainda que a tônica tenha sido uma natural expectativa quanto à nova fase do relacionamento bilateral. Uma das maiores apreensões revelada na imprensa brasileira dizia

⁴¹⁹ Letra de Oscar Camilión para o Ministro das Relações Exteriores e Culto, contra-almirante César Guzzetti, secreto, n.º 1071, Brasília, 18/10/1976. AH/MREC, lata “Bolívia, 1975; Brasil, 1976”, pasta “Año 1976, correlativas, Brasil IV”.

⁴²⁰ Letra de Oscar Camilión para o Ministro das Relações Exteriores e Culto, Contra-Almirante Cesar A. Guzzetti, n.º 691, secreta, Brasília, 13/07/1976. AH/MREC, lata “Vários Países 1960, Cuenca del Plata, 1976”.

respeito à possibilidade de a Argentina “pré-fabricar” um conflito com o Brasil, como tática diversionista.

Em sua primeira avaliação, Camilión concordava com as palavras de Geisel: o Brasil tinha problemas sérios a resolver, que não eram desconhecidos pelas autoridades de Buenos Aires, como a queda da taxa do crescimento econômico e a dependência quanto à importação de petróleo. Mas a atividade internacional do Brasil, que impressionava positivamente a Chancelaria argentina, continuava em plena marcha:

En la semana pasada, aparte la comentada visita del ministro Blanco de Uruguay, estuvo negociando en Brasilia el Ministro de Industria y Comercio del Japón, en preparación del próximo viaje del Presidente Geisel a ese país y manifestó que en los próximos diez años, de los 10.000 millones de dólares que Japón piensa en invertir en el exterior, un 10% están destinados a Brasil; en San Pablo estuvo además el Ministro de industrias paraguayo, acerca de algunas de cuyas declaraciones informé a Cancillería y en el momento de escribir esta nota llega a Brasilia el canciller de Guayana, país con el cual el Brasil mantiene relaciones no del todo fáciles⁴²¹.

No final do ano de 1976, Camilión não tinha dúvida alguma de que havia terminado uma etapa nas relações bilaterais Brasil-Argentina e iniciado uma nova fase:

De acuerdo a lo que oportunamente se aprecio en las conversaciones mantenidas antes de mi partida a Brasilia con el Excelentísimo señor Presidente de la República y con Vuestra Excelencia, el objetivo fijado por el Gobierno Argentino de restablecer el diálogo con el Brasil debía partir de la aplicación de una adecuada metodología. Se trataba ante todo de restablecer un clima propicio que eliminara factores irritativos y superara, en lo que pudiera tener alguna justificación, la desconfianza brasileña respecto a los objetivos y actitudes argentinas. Luego de mejorado el clima de la relación bilateral era menester esperar el momento oportuno para iniciar el diálogo a partir de dos premisas: la recuperación política y económica argentina y la previsible acumulación de dificultades en el cuadro económico brasileño⁴²².

O sucesso da estratégia diplomática argentina se constatava na melhoria do clima das relações bilaterais, incluídas as forças armadas, na vontade de diálogo expressa por ambas as partes, na definição da existência de problemas a serem resolvidos, principalmente a questão

⁴²¹ Letra de Oscar Camilión para o Ministro das Relações Exteriores e Culto, Contra-Almirante Cesar A. Guzzetti, n.º 691, secreta, Brasília, 13/07/1976. AH/MREC, lata “Vários Países 1960, Cuenca del Plata, 1976”.

⁴²² Letra de Oscar Camilión para o Contra-Almirante Cesar Augusto Guzzetti, n.º 1244, secreto, Brasília, 14/12/1976. AH/MREC, lata “Vários Países 1960, Cuenca del Plata, 1976”.

de Itaipu. O tema fora reintroduzido no “*mercado diplomático de negociación*”. O entendimento alcançado resultou da flexibilização do comportamento dos agentes de ambos os países. A partir de então seria possível tratar tecnicamente o problema Itaipu-Corpus, como uma questão técnica e econômica na qual a conciliação de ambas as obras se realizaria à margem de qualquer outra discussão que não a quantidade de energia a ser produzida e o custo do kilowat. Tal encaminhamento não eliminava o problema geopolítico, mas o colocava na sua devida dimensão, considerando as necessidades energéticas do Brasil e os avanços já verificados.

A Argentina, por seu turno, identificara mais claramente seus objetivos:

a) negociar el problema Itaipú-Corpus, es decir, evitar la imposición unilateral por parte de nuestros dos vecinos de un hecho consumado atentatorio contra nuestros intereses;

b) Neutralizar a Itaipú en la medida en que constituye un objetivo geopolítico asegurando la construcción de Corpus que, desde luego, sea económicamente rentable;

c) Asegurar al mismo tiempo una negociación completa que contemple los problemas de seguridad, navegación, contaminación, ecología y funcionamiento de las represas⁴²³.

O resultado planejado pela diplomacia argentina era uma espécie de reconhecimento por via indireta do direito de consulta e a aceitação do princípio de otimização do aproveitamento dos recursos compartilhados, também por via indireta. Era uma atitude realista, segundo Camilión, “*arrancar de la premisa que lo que la Argentina pretende es negociar Itaipú para viabilizar el proyecto de Corpus y no negociar Corpus para viabilizar el proyecto Itaipú*”.

Outros aspectos importantes na percepção argentina acerca de Itaipu eram o avanço de suas obras e o significado simbólico do projeto. Desde o segundo semestre de 1975 estava em andamento a construção do canal de desvio do rio Paraná, com cinco mil homens trabalhando na remoção do primeiro milhão dos vinte milhões de metros cúbicos de rocha a serem removidos. Ademais, o empreendimento não estava ameaçado por dificuldades financeiras, pois a Eletrobrás aprovava um crédito de 30 bilhões de cruzeiros para a empresa binacional, assegurando o financiamento de 50% da obra. Itaipu era, na visão argentina, um

⁴²³ Letra de Oscar Camilión para o Contra-Almirante Cesar Augusto Guzzetti, n.º 1244, secreto, Brasília, 14/12/1976. AH/MREC, lata “Vários Países 1960, Cuenca del Plata, 1976”.

caso típico do critério brasileiro de empreender obras de grande envergadura, que consistia em iniciar a execução das obras somente com parte do financiamento e com estudos em nível de “*pre-factibilidad*”⁴²⁴.

Camilión foi taxativo na avaliação da importância política do projeto brasileiro-paraguaio, sem descuidar de sua dimensão econômica:

*Itaipú há adquirido en Brasil, sin duda, la categoría de símbolo político. “Virou vaca sagrada” me expresaba el otro día un alto funcionario que tiene reservas sobre la obra. No cabe duda, tampoco, que la represa tiene un objetivo geopolítico y que todo lo a ella atinente corresponde a los más altos niveles que resuelven en torno de las materias de seguridad nacional. (...) Sin embargo, lo que cuenta más es el papel que le corresponde a Itaipú en el contexto de los programas energéticos brasileños*⁴²⁵.

Entre as dificuldades a serem enfrentadas pela Argentina, Camilión indicava o fato de o projeto de Itaipu estar em execução, o de o projeto de Corpus não ter alcançado repercussão internacional e o de que a compatibilização de ambas as represas significava uma perda de potência para Itaipu. Somava-se às preocupações de natureza técnica o argumento geopolítico dos que analisavam o tema sob o ponto de vista do domínio regional; o fator tempo, no duplo sentido das necessidades energéticas do Brasil e da indefinição quanto ao prazo de conclusão das obras; e o argumento “*ad hominem*” que representava o chanceler Azeredo da Silveira. O chanceler brasileiro, “*aparentemente*”, encarava o problema em termos de uma disputa diplomática entre Brasil e Argentina na qual um deveria triunfar e o outro perder, com base na percepção de que o problema se estenderia por vários anos e que seria um preço não desejado, mas admitido pelo grupo diplomático que cercava o chanceler.

A favor da solução da controvérsia estavam muitos grupos influentes da vida política, econômica e militar do Brasil, que colocavam como interesse prioritário melhorar o relacionamento com a Argentina. Nesse sentido, a consolidação do novo regime político da Argentina era desejada por esses grupos e um acordo bilateral com aquele país constituía a chave para os objetivos de integração regional que o Brasil poderia realizar no Cone Sul. Concorriam ademais para o entendimento o projeto de exploração dos recursos do rio Uruguai, a posição conciliadora do Ministro das Minas e Energia, a idéia de que o apoio

⁴²⁴ Letra de Oscar Camilión para o Ministro das Relações Exteriores e Culto, Contra-Almirante Cesar A. Guzzetti, secreto, n.º 851, Brasília, 24/08/1976. AH/MREC, lata “Bolívia, 1975; Brasil, 1976”, pasta “Año 1976, correlativas, Brasil IV”.

⁴²⁵ Id.

argentino era importante para garantir o sucesso de Itaipu e a ausência de argumentos, por parte do Itamaraty, que justificassem uma negativa para conversar sobre o problema.

Levantados os obstáculos e os apoios para a retomada produtiva das negociações sobre Itaipu, Camilión sugeria a seguinte estratégia para o San Martín:

(...) la estrategia a seguir es, pues, de aproximación indirecta, apoyada ante todo en el Paraguay y luego en el Brasil, suscitando grupos de presión favorables y apoyos para la posición argentina; (...) la presentación del caso ante los grupos brasileños de relevancia tiene que partir de un enfoque general de la relación bilateral, en el cual Itaipú no se presente como el tema central, sino como obstáculo que impide una relación amplia y perfeccionada en todos los campos, incluidos el de los aprovechamientos hidroeléctricos bilaterales (...). Tal enfoque debe, por consiguiente, descartar cualquier pretensión de victoria diplomática formal. Por el contrario, la línea argumental tiene que ser que es del interés mutuo argentino-brasileño la solución de un problema que ha llegado al punto actual tan sólo por falta de diálogo⁴²⁶.

A estratégia argentina contemplava igualmente uma ação junto à opinião pública brasileira, que deveria ser informada acerca da posição do país. Nesse sentido, Itaipu não era vista como uma bandeira de agitação política interna e, sim, uma questão internacional séria que envolvia interesses permanentes dos países nela implicados e em que existiam elementos psicológicos importantes:

El Paraná aporta el 80% de las aguas potables argentinas; para nuestro país no es “un” río, sino “el” río; la construcción de Itaipú tiene elementos de indudable desafío planteados por el propio Brasil que todos los días proclama que construye la usina “mayor del mundo”, prácticamente en la frontera argentina, y no admite hablar de ella; que ella plantea incluso serias amenazas en materia sanitaria: los médicos brasileños estudian la posibilidad de que la ausencia de controles en materia de condiciones de salud del personal pueda crear en al frontera sur del país un foco de esquistosomiasis de consecuencias imprevisibles; los problemas ecológicos no han tenido hasta la fecha mayor atención y aunque los brasileños sostienen que estudios sobre la cuestión se han hecho, hasta hoy nadie los conoce⁴²⁷.

⁴²⁶ Letra de Oscar Camilión para o Ministro das Relações Exteriores e Culto, Contra-Almirante Cesar A. Guzzetti, secreto, n.º 851, Brasília, 24/08/1976. AH/MREC, lata “Bolívia, 1975; Brasil, 1976”, pasta “Año 1976, correlativas, Brasil IV”.

⁴²⁷ Id.

Nas conclusões de sua análise, Camilión observava que a Argentina não deveria se iludir quanto a eventuais dificuldades financeiras por parte do Brasil para prosseguir com as obras de Itaipu, ainda mais em se tratando de obra prioritária, dada a situação crítica do Brasil em matéria energética. A alternativa era uma ofensiva diplomática argentina, que procurava a aproximação com importantes setores da vida brasileira, sem deixar de prever eventual resistência por parte do Itamaraty:

Finalmente, todos los sectores que en la Argentina puedan tener gravitación sobre la vida brasileña, deberían analizar sus posibilidades para transmitir a sus similares de este país la convicción de la necesidad de estrechar relaciones en todos los campos. Un clima favorable es condición “sine qua non” para que Itamaraty avance en la idea de la negociación. Esta idea tiene que ser resultado de un conjunto de factores externos operativos que empujen a la Cancillería brasileña a convertir un acuerdo con la Argentina en un objetivo básico. El interrogante sobre el tiempo disponible se replantea aquí porque es evidente que una consolidación del proceso argentino creará condiciones indispensables para el diálogo⁴²⁸.

Em novembro de 1976, Camilión acrescentava em sua análise sobre a questão de Itaipu a questão do desenvolvimento nuclear brasileiro, que fora referenciado pelo senador Theotônio Vilela como o “poder invisível” ou o “quarto poder”. O desenvolvimento nuclear era visto no Brasil sobretudo como um problema de segurança nacional e somente em um segundo plano como uma questão de política energética. Porém, na tentativa de transformar a cooperação nuclear com a Alemanha Ocidental em instrumento para a realização dos objetivos de segurança do país, o Brasil deparava-se com uma série de problemas, principalmente as pressões dos demais membros do Clube de Londres, mas especialmente dos Estados Unidos⁴²⁹.

A oposição do Clube de Londres ao tratado germano-brasileiro não era uma novidade. Os Estados Unidos exerceram forte pressão para que o convênio não fosse assinado e, com a eleição de James Carter, a posição dos Estados Unidos nessa matéria tornou-se mais enérgica. Carter atribuía à causa da não-proliferação nuclear uma relevância muito maior que a reconhecida por Gerald Ford. Do ponto de vista político interno, Carter procurava construir

⁴²⁸ Letra de Oscar Camilión para o Ministro das Relações Exteriores e Culto, Contra-Almirante Cesar A. Guzzetti, secreto, n.º 851, Brasília, 24/08/1976. AH/MREC, lata “Bolívia, 1975; Brasil, 1976”, pasta “Año 1976, correlativas, Brasil IV”.

⁴²⁹ Letra de Oscar Camilión para o Ministério das Relações Exteriores e Culto, Brasília, n.º 1158, 17/11/1976. AH/MREC, lata Bolívia, 1975; Brasil, 1976; pasta “Año 1976, correlativas, Brasil IV”.

uma imagem mais consistente ante a opinião pública e o tema poderia lhe render bons dividendos. Somavam-se a essa questão política as crescentes dificuldades financeiras do Brasil, que poderiam redundar em cortes para o setor nuclear; as incertezas quanto à capacidade da tecnologia “*jet nozzle*” para operar em escala industrial; e as dificuldades em matéria de recursos humanos e de infra-estrutura para o avanço na transferência de tecnologia.

Neste contexto, associada à “*inquietante dinamización de la política nuclear argentina*”, surgia a possibilidade de cooperação bilateral Brasil-Argentina na área nuclear, a qual, além de evitar a dispersão dos esforços de cada um, poderia suscitar modificações benéficas para o conjunto das relações bilaterais. Nas reflexões de Camilión, o tema nuclear não deveria ser tratado à margem da questão de Itaipu:

A la hora de considerar la conveniencia de una cooperación atómica intensa con Brasil, la situación de Itaipú es un dato bien relevante. En efecto, en virtud de la clara superioridad argentina en materia nuclear, una colaboración estrecha entre ambos países debería ser más atractiva, en principio, para Brasil que para la Argentina. Inversamente, en el asunto Itaipú, quien puede hacer las concesiones de más interés para la otra parte es Brasil. Dicho de otro modo, en el juego de la relación bilateral Itaipú sería una carta de Brasil, en tanto que la posibilidad de una colaboración en el ámbito nuclear sería una carta argentina. Por otro lado, tanto una como otra carta serían trascendentales para la otra parte – Itaipú para la Argentina, la cooperación nuclear para Brasil. Lo que abriría la posibilidad de que ambos países se hicieran prestaciones recíprocas razonablemente compensatorias⁴³⁰.

Observa-se que o embaixador da Argentina no Brasil, Oscar Camilión, com larga experiência nos temas de integração, pelo menos desde que integrou a delegação da Argentina nas negociações de Uruguaiana, em 1961, colocou o entendimento com o Brasil como meta prioritária. Tal movimento tático se inseria na ampla estratégia de, a partir da estabilização política interna, “reinsérer” o país de forma positiva no cenário internacional, prejudicado que fora pela crise política interna, e promover a integração regional, com maior protagonismo de seu país. Surgia no horizonte do diálogo bilateral a possibilidade de se construir um grande entendimento na área energética, consideradas as “cartas” brasileira e argentina.

⁴³⁰ I Letra de Oscar Camilión para o Ministério das Relações Exteriores e Culto, Brasília, n.º 1158, 17/11/1976. AH/MREC, lata Bolívia, 1975; Brasil, 1976; pasta “Año 1976, correlativas, Brasil IV”.

4.4 AS REUNIÕES TRIPARTITES E O ACORDO DE 1979

As expectativas de Oscar Camilión, ao assumir a Embaixada da Argentina em Brasília, em 1976, se concretizaram, ainda que lentamente, com a realização de reuniões tripartites para solucionar os impasses em torno da compatibilização do projeto de Corpus com Itaipu. O ponto de partida foi a aceitação por parte do Governo brasileiro da proposta do Governo argentino de realizar, juntamente com o Paraguai, conversações informais e técnicas a respeito de Itaipu e de Corpus. Brasília condicionou sua participação nessas negociações a quatro questões: a) uma resposta satisfatória à nota brasileira sobre a liberdade de navegação no rio da Prata; b) a cessação de campanha dirigida pela imprensa contra autoridades brasileiras; c) a renúncia, por parte da Argentina, de posições principistas a respeito do aproveitamento dos rios internacionais de curso sucessivo; e d) a aceitação de que as conversações não interferissem no cronograma de construção de Itaipu. O Governo argentino se mostrou favorável às demandas brasileiras, e o Paraguai concordou com os termos propostos por ambos⁴³¹.

A posição brasileira era, essencialmente, a mesma do final dos anos 1960, vinculada à Declaração de Assunção sobre o aproveitamento dos rios internacionais, ou seja, deveria ser respeitada a liberdade de utilização das águas de acordo com as necessidades de cada país, desde que não causasse prejuízo sensível a outro Estado da bacia. A iniciativa de construção de Itaipu, mediante acordo com o Paraguai, com quem compartilha o recurso desde Guairá até a Foz do Iguaçu, aproveitava o desnível natural do rio, com uma queda bruta de 120 metros, e atendia aos interesses energéticos dos dois países. Restava confirmar que a operação da usina não causaria prejuízos sensíveis a jusante, o que se fez com estudos de simulação por computador, realizados pela Eletrobrás, com o acompanhamento de técnicos argentinos e paraguaios.

O avanço das negociações se concretizaria no reconhecimento da cota média de 98,5 metros, na Foz do Iguaçu, como a fronteira hídrica entre Argentina, Brasil e Paraguai. Partia daí o direito brasileiro e paraguaio de construir Itaipu à cota 100, cessando aí o direito argentino-paraguaio quanto à curva de remanso de Corpus. O que ultrapassasse a cota média de 98,5 metros teria de ser consentido e compensado. “Dessa realidade – ou seja, de que

⁴³¹ Informação para o Senhor Presidente da República, elaborada pelo Chanceler Antonio F. Azeredo da Silveira, secreto-exclusivo, 29/11/1977. AH/MRE, “castanhos”, avulso. Os parágrafos que se seguem foram redigidos a partir das informações desse documento, salvo referência em contrário.

Itaipu não causará prejuízos sensíveis – parte o corolário de que não procedem as alegações argentinas, de que seu projeto de aproveitamento de Corpus seria prejudicado pela represa brasileiro-paraguaia”.

O Governo brasileiro, em um “esforço de cooperação e demonstração de boa fé e de boa vizinhança”, chegou à conclusão de que poderia fazer algumas limitadas concessões a Corpus, que seriam compensadas por uma maior flexibilidade na operação da represa e por facilidades no período de construção e de enchimento da barragem:

O papel de posição, aprovado por Vossa Excelência em seguida a duas reuniões no Palácio da Alvorada (...) estabelece que o Brasil poderá tolerar uma represa na região de Corpus, cujo remanso alcance uma cota máxima de 105 metros ao pé da hidrelétrica brasileiro-paraguaia. Em contrapartida, seria consentida uma operação mais flexível em Itaipu, uma diminuição da vazão do rio Paraná no período de enchimento da represa, e tolerância quanto à interrupção da navegação até a construção de eclusas⁴³².

O Governo brasileiro reuniu-se com uma representação paraguaia, em Brasília, para unificar uma posição binacional para os encontros com os argentinos. De forma independente, mas convergente, o Paraguai apresentou sua posição, que contribuiu para o encaminhamento da questão de acordo com os interesses brasileiros. Antes da primeira reunião tripartite, o grupo argentino entregou os estudos de consultoria internacional sobre o projeto de Corpus, e Brasil e Paraguai entregaram à Argentina os correspondentes estudos sobre Itaipu.

Na primeira reunião tripartite, a representação argentina apresentou um documento, que se baseava no falso pressuposto de que Itaipu, para ser economicamente viável, teria de fazer uso de 24 ou 30 turbinas. Além disso, argumentaram que a operação de uma usina com essas características teria de ser necessariamente “em ponta”, o que provocaria consideráveis mudanças no regime do rio Paraná. A reação brasileira, que “deixou desconcertada a delegação argentina”, afirmava que a usina de Itaipu contaria com 18 turbinas e que não seria necessário operar Itaipu “em ponta”, pois o sistema elétrico da região centro-sul era dinâmico e flexível. Assim, Itaipu era perfeitamente viável e não causaria prejuízo sensível a jusante.

O Paraguai apresentou sua posição, que priorizava a construção de Itaipu e que propunha que se construísse Corpus a uma altura “viável”. Essa altura seria condicionada pelo aproveitamento dos rios internos paraguaios, pois uma elevação da cota de Corpus

⁴³² Informação para o Senhor Presidente da República, elaborada pelo Chanceler Antonio F. Azeredo da Silveira, secreto-exclusivo, 29/11/1977. AH/MRE, “castanhos”, avulso. Os parágrafos que se seguem foram redigidos a partir das informações desse documento, salvo referência em contrário.

corresponderia a uma diminuição da potência de seus rios. Além disso, por ser um país muito menor que seus vizinhos, o Paraguai preocupava-se com inundações adicionais em seu território, o que se constituía em evidente limitação a Corpus. Com argumentos próprios, mas convergindo com o Brasil, o Paraguai reforçava o caráter “monolítico” do posicionamento brasileiro-paraguaio, em contraposição às divisões existentes na representação argentina. A existência de distintos pontos de vista sobre a questão de Itaipu não impediu que a primeira reunião terminasse em clima de cordialidade.

A segunda reunião tripartite foi antecedida de reuniões de técnicos brasileiros, argentinos e paraguaios, que confirmaram a plena possibilidade de operar Itaipu sem causar prejuízo sensível a jusante e também a total impossibilidade de se aceitarem cotas elevadas em Corpus. O estudo apresentado pelo Brasil na Segunda Reunião teve sua seriedade reconhecida por argentinos e paraguaios, tendo sido comprovadas tecnicamente as afirmações brasileiras da Primeira Reunião.

Os argentinos, diante da falta de argumentos a contrapor ao papel brasileiro, passaram a fugir do escopo das negociações e a propor discussão sobre supostos efeitos maléficis da operação do sistema hidrelétrico da região centro-sul do Brasil sobre o regime do rio Paraná. O debate se exauriu rapidamente pela falta de consistência dos argumentos argentinos, e os próprios argentinos tomaram a iniciativa de propor o encerramento dos trabalhos. Na segunda rodada de negociações, os argentinos deram indicações de que estariam em condições de obter de seu Governo aprovação para um esquema de acordo “que desse satisfação aparente a algumas de suas posições”:

Basicamente, referiram-se os argentinos, em conversas casuais mas nas quais se podia identificar um mesmo propósito, à possibilidade de se chegar a um entendimento em torno da cota de Corpus aceitável para o Brasil (já sabem eles que não passaremos dos 105 metros em Itaipu), relacionada com um compromisso de não instalação de mais de 18 máquinas na hidrelétrica brasileiro-paraguaia (o que seria um compromisso meramente indicativo de uma realidade pré-existente, uma vez que não há efetivamente intenção ou interesse de se instalar um maior número de máquinas) e manutenção de determinados parâmetros de operação⁴³³.

A satisfação da opinião pública argentina ficaria por conta de dispositivo segundo o qual, caso fossem instaladas mais máquinas, ou alterado substancialmente o regime de

⁴³³ Informação para o Senhor Presidente da República, elaborada pelo Chanceler Antonio F. Azeredo da Silveira, secreto-exclusivo, 29/11/1977. AH/MRE, “castanhos”, avulso. Os parágrafos que se seguem foram redigidos a partir das informações desse documento, salvo referência em contrário.

operação de Itaipu, a cota de Corpus poderia ser proporcionalmente elevada. Simultaneamente, poderiam ser assinados outros atos bilaterais de expressão, como o do aproveitamento hidrelétrico do rio Uruguai.

Na avaliação de Azeredo da Silveira, o debate em torno de Itaipu e Corpus foi salutar para o Brasil:

Ganhamos a opinião pública e a imprensa brasileiras, através de cuidados trabalho de esclarecimento; desmitificamos Corpus e provamos que Itaipu se constrói de acordo com o que nos corresponde, e será operada sem causar prejuízos a terceiros países; asseguramos o apoio do Paraguai, que deixou a Argentina na incômoda posição de apresentar pretensão unilateral em obra binacional, sem endosso do seu parceiro; logramos convencer certos setores argentinos – de boa fé mas desinformados – de que não havia fundamento para suas pretensões; e, por fim, mantivemos intactos o ritmo e o cronograma da obra⁴³⁴.

O tema seria retomado, provavelmente, na próxima reunião de Chanceleres dos Países da Bacia do Prata, e poder-se-ia aproveitar uma das últimas chances para se chegar a um acordo. O Brasil já dispunha de uma posição política e diplomática madura para o exame de uma solução que correspondesse aos interesses nacionais, com uma ressalva: “se tiverem nossos vizinhos de Buenos Aires condições internas para a formulação de uma proposta racional”. A preocupação brasileira com o processo político argentino era evidente.

Na visão de Azeredo da Silveira, a imprensa argentina desempenhara papel fundamental em uma campanha orquestrada por setores do país vizinho, a qual tentava criar uma situação desfavorável, em que o Governo brasileiro se visse forçado a negociar nos termos propostos pela Argentina. Um dos principais porta-vozes dessa campanha foi o jornal *La Opinión*, sob intervenção do Governo argentino, o qual, sob direção do General José Teófilo Goyret, com conhecidas tendências socialistas e anti-brasileiras, liderou uma verdadeira “batalha de imprensa”. As reclamações de Azeredo da Silveira junto ao Embaixador Camilión surtiram efeitos e o jornal passou a moderar seu discurso e, em um segundo momento, a publicar matérias favoráveis ao Brasil.

Em meados de 1978, novos problemas se fizeram presentes nas negociações, chegando a provocar o cancelamento de uma primeira reunião tripartite de chanceleres, por iniciativa brasileira. Em abril, Camilión propusera um encontro reservado para discutir a

⁴³⁴ Informação para o Senhor Presidente da República, elaborada pelo Chanceler Antonio F. Azeredo da Silveira, secreto-exclusivo, 29/11/1977. AH/MRE, “castanhos”, avulso. Os parágrafos que se seguem foram redigidos a partir das informações desse documento, salvo referência em contrário.

regularização do rio Paraná, proposta recusada por Azeredo da Silveira. O Chanceler brasileiro suspeitava da realização de encontros sigilosos entre argentinos e paraguaios e se pautava na idéia já consolidada em reuniões anteriores de que, atingido o entendimento técnico sobre a cota de Corpus e o ritmo da construção de Itaipu, todas as demais questões deveriam ser tidas pelas três partes como resolvidas⁴³⁵. Além disso, ocorriam na Argentina manifestações contrárias à assinatura de acordo tripartite para o aproveitamento hidrelétrico do rio Paraná. Tais protestos não admitiam que o Governo argentino fizesse a concessão ao Governo brasileiro de reduzir a cota de Corpus, anteriormente prevista em 130 metros, para os 105 sugeridos pelo Brasil. Em virtude dessas pressões, houve um recrudescimento da posição argentina e a imprensa veiculava a idéia de que Videla adiaria o entendimento com o Brasil para 1979, quando o governo Geisel chegasse ao fim, pois, para setores do Governo argentino, seria difícil a assinatura de um acordo bilateral com Azeredo da Silveira à frente do Itamaraty⁴³⁶.

Como observou Matias Spektor, a Argentina recuperava, em 1978, questões já superadas pelo Tratado da Bacia do Prata de 1969, como o aproveitamento ótimo dos rios, o regime de navegação e a construção de obras em afluentes dos trechos internacionais da Bacia. Camilión estava preso a um processo decisório que ele não tinha condições de influenciar e Azeredo da Silveira sugeriu a ele a apresentação de uma nova proposta ou o encerramento das negociações. A retomada do diálogo ocorreu em setembro, após a proposta de Camilión, aceita pelo Itamaraty, de realização de um encontro em nível de chanceleres, antecedido por reunião técnica tripartite⁴³⁷.

O Grupo de Trabalho se reuniu no Rio de Janeiro, nos dias 12 e 13 de setembro, para retomar as tratativas em torno da compatibilização de Corpus-Itaipu. Segundo a Chancelaria argentina, o documento produzido na ocasião se revestiu de grande significado, não obstante “*que ciertos datos fundamentales no pudieron ser contemplados*”.

Su concepción general respondió a los lineamientos de una estrategia argentina que encaró las negociaciones con una concepción global del problema Corpus-Itaipú. En tal sentido, resolvió numerosos problemas sobre navegación y regulación del Río Paraná, ecología, sismología y prevención de eventuales

⁴³⁵ SPEKTOR, Matias. **Ruptura e legado**: o colapso da cordialidade oficial e a construção da parceria entre o Brasil e a Argentina (1967-1979). Brasília: Universidade de Brasília, 2002, p. 98. Dissertação de Mestrado.

⁴³⁶ COURA, Fernanda Freitas. **O espelho das águas**: a imprensa brasileira e a controvérsia do Brasil com a Argentina acerca de Itaipu (Jornal do Brasil e O Estado de São Paulo – 1969 a 1979). Brasília: Universidade de Brasília, 2001, p. 150-152. Dissertação de Mestrado.

⁴³⁷ SPEKTOR, Matias, op. cit., p. 100.

*perjuicios sensibles; así como dispuso la concertación de un acuerdo operativo entre Corpus e Itaipú y reguló distintas ventajas que una obra podrá otorgar a la otra*⁴³⁸.

Entre os pontos não contemplados pelo documento figurava o número de turbinas a ser instaladas em Itaipu. Novas negociações foram realizadas no encontro dos Chanceleres de Argentina, Brasil e Paraguai, no final de setembro, em Nova Iorque, por ocasião da Assembléia Geral das Nações Unidas. O Chanceler Montes informou aos Chanceleres de Brasil e Paraguai que a Junta Militar havia autorizado negociar uma cota de 108 metros, sobre o compromisso de instalação de 18 turbinas em Itaipu; frente ao que Azeredo da Silveira insistiu em uma cota de 105 metros. Em telefonema para Azeredo da Silveira, em 24 de outubro, Montes informou que o Governo argentino estava disposto a aceitar a proposta brasileira, “*a condición de que Itaipú fuera construída con un máximo de 18 turbinas instaladas*”⁴³⁹.

A 30 de outubro de 1978, os Chanceleres do Brasil e do Paraguai discutiram, por meio de conversações telefônicas, a possibilidade de que Itaipu tivesse 20 turbinas. O San Martín, considerando que as conversações envolviam um dado novo, informou aos interlocutores que o Governo argentino iria rediscutir a questão e, a 10 de novembro, por meio de memorando, informou que o Governo argentino entendia que a questão era essencialmente política e nesse nível deveria ser tratada. A resposta do Brasil e do Paraguai não tardou:

*Por su parte, los Gobiernos del Brasil y del Paraguay respondieron a la Argentina en un plazo breve, dando una versión distorsionada de los hechos y proponiendo la reiniciación de las negociaciones, sobre la base de 18 turbinas “en operación” en Itaipú (lo cual implica, tácitamente, la instalación de 20) y 105 metros de cota en Corpus. Esta situación dió lugar a un clima político negativo, que inhibía a las Partes a tomar iniciativas para reanudar las negociaciones*⁴⁴⁰.

Ao iniciar-se a X Reunião de Chanceleres dos Países da Bacia do Prata (4 a 6 de dezembro de 1978), em Punta del Este, o processo negociador, na opinião da Chancelaria argentina, “*estaba virtualmente interrumpido*”. O que modificou a situação foram as declarações do Chanceler brasileiro antes da reunião no sentido de que estava disposto a

⁴³⁸ *Cronología del proceso negociador Corpus-Itaipú, desde la Reunión de Río de Janeiro hasta la misión especial encomendada al Contraalmirante Horacio Colombo. AH/MREC, Acuerdo Tripartito sobre Corpus e Itaipú – 1979.*

⁴³⁹ Id.

⁴⁴⁰ Id.

buscar uma solução junto com seus pares da Argentina e do Paraguai. O primeiro passo na Reunião foi o restabelecimento das condições políticas para a retomada das negociações. O segundo, a convergência dos pontos de vista da Argentina e do Brasil no sentido de dar um tratamento político aos temas em questão.

Um grupo tripartite de assessores manteve reuniões nos dias 5 e 6 e, nelas, a delegação do Brasil voltou a firmar posição quanto às 20 turbinas de Itaipu, sustentando que não haveria prejuízo para Corpus, e a expressar a impossibilidade de um aumento na cota de Corpus. Em respeito ao princípio do equilíbrio, a delegação brasileira prometeu garantias de que não se produziriam, no futuro, novas mudanças em Itaipu. A delegação argentina manteve seu critério em relação ao equilíbrio nos termos do acordo e manifestou a conveniência de incluir no texto do acordo o princípio da “*interrelación constante*” entre os valores que configuravam a operação de Itaipu e os que determinavam a cota de Corpus. Ao fim da Reunião, a Argentina ficou de dar uma resposta à proposta brasileira, o que significava aparentemente o prosseguimento das negociações.

A Argentina não aceitou a proposta e enviou ao Brasil o Almirante Horácio Colombo para renegociar temas já equacionados anteriormente e propor uma nova reunião tripartite. Tratava-se, segundo o Itamaraty, de rever todo o documento acordado em setembro de 1978, no Rio de Janeiro, o que era inaceitável.

Não fossem os numerosos precedentes de atitudes descabidas por parte do Governo e da diplomacia deste país, seria difícil compreender como a missão do Almirante Horácio Colombo consiste na posição por ele exposta, em contradição com o documento preparado na reunião tripartite de setembro último, no Rio de Janeiro. (...) Esse mesmo contrasenso, que parece afastar qualquer possibilidade de superação a curto prazo da questão Itaipu-Corpus, não se coaduna também com o continuado otimismo da imprensa argentina, cujas indicações, sempre sujeitas às insinuações oficiais, dão a sensação de que a Argentina está por ganhar outra “copa do mundo”, com a aceitação pelo Brasil e pelo Paraguai de uma proposta “final” por ela concebida⁴⁴¹.

Estava claramente caracterizado o impasse a que havia chegado a Argentina. O país já perdera todas as posições mais importantes na negociação substancial, reduzindo a quase zero sua margem de manobra. O Brasil fizera valer a estratégia do “fato consumado”, pois

⁴⁴¹ Telegrama de Cláudio Garcia de Souza, da Embaixada do Brasil em Buenos Aires, para a Secretaria de Estado, 241(B46)(B44); 241(B29)(B44), secreto, 24/01/1979. AH/MRE-BSB, telegramas recebidos, Buenos Aires, 1979.

Itaipu já se tornava uma realidade; a liberdade de navegação na Bacia do Prata estava garantida, em conformidade com o Acordo Multilateral de 1969; a cota de Corpus e o número de turbinas atendia às necessidades do Brasil; e a qualidade das águas seria garantida por um regime multilateral de preservação. Como observou Spektor, à Argentina restava somente o formato do acordo⁴⁴².

Em março de 1979, assumiu a Presidência brasileira o General João Batista Figueiredo, que nomeou como Chanceler Ramiro Saraiva Guerreiro. A solução do problema Itaipu-Corpus era uma das mais importantes tarefas do novo Chanceler. Saraiva Guerreiro definiu como estratégia de ação a ênfase nos padrões técnicos mínimos necessários ao acordo e a adoção de um estilo conciliador. Em seu entendimento, a controvérsia com a Argentina azedava há onze anos as relações bilaterais e sem sua superação não seria possível promover maior aproximação com os vizinhos⁴⁴³.

Alguns contratemplos adiariam a conclusão final do acordo para o mês de outubro de 1979. Por exemplo, em abril, o Governo paraguaio divergia em relação ao argentino quanto ao traçado de Yaciretá. Embora reconhecendo o atraso na definição do posicionamento paraguaio, o Chanceler paraguaio, Alberto Nogués, transmitia ao Itamaraty que o Presidente Stroessner não estava disposto a concordar com o traçado proposto, pois inundaria 1.006km² de território paraguaio, o que exigia novos estudos de engenharia, por parte de consultoria internacional. Sem a definição do traçado de Yaciretá, dificilmente a Argentina aquiesceria nas negociações tripartites⁴⁴⁴. Não obstante tais contratemplos, as negociações prosseguiram e o Acordo foi, finalmente, assinado a 19 de outubro de 1979.

As razões para as negociações entre Brasil, Argentina e Paraguai terem se estendido por mais de dez anos devem ser buscadas em uma perspectiva multicausal. Lanús atribuiu as dificuldades encontradas nas negociações ao pensamento geopolítico, que ampliava o isolamento recíproco, a competição e a rivalidade regional. Bandeira vincula a mudança do posicionamento argentino, essencialmente, ao contencioso em torno da questão de Beagle: a partir de meados de 1977, os entendimentos em torno de Itaipu-Corpus progrediram favoravelmente ao Brasil, “na mesma medida em que a disputa pelo Canal de Beagle se

⁴⁴² SPEKTOR, Matias, op. cit., p. 102.

⁴⁴³ GUERREIRO, Ramiro Saraiva. **Lembranças de um empregado do Itamaraty**. São Paulo: Siciliano, 1992, p. 96.

⁴⁴⁴ Telegrama do Embaixador Fernando de Alencar para a Secretaria de Estado, Brasemb Assunção, secreto, 03/04/1979. AH/MRE-BSB, telegramas recebidos, Assunção, 1979.

aguçava”⁴⁴⁵. Spektor atribui igual força aos processos decisórios de ambos os países e à atuação dos Chanceleres Camilión e Azeredo da Silveira, tanto para justificar aproximações quanto distanciamentos⁴⁴⁶. Essas interpretações não são excludentes e a elas podem ser somados outros fatores, propostos por Cervo, como as ambições nacionais desmesuradas, as atitudes diante dos Estados Unidos, a imagem do Brasil como potência hegemônica, a diplomacia da obstrução⁴⁴⁷.

O que aqui se acrescenta é, em primeiro lugar, o maior relevo de uma mudança estrutural, o avanço do processo de industrialização do Brasil e a necessidade correlata de ganhar mercados consumidores em mercados não maduros, como os da América do Sul; e, em segundo lugar, a força dos processos políticos internos que, no caso da Argentina, colocaram o país na condição de “interlocutor inválido”, pelo menos no período de 1972 a 1976.

O primeiro fator relaciona-se diretamente com a percepção de alguns círculos dirigentes dos países vizinhos, que miravam o Brasil como um país com um projeto de potência mundial, o que teria como movimento prévio a hegemonia na América do Sul. Conforme se argumentou nos capítulos anteriores, no final da década de 1960 e no início da seguinte, o Brasil tornou-se preponderante na região – uma preponderância sem hegemonia – e a força de sua indústria foi interpretada pelos vizinhos como imperialismo. Neste caso, deve-se reconhecer que o crescimento industrial do Brasil e a expansão de seus negócios na América do Sul geravam a rivalidade natural que, em alguns casos, se transformava em rivalidade conflitiva. Deve-se reconhecer igualmente que, em algum grau e em decorrência de sua preponderância, o Brasil foi imperialista, no sentido de reforçar a situação primário-exportadora dos vizinhos, em favor dos interesses da indústria nacional.

O segundo fator, o peso dos processos políticos internos, fala por si só e a ele se relacionam as ambições nacionais desmesuradas. Se a Argentina da primeira metade da década de 1970 foi presa fácil de suas próprias disputas políticas, a partir de 1976 a estabilização política interna – mesmo à custa de milhares de mortos e desaparecidos –, aliada à abertura econômica do país e à semelhança de seus regimes políticos, concorreram para uma maior aproximação, que, por sua vez, redundou na grande convergência do ano de 1979.

⁴⁴⁵ BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz, op. cit., p. 435.

⁴⁴⁶ SPEKTOR, Matias, op. cit., p. 98-104.

⁴⁴⁷ CERVO, Amado Luiz (2007), op. cit., p. 197-199.

O aprofundamento dessa perspectiva, assim como sua ampliação, se reserva para a seção final do capítulo. De qualquer modo, a Argentina, entre 1969 e 1979, teve enorme dificuldade de aceitar sua passagem da situação de protagonista para a de deuteragonista na política internacional da Bacia do Prata e mesmo da América do Sul. Porém, como se argumentou anteriormente, as negociações se concentraram na esfera político-diplomática, sem evoluir para o uso das armas.

4.5 A COOPERAÇÃO NUCLEAR: UMA “CARTA ARGENTINA”?

A colaboração entre Brasil e Argentina na área nuclear remonta aos foros internacionais do segundo pós-guerra, particularmente à criação da Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), em julho de 1957. A AIEA foi criada como organização autônoma, no seio das Nações Unidas, com o objetivo de promover o uso pacífico da energia nuclear e desencorajamento dos usos para fins militares de armas atômicas. Contava, na reunião preparatória da Conferência de 1957, com a liderança dos “*top-five*” – Canadá, EUA, França, Reino Unido e URSS – e cinco Estados de outras regiões, líderes em tecnologia nuclear – África do Sul, Austrália, Brasil, Índia e Japão – além de dois produtores de urânio – Tchecoslováquia e Portugal – e um provedor de assistência técnica, a Suécia⁴⁴⁸. A presença brasileira, na condição de representante da América Latina, naturalmente despertou reações da Argentina, que, nas décadas seguintes, procurou alternar com o Brasil a representação da região.

No entanto, seria um equívoco considerar que a história do diálogo bilateral sobre o tema nuclear seja uma história de conflitos e desentendimentos. O tema ocupou, por exemplo, espaço privilegiado no Protocolo de Consultas de 1959, assinado pelos governos de Juscelino Kubitschek e de Arturo Frondizi, e no encontro de Uruguaiana, entre Jânio Quadros e Frondizi, conduzido pelas vias políticas e diplomáticas regulares, sem despertar maiores preocupações. Deve-se reconhecer, porém, que a dimensão que o tema adquiriu na política internacional, a partir da assinatura do Tratado de Não-Proliferação Nuclear (TNP), em 1968, sem a adesão de Brasil e Argentina; e na política regional, desde a assinatura do Tratado de Tlatelolco para a Proscrição das Armas Nucleares na América Latina e Caribe, em fevereiro de 1967, aumentava o potencial de conflito a ele relacionado, principalmente diante de crises

⁴⁴⁸ Disponível em http://www-pub.iaea.org/MTCD/publications/PDF/Pub1032_web.pdf. Acessado em: 7.4.2007.

diplomáticas ou políticas de maior envergadura. Nesse sentido, não era raro que, nos momentos mais críticos das negociações em torno do aproveitamento hidrelétrico da Bacia do Prata, militares de ambos os países, influenciados pelas concepções geopolíticas do final dos anos 1960 e início dos anos 1970, recorressem ao tema nuclear como forma de intimidação. Mas no conjunto das negociações bilaterais o tema não recebia tal tratamento.

Digno de nota é o fato de tanto o Brasil quanto a Argentina terem adotado o mesmo posicionamento diante do TNP e de Tlatelolco. A adesão ao segundo se justificava pela maior flexibilidade no desenvolvimento da tecnologia nuclear, incluindo testes com o artefato atômico, desde que para fins pacíficos, e na questão do abastecimento de urânio.

No período em questão, segunda metade da década de 1970, os avanços na área nuclear eram acompanhados com atenção pelas chancelarias brasileira e argentina. Por exemplo, despertou a atenção da Embaixada argentina no Brasil pronunciamento do senador Theotônio Vilela, que vinculou o tema do desenvolvimento nuclear brasileiro com o núcleo constituído pelos chefes militares mais influentes do regime, considerado o “poder invisível” ou “quarto poder”. Na visão desse setor, o desenvolvimento nuclear era, antes de mais nada, uma questão de segurança nacional e o governo brasileiro deveria estar disposto a sustentar o desenvolvimento atômico, “*contra viento y marea*”, para além da racionalidade econômica da geração de energia elétrica a partir da energia nuclear. A “segurança nacional” era entendida no seu sentido estritamente militar e as preocupações do “quarto poder” incluíam a possibilidade de a Argentina detonar, em poucos anos, seu primeiro artefato⁴⁴⁹.

Contava a favor do Brasil a política de cooperação nuclear com a Alemanha Ocidental, que poderia assegurar as realizações reivindicadas pelo “quarto poder”. Contra os interesses desse setor militar, contavam as dificuldades do país em manter financeiramente projeto de tal envergadura; as pressões do Clube de Londres e dos Estados Unidos, contrárias às pretensões brasileiras; a possibilidade de o Clube de Londres controlar o uso por parte do Brasil dos materiais recebidos da Alemanha; as incertezas referentes à tecnologia *jet nozzle*, incluindo sua viabilidade para operar em escala industrial⁴⁵⁰; e a possibilidade da não-realização da transferência de tecnologia, em virtude da falta de pessoal especializado e/ou

⁴⁴⁹ Letra de Oscar Camilión para o Ministério das Relações Exteriores e Culto, n.º 1158, Brasília, 17/11/1976. AH/MREC, lata “Vários Países, 1960; Cuenca del Plata, 1976”.

⁴⁵⁰ Considerava-se à época que a tecnologia *jet nozzle* consumia o dobro de energia que o enriquecimento de urânio por difusão gasosa e vinte vezes a energia que requeria o método de centrifugação. Sabia-se igualmente que existiam dúvidas sobre seu uso em escala industrial, o que provocara uma queda das ações do *jet nozzle* na Alemanha. O Brasil decidira comprar o *jet nozzle* da Alemanha porque não pôde obter o método de enriquecimento por centrifugação, pois a patente dele pertencia à Urenco, um consórcio anglo-germânico-holandês, e os holandeses se opuseram a transferir tecnologia da centrifugação para o Brasil.

infra-estrutura. Essas dificuldades, associadas à dinamização da política nuclear argentina, provavelmente levariam o Brasil a procurar alternativas, como a utilização do urânio natural e água pesada⁴⁵¹.

Se o Brasil seguisse efetivamente essa nova alternativa, se abririam interessantes possibilidades de cooperação entre os dois países, com o que seria evitada uma dispersão de recursos e se poderia promover uma mudança de comportamento benéfica em outras áreas. Com efeito, informava a Embaixada argentina que, em setembro de 1976, um engenheiro nuclear egresso do Instituto Militar de Engenharia do Rio de Janeiro desenvolvera projeto de uma planta de água pesada, que se encontrava sob consideração do governo. Era um primeiro passo na aproximação dos programas brasileiro e argentino. Segundo a visão argentina, as dificuldades econômicas do Brasil, ao lado das dificuldades técnicas, se encarregariam do resto.

As considerações argentinas acerca do projeto nuclear brasileiro evidenciavam os problemas que o setor militar do “quarto poder” encontrava em seus esforços para tornar o desenvolvimento nuclear uma questão de defesa nacional, relegando a um segundo plano a questão energética. Ademais, o Brasil se comprometera a não utilizar os materiais, equipamentos, instalações e tecnologias “para armas nucleares e outros explosivos nucleares” e, segundo um texto oficial divulgado pelo governo de Bonn para informação do público alemão, o processo de enriquecimento por *jet nozzle* desenvolvido no Centro de Investigações Nucleares de Karlsruhe se considerava à prova de proliferação.

Paralelamente às manifestações do “quarto poder”, parte da imprensa brasileira desenvolvia campanha em sentido oposto. Em meados de novembro, artigos do Jornal do Brasil e do O Estado de São Paulo repercutiam editorial do diário argentino La Nación, do dia 16, que destacava, mais uma vez, a conveniência de um entendimento quanto ao melhor método para conjugar esforços em matéria de cooperação, economizando investimentos e evitando uma concorrência que não traria vantagens para nenhum dos dois. Desde agosto, o jornal La Nación passara a preconizar a cooperação na área atômica, em um momento em que a imprensa argentina multiplicava as críticas ao projeto germano-brasileiro.

Oscar Camilión, em seu informe, destacava que, ao se considerar a conveniência de uma cooperação intensa com o Brasil na área nuclear, a situação de Itaipu era um tema relevante, como observado em seção anterior. Se, por um lado, era clara a superioridade

⁴⁵¹ Letra de Oscar Camilión para o Ministério das Relações Exteriores e Culto, n.º 1158, Brasília, 17/11/1976. AH/MREC, lata “Vários Países, 1960; Cuenca del Plata, 1976”.

argentina no campo nuclear, o Brasil já estava avançado no projeto de Itaipu e, nessa área, poderia fazer maiores concessões⁴⁵². Começava a se evidenciar a convergência de interesses entre os dois países nas áreas de segurança e energia e, para seu aprofundamento, Camilión considerava importante que cada uma das partes conservasse

*su carta respectiva. Porque si Brasil, por ejemplo, apremiado por sus problemas financieros, renunciara a construir Itaipú, o postergara significativamente la ejecución del proyecto, quedaría quizás imposibilitado de ofrecer a la Argentina una prestación razonablemente compensatoria a cambio de su cooperación nuclear. En este caso, la Argentina podría reservar esta carta suya para mejor ocasión*⁴⁵³.

A sofisticação da análise de Camilión, a indicar o grau de amadurecimento alcançado por ambas as diplomacias – o que tornaria a discussão sobre os temas mais sensíveis menos suscetíveis de influência de grupos internos ou de pressões externas – não ocultava a possibilidade de um “erro de cálculo”. Em primeiro lugar, a determinação brasileira na consecução do projeto de Itaipu não permitia levantar as duas hipóteses acima, um recuo no projeto ou seu adiamento *sine die*. Em segundo, o Acordo Nuclear entre o Brasil e República Federal da Alemanha, assinado em junho de 1975, provavelmente tornaria menos urgente a cooperação nuclear com a Argentina. Outra possibilidade seria a de Camilión estar jogando com os militares, ou seja, acenando com uma realidade superdimensionada para agradar aos interlocutores e avançar nas negociações com o Brasil.

Quanto às dificuldades enfrentadas pelo Brasil na concretização do Acordo Nuclear, Camilión tinha certa razão, como no caso das preocupações de Washington. No dia 18 de novembro de 1976, a imprensa brasileira divulgou estudo sobre a proliferação de armas atômicas produzido por dois acadêmicos norte-americanos, Andrew Pierre e Claudia Moyne, que sustentava a idéia de que o Brasil poderia se interessar em fabricar bombas atômicas por dois motivos: o desejo de elevar seu status internacional e o fato de que no Brasil “*existe el temor real de que el país quede atrás de Argentina en materia de armamento nuclear*”. O Itamaraty deu uma pronta resposta, sustentando que o Brasil não tinha interesse em produzir armamentos atômicos e que não pautava sua política exterior pelo que a Argentina pudesse fazer nesse campo. Reafirmou igualmente o caráter tradicional das relações com o país vizinho, a boa fase do diálogo bilateral, mencionando artigo publicado no jornal La Nación,

⁴⁵² Letra de Oscar Camilión para o Ministério das Relações Exteriores e Culto, n.º 1158, Brasília, 17/11/1976. AH/MREC, lata “Vários Países, 1960; Cuenca del Plata, 1976”.

⁴⁵³ Id.

conforme com a posição do governo argentino, que afirmava o caráter cooperativo e não-confrontacionista no tema da energia nuclear. Na visão de Camilión,

La mención del editorial de La Nación por esos importantes funcionarios de Itamaraty, así como su declarada adhesión a la idea de una cooperación atómica con la Argentina, constituyen hechos significativos. Para Brasil, una aproximación a la Argentina en el terreno nuclear puede ser interesante no sólo por la circunstancia de que nuestro país posee una tecnología nacional más avanzada, sino además porque una acción conjunta de ambos países en esa área serviría para atenuar los temores de Estados Unidos respecto de una competencia argentino-brasileña en términos de armamentismo⁴⁵⁴.

A Embaixada argentina no Brasil interpretou o estudo norte-americano – “fantasioso e irreal” – como parte das pressões dos EUA para evitar o estabelecimento de uma tecnologia nuclear no Brasil, o que coincidia com as declarações do candidato eleito Jimmy Carter, que desaprovou o acordo nuclear Brasil-Alemanha. Daí o uso de argumentos militares, procurando ratificar uma confrontação que não existia. Segundo Camilión, o ambiente em Brasília era cada vez mais propício a uma cooperação na área nuclear, sobretudo porque também no Exército brasileiro existia uma predisposição nesse sentido.

Além da disposição dos militares brasileiros e argentinos ao diálogo, o desenvolvimento da bomba atômica significaria um sacrifício muito pesado para seus povos e, por serem projetos dispendiosos, desviariam recursos preciosos do esforço de desenvolvimento nacional. Camilión reafirmava que seu país não estava preocupado com o desenvolvimento nuclear brasileiro e que “*es indispensable la cooperación argentino-brasileña em beneficio recíproco y en el del resto de los países latinoamericanos*”⁴⁵⁵.

O Embaixador Federico C. Barttfeld, chefe do Departamento América Latina do San Martín, convergia na análise. O projeto brasileiro era “*un ambicioso y completo plan energético*” que incluía a construção de 10 usinas nucleares, com o pleno enriquecimento do urânio. Entretanto, as dificuldades financeiras pelas quais passava o Brasil, que já haviam atingido o projeto de Itaipu, provavelmente obrigariam o Governo brasileiro a proceder a um “reajuste”:

No obstante ello, y aunque se produciera tal recorte, deberían explorarse las posibilidades existentes para algún tipo de cooperación, habida cuenta de la larga

⁴⁵⁴ Letra de Oscar Camilión para o Ministério das Relações Exteriores e Culto, n.º 1184, Brasília, 23/11/1976. AH/MREC, lata “Vários Países, 1960; Cuenca del Plata, 1976”.

⁴⁵⁵ Id.

*experiencia argentina en la materia y atento al tremendo impacto tecnológico y humano que el plan brasileño ha de tener*⁴⁵⁶.

O otimismo dos embaixadores Camilión e Barttfeld quanto à cooperação nuclear não encontrava entusiasmo recíproco no Brasil. Nos anos de 1977 e 1978, o Brasil procuraria se concentrar na execução do Acordo Nuclear com a RFA, acompanhando o setor nuclear da Argentina com prudente distância. Diante de pedido da Embaixada do México para que o Brasil avaliasse a oportunidade e a conveniência de examinar as possibilidades de cooperação entre os dois países no campo da energia nuclear, o diplomata Marcelo Didier, após considerar que o México era parte do TNP e do Tratado de Tlatelolco, além de ter assinado acordo de salvaguardas com a AIEA, ponderava:

Quanto à cooperação nuclear Brasil-México, haveria que consultar o Ministério das Minas e Energia, mas já é fato conhecido que aquele órgão se tem mostrado avesso, pelo menos no presente, à extensão desse tipo de cooperação a outros países, alegando que o programa com a RFA exige enormes esforços, estando nele comprometidos quase que totalmente os recursos humanos e materiais disponíveis no Brasil⁴⁵⁷.

Com efeito, uma das maiores preocupações do Brasil no final de 1977 era com o Acordo Trilateral de Salvaguardas Brasil-RFA-AIEA⁴⁵⁸. Outro fator que, no ano de 1978, dificultava o início de um diálogo Brasil-Argentina na área nuclear era a questão de Beagle. Quando da visita do General Bento Bandeira de Mello à Argentina, em agosto de 1978, a despeito da boa acolhida dos militares argentinos,

Ainda naquele contexto, impressionou profundamente o General Bento Bandeira de Mello a animosidade que notou, em muitos círculos, contra o Chile e a irritação com que oficiais de várias patentes se referiam à questão do Canal de Beagle. Durante uma recepção, ouviu, em um grupo de senhoras de oficiais inferiores (nível de capitães), referências não veladas à possibilidade de um conflito armado⁴⁵⁹.

⁴⁵⁶ Memorando do Embaixador Federico C. Barttfeld, Chefe do Departamento América Latina, para a Subsecretaria de Relações Exteriores, n.º 332, secreto, Buenos Aires, 08/11/1976. AH/MREC, lata “Brasil 1973; 1975-76; notas”.

⁴⁵⁷ Memorando de Marcelo Didier, Subchefe da DPB, para o Chefe do Departamento Econômico, DPB/153, secreto, Brasília, 30/11/ 1977. AH/MRE-BSB, memorandos, secretos, DP, DPA, DPB, DPC, DPF, DPG, DPP, DPR, DRA, DSI, 1977.

⁴⁵⁸ Memorando de Marcelo Didier, Subchefe da DPB, para o Chefe do Departamento Econômico, DPB/139, secreto, Brasília, 10/11/ 1977. AH/MRE-BSB, memorandos, secretos, DP, DPA, DPB, DPC, DPF, DPG, DPP, DPR, DRA, DSI, 1977.

⁴⁵⁹ Memorando de João Hermes Pereira de Araújo, Chefe do Departamento das Américas, para o Secretário Geral, DAA/073, Brasília, 14/08/1978. AH/MRE, memorandos, secretos, cx. M01, 1978.

Se, por um lado, havia certa tensão no ar, por outro Bandeira de Mello fez questão de registrar a maneira positiva como foi recebido por seus colegas argentinos e as diversas gentilezas que lhes ficou a dever. Na ocasião, todas as altas patentes com quem conversou referiram-se à importância que atribuíam ao bom relacionamento entre a Argentina e o Brasil. O General-de-Divisão Leopoldo Fortunato Galtieri foi particularmente expressivo em suas manifestações de amizade ao Brasil, chegando a comentar que questões como a de Itaipu eram circunstanciais, o que não afetava a amizade entre as duas nações.

A fluidez verificada no diálogo entre os militares estava também presente na área nuclear, ainda que sem avançar em termos de cooperação. O bom diálogo entre Brasil e Argentina pode ser exemplificado pelas informações surgidas em outubro de 1978, a respeito de uma instalação-piloto de reprocessamento de urânio e uma unidade de fabricação de elemento combustível, no Centro Atômico de Ezeiza. Aventava-se que a Argentina teria utilizado nela duas toneladas de urânio natural na mesma, ao invés dos 100kg declarados à AIEA. Luiz Augusto de Castro Neves, Subchefe da DEM, manteve contato com o Almirante Castro Madero, Presidente da CNEA, e obteve explicações satisfatórias do colega Argentino⁴⁶⁰.

Outro episódio foi a boa receptividade da proposta do Instituto de Física e Química da Universidade de São Paulo de convênio com a CNEA, para colaborar em trabalho de pesquisa em Física do Estado Sólido e Ciência dos Materiais:

Do ponto-de-vista do Itamaraty, creio não haver inconveniente à implementação desse Convênio entre a USP e a CNEA. Ao contrário, parece-me desejável a colaboração entre instituições argentinas e brasileiras em pesquisa básica ligada à energia nuclear. Nessa condições, caso seja este Memorandum aprovado, sugiro que se officie ao Instituto de Física e Química de São Carlos no sentido de manifestar a anuência do MRE ao Convênio proposto⁴⁶¹.

O Memorando foi aprovado e o CNEN chegou a aventar a possibilidade de uma cooperação bilateral no campo da energia nuclear. Porém, o Chefe do Departamento das Américas, João Hermes Pereira de Araújo, indeferiu o pedido, com o seguinte argumento:

Dada a situação política por que passa o Cone Sul, incerta ainda a solução para o problema dos limites austrais entre a Argentina e o Chile, temo que um convênio

⁴⁶⁰ Memorando de Luiz Augusto de Castro Neves para o Chefe da DEM, DEM/91, secreto, 30/11/1978. AH/MRE, memorandos, secretos, cx. M01, 1978.

⁴⁶¹ Memorando de Luiz Augusto de Castro Neves para o Chefe da DEM, DEM/91, secreto, 22/08/1978. AH/MRE, memorandos, secretos, cx. M01, 1978.

dessa natureza possa vir a ter repercussões negativas no contexto de nossa política externa. Não me parece, assim, oportuna a celebração, no momento, desse instrumento, apesar dos aspectos positivos que poderia apresentar no que diz respeito ao campo exclusivamente técnico⁴⁶².

Destino semelhante teria tido a proposta chilena de cooperação com a NUCLEN, subsidiária da Nuclebrás, relativa a serviços de engenharia de projeto básico nuclear, eletromecânico e civil. A participação da Nuclen no programa nuclear do Chile, que poderia ensejar o fornecimento de equipamentos brasileiros, incluindo componentes a serem fabricados pela própria NUCLEP (Nuclebrás Equipamentos Pesados S.A.) seria um acerto, do ponto de vista técnico e econômico, mas um erro político. Além da questão de Beagle, preocupavam às autoridades brasileiras outros temas:

(...) há que considerar, também, que vivemos uma época marcada pela determinação dos principais países fornecedores de tecnologia nuclear de impedir a proliferação da própria tecnologia nuclear; em um acordo dessa natureza seria praticamente inevitável a interveniência da AIEA – dadas as pressões a que o Brasil se viu recentemente submetido e “as dificuldades internacionais que enfrenta o regime chileno”, cabe avaliar se a participação do Brasil no desenvolvimento nuclear chileno implicará ou não a abertura de um novo flanco na posição internacional do Brasil em matéria nuclear⁴⁶³.

Assim, foram necessárias duas mudanças de ordem política na América do Sul para que a cooperação na área nuclear se firmasse nas relações Brasil-Argentina: a diminuição da tensão entre Argentina e Chile, relativa ao conflito de Beagle; e entre Argentina e Brasil, em torno das negociações de Itaipu. A diminuição das tensões entre Argentina e Chile, ainda que não superadas, e a assinatura do Acordo Tripartite Argentina-Brasil-Paraguai permitiram que a cooperação na área nuclear entrasse na pauta bilateral Brasil-Argentina. Nas reuniões preparatórias da visita de Figueiredo à Argentina, a cooperação nuclear figurava entre as prioridades do Itamaraty:

A colaboração no campo da energia nuclear entre o Brasil e a Argentina tem sido objeto de insistentes comentários por parte da imprensa, principalmente após a assinatura do Acordo Tripartite sobre Itaipu e Corpus. Por seu lado, autoridades de um e outro país, embora assinalando que não há nenhuma negociação em

⁴⁶² Memorando de Luiz Augusto de Castro Neves para o Chefe da DEM, DEM/91, secreto, 22/08/1978. AH/MRE, memorandos, secretos, cx. M01, 1978.

⁴⁶³ Memorando de Luiz Augusto de Castro Neves para o Chefe da DEM, DEM/30, secreto, 01/06/1978. AH/MRE, memorandos, secretos, cx. M01, 1978.

andamento, têm afirmado que o assunto é passível de conversações, podendo apresentar campos promissores de cooperação. Aliás, o próprio Senhor Presidente da República, em entrevista concedida recentemente ao jornal “Clarín”, expressou essa posição, compartilhada, aliás, por autoridades argentinas, inclusive pelo Almirante Carlos Madero, Presidente do CNEA⁴⁶⁴.

Em visita ao Itamaraty, Camilión comentara com o Embaixador Pereira de Araújo que o tema merecia ser estudado pelas autoridades competentes de cada país, no âmbito interno, a fim de determinar quais eram as possibilidades de cooperação. Acreditava o Embaixador argentino que o assunto poderia ser tratado com relativa rapidez, possibilitando uma referência específica ao assunto na Declaração Conjunta presidencial. Para Pereira de Araújo, o entendimento entre o Brasil e a Argentina em matéria de colaboração sobre usos pacíficos da energia nuclear seria, do ponto de vista político, altamente expressivo e teria repercussão positiva.

No mês seguinte, Castro Neves comentava a viagem do Almirante Carlos Castro Madero ao Rio de Janeiro, para manter contatos informais com autoridades da CNEN e da Nuclebrás, com vistas ao exame das possibilidades de cooperação nuclear. O diplomata brasileiro, sem aprofundar as potencialidades dessa cooperação, recordava que os dois países eram os mais avançados da região nessa matéria, além de possuírem as maiores reservas conhecidas de urânio e tório da América Latina. Do ponto de vista político, a cooperação na área nuclear poderia suscitar resultados positivos:

- a) Em anos recentes, os Estados Unidos têm feito intensas pressões sobre ambos os países, no sentido de levá-los a renunciar a alguns aspectos de seus programas nacionais de desenvolvimento nuclear, bem como a aceitar salvaguardas adicionais e discriminatórias, sob a alegação de que o desenvolvimento nuclear de ambos os países poderia ensejar uma corrida armamentista no campo nuclear;
- b) A argumentação acima foi igualmente utilizada para pressionar a RFA, cujo acordo com o Brasil poderia romper o “equilíbrio regional” na área nuclear – referências implícitas a esse fato foram freqüentes no âmbito Agência Internacional de Energia Atômica⁴⁶⁵.

⁴⁶⁴ Memorando de João Hermes Pereira de Araújo, Chefe do Departamento das Américas, para o Secretário-Geral, DAA/156, Brasília, 23/11/1979. AH/MRE, memorandos, secretos, cx. N01, 1979.

⁴⁶⁵ Memorando de Luiz Augusto de Castro Neves, Chefe, Substituto, da Divisão de Energia e Recursos Minerais, para o Sr. Chefe do Departamento Econômico, DEM/132, secreto, 10/12/1979. AH/MRE, memorandos, secretos, cx. N-02, 1979.

Ao findar o ano de 1979, os obstáculos à aproximação entre Brasil e Argentina no campo nuclear estavam superados. Sem que a “carta argentina” tivesse sido utilizada, da forma imaginada por Oscar Camilión, as autoridades de ambos os países estavam convencidas do grande potencial que representava a cooperação bilateral na matéria. Entretanto, deve-se destacar que, além das vantagens que seriam obtidas em termos técnicos, os ganhos políticos também pareciam bastante claros: a cooperação bilateral serviria para demonstrar aos EUA que não havia a possibilidade de Brasil e Argentina desencadearem uma corrida na área nuclear e, portanto, seus programas não representavam um risco para a estabilidade da América do Sul. Revestia-se assim a aproximação bilateral na área nuclear de um caráter estratégico, a fortalecer no plano externo a defesa dos interesses nacionais dos dois países.

4.6 O COMÉRCIO BILATERAL

Brasil e Argentina enfrentaram, nos últimos anos da década de 1970 e nos primeiros da seguinte, graves problemas econômicos, mas os interpretavam de perspectivas distintas. No caso do Brasil, o regime militar impulsionara o desenvolvimento industrial e colocara a economia brasileira entre as dez maiores economias do mundo; no caso da Argentina, o país sofrera certo retrocesso e, durante o regime militar (1976-1983), só cresceria 2,3%, o que significou grande redução da renda por habitante⁴⁶⁶. Se o Brasil procurava manter taxas de crescimento em um patamar relativamente elevado e, para isso, o setor externo cumpria papel importante, a Argentina deparava-se com as conseqüências de um modelo econômico que privilegiou as exportações primárias.

Como observou Rapoport, desde 1976 se modificara o perfil comercial da Argentina, o que explica o fato de, em meio a uma crise sem precedentes, na qual desapareceram diversos ramos da produção, alguns setores terem obtido altas taxas de crescimento. A expansão das exportações de grãos foi significativa, destinada principalmente para o mercado soviético. O intercâmbio com os países da ALADI cresceu modestamente entre 1976 e 1979, oscilou nos dois anos seguintes e decaiu em 1982 e 1983⁴⁶⁷. No caso do Brasil, optou-se por manter um modelo de crescimento pautado no endividamento externo, no qual o comércio exterior cumpria um papel importante: favorecer a substituição de importações e, se possível, abrir novas frentes de exportação⁴⁶⁸.

O comércio bilateral Brasil-Argentina não ocupou o centro das preocupações diplomáticas no período estudado. A divisão administrativa de ambas as Chancelarias praticamente isolava o comércio das principais questões político-diplomáticas, o que não significa que o setor tivesse importância menor no relacionamento bilateral. Um olhar mais atento revela não apenas o crescimento do comércio bilateral, mas a criação de instrumentos para o seu incremento. Ao lado da satisfação com o incremento no comércio, persistia, do lado argentino, a preocupação com os termos de intercâmbio.

⁴⁶⁶ BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz (2003), op. cit., p. 461.

⁴⁶⁷ RAPOPORT, Mario. **Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2000)**. Buenos Aires: Ediciones Macchi, 2000, p. 804-805.

⁴⁶⁸ CARNEIRO, Dionisio Dias. Crise e esperança: 1974-1980. In: ABREU, Marcelo de Paiva (org). **A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana (1889-1989)**. Rio de Janeiro: Elsevier, 1990, p. 308.

Entre 1965 e 1980, Brasil e Argentina firmaram diversos acordos bilaterais na área do comércio e em áreas correlatas, que passaram por assuntos diversos como acordos sobre transporte marítimo, acordos para evitar dupla tributação, cooperação científica, etc⁴⁶⁹:

ANO	PRINCIPAIS ACORDOS BILATERAIS (vigentes em 1981)
1965	Acordo para a criação de uma Comissão Especial Brasileiro-Argentina de Coordenação
1968	Acordo sobre Transportes Marítimos
1971	Convênio sobre Transporte Internacional Fluvial Transversal Fronteiriço de Passageiros, Veículos e Cargas
1972	Acordo referente a estudos para a construção de uma ponte sobre o rio Iguaçu
	Acordo referente a estudos de interconexão fronteiriça dos sistemas rodoviários de ambos os países
	Acordo relativo à realização de estudos para favorecer e aumentar a corrente turística entre os dois países
	Acordo referente à criação de Comissão Mista para uso e conservação de pontes internacionais
	Acordo sobre eliminação de dupla tributação em matéria de transporte automotor terrestre
1975	Acordo pelo qual se estendem os alcances do Convênio sobre dupla tributação sobre benefícios provenientes do exercício da navegação marítima e aérea (1949)
1979	Memorando de entendimento assinado entre a Superintendência Nacional da Marinha Mercante do Brasil e a Secretaria de Estado de Interesses Marítimos da República Argentina
1980	Acordo para evitar dupla tributação
	Acordo sobre Sanidade Animal em área de fronteira
	Memorandum de entendimento relativo a Consultas sobre assuntos de Interesse comum
	Intercâmbio de notas sobre venda de gás ao Brasil
	Intercâmbio de notas sobre promoção do turismo
	Intercâmbio de notas sobre novo acordo de transporte marítimo

⁴⁶⁹ *Material informativo reunido con motivo de la visita de su excelencia el Señor Canciller Dr. D. Nicanor Costa Méndez a la República Federativa del Brasil. Días 3, 4 y 5 de marzo de 1982. AH/MREC, lata "Brasil 1974; Notas; Año 1980; secreto; Brasil; Carpeta para su excelencia el señor Jefe de Gabinete. Os parágrafos que se seguem têm por base este documento.*

Os instrumentos assinados por Brasil e Argentina vinculados ao intercâmbio comercial revelam o crescimento do interesse por ele, o que foi confirmado por estudo da Chancelaria argentina. O final do decênio 1971-1980 encontrou o Brasil e a Argentina empenhados na intensificação de suas relações comerciais:

Los encuentros de autoridades de Argentina y Brasil estuvieron orientados hacia una cooperación en los planos comercial, financiero, arancelario, industrial y tecnológico que tienden a ampliar el marco de las relaciones entre ambos países. Las posibilidades de incrementar los niveles del intercambio se asientan básicamente en la buena disponibilidad de saldos exportables por parte de la Argentina y una mayor penetración de productos brasileños en el mercado argentino.

Com efeito, havia razões para o otimismo no que tange ao incremento do comércio bilateral, conforme se verifica na tabela abaixo (em milhões de dólares):

Ano	Exportações argentinas	Importações argentinas	Saldo para a Argentina	Total
1970	138,6	185,9	(47,3)	324,5
1971	106,6	197	(90,9)	303,5
1972	186,7	175	11,7	391,7
1973	309,5	205,2	104,3	514,7
1974	333,2	308,9	24,3	640,3
1975	213,5	358,9	(145,4)	572,3
1976	412,9	371,4	50,4	379,3
1977	464,8	372,5	92,3	837,1
1978	576,8	340,5	236,3	971,3
1979	885,6	648,2	237,4	1.533,8
1980	757	1.092	(335)	1.849
1981*	536	817	(281)	1.353

* Dados de janeiro a novembro de 1981.

Fonte: INDEC; para 1980, CACEX. Apud: *Material informativo reunido con motivo de la visita de su excelencia el Señor Canciller Dr. D. Nicanor Costa Méndez a la República Federativa del Brasil. Días 3, 4 y 5 de marzo de 1982.*

A interpretação da Chancelaria argentina sobre os dados da tabela destacava o aumento do intercâmbio bilateral, que cresceu de 837 milhões de dólares, em 1977, para 1.476 milhões, em 1981. Mais importante era destacar que nesse quinquênio as exportações brasileiras para a Argentina aumentaram 140%, enquanto as exportações argentinas para ao

Brasil cresceram somente 26%. O ano de 1978 surgia como um divisor de águas, pois antes de 1979 as exportações argentinas para o Brasil cresciam em média 21,5% ao ano, e as vendas do Brasil para a Argentina cresciam 14,3% ao ano. Essa tendência se baseava em uma expansão sustentada das vendas argentinas do reino animal e, em menor medida, da indústria química, gorduras, azeites e produtos do reino vegetal. As exportações brasileiras para a Argentina se concentravam em produtos do reino vegetal, minerais, produtos da indústria química e maquinaria, tendo ocorrido um declínio na venda de madeiras e uma oscilação em produtos metalúrgicos.

A partir de 1979, houve um incremento das exportações brasileiras, em virtude da maior abertura do mercado argentino, da revalorização do peso e dos subsídios do Brasil para suas exportações de manufaturados. As exportações argentinas não cresceram no mesmo ritmo, sendo que houve um crescimento expressivo em 1979 e um declínio em 1980. Os principais motivos seriam a perda de competitividade dos produtos argentinos, as medidas protecionistas do Brasil e o desvio do trigo argentino para outros mercados.

No transcurso da década de 1970, se verificou uma mudança na composição da pauta bilateral de comércio. A Argentina passou a vender peixe fresco e enlatado, malte, couro de vaca curtido e compressores para refrigeração. Nas exportações brasileiras não se registrou o mesmo dinamismo dos produtos de maior intercâmbio. Produtos que sofreram fortes oscilações foram o polietileno de baixa densidade, tecidos de juta e chapas de ferro e aço não revestidas. Entre os produtos que mais cresceram nas exportações brasileiras, constavam minerais concentrados, dísel e papéis sensibilizados para imagens policromáticas.

Preocupava os dirigentes argentinos o fato de os produtos principais, dentro das exportações argentinas, mostrarem uma forte dependência em relação ao mercado brasileiro. As importações argentinas, por seu turno, não registravam variações importantes em sua abertura para o Brasil. As importações brasileiras, em seu conjunto, apresentavam, nos produtos primários – frutas, carnes, gorduras e azeites – uma marcada concentração nas compras de produtos argentinos, enquanto os produtos manufaturados argentinos mantinham uma participação reduzida nas compras realizadas pelo Brasil. Essa desproporção resgatava o velho tema da dependência estrutural:

Algo más difícil que expandir el comercio global parece la meta de equilibrar los flujos recíprocos por sectores de origen de los bienes comerciados. En efecto, la evolución del comercio en el último decenio, muestra un sesgo marcado hacia los productos básicos en las exportaciones argentinas y una importancia creciente de los productos industrializados en las ventas brasileñas. Dicha tendencia es

reforzada por la política de promoción de exportaciones del Brasil, que incentiva las ventas industriales, y concurrentemente, por la apertura de la economía argentina tendiente a dotar de mayor competitividad a sus productos.

Reconhecia o San Martín que foi a política argentina de abertura comercial, acompanhada pela sobrevalorização de sua moeda, que ocasionou os déficits comerciais de 1980 e 1981, enquanto o Brasil seguia com sua política protecionista e ainda a ampliava, como no caso das maçãs compradas da Argentina. Por outro lado, a nova paridade cambial do país tornava atrativa aos importadores argentinos a compra no exterior, ao que se somava o menor ritmo da atividade econômica como resultado da recessão pela qual passava a Argentina. A avaliação realizada pela Chancelaria argentina se aproximava no essencial da análise brasileira.

Na interpretação do Itamaraty, a Argentina, entre 1975 e 1979, fortaleceu sua posição como um dos principais parceiros comerciais do Brasil. O intercâmbio bilateral total (base FOB) aumentou continuamente no período, passando de US\$ 621,8 milhões para US\$ 1.614,5 milhões, apresentando um crescimento médio anual da ordem de 27%, acima do dinamismo verificado no comércio exterior global do Brasil, que foi de cerca de 12% no período considerado. Como consequência desse crescimento, a participação da Argentina no total do comércio brasileiro passou de 3% para 5%. Concorriam para tal desempenho, entre outros fatores, o regime militar instaurado na Argentina, em 1976, a adoção de uma política econômica liberal por parte daquele governo e o aprofundamento dos laços bilaterais no seu conjunto⁴⁷⁰.

O programa de estabilização econômica de 1976, sob o comando de Martínez de Hoz, teve especial relevância para a melhoria do intercâmbio bilateral. O programa, de características essencialmente monetaristas, aproveitou a auto-suficiência do país no suprimento energético e de alimentos e os saldos positivos do balanço de pagamentos, para concentrar-se no combate à inflação e na reativação da economia. Para tanto, o Governo argentino substituiu o sistema de taxas de câmbio múltiplas por uma taxa única, reajustável periodicamente; reformou o setor financeiro e o orçamento público, objetivando a liberalização da taxa de juros e a redução do déficit orçamentário; e adotou uma política de liberalização das importações, com redução de tarifas alfandegárias e eliminação de restrições não-tarifárias, conforme visto anteriormente.

⁴⁷⁰ “Relações Brasil-Argentina”. Arquivo Saraiva Guerreiro. Maço n.º 138; Argentina (1976-1979). AHMRE-BSB.

Entre 1977 e 1979, a economia argentina conheceu certa recuperação, atingindo o elevado índice de crescimento do PIB de 8,5% nesse último ano, com um aumento na produção industrial da ordem de 11%. Porém, desde 1976, cresceu a importância do setor agrícola na economia do país, em detrimento dos setores secundário e terciário. Além disso, a economia argentina passou a conviver com graves problemas como a inflação e o desemprego. Entre 1974 e 1979, a variação dos índices de preços, considerando tanto preços ao consumidor quanto por atacado, oscilou entre 36,1% e 386,1%. O desemprego acompanhou as flutuações da produção, declinou substancialmente em 1979 (1,8% no mês de outubro) para voltar a subir a partir da desaceleração econômica de 1980. O ano de 1979 pode ser considerado um marco na evolução do comércio bilateral, tendo ultrapassado a cifra de 1 bilhão de dólares, conforme tabela abaixo.

Brasil: intercâmbio comercial com a Argentina, 1975-1979					
Ano	1975	1976	1977	1978	1979
Exportações (FOB) (US\$ milhões)	383,1	331,1	373,0	348,9	718,4
Variação (%)	27,0	-13,6	12,7	-6,5	105,9
Part. (%) ALALC	32,0	27,5	25,2	21,6	29,0
Part. (%) no total	4,4	3,3	3,1	2,8	4,7
Importações (FOB) (US\$ milhões)	238,7	429,3	453,2	544,4	896,1
Variação (%)	-33,6	79,9	5,6	20,1	64,6
Part. (%) ALALC	33,2	36,6	33,8	38,3	40,0
Part. (%) no total	2,0	3,5	3,8	4,0	5,0
BALANÇA COMERCIAL	144,4	-98,2	-80,2	-195,5	-177,7

Fontes: CACEX e CIEF, apud "Relações Brasil-Argentina". Arquivo Saraiva Guerreiro. Maço n.º 138; Argentina (1976-1979). AHMRE-BSB.

No período de 1975 a 1979, a balança comercial Brasil-Argentina apresentou-se desfavorável ao Brasil. Esses resultados se deviam, *grosso modo*, à perda progressiva de dinamismo das exportações argentinas (até 1978), e ao ritmo de crescimento elevado das importações originárias da Argentina: taxa média de crescimento de 39,2% a.a., em contraste com os 17% a.a. das exportações para aquele país entre 1975 e 1979. A tendência deficitária derivava da estrutura do fluxo comercial bilateral, devido, sobretudo, às compras tradicionais de trigo e frutas. Todavia, no início do ano de 1979, aparentemente surgia uma nova situação,

com a expansão das exportações brasileiras, a taxas superiores a das importações oriundas da Argentina.

Quanto à composição do comércio, por categoria de produtos, segundo o grau de elaboração, o Itamaraty avaliava que o intercâmbio estava bem caracterizado, compondo-se o fluxo de mercadorias no sentido Brasil-Argentina de 56% de manufaturados, ao passo que no sentido Argentina-Brasil os produtos básicos ocupavam posição de destaque, representando 70% da pauta. O perfil das exportações da Argentina para o Brasil respondia às compras brasileiras de trigo e frutas. A parcela de manufaturas tinha declinado em virtude da crise econômica interna da Argentina, como se pode observar abaixo.

Brasil: intercâmbio comercial com a Argentina, por categorias de produtos, segundo grau de elaboração – 1977-1979 (valores em US\$ 1.000-FOB)						
Descrição	1977		1978		1979	
	Valor	Part.(%)	Valor	Part.(%)	Valor	Part.(%)
EXPORTAÇÃO						
Produtos básicos	136.126	36,5	132.124	37,9	199.821	27,8
Produtos industrializados	184.452	49,5	216.689	62,1	518.598	72,2
Semimanufaturados	39.863	10,7	47.777	13,7	120.182	16,7
Manufaturados	144.589	38,8	168.912	48,4	398.416	55,5
Transações especiais	52.432	14,1	99	0,0	5	0,0
IMPORTAÇÃO						
Produtos básicos	265.885	58,7	330.323	60,7	627.036	70
Produtos industrializados	187.310	41,3	214.086	39,3	269.058	30
Semimanufaturados	21.115	4,6	25.196	4,6	51.340	5,7
Manufaturados	166.195	36,7	188.890	34,7	217.718	24,3
Transações especiais	-	-	-	-	-	-

Fonte: CACEX apud “Relações Brasil-Argentina”. Arquivo Saraiva Guerreiro. Maço n.º 138; Argentina (1976-1979). AHMRE-BSB.

Nota-se que nesses três anos, a Argentina se constituiu em um dos principais mercados de destino dos produtos brasileiros. Em 1979, esse país participou com 4,7% na pauta de exportações do Brasil, constituindo-se no quinto consumidor de mercadorias brasileiras. No âmbito da ALALC, a Argentina comprou 29% das exportações brasileiras, colocando-se na primeira posição entre os seus membros. Quanto às importações, a Argentina aparecia como um importante mercado fornecedor, tanto em termos mundiais quanto

regionais. A participação da Argentina no total importado pelo Brasil evoluiu de 2% em 1975 para 5% em 1979, enquanto na ALALC a participação passou de 33% para 40% no mesmo período. Em 1979, a Argentina foi o sexto mercado fornecedor do Brasil em termos mundiais e ocupou o primeiro lugar entre os membros da ALALC.

Atualmente, período em que a Argentina é um dos principais parceiros comerciais do Brasil, atingindo a corrente de comércio a cifra de 20 bilhões de dólares (19,792 bilhões em 2006⁴⁷¹), os números do comércio bilateral dos anos de 1975 a 1979 parecem pouco significativos. Pode-se considerar, no entanto, que nesses anos o comércio bilateral começou a ocupar maior espaço no diálogo bilateral, tendo em vista os acordos assinados em áreas como transporte marítimo e rodoviário, conservação de pontes internacionais, dupla tributação etc., ao lado das perspectivas otimistas de ambas as chancelarias acerca de seu crescimento.

Revelou-se, ademais, que o comércio não figurou entre os principais temas discutidos entre os dois países e que preocupações quanto à composição da pauta de comércio, segundo o grau de elaboração dos produtos estiveram praticamente ausentes. A razão desse perfil deveu-se, provavelmente, à guinada liberal da Argentina a partir de 1976 e ao interesse brasileiro de não discutir mais detidamente a composição da pauta comercial. Independentemente dos fatores que levaram a esse baixo interesse pela discussão sobre o comércio, a área teria contribuído positivamente para o relacionamento bilateral.

4.7 O DIÁLOGO BILATERAL E A FORÇA DAS IDÉIAS

As relações Brasil-Argentina, entre 1976 e 1979, tiveram como principal característica a superação das dificuldades se apresentavam desde o final da década de 1960. O processo de aproximação diplomática e as negociações bilaterais, notadamente as referentes ao recurso água, não foi linear, nem se deu como um único compasso a envolver as diversas áreas. Ou seja, o processo negociador em torno de Itaipu-Corpus conheceu avanços e recuos, e coexistiu com a maior fluidez de áreas como a nuclear e o comércio bilateral. Retomando a discussão iniciada na seção 4 deste capítulo, que fatores, em linhas gerais, favoreceram e quais dificultaram o relacionamento Brasil-Argentina no período?

⁴⁷¹ Disponível em: http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/secex/depPlaDesComExterior/indEstatisticas/intCom_IntBloEconPaises2007.php. Acesso em: 12.10.2007.

Cervo procedeu a um levantamento teórico a respeito das dificuldades presentes no diálogo regional e, em particular, entre Brasil e Argentina, o que o levou a propor seis fatores negativos, que agiam isoladamente ou se combinavam: a) as rivalidades; b) as ambições nacionais desmesuradas, principalmente as do Brasil dos anos 1970; c) as atitudes diante dos Estados Unidos, relacionadas à suposição de que a formação de blocos prejudicaria a cooperação norte-americana com a América Latina; d) as atitudes diante do Brasil, acerca da virtual hegemonia brasileira no subcontinente, alimentada pelo pensamento de esquerda e pelos nacionalismos dos países hispano-americanos; e) a separação entre Estado e sociedade, ou seja, o fato de que os regimes autoritários da época se afastaram dos interesses das sociedades latino-americanas; e f) a diplomacia de obstrução às propostas de cooperação multilateral regional e bilateral⁴⁷². As rivalidades, as ambições desmesuradas e as atitudes diante dos Estados Unidos já foram objeto de considerações nos capítulos anteriores, o que abre espaço para algumas observações novas ou adicionais sobre os três últimos.

Em sua mais recente obra, **Inserção internacional**: formação dos conceitos brasileiros, Cervo aprimora sua reflexão sobre as relações entre vizinhos da América do Sul, por meio de um “olhar sobre a vizinhança”, que inclui as bases mentais e culturais das relações do Brasil com outros países sul-americanos, assim como quatro paradigmas presentes nessas relações, formulados por diversos autores: a) rivalidade; b) cooperação e conflito; c) relações cíclicas; e d) relações em eixo⁴⁷³. Para o período em questão, importante é o paradigma da cordialidade oficial do Brasil, uma das bases mentais a orientar a inserção internacional do país; ao lado das noções de rivalidade e cooperação.

Segundo Cervo, a cordialidade oficial – elevada à categoria de paradigma – é a principal constante da política exterior brasileira para América do Sul, a qual surgiu em meados do século XIX pelas mãos do Visconde do Rio Branco e se estende até os dias de hoje. Constitui, assim, parte do acumulado histórico da política exterior brasileira. Em sua interpretação, o regime militar brasileiro manteve o paradigma da cordialidade oficial, rompida somente por alguns meses, no último ano do governo Geisel, quando Azeredo da Silveira suspendeu as negociações sobre a questão Itaipu-Corpus e estava disposto a “jogar duro” contra a Argentina⁴⁷⁴. Se efetivamente a cordialidade oficial foi rompida em 1978, sua presença nos outros momentos não deve ser superdimensionada e, em um raciocínio dedutivo,

⁴⁷² CERVO, Amado Luiz (2007), op. cit., p. 198-199.

⁴⁷³ CERVO, Amado Luiz (2008), op. cit., p. 195-218.

⁴⁷⁴ Id. ib., p. 205.

explicar os períodos de aproximação bilateral. Pode-se matizar a cordialidade oficial, pois em diversos momentos, como no ano de 1963, no período de 1970 a 1975 e nos anos de 1976 e 1977, ela foi pouco funcional. Mais relevante na compreensão dos problemas do período analisado neste capítulo foram as atitudes da Argentina diante do Brasil, a separação entre Estado e sociedade e as iniciativas obstrucionistas, ao lado das visões de mundo fortemente influenciadas pela noção de rivalidade, em seu sentido negativo.

A conjuntura internacional e regional de meados da década de 1970 influenciou negativamente o relacionamento Brasil-Argentina, pois estavam vivas as idéias e ideologias que, em sentido oposto, motivaram os golpes de Estado no Chile e no Uruguai, em 1973, e que iriam se confrontar na Argentina de 1976. Como observou Cervo, o pensamento de esquerda e o nacionalismo fortaleceram a idéia de um Brasil imperialista ou subimperialista, interessado apenas na expansão do capitalismo brasileiro na região, impedindo uma leitura mais equilibrada das divergências entre os dois países. A presença de importantes autoridades no novo Governo argentino, como Oscar Camilión, que identificava no crescimento econômico brasileiro uma oportunidade de emulação por parte da Argentina, não foi suficiente para minimizar as forças políticas movidas pelo pensamento geopolítico. Ademais, as disputas políticas na cúpula do regime argentino e a necessidade de fortalecer a idéia da defesa do interesse nacional não autorizavam os dirigentes argentinos a buscar um rápido acordo com o Brasil na questão de Itaipu.

A separação entre Estado e sociedade, mais forte na Argentina que no Brasil, considerando que no caso brasileiro a política exterior alcançou um grau razoável de consenso, minava as forças do entendimento e levava a cúpula militar argentina a endurecer nas negociações com o Chile, em torno da questão das ilhas do Canal de Beagle. Esse mesmo regime militar, que em 1982 iria promover a ocupação das ilhas Malvinas, fator decisivo para o conflito com o Reino Unido, conduzia a área externa sem auscultar a sociedade organizada. Dessa forma, a literatura argentina de relações internacionais tende a interpretar o contencioso referido como um fator negativo, a diminuir o horizonte da confiança e do entendimento comum. “*Mantener la división*”, como afirmou Lanús, “*es aumentar el reino de los otros*”⁴⁷⁵. Ou, como Paradiso, a reconhecer como único benefício indireto do contencioso de Beagle a moderação da Argentina nos temas referentes ao Prata⁴⁷⁶.

⁴⁷⁵ LANÚS, Juan Archibaldo, op. cit., p. 312.

⁴⁷⁶ PARADISO, José, op. cit., p. 255.

Quanto ao obstrucionismo argentino frente à decisão do Brasil e do Paraguai de construir a hidrelétrica de Itaipu, se pode atribuí-lo, sem grande probabilidade de equívoco, a forças de duas naturezas: a rivalidade, alimentada pelas concepções geopolíticas e traduzida no temor diante do crescimento dos recursos de poder do vizinho; e a constatação da preponderância brasileira na América do Sul, dado o aumento da presença econômica do Brasil nos países vizinhos, cujo símbolo maior era Itaipu.

Considerando-se as forças contrárias ao entendimento, acima analisadas, deve-se necessariamente indagar sobre as forças a ele favoráveis, vitoriosas no final do ano de 1979. De acordo com o que foi visto ao longo do capítulo, as forças favoráveis ao entendimento foram, em esforço de síntese:

- a) as preocupações de ambos os governos quanto ao relacionamento com os Estados Unidos, que, no caso brasileiro, deu lugar ao pragmatismo e à priorização dos laços com a América do Sul;
- b) o novo Governo argentino, que, a despeito de sua natureza golpista, priorizou as relações com o Brasil, o que se expressou na designação de Oscar Camilión para a Embaixada em Brasília;
- c) a adoção de política econômica de inspiração (neo) liberal por parte da Casa Rosada, após 1976, o que favoreceu o intercâmbio comercial bilateral;
- d) o esforço negociador dos Chanceleres brasileiro e argentino, que retomaram as negociações tripartites, com todos os seus contratemplos, mas cimentaram o caminho para o Acordo de 1979;
- e) as conversações no campo da energia nuclear, que indicaram as vantagens e as reais possibilidades de cooperação, neutralizando as pressões de Washington contra os programas nucleares de Brasil e Argentina;
- f) decorrente do item anterior, a percepção da importância de unir esforços para contra-arrestar pressões internacionais contrárias aos projetos nacionais dos dois países;
- g) a assinatura de acordos bilaterais de comércio, aparentemente secundários quando confrontados com a *high politics* regional, mas condição *sine qua non* para o aprimoramento e incremento do intercâmbio comercial bilateral.

Esses sete fatores são fruto da análise documental, que ainda exige novas pesquisas a ampliar-lhe o leque, mas suficientes para se atribuir ao período de 1976 a 1979 uma unidade lógica, diferente dos períodos que lhe servem de baliza e caracterizada pela convergência de

interesses. Com efeito, há algum equívoco na literatura que estabelece o ano de 1979 como marco, a dividir rivalidade e entendimento, conflito e cooperação ou divergências e convergências. Em um mundo complexo e interdependente, tais variáveis mais coexistem que se alternam, e se reconfiguram a cada nova conjuntura internacional.

No período analisado, Brasil e Argentina superaram diversas dificuldades e fortaleceram o diálogo político e diplomático bilateral, a despeito (e também por força) da natureza de seus regimes políticos. Do conjunto emerge o conceito de “entendimento”, sustentado pelo aprendizado da negociação, ainda que tenha perdido força em alguns momentos; pela progressiva superação de velhas idéias e preconceitos, sintetizada no enfraquecimento da diplomacia da obstrução; pela convergência dos interesses essenciais dos países, simbolizada pelo Acordo Tripartite. Tal convergência não significa a superação definitiva da rivalidade conflitiva nem de preconceitos e idéias vinculadas ao pensamento geopolítico. Significa que foi atingindo um novo patamar no relacionamento bilateral. Em outras palavras, o diálogo que terá lugar a partir do ano de 1980 será substancialmente distinto daquele presente nos períodos anteriores.

CAPÍTULO 5 – A CONSOLIDAÇÃO DO ENTENDIMENTO (1980-1986)

5.1 OS ACORDOS DE 1980: COOPERAÇÃO E DIREITOS HUMANOS

Na mensagem que dirigiu ao Congresso Nacional, por ocasião da abertura da sessão legislativa de 1980, o Presidente Figueiredo, após referir-se aos princípios que norteavam a política exterior brasileira, salientou as diretrizes que o Governo vinha imprimindo no relacionamento com os países da América Latina. Nesse sentido, destacou as bases conceituais desse relacionamento:

- a) Igualdade, não-intervenção e descontraimento visando o benefício comum;
- b) Reconhecimento integral de nossa condição de país latino-americano e, portanto, nosso comprometimento em buscar, conjuntamente, formas de integração regional que propiciem o fortalecimento da cooperação em todos os setores, inclusive com vistas a uma atuação mais homogênea nas negociações com os países desenvolvidos;
- c) Respeito aos direitos soberanos de nossos vizinhos de determinarem seus destinos nacionais;
- d) Promoção da amizade e cooperação com vistas a aliviar tensões e a obtenção de benefícios mútuos⁴⁷⁷.

As bases conceituais reconheciam a existência, nos anos anteriores, de certo nível de tensão no relacionamento bilateral, a exigir o “descontraimento” das relações, assim como a nossa condição de país latino-americano e “não-desenvolvido”. A preocupação básica do Brasil em seu relacionamento continental era a de traduzir em ações e empreendimentos concretos as necessidades do desenvolvimento e “o vocabulário da solidariedade latino-americana”:

Não é tarefa simples, e creio que, hoje, todos nós, latino-americanos, reconhecemos a dificuldade do processo. Nossa história nos afastou uns dos outros ao estabelecer, como privilegiadas, nossas relações com os países do Norte, os centros dinâmicos da economia internacional. Ainda há numerosas dificuldades de comunicação e mesmo de identificação de uma cultura latino-americana e o reconhecimento de problemas comuns não estão enraizados. O esforço de unidade deve, assim, ser

⁴⁷⁷ O Brasil e os países da Bacia do Prata e Chile. AH/MRE-BSB, “castanhos”, 900.2 (F-27) (XX). Territórios Não-Autônomos. Relacionamento com a Metrópole. 11/09/1984.

consciente e criativo, de luta, mesmo, contra estruturas que nos afastam e nos cegam para o potencial da cooperação e do trabalho conjunto⁴⁷⁸.

Em relação aos países da Bacia do Prata, fatores políticos, econômicos, geográficos, históricos, sociais e culturais confeririam ao conjunto alta prioridade na ação externa do Brasil, exigindo “uma atuação diplomática intensa e consistente”. Na percepção do Itamaraty era necessário reconhecer a presença de fatores culturais que afastavam os países latino-americanos entre si e mesmo os da América do Sul, embora com menor intensidade. Identificava-se ademais o afastamento dos contenciosos e a importância adquirida pela solidariedade regional, inclusive como fator de desenvolvimento.

O Brasil, ao se guiar por uma política objetiva e realista no relacionamento com os países da região, buscava dar cunho positivo às suas relações, equilibrando “a defesa iniludível do interesse nacional com o respeito às legítimas aspirações de seus vizinhos”. O Brasil procurava explorar o potencial da colaboração já existente, por meio da identificação de campos de interesse comum e da implementação de fórmulas de cooperação vantajosas para todos:

É nesse espírito que se insere a atuação da diplomacia brasileira com relação aos países da região meridional do continente, com os quais temos intensificado nossos contactos em todas as áreas, em atmosfera de cordialidade, entendimento e respeito mútuo. Enriquecido por um elevado conteúdo político, o relacionamento com a Argentina, o Chile, o Paraguai e o Uruguai atingiu um nível altamente expressivo, contribuindo para a consolidação, no âmbito regional, dos ideais da paz e desenvolvimento e para a definição de novas formas de colaboração tendentes ao aperfeiçoamento, que todos desejamos, da integração e do progresso de todos os países do continente⁴⁷⁹.

Não se tratava apenas de retórica. O Itamaraty destacava como marcos significativos da prioridade que o Brasil atribuía às relações com os países da Bacia do Prata e o Chile importantes atos internacionais assinados com esses países, que vinham sendo encaminhados desde os primeiros anos da década de 1970. Tais atos respondiam à expansão econômica brasileira na América do Sul, particularmente em sua região meridional. Os contatos de Alto Nível, como as visitas de Stroessner à Argentina, a visita de Saraiva Guerreiro ao Chile, as

⁴⁷⁸ O Brasil e os países da Bacia do Prata e Chile. AH/MRE-BSB, “castanhos”, 900.2 (F-27) (XX). Territórios Não-Autônomos. Relacionamento com a Metrópole. 11/09/1984.

⁴⁷⁹ Id.

visitas ao Brasil de Jorge Videla e do chanceler uruguaio, Embaixador Adolfo Folle Martínez, atestavam o excelente relacionamento entre os países da região.

Quanto às relações Brasil-Argentina, desde a implantação do regime do *Proceso*, em 1976, as autoridades de Buenos Aires haviam conferido maior importância à aproximação com o Brasil. O Itamaraty reconhecia que, no quadro das relações históricas entre os dois países, percebia-se a persistência, na Argentina, da idéia de intensificar o relacionamento bilateral. Novamente, as referências históricas eram Mitre e Frondizi, acrescidos dos “grupos militares e civis da atualidade”, e o bom relacionamento era visto como “tradicional”. Dessa forma, se identificava mais uma vez um potencial represado:

Nos últimos lustros, a despeito de algumas iniciativas expressivas durante a década dos sessenta, tais como a criação, em 1965, da Comissão Especial Brasileiro-Argentina de Coordenação (CEBAC), e a concretização de medidas nos campos financeiro e cultural, bem como a evolução registrada no começo dos anos setenta, as relações brasileiro-argentinas não chegaram a experimentar, ao longo de determinado período da última década, um dinamismo condizente com o seu verdadeiro potencial de expansão e diversificação. Esse fato decorreu, sobretudo, das divergências verificadas em torno dos aproveitamentos de recursos hídricos no rio Paraná. No entanto, o próprio peso político e econômico internacional dos dois países e os interesses entre setores em ambos os lados contribuíram para que esse relacionamento bilateral se mantivesse longe de uma estagnação⁴⁸⁰.

O balanço positivo do relacionamento bilateral envolvia diversos aspectos, com destaque para as visitas de personalidades civis e militares, a evolução do comércio e o aproveitamento dos recursos hídricos do Paraná, sem que a crise de Beagle o afetasse. Nesse sentido, o ano de 1977 teria sido particularmente importante. Apesar dos problemas surgidos no campo dos transportes terrestres, por falta de acordo entre os dois países sobre as compensações que a Argentina pretendia obter pelo trânsito de veículos brasileiros em seu território, foi possível naquele ano o início das negociações tripartites que levaram à superação do contencioso em torno de Itaipu e Corpus – conforme análise desenvolvida no capítulo anterior. Em 1979, a CEBAC voltara a se reunir, após um intervalo de aproximadamente cinco anos, com avanços na área de transportes marítimos e terrestres.

O clima de entendimento seria a tônica da visita de Figueiredo à Argentina, entre os dias 14 e 17 de maio de 1980. A primeira visita que um Chefe de Estado brasileiro em

⁴⁸⁰ O Brasil e os países da Bacia do Prata e Chile. AH/MRE-BSB, “castanhos”, 900.2 (F-27) (XX). Territórios Não-Autônomos. Relacionamento com a Metrópole. 11/09/1984.

exercício realizou ao país vizinho, desde 1935, abriu amplas perspectivas para a realização de novos entendimentos e incremento da cooperação bilateral. Figueiredo foi acompanhado dos Ministros de Estado das Relações Exteriores, do Exército, dos Transportes, da Indústria e do Comércio, das Comunicações, o Chefe do Gabinete Militar, o Chefe do SNI, o Chefe da SEPLAN e o Chefe da SECOM, além dos Presidentes do Banco do Brasil, do CNPq, do IAA, da CNEN, da Eletrobrás, da Siderbrás, da Nuclebrás, bem como de Diretor da Petrobrás. A composição da comitiva brasileira indicava que o interesse do Governo não se limitava ao comércio e, sim, abrangia negociações em diversas áreas, da cooperação científica à integração empresarial.

A discussão em torno da complementação industrial no setor de telecomunicações foi o primeiro passo para a integração na área industrial no sentido mais amplo. Decidiu-se pela realização de estudos conjuntos visando à fabricação de materiais ainda não produzidos nos dois países. Ademais, seriam intensificadas as relações entre empresas manufactureiras, objetivando a realização de acordos para a produção de equipamentos, peças e insumos básicos, com a formação de empresas mistas brasileiro-argentinas; seriam iniciadas conversações sobre cooperação para uso e aplicação da tecnologia aeroespacial; iniciado o intercâmbio de derivados de petróleo pela Petrobrás e YPF; e seria projetada a exploração e a produção conjunta de petróleo, por meio de contratos de risco, além da venda de excedentes de gás da Argentina para o Brasil. Revelavam-se nos entendimentos as preocupações de ambos os governos quanto ao desenvolvimento econômico e a convergência de pontos de vista sobre seu significado, principalmente sobre o desenvolvimento industrial e tecnológico⁴⁸¹.

A convergência de interesses e a consciência da complexidade do processo que se abria no horizonte das negociações bilaterais se evidenciavam no discurso de Figueiredo em Buenos Aires:

(...) temos que admitir – até como salutar expressão de realismo – que nossas economias, a par de um acervo considerável de possibilidades de complementação, apresentam setores coincidentes e, freqüentemente, concorrentes. Seria irrealista supor que nossa cooperação deva assumir, sempre, modalidades uniformes, ou possa alcançar idêntica intensidade, em todas as áreas e a todo instante. Em termos de negócios, competição não quer dizer conflito. Antes, abrem-se aí novas oportunidades: à troca de experiências, aos fornecimentos cruzados de

⁴⁸¹ VIZENTINI, Paulo Fagundes. **A política externa do regime militar brasileiro**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 1998, p. 295-296.

equipamentos e componentes, até a ação concertada em terceiros mercados. Cooperação sólida e estável requer alicerces firmes e duradouros. Êxitos de curto fôlego podem criar expectativas irrealizáveis. Sua frustração arrefece o ímpeto da aproximação e prejudica o aproveitamento de oportunidades efetivamente vantajosas⁴⁸².

Poder-se-ia argumentar que os entendimentos entre os dois governos militares exageravam no discurso sobre cooperação para compensar virtuais dificuldades políticas internas, e que a fluidez do diálogo bilateral estava pautada exatamente na dimensão autoritária dos regimes políticos de Brasil e Argentina. Porém, deve-se considerar que o Brasil já se encontrava em uma fase mais ou menos avançada do processo de abertura política e, na visão brasileira, a cooperação envolvia, necessariamente, o empresariado. Nas palavras de Figueiredo,

governos abrem as fronteiras políticas. Estabelecem quadros institucionais propícios ao relacionamento econômico. Situam e dirimem pendências. Estabelecem e clarificam normas de comércio. Informam e apóiam os interessados no intercâmbio. Mas os empresários têm uma presença indispensável nas relações externas. Por mais propícios que sejam os quadros institucionais eles se esvaziarão e desprestigiarão se os homens de negócios não os aproveitarem com sua dinâmica. Neste Encontro de Buenos Aires, os senhores estão tornando mais densos nossos laços, incorporando-lhes sua imaginação e experiência inestimáveis, multiplicando os canais de contato e identificando e despertando oportunidades⁴⁸³.

O Encontro de Cooperação Econômica Brasil-Argentina, realizado paralelamente à visita de Figueiredo à Argentina, demonstrava a ativa participação do setor privado nessa etapa das negociações. A determinação do empresariado brasileiro e o apoio do Itamaraty seriam expressos no ano seguinte pelo Presidente da FIESP, Luís Eulálio Vidigal, da seguinte forma:

A diplomacia brasileira tem recentemente voltado a sua ação para a lógica do pragmatismo. Eu não sou diplomata. Eu sou um empresário. Mas nesta condição posso também transpor para o campo da minha ação a mesma atitude pragmática. Bem sei que entre nós, Brasileiros e Argentinos, tantas coisas nos unem e que tantas outras nos separam. Bem sei que a proximidade que nos aproxima é a mesma que tantas vezes nos afasta. Bem sei que a mesma proximidade que traz o afeto é a que também traz o ciúme. Porém o pragmatismo empresarial me ensina que nada

⁴⁸² Figueiredo em Buenos Aires: harmonia no relacionamento Brasil-Argentina. **Resenha de Política Exterior do Brasil**, n.º 25, abril/maio/junho de 1980. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 1980.

⁴⁸³ Id.

resiste à associação de: conhecimento, convivência e igual objetivo de lucro. Fechem 10 empresários em um mesmo ambiente, por distintas visões que tenham, e, após três dias, ao soltá-los, terão sido celebrados três acordos. Acho que o melhor que podemos dar à integração Argentina-Brasil é a ação de criar tais condições, é o de fazer que se exercitem estas nossas evidentes capacidades (...) ⁴⁸⁴.

Reconhecendo os obstáculos presentes no diálogo bilateral – sentimentos de rivalidade, concorrência, busca de segurança –, Vidigal acreditava na junção da criatividade negociadora com os ideais clássicos da iniciativa privada, e comprometia a FIESP na promoção de encontros periódicos entre empresários argentinos e brasileiros, com mostras industriais dos dois países. O pragmatismo era a tônica dos discursos dos anos de 1980-1981 e as expectativas promissoras.

Com efeito, o Itamaraty avaliou as negociações como “proveitosas”, tanto nos temas de interesse bilateral quanto nos assuntos de relevância internacional e regional. Como resultados, foram assinados diversos instrumentos bilaterais, que versavam sobre uso pacífico da energia nuclear, aproveitamento dos recursos hídricos, interligação dos sistemas elétricos, etc ⁴⁸⁵. A quantidade de acordos assinados demonstra a existência, de fato, de um represamento de iniciativas no diálogo bilateral.

Assim, o Itamaraty destacava o alto significado político da visita, que teria propiciado “o fortalecimento da atmosfera de confiança e colaboração existente nas relações entre os dois países e a definição de formas de cooperação reciprocamente vantajosas em campos relevantes de interesse comum”. Atualmente, a literatura reconhece a importância do Acordo Tripartite de 1979 e dos entendimentos que se seguiram, mas não valorizam adequadamente a importância da ampliação da agenda e do esforço negociador que se exige para cada novo item incluído. As interpretações que se limitam à esfera política e aos

⁴⁸⁴ VIDIGAL, Luís Eulálio, Perspectivas de curto e de longo prazo, **RBPI**, Brasil-Argentina, ano XXIV, n.º 93-96, p. 96-100.

⁴⁸⁵ Os principais acordos firmados foram os seguintes: Acordo sobre o desenvolvimento e a aplicação dos usos pacíficos da energia nuclear; Tratado para o aproveitamento dos recursos hídricos compartilhados dos trechos limítrofes do rio Uruguai e de seu afluente o rio Peperi-Guaçu; *Memorandum* de entendimento relativo à consulta sobre assuntos de interesse comum; Acordo por troca de notas relativo à ponte sobre o rio Iguazu; Acordo de cooperação científica e tecnológica; Convenção destinada a evitar dupla tributação e prevenir a evasão fiscal em matéria de impostos sobre a renda; Acordo sobre sanidade animal em áreas de fronteira; Notas de intenção sobre interligação dos sistemas elétricos dos dois países; Troca de notas sobre: i.1 – Convênio de cooperação entre a Comissão Nacional de Energia Nuclear e a Comissão Nacional de Energia Atômica; i.2 – Convênio de cooperação entre a Nuclebrás e a Comissão Nacional de Energia Atômica; i.3 – Protocolo de cooperação industrial entre a Comissão Nacional de Energia Nuclear e a Comissão Nacional de Energia Atômica; Acordo por troca de notas, relativo à isenção de impostos para a construção dos edifícios das Missões diplomáticas. Além desses acordos, foram assinados convênios de cooperação industrial e tecnológica entre a Siderbrás e a Fabricaciones Militares, e entre o Instituto do Açúcar e do Alcool e a Estación Agrícola Experimental Obispo Colombes.

“grandes resultados” das iniciativas bilaterais perdem de vista o processo de aproximação das cosmovisões dos gestores dos dois países, a identificação de oportunidades de negócios ou cooperação e a importância da criação de mecanismos básicos de negociação. Assim, os entendimentos de 1980, analisados na sua devida dimensão, tomam maior importância no relacionamento bilateral, como seria confirmado na visita do Presidente Rafael Videla ao Brasil, no mês de agosto.

Durante os preparativos da visita de Videla ao Brasil, o Embaixador João Hermes Pereira de Araújo recebeu o Embaixador Oscar Camilión, para tratar da natureza das conversações presidenciais. Camilión propôs as seguintes linhas de ação:

- a) ênfase no caráter eminentemente político da presença do Presidente Videla no Brasil, que consolida e reafirma os amplos entendimentos alcançados quando da visita do Presidente Figueiredo a Buenos Aires e dá o respaldo, no mais alto nível, para o seu prosseguimento ou implementação;
- b) oportunidade para que o Brasil e a Argentina firmem outros instrumentos internacionais sobre temas de interesse comum, desde que abarquem setores expressivos (...) eventuais acordos ou ajustes sobre gás, petróleo, telecomunicações e indústria aeroespacial⁴⁸⁶.

A partir da sugestão de Camilión, foram retomados os temas das reuniões preparatórias da viagem de Figueiredo e foi reelaborada proposta para negociações em diversas áreas. Além desse procedimento, Pereira de Araújo entendeu que o Governo argentino considerava a visita de Videla o momento adequado para a troca dos instrumentos de ratificação dos seguintes acordos, assinados em Buenos Aires:

- a) Acordo de cooperação para o desenvolvimento e aplicação dos usos pacíficos da energia nuclear;
- b) Tratado do rio Uruguai;
- c) Acordo de cooperação científica e tecnológica;
- d) Acordo sobre sanidade animal;
- e) Convenção para evitar a dupla tributação⁴⁸⁷.

O Embaixador brasileiro ponderou que talvez o Brasil ainda não contasse com a ratificação desses tratados em tempo hábil, mas avaliava que não era motivo para maiores preocupações. Novos entendimentos deveriam ser realizados em outras áreas: telecomunicações, tecnologia aeroespacial, transporte por água, energia nuclear, petróleo e

⁴⁸⁶ Memorando do Embaixador João Hermes Pereira de Araújo para o Sr. Secretário Geral, DAA/123, secreto-urgente, 24/06/1980. AH/MRE-BSB, memoranda, 1980, cx O-02, DTC, DTI, ERERIO, G, IRBr. Os parágrafos que se seguem têm por base este documento, salvo nova referência.

⁴⁸⁷ Id.

gás, cooperação agrícola, cooperação florestal, metrologia, simpósio de cientistas, previdência social, ponte sobre o rio Iguaçu, aquisição de imóveis pelos respectivos governos, documentos de viagem, cooperação judicial, grupo consular misto e identificação de veículos. Variedade tamanha de temas e de negociações só conhecia um precedente: o encontro presidencial de Uruguiana, em 1961.

Entre 19 e 23 de agosto de 1980, se realizou a visita de Videla ao Brasil, para dar continuidade às conversações e entendimentos mantidos em Buenos Aires e assinar novos acordos “sobre temas de interesse prioritário”. Dessa forma, os entendimentos assinados na área nuclear, em maio, foram aprofundados com os protocolos de execução firmados entre a CNEN e a CNEA, no campo da formação de recursos humanos e do intercâmbio de informações na área nuclear; assim como nos entendimentos relativos ao arrendamento de urânio argentino ao Brasil e à participação da NUCLEP na fabricação de componentes para os equipamentos da usina de Atucha II.

Além dos acordos no setor nuclear, foram assinados instrumentos na área da Previdência Social e criados grupos e comissões para o estudo do fornecimento de gás argentino para o Brasil, para a criação de um novo convênio de transportes marítimos e para a negociação de um convênio abrangente sobre turismo. No âmbito científico e tecnológico, objeto de acordo-quadro firmado em maio, foram assinados cinco “ajustes complementares”, que significavam o início da cooperação bilateral nos seguintes campos: florestamento e reflorestamento; metrologia, normalização e controle da qualidade industrial; comunicações; pesquisa agropecuária; intercâmbio entre o CNPq e o CONICET (Conselho Nacional de Investigações Científicas e Técnicas). Em seu conjunto, as negociações priorizaram a operacionalidade e o pragmatismo.

As iniciativas bilaterais, principalmente as relacionadas à área nuclear, não devem ser minimizadas. A diplomacia brasileira observava que a Argentina havia mantido negociações significativas com a Alemanha (RFA), Canadá e Suíça e que, para a construção da central de Atucha II, com capacidade prevista de 600 MW, o Governo argentino optara pela proposta alemã, apesar de ser mais cara que a canadense, pois a proposta canadense fazia exigências de salvaguardas consideradas inaceitáveis. Ademais, os EUA exerceram pressões sobre Buenos Aires e Bonn, com relação às salvaguardas que desejava que fossem aplicadas ao programa nuclear argentino. O resultado dessas pressões foi o entendimento que a Argentina e a RFA estabeleceram sobre as salvaguardas, no qual a Argentina reafirmava seus interesses:

O Governo Argentino tem reiterado que os objetivos de seu programa são exclusivamente voltados para o uso pacífico da energia nuclear e sua posição de que a questão da proliferação nuclear é “essencialmente política, ou seja, que a fabricação de armas nucleares por parte de um país depende de sua vontade de fazê-lo e não se evita com limitações impostas à transferência de tecnologia”⁴⁸⁸.

As pressões norte-americanas em relação ao desenvolvimento na área nuclear eram acompanhadas pela condenação por violações aos direitos humanos. As principais acusações contra o regime argentino se concentravam na detenção de pessoas por grupos armados, nos prazos ilimitados de detenção, na ausência de procedimentos jurídicos claros e no desaparecimento de pessoas. Entidades argentinas, como a Assembléia Permanente para os Direitos Humanos (APDH), e internacionais, como a Anistia Internacional, bem como centrais sindicais de outros países, interessavam-se pela questão e pressionavam o Governo argentino. Os governos dos EUA, de alguns países da Europa Ocidental e o Parlamento Europeu igualmente faziam pressões.

Segundo o Governo Videla, o “estado de sítio”, previsto no artigo 23 da Constituição, em vigor desde 1974, dava ao Poder Executivo a faculdade de detenção por prazo ilimitado, o que era acolhido pela Suprema Corte. A diplomacia brasileira acrescentava as seguintes observações:

O Governo argentino, em sua argumentação contra as críticas que lhe têm sido feitas, assevera que o país viveu verdadeiro “estado de guerra” para a preservação das instituições. O presidente Videla reconheceu, contudo, em pronunciamentos públicos, que “excessos” podem ter sido cometidos por “grupos espontâneos”, no decorrer da atividade anti-subversiva levada a cabo pelo regime. Garantiu, contudo, que as autoridades superiores envidaram todos os esforços para centralizar o combate contra os movimentos armados de contestação ao regime, e reprovavam aqueles “excessos”.

O Itamaraty, ao reproduzir a versão oficial, procurava manter certa distância dessa questão, considerando inclusive ter ocorrido uma melhora na situação. Argumentava que, nos anos de 1976 e 1977, a incidência de desaparecimentos se dava aos milhares, mas que teria declinado em 1978, com cerca de 500 casos, e em 1979, quando se registraram 44 ocorrências. Ademais, observava que a Comissão Interamericana de Direitos Humanos elaborara, em setembro de 1979, um relatório bastante crítico da situação dos direitos

⁴⁸⁸ Memorando do Embaixador João Hermes Pereira de Araújo para o Sr. Secretário Geral, DAA/123, secreto-urgente, 24/06/1980. AH/MRE-BSB, memoranda, 1980, cx O-02, DTC, DTI, ERERIO, G, IRBr. Os parágrafos que se seguem têm por base este documento, salvo nova referência.

humanos na Argentina, afirmando que entre 1975 e 1979 cometeram-se “numerosas e graves violações de fundamentais direitos humanos reconhecidos na Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem”. O relatório foi, antes da divulgação, apresentado ao Governo, que reagiu fortemente ao seu conteúdo. Quanto ao relatório sobre o assunto elaborado pelo Departamento de Estado, em fevereiro de 1980, o Governo argentino reagiu com moderação. A imprensa portenha teria considerado que o documento incluía observações positivas a respeito da tendência a uma progressiva normalização da situação do país nesse campo.

De qualquer forma, a Chancelaria brasileira não dedicava maior atenção ao tema das violações dos direitos humanos. Em sua visita a Brasília, Videla foi muito criticado pela imprensa, que insistia no tema dos desaparecidos políticos, e aproveitou a ocasião para expressar a insatisfação argentina quanto ao protecionismo brasileiro, com ênfase no *dumping* que o Brasil praticaria na área têxtil. Não obstante tais contratemplos, a avaliação a respeito do novo estágio do diálogo bilateral era positiva.

Os acordos de 1980, do ponto de vista de uma real cooperação nuclear, tiveram poucos resultados efetivos, mas representaram um avanço do ponto de vista político, ao dissipar as antigas rivalidades estratégico-militares e ao propiciar melhor diálogo sobre o tema nos fóruns multilaterais⁴⁸⁹. Deve-se observar que, desde 1976, os dois governos vinham dialogando a respeito da cooperação na área, como observado no capítulo anterior, e que os entendimentos de 1980 revelavam avanços consideráveis. A continuidade ou não desse processo dependeria, entre outros fatores, da evolução política argentina e de sua política exterior, temas a serem tratados na seção que se segue.

Igualmente positiva, ainda que com exceções, foi a repercussão da visita de Videla na imprensa argentina. Algumas reportagens falavam de um eixo Brasil-Argentina na América do Sul, atribuído à aproximação dos regimes autoritários. Digna de nota é a matéria publica pelo jornal *La Prensa*, com o sugestivo título *Brasil, posición de balance en el Cono Sur*. Segundo o jornal, a diplomacia brasileira estaria convertendo o país em “*fiel de la balanza*” entre os blocos ideológicos da região. O Itamaraty aproximava o país tanto dos regimes democráticos do norte, como Venezuela e México, quanto dos regimes fortes do Cone Sul. O que sustentava a atuação do Brasil era o processo interno de redemocratização, que fazia o país sair de um regime fechado para outro “*aperturista*”: “*Coloca el país en una*

⁴⁸⁹ Memorando do Embaixador João Hermes Pereira de Araújo para o Sr. Secretário Geral, DAA/123, secreto-urgente, 24/06/1980. AH/MRE-BSB, memoranda, 1980, cx O-02, DTC, DTI, ERERIO, G, IRBr. Os parágrafos que se seguem têm por base este documento, salvo nova referência.

*particular situación de aptitud para ejercer ese papel de “fiel” de la balanza entre los diversos regímenes, lo cual por otra parte está dentro de la nunca desmentida vocación hacia un “liderazgo” que los estrategas brasileños buscan*⁴⁹⁰.

Mais clara ainda foi a manchete e o texto do jornal El País. Estaria em andamento uma “*entente*” entre Argentina e Brasil:

*Las relaciones argentino-brasileñas han tomado un nuevo rumbo. Venciendo “resquemores” pasados, el concreto acercamiento entre ambas naciones – las mayores de la América del Sur –, trasciende las meras declaraciones diplomáticas y aún los importantes acuerdos comerciales,- mucho de los cuales deberán concretarse en el mediano y largo plazo –, razón por la que importa analizar objetivamente la realidad. No sólo la de ambos países, sino la del “contexto mundial dentro del que se inscribe esta “nueva relación”*⁴⁹¹.

Segundo El País, não escapava a ninguém que o Brasil sustentava uma política externa agressiva, com aspirações de liderança e de seu respeitável desejo de converter-se em potência de primeiro nível. A Argentina, por seu turno, reconhecia, de maneira realista, a perda de liderança na região. Juntos poderiam equilibrar a balança de poder da América do Sul, assim com promover a defesa do Atlântico Sul. À sua maneira, a imprensa referendava a visão do Itamaraty e do San Martín acerca do novo momento pelo qual passava o relacionamento bilateral.

5.2 A SEGUNDA FASE DO *PROCESO* E O RELACIONAMENTO BILATERAL

A política exterior argentina passou por nova reorientação na transição do governo do General Videla para o do General Roberto Eduardo Viola. Na visão do Itamaraty, o reordenamento na área externa respondia a uma necessidade já identificada em 1980 de, no plano interno, distender o regime político e, no externo, buscar alternativas para o isolamento em que o país se encontrava. O governo argentino procurava, desde os primeiros meses desse ano, o “diálogo político”, o que significava a realização de uma reforma político-institucional, incluindo consultas a setores da sociedade civil e entendimentos na esfera militar quanto à sucessão presidencial. Na verdade, o clima de mudanças fora propiciado pela divulgação do documento “Bases Políticas para o Processo de Reorganização Nacional”, em dezembro de

⁴⁹⁰ La Prensa, 20.8.1980. AH/MREC, lata “Brasil, parte C, vol. 8, 1978”, pasta “carpeta especial, viaje”.

⁴⁹¹ El País, 10/08/1980. AH/MREC, lata “Brasil, parte C, vol. 8, 1978”, pasta “carpeta especial, viaje”.

1979, que previa a elaboração de um estatuto dos partidos políticos, colocando no horizonte o restabelecimento do estado de direito e das liberdades individuais⁴⁹².

De forma semelhante ao processo de abertura política do Brasil, um aceno no sentido da flexibilização do regime poderia ser acompanhado por outro de sentido oposto. Por exemplo, Videla, em março de 1980, afirmou que o novo diálogo se voltaria inicialmente para “questões estruturais”, entendidas como o modelo político e econômico ideal para a Argentina, relegando a um período posterior a discussão sobre “questões instrumentais”, como a retomada das atividades partidárias. O movimento de recuo em relação às reformas se concretizou com a escolha do Ministro do Interior, General Albano Harguindeguy, porta-voz do pensamento militar “semi-radical”, como principal condutor do diálogo, ao invés de Francisco Moyano, de conhecida tendência liberal. Compôs o mesmo movimento o posicionamento de Ricardo Balbin, crítico contundente do regime, que, convocado pelo governo para o diálogo, adotou um perfil bastante moderado, o que levou seu partido, a União Cívica Radical (UCR), a reforçar as críticas ao governo.

Era evidente a preocupação do governo argentino no sentido de aliviar interna e externamente as pressões para a redemocratização do país, assim como era clara a importância atribuída ao tema da sucessão presidencial. Essa questão transformou-se no essencial do confronto entre “duros” e “moderados”, que teve momentos de maior radicalismo, como o golpe frustrado de setembro de 1979, liderado pelo general Benjamín Menéndez, em Córdoba. A corrente moderada, liderada pelo Comandante-em-Chefe do Exército, Tenente-General Roberto Eduardo Viola, prevalecera e se fortalecera por meio da indicação do General Leopoldo Galtieri para o Comando-em-Chefe, passo prévio para a escolha, pela Força, do Tenente-General Viola como candidato à sucessão presidencial.

Os meios oposicionistas, que percebiam na proposta do Governo uma cortina de fumaça para os conflitos internos, aproveitaram o clima de relativa descompressão para desencadear uma campanha contra o governo, concentrada na pessoa do Ministro da Economia, Martínez de Hoz. O início da campanha coube ao ex-Presidente Arturo Frondizi, líder do Movimento de Integração e Desenvolvimento (MID), que, por meio de um extenso documento, responsabilizou a equipe econômica pelo desmantelamento da indústria nacional e pela valorização do peso, além de fazer críticas à política externa, no que foi acompanhado pela UCR e pelo Almirante Emílio Massera.

⁴⁹² MRE-AH/BSB, “Arquivo” Saraiva Guerreiro, n.º 138.

A resposta do *Proceso* às críticas da oposição se fez pela voz de diversas autoridades, principalmente do Tenente-General Galtieri, que acusou o peronismo, o desenvolvimentismo e o radicalismo de provocarem o caos econômico, político e social que levou aos acontecimentos de 1976. Martínez de Hoz reforçou o discurso oficial e, em cadeia nacional de televisão, anunciou, em meados de julho de 1980, uma nova etapa de seu programa econômico, que acenava para o aprofundamento de sua política liberal, de forma a vincular a ela o sucessor de Videla.

O debate político interno foi acompanhado por uma reorientação da política exterior, no intuito de reverter em parte o isolamento internacional do país, o que teria tido maior sucesso que o processo interno. Ao encerrar-se a fase crítica de “combate ao terrorismo” e à oposição armada ao Regime, bem como com o fortalecimento da linha moderada, a melhoria do clima interno teria refletido positivamente nas relações internacionais da Argentina, ao lado dos avanços verificados nas relações com o Chile e com o Brasil. No plano internacional, concorria para a nova orientação na área externa a crise do Afeganistão, que propiciara a intensificação das relações com a União Soviética, quanto uma reativação das relações com os Estados Unidos, “como consequência da decisão Argentina de não aderir ao embargo norte-americano às exportações de cereais para a União Soviética”.

A Argentina procurou, paralelamente, aperfeiçoar suas relações com diversos países, destacando-se o “excelente nível de entendimento e cooperação alcançado com o Brasil”. Nessa mesma orientação, surgiram iniciativas como a política de aproximação com o Grupo Andino, a nova investida na Ásia, com a visita do Presidente à República Popular da China, e o começo de nova ofensiva no Caribe. Porém, foi nos temas dos direitos humanos e da energia nuclear que a diplomacia argentina se concentrou para superar o virtual isolamento.

Na questão dos direitos humanos, a principal preocupação de Buenos Aires era evitar que na próxima Assembléia Geral da OEA se adotasse alguma moção de censura contra o Governo. O Relatório da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), de setembro de 1979, anteriormente referido, mesmo sendo depurado em suas partes mais comprometedoras, fora interpretado como extremamente duro pelas áreas mais radicais do Governo argentino. No âmbito da Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas, a Argentina obteve uma vitória parcial, em fevereiro de 1980, ao conseguir adiar o exame de denúncias sobre casos de cidadãos desaparecidos. A diminuição das críticas às violações dos direitos humanos também se refletiu no relatório anual do Departamento de Estado dos EUA,

divulgado no mesmo mês, que, na parte referente à Argentina, se caracterizou por um tom factual e moderado, conforme referenciado na seção anterior do capítulo.

Na área da energia nuclear, a diplomacia argentina conseguiu passar à margem das pressões externas contra o desenvolvimento autônomo de seu programa. As negociações com a Alemanha Federal sobre os fornecimentos contratados para a Central de Atucha II, que estavam sendo retardadas por causa de divergências na questão das salvaguardas, chegaram a bom termo. Em seguida, apesar da oposição norte-americana, o Governo de Bonn autorizou a exportação dos materiais nucleares para a Argentina. De igual importância teria sido a assinatura de contrato entre a CNEA e a empresa suíça Sulzer Brothers para a construção de uma fábrica de água pesada na província de Neuquen.

A tendência positiva verificada na atuação internacional do país não estava isenta de ações negativas, como o cancelamento da visita de Videla ao Peru, por ocasião da posse do Presidente Belaunde Terry, e a suspensão, pelo governo norte-americano, da visita do Secretário Assistente William Bondler à Argentina. A visita do Presidente ao Peru foi cancelada em decorrência da repercussão negativa, nos meios políticos liberais e de esquerda do Peru, da prisão e posterior desaparecimento, em circunstâncias obscuras, de um grupo de montoneros. O episódio reverteu os avanços verificados anteriormente na participação do chanceler Pastor, como observador, na reunião do Conselho Andino, ocorrida em Quito, no mês de março.

Já a decisão de Washington de postergar a visita de Bondler a Buenos Aires relacionava-se ao envolvimento da Argentina na situação interna da Bolívia. A Argentina foi o primeiro país a reconhecer o novo governo boliviano, antes da chegada do representante norte-americano, que iria tratar do assunto. Não apenas os Estados Unidos reagiram negativamente à decisão de reconhecer o Governo do general boliviano García Meza, fruto do chamado “golpe da cocaína”; o “expansionismo argentino” era uma das preocupações de setores políticos de La Paz⁴⁹³.

Outro aspecto que, na visão do Itamaraty, estava no centro das prioridades argentinas eram as relações com o Chile. No que se referia à mediação papal sobre o problema de Beagle, as conversações não apresentavam resultados mais efetivos. Em meados de 1980, as delegações haviam encerrado a fase dos chamados “pontos de convergência” recomendados pelo mediador, e iniciavam o exame dos pontos mais relacionados com a controvérsia de

⁴⁹³ KELLY, Philip; CHILD, Jack. **Geopolítica del Cono Sur y la Antártida**. Buenos Aires: Editorial Pleamar, 1990, p. 166.

limites. O Governo argentino adotava uma postura cautelosa, procurando contribuir com o clima de distensão com Chile, o que abarcava contatos de alto nível na área militar, como as visitas que o Comandante-em-Chefe da Força Aérea, Brigadeiro Omar Graffigna, realizou a Santiago, tendo sido recebido, em maio, pelo General Pinochet. Concorria para o clima positivo a atuação conjunta das igrejas argentina e chilena, que exortaram os dois governos a buscar uma solução definitiva e honrosa para ambos.

Quanto à política de abertura em relação à Ásia, Videla visitou a República Popular da China, onde assinou acordos de cooperação no campo econômico, cultural e tecnológico, além de conceder um crédito do Banco de la Nación Argentina, de 300 milhões de dólares, para a compra de produtos argentinos pela China. A visita só não rendeu os resultados esperados do ponto de vista político, pois a delegação argentina se recusou a assinar Declaração Conjunta de críticas ao “hegemonismo” praticado pela União Soviética. Uma das razões da chancelaria argentina era o bom relacionamento com esse país, tendo sido as vendas de cereais à União Soviética intensificadas em 1980.

Com relação à América Central e o Caribe, a política de aproximação, concretizada na visita do Subsecretário de Relações Econômicas do San Martín, Comodoro Raul Cura, a sete países caribenhos, em março, já rendia seus dividendos. O Governo hondurenho prometera apoiar a Argentina na próxima Assembléia da OEA, recebendo, por isso, linha de crédito de 15 milhões de dólares e uma doação de trigo.

Para a diplomacia brasileira, era importante destacar a interação entre a política interna e a externa argentina. O isolamento diplomático seria um dos principais fatores da promoção do diálogo interno, mas os percalços verificados na área externa influenciavam negativamente as ações internas, tornando o diálogo mais moroso. As dificuldades no plano externo, principalmente com os Estados Unidos e os países andinos, tornavam a visita de Videla ao Brasil um evento de “importância capital para a consolidação da corrente liderada pelos generais Videla e Viola”.

A reorientação da política exterior argentina, delineada em linhas gerais em 1980, vista em uma perspectiva mais dilatada de tempo, se constituía em mais um episódio de sua trajetória errática, segundo interpretação de Russel. A partir da ascensão do General Viola à presidência, identificavam-se quatro grandes diretrizes, que se relacionavam às iniciativas acima mencionadas. A primeira refere-se à busca de boas relações com os Estados Unidos, que não significou um alinhamento com Washington, exceto em um breve período anterior à Guerra das Malvinas. A segunda, uma política de “alto perfil” para a América Latina,

conformada por razões ideológicas e de *realpolitik*, ou ainda por mera necessidade, como no caso das Malvinas. A terceira, um pragmatismo político (comercial e econômico), determinado pelo relativo isolamento do país. A quarta, um “baixo perfil” no eixo das relações Norte-Sul, com exceção da breve etapa que antecedeu o conflito no Atlântico Sul⁴⁹⁴.

Russel, além de assinalar a existência de elementos de coesão na política externa daquele período, destacou a importância do perfil dos dirigentes argentinos e a relevância da análise do processo decisório⁴⁹⁵. A atuação dos militares do Processo na área externa seguia os princípios da teoria realista de Relações Internacionais, acrescida de “*fuerte dosis*” de anticomunismo. Da combinação desses dois elementos surgia uma percepção de um mundo anárquico e inseguro, às vezes ameaçador, em relação ao interesse nacional argentino. Assim, os militares argentinos identificam forças que se colocavam acima das normas internacionais e que ameaçavam os valores do Ocidente, principalmente por causa da passividade dos dirigentes dos países desenvolvidos, como os EUA na administração Carter.

A esse conjunto central de idéias, ao qual se somavam procedimentos de todo o tipo para atingir finalidades políticas, acrescentava-se ainda um sistema de crenças secundárias relacionadas à diplomacia econômica. Os pressupostos do liberalismo econômico e do conservadorismo político se complementavam em alguns assuntos, como no dos direitos humanos, enquanto se afastavam em outros, como na área econômica. Ou seja, a visão econômica liberal acerca do papel secundário do Estado e os princípios da teoria das vantagens comparativas se chocavam repetidas vezes com a maioria dos militares, que reconheciam a importância do papel do Estado no processo de desenvolvimento econômico e do “destino histórico” da Argentina na América do Sul.

Em relação ao processo decisório do regime argentino, Russel identificou a formação de uma “autocracia colegiada”, formada pela Junta Militar – os comandantes-em-chefe das três armas, como “*órgano supremo del Estado*” –, com direitos e responsabilidades compartilhadas, como a eleição do Presidente e supervisão do cumprimento das metas básicas do *Proceso*. Com a ascensão de Viola, em março de 1981, em razão da precária situação política interna, foi criada a figura do “*cuarto hombre*”. Os oito meses de governo de Viola foram caracterizados por uma sucessão de divergências entre os militares, intrigas palacianas, rumores de golpes de Estado e diferenças de critérios entre o Executivo e a Junta Militar.

⁴⁹⁴ RUSSEL, Roberto. Marchas y contramarchas de la política exterior del Proceso: los gobiernos de Viola, Galtieri y Bignone (1981-1983). In: JALABE, Silvia Ruth (comp), op. cit.

⁴⁹⁵ Id. ib., p. 310-311.

Assim, a política exterior não ficou a salvo dos conflitos políticos da cúpula militar, tendo sido utilizada pelos adversários para fustigar o Governo Viola, principalmente pelo General Galtieri, o que prejudicou a execução da política exterior traçada pelo Chanceler Camilión⁴⁹⁶.

Camilión definira como principais linhas de ação do Palácio San Martín o melhoramento das relações com os Estados Unidos e a Europa Ocidental, sem alinhamentos automáticos no primeiro caso; a promoção de relações mais estreitas com os países latino-americanos, afastando-se a idéia de alianças estratégicas regionais do período de Videla; uma atuação mais legítima no movimento dos não alinhados; e a manutenção do pragmatismo econômico. Essas orientações foram duramente criticadas por Galtieri, muitas vezes movidas por interesses facciosos e pessoais.

As críticas se concentravam em duas frentes, a questão de Beagle e a atuação do país na “cruzada anticomunista”, sendo que esta última se relacionava com a idéia do alinhamento estratégico com Washington. Além das críticas, eram tomadas decisões e encaminhadas ações à margem da Chancelaria, configurando a existência de uma diplomacia militar paralela. A atuação de Galtieri se fortalecia à luz da cruzada anticomunista promovida pela novel administração Reagan contra o “império do mal”. O resultado foi o rápido enfraquecimento de Viola e a chegada de Galtieri à presidência argentina⁴⁹⁷.

A 22 de dezembro de 1981, o General Galtieri assumiu a presidência, conservando o cargo de Comandante-em-Chefe do Exército e, conseqüentemente, restabelecendo a estrutura de poder dos primeiros anos do *Proceso*. A disposição do novo governante na área exterior era a de colocar um fim nas “*posiciones equívocas o grises*” e aos “*devaneos o coqueteos ideológicos que desnaturalicen los intereses permanentes de la Nación*”. Com a nomeação de Nicanor Costa Méndez para a Chancelaria, se completava um ciclo de influência e atuação dos militares na política exterior e na diplomacia do país, como observado por Bosoer⁴⁹⁸.

⁴⁹⁶ RUSSEL, Roberto. El proceso de toma de decisiones en la política exterior argentina (1976-1989). In. RUSSEL, Roberto (org). **Política exterior y toma de decisiones en América Latina**. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1990, p. 22.

⁴⁹⁷ RUSSEL, Roberto, in JALABE, op. cit., p. 314-315.

⁴⁹⁸ BOSOER, Fabián. **Generales y embajadores: una historia de las diplomacias paralelas en la Argentina**. Buenos Aires: Vergara, 2005. A obra de Bosoer abarca três períodos-chave da história argentina, vistos como “momentos históricos de transição”: 1943 a 1946; 1955 a 1958; e 1962 a 1965. Nesses períodos se configurou uma decisiva participação dos militares na formulação da política exterior do país e no desenvolvimento de uma diplomacia paralela, executada por “generais” e/ou “embaixadores”. A fase terminal desse processo viria no período de 1979 a 1982. O autor sustenta a tese da existência de duas diplomacias: uma civil e outra militar, assim como a existência de uma diplomacia visível, formal e pública; ao lado de outra, subterrânea, informal e secreta. Costa Méndez, ao ocupar o cargo de Chanceler no governo do General Onganía (1966-1970) e de Galtieri (1981-1982), seria um dos elos desse processo.

Costa Méndez comandou uma política de alinhamento aos objetivos estratégicos e globais e regionais de Washington e de diminuição progressiva da participação do país no movimento dos não-alinhados. Por outro lado, reconheceu a importância da atuação do Grupo dos 77, cujas ações poderiam favorecer interesses econômicos e políticos do país. Quanto à América Latina, a Argentina voltaria a apresentar um discurso esquizofrênico, de caráter ambíguo, ora defendendo a idéia da integração, ora recuperando elementos da *realpolitik*. O realismo se faria presente no aumento das tensões com o Chile e na adoção da “*operación Malvinas*”⁴⁹⁹. Com essas diretrizes, o curto período da Presidência de Galtieri ajudou a reforçar o caráter errático da orientação argentina em política exterior e a aumentar as dúvidas de seus interlocutores quanto à possibilidade de produzir maiores entendimentos com Buenos Aires.

Percorridos nos parágrafos acima o relativo otimismo expresso pela diplomacia brasileira quanto à reorientação da política interna e externa da Argentina, assim como a síntese da política exterior dos anos 1981-1982, com base na interpretação de Russel, cabe uma questão: qual o “lugar” do Brasil na política exterior da Argentina nesse período? A documentação pesquisada permite sustentar a idéia de que o relacionamento Brasil-Argentina não sofreu solução de continuidade.

A historiografia das relações internacionais, produzida no Brasil e na Argentina, pouco destaque deu ao encontro dos generais Figueiredo e Viola, em Paso de los Libres, a 25 de maio de 1981, embora tenha reconhecido a ocorrência avanços no diálogo entre os dois mandatários naquela ocasião. Uma leitura mais atenta a algumas fontes de época e a vinculação do encontro às negociações bilaterais desenvolvidas desde 1979 podem dar outro significado ao encontro, assim como maior densidade aos pronunciamentos oficiais do evento.

O encontro teria tido uma dimensão essencialmente política – reconhecida pelo Chanceler Camilión – e reproduzido a característica principal das relações bilaterais do período imediatamente anterior: do lado argentino, as preocupações de viés estratégico e geopolítico prevaleceram sobre as econômicas; enquanto, do lado brasileiro, os temas econômicos, como a complementação hidroelétrica, a venda de gás argentino e os contratos nucleares, prevaleceram. Como resultado positivo do encontro, pode-se considerar a entrada em vigor do Protocolo de Cooperação Industrial firmado pelos presidentes Videla e

⁴⁹⁹ RUSSEL, Roberto, in JALABE, op. cit., p. 316-317.

Figueiredo em 1980, por meio da troca de notas entre a CNEA e a NUCLEBRÁS. Quanto aos temas da área da segurança do Atlântico Sul, os diplomatas brasileiros se opuseram veementemente a qualquer resolução que implicasse um respaldo ao regime segregacionista da África do Sul; e, quanto às Malvinas, segundo a literatura argentina, o Brasil se limitou a um apoio retórico às pretensões argentinas⁵⁰⁰. Na visão brasileira, o Brasil continuava sustentar o mesmo posicionamento em relação ao tema.

O Brasil defendia a tese de que a questão das Malvinas não era um problema de descolonização e, sim, de soberania, que deveria ser encaminhado por negociações entre Londres e Buenos Aires. Ademais, assinalava que, na Antártida, a Argentina mantinha com o Chile e a Grã-Bretanha uma controvérsia, em decorrência da superposição parcial das reivindicações territoriais formuladas pelos três países na região austral, ainda que o Tratado da Antártida tivesse estabelecido o congelamento dessas reivindicações até 1991⁵⁰¹. O posicionamento brasileiro no tema das Malvinas teria, em pouco tempo, uma importância não dimensionada em Paso de los Libres.

As relações Brasil-Argentina não sofreram ruptura na passagem de 1981 para 1982. Ao contrário do que se poderia imaginar, considerando as divergências entre Videla-Viola, de um lado, e Galtieri, de outro, assim como o alinhamento da Argentina a Washington, as relações bilaterais não se deterioraram; ao contrário, houve um aprofundamento das relações entre Brasília e Buenos Aires, relações que enfrentariam seu maior desafio com a Guerra das Malvinas, iniciada em abril de 1982. O bom nível de entendimento entre os dois países pode ser comprovado por meio das conversações mantidas no mês de março, registradas pela Chancelaria argentina.

Entre os dias 3 e 5 de março, atendendo a convite do Ministro Saraiva Guerreiro, Costa Méndez visitou oficialmente o Brasil, acompanhado pelo Embaixador Gustavo Figueroa e pelo Conselheiro Hernán Massini Ezcurra. Em entrevista com o Presidente brasileiro, Costa Méndez entregou mensagem pessoal de Galtieri, escrita de punho:

Buenos Aires, 2 marzo de 1982./Mi estimado Presidente y amigo:/La presencia del señor Canciller argentino en ese querido país, me brinda la oportunidad de transmitirle mi reconocimiento por los afectuosos conceptos de la nota que me hiciera llegar./Por mi parte, espero que el presente haya sido de su agrado, y

⁵⁰⁰ CISNEROS, Andrés; ESCUDÉ, Carlos (org). **Historia general de las relaciones exteriores de la República Argentina**. Parte III, Las relaciones exteriores de la Argentina subordinada (1943-1989). Tomo XIV, Las relaciones políticas (1966-1989). Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1999, p. 350.

⁵⁰¹ O Brasil e os Países da Bacia do Prata e Chile, 1980. AH/MRE-BSB, 900.2 (F-27) (XX). Territórios Não-Autônomos. Relacionamento com a metrópole. 11/09/1984, “avulso”.

descuento que ya se encontrará todo lo bien de salud que le deseo, para permitir que haga efectiva la inscripción de la fusta, en la que volqué todo mi afecto y buenos augurios hacia el querido pueblo brasileño./Con el espíritu de franca y sincera amistad que presidió nuestros encuentros, renuevo a Ud. y a Dulce, en nombre de Lucy y mío, el testimonio de nuestro aprecio e invariable recuerdo./Un abrazo!! L. Galtieri [assinatura]⁵⁰².

O estreito vínculo entre os dois governantes, que se evidencia no texto, não obstante a possibilidade de interpretá-lo como mera gentileza, permite inferir que havia uma ótima sintonia entre seus governos. O Chanceler Costa Méndez, em discurso na recepção em sua homenagem no Itamaraty, em Brasília, situava sua visita no contexto da ratificação da política de amizade, entendimento e acordo. Depois de citar as iniciativas históricas em favor do entendimento bilateral – Mitre; Roca e Campos Sales, a política do ABC e a célebre frase de Roque Saenz Peña, “tudo nos une e nada nos separa” –, referiu-se aos desafios do mundo à época, para criticar a “*violencia subsersiva*” na região e para afirmar os interesses argentinos nas esferas multilaterais, particularmente o Grupo dos 77, procurando destacar as afinidades com o Brasil.

Nesse sentido, alguns conceitos sobre política internacional presentes no discurso de Costa Méndez podem ser destacados. Sobre a política internacional propriamente dita, afirmou que a Argentina não pensava o mundo atual somente como uma ordem restrita ao enfrentamento Leste-Oeste, mas como uma realidade muito mais rica: um mundo variado, diversificado, que apresentava uma vasta gama de possibilidades para ação externa da Nação argentina, para o intercâmbio comercial e financeiro, para a cooperação cultural, para a colaboração científica e tecnológica. Reconhecia uma limitação, a obrigação de afirmar os valores que constituíam o ideal de nação e que eram cobrados por terceiros, com ressalvas:

Mas si el enfrentamiento este-oeste se diera en tierra americana y constituyera una amenaza o ataque a la paz o a la seguridad del hemisferio, la Argentina no permanecerá ajena a él mas también llevará a cabo todos los esfuerzos y cumplirá toda la acción diplomática necesaria para evitarla y para conjurar sus efectos⁵⁰³.

Em entrevista que manteve com o Presidente Figueiredo, Costa Méndez ouviu do mandatário brasileiro que o conflito Leste-Oeste se devia à falta de visão dos Estados Unidos, que não souberam aproveitar o fato de terem vencido a guerra. Um dos argumentos era o antiamericanismo presente em vários países do mundo. Costa Méndez concordava com a

⁵⁰² MREC/AH, Lata: “Brasil, 1971-1962-8, Cuenca Plata-180”; Maço: “Nicanor Costa Méndez, marzo, 1982”.

⁵⁰³ Id.

interpretação e afirmava que a Grã-Bretanha era o único aliado incondicional dos Estados Unidos. Para o Chanceler argentino, no entanto, era importante que nossos povos reconhecessem a existência de limites, como o poder de influência dos Estados Unidos, lembrando que a Argentina tinha tido um exemplo que, “*con una determinada política cambiaria*” – o período da *plata dulce* –, o cidadão argentino acreditava ter se transformado em um norte-americano.

Para Figueiredo, o Brasil acompanhava de perto o que se passava nos Estados Unidos e os brasileiros queriam transplantar para seu país sistemas que não eram adequados. Por exemplo, não se podia permitir a divulgação da propaganda comunista como nos Estados Unidos, porque os salários no Brasil eram baixos e isso criaria sérios problemas. Mais importante, porém, era a crise energética internacional, resultante do segundo choque do petróleo. Na visão do Presidente, o Brasil teria cometido o flagrante delito de promover seu desenvolvimento com base no petróleo, o que resultara na grave crise pela qual o país passava.

Costa Méndez comentou que também a Argentina passava por grandes dificuldades, principalmente na área financeira. Os encargos dos juros da dívida externa argentina ultrapassavam o superávit do intercâmbio comercial e, provavelmente, o país teria de contar com uma grande exportação de cereais e importações reduzidas, em virtude da recessão. A situação do Brasil estaria melhor, em virtude das exportações de soja. Figueiredo retrucou que a Argentina também tinha boas condições para a produção de soja e a conversa prosseguiu em clima ameno. Não era uma reunião de trabalho, mas um encontro para confirmar a disposição dos dois governos para o entendimento, além de sua limitação, dadas as diferentes posições dos interlocutores:

Canciller: El Acuerdo sobre los ríos fue fundamental para que la relación bilateral se acreciente. Estamos muy satisfechos con la reciente reunión económica que hubo en Brasilia a la que vinieron los Subsecretarios. Vamos a trabajar juntos muy bien, yo quiero mucho Brasil, es la segunda vez que vengo como Canciller, anteriormente estuve en Enero del 68, en la que el Presidente era Costa e Silva. Mi cariño por este país crece cada vez más.

Presidente: Estamos aguardando futuras visitas de amigos argentinos. Hay actualmente una nueva óptica del ciudadano brasileño acerca de Argentina, antes sólo veía temas de fútbol, ahora tiene conciencia de como es la realidad argentina. El debate sobre los ríos tuvo por lo menos un lado bueno, pues le abrió los ojos a

*los brasileños sobre el país vecino. Por otra parte las relaciones fronterizas fueron siempre muy buenas*⁵⁰⁴.

Costa Méndez encaminhou a conversa para o final, reiterando o bom relacionamento dos militares na fronteira e o enorme fluxo de turistas argentinos que buscavam o litoral brasileiro. Assim, de forma anódina, a Argentina constatava a intenção brasileira de prosseguir no aprofundamento do diálogo bilateral. Menos de um mês depois, a amizade brasileira e o bom relacionamento bilateral passariam por um teste extraordinário: a Guerra das Malvinas.

5.3 A CRISE DAS MALVINAS E O POSICIONAMENTO DO BRASIL

Costa Méndez e Saraiva Guerreiro, quando se encontraram para trocar impressões sobre temas de política internacional e regional, assim como sobre as relações Norte-Sul, provavelmente não imaginavam que a conjuntura se modificaria de maneira dramática um mês depois. Saraiva Guerreiro não teria informações sobre os planos argentinos de ocupar as Malvinas; Costa Méndez, talvez bem informado sobre a eventual ação militar, não estaria vislumbrando outros desdobramentos que não negociações diplomáticas no âmbito da ONU⁵⁰⁵. O diálogo entre os dois chanceleres transcorreu com normalidade, mesmo abordando temas sensíveis, como a situação da Bolívia, da América Central e da Nicarágua. As Malvinas não foram objeto de análise.

No dia 1.º de abril de 1982, na última hora da noite, dois navios argentinos desembarcavam nas Ilhas Malvinas soldados da infantaria da Marinha que, na madrugada do dia 2, entraram em Puerto Stanley, sitiaram a casa do governador, Rex Hunt, e o obrigaram a dar ordens para que os 70 *Royal Marines* que defendiam suas posições depusessem as armas. Ao amanhecer, os argentinos despertavam com a surpresa da “recuperação das Ilhas

⁵⁰⁴ MREC/AH, Lata: “Brasil, 1971-1962-8, Cuenca Plata-180”; Maço: “Nicanor Costa Méndez, marzo, 1982”.

⁵⁰⁵ Essa suposição tem por base a análise das origens do conflito desenvolvida por Cardoso, Kirschbaum e Van Der Koy (CARDOSO, Oscar Raúl; KIRSCHBAUM, Ricardo; VAN DER KOY, Eduardo. **Malvinas**: la trama secreta. Buenos Aires: Editorial Planeta, 1983; 1992). Munidos de farta documentação de época, os autores, jornalistas experientes, argumentam que as razões da decisão argentina de ocupar as ilhas Malvinas devem ser buscadas no processo decisório do regime militar. O Chanceler Costa Méndez teria convencido a cúpula do regime de que a ocupação das ilhas não resultaria em uma reação armada por parte do Reino Unido. A essência do argumento era o posicionamento norte-americano na crise de Suez, de 1956, na qual Washington não saiu em socorro de Londres. Somava-se a esse raciocínio o fato de os Estados Unidos estarem supostamente devendo uma contrapartida ao envolvimento argentino na cruzada anticomunista na América Central. O aprofundamento dessa reflexão ultrapassa os objetivos desta tese.

Malvinas”, surpresa que rapidamente se transformava em manifestações de apoio. Naquela mesma manhã, o governo de Londres rompia as relações com Buenos Aires e seu ministro da Defesa, John Nott, anunciava o envio de forças para a região⁵⁰⁶.

Em Nova Iorque, o chanceler brasileiro, Saraiva Guerreiro, declarava que o Brasil sempre apoiou o direito argentino e que esperava que as partes resolvessem o problema por meios pacíficos:

Quando a Grã-Bretanha ocupou as ilhas, a Argentina protestou. Em 1833, nosso Ministro Plenipotenciário em Londres foi instruído a apoiar a gestão de protesto argentina. A Argentina nunca aceitou a presença britânica nas ilhas. Para a Argentina sempre houve uma ocupação “de facto”. O Brasil sempre apoiou o direito argentino. O Brasil também sempre disse que esperava que as partes resolvessem o problema por meios pacíficos. Agora que a Argentina praticou uma ação direta para a ocupação desse território, a única coisa que podemos fazer é esperar que as relações não se deterioreem ainda mais entre as duas nações amigas⁵⁰⁷.

A 10 de abril o presidente Figueiredo enviava mensagem aos mandatários dos dois países apelando para que encontrassem uma solução pacífica para a crise. O posicionamento brasileiro, que não incluía a condenação à ocupação argentina, respondia principalmente à necessidade de manter o bom entendimento com Buenos Aires, sem ferir as relações mantidas com Londres. A mensagem brasileira foi bem recebida em Londres, o que significa que a opção brasileira aparentemente estava sendo compreendida:

Thank you for your message of 10 April appealing to the Governments of the United Kingdom and Argentina to find a peaceful solution to the present crisis. I am grateful for your offer to help. We want a peaceful solution if at all possible and are making every effort to pursue this through diplomatic means. However, it was not Britain who broke the peace but Argentina, with its unprovoked aggression against the Falkland Islands. The first requirements for any solution is that Argentina forces must withdraw from the Falkland Islands and their Dependencies in accordance with Resolution N° 502 of the Security Council of the United Nations. I hope you will use your influence with the Argentine Government to

⁵⁰⁶ RIBAS, Gabriel A. Cronología general de la guerra por los archipiélagos australes (abril-junio de 1982). In: **Todo es Historia**, n.º 491, abril 1983, p. 8-26.

⁵⁰⁷ Declarações feitas pelo senhor Ministro Saraiva Guerreiro, em Nova York, em 2 de abril de 1982. AH/MRE-BSB, “arquivo” Saraiva Guerreiro, 12, Questão das Malvinas. A afirmação de Saraiva Guerreiro, que o Brasil manifestou seu apoio à Argentina, em 1833, ocasião da ocupação britânica foi desmentida pelo historiador José Honório Rodrigues, em artigo publicado na revista **Digesto Econômico**, v. 39, n.º 293, jun 1982. Apud SPEKTOR, Matias, op. cit., p. 119.

*impress on them the need to fulfil their international legal obligations in this respect*⁵⁰⁸.

A Resolução 502, do Conselho de Segurança das Nações Unidas, adotada a 3 de abril, estabelecia como condição para o prosseguimento das negociações a retirada argentina das ilhas. A Argentina não atendeu ao apelo e teve início uma série de negociações para tentar impedir o conflito. As mais destacadas foram as conduzidas pelo Chanceler norte-americano Alexander Haig.

No Brasil, as preocupações maiores eram quanto ao posicionamento do país. O porta-voz do Itamaraty, Ministro Bernardo Pericás, inquirido sobre a possibilidade de ajuda econômica do Brasil à Argentina, tergiversou:

R. A versão que eu tenho das declarações feitas pelo Ministro Galvêas, à saída de uma cerimônia na manhã de hoje, é que ele teria dito que sobre o assunto Malvinas as perguntas deveriam ser dirigidas ao Itamaraty.

P. Então é possível que o Brasil reexporte produtos argentinos?

R. Eu não estou fazendo especulações a respeito. (...) ⁵⁰⁹

Respostas semelhantes foram dadas a questões como a mediação de Haig: “o nosso entendimento é que o diálogo prossegue”; às mensagens aos Governos do Reino Unido e da Argentina: “nunca houve oferta de mediação da parte do Brasil”; às críticas quanto ao comportamento do Itamaraty: “é uma crítica que teria sido feita por uma pessoa que não chega a ser medianamente informada sobre assuntos de política internacional”; etc. No dia seguinte, alguns esclarecimentos:

Sobre a questão das Malvinas eu tenho apenas a dizer que o Ministro Guerreiro recebeu hoje ao meio dia o Embaixador da Argentina, Hugo Caminos. O Embaixador Caminos trouxe uma Nota agradecendo a colaboração prestada pelos funcionários da Embaixada do Brasil em Londres, por ocasião da retirada do pessoal da Embaixada da Argentina. Além disso, naturalmente conversaram sobre a situação geral da questão das Malvinas⁵¹⁰.

Tinha início uma colaboração – a representação dos interesses argentinos em Londres – que iria se estender para o período posterior ao conflito. Na entrevista, a preocupação com o posicionamento brasileiro era a tônica. A resposta, a mesma: “posição de

⁵⁰⁸ British News Service, Nota à Imprensa. AH/MRE-BSB, “arquivo” Saraiva Guerreiro, 12, Questão das Malvinas.

⁵⁰⁹ Ministério das Relações Exteriores, Secretaria de Informações do Gabinete, briefing n.º 10/82, 12/04/1982. AH/MRE-BSB, “arquivo” Saraiva Guerreiro, 12, Questão das Malvinas.

⁵¹⁰ Ministério das Relações Exteriores, Secretaria de Informações do Gabinete, briefing n.º 11/82, 13/04/1982. AH/MRE-BSB, “arquivo” Saraiva Guerreiro, 12, Questão das Malvinas.

apoio ao direito da Argentina sobre a soberania das Ilhas Malvinas e o apelo feito e reiterado por uma solução pacífica. A fidelidade brasileira ao princípio da solução pacífica levou o Governo brasileiro a fazer novo apelo, desta vez junto à ONU:

Diante do continuado agravamento da crise entre o Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte e a República Argentina e da iminência de um conflito armado no Atlântico Sul, o Governo brasileiro considera imperativo que sejam imediatamente acionados os mecanismos previstos na Carta das Nações Unidas para a manutenção da paz e da segurança internacionais. É responsabilidade das Nações Unidas tomar medidas prontas e eficazes, inclusive acautelatórias, para assegurar a implementação da Resolução 502 do Conselho de Segurança em todos dos seus aspectos⁵¹¹.

As negociações realizadas no mês de abril, inclusive as conduzidas por Haig, não conheceram avanços. No dia 30, os Estados Unidos anunciaram seu apoio à Grã-Bretanha e no dia seguinte (1.º de maio) tinham início os ataques britânicos a Puerto Argentino/Port Stanley. Com o desenrolar do conflito, o Brasil foi pressionado pelos dois países em embate. A Grã-Bretanha solicitava ao Brasil não vender para a Argentina mísseis AM39 Exocet⁵¹², que, segundo a imprensa, o Brasil não possuía, pelo menos na modalidade ar-mar. Mas, se os tivesse, provavelmente não poderia vendê-los em virtude dos princípios que regiam a venda de equipamento militar pelo país, além da conveniência política.

A Argentina, por seu turno, chegou a solicitar, no momento final do conflito, que o Brasil colocasse um navio da esquadra em posição a coordenar no Atlântico Sul, com o objetivo de detectar por meio de radar e informar os movimentos de aeronaves procedentes da ilha de Ascensão que se dirigissem ao território continental ou insular da Argentina. O fim do conflito, encerrado no dia 14 de junho, não permitiu a avaliação do pedido por parte das autoridades brasileiras.

Anteriormente, na manhã do dia 3 de junho de 1982, dois caças F-5E da Força Aérea Brasileira levantaram vôo da Base Aérea de Santa Cruz para interceptar uma aeronave que violara o espaço aéreo nacional às 10h50 (hora de Brasília), de acordo com o Centro Integrado de Defesa Aérea e de Controle de Tráfego Aéreo (CINDACTA). Tratava-se do avião bombardeiro britânico “Vulcan”, que, apresentando graves problemas técnicos, fora

⁵¹¹ Ministério das Relações Exteriores, Secretaria de Informações do Gabinete, briefing n.º 14/82, 30/04/1982. AH/MRE-BSB, “arquivo” Saraiva Guerreiro, 12, Questão das Malvinas.

⁵¹² “Informação do Embaixador do Reino Unido, 21/05/1982”. AH/MRE-BSB, “arquivo” Saraiva Guerreiro, 12, Questão das Malvinas.

detectado a 185 milhas náuticas (340km) da costa brasileira, no ponto de coordenadas 25°35's/42°10'W, e que, interceptado pelos caças brasileiros, foi levado para a Base Aérea do Galeão no Rio de Janeiro⁵¹³. O episódio exigia uma rápida e hábil solução diplomática.

O adido aeronáutico junto à Embaixada da Grã-Bretanha em Brasília procurou imediatamente o Ministério da Aeronáutica para explicar o ocorrido e, em seguida, o Ministério divulgou nota oficial em que relatava o incidente e informava que “o governo brasileiro decidiu que a aeronave poderá retornar à sua base de origem, desde que totalmente desarmada”. Na manhã do dia seguinte, o Governo argentino, por meio de notas entregues em Buenos Aires e Brasília, formalizou pedido junto ao Governo brasileiro, solicitando a internação da aeronave britânica, com base nas disposições estabelecidas nas Regras de Haia, de 1923, relativas à guerra aérea, e nas disposições adotadas pela XX Reunião de Consulta da OEA. Diante do pleito argentino, o Governo brasileiro suspendeu temporariamente a execução da decisão anterior, para avaliar mais detidamente as implicações jurídicas da questão. Mais uma vez a chancelaria brasileira se colocava diante de uma difícil questão, que envolvia dois países com os quais o Brasil mantinha relações políticas amistosas e bom entendimento em outras áreas.

O Brasil adotou uma posição de neutralidade desde o início do conflito, abalada apenas por quatro acontecimentos, que podem ser considerados secundários no conjunto da guerra: o envio de uma força-tarefa brasileira para a região sul do país; a solicitação, por parte da Grã-Bretanha, da utilização de portos e aeroportos brasileiros para operações de guerra; a interceptação do avião Vulcan britânico; e a venda à Argentina de dois aviões EMB-111, o Bandeirante. O deslocamento da força-tarefa para o sul do país deve ser considerado uma atitude normal naquelas circunstâncias; a negativa do Brasil frente ao pedido britânico de uso de portos e aeroportos foi suficiente para superar o acontecimento; e a autorização para o bombardeiro britânico retornar à base de origem, sem armamentos, foi um solução diplomática ótima. A venda dos aviões bandeirantes para a Argentina merece maior consideração.

Moniz Bandeira sustenta, a partir de informação do general Octávio Aguiar de Medeiros, chefe do SNI, que o governo brasileiro cedeu cerca de doze ou quatorze caças Xavante, que não teriam entrado em operação por causa da curta duração do conflito. Quanto aos EMB-111, aviões dotados de um eficiente sistema de radar – o norte-americano Cutler Hammer –, eles teriam sido pilotados por oficiais brasileiros em seus vôos de rastreamento,

⁵¹³ Telegrama da Secretaria de Estado para a Brasemb Camberra, SEI/DAM-I/DAOC/DE-I, ostensivo, urgentíssimo, 04/06/1982. AH/MRE-BSB, “arquivo” Saraiva Guerreiro, 12, Questão das Malvinas.

pois não houve tempo hábil para o treinamento de pilotos argentinos⁵¹⁴. Deve-se observar, no entanto, que embora algumas informações sobre a participação brasileira exijam maiores pesquisas, mais importante foi o comportamento político e diplomático do país.

A neutralidade imperfeita adotada pelo Brasil – imperfeita porquanto favorável, em alguma medida, à Argentina – suscitou desconfianças na imprensa e no meio político brasileiro. Saraiva Guerreiro, em exposição no Senado Federal, a 5 de maio de 1982, afirmava que o posicionamento do País deveria atender a três exigências: a densidade e a variedade das relações com a Argentina; o bom diálogo com o Reino Unido, país em relação ao qual não tínhamos nenhum ponto de controvérsia; e, mais importante, a situação latino-americana do país, sem deixarmos de indicar um caminho para solucionar o problema. Esclarecia que não havia um alinhamento absoluto com a Argentina, nem da nossa parte, nem dos países vizinhos, e que nem a Argentina nos pediu isso⁵¹⁵.

O ex-embaixador da Argentina em Brasília, Oscar Camilión, reconheceu o apoio brasileiro nos seguintes termos: “O Brasil até agora foi um dos eixos para a diplomacia argentina. Era vital a Argentina ter o apoio moral, político e diplomático do Brasil. O Brasil sustentou a posição argentina na medida em que ela era sustentável”. O apoio brasileiro era claro já nas primeiras manifestações de Saraiva Guerreiro, que não condenava a Argentina pela ocupação, embora sugerisse a desocupação das ilhas para facilitar as negociações. Tal apoio esteve presente nas negociações desenvolvidas na OEA e no âmbito do TIAR. Em suas memórias, o político e diplomata argentino reafirma a atuação positiva do Brasil:

(...) El má eficaz de los apoyos lo recibió en última instancia de Brasil, en términos particularmente encomiables, porque dio siempre buenos consejos, advirtió sobre el problema en que nos habíamos metido y además quiso siempre que interviniera el Consejo de Seguridad. En dos oportunidades el canciller brasileño planteó la intervención del Consejo de Seguridad, como iniciativa propia del Consejo, para detener el conflicto, que era la vía probablemente más adecuada para que la cuestión terminara, aunque por supuesto sin conseguir el consentimiento inglés. Perú hizo un aporte de ayuda militar, Venezuela hizo entusiasta apoyo

⁵¹⁴ BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. **Brasil, Argentina e Estados Unidos**: da Tríplice Aliança ao Mercosul (1870-2003). Rio de Janeiro: Revan, 2003, p. 456-457, nota n.º 63.

⁵¹⁵ GUERREIRO, Ramiro Saraiva. **O Itamaraty e o Congresso Nacional**. Brasília: Secretaria Especial de Relações com o Congresso, 1985, p. 51-118.

*diplomático. Chile obviamente jugó a favor de Inglaterra durante todo el conflicto*⁵¹⁶.

A crise e a guerra das Malvinas provocaram uma deterioração no sistema interamericano, principalmente com a declaração de apoio à Grã-Bretanha por parte de Washington. No início do conflito, a Argentina invocou o artigo 9.º do TIAR, que caracteriza como agressão o ataque armado, não provocado, por um Estado contra o território, a população ou as forças armadas de outro Estado, e a invasão, pela força armada de um Estado, do território de um Estado americano. Porém, a Argentina era o agressor e sua atitude contrariara tanto a Carta da OEA quanto a do TIAR. Cabia ao Brasil, naquele contexto, tentar preservar as duas instituições⁵¹⁷.

O Brasil teve um importante papel na preparação da XX Reunião de Consulta de Ministros de Relações Exteriores da OEA, reunida a 26 de abril, em Washington. Antes do encontro, Saraiva Guerreiro apresentou ao chanceler argentino Costa Méndez o texto preparado para o Brasil, um texto moderado, que defendia o direito argentino sobre as ilhas, mas que não apoiava a ocupação argentina nem autorizava o uso do artigo 9.º do Tratado do Rio. O texto preparado pela diplomacia brasileira foi apresentado pelo chanceler do Peru, Javier Arias Stella, na reunião da OEA. Seguiu o Brasil os objetivos de defender o princípio da solidariedade americana e o de preservar o diálogo entre os países latino-americanos.

O texto aprovado na OEA destacava a importância do cumprimento integral da Resolução 502/1982 da ONU, de 3 de abril, que exigia a cessação total das hostilidades, a retirada imediata das forças argentinas das Ilhas Malvinas/Falklands e exortava os dois governos a procurar uma solução diplomática para o conflito, de acordo com a Carta das Nações Unidas. Por outro lado, condenava a adoção pelos membros da Comunidade Econômica Européia e por outros Estados de medidas coercitivas de caráter econômico e político que prejudicavam o povo argentino e propunha a suspensão de tais medidas⁵¹⁸. Nessa ocasião e nas demais iniciativas das quais participou, a diplomacia brasileira procurava defender a posição da Argentina, “no que ela tinha de defensável”. O posicionamento brasileiro durante a crise e ao longo do conflito contribuía, assim, para o posterior aprofundamento dos laços com a Argentina.

⁵¹⁶ CAMILIÓN, Oscar. **Memorias políticas**: de Frondizi a Menem (1956-1996): conversaciones con Guillermo Gasió. Buenos Aires: Planeta, 1999, p. 281.

⁵¹⁷ WALSH, Marcelo Vieira. **A atuação do Brasil frente à crise das Malvinas/Falklands (1982)**. Brasília: Universidade de Brasília, 1997. Dissertação de Mestrado.

⁵¹⁸ Organización de los Estados Americanos. XX Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, Washington, D.C., 26/04/1982. AH/MRE-BSB, “arquivo” Saraiva Guerreiro, 12, Questão das Malvinas.

O reconhecimento do papel positivo desempenhado pelo Brasil na Guerra das Malvinas, por parte da Chancelaria argentina, pode ser comprovado por meio da “*Reseña de la Relación Argentino-Brasileña*”, elaborada em 1984. Segundo esse documento, o Acordo Tripartite solucionou as diferenças com respeito ao aproveitamento compartilhado do rio Paraná e permitiu o estabelecimento de novas pautas de entendimento e de cooperação, “*después de um decênio de desencuentros*”. As visitas presidenciais de 1980 e os encontros do mesmo nível de 1981 – Paso de los Libres (1981) e Foz do Iguaçu (1983) – permitiram estabelecer um diálogo continuado e a celebração de novos acordos. Sobre as Malvinas, não há lugar para dúvidas:

*En la cuestión de las Malvinas, Brasil tuvo una activa participación en la elaboración de las resoluciones de la OEA en el marco del TIAR, copatrocinó los proyectos de resolución adoptados por las Naciones Unidas en 1982 y 1983 y mantuvo una posición de pleno apoyo a los derechos soberanos de nuestro país sobre el archipiélago y a la solución negociada del diferendo*⁵¹⁹.

A Guerra das Malvinas foi um importante episódio para o amadurecimento do diálogo Brasil-Argentina e um passo a mais no caminho do entendimento e da cooperação. As divergências da década de 1970 já tinham sido, em boa medida, superadas pelo Acordo Tripartite de 1979, que encerrou os atritos em torno da construção de Itaipu. O posicionamento brasileiro diante dos acontecimentos de 1982 criou a confiança necessária entre os militares brasileiros e argentinos, constituindo importante base para a cooperação militar, incluindo a área nuclear. O pedido argentino para que o Brasil representasse diplomaticamente o país junto a Londres – tema ainda pouco estudado pela historiografia brasileira – é ilustrativo do progresso das relações bilaterais. Nesse sentido, ao contrário do que dispõe o principal da literatura da integração, foi o diálogo entre dois regimes autoritários, em meio a uma conjuntura regional de guerra, que promoveu maior conscientização sobre a necessidade da integração.

5.4 O PÓS-MALVINAS: PRESSÕES EXTERNAS E REORGANIZAÇÃO REGIONAL

A visita do Presidente Ronald Reagan ao Brasil, entre 30 de novembro e 2 de dezembro de 1982, pode ser considerada um marco das relações interamericanas, situada no

⁵¹⁹ Reseña de la Relación Argentino-Brasileña, secreto, Buenos Aires, fevereiro de 1984. AH/MREC, lata “Brasil – Parte N.º 1”, pasta “Ministro Ibáñez, 1984”.

contexto do reordenamento da segurança regional, exigido pela Guerra das Malvinas, e do novo diálogo estabelecido por Reagan com os países da região, no ano anterior. No primeiro ano da Administração Reagan, o Vice-Presidente George Bush visitou o Brasil (de 14 a 16 de outubro), tendo por objetivo explícito o estabelecimento de uma “parceria equitativa com o Brasil”. Reconhecia o representante norte-americano que o Brasil era uma potência emergente e que seus interesses atingiam uma escala global⁵²⁰.

Três temas ocuparam lugar prioritário na agenda da visita de Bush ao Brasil: a venda de urânio para a usina de Angra I, vinculada à questão da não-proliferação nuclear; as taxas de juros norte-americanas (e internacionais); e o problema da graduação dos empréstimos na esfera do Banco Mundial. O primeiro deles foi o mais debatido durante a viagem, tendo o Vice-Presidente norte-americano informado que seu governo enviaria ao Congresso, em um prazo máximo de 12 meses, uma nova lei modificando a legislação de não-proliferação nuclear, que impediria a venda de urânio enriquecido aos países que não haviam se submetido às salvaguardas da AIEA. Em um acordo bilateral Brasil-EUA, de 1972, ficara acertado o fornecimento de urânio enriquecido, mediante a aceitação de salvaguardas nos locais específicos de utilização do material. Em 1978, nova lei dos EUA veio invalidar o acordo, com o que o Brasil não concordou, por interpretar que uma lei interna não tem força para modificar um acordo bilateral anterior⁵²¹.

As negociações realizadas na ocasião resultaram no aval do Governo estadunidense para a compra de urânio enriquecido da Urenco, para a primeira recarga da usina nuclear de Angra I. Segundo Bush, o Governo dos Estados Unidos estava abrindo uma exceção em um caso especial e não cobraria a cláusula de penalidade prevista no acordo nuclear, para o caso de o Brasil comprar urânio de outro país, para a usina da Westinghouse⁵²². Evidenciava-se o uso do “poder estrutural” norte-americano e de sua política exterior “condescendente”. Para o Itamaraty, a fórmula encontrada teria sido uma solução mutuamente satisfatória e encerrava as discussões sobre o pagamento da multa, que se discutia nos últimos meses entre os dois países. O porta-voz do MRE, ministro Bernardo Pericás, explicou que:

⁵²⁰ **O Globo**, 15/10/1981. MRE, Secretaria de Informações do Gabinete do Ministro. AH/MRE-BSB, “Arquivo” Saraiva Guerreiro, 73, confidencial, DCS/Visita do Vice-Presidente Bush, 14 a 16 de outubro de 1981.

⁵²¹ **O Estado de São Paulo**, 15/10/1981. MRE, Secretaria de Informações do Gabinete do Ministro. AH/MRE-BSB, “Arquivo” Saraiva Guerreiro, 73, confidencial, DCS/Visita do Vice-Presidente Bush, 14 a 16 de outubro de 1981.

⁵²² **Gazeta Mercantil**, 16/10/1981. MRE, Secretaria de Informações do Gabinete do Ministro. AH/MRE-BSB, “Arquivo” Saraiva Guerreiro, 73, confidencial, DCS/Visita do Vice-Presidente Bush, 14 a 16 de outubro de 1981.

(...) a multa que os Estados Unidos queriam cobrar do Brasil decorre de compromissos assumidos no contrato comercial assinado em 1972, entre a Comissão Nacional de Energia, hoje, Departamento de Energia dos Estados Unidos e a empresa Furnas. Pericás disse que a não-aquisição pelo Brasil do urânio enriquecido para Angra I nos Estados Unidos implicaria na denúncia do acordo e conseqüente multa de US\$ 20 milhões (cerca de Cr\$ 2,2 bilhões). Esta cláusula é unilateral, ou seja, somente se aplica ao Brasil. Se os Estados Unidos incorressem em falta que levasse à denúncia do acordo pelo Brasil, não estariam sujeitos à mesma multa, explicaram outras fontes da Chancelaria brasileira⁵²³.

A imprensa brasileira considerou positivo o resultado das negociações, possibilitadas pela “compreensão” do Governo norte-americano em relação aos interesses brasileiros. Em nota oficial, Bush vinculava o resultado das negociações com o início de uma maior cooperação bilateral na área nuclear:

Após amplas consultas e como um caso especial, o Secretário da Energia dos EUA abriu uma exceção de modo que a cláusula de penalidade nuclear com o Brasil seja dispensada no que se refere à compra pelo Brasil da próxima carga de combustível para Angra I. (...) Os Estados Unidos desejam a cooperação nuclear com o Brasil e ambos os países trabalharão ativamente durante o próximo ano com vistas a resolver diferenças de modo a estabelecer um relacionamento confiável no fornecimento⁵²⁴.

Se o tema do fornecimento do urânio permitiu o estabelecimento de resultado concreto na matéria, os outros dois, os juros americanos e a graduação dos empréstimos no Banco Mundial, não tiveram a mesma sorte. O problema das taxas de juros era, para o Vice-Presidente norte-americano, uma das preocupações de seu Governo, que tinha consciência dos efeitos negativos que essa política exercia em países como o Brasil. As críticas brasileiras foram expressas pelo Presidente da Câmara dos Deputados, deputado Néelson Marchezan, em banquete oferecido no Itamaraty, para quem as relações Brasil-EUA haviam conhecido certos percalços nos últimos anos e a crise econômica se fazia sentir mais fortemente em países como o Brasil:

O Brasil tem feito um esforço extraordinário para superar as dificuldades de origem externa que tanto têm onerado nossa economia. É expectativa brasileira que este

⁵²³ **O Globo**, 16/10/1981. MRE, Secretaria de Informações do Gabinete do Ministro. AH/MRE-BSB, “Arquivo” Saraiva Guerreiro, 73, confidencial, DCS/Visita do Vice-Presidente Bush, 14 a 16 de outubro de 1981.

⁵²⁴ **Folha de São Paulo**, 16/10/1981. MRE, Secretaria de Informações do Gabinete do Ministro. AH/MRE-BSB, “Arquivo” Saraiva Guerreiro, 73, confidencial, DCS/Visita do Vice-Presidente Bush, 14 a 16 de outubro de 1981.

esforço seja entendido e apreciado por nossos parceiros e que estes, por sua vez, tenham especial cuidado de evitar a adoção de políticas que possam criar obstáculos pelas vias comercial, financeira e tecnológica, ao equacionamento dos problemas econômicos que afligem não só o Brasil, mas também numerosos outros países⁵²⁵.

Marchezan enfatizou igualmente a idéia de que a tese de promoção do Brasil no Banco Mundial iria penalizar o país, pois deixaria a categoria de país em desenvolvimento e perderia o acesso a recursos. Seriam, assim, inconvenientes as fórmulas tendentes a estabelecer categorizações entre países que partilhavam os mesmos problemas do subdesenvolvimento. A questão da “graduação”, se aceita, poderia excluir o Brasil de empréstimos do Banco Mundial e enfraquecer sua liderança junto aos outros países em desenvolvimento.

As preocupações brasileiras quanto aos juros internacionais e à graduação do país nos critérios do Banco Mundial como país “recém-industrializado” situavam-se no contexto mais amplo de um relacionamento bilateral desequilibrado. Editorial do jornal O Globo questionava o conceito de “parceria eqüitativa”, utilizado por Bush, para lembrar que o diálogo bilateral apresentava problemas que, embora não afetassem a parceria Brasil-Estados Unidos, impediam que ela fosse “equitativa”. Era o caso dos juros americanos, interpretados como fruto da crise econômica mundial e não da má-fé da Casa Branca. De qualquer modo, Bush procurava virar a página do Governo Carter, ou seja, das questões que obnubilaram o relacionamento bilateral, como a dos direitos humanos e da não-proliferação nuclear⁵²⁶.

A aproximação da Administração Reagan com o Brasil, por meio da visita de Bush, era, ademais, parte de uma política para recompor o relacionamento com Buenos Aires e Santiago, abalado pela política de direitos humanos do Governo Carter. Outro tema que ocupava Washington era a questão da segurança no Atlântico Sul, tema em relação ao qual o posicionamento brasileiro era distinto do norte-americano. O Brasil era contrário à criação de qualquer mecanismo que viesse a dar origem a uma força militar multilateral de defesa do Atlântico Sul, pois considerava o TIAR adequado para casos de ameaças a países do hemisfério americano e não via aquela área como crítica. Os norte-americanos declaravam desinteresse pelo assunto, mas mantinham conversações com autoridades argentinas e

⁵²⁵ **O Globo**, 15/10/1981. MRE, Secretaria de Informações do Gabinete do Ministro. AH/MRE-BSB, “Arquivo” Saraiva Guerreiro, 73, confidencial, DCS/Visita do Vice-Presidente Bush, 14 a 16 de outubro de 1981.

⁵²⁶ **O Globo**, 16/10/1981. MRE, Secretaria de Informações do Gabinete do Ministro. AH/MRE-BSB, “Arquivo” Saraiva Guerreiro, 73, confidencial, DCS/Visita do Vice-Presidente Bush, 14 a 16 de outubro de 1981.

uruguayias no sentido de fazer avançar seus interesses. Porém, a Guerra das Malvinas alteraria a situação regional, elevando o tema da segurança na região à condição de prioridade.

Se Argentina e a segurança no Atlântico Sul foram temas ausentes das conversas mantidas por George Bush em sua visita ao Brasil, após o episódio das Malvinas as duas chancelarias passaram a tratar do tema, reconhecendo sua importância. Durante os preparativos para a visita de Reagan ao Brasil, em 1982, o Itamaraty avaliava que eram três os grandes problemas que o Departamento de Estado via na América Latina: “a crise na América Central; os conflitos potenciais na América do Sul (questões territoriais e de fronteiras); e a necessidade de controlar os elevados níveis da dívida externa de muitos países da região”. O Brasil, nesse cenário, surgia como “uma força em favor da moderação e do equilíbrio, no hemisfério”⁵²⁷.

A presente visita confirma a nova linha de conduta de Washington, mediante a escolha de três países representativos de áreas geográficas diversas (América Central, Andes e Cone Sul), os três [Costa Rica, Colômbia e Brasil] de comportamento moderado durante o desenrolar da crise das Malvinas. Um dos grandes objetivos da viagem de Reagan está ligado a uma estratégia de reaproximação com a região, dentro da qual um dos pontos relevantes foi o apoio dado pelos EUA ao projeto de resolução latino-americano sobre as Malvinas, na Assembléia Geral das Nações Unidas⁵²⁸.

Após a experiência das Malvinas, os EUA estavam interessados em construir um “equilíbrio de paz” na região, empenhando-se em intensificar sua presença, por meio da cooperação em vários níveis, e em colaborar para a contenção das disputas territoriais. A posição pró-Reino Unido adotada pelos Estados Unidos na crise das Malvinas repercutira negativamente no âmbito da OEA, ao caracterizar, no plano político, a existência de uma assimetria de interesses semelhante à que existia entre os Estados Unidos e a América Latina, no plano econômico:

A atuação norte-americana deu margem a reações imediatas e exaltadas de alguns países latino-americanos, que pediam a revisão do Sistema Interamericano e a criação de novos foros jurídico-políticos, dos quais se excluíam os EUA. O espírito retaliatório que caracterizava tais reações arrefeceu posteriormente e já se começa a delinear um processo de recomposição entre os EUA e a América Latina,

⁵²⁷ AH/MRE-BSB, “Arquivo” Saraiva Guerreiro, 31, confidencial, DCS/Visita do Presidente Ronald Reagan, 30 de novembro a 2 de dezembro de 1982.

⁵²⁸ Id.

particularmente com a Argentina. O encaminhamento da questão das Malvinas na ONU deverá influenciar significativamente esse processo⁵²⁹.

Os Estados Unidos procuravam, em suas relações com a Argentina, retomar as iniciativas de 1981 que, no mesmo sentido de seu relacionamento com o Brasil, sinalizava para a superação da deterioração do diálogo bilateral verificada durante o Governo Carter. Na interpretação do Itamaraty, o processo de recomposição das relações EUA-Argentina estava sendo consolidado por meio de visitas de membros de altos escalões governamentais e castrenses. Favoreciam o diálogo as concepções geoestratégicas e ideológicas comuns frente às questões de segurança do hemisfério, bem como o interesse argentino em participar de iniciativas de norte-americanas para a solução da crise centro-americana, sobretudo após a ascensão de Galtieri à presidência.

A irrupção da Guerra das Malvinas, principalmente a decisão de Washington de impor sanções econômicas à Argentina e de apoiar a Grã-Bretanha em termos logísticos, fizeram o relacionamento bilateral descer ao nível mais baixo dos últimos anos. Porém, terminado o conflito, em julho de 1982, o Governo Reagan levantou as restrições econômicas, demonstrando o desejo de seu Governo de melhorar as relações com a Argentina. Em agosto, o Subsecretário Thomas Enders entrevistou-se com o Chanceler Aguirre Lanari, na República Dominicana; em setembro, o governo argentino demonstrou “especial interesse” em restabelecer a normalidade do entendimento bilateral com os EUA; e, em novembro, as relações melhoraram sensivelmente, com o voto norte-americano em favor do Projeto de Resolução aprovado na Assembléia Geral da ONU.

No decorrer da tramitação do Projeto de Resolução sobre as Malvinas, copatrocinado por 20 países latino-americanos, o Brasil envidou esforços para que o Projeto fosse aprovado por ampla maioria pela Assembléia Geral. Em discurso pronunciado na Sessão de Abertura da 37.^a Assembléia Geral das Nações Unidas, em 27 de setembro de 1982, o Presidente Figueiredo, ao abordar a questão das Malvinas, ressaltou

“a importância do exame da questão das Malvinas pela Assembléia Geral, que requer, como passo vestibular de seu encaminhamento, a implementação integral da Resolução 502 do Conselho de Segurança”. E acrescentou: “É tempo de que os que com tanto vigor condenaram o emprego da força para a solução de controvérsias demonstrem a coerência e a autenticidade de seus propósitos. É necessário que se

⁵²⁹ AH/MRE-BSB, “Arquivo” Saraiva Guerreiro, 31, confidencial, DCS/Visita do Presidente Ronald Reagan, 30 de novembro a 2 de dezembro de 1982.

iniciem negociações para afastar o risco de tensões crescentes em área cuja vocação é a da cooperação e prosperidade”⁵³⁰.

O posicionamento dos Estados Unidos na votação do Projeto de Resolução contrabalançou a abstenção dos países da Europa Ocidental e melhorou a imagem dos EUA na região. Os EUA, segundo o Secretário Shultz, a respeito das disputas territoriais e de fronteiras, adotavam uma posição de neutralidade no mérito das questões e defendiam soluções pacíficas para resolvê-las. Deve-se observar, porém, que a possibilidade da ocorrência de avanços no tema Malvinas no âmbito da ONU era reduzida e, dessa forma, os EUA promoviam uma mudança em seu posicionamento diplomático para se reposicionar na questão da segurança regional, que, em geral, mantinha suas diretrizes tradicionais.

Os Estados Unidos tinham como principais aliados sul-americanos, na área da segurança, o Chile e a Colômbia. Por ocasião da crise das Malvinas foram numerosos os contatos de alto nível – civis e militares – entre autoridades dos Estados Unidos e do Chile. Em junho de 1982, o Chanceler chileno esteve em Washington, onde se encontrou com o Secretário de Estado Haig, com o Subsecretário de Estado para Assuntos Americanos, Thomas Enders, com o Subsecretário da Defesa, Frank Carlucci, entre outros. Nessa ocasião, discutiram-se temas do relacionamento bilateral e assuntos ligados à segurança hemisférica no contexto da crise das Malvinas. Ademais,

No período agosto-setembro do ano em curso, a marinha chilena (assim como a colombiana) participou de exercícios conjuntos com a marinha norte-americana (Operação UNITAS). Por ocasião dessas manobras navais, o Comandante da Força-Tarefa norte-americana, Contra-Almirante James Elfelt, esteve em Santiago, avistando-se com o Presidente Pinochet, com o Ministro da Defesa Nacional, Tenente-General Carrasco, e com o Comandante-em-Chefe da Marinha, Almirante Merino, aos quais teria manifestado sua “decepção” pela não participação de outros países latino-americanos naquelas operações. É expressivo o fato de terem participado das operações os dois países latino-americanos (Chile e Colômbia) que se abstiveram, juntamente com os Estados Unidos, na aprovação da resolução sobre o conflito das Malvinas pelo órgão de consulta do TIAR⁵³¹.

No documento preparatório da visita de Reagan ao Brasil, o Itamaraty reconhecia, embora não explicitamente, dois grandes movimentos ocorridos em 1982, nas relações dos EUA com a América Latina. Durante a crise e a Guerra das Malvinas, os países sul-

⁵³⁰ AH/MRE-BSB, “Arquivo” Saraiva Guerreiro, 31, confidencial, DCS/Visita do Presidente Ronald Reagan, 30 de novembro a 2 de dezembro de 1982.

⁵³¹ Id.

americanos se dividiram entre aqueles que conservaram um posicionamento mais próximo de Washington – Chile e Colômbia – e aqueles que, como o Brasil, defenderam o direito argentino sobre o arquipélago, ainda que condenando o uso da força. Após o conflito, os Estados Unidos promoveram uma política de aproximação com a região, e, para tanto, fizeram uso de negociações bilaterais que envolveram uma ampla gama de temas e interesses, que convergiam para a retomada da hegemonia estadunidense na área da segurança regional. Foi nesse segundo contexto que o Brasil e a Argentina avançaram ainda mais no entendimento construído na segunda metade da década de 1980 e nos anos de 1981 e 1982.

5.5 CONTINUIDADE, REDEMOCRATIZAÇÃO E RELACIONAMENTO BILATERAL

A política exterior brasileira, no ano de 1983, seguia seu curso normal, “uma continuação de uma política coerente desde o início do Governo”, segundo palavras do Chanceler Saraiva Guerreiro. Uma política exterior universalista e cooperativa, mas atenta à defesa dos interesses nacionais nos temas de segurança e desenvolvimento. No plano regional, destacava-se o bom entendimento com a Argentina e a satisfação com a evolução das negociações na América Central⁵³². Como observou Vizentini, se no Governo do General Reynaldo Bignone houve avanços e o diálogo bilateral fluía com naturalidade, o Governo militar brasileiro enfrentaria dificuldades no relacionamento inicial com o Governo de Raúl Alfonsín⁵³³.

A 12 de janeiro de 1983, em encontro dos Presidentes Figueiredo e Bignone, foram discutidas a construção de ponte internacional sobre o rio Iguazu e a interconexão energética entre os dois países, para eventual fornecimento da energia de Itaipu para a Argentina. Ato simbólico na ocasião foi a reafirmação, por parte do Presidente brasileiro, do direito argentino sobre as Malvinas, que deveria se realizar por meios pacíficos. Ao final do ano, com a Argentina sob a presidência de Alfonsín, se revelava certo estranhamento no diálogo político, o que não impediu avanços na área comercial. Os Chanceleres Saraiva Guerreiro e Dante Caputo assinaram acordos sobre a desvinculação do comércio de seu pagamento em moeda conversível, a diminuição de tarifas do comércio bilateral e o incremento no volume do

⁵³² Entrevista do Senhor Ministro de Estado a “O Estado de São Paulo”, 29/12/1983. AH/MREC, lata “Brasil-Parte N.º 1”, pasta “Ministro Ibañez, 1984”.

⁵³³ VIZENTINI, Paulo Fagundes. **A política externa do regime militar brasileiro**. Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS, 1998, p. 301-302.

intercâmbio comercial. Foram solucionados, além disso, os entraves no comércio do trigo, com a possibilidade de que o pagamento fosse feito em produtos manufaturados, e foi feita a revisão de barreiras burocráticas⁵³⁴. O descompasso dos processos políticos internos exigia maior cuidado no trato diplomático por parte das duas Chancelarias, mas prevaleciam os interesses de Estado, que apontavam para uma aproximação bilateral ainda mais densa.

O informe da Embaixada da Argentina em Brasília, anteriormente mencionado, demonstrava duas preocupações principais: as exportações brasileiras de armamentos e o relacionamento bilateral. A base do Informe, a entrevista de Saraiva Guerreiro ao jornal O Estado de São Paulo, tratava de outros temas além desses dois. Sobre as vendas de material bélico brasileiro, o Chanceler esperava o aumento do mercado, o que teria sido buscado em viagem do Ministro Delfim Netto ao Oriente Médio, sendo promissores os entendimentos com a Arábia Saudita. O relacionamento com os países africanos, embora não vinculado diretamente, na entrevista, ao comércio de armas, ganhava destaque especial, notadamente as relações com a Nigéria, a Argélia, Guiné-Bissau e Cabo Verde⁵³⁵.

Quanto ao relacionamento bilateral Brasil-Argentina, Saraiva Guerreiro afirmava o seu bom momento:

As relações são boas e continuarão também boas, porque há uma consciência, tanto aqui quanto lá, de que esse entendimento entre os dois países é de interesse permanente de ambos e, portanto, os responsáveis pela política exterior de um e de outro país não deixarão de cultivar esse tipo de relacionamento e de amizade. Isto eu não estou dizendo apenas em termos de raciocínio, na base do que seria o interesse geral dos países, mas na base do que as informações e todos os contatos que temos tido nos asseguram dessa disposição não varia em nada, é uma linha de nossa política externa⁵³⁶.

Inquirido sobre o interesse de Brasil e Argentina na fabricação do artefato atômico, Saraiva Guerreiro foi taxativo ao afirmar que o Brasil não pretendia fabricar a bomba, o que era reiterado em todas as reuniões de alto nível, sendo o país acompanhado em suas declarações pela diplomacia argentina. Recordou ademais que, no fim do Governo anterior, quando a Argentina tornou pública a informação de que havia alcançado uma nova etapa no

⁵³⁴ VIZENTINI, Paulo Fagundes (1998), op. cit., p. 301-302.

⁵³⁵ Entrevista, já citada, do Senhor Ministro de Estado a “O Estado de São Paulo”, 29/12/1983. AH/MREC, lata “Brasil-Parte N.º 1”, pasta “Ministro Ibañez, 1984”. Os parágrafos que se seguem, salvo indicação em contrário, referem-se à mesma fonte.

⁵³⁶ Id.

desenvolvimento do ciclo do combustível – o do enriquecimento –, o Brasil foi um dos poucos países avisados antes do anúncio público.

Quanto à apreensão existente em relação à expansão da venda de armas, por parte do Brasil, o tema foi retomado por ocasião de viagem do Ministro Delfim Neto ao Oriente Médio. Delfim Neto teria recebido uma proposta concreta da Arábia Saudita no sentido de participar do mercado armamentista brasileiro. O Chanceler reconheceu a importância das exportações de armas para o país, mas não confirmou a existência de proposta concreta. A indústria brasileira estava sempre aberta à participação de capitais estrangeiros, em alguma proporção, mas o assunto deveria ser sempre examinado com cuidado, pois esse tipo de indústria influencia fortemente a política, inclusive a política externa.

As vendas de armamentos por parte do Brasil vinham sendo realizadas com cuidado e não afetavam negativamente as relações com outros países, incluindo os Estados Unidos. As relações Brasil-EUA haviam atingido a maturidade, e o diálogo bilateral era fluido e franco, o que não significava a ausência de controvérsias. Um exemplo de avaliação distinta realizada pelos dois países eram os conflitos da América Central, em relação aos quais o Brasil propunha o desenvolvimento da região como forma de superar as suas dificuldades estruturais, enquanto os EUA advogavam o uso da força na superação dos conflitos centro-americanos. Um ponto de convergência era encontrado no apoio ao Grupo de Contadora, o que poderia contribuir para a diminuição das tensões Leste-Oeste.

Para o Brasil era importante que EUA e URSS voltassem a conversar para reduzir tensões. Na concepção de Saraiva Guerreiro, a corrida armamentista era um “jogo de espelhos” que poderia levar a uma escalada que não serviria a ninguém, nem aos dois contendores. Era um equívoco pensar que a segurança do Ocidente ficava comprometida com qualquer movimento no sentido da redução dos armamentos ou de medidas de confiança. Ao contrário, o Brasil esperava que houvesse possibilidade de se alcançar um entendimento racional entre as potências.

Assim, a política exterior brasileira preservava seu acumulado histórico, tanto na defesa do interesse nacional quanto na da paz mundial e na solução pacífica de controvérsias. Um dado relativamente novo na política exterior brasileira era o aprofundamento da aproximação com países africanos, política duramente criticada pela imprensa e por setores de oposição. Saraiva Guerreiro afirmava que uma característica da política exterior brasileira era dar a mesma atenção para países grandes e pequenos, e que o Itamaraty procurava não dar a impressão – impressão falsa – de que o Brasil estava interessado em países como os africanos

exclusivamente por causa de seus mercados ou endereçada somente para a obtenção de vantagens no curto prazo.

A política exterior argentina passou, no mesmo ano, por uma reorientação, reflexo do processo interno de democratização. A ascensão de Raúl Ricardo Alfonsín à presidência da Argentina, no final do ano de 1983, se deu em meio a uma situação econômica crítica e a graves seqüelas deixadas pela repressão política do regime militar e pela derrota na Guerra das Malvinas. Assim, a conjuntura internacional não era das mais favoráveis e, na visão do Subsecretário de Assuntos Latino-Americanos, Raúl Alconada Sempé, eram grandes as desconfianças em relação ao país, tanto por parte dos vizinhos sul-americanos, pois subsistiam regimes militares no Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai, quanto por parte dos países industrializados da Europa Ocidental e dos Estados Unidos, surpreendidos que tinham sido pela guerra no Atlântico Sul⁵³⁷.

O cartão de visitas da nova política exterior argentina era adesão ao princípio da solução pacífica de controvérsias – princípio não de todo contrariado nos acontecimentos de 1982 –, que deveria ser aplicado na solução de suas próprias controvérsias – Canal de Beagle e Ilhas Malvinas –, assim como em conflitos de terceiros: América Central, Oriente Médio, África Meridional, Campuchea, Afeganistão, Irã-Iraque, Golfo da Líbia. O mesmo espírito se revelava na defesa dos princípios de não-intervenção, autodeterminação dos povos, defesa da democracia.

Quanto à América Latina, o Governo Alfonsín seguia a tradição de seu partido, o Radical, que sempre compreendera a integração regional como uma necessidade, como um instrumento para a consolidação da independência do país e para a construção de um poder regional que permitisse aos países latino-americanos ser escutados e respeitados, assim como ser protagonistas em nível mundial. Nesse sentido, Alfonsín procurou estabelecer vínculos sólidos com as democracias latino-americanas e acompanhou ativamente o processo de democratização dos países autoritários da região. Sempre que possível, o San Martín vinculou democratização e integração regional⁵³⁸.

A ênfase na integração decorria da experiência anterior no âmbito das Nações Unidas, do Banco Mundial, do GATT, do FMI, do Movimento dos Países Não Alinhados e de demais organismos internacionais. As reivindicações dos países latino-americanos geralmente

⁵³⁷ SEMPÉ, Raúl Alconada. Democracia y política exterior (1983-1989). In: JALABE, Silvia Ruth (comp). **La política exterior argentina y sus protagonistas (1880-1995)**. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1996, p. 347.

⁵³⁸ Id. ib., p. 350.

caíam no vazio e somente a atuação conjunta, a partir do Grupo Latinoamericano (Grula), poderia dar consistência a elas. Além disso, nenhum país individualmente poderia, por exemplo, impedir a intervenção dos Estados Unidos na América Central. Os avanços em direção à paz dependeriam essencialmente do esforço comum das nações latino-americanas. Nesse sentido, o país não deveria esquecer que o pleito em relação à soberania argentina nas Ilhas Malvinas tinha sido apoiado sistematicamente pelos países da região. Além disso, a crise econômica dos países latino-americanos e a crise política da América Central demandariam uma ação coletiva.

A crise das dívidas externas dos países latino-americanos recrudescera nos primeiros meses do Governo Alfonsín, fruto de nova alta dos juros internacionais. O aumento dos juros absorveria o total das exportações argentinas de carnes e das brasileiras de café. Foi nesse contexto que a Argentina, juntamente com o Brasil, a Colômbia e o México, articularam a criação do Consenso de Cartagena, em reunião realizada em junho de 1984. O Consenso de Cartagena reivindicou o tratamento político do tema das dívidas externas latino-americanas, que até então recebera uma orientação exclusivamente técnica. A negociação internacional requeria a conformação de um poder conjunto de influência e decisão.

Movimento semelhante ocorrera no encaminhamento do tema dos conflitos da América Central, por meio do Grupo de Contadora (Colômbia, México, Panamá e Venezuela), criado em janeiro de 1983, com o objetivo de buscar uma solução negociada para o problema; e por meio do Grupo de Apoio a Contadora (Argentina, Brasil, Peru e Uruguai), em agosto de 1985, com o mesmo propósito. O desdobramento de tais iniciativas resultou na criação do chamado Grupo do Rio. A Argentina foi um dos países que incentivou a formação do Grupo do Rio, o Mecanismo Permanente de Consulta e Concertação Política. Criado oficialmente a 18 de dezembro de 1986, com a presença dos Ministros das Relações Exteriores da Argentina, Brasil, Colômbia, México, Panamá, Peru, Uruguai e Venezuela, estabelecia em suas diretrizes que:

A partir de la experiencia de varios años derivada de nuestra acción conjunta en los Grupos de Contadora y de Apoyo, hemos decidido fortalecer y sistematizar la concertación política de nuestros gobiernos, mediante la realización de un proceso de consultas regulares sobre temas internacionales que afectan o interesan a nuestros países, en el contexto de una creciente unidad latinoamericana. El surgimiento de la democracia en América Latina ha permitido un intenso diálogo

*político en el que se reafirma la necesidad de conjugar esfuerzos y capacidades para encontrar soluciones propias a nuestras necesidades*⁵³⁹.

A crise da América Central e a Guerra das Malvinas tinham deixado lições. A busca de atuação autônoma no cenário internacional, recorrente na história de vários países latino-americanos, ressurgia de forma atualizada, nas injunções das relações internacionais da década de 1980. Foi nesse contexto de mudanças e de afirmação da democracia e, por que não, da nacionalidade, que a política exterior argentina reservou espaço significativo para o Brasil.

Destacava-se, no primeiro ano da Administração radical, a convergência das políticas de Brasil e Argentina nos temas prioritários de Buenos Aires, como a questão das Malvinas e a crise centro-americana. Com respeito à crise da América Central, como observado anteriormente, os dois países atuaram em defesa do princípio da não-intervenção e apoiaram a ação de paz de Grupo de Contadora. Quanto às Malvinas, o Brasil teve papel positivo na representação dos interesses argentinos em Londres, desde o início do conflito em maio de 1982, e Brasília apoiou as reivindicações argentinas em relação às Ilhas. Além disso, os laços bilaterais se reforçaram quando da decisão brasileira de não autorizar o estabelecimento de uma escala regular em seu território para os aviões britânicos que se dirigiram ao Atlântico Sul⁵⁴⁰.

Com efeito, a política de aproximação de Londres com Brasília teve início ainda no ano de 1982, quando da visita do Encarregado de Negócios do Reino Unido, Conselheiro Michael Perceval, ao Itamaraty, onde manteve encontro com o Chefe da DE-I, Igor Torres-Carrilho. Perceval pediu que fosse transmitido ao Chanceler argentino Juan Ramón Aguirre Lanari o desejo de Londres de normalizar as relações com a Argentina no campo financeiro e comercial. No entanto, segundo Torres-Carrilho, Perceval não soube dar maiores informações sobre o escopo da medida, mas teria afirmado que os contatos na área bancária poderiam, se bem sucedidos, conduzir a uma “*de-escalation*” anglo-argentina. O documento entregue à Chancelaria brasileira incluía referência a uma condição prévia para o restabelecimento do

⁵³⁹ Apud SEMPÉ, Raúl Alconada, op. cit., p. 351.

⁵⁴⁰ CISNEROS, Andrés; ESCUDÉ, Carlos (org). **Historia general de las relaciones exteriores de la República Argentina**. Parte III: Las relaciones exteriores de la Argentina subordinada (1943-1989). Tomo XIV: Las relaciones políticas (1966-1989). Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 2000, p. 534.

diálogo na esfera financeira e comercial: a “*definitive Argentine renunciation of further hostilities*”⁵⁴¹.

Na interpretação de Torres-Carrilho, a normalização das relações comerciais poderia estar ligada a interesses britânicos no reabastecimento das Malvinas:

O Encarregado de Negócios britânico aludiu também ao noticiário de imprensa sobre os pousos de aviões da RAF em aeroportos brasileiros a caminho das Malvinas, a partir de observação, por jornalista em Port Stanley, da chegada de aeronave sem dispositivo para abastecimento em vôo. Ao exprimir seu desagrado com o “leak”, disse que, no caso dos 3 últimos pousos, a Embaixada havia seguido procedimento de rotina ao fazer a devida solicitação à Aeronáutica, nos termos das instruções em vigor para adidos, e havia tido uma surpresa agradável com a resposta positiva. Tal reação, que ele supôs tivesse sido do conhecimento de outras autoridades brasileiras, havia encorajado o Vice-Ministro Onslow a solicitar ao Senhor Secretário Geral e posteriormente ao Senhor Ministro de Estado facilidades para a utilização de portos brasileiros, em bases comerciais, para o abastecimento das Malvinas (pedido esse claramente recusado). Manifestou seu empenho em desmentir as insinuações na imprensa de que o “leak” houvesse sido inspirado por Londres para envenenar as relações brasileiro-argentinas às vésperas da chegada de Aguirre Lanari⁵⁴².

O Brasil reafirmava na ocasião a decisão de não permitir o pouso de aviões ou o uso de portos brasileiros para o abastecimento das Malvinas por parte do Reino Unido. Outro episódio significativo foi quando, já no Governo Alfonsín, a Embaixada britânica em Brasília fez sondagens no sentido da realização de visitas dos Chefes do Estado-Maior do Exército e do Estado-Maior da Marinha de seu país ao Brasil. A primeira estava em estudo; já quanto à segunda, apesar de o Embaixador Harding haver informado que tratara do assunto com o Ministro da Marinha do Brasil, o Almirante Maximiliano Eduardo da Fonseca afirmou desconhecer a iniciativa. As preocupações brasileiras tinham clara motivação:

(...) as implicações do conflito das Malvinas desaconselhavam a realização da visita. (...) Não obstante, meu interlocutor revelou que o Adido Naval à Embaixada fora informado, no final da semana passada, por um “*liaison officer*” na Marinha

⁵⁴¹ Memorando do Chefe da DE-1, Embaixador Igor Torres-Carrilho, ao Sr. Chefe do Departamento de Europa, DE-I/19, secreto-urgentíssimo, 16/08/1982. AHMRE-BSB, memoranda, secreto, 1982.

⁵⁴² Id.

(não soube precisar o nome), de que o Itamaraty havia julgado a visita “inoportuna”⁵⁴³.

Na ocasião, Harding fez a entrega para a Primeira Secretária Maria Elisa Berenguer de documento com a solicitação de autorização para duas visitas do HMS Endurance. A resposta foi que a solicitação seria encaminhada ao Cerimonial, e Berenguer indagou sobre o destino da embarcação, sendo que ouviu de Harding que seguiria para a Antártida, sem esclarecer se passaria pelas Malvinas⁵⁴⁴. O Brasil tornava-se um país-chave para os interesses britânicos nas Malvinas, o que repercutiu favoravelmente aos interesses brasileiros na Antártida.

Desde outubro de 1982, pelo menos, o tema da Antártida aproximava não apenas a Grã-Bretanha, mas também o Chile e a própria Argentina do Brasil, em apoio aos interesses brasileiros. O Ministério da Marinha encontrara boa receptividade ao Brasil por parte do Governo Chileno, o que levou a Marinha a aceitar, para a projetada viagem do “Barão de Teffé”, o oferecimento chileno de embarcar um navegador e um piloto de helicóptero. A atuação da Argentina era igualmente positiva, tendo sido informado ao Conselheiro Guimarães que uma tripulação brasileira estivera recentemente na Antártida, levada pelos argentinos. O Reino Unido também envidava esforços para colaborar com o Brasil na Antártida:

Ora, todos os três países – Argentina, Chile e Reino Unido – são “problemáticos” na área, seja por suas reivindicações territoriais superpostas na Antártida, seja por pendências em regiões vizinhas: arquipélagos do Atlântico Sul e Canal de Beagle. Não quero com isso dizer que afastemos essa cooperação valiosa, tanto pela experiência antártica desses países quanto para as boas relações no cone sul. Mas é necessário administrar bem tais contatos para evitar “cobranças” futuras sob a forma de envolvimento nosso em questões delicadas⁵⁴⁵.

A preocupação de Guimarães era com a coordenação das diversas instâncias envolvidas, que deveria ficar a cargo da CONANTAR (Comissão Nacional para Assuntos Antárticos) e dos Ministérios envolvidos, sugerindo-se que um representante do Departamento das Américas participasse da próxima reunião da CONANTAR para expor o quadro de cooperação com os países da América do Sul. Em despacho ao Memorando de

⁵⁴³ Memorando da Primeira Secretária Maria Elisa Berenguer para Sr. Chefe da Divisão da Europa I, DE-I/15, secreto, Brasília, 15/03/1983. AHMRE-BSB, memoranda, secreto, 1982.

⁵⁴⁴ Id.

⁵⁴⁵ Memorando do Conselheiro Luiz Filipe de Macedo Soares Guimarães para o Sr. Chefe da DNU, DNU/122, secreto, Brasília, 15/10/1982.

Guimarães, o Chefe da DAM-I, Cláudio Lyra, ponderava que os problemas sensíveis no panorama das relações internacionais na América do Sul Meridional poderiam ser encarados da perspectiva de disputas de poder na região antártica. Reconhecendo não ser essa a única dimensão das controvérsias existentes (Beagle e ilhas austrais), era necessário levá-la em conta. A evolução de tais problemas era indissociável do contexto político antártico:

A cooperação a ser proporcionada seja pela Argentina, seja pelo Chile ou pela Grã-Bretanha, para a presença brasileira no Continente Austral e a consecução dos objetivos a que visa no quadro do Tratado da Antártida, constitui, segundo penso, um terreno delicado para nosso país. Para tal, atuam, de um lado, os interesses substantivos de natureza diversa que ligam o Brasil aos três países, e, de outro, a grande suscetibilidade atualmente existente entre estes (há acentuadas suscetibilidades nas relações argentino-chilenas e argentino-britânicas, bem como, do ponto de vista de Buenos Aires, quanto às relações entre Santiago e Londres)⁵⁴⁶.

Em adendo, o Embaixador Rubéns Ricupero reconhecia que o conflito das Malvinas tinha aumentado ainda mais o grau de complexidade e o potencial de antagonismo nas questões levantadas por Lyra. As preocupações da Chancelaria brasileira se traduziram em maior coordenação com a CONANTAR, que recebera ofertas de cooperação internacional de diversos países. Além dos três anteriormente tratados, estavam interessados na cooperação antártica os EUA, a RFA, a Nova Zelândia e a Polônia. O Brasil, tratando o tema em separado, mas sem descuidar das questões geopolíticas envolvidas, conseguiu um bom equilíbrio com os interlocutores, o que preservava os entendimentos com a Argentina em outras áreas, como a nuclear e a hidroelétrica.

Exemplo de avanço verificado no período foram as negociações realizadas no âmbito da Bacia do Prata. Nos dias 6 e 7 de setembro de 1982, realizou-se em Brasília a XIII Reunião dos Chanceleres da Bacia do Prata, com resultados favoráveis aos interesses brasileiros, na opinião de Saraiva Guerreiro. O elevado número de Resoluções aprovadas no sistema da Bacia do Prata desde sua instituição, nos anos 1960, algumas delas com implementação ainda pendente, ao lado do desejo dos países membros de aperfeiçoar e dinamizar o processo regional de desenvolvimento e integração física, foram os principais aspectos da atenção dos Chanceleres presentes na reunião de Brasília⁵⁴⁷.

⁵⁴⁶ Memorando do Conselheiro Luiz Filipe de Macedo Soares Guimarães para o Sr. Chefe da DNU, DNU/122, secreto, Brasília, 15/10/1982.

⁵⁴⁷ Exposição de Motivos do Chanceler Ramiro Saraiva Guerreiro para o Presidente João Baptista de Oliveira Figueiredo, DAM-I, confidencial-urgente. AH/MRE-BSB, XIV Reunião de Chanceleres, Maço Preparatório, 1983, maço avulso.

Como decorrência dessa iniciativa, celebraram em Buenos Aires, em 18 e 19 de agosto e em 27 e 28 de outubro de 1983, reuniões de Representantes Governamentais de Alto Nível com os Representantes Permanentes no CIC dos Países-membros. Nessas ocasiões, foram fixados uma ordem de prioridades e os critérios para a implementação das decisões do foro regional, e institucionalizou-se um sistema de avaliação periódica do cumprimento das prioridades. O desdobramento dessas negociações se refletia na agenda provisória proposta para a XIV Reunião de Chanceleres. Preocupavam o Chanceler brasileiro os casos afetos às Áreas Básicas de Trabalho sobre recursos hídricos e outros recursos naturais, sobre transportes e sobre cooperação em setores sociais, saúde e educação: “Cabe-me ressaltar, Senhor Presidente, a valiosa oportunidade que constituem encontros regionais dessa natureza para conversações diretas informais entre os Ministros das Relações Exteriores de países de destacado interesse no quadro da diplomacia brasileira”.

A XIV Reunião de Chanceleres teve início a 19 de agosto de 1983. Os pronunciamentos iniciais destacaram a importância do encontro, que pela primeira vez discutiria, em alto nível, o futuro da Bacia do Prata. Os trabalhos fluíram a contento e, no encerramento da reunião, a 28 de agosto, a avaliação brasileira era positiva:

O encontro produziu resultados concretos, em especial a elaboração de dois anteprojetos de resolução (...). O primeiro anteprojeto se refere basicamente à aprovação das prioridades e dos critérios para sua implementação (...) o CIC deverá convocar anualmente os grupos de trabalho que considere conveniente e para cujas agendas selecionará temas prioritários. (...) Com relação ao segundo anteprojeto, seu objetivo é o de institucionalizar o sistema aventado na reunião anterior e através do qual os representantes de alto nível, junto com o CIC, procederiam a uma avaliação periódica do cumprimento das prioridades⁵⁴⁸.

Era duro o aprendizado negociador e, nas reuniões que se seguiram, os cuidados da diplomacia brasileira eram eloqüentes: projetar uma imagem construtiva e positiva, não transmitindo uma impressão de descaso ou alheamento; impedir que prosperassem propostas irrealistas, frequentemente de iniciativa dos países menores da Bacia; na eventualidade de ser necessário obstar uma proposta, fazê-lo com o máximo cuidado de tato; especial cautela frente às propostas apresentadas pelo país-sede da reunião etc. A atenção especial dedicada pelo Itamaraty naquele momento era motivada pelas negociações em torno da conservação de solos, vinculada ao futuro funcionamento de Itaipu.

⁵⁴⁸ Telegrama do Embaixador Carlos F. Duarte para Exteriores, MSG OF02967B, confidencial, Buenos Aires, 28/08/1983. AH/MRE-BSB, XIV Reunião de Chanceleres, Maço Preparatório, 1983, maço avulso.

Dessa forma, no ano de 1983, o diálogo regional prosseguia e as conversações bilaterais Brasil-Argentina havia cedido espaço para iniciativas multilaterais, como as negociações realizadas no próprio sistema da Bacia do Prata e as desenvolvidas em Contadora. Aparentemente, Brasil e Argentina adotaram maior cautela no relacionamento bilateral, como forma de melhor acompanhar, avaliar e projetar os desdobramentos do processo político interno do vizinho: no caso da Argentina, a consolidação do processo de democratização e do próprio governo Alfonsín; no brasileiro, as idas e vindas da redemocratização do país, particularmente a campanha por eleições presidenciais diretas, de 1984, e as eleições indiretas para a presidência. Passados esses anos de mudança dos regimes políticos dos dois países, se abriria espaço para que as idéias de cooperação dessem lugar às de integração. Um dos fatores a aumentar a confiança entre os dois países foi a atuação do Brasil em Londres, na representação dos interesses argentinos.

5.6 O PAPEL DO BRASIL EM LONDRES

O Presidente Figueiredo, em discurso pronunciado na Sessão de Abertura da 37.^a Assembléia Geral das Nações Unidas em 27 de setembro de 1982, defendera a implementação integral da Resolução 502 do Conselho de Segurança, como passo prévio para o exame da questão das Malvinas no âmbito da Assembléia Geral. Para o Presidente brasileiro, era hora de aqueles que condenaram com tanto vigor o emprego da força demonstrarem coerência, apoiando o início das negociações⁵⁴⁹. O Brasil, dessa forma, continuava a defender os interesses da Argentina no tema Malvinas e continuaria a fazê-lo, de acordo com o que se viu na seção anterior.

O Brasil passou a representar a Argentina junto ao governo britânico em junho de 1982 – em atividade que estenderia até fevereiro de 1982 –, o que, indubitavelmente, constituiu mais um pilar na construção do relacionamento bilateral Brasil-Argentina. Por ocasião da viagem de Lady Young, Vice-Ministro dos Negócios Estrangeiros do Reino Unido, ao Brasil, nos dias 11 a 17 de julho de 1984, o Itamaraty desenvolveu uma análise das relações entre a Argentina e o Reino Unido, que incluía o papel do Brasil de encarregado dos interesses argentinos junto a Londres. Passados dois anos da Guerra das Malvinas, a avaliação

⁵⁴⁹ Visita do Presidente Ronald Reagan, de 30 de novembro a 2 de dezembro de 1982. Arquivo Saraiva Guerreiro, maço n.º 31, AH/MRE-BSB.

brasileira era que ocorrera uma distensão do ambiente das relações anglo-brasileiras, que estiveram naqueles dois anos restritas a “determinados parâmetros”. Na condição de “potência protetora”, o Brasil não poupou esforços para estimular o diálogo, a compreensão e as negociações entre os dois países, mesmo não tendo se oferecido para agir formalmente como mediador entre a Argentina e o Reino Unido⁵⁵⁰.

Segundo o Itamaraty, o Governo britânico expressara, em diversas ocasiões, o desejo de normalizar as relações com o Governo argentino, sobretudo após o retorno dos civis à presidência da Nação. Porém, o posicionamento de Londres não incluía a discussão sobre a soberania das Ilhas Malvinas, o que era claro no discurso da Primeira-Ministra Thatcher: “*I am willing to enter into talks. We want good commercial relations, diplomatic relations. But I am not entering into talks about sovereignty*”. Não obstante, Londres esperava uma reação positiva do novo Governo argentino ao interesse britânico em negociar a abolição recíproca das sanções comerciais e econômicas da época do conflito e em estabelecer um novo clima de confiança.

Uma demonstração da disposição de Londres foi dada em janeiro de 1984, quando da viagem de Lady Young às Malvinas, ocasião em que transmitiu comunicado à imprensa, sustentando que autoridades do Reino Unido reconheciam ser desejáveis relações comerciais e econômicas não somente entre o Reino Unido e a Argentina, mas também, no seu devido tempo, entre as próprias ilhas e a Argentina. Seriam óbvias, nesse sentido, as vantagens econômicas decorrentes de melhores relações econômicas entre as Malvinas e os países da América do Sul, inclusive a Argentina. Em suas linhas gerais, o posicionamento britânico foi sintetizado nos seguintes termos:

- 1) a determinação de defender as Malvinas e seus habitantes da possibilidade de novo ataque;
- 2) a manutenção de fortes dispositivos militares para tal fim, “especialmente enquanto os argentinos se recusarem a declarar o término das hostilidades e a renunciar o uso da força”;
- 3) a insistência na posição de que a soberania é inegociável;
- 4) a exclusão da possibilidade de utilização de armamentos nucleares na região;
- 5) a importância do aeroporto em construção para reforçar o poder de dissuasão da presença britânica e, no futuro, para fins civis; e

⁵⁵⁰ Visita de Lady Young, maço informativo, secreto, julho/84. Arquivo Saraiva Guerreiro, maço n.º 16, AHMRE/BSB.

6) a atenção dada pelo Governo britânico às medidas para estimular o desenvolvimento econômico do arquipélago⁵⁵¹.

Paralelamente às declarações públicas de ambos os lados, prosseguiram os entendimentos entre Londres e Buenos Aires, inicialmente sigilosos, por intermédio das potências protetoras. A 26 de janeiro de 1984, o Governo britânico sugeriu uma agenda de seis pontos:

- 1) levantamento recíproco das restrições de comércio;
- 2) levantamento das restrições financeiras em vigor;
- 3) arranjos para a transferência dos restos mortais dos argentinos das ilhas ou, não sendo o caso, para a visita de parentes;
- 4) recolocação em vigor do acordo aéreo;
- 5) retomada dos contatos culturais, científicos e desportivos; e
- 6) elevação da hierarquia das relações oficiais⁵⁵².

O Governo argentino considerou a iniciativa de Londres um “passo positivo”, expressando seu interesse na “normalização definitiva” das relações entre os dois países e comprometendo-se a analisar os “6 pontos” em profundidade. No entanto, Buenos Aires insistia em discutir o tema da soberania e propôs a discussão de mais três pontos: o levantamento da zona de exclusão, a suspensão da construção do novo aeroporto e garantias de que a região da Malvinas não seria nuclearizada. O segundo dos três pontos repetia a estratégia obstrucionista, não rara na história da política exterior argentina.

As negociações prosseguiram em ritmo lento, cadenciado pelas preocupações das chancelarias argentina e britânica no sentido de não possibilitar o tratamento de temas que consideravam “inegociáveis”. No final de 1984, a representação brasileira junto à ONU avaliava que o tratamento do item 26 da Agenda da XXXIV Sessão da Assembléia Geral – questão das Malvinas – permitia concluir que a quase inexistência de mudança nos resultados das negociações desenvolvidas desde 1983 representava uma derrota para a Argentina. Frustraram-se assim as expectativas quanto aos efeitos da mudança de governo e de regime na Argentina. Ao contrário do que se poderia supor, a recuperação de prestígio por parte de

⁵⁵¹ Visita de Lady Young, maço informativo, secreto, julho/84. Arquivo Saraiva Guerreiro, maço n.º 16, AHMRE/BSB.

⁵⁵² Id.

Buenos Aires não correspondeu a uma boa condução do esforço parlamentar nas Nações Unidas⁵⁵³.

No ano de 1985, o clima das negociações estava mais distendido, e o Brasil encarava com naturalidade o interesse do Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas do Reino Unido, Sir Edwin Bramall, em visitar o Brasil no mês de junho. Tal disposição seria comunicada ao San Martín, dado “o espírito franco, aberto e de mútua compreensão” que existia entre os três países. O Brasil encarava a visita como natural e o fato de se tratar de uma autoridade militar não acrescentava à visita qualquer elemento comprometedor para o país. Era necessário, entretanto, enfatizar que não implicava qualquer mudança na posição do Brasil de apoio aos direitos soberanos da Argentina sobre as Ilhas Malvinas⁵⁵⁴.

A “distensão” era mais brasileira que argentina. O terceiro aniversário da Guerra das Malvinas foi comemorado no país vizinho em certo clima de tensão. O Poder Executivo, desejando reiterar sua posição contrária à decisão tomada em 1982 pelo Governo militar, restringiu sua participação a uma missa celebrada em intenção dos mortos naquela campanha, à qual compareceram o Presidente, os ministros e altas autoridades civis e militares. Os Chefes dos Estados-Maiores das três armas aproveitaram o momento para exortarem seus comandados a tirarem proveito da experiência advinda com a derrota e a se unirem no esforço de superar as dificuldades do país. Os constrangimentos ficaram por conta de setores radicalizados à direita e à esquerda:

Os grupos mais extremados da esquerda e da direita promoveram, entretanto, manifestações que se caracterizaram pelo cunho político e pela exaltação dos acontecimentos de 1982. Nesse sentido, é interessante deixar constância das declarações do ex-Chanceler Costa Méndez, que reiterou sua concordância com a invasão das ilhas, decretada por Galtieri, e assinalou “que um governo civil teria tido mais êxito do que um governo militar porque Thatcher não poderia ter levantado a bandeira de combate a um militarismo fascista”. Foi mais longe, porém, o Ministro das Relações Exteriores daquela época ao enfatizar que a “Argentina não ocupou as Malvinas com a idéia de entrar em guerra com a Grã-Bretanha, mas sim dentro de uma estratégia segundo a qual a ocupação produziria a intervenção das Nações Unidas para cessar as hostilidades, e, assim, começar nova etapa de negociações com resultados concretos e positivos”. Costa Méndez chegou

⁵⁵³ Telegrama recebido da Embaixada do Brasil junto à ONU, confidencial, MSG OF 02155.^a, 21/12/1984. AH-MRE/BSB, “Castanhos”: 103 (000), 900.2 (F27)(B22).

⁵⁵⁴ Telegrama da Secretaria de Estado para a Embaixada do Brasil em Buenos Aires, DAM-I/DE-I/DNU/503, confidencial, Brasília, 15/04/1985. AH/MRE-BSB, maço avulso.

a invocar como antecedente internacional que consolidaria sua tese a ocupação de Goa pela Índia⁵⁵⁵.

Em meados de 1985, a Argentina prosseguia em seus esforços no sentido de obter negociações substanciais no âmbito da OEA e da ONU, em meio às notícias que obnubilavam suas iniciativas, como a concessão a uma companhia britânica do direito de exploração de petróleo nas Malvinas, ou a existência de um acordo secreto entre Londres e Santiago durante a guerra, ou a construção do aeroporto britânico nas Ilhas. Sobre esse último ponto, a Chancelaria britânica dava conhecimento à Argentina sobre suas intenções:

*There is no question of the new airport at Mount Pleasant constituting a threat to the security of Argentina, let alone to South American or world peace. As British Ministers have repeatedly made clear, Mount Pleasant has from the first been intended to play a major and growing role in the economic development and diversification of the Falkland Islands. Its military function is solely to help ensure the security of the people of the Falkland Islands, by preventing a repetition of the tragic events of 1982. Our dispositions in the South Atlantic are entirely defensive: they have no wider purpose (...)*⁵⁵⁶.

No âmbito da OEA, em maio de 1985, foi apresentado pela delegação argentina um projeto de resolução que contou com o co-patrocínio da delegação brasileira. O documento argentino estabelecia que:

- a) *Denuncia la situación que se plantea en el Atlántico Sur en razón de la existencia de infraestructura, instalaciones y equipos militares, que incluyen un aeropuerto estratégico, establecidos por el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte en las Islas Malvinas, y pone en peligro la paz y la seguridad de la región;*
- b) *Afirma que la construcción de una base estratégica próxima al Continente Americano en el Atlántico Sur hará que esta zona, hasta ahora preservada de las tensiones internacionales a escala mundial, se convierta en campo de preparativos y aprestos de las grandes potencias y*
- c) *Reitera la disposición argentina a reanudar las negociaciones, solicitadas por las Asambleas Generales de la Organización de los Estados Americanos y la Organización de las Naciones Unidas, a fin de encontrar, a la mayor brevedad*

⁵⁵⁵ Telegrama da Embaixada em Buenos Aires para Exteriores, MSG OF009462, confidencial, 05/04/1985. AH/MRE-BSB, maço avulso.

⁵⁵⁶ Telegrama do MRE para a Embaixada do Brasil em Buenos Aires, DAM-I/DE-I/DEA/DNU/744, confidencial, Brasília, 24/05/1985. AH/MRE-BSB, maço avulso.

*posible, una solución pacífica a la disputa de soberanía y sus restantes diferencias referidas en esta cuestión*⁵⁵⁷.

Na visão argentina, subsistia na zona do Atlântico Sul, dentro da região de segurança definida no Artigo 4 do TIAR, uma situação que afetava a paz e a segurança do continente americano. A falta de cumprimento das resoluções das assembleias gerais da OEA (595-XII-0/82; 669-XIII-0/83; e 700-XIV-0/84) e da ONU (37/9; 38/12 e 39/6), a inauguração de um aeroporto militar pelo Reino Unido nas Malvinas e o assentamento de instalações, efetivos e armamentos militares não eram compatíveis com o processo de negociações pacíficas entre Argentina e Reino Unido, pois poderiam ameaçar a segurança regional. Nesse sentido, o Projeto de Resolução argentino propunha novos esforços para o restabelecimento das negociações, expressava preocupação com o estabelecimento de instalações militares nas Ilhas e transmitia à Presidência da OEA e à Secretaria Geral da ONU essa resolução, a fim de que se tomasse nota da opinião dos Estados Americanos frente à questão.

A iniciativa argentina não resultou em desdobramentos mais significativos e coube ao Reino Unido sinalizar em favor da reaproximação. Em julho de 1985, teve lugar o levantamento do embargo às exportações argentinas pelo Reino Unido, o que foi bem recebido na Argentina, principalmente pelos setores empresariais interessados no mercado importador britânico. Em 1981, o intercâmbio bilateral atingira a cifra de US\$ 322 milhões (US\$ 322 milhões de importações argentinas, contra exportações de US\$ 217 milhões). Com o conflito das Malvinas, o comércio bilateral caiu a níveis muito baixos, mas não deixou de existir, inclusive em virtude de operações triangulares. A perspectiva era que a retomada do comércio bilateral ocorreria com vantagens para a Argentina, ou seja, o país obteria saldos positivos no intercâmbio com o Reino Unido⁵⁵⁸.

O San Martín procurou separar o tema do comércio das questões políticas entre Buenos Aires e Londres:

Caputo esclareceu, entretanto, sem adiantar o teor da reação oficial de seu Governo, que a Argentina considera ser a questão da soberania sobre as Malvinas “o que separa os dois países e, dessa forma, uma visão realista do problema não pode ignorar este tema central”. No que tange à pretensão britânica de obter da Argentina uma declaração de cessação formal das hostilidades entre os dois países, Caputo

⁵⁵⁷ Telegrama da Secretaria de Estado para a Delegação Brasileira na ONU, n.º 666, confidencial-urgentíssimo, Brasília, 24/05/1985. AH/MRE-BSB, maço avulso.

⁵⁵⁸ Telegrama da Secretaria de Estado para a Embaixada em Buenos Aires, n.º 902, confidencial, Brasília, 12/07/1985. AH/MRE-BSB, maço avulso.

lembrou que essa exigência não existiu depois da crise de Suez, em 1956, quando o Reino Unido iniciou hostilidades contra o Egito⁵⁵⁹.

A imprensa argentina reproduziu, na ocasião, informes segundo os quais, embora o Governo de Margareth Thatcher tivesse reiterado ser a questão da soberania das Ilhas um tema superado – com o que não concordava o Governo Alfonsín –, o Parlamento inglês pressionava em favor da retomada das negociações. O motivo era o alto custo financeiro do sistema de defesa do arquipélago (equipamento militar e tropas), que alcançava cerca de US\$ 600 milhões anuais, cifra que poderia ser empregada em outras áreas prioritárias. Quanto ao intercâmbio comercial, os jornais argentinos continuavam dando ampla cobertura à decisão britânica. O jornal *La Nación*, citando fontes diplomáticas em Brasília, indicava que a Grã-Bretanha esperaria a reciprocidade argentina para que fossem estabelecidas condições que evitassem confrontações como as de 1982. Nesse sentido, o Brasil teria um papel importante no processo:

Por fim, a imprensa argentina reproduz declarações (...) sobre o desejo brasileiro de ver o Atlântico Sul preservado como o menos militarizado dos oceanos. Os referidos jornais assinalam, ainda, a importância do Brasil no processo da possível reaproximação anglo-argentina, com especial ênfase no interesse do Reino Unido em reativar os laços comerciais, não só com a Argentina, mas com todo o continente sul-americano⁵⁶⁰.

Avanços no relacionamento anglo-argentino, obviamente, não dependiam do Brasil, apesar de sua atuação positiva. A divulgação da reação oficial argentina pelo Chanceler Caputo teve forte impacto político:

(...) Numa interpretação própria do que entende por realismo e gradualismo, a Argentina reafirmou sua posição tradicional, condicionando toda a questão ao que considera seu aspecto essencial – o problema da soberania sobre as Malvinas. Propõe, ao mesmo tempo como iniciativa prática, iniciar negociações com o Reino Unido nos próximos 60 dias. Além disso, num movimento conciliatório, a Argentina faz também um gesto de reciprocidade (num ponto questionável, no seu entender), ao se declarar potencialmente disposta a anunciar uma cessação formal

⁵⁵⁹ Telegrama da Secretaria de Estado para a Embaixada em Londres, n.º 849, confidencial, Brasília, 12/07/1985. AH/MRE-BSB, maço avulso.

⁵⁶⁰ Telegrama da Secretaria de Estado para a Embaixada em Londres, n.º 907, confidencial, Brasília, 12/07/1985. AH/MRE-BSB, maço avulso.

de hostilidades entre os dois países, “tão logo o Reino Unido aceite reiniciar negociações globais”⁵⁶¹.

Na avaliação brasileira, apesar de o desencontro subsistir de modo geral no encaminhamento da questão, a Argentina não teria optado por manter o impasse. Como teria insinuado Caputo em seu pronunciamento, era cabível suspeitar da “seriedade” da iniciativa de Londres, ao afirmar que a Grã-Bretanha “busca modificar sua imagem internacional”, por meio de uma medida de conseqüências muito limitadas. Ao questionar a autenticidade das intenções de Londres, a Argentina pretendia reverter a ofensiva e aproveitá-la em seu benefício, apresentando sua própria versão da política do “avançar passo a passo”. A conclusão da diplomacia brasileira era que, pelo menos, a relação entre Londres e Buenos Aires deixara de ser neutra⁵⁶².

O posicionamento britânico, por seu turno, parecia inserir-se na linha geral da diplomacia britânica para o assunto, ou seja, oferecer pequenas aberturas à Argentina até um ponto em que quase nada mais faltasse no relacionamento entre os dois países na prática, a não ser o restabelecimento de relações diplomáticas. Outro aspecto destacado pela Embaixada brasileira em Buenos Aires era que a coincidência do anúncio da decisão britânica com a viagem de Sir Geoffrey ao Brasil não era fortuita:

(...) o que representa, antes de tudo a importância que o Reino Unido concede ao Brasil no encaminhamento do assunto, não apenas porque responde atualmente o Brasil pelos interesses argentinos no Reino Unido, mas porque a repercussão daquela decisão, veiculada através da visita de Howe ao Brasil, terá tido muito maior audiência em todo o continente – inclusive nos Estados Unidos – do que se simplesmente anunciadas de Londres, em discurso no Parlamento ou por nota do Foreign Office. Este segundo aspecto revela, por outro lado, a preocupação do Reino Unido em obter nas Nações Unidas, quando não um aumento do apoio à posição britânica na oportunidade da votação de resolução sobre o caso, ao menos impedir um reforço do apoio à Argentina⁵⁶³.

A 2 de agosto de 1985, a Embaixada do Brasil em Buenos Aires tratava de anteprojeto de resolução apresentado pela Argentina aos chefes de missões diplomáticas, em Buenos Aires, de países-membros do Comitê de Descolonização das Nações Unidas, e que

⁵⁶¹ Telegrama da Embaixada em Buenos Aires para Exteriores, n.º 1447, confidencial, Brasília, 12/07/1985. AH/MRE-BSB, maço avulso.

⁵⁶² Id.

⁵⁶³ Telegrama da Embaixada em Londres para Exteriores, n.º 337, confidencial, Brasília, 18/07/1985. AH/MRE-BSB, maço avulso.

seria proposto à consideração do Comitê. O texto apresentado continha linguagem mais incisiva, condenatória da atitude britânica nas negociações sobre a questão e da crescente militarização da área em disputa. Para o Itamaraty, o anteprojeto, *mutatis mutandis*, tinha sido redigido nos mesmos termos de resoluções anteriores e os pontos essenciais da posição brasileira em relação à controvérsia argentino-britânica estavam explicitamente contemplados no texto, como o que se referia à necessidade de solução pacífica e negociada da disputa de soberania⁵⁶⁴.

As negociações prosseguiram até o final de 1985 basicamente nos mesmos termos, sem que houvesse entendimento em relação à questão da soberania das Ilhas Malvinas. Três anos depois, por ocasião dos preparativos para a XLIII AGNU, o Itamaraty recordava que as três últimas resoluções sobre as Malvinas não mencionavam a questão da soberania sobre o arquipélago como item a ser incluído nas negociações Argentina-Reino Unido, em razão de mudança tática da Argentina com o objetivo de ampliar a margem de apoio entre os Estados-membros. A Argentina parecia disposta a engajar-se em um processo de aproximação gradual com Londres, por meio da discussão de assuntos secundários, como o da conservação de recursos pesqueiros. O Brasil continuava a apoiar o diálogo argentino-britânico e mantinha as diretrizes tradicionais:

- a) apoio à soberania argentina sobre as Malvinas (não nos temos pronunciado acerca da reivindicação argentina sobre as Ilhas Geórgias do Sul e Sandwich do Sul);
- b) a necessidade de implementação integral da Resolução 502 (1982) do Conselho de Segurança, a demonstrar o papel prioritário que o Brasil atribui às Nações Unidas no encaminhamento da questão;
- c) a importância da busca de uma solução pacífica e negociada para o conflito;
- d) a preocupação com a militarização da área;
- e) a insistência na manutenção do Atlântico Sul como Zona de Paz e de Cooperação⁵⁶⁵.

A consistência e continuidade do posicionamento brasileiro em relação às Malvinas, ao coincidir no essencial com os interesses de Buenos Aires, fortaleceram, sem dúvida, a confiança entre os dois países. A representação dos interesses argentinos em Londres foi mais

⁵⁶⁴ Memorando do Chefe da DNU, Gilberto Vergne Sabóia para o Chefe do DOI, nº DNU/83, confidencial, Brasília, 02/08/1985. AH/MRE-BSB, maço avulso.

⁵⁶⁵ Memorando do Terceiro-Secretário Tarcísio de Lima F. F. Costa ao Chefe da DNU, nº DNU/133, confidencial, Brasília, 19/09/1988. AH/MRE-BSB, maço avulso.

um elemento a fortalecer o grande entendimento verificado entre os dois países na década de 1980. As relações diplomáticas entre Londres e Buenos Aires foram restabelecidas em fevereiro de 1990, com um saldo altamente positivo para as relações Brasil-Argentina.

5.7 DA COOPERAÇÃO À INTEGRAÇÃO

A continuidade da política exterior brasileira marcou a passagem do Governo Figueiredo para o Governo Sarney, particularmente em relação à América do Sul e à Argentina. O Governo Sarney caracterizou-se pelo encaminhamento de ações estratégicas voltadas para a consolidação da integração territorial do país e para o fortalecimento de vínculos políticos e econômicos do Brasil com os países latino-americanos. Mais que isso, Sarney, conhecedor da importância da dimensão e da posição do Brasil na América do Sul, assim como do potencial econômico do país, entendia que o fortalecimento do “Bloco Sul-Americano”, no concerto mundial, passava pelo empenho do Governo brasileiro na integração com os países vizinhos⁵⁶⁶.

Sarney reafirmava, de maneira talvez mais clara, o que Figueiredo propusera nos anos anteriores. A 9 de janeiro de 1985, encontro entre Figueiredo e Alfonsín confirmara a excelente fase pela qual passava o relacionamento bilateral. Em comunicado de imprensa, os dois mandatários recordaram o expressivo número de acordos celebrados nos últimos anos e repassaram as iniciativas que tinham sido implementadas de maneira satisfatória nos últimos anos, como a ponte internacional, ainda em construção, que uniria Puerto Iguazú na Argentina a Porto Meira no Brasil:

Destacaron el Acuerdo por cambio de notas celebrado el 14 de mayo de 1984 em Brasilia, por el cual se intensificará la práctica de consultas políticas entre ambos Gobiernos respecto de temas de interés común habiéndose ya registrado encuentros periódicos entre los Ministros de Relaciones Exteriores de cada país, así como la convocatoria de reuniones de funcionarios responsables del planeamiento político de las Cancillerías⁵⁶⁷.

Ao analisar a situação regional, Figueiredo e Alfonsín se concentraram em questões de segurança e nos temas econômicos, principalmente a dívida externa. Quanto à segurança,

⁵⁶⁶ DENYS, Rubens Bayma. A visão estratégica. In: OLIVEIRA BASTOS (coord). **Sarney**: o outro lado da história. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2001, p. 249-295.

⁵⁶⁷ *Proyecto de Comunicado de Prensa para el Encuentro Presidencial del 9 de enero de 1985 en Foz de Iguazú.* AH/MREC, lata “Brasil, 1971-1972”; pasta “Brasil, 1971-1962-68; Cuenca Plata, 180”.

reafirmaram o propósito de prosseguir no estabelecimento de uma ordem mais estável para a região. Nas questões relativas à América Central, cuja crise recrudesceu, reafirmaram o apoio aos esforços desenvolvidos no âmbito do Grupo de Contadora. Em relação às Malvinas, foi reiterado o direito soberano da Argentina em relação às Ilhas e Alfonsín manifestou sua satisfação com a atuação do Brasil como representante dos interesses argentinos em Londres. Outro ponto relevante foi o reconhecimento da importância do Tratado de Paz e Amizade assinado recentemente no Vaticano entre as Repúblicas da Argentina e do Chile, no marco da mediação promovida por João Paulo II. Naquela ocasião, Chile e Argentina expressaram que o Acordo foi a materialização do esforço das duas nações na busca da solução pacífica de um problema complexo, que traria benefícios para toda a América Latina.

Quanto às questões econômicas, enfatizaram o tema da dívida externa dos países latino-americanos, o custo que ela representava para cada país da região e necessidade de buscar melhores condições de pagamento:

En ese sentido, recalcaron que la comunidad internacional debe tomar conciencia de la necesidad de dar una dimensión global a la cuestión del endeudamiento externo de los países en desarrollo, en cuya consideración no puede excluirse su aspecto político, ya que hay una responsabilidad compartida por la crisis y se requiere nuevos instrumentos y métodos para superarla. Reiteraron, asimismo, el apoyo de sus gobiernos al camino iniciado con la Declaración de Quito y proseguido con las importantes coincidencias alcanzadas en el marco del Consenso de Cartagena y la determinación de realizar a la brevedad un diálogo a nivel político entre las naciones acreedoras y deudoras⁵⁶⁸.

Em meio à profunda crise econômica, a um endividamento descomunal, com as altas taxas de juros internacionais e com preços decrescentes para os produtos tradicionais da região, os países latino-americanos necessitavam reformular sobre novas bases sua atuação internacional. Surgia, na visão de Guillermo Jacovella (e Alfonsín), uma nova consciência nos centros de poder financeiro a respeito da necessidade de buscar soluções mais adequadas à realidade dos países latino-americanos. No âmbito regional, a integração passava a ter lugar especial na política internacional da América Latina:

Esta orientación progresiva de nuestra economía hacia ese natural escenario regional no sólo constituye un desafío para el Gobierno. También para nuestros productores, exportadores y creadores de todo tipo, sin cuyo concurso esas metas

⁵⁶⁸ *Proyecto de Comunicado de Prensa para el Encuentro Presidencial del 9 de enero de 1985 en Foz de Iguazú. AH/MREC, lata “Brasil, 1971-1972”; pasta “Brasil, 1971-1962-68; Cuenca Plata, 180”.*

*no podrían alcanzarse. En igual medida deberemos acostumbrarnos a que esta política de integración, cuyos promisorios resultados son fácilmente percibidos, exigirá asimismo ciertos sacrificios y en algunos casos, saludables modificaciones en las tendencias de que somos protagonistas de una empresa común, lo mejor de nosotros mismos, para hacer de ésta, nuestra América un espacio renovado para la libertad, para la fraternidad y, sobre todo, para la esperanza*⁵⁶⁹.

Se, em janeiro de 1985, o Governo argentino ainda esperava o surgimento de uma “nova consciência” por parte do poder financeiro internacional e o discurso de Alfonsín buscava as facilidades da grandiloquência, o Governo brasileiro, pelo menos desde o início da Presidência Figueiredo, buscava a Argentina com o intuito claro de superar a fase da cooperação, passando a negociar temas relacionados à integração⁵⁷⁰. Cervo observa que no primeiro lustro dos anos 1980, apesar dos esforços conjuntos nos foros multilaterais, dos acordos regionais e das iniciativas bilaterais, a cooperação ainda manteve um caráter experimental e oportunista, sem constituir um processo apto a reforçar as bases estruturais de autonomia do continente. Porém, pode-se acrescentar que nessa fase já havia um acumulado histórico bilateral suficientemente denso para, ao lado do processo de redemocratização, preparar o terreno dos entendimentos de 1985 e 1986.

A nova densidade verificada no diálogo bilateral relacionava-se, como foi visto nas seções anteriores, às negociações de 1980, 1981 e 1982, aos entendimentos durante e após a Guerra das Malvinas, às iniciativas de defesa regional no pós-Malvinas, à representação brasileira dos interesses argentinos em Londres. Sem relegar os fatores econômicos e comerciais relacionados à cooperação bilateral, impunham-se outras variáveis no entendimento bilateral. A consciência dos dirigentes de ambos os países de que o desenvolvimento econômico não seria estimulado pelos países desenvolvidos e que as questões de segurança exigiam acordos sub-regionais consistentes, dados os acontecimentos da Guerra das Malvinas, instruía a ação diplomática de Brasil e Argentina.

Quando Sarney e Alfonsín inauguraram a Ponte Tancredo Neves, que ligou Foz do Iguaçu e Puerto Iguazú, a 29 de novembro de 1985, e firmaram a Declaração de Iguaçu sobre cooperação pacífica no campo da energia nuclear, dando início a um vigoroso processo de aproximação, mais de uma página do relacionamento bilateral havia sido virada. A conjuntura

⁵⁶⁹ *Ideas generales sobre política exterior para el mensaje del Presidente Alfonsín, preparado por el Ministro Guillermo Jacobella. AH/MREC, lata “Brasil, 1971-1972”; pasta “Brasil, 1971-1962-68; Cuenca Plata, 180”.*

⁵⁷⁰ BUENO, Clodoaldo; CERVO; Amado Luiz (org), op. cit., p. 452.

da primeira metade da década de 1980 – a crise econômica e a redemocratização – imprimia seus caracteres na página aberta em 1979-1980. O diálogo bilateral estava suficientemente amadurecido para abrigar a idéia de uma integração gradual em direção a um mercado comum, em um processo aberto à adesão de outros países platinos e sul-americanos; a intensificação da cooperação científica e tecnológica, objetivando a transformação estrutural das duas economias; e a perspectiva do aumento do poder político e da capacidade de negociação dos dois países, institucionalizando o sistema de consulta bilateral⁵⁷¹. Parecia que o ciclo aberto 24 anos antes, em Uruguiana, ainda que de forma incipiente, se fechava.

O desdobramento de Iguazu, por obra de uma comissão mista de alto nível para analisar o potencial de cooperação e a integração econômica dos dois países, viria oito meses depois. Em julho de 1986, por ocasião de viagem de Sarney a Buenos Aires, foi assinada, com Alfonsín, a Ata de Integração Brasileiro-Argentina, com a idéia de transformar ambos os territórios em um espaço econômico comum, que incluiria, de forma gradual e flexível, a adaptação das empresas e das pessoas às novas condições legais e de competição⁵⁷². A Ata estabelecia o Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE), com 12 protocolos e acordos secretos sobre aviação militar e energia atômica⁵⁷³.

Os protocolos do PICE estabeleciam metas ousadas para a integração: o intercâmbio de máquinas e equipamentos deveria alcançar US\$ 2 bilhões em dois anos; o Brasil compraria volumes crescentes de trigo argentino até chegar a 2 milhões de toneladas anuais em 1991; os dois países definiriam um conjunto de gêneros alimentícios reciprocamente complementares e aprofundariam o intercâmbio comercial, estimulando as exportações do país deficitário e buscando igualmente ampla complementação produtiva. Tratavam ademais da formação de empresas binacionais, mecanismos de financiamento recíprocos para saldos devedores, criação de fundos de investimento, exportação de gás natural para o Brasil, etc. Em dezembro de 1986, em Brasília, Sarney e Alfonsín firmaram mais 17 documentos, definindo medidas práticas para o encaminhamento dos protocolos da Ata de Integração⁵⁷⁴.

As negociações bilaterais foram acompanhadas de perto pelo presidente uruguaio, Júlio Maria Sanguinetti, e o vizinho comum foi convidado a associar-se ao Brasil e à Argentina no processo de integração do Cone Sul, o que, no dizer de Bandeira, formaria uma

⁵⁷¹ BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz (2003), op. cit., p. 462.

⁵⁷² MADRID, Eduardo. **Argentina-Brasil: la suma del sur**. Mendoza: Caviar Bleu; Universidad de Congreso, 2003, p. 253.

⁵⁷³ BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz (2003), op. cit., p. 463.

⁵⁷⁴ Id. ib., p. 463-464.

nova Tríplice Aliança, capaz de modificar o equilíbrio geopolítico na América do Sul⁵⁷⁵. Indubitavelmente estava em andamento uma reconfiguração geopolítica sul-americana e a dimensão econômica ocupava um lugar especial. Para Bandeira, o processo integracionista objetivava, antes de mais nada, promover a integração do setor de bens de capital, com o propósito de aumentar a capacidade de auto-sustentação e autotransformação de suas economias, resguardando o equilíbrio e a simetria no desenvolvimento das relações econômicas e comerciais entre os dois países. Estava lançado o processo de integração que teve como ponto de chegada a assinatura do Tratado de Assunção, entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, o qual criou o Mercado Comum do Sul (Mercosul), a 26 de março de 1991.

Ponto de partida para a criação do Mercosul, os entendimentos dos anos de 1985 e 1986 podem também ser vistos como ponto de chegada de um processo iniciado em 1979, com a assinatura do Acordo Tripartite Argentina-Brasil-Paraguai, marco da superação das divergências que impediram convergência anterior, e com os acordos de 1980-1982, a aproximar os interesses dos dois países na área de segurança e da cooperação técnica. Igualmente importantes no processo de entendimento bilateral foram o posicionamento brasileiro diante do conflito das Malvinas, mantido nos anos subseqüentes; a firmeza com a qual a diplomacia brasileira, em consonância com as Forças Armadas, forjou a idéia de uma política regional de segurança, no pós-Malvinas; a representação brasileira dos interesses argentinos em Londres, reconhecida como positiva em Buenos Aires; o processo de redemocratização do Brasil, que colimou com a trajetória argentina, fortalecendo o entendimento anterior.

Os fatores acima elencados, que sustentaram o entendimento bilateral entre 1980 e 1986, não são exaustivos, considerando a base documental desta tese. Provavelmente outras fontes primárias – midiáticas, econômicas, parlamentares, militares – poderão lançar novas luzes sobre o processo. Entretanto deve-se observar que foram as duas Chancelarias que estiveram na ponta de lança da aproximação política e, refletindo os interesses dos diversos grupos internos de pressão, procuraram aplainar os obstáculos surgidos ao longo do processo negociador. A diplomacia, porquanto secunda em geral os processos econômicos e políticos internos, não seria suficiente para deter a crise econômica do final da década de 1980 e duas

⁵⁷⁵ BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz (2003), op. cit., p. 469.

de suas principais conseqüências: a adoção de políticas econômicas liberais, na passagem dos anos 1980 para os 1990; e o perfil comercial dos anos iniciais do Mercosul.

Uma última observação sobre o período em questão refere-se ao papel das redemocratizações no processo de aproximação bilateral. Como se observou na quinta seção do capítulo, as mudanças verificadas na política exterior argentina, quando da passagem do regime militar para a democracia em 1983, foram mais de ênfase que de natureza. O Governo Alfonsín incluiu a democracia em suas diretrizes de política exterior e concentrou esforços nos foros multilaterais regionais – Contadora e Cartagena. No entanto, essa reorientação não afetou os laços com o Brasil. Se, em alguns momentos, o diálogo bilateral apresentou menor consistência que nos anos anteriores, as razões devem ser buscadas nas dificuldades enfrentadas por Alfonsín na fase inicial de seu Governo, e no processo de redemocratização do Brasil, cujo desfecho não era claro nos anos de 1984 e 1985.

Cervo, em sua análise sobre a problemática das transições – problema sistematizado pela primeira vez na literatura brasileira de relações internacionais na obra **Foreign policy and political regime**⁵⁷⁶, como já observado – notou que na mudança de regime político ocorre maior renovação dos dirigentes, mas há variáveis independentes que apresentam as linhas de continuidade da inserção internacional do país: identidade nacional, identidade cultural, existência ou não de consensos internos, de racionalidade gerencial, de projeto nacional, etc. Nesse sentido, para o caso brasileiro de 1985, teríamos uma transição sem mudança, e a cooperação Brasil-Argentina, que conduziu ao processo de integração de Sarney e Alfonsín, foi essencialmente obra dos militares e não das democracias⁵⁷⁷.

Com efeito, o processo de cooperação foi a resposta de Brasília e Buenos Aires à conjuntura econômica internacional adversa do final da década de 1970 e início da de 1980, e às incertezas quanto à segurança regional gerada pelo conflito das Malvinas e pela crise na América Central. A sustentá-lo estavam as idéias integracionistas dos anos 1960-1970; o Tratado da Bacia do Prata e seus desdobramentos; o diálogo entre os militares dos dois países na área de informações e na nuclear etc. Mais distante no tempo, mas igualmente importante, era o ensaio de integração expresso pelo “espírito de Uruguaiana”.

⁵⁷⁶ SARAIVA, José Flávio Sombra (org). **Foreign policy and political regimes**. Brasília: IBRI, 2003.

⁵⁷⁷ CERVO, Amado Luiz (2008), op. cit., p. 33-50.

CONCLUSÃO

As relações bilaterais Brasil-Argentina conheceram, entre 1958 e 1986, um processo de convergência estrutural, aqui denominado “construção do entendimento”⁵⁷⁸. Como construção, não foi um processo linear e progressivo, visto que apresentou rupturas, como as de 1963 e de 1974-1975. Houve um *crescendo* no processo de construção do entendimento, ao se analisar um número maior de variáveis: conjuntura, política interna, política exterior, modelo de desenvolvimento, comércio, perspectivas de cooperação e integração, idéias e mentalidades, segurança interna, segurança regional. No início da década de 1980, as relações bilaterais haviam alcançado um grau de entendimento até então inédito, o que preparou o terreno para os acordos assinados por Sarney e Alfonsín, a partir de 1985.

Seis grandes forças marcaram o processo de construção do entendimento: a) a percepção da necessidade de promover a integração regional, por meio da interligação física e energética da Bacia do Prata; b) a tomada de consciência dos valores culturais que impregnavam negativamente o olhar de ambas as diplomacias em relação ao *outro*; c) o desenvolvimento econômico brasileiro, responsável pela preponderância do Brasil na região e fonte de desconfianças – e de admiração – por parte de Buenos Aires; d) a evolução errática do processo político interno da Argentina, principal fator das rupturas anteriormente citadas; e) a compreensão acerta dos limites representados pelas estruturas hegemônicas de poder em áreas como a tecnologia nuclear e as finanças globais; e f) o aprendizado da Guerra das Malvinas, que evidenciou as distintas visões acerca da segurança regional apresentadas, de um lado, por Brasil e Argentina e, de outro, pelos Estados Unidos. Propõe-se aqui que as forças que contribuíram para a construção do entendimento sejam consideradas *forças profundas* da integração.

Renouvin, ao revelar a existência de forças profundas na história das relações internacionais, não teve a preocupação de conceituá-las, pois as explicitou por meio de exemplos. Duroselle, ao atualizar a contribuição de Renouvin, minimizou o adjetivo “profundas” e classificou as forças, de acordo com a natureza dos objetivos, em quatro grupos: forças naturais (independentes dos objetivos humanos), forças políticas (ligadas à intenção de tomar o poder ou mantê-lo), forças econômicas (relativas à maximização dos

⁵⁷⁸ Observe-se, uma vez mais, que o período situado entre 1958 e 1962, o do “primeiro ensaio de integração”, foi objeto de dissertação de mestrado do autor.

recursos de um indivíduo, de um grupo ou da coletividade), e os valores (religiosos, ideológicos, nacionais, filantrópicos). Segundo a duração da aplicação das forças, Duroselle as classifica em: forças ocasionais e fugazes, forças emanadas de opiniões passageiras, forças conjunturais (média duração) e forças estruturais (longa duração)⁵⁷⁹.

Considerando-se as classificações propostas por Duroselle, assim como os conceitos de Cervo utilizados ao longo da tese, podem-se apontar forças favoráveis e forças contrárias à cooperação e à integração regional. As forças favoráveis podem ser resumidas nos seguintes pontos: a continuidade territorial, a interação comercial⁵⁸⁰, a integração regional como valor, a tomada de consciência quanto ao efeito negativo dos valores vinculados à rivalidade histórica, o desenvolvimento econômico brasileiro, a compreensão acerca dos limites representados pelas estruturas hegemônicas de poder e a convergência em matéria de segurança. As forças contrárias ao processo seriam: a permanência de valores ligados à rivalidade conflituosa, o advento do pensamento geopolítico no meio militar dos dois países, a evolução errática do processo político argentino (em comparação a uma maior estabilidade política no Brasil, sem ignorar os problemas políticos brasileiros), a internalização dos conceitos cepalinos (que eventualmente constroem o processo de integração)⁵⁸¹, as atitudes da diplomacia argentina diante do Brasil e as atitudes diante dos Estados Unidos.

Assim, as forças estruturais favoráveis ao entendimento Brasil-Argentina eram de natureza geográfica (continuidade territorial), econômica (comércio e interesses do desenvolvimento), axiológica (superação da rivalidade conflituosa) e política (tomada de consciência das estruturas hegemônicas de poder nos campos econômico e de segurança). No confronto com as forças contrárias ao processo, o saldo foi positivo em favor da cooperação e da integração. Em outras palavras, Brasil e Argentina construíram o entendimento que fora vislumbrado no “espírito de Uruguaiana”.

⁵⁷⁹ DUROSELLE, Jean-Baptiste. **Todo império perecerá**: teoria das relações internacionais. Brasília: Editora Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000, p. 183.

⁵⁸⁰ MADRID, Eduardo. **Argentina-Brasil**: la suma del sur. Mendoza: Caviar Blue S.A.; Universidad de Congreso, 2003, p. 249. Madrid considera que a continuidade territorial de ambas as nações, separadas por fronteiras vivas, foi gerando, ao longo do tempo, um amplo espaço de interação regional, expresso no interesse de diferentes setores socioeconômicos por incrementar seus vínculos, especialmente os comerciais. Nesse sentido, a proximidade geográfica e a diversidade produtiva teriam impulsionado um intercâmbio bilateral “*casi natural*”.

⁵⁸¹ CERVO, Amado Luiz. **Inserção internacional**: formação dos conceitos brasileiros. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 155. Cervo atenta para o fato de que a CEPAL simultaneamente impulsionou e inibiu os esforços de integração. Se, por um lado, fomentava a integração para a obtenção de ganhos de escala, por outro, ao inspirar política de Estado voltadas para o desenvolvimento, fortalecia a percepção da existência de interesses nacionais maiores que os regionais.

As águas profundas haviam se movido, como se moveram as marés do relacionamento bilateral, definindo cinco subperíodos:

- 1) Afastamento e reaproximação (1962-1966). O golpe militar ocorrido na Argentina, em fevereiro de 1962, promoveu, intencionalmente, a ruptura do ensaio de integração que se iniciara em maio de 1958. Nos anos de 1962 e 1963, acontecimentos como a ascensão de José Maria Guido à presidência da Argentina, o alinhamento da política exterior argentina aos Estados Unidos, a crise do Governo João Goulart, no Brasil, e a conjuntura política regional, fortemente influenciada pela Revolução Cubana, sustentaram o afastamento verificado no plano bilateral. Em outubro de 1963, com a posse de Arturo Illia na presidência da Argentina, as perspectivas das Chancelarias melhoraram, mas de maneira contida, considerando a crise econômica e política no Brasil. A partir do golpe militar brasileiro, em março de 1964, e da posse do general Castelo Branco, houve um descompasso entre os dois países, em termos de regime político, matizado por convergências verificadas na área econômica e comercial, o que permitiu uma reaproximação entre eles.
- 2) O Aprendizado do Diálogo (1966-1972). O golpe militar na Argentina, em junho de 1966, propiciou um novo compasso no relacionamento bilateral, sustentado pela semelhança dos regimes políticos de Brasil e Argentina e, de certo modo, pela convergência dos interesses econômicos e comerciais. O novo compasso, somado à conjuntura da *détente* e à onda nacionalista na América Latina, levou à assinatura do Tratado da Bacia do Prata (1969). As negociações em torno do aproveitamento hidrelétrico dos rios da Bacia cedo evidenciaram a existência de diferentes visões de mundo, por parte do Brasil e da Argentina, amenizadas pelos balanços do relacionamento bilateral feitos pelas duas Chancelarias, nos anos de 1970 e 1971. Em 1972, quando se apresentava um clima bastante favorável ao entendimento, a transição política da Argentina, do regime militar para a democracia, lançou suas sombras sobre o diálogo bilateral.
- 3) As dificuldades do diálogo (1972-1976). A conjuntura internacional do início dos anos 1970, as diferentes respostas que Brasil e Argentina deram a ela, a instabilidade política da Argentina, a expansão econômica do Brasil e a tomada de consciência da preponderância brasileira na América do Sul meridional representaram grandes dificuldades no relacionamento bilateral. Em meio a

múltiplas forças contrárias à cooperação e ao entendimento, Brasil e Argentina mantiveram a convergência dos interesses voltados ao desenvolvimento, das percepções quanto ao lugar dos países subdesenvolvidos no jogo político internacional, dos interesses comerciais bilaterais e da necessidade de cooperação para reprimir os movimentos de esquerda da região. Poder-se-ia argumentar quanto ao imobilismo e aos desentendimentos verificados nas negociações em torno de Itaipu, mas as soluções foram buscadas no campo diplomático e não no militar.

- 4) A superação das dificuldades (1976-1979). O golpe militar de 1976, que resultou na ascensão do general Jorge Rafael Videla à presidência da Argentina, embora tenha causado apreensões no meio militar brasileiro, logo apresentou condições favoráveis ao entendimento, dado o novo compasso surgido no plano político, ainda que com diferenças. Nesse período, o embaixador da Argentina em Brasília, Oscar Camilión, teve papel de destaque na busca do entendimento, considerada sua visão neo-estruturalista do desenvolvimento econômico na região. Em um processo negociador permeado pelas desconfianças dos militares argentinos em relação às pretensões do Brasil e dos brasileiros quanto à situação política da Argentina, o acumulado histórico bilateral foi fortalecido pela aproximação dos militares na área nuclear e de segurança. A mudança de governo no Brasil, em 1979, favoreceu o entendimento e, sobre a base já construída, foi assinado o Tratado Tripartite, que colocou um fim nos desentendimentos relativos a Itaipu e Corpus.
- 5) A consolidação do entendimento (1980-1986). Ao iniciar o ano de 1980, as relações bilaterais Brasil-Argentina se encontravam em um estágio avançado. Os acordos de cooperação bilateral sinalizavam para a integração regional quando teve início a Guerra das Malvinas. A guerra, ao invés de gerar novas apreensões entre os dois vizinhos, foi a ocasião em que a confiança recíproca ganhou o meio militar. O pós-Malvinas, no que diz respeito à reconfiguração da segurança regional e à representação dos interesses da Argentina em Londres, por parte do Brasil, reforçou a confiança mútua. A reorientação do diálogo para os foros multilaterais, como Contadora, deveu-se ao descompasso dos processos de redemocratização dos dois países. Não obstante, no ano de 1985, estavam prontos

os pilares da integração, situação evidenciada na assinatura da Ata de Iguazu e nos acordos do PICE.

Ao longo desses vinte e quatro anos, Brasil e Argentina incrementaram o acumulado histórico bilateral de modo consistente: recuperaram a idéia das consultas prévias para atuarem de comum acordo nos foros multilaterais; assinaram o Tratado da Bacia do Prata e o Acordo Tripartite; firmaram uma série de convênios e acordos comerciais; estabeleceram uma política comum e a cooperação na área nuclear, de forma a fazer frente às pressões internacionais; geraram um certo consenso em matéria de segurança regional a partir da Guerra das Malvinas; e deram os primeiros passos no sentido da integração. Ignorar essa trajetória do relacionamento bilateral, assim como das relações com o Paraguai e o Uruguai, principalmente nas interpretações a respeito do Mercosul, é esvaziar a importância da construção do entendimento. Somente nesse sentido, o da ignorância da história, é que se compreende por que as notícias quentes dos jornais – a superfície encrespada do mar – anunciam uma vez e outra a morte do Mercosul.

Enfim, entre o primeiro ensaio de integração e os passos iniciais das negociações que levaram à formação do Mercosul, as águas profundas da história das relações Brasil-Argentina e, com elas, as da história sul-americana se moveram. Conhecer a história pelo seu resultado – o acontecimento histórico – não significa desconhecê-la, mesmo que tal conhecimento seja – como todos os outros –, por definição, parcial. Significa reconhecer a existência de múltiplas variáveis, de infinitos paralelogramos de força que resultam no acontecimento. Algumas dessas potencialidades, em expressão aristotélica, se realizaram; outras, não. Passaram as marés dos governos, dos regimes políticos, da repressão e da descompressão política, das idéias econômicas estruturalistas e das liberais, das políticas exteriores independentes e das alinhadas, com todo seu espectro intermediário e seus variados conceitos (rivalidade, cooperação, hegemonia). O que restou foi um acumulado histórico bilateral que, para o período analisado, pode ser denominado “a construção do entendimento”.

FONTES PRIMÁRIAS

1 - Arquivo Histórico do Ministério das Relações Exteriores (Brasília)

a) Ofícios, Memorandos, Despachos, Cartas Telegrama, Telegramas e Pareceres (Buenos Aires, Washington)

MAÇO	ANO	CATEGORIA	DOCUMENTO
Maço 03	1958	Secreto	Ofícios Recebidos – Buenos Aires
Maço 04	1960-1962	Secreto	Ofícios Recebidos – Buenos Aires
Maço 05	1960-1962	Secreto	Ofícios Recebidos - Washington
Maço 31	1957-58-59	Confidencial	Ofícios Recebidos – Buenos Aires
Maço 32	1960-61	Confidencial	Ofícios Recebidos – Buenos Aires
Maço 32	1962-63	Confidencial	Ofícios Recebidos – Buenos Aires
Maço 20	1958	Secreto	Cartas Telegrama – Expedidas e Recebidas – A-W
Maço 20	1959	Secreto	Cartas Telegrama – Expedidas e Recebidas – A-W
Maço 21	1960-61	Secreto	Cartas Telegrama – Expedidas e Recebidas – A-K
Maço 158	1959-64	Confidencial	Despachos Expedidos – Buenos Aires
Maço 63	1958-60	Secreto	Memorandos, Notas, Exposições de Motivos Expedidos
Maço 64	1961-62	Secreto	Memorandos, Circulares, Parece-res
Maço 64	1963	Secreto	Memorandos, Despachos, Cartas Telegrama, Pareceres
Maço 109	1960-1961	Confidencial	Ofícios – Washington
Maço 197	1957-59	Confidencial	Telegramas Recebidos – Buenos Aires
Maço 198	1960-61	Confidencial	Cartas Telegrama – Telegramas Recebidos – Buenos Aires

Maço 198	1962	Confidencial	Telegramas Recibidos – Buenos Aires
Maço 207	1956-63	Confidencial	Cartas Telegrama – Telegramas Expedidos – Buenos Aires
Maço 207	1960	Confidencial	Telegramas Expedidos – Buenos Aires
Maço 207	1961-63	Confidencial	Telegramas Expedidos – Buenos Aires
Caixa 323	1961	Confidencial	Telegramas Recibidos-Expedidos – Washington

b) Memorandos, Pareceres, Requerimentos (Confidencial) – MRE (circulação interna)

1. 1958
2. Janeiro-Junho – 1959
3. Julho-Dezembro – 1959
4. Janeiro-Maio – 1960
5. Outubro-Dezembro – 1960
6. Junho-Setembro – 1960
7. Janeiro-Julho – 1961
8. Julho-Dezembro – 1961
9. Janeiro-Junho – 1962
10. Julho-Dezembro – 1962

c) Memorandos (Secreto)

1. 1974 – Cx I
2. 1975 – Cx J01
3. 1977 – Cx 6
4. 1978 – Cx M02
5. 1979 – Cx N01, N02 e N03
6. 1980 – Cx O-01, O-02
7. 1981 – Cx P01
8. 1982 – Cx Q-01
9. 1988 – Cx Q-02

d) “Castanhos”

ANO	CLASSIFICAÇÃO	DESCRIÇÃO OFICIAL
1938-1966	430.1(42)(00)	Viagens e visitas, secreto.
1942-1961	920.(42)(41)	Relações Políticas e Diplomáticas; Argentina [1942-1963]
1944-1966	430.1(42)(22)	Viagens e Visitas; Brasil-Estados Unidos da América, secreto.
1946-1965	920.(41)(32)	Relações políticas e diplomáticas. Argentina-Chile.
1947-1967	430.1(41)(00)	Viagens e Visitas de Personalidades – Brasil-Argentina, 4644 a 4657.
1948-1966	931.(41)(00)	Argentina/Universo. Disputa de territórios. [Malvinas]
1949-1967	600.(30)	Situação política interna. América do Sul.
1952-1965	601.34(41)(00)	Refugiados Políticos, Argentina-Universo, de 1952-1965
1955-1967	430.(41)(00)	Viagens. 902 a 906.
1961-1963	430.(42)(00)	Viagens e Visitas de Chefes de Estado (Viagem do Presidente João Goulart)
1962	960	Relações interamericanas. Maço especial. VIII Reunião de Consultas dos Ministros das Relações Exteriores
1963	600.(24h)	Situação política – Cuba. Confidencial. 6.224.
1964	811(42)(41)	Negociação do acordo do trigo
1965	962.B	Documentos do Grupo de Trabalho para a II Conferência Interamericana Extraordinária do Rio de Janeiro. Ministro Vasco T. Leitão da Cunha.
1965-1967	550.(41)	Argentina. Assuntos econômicos. 1965/1967. 3598 [IV Reunião Especial da Comissão Brasil-Argentina]

		de Coordenação (Instruções)]
1966	900.1(00)	Política internacional. Conferência dos Presidentes Americanos em Punta Del Este
1966-1967	811.(42)(41)	Brasil/Argentina. Relações econômicas.
1967	600(30)	Política interna. Maço especial, 6239 [partidos políticos na América do Sul: Argentina]
1967	900.1(00)	Política internacional.
1967	962.XI	Relatório da Delegação do Brasil à XI Reunião de Consulta de Ministros das Relações Exteriores. Buenos Aires, de 16 a 26 de fevereiro de 1967.
1967	953.0(20)	Desnuclearização da América Latina.
1967-1969	920.(42)(00)	Relações políticas e diplomáticas [América do Sul]
1967-1969	931.(41)(00)	Argentina/Universo. Disputa de território [Malvinas].
1967-1971	921.(42)(00)	Brasil/Universo. Chefes de Missões Diplomáticas. [Bacia do Prata]
1968-1969	430.(41)(00)	Viagens. Visitas de personalidades da Argentina ao Universo
1970	430.1(41)(00)	Viagens. Visitas de personalidades da Argentina ao Universo. 1970
1970	430.1(42)(00)	Viagens e visitas de personalidades. Maço especial do Ofício n.º 1164 de 11/06/1970
1971	430.1(42)(00)	Viagens e visitas de personalidades
1971	430.1(42)(33)	Viagens e visitas de personalidades. Maço especial. Anexo ao memo /44/72, tomo II
1971	430.1(42)(34)	Viagens e visitas de personalidades. Maço especial, anexo ao Memo 44/72
1971	430.1(45)(42)	Visita do chanceler venezuelano ao Brasil. Maço especial. Memo Dam/48 de 24.V.1971 e seus anexos
1972	900.1 (00)	Política Internacional (35a à 42)

1972	920(42)(41)	Relações Políticas e Diplomáticas. Brasil/Argentina.
1972	926() (00)	Relações políticas e diplomáticas. Brasil/Universo
1972	430.(41)(42)	Viagens e visitas de Chefes de Estado. Argentina/Brasil.
1972	430.(41)(00)	Viagens e visitas de Chefes de Estado. (Argentina/Universo)
1972	900.1(00)	Política internacional (00 à 22)

e) Avulsos

ANO	DESCRIÇÃO OFICIAL
1964	Missão Especial ao Uruguai, relatório, secreto, abril de 1964.
1966	Evolução da economia argentina em 1965 e perspectivas para 1966. Embaixada do Brasil em Buenos Aires. Fevereiro, 1966.
1966	VI Período de Sessões da Conferência das Altas Partes Contratantes do Tratado de Montevideú. Relatório da delegação brasileira. Montevideú, outubro a dezembro de 1966.
1966	Conferência dos Embaixadores Brasileiros nos Países Amazônicos. Discurso do Presidente da República em Manaus.
1967	Delegação do Brasil à XI Reunião de Consulta dos Ministros de Relações Exteriores. Instruções. Confidencial.
1967	XI Reunião de Consulta de Ministros das Relações Exteriores. Organização dos Estados Americanos [Relatório brasileiro]
1967	Anexo ao Relatório da Delegação do Brasil à Comissão Especial de Representantes Presidenciais. Condidencial, 961
1968	Visita ao Brasil de Sua Excelência o Senhor Nicanor Costa Mendez, Ministro das Relações Exteriores e Culto da República Argentina.
1971	Relatório Básico, República Argentina, Tomo VII, Política Externa, confidencial, outubro de 1971
1971	Relatório Básico, República Argentina. Relações políticas com o Brasil.

1971	IV Reunião Ordinária de Chanceleres dos Países da Bacia do Prata. Registros de posições. Assunção, 1971.
1977	Informação n.º 281 (secreto). Relações Brasil-Paraguai. Frequência das unidades geradoras de Itaipu.
1977	Informação n.º 282 (secreto-exclusivo). Conversações tripartites sobre Itaipu e Corpus. Síntese, comentários e relatório.
1977	Informação n.º 301 (secreto-exclusivo). A questão da navegação do rio Paraná na região de Itaipu.
1978	Informação n.º 027 (secreto). Enchimento do reservatório de Itaipu.
1984	XV Reunião de Chanceleres dos Países da Bacia do Prata. Punta Del Este, 17 a 19 de dezembro de 1984.

f) “Arquivo Saraiva Guerreiro”

NÚMERO	DESCRIÇÃO
s/n	Visita do Chanceler Rojas Galdames. 3 a 4 de agosto de 1982.
01	Entrevista do Senhor Ministro de Estado à imprensa, em 29 de dezembro de 1983. Chanceler Saraiva Guerreiro.
06	Brasil-Bolívia. Visita oficial ao Brasil do Chanceler José Ortiz Mercado. 17 a 19 de outubro de 1983.
08	Visita Presidencial do Uruguai. Brasília, 27 a 28 de fevereiro de 1984. Maço básico. Secreto.
12	Questão das Malvinas. Série Chanceler.
16	Visita de Lady Young. Maço informativo, secreto. Julho/84
25	Visita do Vice-Ministro Cranley Onslow, do Foreign Office.
53	Visita de Lord Carrington. Secreto.
100	Embaixador João Clemente Baena Soares.
130	XIII Reunião de Chanceleres dos Países da Bacia do Prata.
140	Política Nacional de Mobilização. Criação de um Sistema Nacional de Mobilização.

147	Viagem ao Chile. Conversações como Presidente Augusto Pinochet Ugarte. Subsídios de Política Externa.
165	O Brasil e os países da Bacia do Prata e Chile.

2 – Arquivo Histórico do Ministério das Relações Exteriores, Comércio Internacional e Culto (Buenos Aires)

a) Ofícios, Memorandos, Despachos, Cartas Telegrama, Telegramas e Pareceres (Brasília/ Buenos Aires) – Confidencial/Reservado/Secreto

ANO	REFERÊNCIA (LATA/CLASSIFICAÇÃO)	DESCRIÇÃO ("CARPETA"/CONTEÚDO)
1945-1955	Caja n.º 1; Alfonsín, viajes, discursos; Frondizi; Perón, 1945-55	a) Entrevista presidentes Frondizi-Alessandri; b) Perón, 1945-46; c) 1974; viaje Pte. Perón a Paraguai.
1951-1968	Brasil 1951, Brasil 1959, Bolívia, 1965, Peru, 1968, Guatemala, 1954, Chile 1953	a) Control de Estado, Brasil; b) Relaciones Centro-Americana; c) Repercusión visita presidencial a Chile.
1952-1956	Brasil; 1952, 1953, 1955, 1956, Seguridad	a) Brasil 11/56, Congresos, Conferencias, Reuniones Nacionales; b) Brasil 15, 1956, Contrabando de armas; c) Brasil 4, 1955, Exportaciones textiles; d) Brasil 8, 1955; Informativos de Prensa; e) Informe sobre Política Interna y Exterior del Brasil; f) Servicio de Seguridad, 1955.
1952-1960	Brasil; Uruguay, Año 1955, 1952, 56—6 y 1952	a) Acuerdos Roboré; b) Brasil 1, 1955; c) Brasil 10, año 1955; d) Brasil 15, año 1955; e) Brasil 2/52; f) Brasil 22, año 1955; g) Brasil 24, año 1955; h) Brasil 27; i) Brasil, Comisión Mixta de Información y Consulta; j) Negociaciones con Brasil, 1951.
1952-1965	Cuba; Checoslováquia; Chile, 1957; Varios, 1965; Brasil, 1952	(2 Maços)
1953	Brasil 1953	a) Brasil, Convenios y Tratados con la Republica Argentina; b) Brasil 16/953; c) Brasil 15/53, Información sobre comercio e industrias internas; d) Brasil 14, Comentarios periódicos.

1953	Brasil Ano 1953	a) Brasil; Anexo n.º 4; Junio, 1953; b) Brasil; c) Brasil 14/53.
1953-1968	DCJ, 1968; DCI, 1966; Varios, 1965; Brasil, 1953 al 60	a) DCJ; GATT; Rueda Kennedy; BIRF, CFI, AIF y FMI; b) Varios Brasil; c) A-1, Año 1953, Brasil, acuerdos ; d) Brasil, instrumentos firmados.
1954	“20”; “20”; “Letra: RE nº 888, Secreta-Urgente”, 2v.	Informar sobre cuestionario referente a política interna y exterior del Brasil.
1958-1961	Año 1958; Visita nuestro país Adlai Stevenson, 1961; Viaje a los EEUU del Dr. Arturo Frondizi; Cuba; etc.	a) Argentina; ofrecimiento de buenos oficios a EEUU; b) Stevenson.
1958-1967	Brasil, 1958 al 1967	Revolución 31.03.1964; Boletín de Informaciones Economicas y Financieras, secreto, 1967
1958-1967	Brasil, 1958 al 1967	Visita de S.E. el Señor Canciller Dr. D. Miguel Angel Zavala Ortiz, producido por Departamento América del Sur
1958-1967	Brasil, 1958 al 1967	Visita Presidente de Brasil, Mariscal Arturo Costa e Silva
1958-1980	Operación Pan-americana, 1958; OEA, 1980; Cuba, 1962; Fondos Marinos	a) Florit; b) Departamento de cooperación internacional; c) Grupo Andino.
1961	Documentos suscritos; Presidente Frondizi-Presidente Chile	a) Chile – Incidente Snipes/Declaración de Viña del Mar; b) Año 1961 – Viaje del Dr. Frondizi a los EEUU de América del Norte.
1961-1962	Brasil; Comunismo/Castrismo	Informes da Embaixada da Argentina no Rio de Janeiro e de consulados.
1961-1965	Brasil; Año 1961-65	a) Brasil – Año 1961 (octubre-diciembre); b) Brasil – Año 1965.
1961-1965	1961 al 1965	(Avulsos: documentos diversos.)
1962-1979	DCJ, VII-3, Legajos, 1, 2, 3 y 4	Alianza para el Progreso; Relaciones Brasileño-Estadounidense (1963)
1962-1979	DCJ, VII-3, Legajos, 1, 2, 3 y 4	Relaciones Bilaterales con EEUU (1977); Pasaje de Jimmy Carter por Brasilia y Río

		de Janeiro (1978)
1962-1979	DCJ, VII-3, Legajos, 1, 2, 3 y 4	Acuerdo Tripartito sobre Corpus e Itaipu, 19/10/1979; Cronología del Proceso Negociador Corpus-Itaipu
1963-1968	Brasil 1963-68; Caja 3	a) 14.1 Brasil CEBA.C 1963-67 b) 14.2 Brasil CEBA.C 1963-67 c) 14.3 Brasil CEBA.C 1963-67 d) 14.4 Brasil CEBA.C 1963-67
1964-1969	1964 al 1969	(Avulsos: recortes de jornais.)
1964-1984	Brasil, parte n° 1	a) Visita de S.E. el Señor Canciller, Dr. Miguel Angel Zavala Ortiz; b) Visitas de cancilleres a Brasil (1964-1968); c) Visita de Lanusse ao Brasil (1972); d) Ministro Ibañez (1984).
1966-1970	Brasil; 1966-1970.	a) Brasil, política interna; b) Greve de 1958.
1969	Brasil	Carpeta Cables Secretos
1970-1974	Paraguay, Año 95/ Brasil, 1970; 1974, correlativas, IV, Brasil.	(Política interna brasileira, 1974.)
1971-1972	Brasil, 1971-1972.	Brasil, partes, informe; componentes: año 1971-11/2.
1971-1973	Brasil, 1973, Proyecto Ferrovias, 1971	Año 1973; desde 700 hasta 1956; Notas Correlativas; 3
1972	Colombia, 1963; Brasil, 1972, Notas.	Año 1972, Brasil, cables.
1972	Brasil, 1972.	Viaje Presidente Lanusse a Brasil, 1972.
1973	Brasil, 1973; Peru, 1960	Año 1973; desde 1 hasta 335; Brasil; Notas Correlativas; 1
1973-1976	Brasil, 1973; 1975-1976, Notas.	Memorandum 332, secreto: Consideraciones acerca de las relaciones argentino-brasileñas.

1974-1980	Brasil, 1974; notas, 1980.	a) Correlativas, 1970; b) (Brasil: política interna, política externa (grandes linhas), relações exteriores); c) Secreto, Brasil, Carpeta para su excelência el señor Jefe de Gabinete.
1975-1976	Bolivia, 1975; Brasil, 1976.	Año 1976, Brasil, Correlativas, Brasil, IV.
1975-1977	Brasil, 1977; Santa Cruz de la Sierra, 1975	Llegada al puerto de Recife de varios navíos de guerra de la Marina Norteamericana
1975-1977	Brasil, 1977; Santa Cruz de la Sierra, 1975	Brasil-Estados Unidos de America; Brasil-Bolivia; Brasil-Uruguay
1975-1977	Brasil, 1975-76-77.	(2 Maços).
1976	Vários Países, 1960; Cuenca Del Plata, 1976	VIII Reunión de Cancilleres de los países miembros de la Cuenca del Plata; Tratado Nuclear Germano-Brasileño; Aprovechamientos hidroeléctricos en el río Paraná
1976-1977	Brasil, 1976-1977.	Año 1976, Brasil, Correlativas, II.
1976-1977	Brasil, 1976-1977	1977, Brasil, Cables; desde agosto hasta diciembre, III
1976-1977	Brasil, 1977; Bolivia, 1976	1977, Brasil, Correlativas, desde 731 hasta 1170, III
1976-1978	Bolivia, 1978, Notas, Brasil-Política, 1976-77-78.	a) 1976/77/78, Brasil, Política Interna, I. b) (Política interna brasileira, notas de Oscar Camilión.)
1977	Brasil, 1977; Bolivia, 1976.	(Recortes de jornais.)
1978	Brasil, Parte c, vol. 8, 1978.	Carpeta especial viaje. (Recortes de jornais.)
1985	Brasil, 1971-1967-8; Cuenca Plata – 180.	(Reunião de Foz do Iguazu, 9 de janeiro de 1985.)

b) “Arquivo Juan Archibaldo Lanús”

LATA	PASTA/DOCUMENTO
Juan Archibaldo Lanús 1	a) Cuestines Militares Interamericanas...; b) III Conferencia OEA; BsAs, 1957; c) URSS/China.
Juan Archibaldo Lanús 2	China/Diversos.
Juan Archibaldo Lanús 3	a) Guatemala, 1954; b) Naciones Unidas; casos varios; c) ONU, general; d) TIAR (excp. Cuba) – II.
Juan Archibaldo Lanús 4	a) Documentos gestión M.A. Zavala Ortiz; b) La crisis dominicana; c) Papeles sobre integración económica.
Juan Archibaldo Lanús 5	a) Armamentos; b) Brasil; c) Dialogo Norte-Sur (1976-1980); d) Política Atômica; e) TIAR, 1947-75.
Juan Archibaldo Lanús 6	a) ONU; b) Temas económicos; c) Vários.
Juan Archibaldo Lanús 7	BID, CECON, GATT, CIES, Grupo Andino.

BIBLIOGRAFIA

1. Livros

ALMEIDA, Paulo Roberto de. **O estudo das relações internacionais do Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade São Marcos, 1999.

ALVES, Maria Helena Moreira. **Estado e oposição no Brasil (1964-1984)**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1984.

ARMONY, Ariel C. **La Argentina, los Estados Unidos y la cruzada anticomunista en América Central (1977-1984)**. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes, 1999.

ATKINS, G. Pope. **Sudamérica en la década de 1990: el desarrollo de las relaciones internacionales en una nueva era**. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1990.

AYERBE, Luis Fernando. **Estados Unidos e América Latina: a construção da hegemonia**. São Paulo: Editora UNESP, 2002.

BALZE, Felipe A. M. de la. **Argentina y Brasil enfrentando el siglo XXI**. Buenos Aires: Asociación de Bancos de la República Argentina/CARI, 1995.

BANDEIRA, Luís Alberto Moniz. **Brasil, Argentina e Estados Unidos: conflito e integração na América do Sul (da Tríplice Aliança ao Mercosul, 1870-2003)**. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2003.

_____ **De Martí a Fidel: a Revolução Cubana e a América Latina**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1998.

_____ **Estado nacional e política internacional na América Latina: o Continente nas Relações Argentina-Brasil (1930-1992)**. São Paulo: Ensaio, 2 ed, 1995.

_____ **Relações Brasil-EUA no contexto da globalização (II): a rivalidade emergente**. São Paulo: Editora SENAC São Paulo, 1998.

_____ **O eixo Argentina-Brasil: o processo de integração da América Latina**. Brasília: Editora Universidade de Brasília: 1987.

_____ **Presença dos Estados Unidos no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

BARBOZA, Mário Gibson. **Na diplomacia, o traço todo da vida**. Rio de Janeiro: Record, 1992.

BAUMANN, Renato; LERDA, Juan Carlos (orgs.). **Brasil-Argentina-Uruguai: a integração em debate**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília; São Paulo: Editora Marco Zero, 1987.

BERNAL-MEZA, Raúl. **América Latina en el mundo: el pensamiento latinoamericano y la teoría de las relaciones internacionales**. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 2005.

_____ **Sistema mundial y Mercosur: globalización, regionalismo y políticas exteriores comparadas**. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 2000.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do nacional-desenvolvimentismo (1930-1964)**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000.

- BOERSNER, Demetrio. **Relaciones internacionales de América Latina**: breve historia. Caracas: Editorial Nueva Sociedad, 1996.
- BUENO, Clodoaldo; CERVO, Amado Luiz. **História da política exterior do Brasil**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.
- BULL, Hedley. **A sociedade anárquica**. Brasília: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002.
- BULMER-THOMAS, V. **La historia económica de América Latina desde la independencia**. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica, 1998.
- BULMER-THOMAS, V.; DUNDERLEY, J. **The United States and Latin America: the new agenda**. Londres/Cambridge: Institute of Latin American Studies, University of London/David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University, 1999.
- CAMARGO, Aspásia et alli. **Artes da política**: diálogo com Amaral Peixoto. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986.
- CAMILIÓN, Oscar. **Memorias políticas: de Frondizi a Menem (1956-1996)**, conversaciones com Guillermo Gasió. Buenos Aires: Planeta, 1999.
- CARDIM, Carlos Henrique; HIRST, Mónica (org). **Brasil-Argentina**: a visão do outro: soberania e cultura política. Brasília: IPRI; FUNAG, 2003.
- CARONE, Edgar. **A quarta república**. São Paulo: Difel, 1980.
- CARR, Edward H. **Vinte anos de crise (1919-1939)**: uma introdução ao estudo as relações internacionais. Brasília: EdUnB; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2001.
- CASTRO, Celso & D'Araújo, Maria Celina (orgs.). **Militares e política na Nova República**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.
- CAVAROZZI, Marcelo. **Autoritarismo y democracia (1955-2006)**. Buenos Aires: Ariel, 2006.
- CERVO, Amado Luiz (Org.). **O desafio internacional**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1994.
- _____. **Inserção internacional**: formação dos conceitos brasileiros. São Paulo: Saraiva, 2008.
- _____. **Relações internacionais da América Latina**: velhos e novos paradigmas. Brasília: IBRI, 2001.
- CERVO, Amado Luiz; RAPOPORT, Mario (org). **História do Cone Sul**. Rio de Janeiro: Revan; Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.
- CERVO, Amado Luiz; SARAIVA, José Flávio Sombra (org). **O crescimento das relações internacionais no Brasil**. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2005.
- CHOMSKY, Noam. **El miedo a la democracia**. Barcelona: Grijalbo Mondadori, 1992.
- _____. **Novas e velhas ordens mundiais**. São Paulo: Scritta, 1996.
- CISNEROS, Andrés; ESCUDÉ, Carlos (org). **Historia general de las relaciones exteriores de la República Argentina**. Parte III, Las relaciones exteriores de la Argentina subordinada (1943-1989). Tomo XIII, Las relaciones políticas (1943-1966). Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1999.

- CONADEP. **Nunca más**: informe de la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas. Buenos Aires: EUDEBA, 1985.
- CONIL PAZ, Alberto; FERRARI, Gustavo. **Política exterior argentina (1930-1962)**. Buenos Aires: Círculo Militar, 1971.
- COSTA, Emília Viotti da. **Da monarquia à república**: momentos decisivos. São Paulo: Fundação Editora da UNESP, 1999.
- COUTINHO, Carlos Nelson. **Gramsci**: um estudo sobre seu pensamento político. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.
- CUNHA Vasco Tristão Leitão da. **Diplomacia em alto-mar**: depoimento ao CPDOC. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1994.
- D'Araújo, Maria Celina; CASTRO, Celso (org). **Ernesto Geisel**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1997.
- DANTAS, San Tiago. **Política externa independente**. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 1962.
- DONGHI, Tulio Halperín. **Argentina en el callejón**. Buenos Aires: Ariel, 1995.
- DREIFUSS, René Armand. **1964: a conquista do Estado**: ação política, poder e golpe de classes. Petrópolis, RJ: Vozes, 1981, 3ª edição.
- DULLES, John W. F. **Carlos Lacerda**: a vida de um lutador (2 vols). Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2000.
- DUROSELLE, Jean-Baptiste. **Todo império perecerá**: teoria das relações internacionais. Brasília: Editora Universidade de Brasília: São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000.
- FAUSTO, Boris (Org.) **História geral da civilização brasileira**, Tomo III. O Brasil republicano, vol. 4 . São Paulo: Difel, 1986; 3ª Edição, 1995.
- _____ **História concisa do Brasil**. São Paulo: Edusp, 2002.
- FERRER, Aldo. **De Cristóbal Colón a Internet**: América Latina y la globalización. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 1999.
- _____ **La economía argentina**: desde sus orígenes hasta principios del siglo XXI. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2004.
- FICO, Carlos. **Além do golpe**: versões e controvérsias sobre 1964 e a Ditadura Militar. Rio de Janeiro: Record, 2004.
- _____ **Como eles agiam**: os subterrâneos da Ditadura Militar: espionagem e polícia política. Rio de Janeiro/São Paulo: Editora Record.
- FIGARI, Guillermo Miguel. **Pasado, presente y futuro de la política exterior argentina**. Buenos Aires: Editorial Biblos, 1993.
- FIGUEIREDO, Lucas. **Ministério do silêncio**: a história do serviço secreto brasileiro, de Washington Luís a Lula (1927-2005). Rio de Janeiro/São Paulo: Editora Record, 2005.
- FIORI, José Luiz (org). **Estados e moedas no desenvolvimento das nações**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.
- _____ **O poder americano**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2004
- FROTA, Luciara Silveira de Aragão e. **Brasil-Argentina e a política das grandes potências (1944-1995)**. Brasília: Gráfica Regional, 1995.

- _____. **Brasil-Argentina: divergências e convergências.** Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1991.
- FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil.** São Paulo: Companhia das Letras, 2007.
- GADDIS, John Lewis. **We now know: rethinking cold war history.** Nova Iorque: Oxford University Press, 1998.
- GARCÍA, Eduardo Augusto. **La política internacional de la república.** Buenos Aires: Emecé, 1964.
- GARCIA, Eugênio Vargas. **Cronologia das relações internacionais do Brasil.** Rio de Janeiro: Contraponto; Brasília: FUNAG, 2005.
- GASPARI, Elio. **A ditadura envergonhada.** São Paulo: Companhia das Letras, 2002.
- GIUSSANI, Pablo. **Montoneros: la soberbia armada.** Buenos Aires: Planeta, 1997.
- GRIEN, Raúl. **La integración económica como alternativa inédita para América Latina.** México (DF): Fondo de Cultura Económica, 1994.
- GUERREIRO, Ramiro Saraiva. **Lembranças de um empregado do Itamaraty.** São Paulo: Siciliano, 1992.
- _____. **O Itamaraty e o Congresso Nacional.** Brasília: Secretaria Especial de Relações com o Congresso, 1985.
- GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **Desafios brasileiros na era dos gigantes.** Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.
- GULLO, Marcelo. **Argentina-Brasil: la gran oportunidad.** Buenos Aires: Biblos, 2005.
- HIRST, Mónica (comp). **Argentina-Brasil: el largo camino de la integración.** Buenos Aires: Editorial Legasa, 1988.
- HIRST, Mónica (org). **Brasil-Estados Unidos na transição democrática.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- HUGGINS, Marta K. **Polícia e política: relações Estados Unidos-América Latina.** São Paulo: Cortez, 1998.
- JAGUARIBE, Hélio. **Novo cenário internacional: conjunto de estudos.** Rio de Janeiro: Guanabara, 1986.
- JALABE, Silvia Ruth. **La política exterior argentina y sus protagonistas (1880-1995).** Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1996.
- KELLY, Philip; CHILD, Jack. **Geopolítica del Cono Sur y la Antártida.** Buenos Aires: Editorial Pleamar, 1990.
- KLOCHKOVSKI, Lev. La herencia teórica de Raúl Prebisch. In: MONTUSCHI, Luisa; SINGER, Hans (comp). **Los problemas del desarrollo en América Latina: homenaje a Raúl Prebisch.** Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 1992.
- KORNBLUH, Peter. **Pinochet: los archivos secretos.** Barcelona: Crítica, 2004.
- LACERDA, Carlos. **Depoimento.** Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1987.
- LAFER, Celso; PEÑA, Félix. **Argentina e Brasil no sistema de relações internacionais.** São Paulo: Livraria Duas Cidades, 1973.

- _____ **Argentina y Brasil en el sistema de relaciones internaciones.** Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión, 1973.
- LANÚS, Juan Archibaldo. **De Chapultepec al Beagle:** política exterior Argentina (1945-1980). Buenos Aires: Emecé Editores, 1982.
- LUNA, Félix. **Historia integral de la Argentina**, tomo 10: el largo camino a la democracia. Buenos Aires: Grupo Editorial Planeta, 1997.
- MADRID, Eduardo. **Argentina-Brasil:** la suma del Sur. Mendoza: Caviar Blue S.A.; Universidad de Congreso, 2003.
- MARINI, Ruy Mauro. **Dialética da dependência.** Petrópolis, RJ: Vozes; Buenos Aires: CLACSO, 2000.
- MARTINS, Estevão Chaves de Rezende (org). **Relações internacionais:** visões do Brasil e da América Latina. Brasília: IBRI, 2003.
- MELLO, Alex Fiuza de. **Mundialização e política em Gramsci.** São Paulo: Cortez, 1996.
- MELLO, Celso D. de Albuquerque. **Curso de Direito Internacional Público.** Rio de Janeiro, São Paulo: Renovar, 2001
- MELLO, Leonel Itaussu Almeida. **Argentina e Brasil:** a balança de poder no Cone Sul. São Paulo: Annablume, 1996.
- MILENKY, E. S. **Argentina's foreign policies.** Boulder, Colorado: Westview Press, 1978.
- NYE Jr, Joseph S. **Compreender os conflitos internacionais:** uma introdução à Teoria e à História. Lisboa: Gradiva, 2002.
- OLIVEIRA BASTOS (coord). **Sarney:** o outro lado da história. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2001.
- PARADISO, José. **Debates y trayectoria de la política exterior argentina.** Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1993.
- _____ **Um lugar no mundo:** a Argentina e a busca de identidade nacional. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.
- PASCUAL, Alejandra Leonor. **Terrorismo de Estado:** a Argentina de 1976 a 1983. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2004.
- PERINA, Rubén M. e Russell, Roberto. **Argentina en el mundo (1973-1987).** Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1988.
- PIO CORRÊA, Manoel. **O mundo em que vivi** (2 vols). Rio de Janeiro: Expressão e Cultura, 1996.
- POTASH, Robert. **El Ejército y la política en la Argentina (1962-1973).** Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 1994.
- RABÊLO, José Maria; RABÊLO, Thereza. **Diáspora:** os longos caminhos do exílio. São Paulo: Geração Editorial, 2001.
- RAPOPORT, Mario. **El laberinto argentino:** política internacional en un mundo conflictivo. Buenos Aires: Eudeba, 1997.
- _____ **El viraje del siglo XXI:** deudas y desafíos en la Argentina, América Latina y el mundo. Buenos Aires: Grupo Editorial Norma, 2006.

- _____ **Historia económica, política y social de la Argentina.** Buenos Aires: Ediciones Macchi, 2000.
- RENOUVIN, Pierre; DUROSELLE, Jean-Baptiste. **Introdução à história das relações internacionais.** São Paulo: DIFEL, 1967.
- ROMERO, José Luis. **Breve historia contemporánea de la Argentina.** Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 1997.
- ROMERO, Luis Alberto. **História contemporânea da Argentina.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2006.
- ROUQUIÉ, Alain. **El Estado militar en América Latina.** Buenos Aires: Emecé Editores, 1984.
- _____ **Poder militar y sociedad política en la Argentina (1943-1973),** vol. II. Buenos Aires: Emecé Editores, 1982.
- RUSSEL, Roberto (comp). **La política exterior argentina en el nuevo orden mundial.** Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1992.
- RUSSEL, Roberto (org). **Enfoques teóricos y metodológicos para el estudio de la política exterior.** Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1992.
- _____ **Política exterior y toma de decisiones en América Latina.** Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1990.
- RUSSEL, Roberto; TOKATLIAN, Juan Gabriel. **El lugar de Brasil en la política exterior argentina.** Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2003.
- SAAVEDRA, Marisol. **La Argentina no alineada:** desde la tercera posición justicialista hasta el menemismo (1973-1991). Buenos Aires: Biblos, 2004.
- SARAIVA, José Flávio Sombra (org). **Foreign policy and political regimes.** Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2003.
- _____ **Relações internacionais – dois séculos de história:** entre a preponderância européia e a emergência americano-soviética (1815-1947). Brasília: IBRI, 2001.
- _____ **Relações internacionais – dois séculos de história:** entre a ordem bipolar e o policentrismo (de 1947 a nossos dias). Brasília: IBRI, 2001.
- SCENNA, Miguel Angel. **Argentina-Brasil:** cuatro siglos de rivalidad. Buenos Aires: Ediciones La Bastilla, 1975.
- SCHOULTZ, Lars. **Estados Unidos: poder e submissão:** uma história da política norte-americana em relação à América Latina. Bauru, SP: EDUSC, 2000.
- SEVARES, Julio. **Por qué cayó la Argentina:** imposición, crisis y reciclaje del orden neoliberal. Buenos Aires: Grupo Editorial Norma, 2002.
- SILVA, Francisco Carlos Teixeira da. Crise da ditadura militar e o processo de abertura política do Brasil, 1974-1985. In DELGADO, Lucília de Almeida Neves; FERREIRA, Jorge (org). **O Brasil republicano,** v. 4: o tempo da ditadura: regime militar e movimentos sociais em fins do século XX. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- SKIDMORE, Thomas. **Brasil:** de Castelo a Tancredo. São Paulo: Paz e Terra, 1988.
- _____ **Brasil:** de Getúlio Vargas a Castelo Branco (1930-1964). Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

- STEPAN, Alfred. **Os militares na política**. Rio de Janeiro: Editora Artenova, 1975.
- STRANGE, Susan. **States and Markets: an introduction to international political economy**. New York: Basil Blackwell, 1988.
- SUNKEL, Osvaldo (comp.) **El desarrollo desde dentro: un enfoque neoestructuralista para la América Latina**. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1995.
- TOLEDO, Caio Navarro de (org.). **1964: visões críticas do golpe: democracia e reformas no populismo**. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 1997.
- TOMASSINI, Luciano (org.). **Relaciones internacionales de la América Latina**. México: Fondo de Cultura Económica, 1981.
- TULCHIN, Joseph S. **La Argentina y los Estados Unidos: historia de una desconfianza**. Buenos Aires: Planeta, 1990.
- VIZENTINI, Paulo G. Fagundes. **A política externa do regime militar brasileiro**. Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS, 1998.
- _____. **Relações internacionais e desenvolvimento: o nacionalismo e a Política Externa Independente (1951-1964)**. Petrópolis (RJ): Vozes, 1995.
- WATSON, Adam. **The evolution of international society: a comparative historical analysis**. Londres: Routledge, 1993.
- YOFRE, Juan Bautista. **Misión argentina en Chile (1970-1973): los registros secretos de una difícil gestión diplomática**. Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 2000.

2. ARTIGOS E papers

- CANDEAS, Alessandro Warley. Relações Brasil-Argentina: uma análise dos avanços e recuos. **RBPI**, ano 48, n.º 1, p. 178-213, 2005.
- ESCUDE, Carlos; WILLIAMS, Cristóbal. El conflicto del Beagle, **Todo es Historia**, n.º 202, fev 1984, p. 8-26.
- GONÇALVES, José Botafogo; LYRIO, Maurício Carvalho. Aliança estratégica entre Brasil e Argentina: antecedentes, estado atual e perspectivas. **CEBRI: Dossiê**, v. 2, n.º 2, 2003. Disponível em: www.cebri.org.br. Acesso em 20.6.2007.
- JAGUARIBE, Hélio. Conflito e cooperação. **RBPI**, Brasil-Argentina, Brasília: Escopo Editora, ano XXIV, n.º 93-96, p. 131-143.
- PATRÍCIO, Raquel. As relações em eixo: novo paradigma da teoria das relações internacionais? **RBPI**, n.º 49 (2), Brasília, julho-dezembro 2006, p. 5-24.
- RAPOPORT, Mário ; LAUFER, Rubén. Estados Unidos ante el Brasil y la Argentina: los golpes militares de la década de 1960. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Económicas, 1999. **Cadernos de Ciclos**, n.º 6.
- RIBAS, Gabriel A. Cronologia general de la guerra por los archipiélagos australes (abril-junio de 1982). In: **Todo es Historia**, n.º 491, abril 1983, p. 8-26.
- SILVA, Heloísa Conceição Machado da. Deterioração dos termos de intercâmbio, substituição de importações, industrialização e substituição de exportações: a política de comércio exterior brasileira de 1945 a 1979. **RBPI**, ano 46, n.º 1, 2003.

VIDIGAL, Luís Eulálio. Perspectivas de curto e de longo prazo. **RBPI**, Brasil-Argentina, ano XXIV, n.º 93-96, p. 96-100.

3. TESES E DISSERTAÇÕES

COURA, Fernanda Freitas. **O espelho das águas**: a imprensa brasileira e a controvérsia do Brasil com a Argentina acerca de Itaipu (Jornal do Brasil e O Estado de São Paulo – 1969 a 1979). Brasília: Universidade de Brasília, 2001. Dissertação de Mestrado.

MENDONÇA, Ariel Macedo de. **A geopolítica e a política externa do Brasil**: interseção dos mundos militares e diplomáticos em um projeto de poder: a Ata das Cataratas e o equilíbrio de forças no Cone Sul. Brasília: Universidade de Brasília, 2004. Dissertação de Mestrado.

PATRÍCIO, Raquel. **As relações em eixo franco-alemãs e as relações em eixo argentino-brasileiras**: gênese dos processos de integração. Brasília: Universidade de Brasília, dezembro 2005. Tese de Doutorado.

SPEKTOR, Matias. **Ruptura e legado**: o colapso da cordialidade oficial e a construção da parceria entre o Brasil e a Argentina (1967-1979). Brasília: Universidade de Brasília, 2002. Dissertação de Mestrado.

VIDIGAL, Carlos Eduardo. **Integração Brasil-Argentina**: o primeiro ensaio (1958-1962). Brasília: Universidade de Brasília, 2001. Dissertação de Mestrado.

WALSH, Marcelo Vieira. **A atuação do Brasil frente à crise das Malvinas/Falklands (1982)**. Brasília: Universidade de Brasília, 1997. Dissertação de Mestrado.

This document was created with Win2PDF available at <http://www.win2pdf.com>.
The unregistered version of Win2PDF is for evaluation or non-commercial use only.
This page will not be added after purchasing Win2PDF.