

Relações Brasil-Argentina

Uma análise dos avanços e recuos

*Alessandro Warley Candéas**

Nada há de original em afirmar que as relações Brasil-Argentina foram erráticas durante grande parte da História. A real dimensão das convergências e divergências é, contudo, menos evidente. Este artigo tenta examinar de forma objetiva os ciclos de avanços e recuos, conforme esquematizado no gráfico ao lado.

A política externa argentina sempre sofreu impulsos contraditórios de dependência e autonomia, isolacionismo e protagonismo. Entretanto, como nota Juan Carlos Puig, por trás dessa “incongruência epidérmica” há uma “coerência estrutural”¹.

Este artigo indaga se existe “coerência estrutural” por trás das “incongruências epidérmicas” da política argentina em relação ao Brasil. Essa questão suscita duas outras:

- i) o relacionamento com o Brasil é determinado pela estratégia de inserção global ou regional da Argentina?
- ii) a política interna argentina influencia sua postura em relação ao Brasil?

Para responder à questão central, deve-se deixar de lado a perspectiva conjuntural de curto prazo e adotar a visão de “tempo longo”. A História mostra que as aproximações entre Argentina e Brasil ocorreram até os anos 1970 de forma esporádica – perpassando regimes tão diversos como os de Urquiza, Mitre, Roca, Justo, Perón e Frondizi – e se intensificaram desde os anos 1980 – passando igualmente por governos tão díspares como os de Videla, Viola, Bignone, Alfonsín, Menem, De la Rúa, Duhalde e Kirchner. Essa constatação permite afirmar que a natureza do relacionamento com o Brasil passou de conjuntural a estrutural, independentemente do regime político (democracia, ditadura) ou da situação econômica (inflação, estabilidade, crescimento, crise).

A História dos laços bilaterais revela que as relações se iniciam sob o signo da **instabilidade estrutural** no século XIX e avançam rumo à **estabilidade estrutural pela integração** no século XXI. Nesse percurso, passam pelas fases de **instabilidade**

* Diplomata de carreira. As opiniões expressas neste artigo são estritamente pessoais.

conjuntural e busca de cooperação (1898-1961), **instabilidade conjuntural com rivalidade** (1962-1979) e **construção da estabilidade estrutural pela cooperação** (1979-1987) e **pela integração** (desde 1988).

Nessa perspectiva, a resposta à questão central seria que **a construção da estabilidade bilateral constitui a “coerência estrutural”** ou fio condutor do relacionamento Brasil-Argentina (apesar de seu curso errático).

O quadro seguinte tenta responder à questão sobre se o relacionamento bilateral é determinado pela estratégia de inserção global e regional da Argentina.

Períodos	Relações Argentina-Brasil	Estratégia de inserção global da Argentina	Relações Argentina-América Latina
1810-1898	Instabilidade e estrutural com predomínio da rivalidade	Dependência em relação à Grã-Bretanha, europeísmo e enfrentamento com os EUA	Isolacionismo e não-ingerência. Apesar disso, intervenções no Uruguai e Guerra do Paraguai
1898-1914	Instabilidade e conjuntural e busca de cooperação, com momentos de rivalidade	Neutralidade nas Guerras Mundiais. Tentativa de manutenção de dependência da Grã-Bretanha, ensaios autonomistas e maior enfrentamento com os EUA	Protagonismo diplomático e mediação na Guerra do Chaco. Isolamento durante a Segunda Guerra. Busca de integração comercial. Tentativa de “exportação” do peronismo.
1914-1945		Terceira posição: autonomia heterodoxa em relação aos EUA e universalização de contatos diplomáticos e comerciais	
1946-1955			

1955- 1961	Instabilidade e conjuntural com predomínio da rivalidade	Alinhamento aos EUA e busca de espaços de autonomia	Busca de solução de litígios territoriais e de interdependência econômica
1962- 1973		Reedição da autonomia heterodoxa	
1973- 1976		Construção da estabilidade estrutural pela cooperação	Oscilação entre autonomia heterodoxa e alinhamento aos EUA. Guerra das Malvinas
1976- 1979	Persistência do modelo heterodoxo com ênfase no Mundo Não- Alinhado		Referência para a redemocratização e impulso à interdependência econômica
1979- 1983	Construção da estabilidade estrutural pela integração	Alinhamento aos EUA. Não-proliferação e busca de protagonismo estratégico global	Fundador do Mercosul. Tenta representar interesses estratégicos dos EUA
1983- 1988		Atualização da autonomia heterodoxa	Integração. Aproximação com Venezuela e arestas com Chile
1988- 1989			
1989- 2001			
Desde 2002			

A comparação entre as colunas mostra que não há correspondência necessária entre as estratégias global e regional da Argentina e os laços com o Brasil. Por conseguinte, **a relação com o Brasil** pertence a uma **categoria autônoma**, não-determinada pelas estratégias de inserção externa geral da Argentina.

A relação bilateral não se infere a partir de terceiros porque tem uma **dinâmica própria**, que resulta do **desequilíbrio de poder relativo entre Brasil e Argentina**². Constatado esse desequilíbrio, abrem-se historicamente **dois caminhos**:

a busca do **reequilíbrio** ou da **contenção** (jogo de soma zero) ou a **construção de poder compartilhado** diante do mundo (jogo de soma positiva).

Quanto à influência que têm fatores internos³ na postura em relação ao Brasil, os laços bilaterais tampouco parecem determinados pela dinâmica social, econômica e política interna da Argentina.

Em síntese, de um lado, as relações Brasil-Argentina padecem de baixo grau de determinação porque múltiplos fatores intervêm de forma autônoma, nenhum dos quais é determinante ou suficiente: geografia, rivalidade estratégica, economia, burocracias de Estado, política interna. Esse baixo grau de determinação explica a “incongruência epidérmica” dos laços bilaterais.

De outro lado, há fatores que constróem uma “coerência estrutural” baseada na estabilidade e na integração: superação de desconfianças, maior conhecimento recíproco e simpatia, cadeias produtivas, estratégias conjuntas de exportação e negociação em foros multilaterais, turismo, intercâmbios acadêmicos, aproximação das lideranças políticas, identidade latino-americana. Fatores que conformam uma “sociedade estratégica”⁴, que vai além da “aliança estratégica”, e viabilizam a **construção de poder compartilhado**.

1º Momento: instabilidade estrutural com predomínio da rivalidade (1810-1898)

Os processos de Independência

As jovens nações sucessoras da América portuguesa e do Vice-Reinado do Rio da Prata herdaram a rivalidade das Metrópoles ibéricas na América do Sul. Tokatlian e Russell sublinham, porém, que a “cultura de rivalidade lockeana” nunca evoluiu para uma “cultura de inimizade hobbesiana”⁵. Puig nota que essa rivalidade pertence aos planos acadêmico e simbólico e nunca foi objeto de manobras estratégicas⁶.

A independência argentina se concretizou em duas etapas. Disputavam poder partidários de projetos excludentes: os leais ao trono espanhol “usurpado” por José Bonaparte apostavam no retorno de Carlos IV; outros acreditavam no início de uma dinastia bonapartista; outros conspiravam em favor de um protetorado britânico; havia

os que defendiam que Dona Carlota Joaquina, irmã de Fernando VII, reinasse no Prata; e os que lutavam pela independência. O Cabildo de Buenos Aires proclamou, em 25 de maio de 1810, a ruptura com a Espanha ocupada.

Fernando VII, absolutista, recusou a proposta de governo constitucional apresentada por Rivadavia. Em resposta, o Congresso de Tucumán declara em 9 de julho de 1816 a Independência (reconhecida por D. João VI em 1821).

A Argentina nasceu como projeto americanista – e nessa perspectiva lutou San Martín, libertando Chile, Bolívia e Peru –, antes que propriamente nacional: o Congresso de Tucumán proclamou a independência das “Provincias Unidas de Sudamérica”, e não do “Río de la Plata”.

Ao não romper com o sistema dinástico, o Brasil foi percebido como herdeiro da aspiração hegemônica e intervencionista portuguesa na Bacia do Prata. O sistema monárquico contrastava com o Hemisfério republicano⁷. O reconhecimento da Independência do Brasil foi feito de forma vaga pela Argentina em 1823, no âmbito do princípio de legitimidade dos governos estabelecidos pela vontade livre dos povos.

Guerra contra o Império do Brasil

Não há, na história brasileira, um capítulo “Guerra contra a República Argentina”. Na história argentina, contudo, figura uma “Guerra contra o Império do Brasil”: o que conhecemos como “Guerra da Cisplatina”.

Ensina-se história argentina com ênfase no suposto “expansionismo imperial”⁸. Buenos Aires estabelece aliança com as províncias contra uma possível invasão por parte do Império e assume a condução das relações externas do país. Não é exagero afirmar que a alegada ameaça brasileira contribuiu para a unidade argentina e a hegemonia de Buenos Aires.

D. Pedro I consolida sua posição na Província Cisplatina e se declara sucessor dos direitos de Portugal. Em resposta, em 1825, a Banda Oriental anuncia sua incorporação às Províncias Unidas.

O conflito se estende até 1828. Brasil e Argentina saem perdedores – esta, apesar dos êxitos militares, saiu derrotada econômica e politicamente. Vencem o

conflito a Província Cisplatina, que conquista a independência, e a Inglaterra, que assegura a livre navegação do Prata.

A “perda” do Uruguai inaugura um dos mitos argentinos: o de nação “amputada” do território a que teria direito como sucessora do Vice-Reinado do Rio da Prata. O papel do Brasil é evidentemente percebido como negativo: sua alegada “hegemonia” iria subtrair da Argentina, além do Uruguai, o Paraguai e parte da região de Missões. Os outros culpados pela “amputação” seriam Reino Unido (Malvinas), Chile (Terra do Fogo, Beagle e Puna de Atacama) e Bolívia (Alto Peru).

Puig critica severamente a “debilidade da política territorial” argentina⁹. A seu ver, não houve preocupação pela preservação da “herança argentina”. Uma das causas que aponta era que os territórios envolvidos eram inóspitos e longínquos, inaptos para a exploração agrícola-ganadeira, não fazendo parte do projeto nacional. Por conseguinte, conclui, as questões territoriais se resolveram em detrimento da Argentina.

O período Rosas

A Argentina enfrentou o dilema entre governo central forte ou confederação. Os “unitários”, liderados por Bernardino Rivadavia, defendiam a primazia de Buenos Aires e uma solução institucionalizada, com um ambicioso projeto “civilizador”, liberal e progressista. Já os “federalistas”, liderados por Juan Manuel Rosas, pragmático, autoritário e nacionalista, rejeitavam a hegemonia portenha e preferiam um sistema menos rígido de simples pactos políticos entre províncias.

O acordo que pôs fim à “Guerra contra o Brasil” e deu origem ao Uruguai obriga Rivadavia a renunciar, inviabilizando seu projeto modernizador, e abre caminho para o período Rosas, eleito Governador de Buenos Aires em 1829. A era Rosas significou a consolidação do Estado nacional à luz do sistema confederativo.

Se no período colonial os impulsos “civilizadores” vinham do Noroeste (Vice-Reino do Peru), na Argentina independente o novo centro dinâmico passariam a ser os portos do “Litoral”, que recebiam fluxos de comércio, capitais, idéias e migrações. A dualidade entre “civilização” urbana e europeizada e “barbárie” dos caudilhos do interior será sublinhada pelo Presidente-escritor Sarmiento. Rosas perseguiu opositores e intelectuais europeizados e liberais – a “geração de 1837”¹⁰.

Como encarregado dos Negócios Exteriores da Confederação Argentina, Rosas acentua o isolamento diplomático, recusando o comprometimento em esquemas associativos permanentes.

Coube a Rosas enfrentar a questão das Malvinas. Fragata norte-americana destrói o povoado argentino nas ilhas, após o que a Inglaterra ocupa a posição abandonada, em 1833. Na ocasião, o Brasil declarou apoio à reivindicação argentina.

As restrições à navegação criadas por Buenos Aires levaram França e Inglaterra a bloquear os portos da Confederação entre 1838 e 1848. A Argentina enfrentou de forma heróica a pressão naval, obtendo acordos com Londres e Paris no sentido de reconhecer a competência da Confederação de legislar sobre a navegação dos rios.

A tônica dos laços com o Brasil era a disputa de poder. Fortalecido após a resistência ao bloqueio naval, Rosas acreditava na possibilidade de vitória contra o Império. Em reação, o Brasil se envolve na questão cisplatina, visando a derrotar a aliança Oribe-Rosas. Em 1850, o Império suspende relações com a Argentina e explora as forças centrífugas lideradas pelo General Urquiza em Entre Ríos e Corrientes.

A guerra contra Oribe e Rosas começa em 1851, com base na aliança entre Brasil, províncias argentinas e colorados uruguaios. A derrota de Rosas abre caminho para a organização institucional da Argentina (Acordo de San Nicolás¹¹ em 1852 e Constituição em 1853) e para um salto qualitativo nas relações com o Brasil.

Urquiza e Mitre. Transformações estruturais

Surgem os seguintes grupos de poder: i) os federais ligados a Urquiza; ii) os autonomistas ultraliberais e segregacionistas portenhos, para quem a organização nacional não constituía prioridade – contanto que se assegurassem os interesses comerciais de Buenos Aires; e iii) os liberais nacionais, dirigidos por Bartolomé Mitre, adeptos do federalismo encabeçado por Buenos Aires.

Inicialmente, o primeiro grupo obteve a primazia. O Presidente Urquiza (1854-1860) logrou iniciar reformas estruturais. A Constituição da República Argentina se inspira nas teses de Alberdi – "*Bases y puntos de partida para la organización nacional*". Restava pendente a questão do status de Buenos Aires, que rejeitou o pacto federal e se constituiu em Estado independente.

Urquiza instaura ambiente de distensão na Bacia do Prata. Em 1856, firma com o Brasil o Tratado de Amizade, Comércio e Navegação e reconhece a independência do Paraguai. Em 1857, Brasil e Argentina concluem tratado de limites. No entanto, problemas políticos internos impedem o governo platino de ratificar o acordo.

Mitre (1862-1868) inaugura a primazia do liberalismo na política e na economia. Sua vitória sobre Urquiza na batalha de Pavón (1861) confirma a primazia da corrente liberal-nacional sobre a federalista e consolida o predomínio de Buenos Aires. Seu governo, sintetizado no lema "Nacionalidade, Constituição e Liberdade", lança reformas estruturais para a nova fase de desenvolvimento do país.

A Guerra do Paraguai

O Paraguai conformava uma pequena potência mediterrânea livre das pressões do capitalismo internacional, enclave de autonomia que incomodaria a argentinos, brasileiros e britânicos. Rosas se recusou a reconhecer a independência do país, o que o Brasil faz em 1844, buscando afastá-lo da órbita da Confederação. De sua parte, o Paraguai professava a neutralidade: não se envolveu na "Guerra Argentina-Brasil" (Cisplatina), no conflito contra Oribe e Rosas nem na batalha de Pavón.

Esse estado de coisas seria alterado por Solano López, que pretendia participar do equilíbrio de forças e buscar saída para o mar, com apoio dos *blancos* uruguaios liderados por Aguirre. O Brasil intervém em apoio ao *colorados* comandados por Venâncio Flores. López esperava contar com o apoio de Urquiza e da população de Entre Ríos e Corrientes, indignada contra o Brasil¹².

Mitre temia o avanço territorial do Império em direção ao rio Paraná, temor matizado pela convergência ideológica do liberalismo professado pelo Presidente argentino e pelo gabinete brasileiro.

Urquiza solicita a Mitre autorização para que o exército paraguaio cruze *Misiones* rumo à Banda Oriental. Mitre recusa, provocando a invasão de Solano López - que é bem recebido em Corrientes. Estavam dadas as condições para a celebração do Tratado secreto entre Brasil, Argentina e Uruguai, em 1865.

Por detrás da coincidência de objetivos - vencer Solano López e garantir a livre navegação -, havia profundas desconfianças entre Brasil e Argentina. O Tratado da Tríplice Aliança estabelecia controle recíproco: os aliados não poderiam anexar o

Paraguai ou estabelecer protetorado, nem negociar em separado até a deposição de López. A questão de limites era fundamental. Apesar do compromisso formal de respeito à integridade territorial do Paraguai, interpretações divergentes sobre fronteiras animavam pretensões argentinas de anexação.

Na visão da Argentina, o Brasil tentaria reverter as condições vantajosas por ela inscritas no Tratado. O exército platino se desengajou militarmente do Paraguai por motivos internos: rebeliões provinciais obrigaram a deslocar tropas para o interior; simultaneamente, o Brasil adquiria preponderância militar. Terminado o conflito, em 1870, a permanência de tropas brasileiras no Paraguai deu respaldo à política de defesa do governo provisório guarani contra as pretensões territoriais argentinas de anexação. Brasil e Argentina quase entram em guerra. As tensões são desanuviadas em 1876, quando Buenos Aires firma, com Assunção, o acordo de fronteiras.

Para a história Argentina, a Guerra do Paraguai constitui derrota diplomática e territorial. Puig assinala a “debilidade da política territorial” do governo¹³.

Apesar do revés territorial, a Guerra do Paraguai deixou um saldo positivo para a organização argentina: consolidou a formação do Estado a partir da hegemonia de Buenos Aires.

Domingo Sarmiento (1868-1874) chega à Presidência com o apoio dos autonomistas portenhos ultraliberais e investe na modernização na Argentina tanto no plano social, com um vasto programa de alfabetização e o impulso à imigração européia, quanto no econômico – expansão agropecuária e de ferrovias. O país inicia profunda transformação étnica e cultural. O sistema educativo visa a forjar uma nacionalidade comum, de língua hispânica, impedindo a desagregação cultural pelo grande fluxo de imigrantes não-ibéricos.

Em 1880, decreta-se a lei de federalização de Buenos Aires, que passa a ser a Capital Federal. A consolidação institucional torna possível meio século de progresso ininterrupto em contexto de relativa estabilidade política e social.

La Generación del Ochenta

“Arrogancia, optimismo, creencia en la fatalidad del progreso, sensación de dominio de la situación y del porvenir. Ni los rumores de una posible crisis con Brasil inquietaban a la clase dirigente”¹⁴. Assim se via a Argentina desde 1880. O país

constrói sua identidade entre as nações: celeiro do mundo, terra próspera de acolhida de imigrantes em busca de liberdade.

A *Generación del Ochenta* promoveu a construção ideológica da modernização argentina com base na transplantação cultural e étnica da Europa. Para tanto, buscou substituir a identidade *criolla* tradicional, herança ibérica julgada ultrapassada, por uma nova identidade, moldada no futuro promissor. Essas transformações produzirão conflitos existenciais que perduram ainda hoje.

A sociedade se torna mais complexa, com o crescimento dos setores médios e urbanos da população. Buenos Aires se converte na “*París sudamericana*” e se contrasta cada vez mais com o interior. A elite, em ostentação e luxo, tinha Paris como segundo lar¹⁵. Autores da época, como Güiraldes, escreveram obras gauchescas na capital francesa.

As presidências de Julio Roca (1880-1886 e 1898-1904), com o slogan “Paz e Administração”, refletiram estabilidade política e social que contribuiu para a consolidação territorial e a fixação das fronteiras. Fator que fortaleceu ainda mais a popularidade de Roca (ainda como Ministro da Guerra) foi a “Campanha do Deserto”, pela qual o país ampliou a fronteira agrícola e pecuária por meio de ações militares contra indígenas da Patagônia.

A elite *criolla* não aceitará pacificamente a perda de poder, fechando-se aos membros emergentes da sociedade (imigrantes, industriais, classe média). A criação da União Cívica Radical (UCR), em 1891, constituiu reação aos acordos políticos julgados espúrios com os representantes da oligarquia tradicional¹⁶.

Tokatlian e Russell assinalam que nesse período o Brasil era visto com indiferença no plano econômico, como inferior na esfera cultural e étnica e como rival estratégico¹⁷. Apesar disso, as relações bilaterais melhoraram a partir do final do Império e início da República.

Fator relevante nesse sentido é o entendimento sobre a região de Palmas/Missões. Tendo em mente a crítica de Puig à “debilidade da política territorial”, visto que os litígios envolviam áreas inaptas para a exploração agrícola-ganadeira, é significativo o fato de que o contencioso fronteiriço com o Brasil escapa a essa regra. Trata-se de superfície rica e situada na área de maior produção agropecuária.

Em 1888, Brasil e Argentina decidem que a questão deveria ser resolvida pela via arbitral. O Marechal Deodoro resolve acelerar os entendimentos e instrui o

Chanceler Quintino Bocaiúva a negociar o Tratado de Montevideu (1890), que divide a área de maneira desfavorável ao Brasil. Em reação, o Parlamento impede a ratificação, forçando o Governo a voltar ao acordo anterior de arbitragem. Coube ao Barão do Rio Branco coligir mapas e documentos que provassem os direitos brasileiros. O laudo arbitral proferido pelo Presidente Grover Cleveland em 1895 dá ganho de causa ao Brasil¹⁸.

Relação especial com o Reino Unido

Julio A. Roca (filho), eleito Vice-Presidente em 1932, afirmava que "a Argentina, por sua interdependência recíproca, é, do ponto de vista econômico, parte integrante do Império Britânico". A relação privilegiada com o Reino Unido derivou da estratégia da elite de tirar maior proveito da situação periférica, convertendo o país em eficiente economia agroexportadora. Essa decisão implicou o abandono do esforço de poupança e industrialização e valorizou a cultura rentista.

A Argentina combinou, no século XIX, estratégias tão díspares como autarquia nacionalista, isolamento continental, europeísmo e aliança militar com Brasil. Não há incompatibilidade entre essas posições na visão pragmática das elites dirigentes: a Europa fornecia capitais, comércio e imigração; a solidariedade americana parecia anti-liberal e anti-européia; e a questão do Paraguai tinha relevância estratégica distinta.

A diplomacia era prolongamento de interesses e hábitos sociais da elite. As ricas classes de comerciantes portenhos e estancieros tinham interesses convergentes quanto à inserção da Argentina na esfera de influência britânica, embora por motivos distintos: aqueles, importação; estes, exportação. Ambos dependiam de capitais ingleses.

A presença britânica era avassaladora no comércio e nos investimentos e empréstimos. No período de 1890 a 1914, a Argentina ocupou o primeiro lugar como destino de investimentos ingleses. A metáfora das "relações carnis" não é tão artificial: o complexo de produção, armazenamento, transporte e exportação de carne era praticamente monopolizado por empresas britânicas.

Se, por um lado, havia subordinação aos interesses comerciais britânicos, por outro, a Argentina tentou reagir aos métodos do capitalismo financeiro. A dependência da Grã-Bretanha conviveu com a resistência aos bloqueios navais e com controvérsias

jurídico-diplomáticas. Dessa postura derivaram as “doutrinas” Irigoyen e Drago¹⁹. Ambas doutrinas sublinham valores constantes na política externa argentina: não-ingerência, autonomia nacional, igualdade de direitos entre Estados e busca de solução no direito internacional para questões políticas. A Argentina promove ativamente tais princípios nas Conferências Panamericanas.

O Brasil não apoiou a Doutrina Drago, recusando a sugestão deste Chanceler de formular protesto conjunto contra a cobrança coercitiva de dívidas. O País entendia que não estava em causa a Doutrina Monroe, visto que o bloqueio não envolvia conquista territorial, e tampouco aceitou formar liga de países sul-americanos contra demonstrações de força de países europeus. O Chanceler Rio Branco não se dispunha a favorecer a liderança argentina em um continente composto por nações devedoras²⁰.

América Latina e Estados Unidos

A autopercepção argentina de superioridade em relação aos povos do Hemisfério – incluindo Estados Unidos – produziu sentimento de nacionalismo e autosuficiência que se traduziu em isolacionismo. As iniciativas de solidariedade americana, ademais de terem tendência anti-européia, eram inoperantes nas questões estratégicas de interesse argentino (Malvinas, bloqueios navais).

Surgem, entretanto, intelectuais defensores da unidade cultural e política latino-americana, no bojo da idéia da “Pátria Grande”. Manuel Ugarte pleiteia a integração contra o imperialismo norte-americano.

O anti-americanismo está presente na mentalidade argentina desde o ataque às Malvinas que precedeu a ocupação britânica. A elite da *Generación del Ochenta* havia feito opção preferencial pela Europa e desprezava os Estados Unidos. Ao contrário do Brasil, o intercâmbio comercial com este país era pouco expressivo, tanto pelo perfil semelhante da produção agropecuária quanto pelo desvio comercial forçado pelo protecionismo norte-americano.

A Argentina boicotou a Primeira Conferência Panamericana (1889-1890). Na ocasião, confrontando a doutrina Monroe, o Chefe da Delegação argentina, Chanceler Roque Sáenz Peña, proclama a “América para a Humanidade”. A oposição argentina inviabilizou o projeto de união aduaneira continental, abortando o embrião da ALCA, por entender que a proposta visava a excluir a Europa.

2º Momento: instabilidade conjuntural e busca de cooperação com momentos de rivalidade (1898-1961)

De Roca à Argentina do centenário

O Presidente Julio A. Roca (1898-1904) firma o Tratado com o Brasil tal como definido pelo laudo arbitral em 1895, abrindo período inédito de aproximação bilateral. Realiza-se a primeira troca de visitas presidenciais entre Brasil e Argentina – Roca visita o Brasil em 1899 e Campos Sales, a Argentina, em 1900. Historiadores assinalam que Roca pretendia inviabilizar o cerco político da Argentina surgido de um possível acordo entre Santiago e Rio de Janeiro²¹.

Roque Sáenz Peña (1910-1914) promove a ampliação das bases eleitorais com a lei de 1912 que consagra o voto universal, secreto e obrigatório, viabilizando a criação de partidos orgânicos e doutrinários. Como resultado, os autonomistas conservadores são derrotados pelas forças progressistas da época, reunidas sob a UCR.

Sáenz Peña atuou de forma cautelosa para evitar o acirramento de tensões com o Brasil, cuja reorganização naval provocou fortes desconfianças da Argentina. Para a imprensa local, o rearmamento refletia a aproximação entre Brasil e Estados Unidos impulsionada pelo Chanceler Rio Branco, no âmbito de um suposto pacto pelo qual o Brasil exerceria a hegemonia sul-americana, como co-garante da doutrina Monroe²². A Argentina também inicia projeto de rearmamento naval em contrato com empresas norte-americanas.

Amado Cervo sublinha a percepção argentina de que Rio Branco imprimira mudanças significativas em relação à diplomacia do início da República, no sentido de restaurar a preeminência na América do Sul, coerente com as “tradições imperiais”²³. Mesmo nesse contexto de desconfianças, o Presidente Sáenz Peña visita o Brasil em 1910, ocasião em que pronuncia a célebre frase “tudo nos une, nada nos separa”.

As exportações argentinas eram prejudicadas, no mercado brasileiro, pelo tratamento tarifário diferenciado que beneficiava os Estados Unidos – contrapartida de sua condição de principal comprador de café. Por seu turno, as exportações do Brasil para a Argentina eram afetadas por medidas fitossanitárias. Essa “guerra de

quarentenas” tinha outro alvo, além do comercial: a imprensa portenha veiculava matérias tendentes a prejudicar a imigração européia para o Brasil²⁴.

Ao celebrar seu Centenário, em 1910, a Argentina era o maior exportador mundial de trigo, e o segundo de carne congelada e lã. A renda per capita era equivalente à de Alemanha, Bélgica ou Holanda, superior à de Espanha, Itália, Suíça e Áustria²⁵.

A imagem de êxito da Argentina do Centenário é, como sublinha Ana Maria Stuart, uma miragem²⁶. Suas bases internas estavam vinculadas a interesses que não contribuíam à construção de uma nação independente e democrática, e a mobilidade social não afetou a estrutura de poder. A sustentação do “apogeu” era frágil: a Argentina não dispunha de poupança interna, não controlava produção, armazenamento e transporte dos produtos de exportação e acumulava déficits orçamentários e comerciais que ampliavam a dívida externa.

Da Primeira Guerra Mundial à “década infame”

A Argentina sustentou posição neutra na Primeira Guerra Mundial, postura que não se alterou apesar da mudança de governo – que passou do Partido Conservador ao Radical (UCR), em 1916. A UCR é principista, e a neutralidade correspondia ao principismo da igualdade entre Estados. Mas o fator determinante é a continuada hegemonia classe proprietária, que não desejava tomar partido: pretendia manter os fluxos migratórios dos países em conflito e continuar exportando para os beligerantes.

De fato, a Guerra produz ganhos importantes para os setores agroexportadores. Por outro lado, a queda das importações não incentivou maior autonomia de produção industrial. A hegemonia da elite agropecuária impede a adoção de políticas de fomento à industrialização por substituição de importações.

Hipólito Yrigoyen é o primeiro Presidente eleito pelo voto universal, secreto e obrigatório (1916-1922), sendo reeleito em 1928. O radicalismo desloca os conservadores do poder e assume o papel de representante dos setores médios urbanos, muitos provenientes da imigração. Atendo-se à participação da classe média, a UCR não se dedicou a transformações sociais e econômicas fundamentais e não apresentou programa alternativo de relacionamento entre empresários e trabalhadores.

No plano das relações com o Brasil, o esforço de distensão bilateral promovido por Sáenz Peña culminará com a firma, por seu sucessor, Victorino de la Plaza, em 1915, do Tratado de Cordial Inteligência Política e Arbitragem, conhecido como Pacto do ABC. Por esse acordo, as Partes se comprometiam a submeter a uma comissão eventuais controvérsias. O ato foi celebrado na Argentina como fim do isolamento político e superação das rivalidades entre as três potências regionais²⁷.

É significativo o fato de que o Tratado do ABC não foi ratificado pela Argentina. A tentativa de sua revitalização em 1921 foi objetada por Yrigoyen. A abertura democrática que redundou no triunfo do radicalismo não se acompanhou de maior abertura em relação ao Brasil.

A mudança da tradicional postura livre-cambista do Reino Unido provocada pela crise de 1929 desferiu golpe quase mortal na Argentina. Londres passa a adotar o sistema de "preferência imperial", consagrado em 1932 na Conferência de Ottawa, que beneficia os Domínios da *Commonwealth*, restringindo importações dos países alheios ao bloco, em particular a Argentina. A restrição das exportações, a suspensão dos fluxos de capitais e o colapso dos preços de *commodities* inviabilizaram a continuidade do esquema de acumulação e prosperidade que sustentava o país.

A segunda gestão de Yrigoyen (1928-1930) é marcada pela crise econômica, que deteriora sua base política e fomenta a conspiração de direita. O nacionalismo antidemocrático se nutre de fontes ideológicas européias – fascismo, nazismo, franquismo, *action française* – e exalta a grandeza do país e suas tradições hispânicas e religiosas. Essa visão é permeável a idéias de conspiração internacional. Surge o revisionismo histórico, que reabilita Rosas em detrimento da historiografia oficial de perfil mitrista.

O Presidente é deposto pelo General José Félix Uriburu (1930-1932), apoiado pelo conservadorismo político, autoritário e antidemocrático. Inicia-se a "década infame", assim chamada por Scalabrini Ortiz e Arturo Jauretche. A deterioração política, entretanto, contrasta com a exuberância cultural do período – é o apogeu de Carlos Gardel.

O General Agustín Justo (1932-1938), oriundo da classe alta portenha, sucede a Uriburu após eleição fraudulenta. O conservadorismo, carente de estrutura partidária, promove a chamada "concordância" com o radicalismo "antipersonalista", logrando pôr na Vice-Presidência Julio A. Roca, filho do ex-Presidente.

Caberá a este último negociar tema crucial para a economia: o polêmico pacto Roca-Runciman (1933)²⁸. Trata-se de acordo celebrado entre o Vice-Presidente argentino e o Ministro do Comércio britânico para assegurar a presença das exportações agropecuárias no mercado inglês. Foi estabelecida quota de importação de carne pelo Reino Unido – as licenças de importação eram de tal modo controladas pelos ingleses que 85 % da quota ficava em mãos de frigoríficos britânicos e norte-americanos. Em troca, os ingleses seriam beneficiados com recuperação de fundos bloqueados na Argentina, tratamento privilegiado a empresas e isenções tarifárias para mercadorias. A opinião pública reagiu de forma extremamente negativa ao pacto, exaltando os ânimos antiimperialistas.

A Argentina insistiu em permanecer atrelada a uma potência mundial em declínio – o Reino Unido²⁹. Os defensores do modelo agroexportador acreditavam que, cessados os efeitos da Grande Depressão, tudo voltaria à normalidade. Nesse contexto, Puig critica a dirigência argentina por não ter tirado as conclusões necessárias da decadência da Europa, sobretudo da Grã-Bretanha, como centro econômico e financeiro do mundo, e da ascensão dos Estados Unidos aos status de potência mundial, perdendo a chance de redefinir a estratégia de inserção mundial³⁰.

Apesar da fragilidade política e econômica do país e das falhas de apreciação do contexto global, a gestão de Agustín Justo representa momento de importante aproximação com o Brasil, o que mostra que a relação bilateral segue curso à parte. Desanuviadas as tensões militares do início do século e após a falta de seguimento do pacto ABC, o Presidente argentino visita o Brasil em 1933. Na ocasião, é assinado, por Brasil, Argentina, Chile, México, Paraguai e Uruguai o Tratado Antibélico de não-Agressão e Conciliação. São assinados, ademais, convênios sobre comércio e navegação e sobre intercâmbio comercial e turístico. Pela primeira vez a agenda bilateral se diversifica.

Getúlio Vargas visita Buenos Aires em 1935. A viagem coincide com a mediação argentino-brasileira em torno do conflito entre Paraguai e Bolívia. Os Chanceleres dos países mediterrâneos assinam com seus homólogos de Brasil e Argentina o Protocolo sobre Conferência da Paz relativa ao Conflito do Chaco. O protagonismo do Chanceler argentino Saavedra Lamas lhe vale o Prêmio Nobel da Paz em 1936.

A Segunda Guerra Mundial

A neutralidade argentina na Segunda Guerra, decretada por governos conservadores e em seguida pelos militares do Grupo de Oficiais Unidos (GOU)³¹, liderados pelo Coronel Juan Domingo Perón, retoma posição adotada na Primeira Guerra, deixando o país isolado no continente.

Apesar de percebida como simpatia pelo Eixo, o conceito platino de neutralidade é polivalente, prestando-se a várias interpretações conforme a inclinação ideológica ou econômica³²: pacifismo, não-ingerência, apoio subliminar ao Eixo ou interesse de comércio simultâneo com os beligerantes.

De fato, o Presidente Roberto Ortiz (1938-1940), liberal-conservador, fora ex-advogado de ferrovias britânicas e se inclinava em favor dos Aliados. Já seu sucessor, Ramón Castillo (1940-1943), tendia a apoiar o Eixo. Mas prova de que a postura neutra não refletia o consenso da sociedade é o fato de que a Câmara de Deputados aprovou moção em favor da ruptura com o Eixo, decisão desconsiderada pelo Executivo. Em 1943, o GOU derruba o Presidente Castillo e reforça a posição de neutralidade.

Na visão norte-americana, neutralidade significava favorecimento do Eixo. O Embaixador Norman Armour denunciava que organizações nazifascistas na Argentina ligadas ao GOU eram "um Estado dentro do Estado". A posição argentina deteriora as relações com os Estados Unidos, que vetam a venda de armas e bens de capital.

Nas Conferências de Panamá (1939) e Havana (1940), a Argentina se opõe à tese da ruptura automática com o Eixo. A Conferência Panamericana do Rio de Janeiro em 1942 "recomenda" (o termo foi adotado para salvar a unanimidade em vista da postura intransigente da Argentina) a ruptura das relações com o Eixo.

Em 1940, o Chanceler Oswaldo Aranha negocia com o Ministro da Fazenda Federico Pinedo acordo comercial que contém elementos de integração econômica. No entanto, ânimo positivo do impulsionado por Vargas e Justo não sobreviveria à profunda divergência em relação à Segunda Guerra.

A Argentina interpreta o alinhamento do Brasil como forma de obter benefícios econômicos e estratégicos dos Estados Unidos: continuava a suspeita de desejo de atuar como representante dos interesses de Washington na América do Sul. As Forças Armadas se inquietam com a venda de armas norte-americanas ao Brasil e ao Chile, alterando o equilíbrio de forças. Abre-se novo período de rivalidade e tensão.

O desenlace da guerra forçará a mudança da posição argentina. A Ata de Chapultepec permite que o país volte ao sistema interamericano e se qualifique como membro fundador das Nações Unidas. Em 1944, o Presidente Pedro Ramírez rompe relações com a Alemanha e o Japão, e em 1945, poucas semanas antes da capitulação, o General Edelmiro Farrell declara guerra ao Eixo.

O Peronismo e a “terceira posição”

Perón acumulava os cargos de Vice-Presidente, Ministro da Guerra e Secretário do Trabalho. Militares golpistas o aprisionam, mas Perón é solto pela pressão popular em 17 de outubro de 1945, data histórica para o peronismo.

A eleição de Perón, em 1946, contou com o apoio dos segmentos progressistas do radicalismo e de outros partidos, grupos sindicais e Forças Armadas. O sentimento anti-americano foi levado ao extremo pela militância do Embaixador norte-americano, Spruille Braden, contra o líder. O refrão da campanha foi “Braden ou Perón”.

A sociedade argentina passava por transformações estruturais, com acelerado crescimento da urbanização e industrialização – desde 1943, o setor secundário superou o primário na formação do PIB. Consolidavam-se uma poderosa classe média, uma burguesia industrial e uma classe obreira em ascensão econômica, que buscavam acesso equivalente ao poder político monopolizado pelas classes altas.

Com o advento de Perón, a classe dirigente foi renovada pela presença desses segmentos que valorizavam não o patrimônio, mas a capacidade de arregimentação em sindicatos e Forças Armadas. O pilar sindical do peronismo, organizado pela Confederação Geral do Trabalho (CGT), aliciava as forças progressistas, retirando-as da órbita dos partidos de esquerda e pregando a harmonia entre capital e trabalho.

O peronismo é um partido de massas extraordinariamente heterogêneo, marcado por dissensões internas: ex-radicais, sindicalistas, militares. A doutrina peronista, ideologicamente difusa, se baseia em três idéias-força: “justicialismo” social, independência econômica e soberania política – síntese de postulados nacionalistas, socialistas e da doutrina social da Igreja. Com forte apelo populista, o movimento se torna invencível nas urnas. O peronismo, extraordinária força democrática, também teve seu lado autoritário e perseguiu intelectuais, juízes e jornalistas.

Eva Perón personaliza aspectos revolucionários do movimento com seu estilo maternal, mítico, intercessor e transgressor dos canais burocráticos e hierárquicos do acesso ao poder.

Serviços de inteligência das Forças Armadas convenceram Perón da iminente eclosão da Terceira Guerra Mundial entre Estados Unidos e União Soviética. Essa previsão determinou a política econômica e a diplomacia.

Convencido de que o novo conflito manteria desarticulada a economia mundial, a Argentina apostou na autarquia e no nacional-desenvolvimentismo. Elaboram-se Planos Quinquenais (1947-1951 e 1952-1956) e se formou um empresariado industrial à sombra do apoio estatal à produção nacional. A presença do Estado alcança proporções inéditas, e a política econômica se subordina à política social. O "justicialismo" garante conquistas trabalhistas para a classe operária e para os empregados rurais.

Sem acreditar na liberalização e multilateralização da economia, a Argentina não adere aos acordos de Bretton Woods e prefere investir em acordos comerciais bilaterais.

A prosperidade contrastava com a realidade européia do imediato pós-guerra. Perón e Evita fazem giro pela Europa e contribuem para a segurança alimentar da Espanha franquista, marginalizada pelo Plano Marshall³³.

A política externa, determinada pelo conflito Leste-Oeste, conforma uma "terceira posição", precursora do Movimento Não-Alinhado e do Terceiro Mundo³⁴. Não se tratava de "não pertencer" a um bloco, mas de buscar posição de máxima autonomia dentro de um bloco. Formulação ambivalente, em que ao mesmo tempo a Argentina: rejeita o alinhamento automático e o imperialismo, mas se mantém na órbita estratégica dos Estados Unidos (Perón deixa claro que apoiaria os EUA em um conflito com a URSS); adere ao TIAR; retoma relações com a URSS, mas rejeita o comunismo; abstém-se na votação da resolução *Uniting for Peace*, pela qual a Assembléia-Geral da ONU desbloqueia temas vetados pela URSS no Conselho de Segurança; aspira ao protagonismo latino-americano apoiado em uma retórica de solidariedade; e inaugura a política de recuperação das Malvinas e de soberania territorial na Antártida.

Puig vê, na "terceira posição", um novo projeto nacional que, se implementado de forma coerente, poderia ter substituído, "em momentos ainda oportunos", o projeto nacional da *Generación del Ochenta*³⁵. Nesse caso, o centro de referência não é mais a

Grã-Bretanha, mas os Estados Unidos, e as relações com a potência dominante não assumem caráter dependente, mas autônomo (e heterodoxo).

Tokatlian e Russell afirmam o surgimento, nesse período, do paradigma “globalista”, visto que a Argentina procura diversificar seus vínculos externos – políticos e comerciais – sem barreiras ideológicas³⁶. Esse paradigma implica alto perfil em foros internacionais na defesa da paz, do desarmamento e da distensão bipolar, a rejeição de regimes de congelamento da distribuição de poder, o impulso à integração regional e a busca de reformas no sistema econômico e financeiro internacional.

O anti-americanismo da “terceira posição” foi revertido de forma pragmática no segundo mandato de Perón. Começam a fluir investimentos norte-americanos, e multinacionais são procuradas pelo Governo. O acordo com a *Standard Oil*, de 1955, previa a constituição de uma “Califórnia Argentina de Petróleo S.A.” que implicava construir “um Estado dentro do Estado”. O acordo exaltou os ânimos nacionalistas e contribuiu para a derrocada de Perón.

No plano das relações com a América Latina, a “terceira posição” significou protagonismo diplomático em busca de: construção de laços de solidariedade política e sindical; rede de acordos comerciais bilaterais; defesa de preços internacionais para produtos primários; e luta pelo acesso ao mercado norte-americano. No plano multilateral, entretanto, a Argentina atuou de forma menos protagônica, em particular na Conferência Interamericana para a Manutenção da Paz e da Segurança do Continente (Rio de Janeiro, 1947). O TIAR foi ratificado na gestão de Perón.

Em relação ao Brasil, a atitude de Perón foi positiva, de tendência integracionista, no âmbito da tentativa de reedição do ABC (1951). A reação à proposta é favorável no Chile, mas desperta desconfianças do Brasil, que suspeita que o peronismo, ao se apresentar como promotor da integração, visa na verdade o proselitismo e a expansão regional³⁷. Getúlio Vargas é em princípio simpático à iniciativa, mas decide não aderir ao novo ABC.

Frustrado com a negativa brasileira, Perón acusa o Itamaraty de “instituição supergovernamental” apegada à “política imperial de zonas de influência”, interpretando a aproximação com a Argentina como ato inamistoso frente aos Estados Unidos³⁸. As declarações do Presidente argentino não deixam ambigüidades: “deve-se desmontar todo o sistema do Itamaraty e devem desaparecer essas excrescências imperiais que constituem, mais que nenhuma outra razão, os principais obstáculos para que Brasil entre em uma união verdadeira com a Argentina”³⁹.

O movimento peronista apresenta três etapas em sua história inicial: a ascendente (primeiro governo de Perón – 1946-1952), com estabilidade política e prosperidade econômica, que permite redistribuição de rendas; a tensão do final do primeiro mandato, a morte de Evita e a reeleição de Perón (1952); e a crise político-econômica que leva ao golpe de 1955.

Empresas norte-americanas se sentiram agredidas pelo nacionalismo antiliberal e se aproximaram da oligarquia. A tensão atinge níveis extremos – centenas de manifestantes são bombardeados na Praça de Maio por aviões. O golpe militar (“Revolução Libertadora”) força o exílio de Perón e a proscricção do seu partido. Nas décadas seguintes, a polarização peronismo-antiperonismo será a tônica da dinâmica política.

A “Revolução libertadora” e os governos radicais

Os governos militares (1955-1958) foram períodos de expurgo político e intervenções. No plano externo, a preponderância do conservadorismo inaugurou historicamente o alinhamento com os Estados Unidos. Não será possível, entretanto, encontrar nos Estados Unidos um sucedâneo funcional ao que foi Reino Unido durante a *belle époque* argentina.

Em 1956 a Argentina adere aos acordos de Bretton Woods, passando a ter acesso ao FMI, e substitui a política de acordos comerciais bilaterais pela participação no regime multilateral de comércio. Reabre-se a dependência a empréstimos internacionais, que ora servem para financiar a siderurgia, ora para corrigir desequilíbrios comerciais.

O único partido em condições de reassumir o poder era a UCR. Ainda assim, o radicalismo se cindiu em duas correntes – a UCR do Povo, liderada por Ricardo Balbín, e a UCR Intransigente, chefiada por Arturo Frondizi. A cisão foi motivada pela atitude em relação ao peronismo: enquanto Balbín rejeitava qualquer aproximação, Frondizi estava aberto a alianças. Frondizi foi eleito (1958-1962), sua legitimidade seria permanentemente questionada pelo fato de ter acedido ao poder com votos emprestados pelo peronismo.

Frondizi é considerado o impulsor do desenvolvimentismo baseado na industrialização por substituição de importações para o mercado interno, na

implantação de indústria pesada e de infraestrutura e na exploração de recursos naturais (petróleo e gás). O capital estrangeiro é apresentado como fator de progresso, despertando reações nacionalistas. Crescem a produção e o poder aquisitivo, e cai o desemprego. O desenvolvimentismo impulsionado pelo Estado teve apoio da imprensa (*Clarín*), mas seu lado negativo foi a chamada "pátria contratista", sistema de benefícios ao empresariado garantido pelo Governo.

No plano internacional, a política externa oscila entre teses latino-americanistas e ocidentalistas: a "Revolução Libertadora" inaugura a dependência em relação aos Estados Unidos, ao mesmo tempo que mantém elementos da "autonomia heterodoxa". Também Frondizi pende ora para os Estados Unidos (adesão à Aliança para o Progresso), ora para a América Latina (resiste ao isolamento de Cuba).

Com o Brasil, Frondizi mantém ativa diplomacia presidencial. Em 1958 encontra-se com o Presidente Juscelino Kubitschek. Nesse ano, é criado o Grupo de Cooperação Industrial Brasil-Argentina, com o objetivo de estimular o intercâmbio de bens manufaturados. Em 1961, Jânio Quadros e Frondizi realizam o histórico encontro de Uruguaiana. Na ocasião, assinam o Convênio de Amizade e Consulta, pelo qual se estabelece sistema bilateral de troca de informações. É significativo que esse tratado tenha sido aberto à adesão dos demais países do continente.

Do ângulo brasileiro, a aproximação com a Argentina era uma das diretrizes da Política Externa Independente do período Jânio Quadros – João Goulart. Dessa vez, a resistência à maior concertação será argentina, por três motivos: a busca de aprimoramento das relações com os Estados Unidos; questões estruturais como a precariedade das vias de comunicação, disparidades econômicas e pequena escala de produção; e sobretudo as dificuldades políticas internas de Frondizi. Ademais, grupos nacionalistas tradicionais alertavam contra a "hegemonia" brasileira. O impasse levou ao rompimento do pacto Frondizi-Perón e à deposição do Presidente pelos militares.

3º Momento: instabilidade conjuntural com predomínio da rivalidade (1962-1979)

O "espírito de Uruguaiana" não sobrevive ao ciclo de regimes militares na Argentina e no Brasil. José María Guido assume a presidência (1962-1963) em clima

de convulsão política com hostilidades entre as próprias Forças Armadas. As eleições são vencidas por Arturo Illia (1963-1966), candidato radical antagônico a Frondizi.

Durante as presidências Guido e Illia, a Argentina, dominada por setores de direita, voltou ao alinhamento com os Estados Unidos. O país condenou Cuba, enviou navios para a quarentena estabelecida pelo TIAR na questão dos mísseis e apoiou a intervenção norte-americana na República Dominicana. Apesar disso, continuaram presentes elementos da "autonomia heterodoxa": foram cancelados contratos celebrados por Frondizi com companhias estrangeiras de petróleo.

A política externa de Illia, comandada pelo Chanceler Zavala Ortiz, foi área de intensa atividade. Conquistou-se importante avanço na questão das Malvinas, com a aprovação da Resolução 2065 das Nações Unidas (1965), que incluía as ilhas no processo de descolonização e instava Argentina e Reino Unido a entrar em entendimentos.

Ortiz logrou em 1964 a colaboração das autoridades brasileiras para impedir que Perón, que desembarcara no Rio de Janeiro, seguisse viagem para a Argentina. Noutro plano, cria-se em 1965 a Comissão Brasileiro-Argentina de Coordenação, destinada a discutir questões bilaterais em matéria de comércio e complementação econômica.

O Ministro de Economia, Álvaro Alsogaray, impôs a receita austera de estabilização preconizada pelo FMI. Houve quebras sem precedente de empresas, inflação e recessão. Para alguns, a estratégia econômica pretendeu desarticular o movimento obreiro, reinstalar os mecanismos de manejo econômico existentes antes do peronismo e trazer os setores agropecuário e comercial de volta para o centro da economia. A crise econômico-política leva à deposição de Illia em 1966.

A ditadura militar de 1966-1973 – a "Revolução"

O golpe de Estado teve apoio, além das Forças Armadas, de setores conservadores ultranacionalistas, católicos integristas e de dirigentes sindicais, no âmbito do "pacto sindical-militar". Começa a onda de assassinatos políticos promovidos tanto por setores de ultra-esquerda⁴⁰ quanto de ultra-direita (Aliança Anticomunista Argentina – a "triple A").

A "Revolução argentina" apresenta dois períodos distintos: o do General Juan Carlos Onganía (1966-1970), marcado pela dependência em relação aos Estados Unidos e pelo isolamento regional, e o dos Generais Roberto Levingston (1970-1971) e Alejandro Lanusse (1971-1973), que contemplam certa afirmação autonomista com aproximação dos países latino-americanos e maior intercâmbio com o Leste Europeu.

Héctor Cámpora e a volta de Perón

Lanusse admite que a única opção de estabilização do país é o retorno de Perón. Em 1973, o General é sucedido por Héctor Cámpora, que dirige momento de transição sintetizado na fórmula "Cámpora al gobierno, Perón al poder". Poucos meses depois, renuncia para dar lugar à nova eleição de Perón.

No plano externo, o peronismo retoma, por curto espaço de tempo, o projeto de "autonomia heterodoxa", sob o comando de Juan Carlos Puig, Chanceler de Héctor Cámpora⁴¹. A Argentina integra o Movimento Não-Alinhado e aprofunda laços com países afro-asiáticos, ao mesmo tempo em que mantém relações "normais" com os Estados Unidos. Perón deixa de lado a postura de conflito com o Brasil. Entretanto, sua morte, em 1974, reduz consideravelmente o ímpeto dessas diretrizes de política externa.

Sua sucessora, María Estela Martínez de Perón, se distancia das bases do peronismo e se apega à ultra-direita de López Rega. No plano externo, volta à política de alinhamento com os Estados Unidos. As relações com o Brasil entram em estagnação. A situação, insustentável, termina com sua deposição em 1976.

A ditadura militar de 1976-1983

O "Processo de Reorganização Nacional"⁴², como foi conhecida a ditadura militar, foi proclamado em 1976 como solução aos conflitos de poder, à subversão e à corrupção, e apelou às tradições e à segurança nacional. O Congresso foi dissolvido, e os juízes da Corte Suprema, depostos. Suspenderam-se atividades político-partidárias e sindicais e fecharam-se jornais. Aprofundou-se a "guerra suja" contra os alegados inimigos internos do país; líderes políticos foram presos, torturados e exterminados. A

luta em prol dos direitos humanos confere o Prêmio Nobel da Paz a Pérez Esquivel em 1980 e provoca fortes atritos com a administração Jimmy Carter.

A política econômica foi dominada pelo Ministro ultraliberal Martínez de Hoz, que aplicou as teses monetaristas da Escola de Chicago: abertura comercial e financeira, elevação das taxas de juros e sobrevalorização da moeda. Eram anos de "plata dulce" e especulação financeira. A resultante era desastrosa: aumento da dívida externa para compensar os déficits comerciais e de serviços, desindustrialização, desemprego. A liberalização comercial arruina a indústria nacional sem nenhuma contrapartida; com a sobrevalorização do dólar, o país discrimina seus próprios produtos diante das importações. É muito significativo o paralelo com a experiência dos anos 1990.

No plano externo, como nota Puig, o regime militar manteve algumas orientações do último governo de Perón⁴³: participação no Movimento Não-Alinhado, aprofundamento das relações comerciais com a URSS (com quem a Argentina iniciou importante cooperação nuclear), "autonomia heterodoxa" em relação aos Estados Unidos (temas nucleares e direitos humanos).

As relações com o Brasil continuam em estagnação. Problemas de interpretação do Tratado de Paz, Amizade, Comércio e Navegação (1856) geram tensões. A interdição do túnel Cuevas-Caracoles, na fronteira com o Chile, passagem de caminhões com mercadorias brasileiras, provoca retaliação do Brasil, que fecha fronteiras para caminhões argentinos. Se houve cooperação, ela se deu no âmbito da sinistra "Operação Condor".

A Argentina se inquieta com a força da industrialização no Brasil, que amplia o diferencial de poder regional. O "milagre brasileiro" contrasta com a instabilidade política e econômica argentina, acentuando sentimentos de rivalidade e desconfiança.

No caminho oposto, surgem no plano acadêmico (Hélio Jaguaribe, Celso Lafer, Félix Peña e Aldo Ferrer) reflexões baseadas na convergência de condições de dependência periférica que apontam para as possibilidades de desenvolvimento endógeno e integração.

A corrente liberal de Martínez de Hoz era apoiada pelos militares "*blandos*", ao passo que a linha dura do Exército e da Marinha eram antiperonistas e ultranacionalistas ortodoxos que defendiam um Estado mais intervencionista que liberal. O primeiro grupo defendeu a solução pacífica dos problemas limítrofes da Argentina e as negociações com Brasil e Paraguai que conduziram ao Acordo Tripartite.

Já os “falcões” elevaram o nível das tensões com o Chile quase levando o país à guerra em 1978, não fosse a intervenção do Papa João Paulo II.

4º Momento: Construção da Estabilidade Estrutural pela Cooperação (1979-1987)

Itaipu e energia nuclear. Visitas presidenciais

Itaipu e energia nuclear constituem as duas áreas estratégicas que são objeto de medidas de fortalecimento de confiança e modificam a natureza dos laços entre Brasil e Argentina. Ainda durante os regimes militares torna-se gradualmente obsoleta a hipótese de conflito e se inaugura a fase de construção da estabilidade estrutural (não conjuntural) no relacionamento entre os dois países – pela via da cooperação.

A crescente demanda energética gerada pela industrialização brasileira previa a utilização do potencial hidrelétrico de Itaipu, em empreendimento bilateral com o Paraguai. Em 1966, Brasil e Paraguai firmam a “Ata das Cataratas” sobre o aproveitamento dos recursos hídricos na região do Iguaçu.

A Argentina reage, sustentando a obrigação de consulta ou informação prévia sobre a construção de represas em rios internacionais de curso sucessivo. De sua parte, o Brasil defende a tese da soberania nacional sobre os recursos naturais.

Em 1967, o Chanceler Ortiz utiliza, para o problema de Itaipu, a mesma estratégia adotada no caso Malvinas: avançar pela via multilateral. Nessa perspectiva, firma-se em 1969 o Tratado da Bacia do Prata.

Em 1973, Brasil e Paraguai celebram o Tratado de Itaipu. Na época, Perón tenta deixar de lado o conflito e propõe obras com vistas à exploração dos recursos naturais da região. Mas a fragilidade política interna e principalmente o desaparecimento de Perón inviabilizam a coordenação com o Brasil.

Puig assinala que o governo peronista “pela primeira vez” estruturou uma “manobra estratégica coerente para obter do Brasil e do Paraguai uma solução razoável sobre Itaipu”⁴⁴. Note-se que a Argentina diversifica a estratégia, acrescentando negociações bilaterais ao esquema multilateral (Bacia do Prata): denuncia o acordo de Nova York celebrado com o Brasil em torno de Itaipu e lança os

projetos de Corpus, Yacyretá e Salto Grande em entendimentos diretos com Paraguai e Uruguai.

As tensões são desanuviadas de forma definitiva em 1979, com a assinatura do Acordo Tripartite de Cooperação Técnico-Operativa pelos Chanceleres de Brasil, Argentina e Paraguai, que compatibiliza os projetos de Itaipu e Corpus. Puig inscreve a postura argentina na tradição de displicência e debilidade da política territorial⁴⁵.

Outro tema crucial registrou avanço significativo, elevando definitivamente o patamar do relacionamento bilateral: a energia nuclear. Em 1980, durante a visita de Estado do Presidente João Figueiredo, é assinado o Acordo de Cooperação para o Desenvolvimento e a Aplicação dos Usos Pacíficos da Energia Nuclear.

O salto qualitativo no relacionamento bilateral é comprovado pela realização inédita de quatro encontros presidenciais entre 1980 e 1983: Figueiredo visita Buenos Aires em 1980, 45 anos após a viagem de Vargas; Videla visita Brasília; em 1981, Figueiredo e Viola se encontram em Paso de los Libres, quando se cria grupo de trabalho sobre integração econômica; em 1983, Figueiredo se encontra com Bignone.

É muito significativo o fato de que a Argentina – que na época tinha como hipóteses de conflito Brasil, Chile e Reino Unido – tenha decidido aprimorar seus laços com o Brasil, na contramão das políticas adotadas com os dois últimos.

É igualmente relevante o fato de que essa postura se afirma apesar do contexto interno instável – crise da ditadura militar. Isso demonstra mais uma vez que os laços com o Brasil têm dinâmica própria, não-subordinada à sustentabilidade política interna. Os avanços do relacionamento dependem, antes, da inclinação das Chancelarias e da visão estratégica dos governos em cada momento histórico.

Malvinas e fim da ditadura

A Guerra das Malvinas (1982) constitui evento central da história argentina. Suas condicionantes de política interna são a aliança entre o General Galtieri e o Almirante Massera, que resultou na deposição do General Viola e aproximou Exército e Marinha, e a rápida deterioração da situação interna – que exigia, aos olhos dos militares, empreendimento contra inimigo externo que unisse o país, em nível pelo menos equivalente ao que ocorrera na Copa de 1978.

A tentativa de recuperação das ilhas revela outro elemento muitas vezes presente na política externa argentina, segundo analistas locais: a dificuldade de correta percepção do contexto internacional. Acreditava-se que o Reino Unido não reagiria a tempo e com tanta força e que os Estados Unidos adotariam posição neutra, em virtude da autodesignação argentina (no ver da cúpula militar) como líder da luta anticomunista na América Latina, em especial na América Central⁴⁶.

Os Estados Unidos temiam que a invasão despertasse “reação anticolonialista” na América Latina e favorecesse a aproximação da URSS. Temia-se que os soviéticos fornecessem informações de inteligência ou dessem apoio militar. A Argentina exportava 80 % de sua produção de cereais para a URSS e não aderiu ao embargo cerealífero imposto pelos Estados Unidos. Essa é uma das “incongruências” da política externa apontada por Puig: o governo militar, furiosamente anticomunista, era o principal sócio latino-americano do regime soviético⁴⁷.

Isso demonstra o peso dos interesses agroexportadores na definição da postura externa argentina, embora não seja suficiente para “determinar” o posicionamento global do país: para tanto, além dos laços comerciais, outros fatores e interesses incidem, como a identidade “civilizacional” e a dependência financeira (empréstimos, dívidas) e comercial (importações). O que tranquilizava os Estados Unidos era a certeza do anticomunismo visceral da junta militar.

A Argentina solicita à OEA a aplicação do TIAR e obtém a aprovação de resolução que apoia a soberania argentina e exorta o Reino Unido a cessar as hostilidades. A decisão é aprovada por 17 votos a favor (incluindo Brasil) e 4 abstenções (incluindo Estados Unidos e Chile). O TIAR, na prática, resultou inoperante.

O Brasil apoiou de forma inequívoca a reivindicação argentina, o que fortaleceu adicionalmente a confiança recíproca. Além disso, o Brasil representou os interesses da Argentina em Londres de 1982 a 1989.

Galtieri foi sucedido pelo General Reynaldo Bignone (1982-1983), que é forçado pela pressão popular a convocar eleições diretas. Crescia o clamor pela elucidação dos crimes contra os direitos humanos cometidos pela ditadura. As *Madres de la Plaza de Mayo* reclamavam notícias de filhos desaparecidos. A economia e deteriorava sob o peso acumulado de dívida externa, recessão e inflação.

Alfonsín e a redemocratização

A vitória do Presidente Raúl Alfonsín (1983-1989), da UCR, impôs ao peronismo primeira derrota nas urnas. Alfonsín assumiu um país economicamente quebrado, politicamente humilhado e socialmente fraturado.

A Comissão Nacional sobre Desaparecimento de Pessoas (CONADEP), presidida por Ernesto Sábató, publica o relatório *Nunca Mais*. Em 1985, foram condenados os comandantes das juntas militares – Generais Videla e Viola e Almirante Massera, mas os processos contra as patentes inferiores foram sustados pelas leis de “obediência devida” e “ponto final”. Em 1990, Menem absolve a todos com as “leis de perdão”; todas essas leis serão derogadas por Kirchner em 2004.

Houve sublevações militares em 1987, 1988 e 1990, rejeitadas pela sociedade civil – ao contrário da passividade com que se assistia aos levantamentos anteriores.

O Plano Austral, em 1985, impõe controle de preços e salários, redução dos gastos do Estado, freio à emissão monetária e fixação do preço do dólar. Seguem-se os Planos Austral II e Primavera, com o congelamento de preços, tarifas, salários e câmbio. O fracasso desses planos produziu hiperinflação, escalada do dólar, desemprego, recessão e desgaste político de Alfonsín.

Sob a condução do Chanceler Dante Caputo, a política exterior é marcada por um alto perfil nas Américas do Sul e Central e no Movimento Não-Alinhado. Busca-se prestígio e distanciamento de Reagan.

Em 1985, registram-se avanços históricos na relação entre Argentina e Brasil redemocratizados, lançando os fundamentos de uma “cultura de amizade kantiana”⁴⁸. Os Presidentes José Sarney e Raúl Alfonsín realizam encontro de fronteira em Foz do Iguazu. Na ocasião, inaugura-se a ponte Tancredo Neves e se assinam documentos fundacionais da nova etapa de construção da estabilidade estrutural: a Declaração de Iguazu e a Declaração Conjunta sobre Política Nuclear, que sublinha a vocação pacífica dos projetos nucleares de ambos os países.

5º Momento: Construção da Estabilidade Estrutural pela Integração (desde 1986)

O Tratado de Integração

A redemocratização produzirá mudança fundamental na natureza do relacionamento Argentina-Brasil. O método de construção dessa estabilidade, que já era estrutural desde o fim dos governos militares, evoluirá da cooperação para a integração.

Em 1986 Alfonsín e Sarney assinam a Ata para a Integração Brasileiro-Argentina e criam a Comissão de Execução do Programa de Integração binacional. A partir de um enfoque gradualista e flexível, busca-se estender o processo de integração a outros países da América do Sul, a começar pelo Cone Sul.

A construção da confiança na área nuclear prossegue com as visitas dos Presidentes de Brasil e Argentina aos centros atômicos dos dois países em 1987 e 1988. Em 1987, o Brasil obtém o domínio da tecnologia de enriquecimento de urânio e dá conhecimento prévio ao Presidente Alfonsín.

Em 1989, os dois Presidentes assinam o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, que estabelece prazo de 10 anos para a conformação do espaço econômico comum.

Se, por um lado, o início da aproximação, em 1985, coincide com o Plano Austral, que fortaleceu a gestão Alfonsín, o novo salto qualitativo nas relações com o Brasil a partir de 1986 é paralelo à queda de popularidade e de governabilidade da Argentina, tal como ocorrido durante o regime militar. Mais uma vez, demonstra-se a autonomia da posição do Brasil na diplomacia argentina em relação às vicissitudes da política interna.

É curioso, também, o fato de que o início da integração ocorre em um contexto de reversão das preferências da opinião pública: se em 1985 os laços com a América Latina eram mais valorizados, em 1987 a Europa passa a ser preferida pelos argentinos⁴⁹. Nos primeiros anos do Mercosul, persistirá a preferência de aproximação com o mundo desenvolvido, e não com os vizinhos.

Menem e a década neoliberal

Prometendo um "salariazó", Menem foi o eleito em 1989. Uma vez no poder, entretanto, realizou uma virada ideológica em direção à ortodoxia monetária e à

mudança das alianças sociais e econômicas, internas e externas, que historicamente haviam caracterizado o peronismo⁵⁰. Menem se afastou do sindicalismo e se aproximou da elite liberal e do *establishment* financeiro internacional. O sucesso de sua primeira gestão (1989-1995) no plano da estabilização econômica lhe permitiu negociar com Alfonsín (acordo de Olivos) a reforma constitucional de 1994 e sua reeleição para um segundo mandato (1995-1999).

Os acontecimentos internacionais (fim da Guerra Fria, hegemonia dos Estados Unidos) e a carga ideológica neoliberal foram pontos de referência ineludíveis para a política externa e a política econômica. Acreditando ter encontrado atalho para alçar a Argentina ao Primeiro Mundo, Menem optou por adotar as recomendações do Consenso de Washington e alinhar-se à superpotência vencedora da Guerra Fria⁵¹.

As reformas estruturais abrangeram redução do Estado, liberalização comercial e financeira, privatizações (com a conseqüente desnacionalização), reforma fiscal, desregulamentação. Em 1991, o Ministro Domingo Cavallo lança o plano de conversibilidade (*currency board*), que estabelece a paridade peso-dólar e logra reduzir a inflação. Enquanto esteve à frente da economia, Cavallo conseguiu controlar o déficit fiscal graças aos recursos provenientes das privatizações e do acesso ao crédito externo. A Argentina goza de prosperidade. Mas a partir de 1995 surgem turbulências com a desaceleração da economia e das exportações, o aumento das taxas de juros e as crises mexicana e asiática, que comprometem a credibilidade das economias emergentes. Em 1996, Cavallo renuncia. A recessão econômica se acentua. A desvalorização do Real, em 1999, prejudica ainda mais a competitividade das exportações argentinas, agravando a balança de pagamentos.

A política externa de Menem buscou reverter a imagem de um país imprevisível, trazendo de volta a Argentina ao "posicionamento normal" de alianças tradicionais com o Ocidente e se diferenciando da "heterodoxia" das décadas precedentes –evitando a confrontação com os Estados Unidos e o terceiro-mundismo. A diplomacia do Chanceler Guido di Tella teve como eixo central o relacionamento privilegiado com os Estados Unidos ("relações carnavais") e, paralelamente, o projeto de integração regional (Mercosul) e o aprofundamento das relações com o Brasil.

As mudanças mais importantes foram: o abandono da posição de confrontação com o Reino Unido; o abandono do Movimento Não-Alinhado; o abandono do projeto missilístico Condor II, a ratificação do Tratado de Tlatelolco e a adesão ao TNP e ao MTCR (*Missile Technology Control Regime*); modificação o perfil de votações nas

Nações Unidas; e busca de protagonismo nas missões de paz – participação na Guerra do Golfo.

É significativo o fato de que Menem tenha mantido a política de Alfonsín de integração com o Brasil em meio a um quase total afastamento das outras diretrizes. Há que se sublinhar, entretanto, que a priorização simultânea do relacionamento com os Estados Unidos e com o Brasil estabelece uma hierarquia e se insere numa lógica de equilíbrio de poder: de um lado, os laços com Washington seriam garantia de contenção dos “excessos” da política externa do Brasil; de outro, os laços com Brasília serviriam tanto para o projeto de crescimento econômico quanto para melhorar a posição negociadora frente aos Estados Unidos. A Argentina via com desconfiança o que percebia como posições anacrônicas, revisionistas e hegemônicas do Brasil, ao contrário de sua auto-imagem de fator de estabilidade regional⁵².

Em 1990, os Presidentes Menem e Collor assinam a “Ata de Buenos Aires”, que prevê a conformação do espaço econômico comum em 5 anos. O Tratado de Integração de 1988 havia estabelecido prazo de 10 anos (portanto, 1998) para a remoção das barreiras comerciais; a Ata de 1990 antecipa esse prazo para 1995. É sobre essa base que se assenta o planejamento do Mercosul.

O Tratado de Assunção, ato constitutivo do Mercosul, é assinado em 1991. Em 1994, o Protocolo de Ouro Preto estabelece a estrutura institucional do Mercosul e lhe confere personalidade jurídica internacional. Inicia-se a fase da União Aduaneira.

Prossegue a diretriz de construção de confiança na área nuclear: em 1990, os Presidentes assinam a Declaração sobre Política Nuclear Comum Brasileiro-Argentina, que aprova o Sistema Comum de Contabilidade e Controle e determina sejam abertos entendimentos com a AIEA (Agência Internacional de Energia Atômica). No ano seguinte, firma-se o Acordo Bilateral para Usos Exclusivamente Pacíficos da Energia Nuclear, que cria a Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC). Em seguida, é assinado o Acordo Quadripartite (Brasil, Argentina, ABACC e AIEA). Ainda no mesmo ano, Brasil, Argentina e Chile firmam o Acordo para a Proibição Completa das Armas Químicas e Bacteriológicas (Compromisso de Mendoza). Em 1994, os três países ratificam o Tratado de Tlatelolco.

Em 1997, os Presidentes Fernando Henrique Cardoso e Carlos Menem lançam o conceito de Aliança Estratégica Brasil-Argentina, adotado na Declaração Presidencial do Rio de Janeiro. O instrumento de execução dessa aliança é o Mecanismo Permanente

de Consulta e Coordenação Bilateral em matéria de Defesa e Segurança Internacional. A I Reunião Ministerial do Mecanismo se realiza em Itaipava no mesmo ano.

A Argentina tentou sem sucesso ingressar na OTAN em 1998, mas obteve status de "aliado extra-OTAN" dos EUA. A iniciativa provocou curiosidade e desconfiança no Brasil. Ainda no período Menem, surgem divergências em torno da ampliação do Conselho de Segurança.

De la Rúa e o colapso político-econômico

As denúncias de corrupção e a deterioração do quadro econômico-social no segundo mandato de Menem levou o eleitorado a votar contra o peronismo em 1999. As eleições são vencidas pela *Alianza* UCR-Frepaso, com a fórmula Fernando de la Rúa / "Chacho" Álvarez. A Frepaso (Frente para um País Solidário) era a nova força oposicionista surgida principalmente da dissidência da centro-esquerda peronista, revoltada com o "giro neoliberal" de Menem.

A *Alianza* se mostrou forte como coalizão eleitoral, mas desarticulada para administrar o país. A crise política era potencializada pelo caos econômico. Domingo Cavallo volta como Ministro da Economia em 2001 e recebe do Congresso "faculdades especiais ampliadas" para salvar a estabilidade: busca "blindagem" financeira contra a especulação, aumenta impostos, tenta alterar o perfil da dívida e anuncia o plano "déficit zero".

Na área externa, a *Alianza* não modificou as linhas básicas de Menem, especialmente o relacionamento privilegiado com os Estados Unidos e o incentivo ao Mercosul. Cresceu a desconfiança em relação a iniciativas de liderança do Brasil, sobretudo a Reunião de Presidentes da América do Sul (Brasília, 2000). Tokatlian assinala que segmentos da elite argentina desejam contrabalançar o "poderio sul-americano" do Brasil com uma estratégia "latino-americana" que envolva o México⁵³.

As relações com o Brasil são afetadas pela desvalorização do Real, em 1999. Cavallo faz campanha ostensiva contra os efeitos dessa desvalorização, que considera propositalmente dirigidas contra a economia argentina. Questiona-se a conveniência de aprofundar laços com um país instável (naquele momento, o Brasil). Os Ministérios da Economia (Cavallo) e das Relações Exteriores (Giavarini) apontam para direções opostas no relacionamento com o Brasil.

Alguns setores não são afetados pela deterioração das relações: defesa, nuclear (criação, em 2001, da Agência Brasileiro-Argentina de Aplicações da Energia Nuclear – ABAEN), assistência consular e tecnologia espacial.

Cresce a deterioração social e a desorganização econômica. Ocorrem saques e violentas manifestações de rua. Sob a pressão dos “panelaços”, Cavallo e De la Rúa renunciam, abrindo um período de acefalia de tirar o fôlego – 5 presidentes em menos de 2 semanas. Rodríguez Saá decreta o *défault* da dívida com os credores privados. Eduardo Duhalde é eleito pela Assembléia Nacional em janeiro de 2002.

Duhalde, Kirchner e a “refundação” da Argentina

Duhalde assume com o propósito de modificar a base de apoio do governo, corrigindo a tendência de Menem – não mais aliança com o *establishment* econômico-financeiro, mas com o setor produtivo nacional. Sua meta era recuperar a indústria nacional. Com esse propósito, no início de 2002 encerra a conversibilidade e adota a “pesificação assimétrica”. A deterioração social atinge níveis alarmantes: pela primeira vez na História, a Argentina conhece a fome e a proliferação da miséria.

A posse do Ministro da Economia Roberto Lavagna, em 2002, representa um ponto de inflexão. O país toca o fundo do poço e começa a se recuperar. Inicia-se um processo de crescimento econômico que continua até hoje. O governo lança programa de subsídios sociais para conter o drama social.

A crise argentina frustrou os setores que acreditavam que o país seria ajudado pelo mundo desenvolvido. O alheamento dos países ricos, especialmente Estados Unidos, Espanha e Itália, que se concentraram na defesa dos interesses suas empresas e investidores privados, produziu uma “síndrome de irrelevância”. O desinteresse do Primeiro Mundo favoreceu as forças que defendiam o aprofundamento das relações com o Brasil e o avanço do Mercosul⁵⁴.

O Brasil deu mostra de visão estratégica de longo prazo e foi visto, sobretudo por Duhalde, como sócio fiel. Empresas brasileiras investiram na Argentina em crise quando as de outros países se retiravam. A vitória do Presidente Lula foi claro sinal da sociedade brasileira de interesse no Mercosul e na relação bilateral. Em 2003, o Presidente Duhalde visita Lula e reafirma a disposição de aprofundar a aliança estratégica.

Nas eleições de 2003, enfrentam-se propostas antagônicas para a Argentina, polarizadas nas candidaturas peronistas de Kirchner (centro-esquerda) e Menem (centro-direita). Duhalde apoia Kirchner e garante a eleição deste.

Com estilo firme e decidido, Kirchner consegue construir um poder muito maior do que recebera nas urnas, consolida sua autoridade e popularidade, assegura a governabilidade e o crescimento do país e lança as bases do processo de “refundação” econômica e ética da Argentina. No plano externo, luta pela “reinserção digna” do país.

O Presidente Lula realiza Visita de Estado à Argentina em 2003, quando assina com o Presidente Kirchner o Consenso de Buenos Aires. Em 2004, ambos voltam a se encontrar no Rio de Janeiro e assinam a Ata de Copacabana. Esses documentos sublinham a preocupação de fortalecer as bases do desenvolvimento econômico com equidade, aproximam visões sobre a dívida e reiteram a aliança estratégica.

Em 2004, os problemas comerciais, as medidas protecionistas anunciadas pelo Presidente Kirchner às vésperas da Cúpula do Mercosul e suas críticas feitas à atuação da Petrobrás na Argentina afetam o relacionamento bilateral. Apesar dessas questões setoriais, Brasil e Argentina têm alto nível de entendimento e coordenação, no âmbito do Mercosul, nas negociações dos acordos com os Estados Unidos (ALCA) e a União Européia, bem como do regime global de comércio na OMC.

Conclusão

Dois paradigmas se confrontam na política externa argentina: i) o rivadaviano-albertiano da “Geração de Oitenta”, liberal e agroexportadora; e ii) a “autonomia heterodoxa” peronista, desenvolvimentista e industrializante.

Esses paradigmas foram reeditados em contextos mundiais mais complexos. O primeiro foi adotado pelos regimes militares e pelo governo Menem; o segundo teve elementos assimilados pelos militares e por Alfonsín. Duhalde e, hoje, Kirchner buscam afirmar a atualidade dos postulados da autonomia heterodoxa.

As relações com o Brasil pertencem a uma categoria autônoma, não-determinada pelas estratégias de inserção externa global da Argentina. Nesse sentido, os dois paradigmas são compatíveis com o aprofundamento das relações bilaterais. Evidentemente, o segundo favoreceria mais, em princípio, a coerência histórica da “estabilidade estrutural” e a construção conjunta de poder, ao passo que o primeiro

tenderia a pôr em segundo plano a concertação bilateral e no Mercosul e privilegiar a abertura comercial hemisférica (ALCA).

Os dois paradigmas tampouco excluem conflitos setoriais e equações de equilíbrio de poder, na medida em que são permeáveis ao “discurso da assimetria”, que implica envolver “terceiros” para “reequilibrar” o diferencial de poder. Historicamente, por motivos distintos, os “terceiros” foram (ou são) Grã-Bretanha, Uruguai, Paraguai, Chile, Estados Unidos e México.

Não é novo o receio de que se instaure uma divisão de trabalho regional, na qual a Argentina seria provedora de bens primários, e o Brasil de bens manufaturados: a preocupação foi manifestada pelo Presidente Frondizi nos anos 1960⁵⁵. Mas não interessa ao Brasil, como sempre sublinha o Governo, que a Argentina se desindustrialize. O Brasil deseja um sócio fortalecido economicamente.

Tokatlian e Russell assinalam que à medida que a Argentina perde poder em relação ao Brasil, teme ser considerado um “sócio menor”⁵⁶. Por isso, acrescentam, a “cultura de amizade” é frágil porque não está “internalizada” – trata-se de uma “amizade interessada”. Aspecto disso é a visão do Brasil como sócio útil para a realização de interesses da Argentina, que não mais podem ser concretizados de forma individual – sobretudo pela necessidade de negociar em bloco.

A lógica de reequilíbrio e contenção (jogo de soma zero) contrasta com a da construção de poder compartilhado no cenário mundial (jogo de soma positiva). A construção da estabilidade como “coerência estrutural” ou fio condutor do relacionamento bilateral implica a **adoção da lógica da construção de poder compartilhado** e a **combinação de elementos dos dois paradigmas** históricos da política externa argentina – **liberalismo, desenvolvimentismo e busca de autonomia regional e mundial**.

O avanço da integração das cadeias produtivas e a intensificação dos laços sociais e culturais em todos os níveis permitirão “internalizar” a cultura de amizade e construir a “sociedade estratégica”, suplantando os resquícios de rivalidade e equilíbrio de poder. Segundo pesquisa realizada por Mora y Araujo⁵⁷, há disposição extremamente favorável para tanto na sociedade argentina. As conclusões da sondagem de opinião são eloqüentes:

- O Brasil é o país com quem a Argentina mais deveria estreitar vínculos (36 %), superando Europa, Estados Unidos e Ásia;

- Brasil e Espanha são os países que evocam sentimentos e atitudes mais positivas (70%);
- A imagem do Brasil está mais ligada à de “grandes mercados” (ao lado dos EUA) que à de país latino-americano; e
- A preferência pelo Brasil é majoritária no espectro ideológico, da direita à esquerda.

BIBLIOGRAFIA

- BANDEIRA, Moniz. *O eixo Argentina-Brasil*. Brasília, UnB, 1987.
- CERVO, Amado Luiz e BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. São Paulo, Ática, 1992.
- CISNEROS, Andrés (comp.). *Política exterior argentina 1989-1999. Historia de un éxito*. Buenos Aires, CARI, 1998.
- CISNEROS, Andrés e ESCUDÉ, Carlos. *Historia general de las relaciones exteriores de la República Argentina*. Buenos Aires, CARI-GEL, 1999.
- FIGARI, Guillermo Miguel. Los vaivenes de la política exterior argentina. Autonomía o dependencia? In *Relaciones Internacionales*, año 13, no. 26, La Plata, Universidade de La Plata, 2004.
- FLORIA, Carlos Alberto e BELSUNCE, César A. García. *Historia de los argentinos*. Buenos Aires, Larousse, 2004.
- LANATA, Jorge. *Argentinos*. 2 Tomos. Buenos Aires, Edições B, 2002.
- LANÚS, J. Archibaldo. *De Chapultepec a Beagle. Política exterior argentina 1945-1980*. Buenos Aires, Emecé, 1984.
- MENDES JR., Antonio *et alii*. *Brasil História*, Vols. 2 e 3. São Paulo, Brasiliense, 1983.
- PUIG, Juan Carlos (comp.). *América Latina: políticas exteriores comparadas*. Buenos Aires, GEL, 1984.
- RUSSELL, Roberto, e TOKATLIAN, Juan Gabriel. *El lugar de Brasil en la política exterior argentina*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2003.
- STUART, Ana Maria. Política externa e institucionalidade democrática na Argentina. Uma trajetória de desencontros. In *Política Externa*, São Paulo, Paz e Terra, junho-agosto de 2001

¹ PUIG, Juan Carlos. La política exterior argentina: incongruencia epidérmica y coherencia estructural. In PUIG, Juan Carlos (comp.). *América Latina: políticas exteriores comparadas*.

² RUSSELL, Roberto, e TOKATLIAN, Juan Gabriel. *El lugar de Brasil en la política exterior argentina*, pp. 13 e 14.

³ Waltz considera "reducionista" – em oposição às teses "sistêmicas" – a explicação da política externa pela interna (WALTZ, Kenneth. *Theory of international politics*, p. 60). Entretanto, como ocorre na Argentina, a política local pode atuar como fator preponderante na definição do modelo de inserção do país.

⁴ RUSSELL, Roberto, e TOKATLIAN, Juan Gabriel, *op. cit.*, p. 16.

⁵ *Idem*, pp. 11 e 20.

⁶ PUIG, Juan Carlos, *op. cit.*, p. 131.

⁷ Note-se, entretanto, que a monarquia era o sistema preferido por muitos próceres argentinos, que a consideravam mais adequada à tradição hispano-americana. Houve quem defendesse uma monarquia constitucional com um príncipe inglês ou francês ou um descendente de imperador Inca (para unificar todos os Vice-Reinos), ou ainda o casamento de uma princesa portuguesa com descendente inca. FLORIA, Carlos Alberto e BELSUNCE, César A. García. *Historia de los argentinos*, pp. 419 a 424.

⁸ "Si el nuevo Imperio se consolidaba era obvio que continuaría la ancestral política portuguesa. Rodríguez y Rivadavia temieron que pretendiese avanzar hasta el Paraná o que se enfrentase con Buenos Aires, aprovechando en ambos casos la falta de unidad política de las provincias rioplatenses. Para ello, era menester que las provincias amenazadas constituyeran un bloque lo más sólido posible, capaz de resistir a los brasileños de toda tentación expansionista". Sobre D. Pedro II: "Su política internacional sigue siendo ... de expansión territorial en América conforme al esquema heredado de Portugal". FLORIA, Carlos Alberto e BELSUNCE, César A. García, *op. cit.*, pp. 470 e 621. Hoje, setores protecionistas argentinos apelam a esse temor ancestral de "invasão" de forma sublimada: não invasão militar, mas de produtos brasileiros.

⁹ PUIG, Juan Carlos, *op. cit.*, pp. 118 a 122.

¹⁰ Formavam parte da "geração de 37" Esteban Echeverría, Miguel Cané, e Juan Bautista Alberdi. Mais tarde se incorporariam, no exílio, Domingo Sarmiento e Bartolomé Mitre. Alberdi defendeu projeto de união aduaneira no Cone Sul, antecipando em um século e meio a idéia do Mercosul.

¹¹ O Acordo consagra o pacto federal e a administração nacional de rendas, comércio, exército, navegação e relações exteriores.

¹² Um líder responde ao pedido de ajuda no combate do Paraguai: "Nunca, General; ése es nuestro amigo. Llámenos para pelear a porteños y brasileiros. Estamos prontos. Éstos son nuestros enemigos". LANATA, Jorge. *Argentinos*. Tomo I, pp. 273 e 275. FLORIA, Carlos Alberto e BELSUNCE, César A. García, *op. cit.*, pp. 625 a 627.

¹³ PUIG, Juan Carlos, *op. cit.*, p. 119. A polêmica frase do Chanceler Varela visava a criticar a iniciativa bélica do governo Mitre.

¹⁴ FLORIA, Carlos Alberto e BELSUNCE, César A. García, *op. cit.*, p. 673.

¹⁵ A família Anchorena, em viagens à Europa, levava no barco não apenas seus funcionários domésticos, mas também galinhas e vacas. Juan José Sebrelli, citado por LANATA, Jorge, *op. cit.*, Tomo I, pp. 338 e 347.

¹⁶ A União Cívica Radical se opõe à União Cívica Nacional liderada por Mitre (que funda o "La Nación").

¹⁷ RUSSELL, Roberto, e TOKATLIAN, Juan Gabriel, *op. cit.*, p. 14.

¹⁸ São conhecidos os momentos de tensão entre Estanislao Zeballos (Chanceler de Celman e Pelegrini) e Rio Branco. Zeballos, em relatório, explica as causas do fracasso do pleito argentino, muitas ligadas às falhas da Chancelaria no fornecimento de instruções e documentos (faltaram registros, mapas errados). FERRARI, Gustavo. *Estanislao S. Zeballos*, Buenos Aires, CARI, 1995, pp. 39 e 40.

¹⁹ O Chanceler Bernardo de Irigoyen reagiu à ameaça de canhoneira britânica para forçar a soltura do gerente do Banco de Londres, em 1876. Ao fazer sua gestão, o Embaixador britânico é acompanhado por Manuel Quintana (futuro Presidente), e é este quem ameaça com a referência ao navio de guerra. Irigoyen afirma a doutrina da não-nacionalidade das sociedades anônimas. No segundo caso, José Maria Drago, Chanceler de Julio Roca, condenou em 1902 o uso da força por motivos financeiros empregado contra a Venezuela por navios de Grã-Bretanha,

Alemanha e Itália. A classe dirigente temia que a Grã-Bretanha adotasse com a Argentina medida coercitiva semelhante.

²⁰ CERVO, Amado Luiz e BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*, pp. 175 e 176.

²¹ RUSSELL, Roberto, e TOKATLIAN, Juan Gabriel, *op. cit.*, pp. 22 e 23.

²² CERVO, Amado Luiz e BUENO, Clodoaldo, *op.cit.*, pp. 152, 167, 175 e 176. RUSSELL, Roberto, e TOKATLIAN, Juan Gabriel, *op. cit.*, p. 22.

²³ CERVO, Amado Luiz e BUENO, Clodoaldo, *op.cit.*, p. 176.

²⁴ *Idem*, p. 153.

²⁵ *Apud* LANATA, Jorge, *op. cit.*, Tomo I, p. 333.

²⁶ STUART, Ana Maria, *op. cit.*, p. 25.

²⁷ CERVO, Amado Luiz e BUENO, Clodoaldo, *op.cit.*, pp. 153, 177 e 178. FLORIA, Carlos Alberto e BELSUNCE, César A. García, *op. cit.*, pp. 804, 806 e 807. RUSSELL, Roberto, e TOKATLIAN, Juan Gabriel, *op. cit.*, p. 24.

²⁸ LANATA, Jorge, *op. cit.*, Tomo II, pp. 54 a 56. FLORIA, Carlos Alberto e BELSUNCE, César A. García, *op. cit.*, pp. 877 e 878.

²⁹ Roca imaginava, não dependência, mas interdependência, “de modo que as empresas britânicas fossem dependentes da prosperidade do país anfitrião para poder sobreviver” (LANATA, Jorge, *op. cit.*, Tomo II, p. 55). “Cândido, não?”, pergunta Lanata. Alberdi acreditava que a Inglaterra necessitava mais da América do Sul que o inverso (PUIG, Juan Carlos, *op. cit.*, p. 98). Tal visão, que tem sua lógica, serviu para convencer a opinião pública a abrir o sistema financeiro a bancos estrangeiros nos anos 90, na esperança de que recursos externos compensariam desequilíbrios locais. A crise de 2001 demonstrou que a realidade é menos cândida que a teoria neoclássica.

³⁰ PUIG, Juan Carlos, *op. cit.*, pp. 123 a 125.

³¹ O GOU reunia militares preocupados com a “insurgência comunista” e o envolvimento na Guerra por pressão norte-americana.

³² FLORIA, Carlos Alberto e BELSUNCE, César A. García, *op. cit.*, p. 902.

³³ A intransigência da Espanha durante a crise de 2001/2002 foi considerada atitude de ingratidão pela opinião pública argentina.

³⁴ PUIG, Juan Carlos, *op. cit.*, pp. 92, 135 e 137. FLORIA, Carlos Alberto e BELSUNCE, César A. García, *op. cit.*, pp. 950 e 951. FIGARI, Guillermo Miguel. Los vaivenes de la política exterior argentina. Autonomía o dependencia?, p. 107. STUART, Ana Maria, *op. cit.*, p. 30.

³⁵ PUIG, Juan Carlos, *op. cit.*, pp. 138, 140 e 141.

³⁶ RUSSELL, Roberto, e TOKATLIAN, Juan Gabriel, *op. cit.*, pp. 30 e 31.

³⁷ A desconfiança do Brasil foi motivada pelos planos elaborados pelo GOU, que pretendia estabelecer alianças com Paraguai, Bolívia, Chile e Uruguai para pressionar o Brasil: “Una vez que Brasil haya caído, el continente sudamericano será nuestro” (citado por RUSSELL, Roberto, e TOKATLIAN, Juan Gabriel, *op. cit.*, pp. 30 e 35). Essas suspeitas são desveladas no livro do Embaixador Sergio Correa da Costa - “Crônica de uma Guerra Secreta – Nazismo na América: a conexão argentina”. A obra ressalta a adesão do GOU ao Eixo e os planos de hegemonia na hipótese de vitória do nazismo.

³⁸ Matéria da *Tribuna da Imprensa* citada por STUART, Ana Maria, *op. cit.*, p. 31. RUSSELL, Roberto, e TOKATLIAN, Juan Gabriel, *op. cit.*, p. 36.

³⁹ Citado por LANÚS, J. Archibaldo. *De Chapultepec a Beagle. Política exterior argentina 1945-1980*. Buenos Aires, Emecé, 1984.

⁴⁰ “Montoneros” – revolucionários nacionalistas, universitários e ultracatólicos – e “Exército Revolucionário do Povo” (ERP), trotskista.

⁴¹ PUIG, Juan Carlos, *op. cit.*, pp. 149 a 151.

⁴² O “Processo” teve quatro presidentes: os Generais Rafael Videla (1976-1981), Roberto Viola (1981), Leopoldo Galtieri (1981-1982) e Reynaldo Bignone (1982-1983).

⁴³ PUIG, Juan Carlos, *op. cit.*, pp. 155 e 156.

⁴⁴ *Idem*, p. 151.

⁴⁵ *Idem, ibid.* pp. 147, 158, 160 e 161.

⁴⁶ LANATA, Jorge, *op. cit.*, Tomo II, pp. 404 a 406, 447, 455 e ss e 467.

⁴⁷ PUIG, Juan Carlos, *op. cit.*, p. 92.

⁴⁸ RUSSELL, Roberto, e TOKATLIAN, Juan Gabriel, *op. cit.*, p. 12.

⁴⁹ Estudo feito por Mora y Araujo em 1992. Citado por RUSSELL, Roberto, e TOKATLIAN, Juan Gabriel, *op. cit.*, p. 50.

⁵⁰ Menem matizou o alcance dessa mudança ideológica apontando para o que fizera Perón nos anos 1950, ao se aproximar dos interesses norte-americanos.

⁵¹ Os ideólogos do período apontavam para o que a seu ver fizera o Brasil, alinhando-se aos EUA, e esperavam receber benefícios equivalentes aos que em sua opinião haviam sido “facilitados” ao vizinho.

⁵² RUSSELL, Roberto, e TOKATLIAN, Juan Gabriel, *op. cit.*, pp. 15 e 52.

⁵³ TOKATLIAN, Juan Gabriel. Una nueva actitud anti-Brasil? In *Revista Debate*, Buenos Aires, 2004.

⁵⁴ A assinatura do Protocolo de Olivos para a Solução de Controvérsias, em 2002, representa avanço institucional relevante para o Mercosul.

⁵⁵ RUSSELL, Roberto, e TOKATLIAN, Juan Gabriel, *op. cit.*, p. 37.

⁵⁶ *Idem*, pp. 12 e 14.

⁵⁷ Ipsos Mora y Araujo. *Argentina y el mundo. Una mirada sobre Brasil*. Buenos Aires, setembro de 2004.