A INTEGRAÇÃO BRASIL-ARGENTINA. HISTÓRIA DE UMA IDEIA NA "VISÃO DO OUTRO"

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

Ministro de Estado Embaixador Celso Amorim
Secretário-Geral Embaixador Antonio de Aguiar Patriota

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

Presidente Embaixador Jeronimo Moscardo

INSTITUTO RIO BRANCO

Diretor-Geral Embaixador Georges Lamazière

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

Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo, Sala 1
70170-900 Brasília, DF
Telefones: (61) 3411-6033/6034
Fax: (61) 3411-9125
Site: www.funag.gov.br

ALESSANDRO CANDEAS

A integração Brasil-Argentina. História de uma ideia na "visão do outro"

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

Brasília, 2010

Copyright © Fundação Alexandre de Gusmão
Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo
70170-900 Brasília – DF
Telefones: (61) 3411-6033/6034
Fax: (61) 3411-9125
Site: www.funag.gov.br
E-mail: funag@itamaraty.gov.br

Capa:
Emanoel Araújo, Sem Título
Xilogravura, 105 x 70 cm, 1984.

Equipe Técnica:
Cíntia Rejane Sousa Araújo Gonçalves
Erika Silva Nascimento
Fabio Fonseca Rodrigues
Júlia Lima Thomaz de Godoy
Juliana Corrêa de Freitas

Programação Visual e Diagramação:
Juliana Orem e Maria Loureiro

Impresso no Brasil 2010

C223i Candeas, Alessandro.
A integração Brasil-Argentina: história de uma ideia na "visão do outro" / Alessandro Candeas. – Brasília : FUNAG, 2010.
324p. : il.

ISBN: 978.85.7631.209-3

1. Relações internacionais.. 2. Relações bilaterais-Brasil-Argentina. 3. MERCOSUL. I. Título.

CDU: 341.76(81:82)

Depósito Legal na Fundação Biblioteca Nacional conforme Lei n° 10.994, de 14/12/2004.

Agradecimentos

Paulo Freire ensina que a aprendizagem não é um processo meramente cognitivo, mas, sobretudo, um processo relacional, humano, dialógico. O mesmo ocorre com a elaboração de um trabalho acadêmico. As páginas que se seguem, portanto, não são o resultado de simples pesquisa, reflexão e análise, mas, acima de tudo, o resultado da amizade, da generosidade, da paciência, da solidariedade, dos conselhos e do incentivo de dezenas de pessoas – familiares, amigos, colegas de profissão, funcionários.

Assim, MUITO OBRIGADO

A minha esposa, Ana Paula, e a minha filha, Catarina,

Ao ex-Ministro Celso Lafer,

Ao ex-Ministro Oscar Camilión, ao ex-Vice-Ministro Andrés Cisneros,

Aos Embaixadores Pio Corrêa, Luis Felipe de Seixas Corrêa, José Botafogo Gonçalves, Augusto Santos Neves, Jeronimo Moscardo, Mauro Iecker Vieira, Jorge Taunay Filho, Washington Luís Pereira de Souza Neto e Enio Cordeiro,

A Aldo Ferrer, Amado Cervo, Aníbal Jozami, Antonio Henrique Lucena Silva, Ariel Palácios, Alain Berod, Benoni Belli, Carlos Escudé, Carlos Raimundi, Deputado Rosinha, Eduardo Madrid, Eduardo Suárez, Félix Peña, Fulvio Pompeo, Graciela Romer, Henrique Madeira Garcia Alves, Horácio Lenz, João Luiz Pereira Pinto, Jorge Castro, Jorge Luiz Dias Filho "Chula", Jorge Raventos, José Eduardo Lampreia, José Flavio Sombra

Saraiva, José Paradiso, Juan Carlos Iorio, Juan Carlos Mazzón, Juan Gabriel Tokatlián, Juan José Sebrelli, Marcelo Adamo, Mario Granero (*in memoriam*), Mario Rapoport, Mauricio Mazzón, Monica Hirst, Manuel Mora y Araujo, Norberto Consani, Orlando Olmos, Oscar Casal, Panelli César, Paula Alexim, Paula Montoya, Paulo Roberto de Almeida, Roberto Russell, Rui Samarcos Lóra, Sergio Berensztein, Maria Marta Cezar Lopes,

Aos colegas e funcionários da Embaixada em Buenos Aires e

Aos meus alunos da *Universidad del Salvador*, em Buenos Aires.

Sumário

Prefácio, 11

Introdução, 17

Capítulo I. Considerações teóricas, 29

i. Opções metodológicas, 29
ii. Cordialidade na inteligência política: ethos e tecnologia diplomática,30
iii. O estudo das Relações Internacionais na Argentina, 37
iv. Por uma teoria da integração, 39
v. Constantes da política externa argentina, 45

Capítulo II. O Brasil e a integração como ideias políticas, 51

i. Percepções do Brasil na sociedade argentina,51
ii. Tempos, mitos e visões: excepcionalidade, decadência e "destino",60
iii. Entre o europeísmo e o americanismo,64
iv. O liberalismo,70
v. O nacionalismo e o militarismo,74
vi. O radicalismo, 80
vii. O peronismo, 83

viii. A "terceira posição" e a "autonomia heterodoxa", 91
ix. O desenvolvimentismo, 99
x. O menemismo: uma miragem do Primeiro Mundo, 106
xi. O "realismo periférico" e sua crítica, 112
xii. A rivalidade, 121
xiii. Cooperação e integração, 132

Capítulo III. Uma História de síntese das relações bilaterais, 143

1º Momento: instabilidade estrutural
i. Com predomínio da rivalidade (1810-1851), 147
ii. Com predomínio da cooperação (1852-1870), 149
iii. Com novo predomínio da rivalidade (1870-1880), 153

2º Momento: instabilidade conjuntural
i. Com períodos curtos de cooperação e rivalidade (1880-1915), 155
"Paz e administração". O fim do contencioso territorial, 155
Zeballos. Nacionalismo e armamentismo, 158
ii. A busca de cooperação, com momentos de rivalidade (1915-1961), 161
O ABC e a "cordial inteligência política", 161
A era Yrigoyen, 166
Justo e Vargas, 168
A Segunda Guerra, 172
A era Perón e o "novo ABC", 178
A "*Revolución Libertadora*", 186
Frondizi e Uruguaiana, 186
A interrupção do espírito de Uruguaiana: os regimes militares, 191

3º Momento: construção da estabilidade estrutural
i. Pela cooperação (1979-1988), 202
O salto qualitativo: Itaipu e os programas nucleares, 202
Os acordos Alfonsín-Sarney, 213
ii. Pela integração (desde 1988), 218
O Tratado de Integração, 218
A era Menem: entre a "aliança estratégica" e a OTAN, 220
Fernando de la Rúa e a "crise terminal", 226

Capítulo IV. Brasil e integração na crise e recuperação da Argentina, 229

i. Duhalde: a Argentina toca o fundo do poço, 229
ii. As eleições de 2003, 234
iii. A era Kirchner, 236

Conclusões e perspectivas, 257

Bibliografia, 269

Glossário, 301

Anexos

I. Ranking da percepção das "potências mundiais" , 305
II. Percepção sobre protagonismo mundial , 306
III. Percepção sobre o lugar da Argentina no mundo, 307
IV. Percepção sobre o processo de integração, 308
V. Objetivos da política externa argentina, 309
VI. Percepção das relações com o Brasil, 310
VII. Relações bilaterais preferenciais, 310
VIII. O Brasil é visto como mercado, 312
IX. Imagem do Brasil segundo a atitude em relação ao Estado argentino, 312
X. Imagem do Brasil segundo a capacidade competitiva do cidadão argentino, 313
XI. Imagem do Brasil segundo a imagem de Néstor Kirchner, 313
XII. Imagem do Brasil segundo a imagem de Elisa Carrió, 314
XIII. Imagem do Brasil segundo a imagem de Lopez Murphy, 314
XIV. Atributos sociais do brasileiro na visão argentina, 315
XV. Principais problemas do Brasil na visão argentina, 315
XVI. Visão da relação Argentina-Brasil, 316
XVII. Preferências de consumo, 316
XVIII. Beneficiários do MERCOSUL, 317
XIX. Países com os quais a Argentina deveria estreitar relações, 317
XX. Investimento estrangeiro na Argentina, 318
XXI. Interesses argentinos na cultura brasileira, 319

XXII. Conceitos associados ao Brasil, 320
XXIII. Se o Brasil vai bem, a Argentina..., 320
XXIV. Impacto do investimento brasileiro, 321
XXV. Relação com outros países, 322

Prefácio

A relação estratégica com a Argentina é certamente a mais intensa, a mais profunda e a mais antiga de nossa história diplomática.

Desde os acontecimentos relacionados com o processo de independência, a relação bilateral transitou por momentos de rivalidade e cooperação que são diligentemente estudados nesta dissertação a partir de uma visão histórica e conceitual.

O momento definitivo de inflexão é bastante recente. A partir da década de 1980, com o abandono definitivo das hipóteses de conflito entre os dois países, verifica-se uma intensificação cada vez maior das relações bilaterais.

O projeto de integração bilateral é fruto da reconstrução da democracia nos dois países e da criação de confiança a partir da abertura recíproca dos programas nucleares.

Desde então foi possível a superação progressiva da lógica da rivalidade pela lógica da amizade e da integração.

Na transição dos temas da Bacia do Prata para a agenda do MERCOSUL, firmou-se na política externa dos dois países a visão do outro já não como adversário, mas sim como um sócio necessário e aliado natural.

O projeto de integração é hoje um patrimônio comum que faz parte da identidade dos dois países. Reflete no plano governamental uma decisão política de aproximação que encontra profundo respaldo nas aspirações comuns da cidadania.

A profundidade e o grau de confiança alcançado nas relações bilaterais permitiram ao Brasil e à Argentina projetar uma visão comum de integração regional, que ganhou densidade no âmbito do MERCOSUL e da UNASUL.

Sem uma visão compartilhada entre o Brasil e Argentina, não seria possível avançar na integração regional.

Num primeiro plano, a integração regional é o ponto de partida para o fortalecimento de nossa presença no mundo. Sem articulação de interesses no plano regional é necessariamente menor a capacidade de participação e de influência de qualquer país no tratamento dos diferentes temas da agenda internacional. Esse é o sentido prático da integração como instrumento de ação internacional.

Num segundo plano (e talvez ainda mais importante do que no primeiro), todo país precisa cultivar relações harmônicas com seus vizinhos. Essa é a condição primeira da paz. No mesmo diapasão, Brasil e Argentina precisam cultivar uma visão regional de seu projeto de desenvolvimento econômico e social.

Integrar-se é organizar a vizinhança em torno de um projeto comum. Trata-se aqui de agregar às relações bilaterais uma nova dimensão com base nas realidades próprias da vizinhança.

Isso cria para a política externa o múltiplo desafio de atuar simultaneamente na intensificação das relações bilaterais com todos os países vizinhos, no fortalecimento do MERCOSUL, na construção da UNASUL, e na articulação de iniciativas de concertação política e de cooperação entre os países da América do Sul, da América Central e do Caribe.

As idéias-força do processo de integração sul-americana são: i) promoção do diálogo e concertação política como instrumento para a solução de conflitos e para assegurar a estabilidade institucional e democrática; ii) integração econômica e comercial para a promoção de prosperidade comum; iii) integração da infra-estrutura física de transportes, energia e comunicações; iv) integração cidadã, para promover maior aproximação cultural, liberdade de circulação e a construção progressiva de uma verdadeira cidadania sul-americana; e v) integração fronteiriça, que apóie a transformação das zonas de fronteira em pólos de desenvolvimento e aproximação.

Em todos esses campos cabe destacar a centralidade da relação Brasil-Argentina. Na perspectiva dos dois países, o entendimento bilateral é o eixo central a partir do qual se projetam, em círculos concêntricos, os demais âmbitos de articulação regional.

No plano multilateral, Brasil e Argentina alcançaram, nas últimas décadas, uma ampla convergência de posições no tratamento dos temas da agenda internacional, como o fortalecimento das Nações Unidas e das instituições multilaterais, a promoção dos valores democráticos e dos direitos humanos, e a defesa do meio ambiente. Os dois países atuam conjuntamente no âmbito do G-20 financeiro e do G-20 comercial na busca de uma regulação mais eficaz das transações financeiras internacionais e de um regime mais justo e equilibrado no comércio internacional.

Há posições divergentes, que apesar de estarem sempre presentes não chegam a turvar a relação bilateral. A diferença mais visível, no plano político, diz respeito à reforma do Conselho de Segurança. No momento em que a reforma seja possível, Brasil e Argentina terão de encaminhar adequadamente essa diferença. Outro tema está ligado à disposição argentina de aceitar controles mais intrusivos em matéria de não-proliferação. Há, no entanto, um canal de diálogo que assegura o respeito à necessidade de atuação conjunta nessa matéria. Nas negociações comerciais da OMC, as diferenças episódicas estão relacionadas com uma posição mais defensiva da Argentina em bens industriais.

No plano bilateral, as relações Brasil-Argentina encontram-se no seu melhor momento.

Há uma perfeita fluidez de diálogo em todas as áreas, com reuniões freqüentes em nível presidencial e ministerial, que asseguram acompanhamento adequado e impulso político aos grandes projetos de cooperação bilateral.

Os dois países construíram uma sólida aliança estratégica e as dificuldades pontuais, de natureza estritamente comercial, refletem a própria intensidade do relacionamento. Numa aliança estratégica, as diferenças são tratadas com naturalidade. O importante é que encontrem canal institucional para serem resolvidas. Muito mais do que a fotografia de qualquer momento específico, o que importa é o quadro mais amplo dos interesses de longo prazo.

O Brasil e a Argentina estabeleceram importantes projetos de cooperação em setores estratégicos, incluindo a área nuclear (projeto de reator de pesquisa, combustíveis, empresa binacional, radiofármacos), espacial (satélite de observação costeira e oceânica), biotecnologia, nanotecnologia, farmacopéia, indústria aeronáutica, indústria naval, indústria de defesa, infra-estrutura (novas pontes, integração ferroviária), integração energética (suprimento recíproco e aproveitamento hidrelétrico binacional), comunicações e TV digital, integração cidadã, livre circulação e facilitação de residência, integração financeira e pagamentos em moeda nacional.

Ressalta no quadro das relações bilaterais a importância recíproca e profundidade da parceria econômica. O setor privado estabeleceu uma densa rede de negócios entre os dois países, o que permite seguramente afirmar que há muito mais integração entre as duas economias do que normalmente transparece.

Os investimentos de empresas brasileiras na economia argentina já totalizam (2010) um valor acumulado de mais de US$ 9,5 bilhões em setores que vão desde a exploração, transporte e distribuição de petróleo e gás, à construção civil, produção de cimento, indústria têxtil, frigoríficos, indústria de alimentos, exploração de minérios, setor automotivo, bancos, transporte aéreo, logística, cosméticos e informática. Empreiteiras brasileiras vêm ocupando espaço crescente nas obras de infra-estrutura com o benefício de financiamentos do BNDES.

Por sua vez, os investimentos de empresas argentinas na economia brasileira alcançaram um total de US$ 3,5 bilhões em setores que incluem a siderurgia, indústria de alimentos, agronegócio, energia, indústria alimentícia, e construção.

O comércio bilateral cresceu de US$ 7 bilhões em 2002 para quase US$ 31 bilhões em 2008 (4,5 vezes em 6 anos). Cabe ressaltar a qualidade e diversificação desse intercâmbio, cujo crescimento é alimentado pela maior demanda de bens de consumo e bens de capital nos dois países. A Argentina importa do Brasil um terço de suas importações. No sentido inverso, a Argentina exporta para o Brasil um quinto de todas as suas exportações. Os produtos manufaturados constituem 95% das exportações do Brasil para a Argentina e 75% das exportações da Argentina para o Brasil. O setor automotivo representa um terço do intercâmbio bilateral. O Brasil tem absorvido, nos últimos anos, 60% da produção de automóveis na Argentina. Em 2009, de cada 10 veículos exportados pela Argentina, 9 destinaram-se ao mercado brasileiro.

Em 2009 o comércio bilateral sofreu impacto adverso da crise internacional e caiu cerca de 24% em conseqüência de uma redução da produção e demanda nos dois países e da adoção de medidas restritivas como a imposição de licenças não-automáticas de importação. Os primeiros meses de 2010 apontam, no entanto, para uma recuperação anualizada da ordem de 60%, o que permite supor que será superado neste ano o valor do intercâmbio alcançado antes da crise.

Esse é o quadro geral em que se desenvolvem atualmente as relações bilaterais.

A construção progressiva dessa parceria estratégica, fundamental para os interesses dos dois países, assim como as vicissitudes e tropeços de percurso ao longo de dois séculos de história, são o material de estudo desta dissertação em que o autor colocou todo o esforço de sua aplicada diligência intelectual. Antecipo a todos o prazer de sua leitura.

(Enio Cordeiro)
Embaixador
Buenos Aires, 12 de abril de 2010.

Introdução

Este livro pretende contribuir para uma política externa de integração como construção política, ideológica e histórica. Seu objeto é a análise da relação Brasil-Argentina numa perspectiva de integração, tendo em mente a forma como os interesses nacionais do principal sócio de nosso País foram moldados por sua mentalidade política e sua História. No momento em que é celebrado o Bicentenário argentino, seu objetivo é reafirmar a relevância do aprofundamento do estudo da relação bilateral, nos diversos níveis e campos acadêmicos, com o parceiro estratégico do Brasil.

É lugar comum afirmar que as relações Brasil-Argentina foram erráticas. A real dimensão das convergências e divergências é, contudo, menos evidente numa visão histórica de longo prazo. Um exame objetivo dos ciclos de avanços e recuos, conforme esquematizado no gráfico da página 19, demonstra que os laços bilaterais alcançaram desde a década de 1980 patamares superiores de estabilidade no âmbito da diretriz de integração, fazendo com que as variações conjunturais político-econômicas exerçam impacto mais reduzido na estrutura da relação. Além disso, desde a década de 1990, o relacionamento sofre as tensões naturais de uma transição entre comportamentos de cooperação e de integração – em outras palavras, entre o esquema clássico intergovernamental, com maior autonomia, e o compromisso de profunda interação política, econômica e cultural que envolve, além dos governos, atores da sociedade civil.

A dissertação parte de uma constatação e está estruturada sobre uma hipótese normativa e uma hipótese explicativa, que por sua vez se orientam em direção a uma proposta.

A constatação parte da perspectiva argentina – a "visão do outro" – e assinala que a diplomacia desse país é frequentemente percebida como errática e incongruente[1]. Isto se explicaem grande parte pelo fato de que o Estado argentino não goza de adequada autonomia em relação às elites políticas e patrimoniais, o que gera uma política externa profundamente influenciada por fatores internos de poder, dificultando a afirmação de interesses nacionais e diretrizes estratégicas permanentes.

A política externa argentina é muitas vezes projeção – senão refém – da política interna[2]. A ação determinada pela Casa Rosada e pelo San Martín é altamente permeável a injunções político-partidárias e a influências setoriais e conjunturais amplificadas pela imprensa. Como resultado, sua diplomacia trafega entre dependência e autonomia, principismo e pragmatismo, sobreatuação e isolacionismo, veleidades de liderança e alinhamentos "carnais" seguidos de "desalinhamentos". Analistas argentinos assinalam o contraste com a estabilidade da diplomacia brasileira, sua coerência estratégica e o papel central do Itamaraty em sua elaboração e execução.

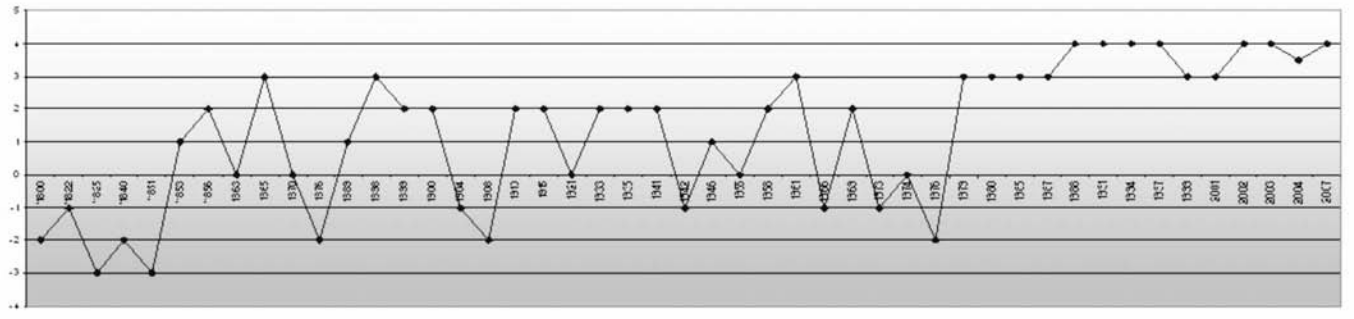
Em um contexto de frequentes injunções políticas, que dificultam a formação de amplo consenso em torno de interesses nacionais de longo prazo, a diplomacia argentina se apresenta muitas vezes como "política de Governo", e não como "política de Estado".

---

[1] Analistas críticos da política externa argentina a qualificam de forma depreciativa como "esquizofrênica", "idealista", "displicente", "inconsistente", "errática", "improvisada", sem interesses nacionais claros. PÉREZ LLANA, Carlos. *Reinserción argentina en el mundo. Entre la política exterior esquizofrénica y la política exterior independiente*. Buenos Aires, El Cid Editor, 1983. MUÑOZ, Heraldo, e TULCHIN, Joseph. *Entre la autonomía y la subordinación: políticas exteriores de los países latino-americanos*. Buenos Aires, GEL, 1984. ESCUDÉ, Carlos. *Realismo periférico*. Buenos Aires, Planeta Política y Sociedad, 1992. PARADISO, José. *Debates y trayectoria de la política exterior argentina*. Buenos Aires, Grupo Editor Latino-americano, 1993. Outros autores críticos são mencionados ao longo do livro.

[2] José Paradiso assinala que as relações entre política interna e externa constituem capítulo pouco desenvolvido nas relações internacionais. A exceção é a vertente analítica que examina a relação entre o tipo de regime político interno e o comportamento externo de confrontação ou cooperação, ou a relação entre estruturas políticas e processos decisórios. Em ambos os casos, não se penetra na complexidade da política interna. PARADISO, José. Brasil-Argentina: as complexas vias da convergência. *In* GUIMARÃES, Samuel Pinheiro e LLADÓS, José Maria (orgs.). *Perspectivas Brasil e Argentina*. Brasília, IPRI/FUNAG, 2000, vol. 1, p. 138.

Avanços e recuos na relação Brasil-Argentina*



Colônia – reflexos da rivalidade das Metrópoles ibéricas
1810, 1816 e 1822 – Processo de independência. Desconfiança do sistema monárquico e receio de "expansionismo imperial"
1825-1828 – "Guerra contra o Império do Brasil"
1827 – Queda de Rivadavia. As Províncias Unidas se tornam Confederação Argentina
1829 – Rosas assume o Governo da Província de Buenos Aires
1833 – Ocupação das Malvinas pelo Reino Unido
1838-1850 – Bloqueios navais de Inglaterra e França e processo de paz. Rosas se fortalece estrategicamente
1850 – Aliança contra Rosas. Suspensão das relações
1851-2 – Guerra contra Rosas
1853 – Constituição argentina. Urquiza instaura distensão no Prata
1856 – Tratado de Amizade, Comércio e Navegação
1863 – Mitre teme avanço do Brasil sobre o Paraná
1865 a 1870 – Tríplice Aliança e Guerra do Paraguai
1870 a 1876 – Oposição à anexação territorial argentina
1889 – Proclamação da República. I Conferência Pan-americana
1895 – Laudo arbitral sobre a região de Missões
1898 – Tratado de fronteira sobre Missões
1899 – Visita do Presidente Roca ao Brasil
1900 - Visita do Presidente Campos Salles à Argentina
1902 – Brasil não apoia a doutrina Drago
1904 a 1908 – Tensões em torno do rearmamento naval. Ação do Chanceler Zeballos
1910 – Visita do Presidente Sáenz Peña ao Brasil
1914 – Primeira Guerra Mundial
1915 – Tratado de Cordial Inteligência Política e Arbitragem (ABC)
1921 – Argentina não ratifica o ABC. Oposição do Presidente Yrigoyen
1933 – Visita do Presidente Justo ao Brasil. Tratado de Comércio e Navegação. Tratado Anti-Bélico de Não Agressão
1935 – Visita do Presidente Vargas à Argentina.
1941 –Osvaldo Aranha assina Tratado de Livre Comércio
1942 – Participação do Brasil na Segunda Guerra Mundial e neutralidade argentina. Desconfianças sobre pretensões do GOU. Vargas não aceita o plano dos EUA de bombardear Buenos Aires
1946 a 1955 – Primeiro e segundo Governos de Perón. Projetos de reedição do ABC e união aduaneira. Golpe militar contra Perón (1955)
1953 – Vargas não adere ao novo ABC. Reação de Perón contra o Itamaraty
1958 – Visita do Presidente Frondizi ao Brasil. Encontro com JK
1961 – Encontro dos Presidentes Quadros e Frondizi em Uruguaiana. Declaração e Convênio de Amizade e Consulta
1962 – Golpe militar contra Frondizi. Interrupção do "espírito de Uruguaiana"
1966 – Golpe militar contra Illia. Brasil e Paraguai assinam a "Ata das Cataratas". Início do litígio com a Argentina sobre Itaipu
1969 – Assinatura do Tratado da Bacia do Prata
1973 – Brasil e Paraguai firmam o Tratado de Itapiu. Tensões com a Argentina, que denuncia o "Acordo de Nova York"
1973 a 1974 – Presidências de Cámpora e Perón
1976 a 1979 – Ditadura militar. Rivalidade com o Brasil e crescimento do diferencial de poder
1979 – Acordo Tripartite Brasil, Argentina e Paraguai (Itaipu e Corpus)
1980 – Visitas dos Presidentes Figueiredo à Argentina e Videla ao Brasil. Acordo de Cooperação para o uso pacífico da energia nuclear
1981 – Encontro de fronteira -Presidentes Figueiredo e Viola
1982 – Guerra das Malvinas
1983 – Encontro dos Presidentes Figueiredo e Bignone
1983 – Assume o Presidente Raúl Alfonsín. Redemocratização
1985 - Encontro dos Presidentes Sarney e Alfonsín. Declaração do Iguaçu. Declaração sobre Política Nuclear
1986 – Ata para a Integração. Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE). Protocolos
1987 e 1988 – Intensificação de visitas presidenciais. Protocolos
1988 – Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento
1989 – Hiperinflação. Menem assume a presidência
1990 – Ata de Buenos Aires firmada pelos Presidentes Menem e Collor. Previsão do Mercado Comum em 1994 e criação do GMC
1991 – Tratado de Assunção (Mercosul). Acordo para uso pacífico da energia nuclear e criação da ABACC. Acordo quadripartite com a AIEA. Guerra do Golfo - participação argentina. Lei de conversibilidade
1994 – Mercosul – Protocolo de Ouro Preto.
1997 – Aliança Estratégica – Declaração do Rio de Janeiro firmada pelos Presidentes Fernando Henrique Cardoso e Menem. Processo de Itaipava. Argentina obtém status de *major non-NATO ally*.
1999 – Argentina tenta *full membership* na OTAN. Divergências sobre ampliação do Conselho de Segurança se intensificam. Desvalorização do Real. Aprofundamento da recessão argentina
2000 – Argentina resiste à reunião de Presidentes da América do Sul
2001 – Cavallo assume o Ministério da Economia. Fortes críticas ao Brasil. De la Rúa abandona a presidência. Caos político-econômico
2002 – Duhalde assume a presidência. Fim da conversibilidade e desvalorização do peso. Crise social. Início da recuperação econômica
2003 – Kirchner assume a presidência. Lula faz Visita de Estado à Argentina. Crescimento sustentado da Argentina
2004 – Disputas comerciais e questão dos investimentos da Petrobras. Ata de Copacabana. Resistência à liderança brasileira e à Comunidade Sul-Americana.
2006 a 2007 – Relações bilaterais se aprofundam. Gradual superação de atritos comerciais e crescente entendimento político. Lançamento da União Sul-Americana. Cooperação energética.

* **NOTA**. Os valores atribuídos aos níveis de aproximação e afastamento político foram assim definidos: **+ 4** = estabelecimento de mecanismos permanentes de integração ; **+ 3** = estabelecimento de mecanismos de cooperação, tratado de limites e aliança militar; **+ 2** = visitas presidenciais e assinaturas de acordos; **+ 1** = declarações e gestos de afinidade política; **0** = fatores de atração anulados por elementos de rivalidade; **– 1** = desconfianças e gestos ambíguos; **– 2** = momentos de tensão e rivalidade; **– 3** = guerra

Justamente por isso é de grande relevância o fato de que desde os anos 1980 a relação com o Brasil se inscreve cada vez mais na categoria de "política de Estado", integrando interesses nacionais argentinos permanentes, como resultado de sua reafirmação por sucessivas "políticas de Governos" (Alfonsín, Menem, De la Rúa, Duhalde, Kirchner). Em contraste com as diversas rupturas entre os citados "governos" e seus antecessores, a integração com o Brasil se manteve como elemento de continuidade – um dos raros pontos consensuais da agenda diplomática argentina –, o que confere à relação bilateral um perfil cada vez mais estrutural.

Esse último aspecto da constatação conduz a uma hipótese normativa. Juan Carlos Puig nota que há uma "coerência estrutural" por trás a "incongruência epidérmica" da política externa argentina[3]. Investigar a existência de uma "coerência estrutural" na relação Brasil-Argentina implica comparar os momentos de avanços e recuos, com base numa visão histórica de "tempo longo". É o que se pretende com gráfico da página anterior.

O gráfico demonstra que as aproximações tiveram pouca sustentabilidade até os anos 1970 – perpassando regimes tão diversos como os de Urquiza, Mitre, Roca, Sáenz Peña, Justo, Perón e Frondizi –, mas se intensificaram desde 1979 – passando igualmente por governos tão díspares como os de Videla, Alfonsín, Menem, De la Rúa, Duhalde e Kirchner. Até a década de 1980 os "picos" de bom relacionamento correspondem à assinatura dos Tratados da Tríplice Aliança (1865) e de Limites (1898), da Declaração de Uruguaiana (1961) e do Acordo Tripartite (1979). A partir deste último, a estrutura do relacionamento alcança um patamar estável de cooperação, que se eleva em 1988 para o nível da integração. As oscilações na relação bilateral continuam ocorrendo, mas em um delta cada vez mais reduzido, não se verificando as bruscas variações e rupturas que marcaram os períodos anteriores. Os "vales" registrados desde a desvalorização do Real, em 1999, até o "*Brazil bashing*" da gestão Cavallo em 2001 não desceram o nível da relação para um patamar inferior ao alcançado em 1979; tampouco os

[3] PUIG, Juan Carlos. La política exterior argentina: incongruencia epidérmica y coherencia estructural. In PUIG, Juan Carlos (comp.). *América Latina: políticas exteriores comparadas*. Buenos Aires, GEL, 1984.

atritos econômicos das gestões dos Presidentes Nestor e Cristina Kirchner reduziram a relação ao patamar anterior à crise de 2001.

É possível, portanto, afirmar que houve mudança na natureza do relacionamento bilateral. Os laços nasceram com uma "carga genética de contraposição" (Seixas Corrêa) herdada do período colonial, que imprime à relação uma instabilidade estrutural no século XIX, passaram pelas fases de instabilidade conjuntural com momentos de rivalidade ou cooperação, ingressaram em uma etapa de construção da estabilidade estrutural pela cooperação e, no século XXI, avançam rumo à estabilidade estrutural pela integração.

Nesse percurso, a diplomacia brasileira se orientou por atitudes de rivalidade estratégica durante a instabilidade estrutural (século XIX); de oscilação entre cordialidade e obstrução, durante os momentos de instabilidade conjuntural com cooperação e rivalidade (por sete décadas no século XX); de predomínio da obstrução e tática de *fait accompli* na década de 1970; e de cooperação aprofundada tendente à integração desde a década de 1980. Em síntese, a trajetória das relações Brasil-Argentina vai da rivalidade estratégica à integração, passando pelas etapas de cordialidade, obstrução e cooperação[4].

A hipótese normativa é a de que a relação Brasil-Argentina caminha em direção a uma estabilidade estrutural de longo prazo em um patamar elevado na forma de integração (estado mais avançado que a "cooperação" ou sua variante, a "aliança estratégica"). A construção dessa estabilidade constitui a "coerência estrutural" do relacionamento – embora não siga um curso linear –, independentemente do regime político (democracia, ditadura) ou da conjuntura econômica (inflação, estabilidade, crescimento, crise).

A História destaca pelo menos dez momentos de aproximação entre o Brasil e a Argentina pós-Caseros (1852):

[4] Amado Cervo identifica quatro paradigmas na relação bilateral: i) a rivalidade, teorizada por Miguel Ángel Scenna, com ênfase no controle do Estuário do Prata; ii) cooperação e conflito, com ênfase na continuidade histórica (bicentenária) da parceria comercial, na aliança política, no paralelismo dos projetos de desenvolvimento e na consciência da convivência necessária; iii) relações cíclicas, que obedecem às injunções dos movimentos de opinião pública, das intervenções pessoais de estadistas e das interferências das potências centrais; e iv) relações em eixo, teorizadas por Moniz Bandeira, Samuel Pinheiro Guimarães, Seixas Corrêa e Mario Rapoport. CERVO, Amado Luiz. Os paradigmas das relações Brasil-Argentina no contexto da América do Sul. *In* PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Reunião de Estudos: Brasil-Argentina: uma relação estratégica*. Brasília, Gabinete de Segurança Institucional, Secretaria de Acompanhamento e Estudos Institucionais, 2006, pp. 38 a 43.

i) o Tratado da Tríplice Aliança (1865);

ii) a assinatura do Tratado de Limites e as visitas Presidenciais Roca-Salles (1898-1900);

iii) a visita do Presidente Sáenz Peña e a construção da "cordial inteligência política" articulada pelo Barão do Rio Branco, que conduziu ao "Tratado do ABC" (1910-1915);

iv) as visitas dos Presidentes Vargas-Justo (1933 e 1935), os acordos assinados e a concertação em torno das iniciativas de paz (Guerra do Chaco, Pacto Antibélico);

v) a tentativa de reedição do "ABC" por Perón (1953);

vi) os Acordos de Uruguaiana firmados por Jânio Quadros e Frondizi (1961);

vii) o Acordo Tripartite (Itaipu e Corpus) e os Acordos sobre Temas Nucleares (1979 e 1980);

viii) os Acordos de Iguaçu celebrados entre Sarney e Alfonsín, o PICE e o Tratado de Integração (1985-1988);

ix) o Mercosul liderado pelos Presidentes Collor de Mello, Fernando Henrique Cardoso e Carlos Menem (1991-1999); e

x) o atual momento de consolidação política, econômica e institucional da relação bilateral e do MERCOSUL liderado pelos Presidentes Lula e Néstor e Cristina Kirchner (desde 2003).

Durante mais de um século e meio as adversidades neutralizaram os impulsos de aproximação Brasil-Argentina: os momentos de cooperação tiveram bases políticas e econômicas frágeis até a década de 1970, fazendo com que as forças de aproximação fossem vencidas pelos impulsos de afastamento. Somente a partir dos acordos de 1979-1980 inverte-se a tendência, as forças centrífugas passando a ser neutralizadas pelo fortalecimento dos laços bilaterais.

A diretriz de integração é evidenciada pelo fato de ter-se mantido e aprofundado nos últimos vinte anos ao longo de governos argentinos de perfil de centro-direita e centro-esquerda, populistas e ortodoxos, durante crises econômico-institucionais e momentos de reconstrução nacional, golpeada por períodos de hiperinflação, crescimento, estagnação e depressão, bruscas variações cambiais e crises em mercados emergentes, contra os panos de fundo da Guerra Fria, do pós-Guerra Fria e da globalização. Se o interesse mútuo na integração não fosse poderoso e relativamente autônomo, o contínuo

aprofundamento da relação bilateral não teria sobrevivido a tantas injunções e turbulências.

Mais que isso: a convergência política e a abertura comercial ultrapassaram a dimensão bilateral e se irradiaram para o plano regional, fundando o núcleo do MERCOSUL e um dos eixos centrais da UNASUL, consolidando um espaço de estabilidade estratégica na América do Sul e de interlocução de peso nas negociações multilaterais.

A hipótese explicativa sustenta que a relação bilateral pertence a uma categoria autônoma e possui dinâmica própria, que resulta de dois fatores: i) o desequilíbrio de poder relativo entre Brasil e Argentina; e ii) a utilidade do relacionamento para a consecução dos objetivos individuais da política externa de cada país.

Essa hipótese presume que a relação Brasil-Argentina está sempre diante de dois caminhos: a busca da contenção ou do reequilíbrio com atenuação das assimetrias (jogo de soma zero) ou a construção de poder compartilhado (soma positiva).

Por um lado, historicamente, diante das desconfianças geradas pela assimetria bilateral, ambos os países buscaram envolver "terceiros" para "reequilibrar" o diferencial de poder: Grã-Bretanha, Uruguai, Paraguai, Chile, Estados Unidos, México, Venezuela.

Por outro, em termos realistas clássicos, a soma dos recursos de poder de ambos os países representa cerca de dois terços do território, do PIB e da população da América do Sul. A construção de poder pode se dar em dois níveis de densidade política e econômica: cooperação e integração. A "aliança estratégica", variante da cooperação, qualifica a relevância de laços que o Brasil mantém não somente com a Argentina, mas também com Estados Unidos, China, Venezuela e União Europeia. Já com alguns outros a relação é adjetivada de "parceria estratégica": Alemanha, Espanha, França, Índia, Itália, Peru, Portugal, Reino Unido e Rússia.

Este livro propõe uma construção política da integração, que requer uma diplomacia conceitual, metodológica e qualitativamente diferenciada da diplomacia da cooperação.

Para a análise mais objetiva da cultura política argentina, serão empregadas pesquisas de opinião pública, instrumento que mereceria ser cada vez mais utilizado na análise político-diplomática, sobretudo em processos de integração. Nessa perspectiva, serão analisados os resultados de pesquisas

feitas pelo CARI junto a líderes e à população em geral em 1998, 2002 e 2006 – momentos de declínio, crise e recuperação – sobre "*La opinión pública argentina sobre política exterior y defensa*"[5]. Os gráficos e tabelas encontram-se no Anexo.

Nos últimos oito anos, as crises econômicas e políticas modificaram significativamente, na opinião pública e nos líderes, a percepção de "importância da Argentina no mundo". Em 1998, prevalecia a opinião de uma "importância média" do país (45 % da população e 61 % dos líderes); em 2002, no auge da crise, a impressão de "importância baixa" era majoritária (69 % da população e 55 % dos líderes); já em 2006, a impressão de "importância alta" é majoritária (66 % da população e 52 % dos líderes). Praticamente o mesmo percentual oscilou de "baixo" para "alto" nos últimos quatro anos, o que demonstra a volatilidade da opinião pública em relação à imagem externa do país e a imediata relação entre esta e o contexto político-econômico interno[6]. A população (66 %) e os líderes (52 %) acreditam que, nos próximos dez anos, será elevada a importância do país.

A política externa argentina, ao contrário do que explica a escola realista, responde mais às vicissitudes do sistema político-ideológico interno do que aos recursos clássicos de poder – território, população, dotação de recursos naturais e humanos, desenvolvimento industrial e tecnológico e capacidade militar. O lugar argentino no mundo, na visão da elite e da população, parece estar sempre muito além ou muito aquém do que lhe permitem os recursos de *hard power*. Disto decorrem erros de avaliação, sobrevalorização dos atributos de poder e prestígio e atitudes de autonomia ou isolamento insustentáveis. A associação com o Brasil, por outro lado, por seu estilo e *savoir faire* diplomático, pode contribuir para que a Argentina tenha uma

[5] CARI – *Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales*. *La opinión pública argentina sobre política exterior y defensa*. Buenos Aires, 1998, 2002 e 2006. As sondagens foram realizadas pelo *Centro de Estudios Nueva Mayoría*, dirigido por Rosendo Fraga. Os líderes de opinião, nessa pesquisa, são personalidades que, por sua posição institucional e/ou representatividade, participam em processos decisórios de caráter político, econômico e social e podem ser "escutados e vistos" por uma vasta audiência – acadêmicos, administradores, dirigentes políticos, eclesiásticos, empresários, militares, jornalistas e sindicalistas (*Idem*, 2002, p. 12).

[6] A percepção de importância do país varia de maneira significativa entre segmentos ideológicos e etários. Os líderes de "centro" são mais otimistas, ao contrário dos da esquerda e da direita, que opinam de forma neutra ou negativa. A população entre 18 e 55 anos e os eleitores de esquerda são mais otimistas, ao passo que os de mais de 55 anos opinam que o país é cada vez menos importante. *Idem*, 2006, pp. 35 e 36.

visão mais concreta de suas efetivas potencialidades e ajuste sua ação externa aos reais elementos de poder.

Quanto aos objetivos da política exterior argentina, a hierarquização das metas responde a dois posicionamentos: de um lado, os que consideram que a diplomacia constitui instrumento para maximizar o poder nacional, reduzir as assimetrias e ampliar os espaços de autonomia; de outro, os que sublinham que a política externa deve maximizar o bem-estar da população. Tanto a população quanto os líderes aderem, hoje, a essa segunda posição: o bem-estar deve preceder à autonomia e ao prestígio político. É relevante que a partir dessa visão destacam-se como prioridades (nessa ordem) o comércio internacional e a integração regional[7]. Direita, centro e esquerda convergem nessas duas prioridades – importante novidade em relação à tradicional falta de consensos.

Os líderes de opinião destacaram a integração como a maior prioridade até 2002, passando ao segundo lugar em 2006; de sua parte, a população elevou a integração ao primeiro lugar no auge da crise, em 2002.

No que tange ao MERCOSUL[8], é crescente o apoio da opinião pública à participação da Argentina (76 % em 1998, 77 % em plena crise de 2002 e 86 % em 2006). É também quase unânime o apoio dos líderes de opinião (98 % em 1998, pequena queda durante a crise – 90 % em 2002 – e recuperação em 2006 – 91 %).

Vale ressaltar aspecto interessante: a visão positiva do MERCOSUL se mantém apesar de que tanto líderes quanto a população geral considerem que o Brasil foi o país mais beneficiado pela União Aduaneira e apesar do reconhecimento das dificuldades do processo de integração, tendo em vista as elevadas expectativas de diálogo e cooperação[9]. Uma das provas do ingresso na etapa de integração é o continuado "pertencimento" ao bloco, apesar da percepção de que os benefícios ficam aquém dos ganhos efetivos.

No plano das relações bilaterais, as preferências respondem a critérios de geografia (Brasil), história (Europa) e poder (Estados Unidos)[10]. Invertem-se os desejos entre população e líderes em torno de que relações devem ser

[7] *Idem*, pp. 36 e 37.
[8] *Idem*, p. 31. A percepção de maior integração é majoritária na população geral (54 %) e entre os líderes (60%), com maior apoio entre os setores de centro e de esquerda e o segmento de 30 a 42 anos.
[9] *Idem*, p. 32.
[10] *Idem*, p. 42.

privilegiadas: a opinião pública prefere, nessa ordem, Europa (27 %), Brasil (18 %) e Estados Unidos (9 %), ao passo que os líderes optam por Estados Unidos (19 %), Brasil (17 %) e Europa (16 %).

Observa-se outro consenso: o Brasil se mantém na segunda posição nas preferências tanto de líderes quanto da opinião pública. Dois dados chamam atenção: i) a queda do desejo de associação da população com nosso País na crise de 2002 e sua rápida recuperação – em 2006, a opção pelo Brasil (18 %) é quase idêntica ao período anterior à desvalorização do Real (19 % em 1998); ii) a queda da opção pelo Brasil entre os líderes de opinião. Reverter essa queda deve ser um dos alvos da "inteligência política".

Tanto líderes (59 %) quanto a população (30 %) acreditam que o Brasil será o país da região com maior protagonismo internacional. A avaliação do estado das relações bilaterais é positiva junto aos líderes (52%) e à população (60 %). O Presidente Lula é o líder mundial com imagem mais positiva junto à opinião pública argentina (66 %); para os líderes de opinião, o Presidente Lula se situa em terceiro lugar (72 %).

Outras pesquisas de opinião serão apresentadas e analisadas no capítulo II.

Neste livro, a relação bilateral e a construção da integração serão problematizadas a partir de três matrizes: ideológica, histórica e política. Tais matrizes constituem três níveis de análise e formarão os três capítulos.

Antes de adentrar no exame da relação bilateral propriamente dita, o primeiro capítulo apresenta, de forma sucinta, as considerações teóricas que orientaram a análise do objeto.

O segundo capítulo investiga de forma sintética a matriz ideológica (em seu conceito elementar, definido como conjunto ou acervo de ideias) para nela analisar o lugar do Brasil e da integração na história das ideias políticas da Argentina.

No terceiro capítulo, a matriz histórica constitui a base empírica da pesquisa: investigam-se de forma sintética dois séculos de relação bilateral, articulando-se conceitos de estabilidade e instabilidade, estrutural e conjuntural, rivalidade, cooperação e integração.

O quarto capítulo, também de corte empírico, aplica a matriz política ao momento de crise e "refundação" da Argentina durante as gestões dos Presidentes Eduardo Duhalde, Néstor e Cristina Kirchner. Será dada atenção particular à disputa presidencial de 2003, quando a sociedade, diante de projetos distintos de país (propostos por Kirchner, Menem,

Rodríguez Saá, López Murphy e Elisa Carrió), optou pelo neodesenvolvimentismo apoiado na integração regional – um projeto politicamente sustentado pelo peronismo nacional-popular de centro-esquerda.

Capítulo I - Considerações teóricas

i. Opções metodológicas

Este livro se baseia em três opções de método: a análise da relação bilateral por meio da "visão do outro"; o estudo da cultura política por meio da história das ideias; e a perspectiva histórico-estrutural de longo prazo.

A análise brasileira da política externa argentina tem sido tradicionalmente feita a partir de três perspectivas: i) bilateral, desde o ponto de vista do Brasil; ii) triangular Brasil-Argentina-Estados Unidos, com ênfase nas interferências da potência hegemônica; e iii) historiografia comparada Brasil-Argentina.

Sem perder de vista tais perspectivas, esta dissertação trilha um caminho distinto: a "visão do outro"[11] (a Argentina). A tomada de consciência da "visão do outro" constitui elemento de *feedback* útil para avaliar a ação diplomática e apontar caminhos não evidentes em uma política externa autoreferenciada, formulada sem contrapontos e unicamente baseada na auto-percepção.

[11] Inspirada na linha dos seminários organizados entre 1997 e 1999 pela FUNAG e pela FUNCEB, aprofunda-se a perspectiva de alteridade a partir do quadro de referências composto por ideias e percepções da sociedade política argentina. Essa opção metodológica exigiu privilegiar, na bibliografia, autores argentinos. FUNAG. *A visão do outro: seminário Brasil-Argentina*. Brasília, FUNAG, 2000.

O estudo da cultura política por meio da história das ideias é empregado, aqui, como forma de penetrar na "visão do outro". Essa modalidade será desenvolvida no capítulo II.

A perspectiva histórico-estrutural de longo prazo se propõe a ir mais além, no plano analítico, do que permite a "*histoire événementielle*" oficial (contra a qual se insurge a *Ecole des Annales*) que predomina em nossa história diplomática. Essa análise de "tempo longo", desenvolvida no capítulo III, tem como objetivo investigar tendências e constantes que não emergem de uma pesquisa limitada do ponto de vista histórico-temporal, concentrada em governos específicos, ou na discussão de temas da agenda bilateral. Se uma análise de curto prazo pode deixar perplexo o observador, que naturalmente tenderá a qualificar de "errática" ou "incongruente" o perfil da relação bilateral, em especial da ação argentina, a visão de longo prazo traz à luz padrões lógicos não perceptíveis ao observador que limita no tempo ou na agenda um objeto profundamente cambiante.

ii. Cordialidade na inteligência política: *ethos* e tecnologia diplomática

A Diplomacia não se baseia apenas nos recursos de poder ou nos interesses racionais do Estado, segundo propõe a tradição realista. Tanto recursos de poder quando interesses são interpretados e definidos a partir do quadro de referências culturais.

A Diplomacia constitui uma das expressões do *ethos* de um povo. Nessa perspectiva, de um lado, a cultura nacional torna a realidade mundial inteligível ao formulador e executor da política externa e orienta a ação do seu país no cenário mundial, com base em suas necessidades e expectativas. De outro, cada cultura define um estilo próprio de sociabilidade internacional e de atuação junto aos demais atores mundiais. A sociabilidade "grociana" se expressa de maneira específica em cada nação ou grupo de nações que partilham raízes identitárias comuns.

Ao contrário das regras e práticas impessoais do Estado burocrático moderno teorizado por Max Weber, a diplomacia é uma política de Estado marcada por forte subjetividade. Nesse sentido, se a passagem do plano particular para o público na formação do Estado deve ser feita em prejuízo de valores personalistas (Sergio Buarque de Holanda assinala que há descontinuidade e até oposição na passagem do círculo familiar ao do

Estado[12]), a política externa de um país recupera e projeta no cenário internacional valores vigentes nos planos da família e de modalidades comunitárias de relações sociais. Do patamar do Estado para o cenário internacional, rompe-se com a impessoalidade burocrática, e se retomam valores comunitários e da intimidade familiar de um povo.

Uma das características tradicionais da diplomacia brasileira, inscrita e consagrada no "Tratado de Cordial Inteligência Política" idealizado pelo Barão do Rio Branco entre Argentina, Brasil e Chile (ABC), deriva em linha direta de um dos principais traços que conformam o *ethos* brasileiro: a cordialidade. Nas palavras de Sergio Buarque de Holanda,

> *Já se disse, numa expressão feliz, que a contribuição brasileira para a civilização será de cordialidade – daremos ao mundo o "homem cordial". A lhaneza no trato, a hospitalidade, a generosidade, virtudes tão gabadas por estrangeiros que nos visitam, representam, com efeito, um traço definitivo do caráter brasileiro, na medida, ao menos, em que permanece ativa e fecunda a influência ancestral dos padrões de convívio humano, informados no meio rural e patriarcal*[13].

Por outro lado, este livro não adota a interpretação negativa de Sergio Buarque do conceito ambíguo de "homem cordial", que, segundo este, "ilude na aparência", mas o sentido original dado por Ribeiro Couto: a cordialidade como traço de uma civilização miscigenada étnica e culturalmente[14].

---

[12] HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. São Paulo, Companhia das Letras, 1998, p. 141.

[13] *Idem*, p. 146 e Nota.

[14] A expressão foi cunhada por Ribeiro Couto em carta dirigida a Alfonso Reyes em 1931, na qual enuncia o "*homem cordial*" como uma "*raça nova*", produto da "*fusão do homem ibérico com a terra nova e as raças primitivas*", que gera um "*sentimento americano (latino)*". A interpretação feita por Sergio Buarque é negativa, em sua crítica à acepção dada por Cassiano Ricardo – a de um "*capital sentimento*" dos brasileiros, uma certa "*técnica da bondade*", "*uma bondade mais envolvente, mais política, mais assimiladora*". Sergio Buarque alerta que a palavra "cordial" há de ser tomada, neste caso, em seu sentido exato e estritamente etimológico, que remete ao coração (*cor, cordis*); nesse sentido, homem cordial não é sinônimo de bom e gentil, mas o que age movido pelos afetos e pela emoção, não pela razão. Assim, nota Buarque, "*a inimizade bem pode ser tão cordial como a amizade, nisto que uma e outra nascem do coração (...), da esfera do íntimo, do familiar, do privado*". E acrescenta: "*Seria engano supor que essas virtudes possam significar "boas maneiras", civilidade. São antes de tudo expressões legítimas de um fundo emotivo extremamente rico e transbordante. Na civilidade há qualquer coisa de coercitivo – ela pode exprimir-se em mandamentos e*

Nessa perspectiva, se o brasileiro é um "homem cordial", se a principal contribuição do País para a civilização é a cordialidade e se a diplomacia reflete o *ethos* de um povo, é possível afirmar que a "cordialidade" brasileira constitui a projeção externa de um traço identitário nacional. A "cordialidade" da diplomacia brasileira contém um sentimento de solidariedade – o que explica e legitima, para além da geografia, dos investimentos e dos interesses comerciais, o desejo de aprofundar as relações com a África e a América Latina.

Essa "cordialidade", que lança raízes em valores familiares e de círculos de amizade presentes na cultura nacional e que, como dito acima, fica em suspenso (com as conhecidas dificuldades) quando se passa do plano familiar para o do Estado burocrático weberiano, volta a se manifestar no plano das relações externas. Trata-se, também, de elemento basilar da "inteligência política" da diplomacia brasileira[15].

---

em sentenças. Nenhum povo está mais distante dessa noção ritualista da vida do que o brasileiro. Nossa forma ordinária de convívio social é, no fundo, o contrário da polidez. Ela pode iludir na aparência – e isso explica pelo fato de a atitude polida consistir precisamente uma espécie de mímica deliberada de manifestações que são espontâneas do "homem cordial": é a forma natural e viva que se converteu em fórmula. Além disso a polidez é, de algum modo, organização de defesa ante a sociedade. Detém-se na parte exterior, epidérmica do indivíduo, podendo mesmo servir, quando necessário, de peça de resistência. Equivale a um disfarce que permitirá a cada qual preservar intatas sua sensibilidade e suas emoções. Por meio de semelhante padronização das formas exteriores da cordialidade, que não precisam ser legítimas para se manifestarem, revela-se um decisivo triunfo do espírito sobre a vida. Armado dessa máscara, o indivíduo consegue manter sua supremacia ante o social. E, efetivamente, a polidez implica uma presença contínua e soberana do indivíduo. No "homem cordial", a vida em sociedade é, de certo modo, uma verdadeira libertação do pavor que ele sente em viver consigo mesmo, em apoiar-se sobre si próprio em todas as circunstâncias da existência. Sua maneira de expansão para com os outros reduz o indivíduo, cada vez mais, à parcela social, periférica, que no brasileiro – como bom americano – tende a ser a que mais importa. Ela é antes um viver nos outros (...) *Nada mais significativo dessa aversão ao ritualismo social, que exige, por vezes, uma personalidade fortemente homogênea e equilibrada em todas as suas partes, do que a dificuldade em que se sentem, geralmente, os brasileiros, de uma reverência prolongada ante um superior. Nosso temperamento admite fórmulas de reverência, e até de bom grado, mas quase somente enquanto não suprimam de todo a possibilidade de convívio mais familiar. A manifestação normal do respeito em outros povos tem aqui sua réplica, em regra geral, no desejo de estabelecer intimidade. E isso é tanto mais específico, quanto se sabe do apego frequente dos portugueses, tão próximos de nós em tantos aspectos, aos títulos e sinais de reverência.*" HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil, op. cit.*, p. 146 e Nota.

[15] Define-se, aqui, inteligência política como "tecnologia" ou "arte" (no sentido clássico) diplomática. A inteligência – capacidade mental de compreender, raciocinar, resolver problemas, planejar e agir – se manifesta de várias formas, uma das quais é a social (habilidade – *social skill*). Inteligência política constitui uma variante da inteligência

Mas na diplomacia, como em qualquer relação social, além de conhecimento aplicado ao cálculo de poder (técnica racional), a inteligência política também requer sensibilidade "ao outro" – e, em especial, a cordialidade. Com esta, pode-se alcançar os mesmos objetivos de forma mais eficiente (sem o emprego de recursos custosos de poder, em suas dimensões política, econômica ou militar), e sem gerar traumas e tensões.

A "cordial inteligência política" pode ser considerada expressão da "tecnologia diplomática" brasileira. Acrescentar à "inteligência política" o adjetivo "cordial", sob inspiração da *entente cordiale* franco-britânica de 1904 (mesmo ano da proposta que o Barão do Rio Branco faz à Argentina), significa ir além de cálculos de poder e buscar uma convergência sustentada em uma ética de valores e objetivos partilhados.

A construção da integração regional, em particular o estado atual da relação Brasil-Argentina, recomenda o aprofundamento e a atualização do conceito de "cordial inteligência política" empregado pelo Barão do Rio Branco.

Gilberto Freyre, ao analisar em seu "Ordem e Progresso" o momento de transição da cultura nacional no período da República Velha, assinala que, sob a direção de Rio Branco, o Itamaraty constituía um "sistema mais que diplomático (...) de organização e de definição de valores superiormente nacionais"[16].

O comentário arguto do sociólogo-antropólogo demonstra a influência direta e recíproca entre política externa e manifestação de valores nacionais profundos, muito além da manipulação de elementos essencialmente políticos e de poder.

A obra diplomática de Rio Branco deixa claro que, em sua visão estratégica, a consolidação da Nação brasileira estava assentada sobre dois pilares estruturais político-geográficos: a definição de seu mapa (suas fronteiras)

---

social aplicada ao *savoir faire* das relações internacionais. Por seu turno, "tecnologia" constitui um discurso sobre a técnica. Como "tecnologia" ou "arte", a inteligência política é o conjunto de técnicas que compreendem a aplicação de conhecimentos úteis à interação social em contextos de poder (para alcançar interesses e objetivos – *outcomes*). Como "tecnologia ou arte diplomática", o objetivo da inteligência política é a construção de um ambiente internacional de entendimento (*entente*) que viabilize a promoção dos interesses nacionais.

[16] FREYRE, Gilberto. *Ordem e Progresso. Processo de desintegração das sociedades patriarcal e semipatriarcal no Brasil sob o regime de trabalho livre: aspectos de um quase meio século de transição do trabalho escravo para o trabalho livre e da Monarquia para a República*. Rio de Janeiro, Record, 4ª edição, 1990, p. CLI.

e a relação amistosa com os vizinhos sul-americanos, a partir da relação com a Argentina e o Chile. Nesse sentido, confessaria ao Embaixador argentino Ramón Cárcano, a quem apresenta a proposta do ABC:

> *Já construí o mapa do Brasil. Agora meu programa é o de contribuir para a união e a amizade entre os países sul-americanos. Uma das colunas dessa obra deverá ser o ABC*[17].

O programa estratégico de Rio Branco para a consolidação nacional do Brasil tem, portanto, dois momentos. O Chanceler conseguiu construir o primeiro, com o reconhecimento e a consagração histórica que lhe corresponde, mas não viveu para ver o segundo. As relações de poder, a escassez dos laços econômico-comerciais e, sobretudo, as profundas desconfianças e rivalidades impediram a efetivação do ABC, como será visto abaixo. Hoje, entretanto, o processo de integração trilha o mesmo espaço e se inspira na mesma visão tida por Rio Branco no início do século passado.

A respeito do *ethos* nacional refletido no homem cordial, Rubens Ricupero se junta a Gilberto Freyre ao qualificar Rio Branco de "definidor de valores nacionais", e comenta que o Chanceler

> *vai ao encontro da aspiração da identidade externa que os brasileiros gostariam que se aplicasse a si próprios. Gostamos de pensar que somos povo mestiço étnico-culturalmente. Nos agrada pensar que somos generosos, desinteressados, pacíficos, não agressivos, moderados, impulsionados por valores de afetividade. É dessa inclinação que procede a deturpação do conceito de homem cordial*[18].

Nessa linha de pensamento, a diplomacia brasileira emerge, de certa forma, como *alter ego* da identidade nacional – a projeção idealizada de como nos imaginamos ou que gostaríamos de ser como sociedade nacional, ou pretendemos ser no futuro. Naturalmente, surgem daí incongruências entre retórica externa e realidade interna: o Brasil deseja um mundo com maior

---

[17] LINS, Alvaro. *Rio Branco. Biografia*. São Paulo, Editora Alfa-Ômega / FUNAG, 1996, p. 432.

[18] RICUPERO, Rubens. Rio Branco, definidor de valores nacionais. *In* CARDIM, Carlos Henrique e ALMINO, João (orgs.), *Rio Branco, a América do Sul e a Modernização do Brasil*, Brasília, FUNAG/IPRI, 2002, p. 90.

equidade, mas a sociedade brasileira é extremamente desigual e injusta; o Brasil deseja um mundo pacífico, mas a sociedade brasileira é extremamente violenta; o Brasil propugna pelo desenvolvimento, mas persistem bolsões de miséria; o Brasil luta pelo império do direito internacional e pela justiça, mas a sociedade brasileira ainda sofre com o desrespeito à lei, a corrupção e as impunidade; o Brasil clama por solidariedade mundial, mas a sociedade brasileira é profundamente individualista na prática; o Brasil defendeu com veemência a descolonização, mas a sociedade brasileira ainda conserva, em suas práticas quotidianas, elementos e preconceitos coloniais, dos quais são notórios alguns casos de escravidão rural e racismo, ainda que velado.

O Brasil, à medida que se desenvolve em direção a padrões sociais mais equitativos, avança na boa direção, fortalecendo a legitimidade da defesa, no plano mundial, de seus valores nacionais. Cabe destacar, em especial, a solidariedade com a África e a América Latina, que não se explica por simples cálculos de poder geopolítico, nem por interesses empresariais (ainda que estes existam, não estão na base do impulso diplomático). A tentativa de compreensão dessa solidariedade será incompleta se não levar em conta o sentimento de solidariedade nacional para com tais países, aos quais nos prendem – muito além da pura retórica – laços históricos, étnicos e afetivos.

Os elementos acima comentados conduzem à afirmação – que caberia ser estudada mais em detalhe em outra pesquisa – de um estilo de liderança brasileira, derivada da "tecnologia diplomática" que emerge da "cordial inteligência política". À medida que o Brasil cresce em poder e capacidade de mobilização, torna-se necessário compreender e desenvolver um tipo específico de *savoir faire*, de "tecnologia de liderança", de natureza mais complexa que a utilizada até agora para a defesa dos interesses nacionais.

A diplomacia brasileira desenvolveu uma "tecnologia" reconhecidamente eficiente de defesa de seus interesses nacionais: consolidação do território, entorno regional pacífico, desenvolvimento econômico (comércio, industrialização, investimentos). Essa "tecnologia diplomática" tradicional, entretanto, é insuficiente para o novo patamar de poder ao qual o Brasil está acedendo. O estudo sobre o processo de integração regional oferece apreciável campo de pesquisa para elucidar qual o estilo próprio que o Brasil adota na nova etapa de sua história diplomática.

A "cordial inteligência política" requer o desenvolvimento de uma "diplomacia total". Sem desvirtuar-se em pretensões dirigistas e hegemônicas, o conceito – que se inspira nos modelos de "história total" e "história das

mentalidades" da *Ecole des Annales* – significa a necessidade de ir além do relacionamento formal entre Governos da diplomacia tradicional. A integração exige uma diplomacia mais ativa, mais atenta a aspectos históricos, culturais e ideológicos e com uma interlocução mais complexa, que envolve uma multiplicidade de atores sociais e integra mais sistematicamente em sua agenda os campos da cultura, educação, ciência, imprensa, esportes, ciência e tecnologia e política. Seu objetivo é atuar diretamente junto às bases políticas, governamentais e não governamentais, acadêmicas e sociais que elaboram os interesses nacionais dos países-sócios – no caso, a Argentina –, com ganhos de legitimidade e eficiência.

Entram, nesse campo, diversos elementos não contemplados na diplomacia tradicional. Se "tudo é História" para a *Ecole des Annales*, de certa forma "tudo é Diplomacia" num processo de integração. Surge, daí, a necessidade de uma atenção maior ao diálogo com interlocutores não tradicionais (universidades, *think tanks*, imprensa, líderes políticos, grupos de interesse e comunidade artística e desportiva).

No caso específico argentino, isso se reveste de interesse particular, tendo em mente o elevado grau de fragmentação da elaboração dos interesses nacionais daquele país, que são capturados por grupos setoriais em constante pugna. Esse aspecto aumenta o número de variáveis em jogo, produzindo um quadro causal e um ambiente de entendimento mais complexo.

O conhecimento da "visão do outro" convida a uma maior sensibilidade ao interlocutor, como aspecto da "cordialidade", desenvolvendo a empatia, respeitando seus códigos e significados históricos e culturais, suas prevenções psicológicas, identificando e explorando elementos quadro de referências que favorecem uma relação mais estreita com o Brasil.

Seixas Corrêa alerta contra um pragmatismo autoreferente do Brasil, que por vezes resvala para a insensibilidade. No mesmo diapasão, Rego Barros assinala que não haverá liderança brasileira contra resistência argentina.

Conforme se sublinhará no capítulo IV, para a Argentina, o Brasil se encontra diante de uma disjuntiva: um projeto hegemônico ou um projeto integracionista. O primeiro, um "*patronazgo*" inaceitável para seus vizinhos, dadas suas características "subimperiais". O segundo, um "*liderazgo*" associativo. A Argentina poderia, em algumas circunstâncias e em alguns campos, tolerar o "*liderazgo*" do Brasil, com

ou sem reservas, conquanto lhe seja assegurado um espaço na definição de métodos e prioridades, mas jamais um "*patronazgo*". O primeiro pressupõe representatividade e legitimidade sobre bases consensuais, uma *soft leadership* sem desígnios hegemônicos. Por seu turno, o segundo pressupõe hegemonia, imposição de alinhamento automático e "substituição" dos atores regionais, posição que é francamente rejeitada até mesmo pelos vizinhos simpatizantes do Brasil.

iii. O estudo das Relações Internacionais na Argentina

Antes de adentrar no exame da história das ideias políticas na Argentina, aplicando-a no contexto histórico de dois séculos da relação bilateral, cabem alguns comentários sobre as principais correntes que orientaram as relações internacionais nesse país.

O estudo das relações internacionais na Argentina[19] recebeu forte influência da escola francesa, por meio da história diplomática, e do enfoque idealista "racionalista-grociano" de cunho jurídico-normativo. Juan Carlos Puig lança as bases de uma "escola realista periférica", que (nos anos 1960) rejeita o *status quo* mundial e defende a ação multilateral para "descongelar o poder" e reverter a condição periférica.

Por seu turno, os autores da corrente geopolítica, quase todos militares, com produção acadêmica no âmbito dos Institutos Superiores das Forças Armadas e do Círculo Militar, combinam aportes de autores clássicos como Ratzel, Mackinder e Spykman com as doutrinas de segurança hemisférica desenvolvidas no contexto da Guerra Fria. Os governos militares enfatizam a militância ocidental informada pela doutrina da Segurança Nacional e os conflitos de poder sub-regional.

A geopolítica argentina dos anos 1970 reage ao pensamento de Golbery do Couto e Silva e assinala como contrárias aos interesses nacionais a concentração demográfica no Sul do Brasil e a crescente influência na Bacia do Amazonas, por meio da qual o Brasil poderia chegar ao Pacífico.

Autores como Gualco tendem a separar o Brasil dos projetos de integração no Cone Sul, na medida em que o vê como "*gendarme armado*"

[19] A análise como base a obra RUSSELL, Roberto. *Enfoques teóricos y metodológicos para el estudio de la política exterior*, Buenos Aires, GEL, 1992, pp. 9 a 14, e o capítulo de TREVISÁN, Miriam Colacrai de. Perspectivas teóricas en la bibliografia de política exterior argentina, pp. 22 a 41.

da América do Sul e satélite privilegiado dos Estados Unidos, dado o grau de desnacionalização de sua economia.

A partir de meados dos anos 1970 e sobretudo na década de 1980 aprimorou-se o campo analítico das relações internacionais na Argentina, com conceitos e métodos de investigação mais rigorosos. A redemocratização traz novos campos de pesquisa para os quais se tornam insuficientes os tradicionais enfoques jurídicos, históricos e geopolíticos. Os novos estudos são municiados com o arsenal teórico fornecido por escolas norte-americanas, com enfoques na política burocrática, na interdependência complexa (Keohane, Nye), nas ideologias, imagens e percepções (Jervis, George) e no processo de tomada de decisões (Synder, Bruck, Sapin). A reflexão é enriquecida pelos trabalhos de Juan Carlos Puig, Carlos Pérez Llana e Félix Peña.

Cresce o interesse nos determinantes internos da política exterior, que trazem para a análise o impacto causal de uma vasta gama de variáveis até então inéditas, que incluem as relações entre cultura e política exterior (Escudé) e o processo de tomada de decisões, com atenção no sistema de crenças dos líderes (Russell). A redemocratização inspira estudos sobre o sistema político interno como variável independente, rompendo com a hegemonia metodológica dos fatores externos e buscando um quadro causal mais complexo.

Nesse período, estudos meramente descritivos e cronológicos cedem espaço para uma reflexão mais sofisticada que vincula a história diplomática às dinâmicas políticas interna e internacional. Vale destacar os trabalhos de Juan Archibaldo Lanús, Mario Rapoport e Carlos Escudé, que analisam a partir de perspectivas distintas, senão opostas, as relações entre a Argentina e as grandes potências, o papel das elites dirigentes na conformação dos interesses nacionais e a tese da "*declinación*".

É fundamental o fato de que, na Argentina, a teoria da dependência se desenvolveu no campo econômico, nunca tendo chegado – ao contrário do Brasil – a orientar a política exterior, limitando-se a constituir um marco teórico descritivo e explicativo do subdesenvolvimento.

Nas duas últimas décadas, cresceu na Argentina o interesse na teoria da interdependência complexa, que transcende as visões estado-cêntricas do realismo, cujos pressupostos são questionados.

A redemocratização estimulou a reflexão sobre as relações de cooperação e integração com o Brasil, tese que passou a ser predominante, em detrimento

das hipóteses conflitivas, que perderam a credibilidade acadêmica, estratégica e política. Nesse marco, propõe-se inclusive uma geopolítica da integração[20].

Esse aperfeiçoamento dos paradigmas teóricos ocorreu de forma sincrônica à distensão política na relação com o Brasil, agregando legitimidade científica ao impulso de cooperação do novo patamar dos laços bilaterais. A evolução teórica foi influenciada, no plano empírico, pelas políticas de aproximação, ao mesmo tempo em que sustentou sua racionalidade. Nessa perspectiva, é relevante que questões como a Bacia do Prata, tratadas pela Argentina nas décadas anteriores a partir de enfoques jurisdicistas e geopolíticos, tenham evoluído para abordagens de interdependência e cooperação.

Nos anos 1990, o "realismo periférico" e sua crítica dominaram o debate no campo das relações internacionais na Argentina. Se, de um lado, para o realismo clássico a estratégia de inserção externa deve derivar da materialidade do poder, de outro lado, a aplicação equivocada de um realismo periférico levou a Argentina a inverter a equação, colocando os recursos de poder em posição subordinada. O predomínio da ideologia neoliberal lida "em clave menemista" fez com que recursos de poder fossem deliberadamente desmobilizados – indústria, produção científico-tecnológica – na crença de uma "globalização benigna" e dos favores da potência hegemônica. Isso será analisado em maior detalhe no capítulo II.

A crise argentina do início da atual década impôs a perda de credibilidade desse último paradigma, e a reconsideração do universo teórico em relações internacionais. Não há, hoje, uma única corrente com ascendência sobre as demais.

iv. Por uma teoria da integração

Este livro pretende apresentar elementos que contribuam para a construção de uma teoria da integração, embora não pertença ao escopo do trabalho

[20] Ao contrário da opinião corrente, a perspectiva geopolítica argentina não é sempre antibrasileira. Autores como Turdera criticam a tese de um Brasil como hipótese de guerra mais provável, assinalando que a hipótese de integração era igualmente provável. Outros, como Guglialmelli, defendem a cooperação com o Brasil com vistas a uma "*integración para la liberación*", a fim de obter maior capacidade autônoma de decisão, evitando confrontações que possam ser aproveitadas por "interesses alheios". Gómez Rueda defende a integração regional como uma das dimensões essenciais da geopolítica argentina em um mundo que se organiza em blocos.

realizar uma revisão da literatura sobre o tema[21]. No plano conceitual, integração tem sido definida como processo pelo qual atores políticos nacionais transferem suas "lealdades", expectativas e atividades políticas para um novo centro (Haas), gerando um sentido de comunidade e de instituições e práticas fortes (Deutsch).

[21] A vasta literatura sobre integração, cuja inspiração teórica nasce de teses federalistas e da construção da paz pelo comércio, inclui autores que vão desde clássicos como Immanuel Kant e Hugo Grotius até teóricos contemporâneos como John Gerald Ruggie, James E. Dougherty, Robert L. Pfaltzgraff Jr. e Jean Monnet. Cumpre mencionar, como aportes centrais nesse campo, a abordagem transnacionalista ou comunicacional de Karl Deutsch, que emprega técnicas behavioristas, a interdependência complexa de Keohane e Nye, a teoria dos regimes internacionais de Stephen Krasner e o paradigma das "relações em eixo" (Moniz Bandeira e Amado Cervo). PATRÍCIO, Raquel Cristina de Caria. *As relações em eixo franco-alemãs e as relações em eixo argentino-brasileiras. Génese dos processos de integração*. Tese de Doutorado. Brasília, Universidade de Brasília, 2005, pp. 34, 35, 42, 46, 47 e 49. CERVO**,** Amado Luiz. *Relações Internacionais da América Latina – Velhos e Novos Paradigmas*. Brasília, IBRI/ FUNAG, 2001. Cabe ainda destacar: GARNETT, *International cooperation and institutional choice: The European Community's international market* (1992); HAAS, Ernst. *The uniting of Europe* (1958), *International integration: The European and the universal process* (1961) e Why collaborate? Issue-linkage and international regimes *in* DOUGHERTY, James E. e PFALTZGRAFF Jr., Robert L., *Relações internacionais – teorias em confronto* (2003); HAAS, Ernst e SCHMITTER, Philippe, *Economics and differential patterns of political organization: projections about unity in Latin America* (1964); SCHMITTER, Philippe, A revised theory of regional integration, *in International Organization* (1970); KRASNER, Stephen, *International regimes* (1995); KEOHANE, Robert, e NYE, Joseph, *Power and Interdependence* (2001); DEUTSCH, Karl, *Análise das relações internacionais – cap. XVIII – "Como alcançar e conservar a integração"* (1977); MILNER, Helen, *International theories of cooperation among nations: strengths and weaknesses* (World Politics, 1992); MITRANY, David, *A working peace system* (Londres, Royal Institute of International Affairs, 1943); MONNET, Jean, *Memórias – A Construção da Unidade Europeia* (Brasília, UnB, 1986); RUGGIE, John Gerard, *Multilateralism matters: The theory and praxis of an institutional form* (New York, Columbia University Press, 1993); SCHARF, Fritz, *The joint decision trap: Lessons from German federalism and European integration* (1988). No contexto do Mercosul, cabe mencionar: RAPOPORT, Mario (coord.), *La Comunidad Europea y el Mercosur – Una Evaluación Comparada* (1993), RAPOPORT, Mario (org.), *Argentina y Brasil en el Mercosur. Políticas comunes y alianzas regionales* (Buenos Aires, GEL e Fundación Konrad Adenauer, 1995); MADRID, Eduardo, *Argentina-Brasil. La suma del Sur* (Buenos Aires, Editora Caviar Bleu, 2003), Ideas y proyectos de complementación e integración económicas entre la Argentina y Brasil en el siglo XX, *in Jornadas de Investigación* (documento de trabalho no. 1. Buenos Aires, 1999); ARNAUD, Vicente Guillermo, *Mercosur, Unión Europea, NAFTA y los procesos de integración regional* (Buenos Aires, 1996); BERNAL-MEZA, Raul, *Sistema mundial y Mercosur* (Buenos Aires, 2000); BOUZAS, Roberto e LUSTIG, Nora, *Liberalización comercial e integración regional – de NAFTA a Mercosur* (Buenos Aires, 1992); LANUS, Juan A., *La integración económica de América Latina* (Buenos Aires, 1972); BECKERMAN, Marta Argentina y Brasil: ¿hacia una mayor complementación productiva?, (*in Ciclos en la historia, la economía y la sociedad,* Buenos Aires, no. 18, segundo semestre de 1998).

A integração[22] vai além da cooperação, esta última definida como o padrão de comportamento baseado em relações não regidas pela coação ou pelo constrangimento, mas legitimadas pelo consentimento mútuo com vistas à obtenção de vantagens recíprocas. Questão central da teoria da cooperação, que se baseia no "cálculo egoísta" dos países, é o grau em que as recompensas mútuas superam a concepção de interesse baseada na ação unilateral e na competição[23]. A chave do comportamento cooperativo é a crença na reciprocidade, sem o que os participantes não se comportam da maneira pretendida.

A integração vai além da competição, sobretudo porque supera a etapa do cálculo "egoísta" do interesse dos participantes – que passa a se limitar a questões conjunturais tópicas –, já tendo sido internalizado na cultura política o "pertencimento" ao grupo regional. Na cooperação, comparam-se os incentivos e dividendos da ação conjunta e da ação unilateral; na integração, a ação unilateral é descartada como opção, e o cálculo de incentivos e dividendos fica restringido à discussão sobre o nível adequado de aprofundamento, não se questionando a relação privilegiada.

Como já dito, Brasil e Argentina vivem as tensões próprias da transição entre o padrão de comportamento regido pela cooperação intergovernamental (com o "cálculo egoísta" de custos e benefícios) e um perfil mais profundo de interação social e de construção de uma identidade regional, regida pela integração no âmbito do MERCOSUL.

A teoria funcionalista lançou as bases da construção teórica da integração nos anos 1950[24]. David Mitrany afirma o conceito de *spill over* como

[22] A construção política da integração necessita de pelo menos cinco elementos: i) quadro histórico-cultural-ideológico sustentável; ii) relações políticas estáveis, com ampla convergência em torno da visão do cenário mundial e regional, o que não exclui oscilações e "desinteligências" conjunturais e tópicas, desde que não constituam fatores de ruptura; iii) quadro institucional adequado: mecanismos de consulta, concertação e ação política conjunta; iv) sólida infraestrutura física e de comunicações; e v) crescente volume de comércio, investimentos e integração de cadeias produtivas. Este livro enfatizará os dois primeiros elementos. Os três últimos serão abordados sem aprofundamento, na medida em que demonstrem os elementos anteriores, ao mesmo tempo em que são por eles beneficiados. O quinto aspecto é frágil, se buscado isoladamente, para respaldar um processo de integração, na ausência de sólidas bases culturais, políticas e institucionais.

[23] DOUGHERTY, James E. e PFALTZGRAFF Jr., Robert L. *Relações internacionais – as teorias em confronto*. Lisboa, Editora Gradiva, 2003, pp. 642 e 643.

[24] Na década de 1950, David Mitrany rejeita a visão tradicional dos modelos constitucionais e federalistas de integração, que apontavam para um governo mundial, e sustenta a ideia de que o critério central são as funções que a instituição regional pretende adotar. DOUGHERTY, James E. e PFALTZGRAFF Jr., *op. cit.*, pp. 650 e 651. PATRÍCIO, Raquel Cristina de Caria, *op. cit.*, p. 48.

fundamental: a cooperação iniciada em um setor estratégico tenderá a espalhar-se para outros setores, o que gera a necessidade de instrumentos de coordenação técnica, que podem evoluir para o campo da política. Foi essa a lógica seguida por Jean Monnet e Roberto Schumann na integração gradual e setorial das Comunidades Europeias.

Na década de 1960, o neofuncionalismo (Ernst Haas, Philippe Schmitter, Joseph Nye e Robert Keohane), com base na experiência europeia, sublinha o papel das elites e burocracias com interesses transnacionais e o efeito de *spill over* setorial, geográfico, político e técnico, com seus reflexos institucionais[25]. Schmitter assinala que o crescimento setorial gera efeitos de *spill around* e *buildup* – expansão das funções, da autoridade e da autonomia decisória das instâncias integradoras em direção à supranacionalidade.

Influenciado pelo behaviorismo na Ciência Política, o neofuncionalismo vê a integração como a melhor forma de os Estados organizarem o comportamento cooperativo. A combinação de aspectos do regime internacional (Krasner) com as noções de jogo interativo (Ruggie) e reciprocidade difusa (Keohane) permite afirmar que países inscritos em um regime ou jogo de trocas são ora ganhadores, ora perdedores, mas não têm vantagem em retirar-se do jogo e caminhar isoladamente ou retroceder (*spill back*), já que o comportamento cooperativo constitui a melhor estratégia no longo prazo[26].

Ainda na década de 1960, sob influência da tradição realista, surge a corrente institucionalista governamental, que busca reabilitar o papel do Estado frente às elites transnacionais (enfatizadas pelo neofuncionalismo) e substituir o fenômeno do *spill over* pelo conceito de interesses nacionais organizados em *issue areas*[27].

---

[25] Haas demonstra que as elites europeias (políticos, sindicalistas), inicialmente céticas em relação à CECA, passaram a defender a Comunidade, colocando-se na vanguarda do processo. Os setores da elite que haviam obtido vantagens com a formação de instituições supranacionais passam a promover a integração em outros setores, ramificando-se para novos contextos funcionais e envolvendo outros segmentos de elites e burocracias. DOUGHERTY, James E. e PFALTZGRAFF Jr., *op. cit.*, pp. 651 a 654. PATRÍCIO, Raquel Cristina de Caria, *op. cit.*, p. 48.

[26] PATRÍCIO, Raquel Cristina de Caria, *op. cit.*, p. 42.

[27] O intergovernamentalismo é uma abordagem teórica da integração europeia feita pela academia norte-americana. Stanley Hoffman destaca o aprofundamento da cooperação entre Estados, que pode resultar em uma *pooled sovereignty*. PATRÍCIO, Raquel Cristina de Caria, *op. cit.*, p. 50.

Nos anos 1980 e 1990, o fortalecimento institucional das Comunidades Europeias respalda certo retorno ao neofuncionalismo, em reação ao estadocentrismo do intergovernamentalismo, com renovada ênfase na convergência de interesses das elites transnacionalizadas[28].

Joseph Nye aperfeiçoa a teoria neofuncionalista de integração e analisa mecanismos processuais da politização e do *spill over*[29]. Merecem destaque a socialização das elites, a formação de grupos não governamentais e associações transnacionais de âmbito regional e a atração ideológica e identitária. Além disso, Nye assinala condições que definem o potencial integrador, das quais vale sublinhar três: a simetria dos níveis de desenvolvimento, a complementaridade das elites e o pluralismo dos grupos sociais. Sobre os tipos de percepção afetados pelo processo de integração, vale assinalar a eqüidade na distribuição de dividendos.

Nye ainda indica quatro condições que podem caracterizar o processo de integração: maior densidade política, a fim de solucionar problemas e distribuir equitativamente os benefícios; redistribuição, com vistas à redução das assimetrias; redução do número de opções alternativas à integração (mesma lógica de "a ALCA é uma opção, o MERCOSUL é um destino"); e convergência da política externa, com a adoção de posições comuns frente a não membros. Tendo em mente a dificuldade de explicar a complexidade da integração europeia desde os anos 1990 pela ótica neofuncionalista, abordagens teóricas mais recentes atribuem maior importância à convergência

[28] PATRÍCIO, Raquel Cristina de Caria, *op. cit.*, pp. 51 e 53. Este livro, entretanto, não se propõe a discutir um dos aspectos relevantes do "neo-neofuncionalismo", que é a criação de instituições comunitárias (abordado pelo neoinstitucionalismo). Em outras palavras, não se pretende aqui contribuir para uma teoria da integração que desemboque na supranacionalidade. A perspectiva deste livro não é estadocêntrica (a supranacionalidade constitui uma versão de Estado em nível superior), mas a análise da cultura política nacional que pode desembocar em um novo sentido de identidade regional.

[29] Nye destaca sete mecanismos processuais: articulação funcionalista de tarefas (*spill over*); acréscimo das transações; articulações e formação de coligações; socialização das elites; formação de grupos não governamentais transnacionais regionais; atração ideológica e identitária; e envolvimento de outros atores no processo como elementos catalisadores. Sublinha quatro condições do potencial integrador: simetria ou igualdade econômica das unidades; complementaridade das elites; pluralismo dos grupos de apoio; e capacidade de adaptação e resposta dos Estados-membros. Nye ainda apresenta três tipos de percepção: a equidade em relação à distribuição dos benefícios; a coerência externa do grupo; e o nível dos custos da integração. DOUGHERTY, James E. e PFALTZGRAFF Jr., *op. cit.*, pp. 654 a 658.

política e à cooperação intergovernamental entre os principais países do bloco[30].

Como espaço de governabilidade, a integração regional contribui para a governança global, conformando um regime internacional próprio. Embora o estudo da integração como governança e como regime escape ao objetivo deste livro, cabe recordar que a teoria dos regimes internacionais explica a cooperação como resultado dos interesses nacionais[31].

Vale por fim sublinhar que o processo de integração pode ser visto sob o enfoque teórico construtivista (Stephen Walt, Nicholas Onuf)[32]. Segundo essa visão, os sistemas de ideias, crenças, valores e percepções históricas exercem profunda influência na ação social e política, moldando os interesses nacionais, definindo as expectativas dos Estados e condicionando sua política exterior. As estruturas fundamentais da política internacional são socioculturais, antes que materiais.

Feita essa breve incursão sobre as escolas de estudo da integração, cumpre esclarecer que este livro, sem se orientar exclusivamente por uma única corrente – já que todas abordam a questão a partir de ângulos e métodos parciais e insuficientes –, emprega elementos das seguintes teorias: i) neofuncionalista (papel das elites e burocracias e conceito de *spill over*, sem aprofundar a vertente institucional); ii) institucionalista intergovernamental (papel do Estado e interesses nacionais); iii) construtivista (papel dos valores,

[30] Andrew Moravcsik argumenta que o processo de integração é caracterizado por iniciativas acordadas pelos Chefes de Governo com base em compromissos que refletem pressões e interesses domésticos. Recorde-se que a abordagem intergovernamental era defendida por De Gaulle, ao passo que Jean Monnet preferia o critério da supranacionalidade. DOUGHERTY, James E. e PFALTZGRAFF Jr., *op. cit.*, pp. 663 e 664. PATRÍCIO, Raquel Cristina de Caria, *op. cit*.

[31] Stephen Krasner conceitua regime internacional como o conjunto de princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisões em torno dos quais convergem as expectativas de cada ator. De sua parte, John Ruggie o define como um conjunto de expectativas, regras e regulamentos, planos, entidades organizacionais e compromissos financeiros aceitos por um grupo de Estados. Os regimes podem ser marcados por diversos níveis de desenvolvimento institucional e englobar áreas tão distintas como defesa, comércio, política monetária e direito. DOUGHERTY, James E. e PFALTZGRAFF Jr., *op. cit.*, pp. 669, 670, 673 e 674. PATRÍCIO, Raquel Cristina de Caria, *op. cit.*, p. 54.

[32] RUSSELL, Roberto, e TOKATLIAN, Juan Gabriel. *El lugar de Brasil en la política exterior argentina*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2003, p. 10. ONUF, Nicholas. *World of our making: rules and rule in social theory and international relations*. South Carolina, University of South Carolina Press, 1989. PATRÍCIO, Raquel Cristina de Caria, *op. cit.*, p. 43.

percepções e da identidade na formação do interesse nacional); e, em menor grau, iv) governança global e regimes internacionais (estabilidade regional).

Dito isto, o livro segue os parâmetros assinalados a seguir. Do ponto de vista histórico-empírico, não se adota o método tradicional dos estudos parciais, focados em períodos delimitados. Como já assinalado, o objeto empírico é uma história de síntese, estrutural, para a explicação e interpretação de processos sociais e políticos amplos e tendências e constantes de longa duração que interferem na relação Argentina-Brasil. Não são objeto de pesquisa os temas tradicionais de integração do MERCOSUL – economia, comércio –, nem questões geopolíticas e estratégico-militares. As referências ao MERCOSUL se limitarão a sublinhar o quanto refletem a convergência Brasil-Argentina. As unidades de análise são o Estado (Executivo – Casa Rosada, San Martín, e em menor grau o Ministério de Economia – e Legislativo) e sua burocracia, os partidos políticos (sobretudo o PJ – peronista), as elites patrimoniais, os grupos militares e a comunidade acadêmica. A ênfase recai sobre a influência das "*soft variables*" da política exterior argentina sobre a definição dos interesses nacionais que emergem da cultura política (sistema de crenças dos principais atores, suas percepções, valores e experiências históricas).

v. Constantes da política externa argentina

O exame das constantes da política exterior argentina parte quase sempre de uma constatação negativa, na qual coincidem personalidades tão díspares como Alberdi, Sarmiento, Avellaneda, Zeballos, Ferrari, Figari e Escudé, entre outros: a falta de uma diplomacia coerente[33]. Ironicamente, a inconstância

[33] Sarmiento, em sua mensagem ao Congresso de 1874, afirmava que a Argentina não tinha política exterior, "*como Cobden aconsejaba a la Inglaterra y Gladstone puso en práctica*". Alberdi, recordando o axioma de Cobden – "*peace will all nations, alliance with none*" – comentava com ironia que fora justamente uma "república sem governo constituído" (a de Rosas) que havia posto em prática a proposta de Cobden-Gladstone. Tais comentários se referem, de forma crítica, a Mitre e à aliança com o Brasil na Guerra do Paraguai. Nicolás Avellaneda assinalava em 1881 que "*nada hay tan inconsistente como nuestra política exterior*". Uma das provas apontadas de ausência de uma política internacional é a desorganização do arquivo da Chancelaria: "*la cuestión con el Brasil por las Misiones Orientales se perdió en 1895 por la deficiencia de elementos técnicos y documentales que respaldaran nuestros derechos*". FERRARI, Gustavo. *Esquema de la política exterior argentina*. Buenos Aires, Eudeba, 1981, pp. 2 e 4.

parece ser sua maior constante, em contraste com o que analistas argentinos percebem como estilo constante da diplomacia brasileira.

Gustavo Ferrari identifica seis constantes da política exterior: pacifismo, moralismo, isolacionismo, evasão pelo Direito, enfrentamento com os Estados Unidos e europeísmo e desmembramento territorial[34].

O pacifismo, como princípio e ideologia da diplomacia argentina, pressuposto da prosperidade, foi implementado com êxito pelo Presidente-General Roca (cujo lema era "paz e administração"). Um dos principais críticos dessa corrente é Zeballos, que defendia uma "*política sudamericana viril*", criticando a "*diplomacia desarmada*":

> *la Argentina negocia sin escuadras, sin soldados, sin arsenales (…), negocia evangélicamente, como los santos obispos que recorren las antesalas de los ministerios gestionando mercedes para sus templos*[35].

O "excessivo moralismo", considerado, por analistas argentinos, característica ingênua da diplomacia do país, está ligado ao pacifismo. O "dogma da paz" está presente no "ABC", na adesão ao método arbitral, no Tratado Antibélico, na solução da Guerra do Chaco e na neutralidade durante as Guerras Mundiais. Por outro lado, foi abandonado pela ditadura militar no contencioso com o Chile e desastrosamente rompido na Guerra das Malvinas.

O isolacionismo reflete tanto a circunstância geográfica argentina quanto o desígnio europeísta frente ao americanismo. Esse princípio se traduziu em abstencionismo, obstrucionismo e neutralidade. No século XIX, a Argentina rejeitou todas as propostas de articulação latino-americana nos Congressos de Lima e Panamá; na primeira metade do século XX, não participou da concertação pan-americana e manteve postura neutra nas duas Guerras Mundiais. A mudança dessa postura se inicia com a "terceira posição" universalista do peronismo. Por outro lado, a Argentina se viu em posição praticamente isolada durante a Guerra das Malvinas e na última crise de 2001-

[34] FERRARI, Gustavo, *op. cit.*, pp. 6 a 17.

[35] Zeballos, Estanislao S. *Diplomacia desarmada*. Buenos Aires, Eudeba, 1974. *Apud* FIGARI, Guillermo Miguel. *Pasado, presente y futuro de la política exterior argentina.* Buenos Aires, Biblos, 1993, p. 120. PARADISO, José. *Debates y trayectoria de la política exterior argentina, op. cit.*, pp. 32 e 33. Miguel Ángel Scenna afirma que Zeballos era "*impulsado por un nacionalismo primario, agresivo, ingenuo*". *Apud* MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. *Argentina, Brasil y Estados Unidos. De la Triple Alianza al Mercosur*. Buenos Aires, Grupo Editorial Norma, 2004, p. 92.

2002. Hoje, o isolacionismo é unanimemente rejeitado: sondagens realizadas pelo CARI detectaram percentual de 0 % em favor dessa postura, tanto na população, quanto nos líderes de opinião[36]. Outro consenso relevante.

A "evasão por meio do direito" constitui a tendência de eludir a realidade e os problemas internacionais, reduzindo-os a uma racionalidade jurídico-formal. Essa constante reflete a condição de fragilidade política, econômica e militar do país – que busca encontrar, no direito, a defesa frente às grandes potências. A adesão aos métodos de solução pacífica das controvérsias – especialmente a arbitragem – se insere nesse princípio. Essa postura foi consagrada com grande prestígio pela Doutrina Drago[37] e pelo Tratado Antibélico proposto por Saavedra Lamas (*vide infra*).

Segundo Russell, historicamente, a Argentina apresenta uma atitude mais "grociana", personificada na ação de Bernardo de Irigoyen, Drago e Saavedra Lamas, ao passo que o Brasil segue uma política mais "realista", baseada em cálculos de poder[38].

O europeísmo (*vide infra*) se baseava na convicção de que os argentinos eram "os europeus na América" (Alberdi). Uma de suas consequências, o anti-norte-americanismo, se baseava na mesma convicção de superioridade frente à "nação do Norte"[39].

A percepção de desmembramento territorial (*vide infra*) está ligada à comparação com a extensão do Vice-Reinado do Rio da Prata, o dobro da dimensão da Argentina, e com a expansão territorial do Brasil (e do Chile).

Além dessas constantes identificadas por Ferrari, vale mencionar quatro outras: a fragmentação da estrutura decisória, uma visão de mundo anacrônica

---

[36] CARI, *op. cit.*, p. 36. *Vide* tabela no Anexo I.

[37] A doutrina foi enunciada em 1902 em nota encaminhada à Casa Branca pelo Chanceler Luis Maria Drago, e apresentada na II Conferência de Paz de Haia (1907). No documento, que comenta o bombardeio de porto na Venezuela e o bloqueio naval feitos por Inglaterra, Alemanha e Itália, com assentimento dos Estados Unidos, Drago sublinha a ilegitimidade do emprego da força para cobrança de dívidas e reafirma os princípios de igualdade jurídica dos Estados e não intervenção. A condição argentina de maior devedor do mundo sem dúvida impulsionava a defesa intransigente desses princípios. O Brasil não apoiou as teses de Drago (um dos constrangimentos que contribuíram para a ausência deste na Conferência do Rio de Janeiro de 1906).

[38] Entrevista concedida ao autor em 25/2/2005.

[39] Vale, aqui, recordar o sentimento de que, conforme expressado por Ortega y Gasset, a "nação do Norte" se teria desviado para o cultivo da quantidade, o que daria às "raças do Prata" a oportunidade de preferir a qualidade. *Apud* FERRARI, Gustavo, *op. cit.*, p. 17.

e equivocada, a excessiva politização ou partidarização da diplomacia e o relacionamento com o Brasil.

Quanto ao primeiro aspecto, Russell identifica diversos atores burocráticos que competem na elaboração e implementação da política externa (Casa Rosada, Militares, Congresso, San Martín, Ministério da Economia), e conclui pela existência de atores múltiplos e autônomos, que chegam a conformar unidades de decisão paralelas[40]. Hoje, a concentração de poder na era Kirchner reduziu consideravelmente a tradicional estrutura desagregada da política exterior do país.

A visão de mundo anacrônica ou equivocada das elites dirigentes se manifestou em períodos históricos relevantes: após a Primeira Guerra e a Grande Depressão, manteve-se a esperança na recuperação da Grã-Bretanha e adotou uma postura de confrontação com os Estados Unidos; durante a Segunda Guerra, definiu-se em favor do Eixo no momento em que o conflito começava a favorecer os Aliados; no pós-Guerra, orientou-se a política externa na crença da eclosão de uma Terceira Guerra; na Guerra das Malvinas, acreditou que os Estados Unidos apoiariam o país ou se manteriam neutros, contrariando seu principal aliado na OTAN; e, no pós-Guerra Fria, optou-se pelo alinhamento aos Estados Unidos como se o mundo fosse o mesmo de meados da Segunda Guerra. Esses equívocos e anacronismos via de regra respondem à lógica política interna.

De fato, outra constante fundamental é o forte condicionamento do quadro político interno sobre a ação externa. Na medida em que a orientação, a credibilidade e a eficácia da política exterior necessitam de sustentabilidade política interna, é possível estabelecer um nexo de causalidade entre as inconstâncias da diplomacia argentina e sua instabilidade político-institucional em alguns períodos. Nesse sentido, a governabilidade interna argentina determina a sustentabilidade de sua diplomacia.

---

[40] RUSSELL, Roberto. El proceso de toma de decisiones en la política exterior argentina 1976-1989. *In* RUSSELL, Roberto (ed.). *Política exterior y toma de decisiones en América Latina*. Buenos Aires, GEL, 1990. TREVISÁN, Miriam Colacrai de. Perspectivas teóricas en la bibliografia de política exterior argentina. *In* RUSSELL, Roberto. *Enfoques teóricos y metodológicos para el estudio de la política exterior*, *op. cit*., pp. 40 e 41.

Outra questão é a politização de cargos de chefia no San Martín e a diferença de visões e prioridades entre autoridades designadas pela Casa Rosada e diplomatas de carreira[41].

Diferenças de percepção entre a Chancelaria e outros Ministérios responsáveis por políticas setoriais com repercussão internacional também produziram, em certos momentos, assincronias e incoerências entre políticas de governo.

Cabe um comentário a respeito da interferência da política partidária sobre a diplomacia argentina: se, por um lado, é relativamente fácil constatar essa interferência em relação, por exemplo, aos Estados Unidos, por outro, não é possível estabelecer relações de causalidade automática entre o quadro ideológico-partidário e o comportamento em relação ao Brasil. Não é possível estabelecer uma correlação entre configurações internas (por exemplo, o perfil democrático ou autoritário de governo, a preponderância de setores agrários, sindicais, industriais ou financeiros ou as plataformas partidárias) e o conteúdo da relação bilateral. Nesse sentido, não é possível explicar essa relação pela vertente analítica (behaviorista) que estabelece nexos causais entre o tipo de regime político interno e o comportamento de confronto ou cooperação com o Brasil.

A História revela comportamentos distintos da Argentina em relação ao Brasil mesmo partindo de configurações ideológico-partidárias semelhantes no plano doméstico, e *vice-versa*. Houve momentos de aproximação durante regimes ditatoriais e democrático-constitucionais, da mesma forma que houve momentos de esfriamento durante períodos democráticos e, claro, de fortes tensões em períodos autoritários.

Paradiso e Rosendo Fraga sublinham o relacionamento com o Brasil como uma das constantes da política externa argentina[42]. Para este último,

---

[41] Do nível de Subsecretários (inclusive) para cima, todos os cargos do San Martín podem ser de indicação política. Abaixo desse nível (Chefes de Departamento, inclusive), os funcionários devem ser de carreira (diplomatas ou funcionários administrativos concursados). Hoje, o atual "grau de desdiplomatização" (expressão usada no San Martín) é menor do que no período Menem. Em 1995, foi promulgado decreto que fixa o máximo de 25 % o percentual de "Embaixadores políticos". Entrevista concedida ao autor pelo Ministro Alain Berod, da *Consejería Legal*. DE LA BALZE, Felipe A. M. La política exterior de "reincorporación al primer mundo". *In* CISNEROS, Andrés (comp.). *Política exterior argentina 1989-1999. Historia de un éxito*, *op. cit.*, p. 167. Ver também artigo da revista *Sociedad* intitulado *Diplomáticos vs. Diplomáticos* (Buenos Aires, ano 6, no. 78, maio de 1999).

[42] PARADISO, José. *Debates y trayectoria de la política exterior argentina*, *op. cit.*, p. 38. Entrevista concedida por Rosendo Fraga ao autor em 23/2/2005.

trata-se da única verdadeira constante, que se manteve através dos séculos, ao contrário de outras, que se extinguiam.

A relação com o Brasil induziu a Argentina a se estruturar institucionalmente, em seus primórdios, como Estado; culturalmente, como nação sul-americana; e, hoje, economicamente, para seu desenvolvimento (em particular industrial) no marco de um processo de integração regional num ambiente de globalização[43].

Como já dito, a relação bilateral reflete o diferencial de poder relativo. Nessa perspectiva, uma das preocupações constantes da Argentina é recusar uma posição subordinada em relação ao Brasil. Essa postura se manifestará particularmente nas gestões de Frondizi, Onganía, Lanusse e na era Kirchner.

No caso argentino, a diplomacia não somente reflete o *ethos* do povo[44], mas também influencia profundamente seu caráter nacional: o modo como o país é visto pelo mundo ("*la mirada del otro*"[45]) muitas vezes determina sua própria condição. Isso se explica em parte pelo fato de que a Argentina é um país que, além de ser mais jovem que o Brasil em sua consolidação nacional, passou por mudanças estruturais muito mais profundas em sua composição étnica, com impacto maior da imigração na formação cultural (que sempre remetia à matriz europeia), na mobilidade social e na mentalidade política. Ora, nesse contexto de indefinição existencial, a relação com o Brasil exerce sobre a Argentina uma influência no sentido de fortalecer sua identidade sul-americana.

---

[43] A presença do Brasil foi elemento fundamental nas principais etapas da formação nacional argentina: a fundação de Buenos Aires visou delimitar a expansão austral da América portuguesa; o apoio a Urquiza contra Rosas em Caseros viabilizou a organização institucional consignada na Constituição de 1853; a Tríplice Aliança fortaleceu o poder central contra o federalismo separatista; o apoio do Brasil contribuiu para a inserção argentina tanto no movimento panamericano quanto nas Nações Unidas; hoje, o Brasil é parceiro central no processo de inserção na economia globalizada a partir do MERCOSUL.

[44] Archibaldo Lanús assinala que os designios internacionais da Argentina constituem espaço de compromissos políticos que interpretam valores, ideais e aspirações que identificam a cultura e a sensibilidade de um povo. LANÚS, Juan Archibaldo. *De Chapultepec a Beagle. Política exterior argentina 1945-1980*. Buenos Aires, Emecé, 1989, p. 70.

[45] Ortega y Gasset via o argentino como idealista, narcisista, preocupado com sua imagem ideal, seu papel. O filósofo Guillermo Maci assinala que a inclinação dos argentinos pela psicanálise se explica pela angústia da "dissimulação social": um conflito permanente entre a imagem de prestígio que desejam transmitir para serem aprovados pelos outros e o que efetivamente sentem, querem e desejam. Essa dissociação gera problemas de identidade, na medida em que o que se deseja ver é o espelho da "*mirada del otro*". O "*yo*", como sujeito, não está presente, porque o único que importa é o reflexo e a aprovação do outro. La Nación, 9/10/2004.

Capítulo II - O Brasil e a integração como ideias políticas

A matriz ideológica[46] da dissertação, contida neste capítulo, pretende examinar o lugar do Brasil e da integração na História das ideias políticas da Argentina, com vistas a identificar elementos que favorecem ou prejudicam o aprofundamento dos laços com o Brasil.

i. Percepções do Brasil na sociedade argentina

Jorge Luiz Borges sintetiza uma imagem do Brasil presente na mentalidade argentina: um país envolvido em aura de mistério, que desperta sentimentos contraditórios de admiração e desprezo, atração e repulsa. A primeira impressão do escritor não é positiva, nem do País, nem de seu povo. O brasileiro é caricaturizado em um de seus personagens, Azevedo Bandeira: um contrabandista, de aspecto deformado, misto de judeu, negro e índio; em seu semblante estavam "*el mono y el tigre*" [47]. O brasileiro é visto como

[46] O conceito de "ideologia" é empregado em sentido amplo, como acervo de ideias, imagens e percepções que conformam uma cultura política, que por sua vez orienta a estratégia de inserção mundial de um país.

[47] BORGES, Jorge Luis. El muerto. *In El Aleph*. Buenos Aires, Emecé Editores, 2005, pp.31-32. SCHWARTZ, Jorge (org.). *Borges no Brasil*. São Paulo, UNESP, Imprensa Oficial do Estado, 2001, pp. 20 e 279. Borges aplica ao Brasil um dos seus temas recorrentes na ficção: o infinito, visto desde os "*desiertos ecuestres de la frontera*". PIMENTEL NETO, Aydano de Almeida. *Entre espelhos e labirintos: uma mirada argentina sobre o Brasil*. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro, PUC-Rio, 2006, pp. 78, 81 a 85.

mono y tigre, com seus significados contraditórios, respectivamente, de "inferior", "alegre" e "irresponsável", mas também de "belo", "sedutor", "implacável" e "mortal".

Segundo Félix Luna[48], Perón foi o primeiro a compreender a importância do Brasil para a Argentina. Na opinião do historiador, até os anos 1940, a visão que o argentino médio tinha do Brasil era a de um país "*de poca importancia, pitoresco, amistoso*". Nos anos 1970, juntamente com a rivalidade, cresce a admiração pelo progresso brasileiro, com uma "*sana envidia*". Luna acredita no "destino comum" de Brasil e Argentina, tanto por causa do imperativo da "*ubicación*" geográfica quanto pela necessidade de construção conjunta de um futuro promissor.

Vista sob o prisma da rivalidade, a relação bilateral sempre gerou visões de uma relação pendular de "civilização e barbárie", na linha inspirada por Sarmiento, onde os polos se trocavam várias vezes entre Brasil e Argentina: políticas caudilhescas e anárquicas *versus* ordem e civilização imperial; raças consideradas superiores, habitantes de climas temperados, *versus* mestiços e negros habitantes de zonas tórridas; calma social *versus* convulsões políticas; o "milagre" econômico *versus* a dilapidação do sistema produtivo; ditadura estável *versus* ditaduras fratricidas e belicosas; futebol-arte versus futebol-raça e violência; aspirações primeiro-mundistas de um realismo periférico *versus* políticas autônomas de poder quase terceiro-mundistas; conversibilidade *versus* flutuação cambial; ortodoxia fiscal livre da "contaminação" da crise vizinha *versus default* e desvalorização. A dicotomia "civilização e barbárie" será tratada no capítulo II abaixo.

Em 1997, a empresa de consultoria Mora y Araujo realizou pesquisa de opinião sobre a imagem do Brasil entre os argentinos[49]. Foi sublinhada a imagem de um país de contrastes, com forte potencial econômico, mas afetado pela pobreza e pela desigualdade. Seis atributos dominaram a imagem do País: "*país grande, poderoso, industrial*"; "*país bello, salvático, con playas*"; "*país exótico*", de importante presença negra; "*gente festiva, alegre*"; "*deportivamente competitivo*", com ênfase no futebol; e "*país pobre, desigual*". Os argentinos consideram as seguintes

[48] Entrevista concedida ao autor em 25/2/2005.

[49] Mora y Araujo, *Una visión de conjunto de la investigación. Conclusiones, interpretación, implicaciones*. Buenos Aires, mimeo, 1997. Os parágrafos seguintes sobre a pesquisa de opinião, inclusive as citações, procedem da mesma fonte.

virtudes no brasileiro, que gostariam de também possuir: nacionalismo e orgulho do país ("*saben defender lo suyo*"); alegria de viver; classe dirigente que sabe o que quer e é eficaz em sua busca; e política externa destacada.

A percepção negativa está ligada à apreensão em relação à suposta propensão do Brasil – tanto da sociedade quanto do Governo – em levar vantagem de seu maior poder relativo e não cumprir com as regras do MERCOSUL.

Predomina, na população argentina, uma atitude positiva para com o Brasil e a relação bilateral, embora com algumas reservas e ressentimentos. Segundo Mora y Araujo, a noção que melhor define a relação é a de "*socios*", que supera (nessa ordem) as de "*amigos*", "*hermanos*" e "*vecinos*". O campo no qual a relação é percebida como mais importante é o econômico. O atributo dominante é a "*conveniencia*", mais que a "*confianza*". Comenta o pesquisador:

> *Más bien, diría que hay conveniencia con un poquito de desconfianza (…) Esta relación de "sociedad con algunas reservas" no excluye que predominen entre los argentinos expectativas positivas relativas al futuro. Pero también estas (…) encierran un cierto recelo, referido principalmente a la competencia por el liderazgo de la región. Hay un sentimiento de desventaja argentina, que es en gran parte atribuido a déficits argentinos (especialmente de liderazgo y de falta de nacionalismo) pero también en alguna medida atribuido a expansionismo o autosuficiencia brasilera, o a ventajas competitivas (…).*

A mesma pesquisa revela que para os argentinos que veem o Brasil com "espírito amistoso" e com predomínio de razões de conveniência, o MERCOSUL é o aspecto prioritário. Para os que veem o País com "espírito de conveniência" e com predomínio de razões menos pragmáticas, o intercâmbio turístico desponta como elemento relevante. Para os que o veem com "espírito de rivalidade" e com predomínio de razões de conveniência, a competição pela liderança regional, pela captação de investimentos e pelo comércio é o aspecto mais forte. E para os que enxergam o Brasil com "espírito de rivalidade" e com predomínio de razões menos pragmáticas, o futebol aparece como tema prioritário.

Em 2004, a consultora Ipsos Mora y Araujo divulgou nova pesquisa sobre a imagem do Brasil ao longo do espectro político-ideológico argentino[50] (*vide* Anexo). A sondagem demonstra que: i) o Brasil é visto como "grande mercado", situado na mesma categoria que Estados Unidos, e não como "América Latina"; ii) a imagem do Brasil é mais favorável (74%) entre os que defendem um papel mais forte do Estado para a Argentina, mas também é muito favorável (70%) para os que favorecem o setor "privado"; iii) a imagem do País é mais favorável (75%) para os cidadãos argentinos mais competitivos, mas também é muito positiva para os de competitividade média (71%) e baixa (63%); iv) a imagem do Brasil é mais favorável (72%) para os que também têm imagem positiva do então Presidente Néstor Kirchner, mas também é alta (61%) para os que têm visão negativa do Presidente argentino; v) o mesmo padrão de avaliação positiva do Brasil se repete para os que têm imagem favorável e desfavorável de Elisa Carrió, importante líder da esquerda (75% e 67%, respectivamente); vi) a mesma regra vale para os que têm imagem favorável e desfavorável de López Murphy, um dos representantes da direita liberal (78% e 70%, respectivamente).

Tais resultados são de significativa importância, visto que revelam que a visão positiva do Brasil é altamente majoritária não somente em todo o quadro político-ideológico – adeptos de maior papel do Estado ou do mercado, eleitores de esquerda, centro-esquerda e centro-direita, simpatizantes do Presidente e da oposição –, mas também junto aos cidadãos argentinos competitivos e menos competitivos – o que revela que não há impressão de concorrência com o trabalhador brasileiro.

Em 2008, a empresa de consultoria Graciela Romer realizou ampla pesquisa de opinião intitulada "*Brasil visto desde la Argentina*"[51], que será

[50] Ipsos Mora y Araujo. *Argentina y el mundo. Una mirada sobre Brasil. Análisis de datos de opinión pública nacional.* Buenos Aires, Ipsos Mora y Araujo, setembro de 2004.

[51] A pesquisa teve como objetivos: i) delinear a posição do Brasil no imaginário da sociedade argentina; ii) identificar distintos eixos conceituais que organizam e "tipificam" a "*mirada argentina*" sobre o Brasil; iii) identificar espaços e dispositivos discursivos que possam tanto ajudar a lograr um aprofundamento do "conhecimento mútuo" como a evitar um "potencial de bloqueio"; iv) dimensionar as mudanças nas percepções sobre a imagem do Brasil entre os argentinos nos últimos anos; v) investigar a percepção dos papéis de Brasil e Argentina na região, em particular sobre o MERCOSUR (e também a ALCA); vi) identificar o conjunto de expectativas de vários atores sobre o processo de integração bilateral no médio e longo prazos; vii) analisar o perfil e o posicionamento do Brasil frente a outros países que desempenham certos

sintetizada nos parágrafos a seguir (todas as referências e citações provêm da mesma fonte, cujas tabelas e gráficos podem ser consultadas no Anexo).

A primeira conclusão da pesquisa se refere ao "êxito brasileiro", que corresponde à percepção geral, na sociedade argentina, de que o Brasil "tomou a dianteira" no caminho do desenvolvimento, ultrapassando aquele país. A sólida situação econômica e um quadro dirigente sólido são apontados como fatores determinantes do "sucesso" brasileiro. Em contraste, prevalece a opinião de que a Argentina teria "perdido a batalha do desenvolvimento", ou mesmo o "o trem da História", em particular por ter desperdiçado oportunidades que o Brasil soube aproveitar "astutamente".

> *Ello favorece, como consecuencia y con no con poca resignación, una aceptación de la situación de asimetría y liderazgo de Brasil en la región. (...)*
> *Si hace diez años los líderes señalaban que existía entre Brasil y Argentina una fuerte disputa por el liderazgo de la región, hoy existe casi unanimidad en el sentido de que Brasil ha consolidado su primacía.*

As características mais relevantes que o argentino identifica e valoriza no brasileiro são a alegria, o otimismo e o nacionalismo. Também é relevante a impressão do brasileiro como confiável (na opinião de 38% dos entrevistados), trabalhador (38%), responsável (35%) e honesto (34%). O aspecto negativo mais importante seria a "soberba" do brasileiro (20%, embora esse percentual seja inferior ao dos que nos consideram "humildes" – 31%). A propósito dessa percepção de "altivez", argentinos estranham que brasileiros não demonstrem interesse em comunicar-se em espanhol, e receiam que a Argentina se torne irrelevante para o Brasil.

Segundo a pesquisa, o Brasil teria três vantagens sobre a Argentina: i) no plano histórico e institucional, a decisão de dotar-se de um modelo de desenvolvimento baseado na indústria, tendo estabelecido um conjunto de políticas e instituições coerente com esse modelo (proteção industrial,

---

papéis no imaginário dos argentinos (p.ex., Chile, Venezuela, EEUU, Itália e Espanha); e viii) compreender o Brasil como horizonte para os argentinos: lugar para morar, estudar, turismo, trabalho, investimentos e negócios, etc. GRACIELA ROMER & Asociados, *Brasil visto desde la Argentina (Análisis cuanti - cualitativo / Análisis cuantitativo líderes de opinión)*. Buenos Aires, 2008.

investimento em capital humano e desenvolvimento tecnológico, administração pública e política exterior); ii) no campo econômico, sua população e sua dotação de recursos; e iii) na esfera política, sua elite dirigente, tanto política quanto empresarial, e seu nacionalismo.

Este último aspecto merece destaque. A sociedade argentina considera que o Brasil conta com uma liderança política reconhecidamente experiente e que "sabe o que quer". A avaliação do governo brasileiro é positiva (59% dos entrevistados, contra 23% para regular, e apenas 3% para negativa; o percentual positivo é ainda maior junto aos líderes de opinião – 87%). A opinião pública argentina contrasta o que considera alto prestígio da classe dirigente do Brasil com a pobre valorização da dirigência e da burocracia locais. Para os argentinos, o Brasil conta com dirigentes com muita experiência e com uma burocracia estatal melhor dotada, o que facilita a implementação de decisões de longo prazo. Ênfase especial é dada à política exterior brasileira, por seu prestígio e dedicação às questões de Estado.

O exemplo brasileiro, em particular a consistência de suas políticas, é frequentemente citado para sublinhar a inconsistência de algumas opções estratégicas da Argentina, que *ha zigzagueado exageradamente* em seus alinhamentos internacionais (neutralidade, terceiromundismo, isolamento, *relaciones carnales* etc.).

Por outro lado, nota-se a coexistência de "dois Brasis": um, próspero, para o qual se dirige o interesse argentino de integração; outro, associado fortemente à pobreza, à desigualdade e à violência social, que, evidentemente, não desperta desejo de associação.

> *mientras Brasil parece consolidarse como un modelo político y económico a imitar, no parece que ese reconocimiento se extienda a otros aspectos: no es el modelo social que los líderes consideran deseable.*

Que relação desejam ter os argentinos com o Brasil? As respostas demonstram que o relacionamento reage a dois estímulos: de um lado, à consciência de uma utopia perdida – o "excepcionalismo", a condição europeia na América e a tendência à liderança derivada dessa superioridade; de outro lado, ao nível de autoestima, confiança e humor coletivo do país.

> *Los argentinos hubieran preferido seguir con su fantasía de ser "un pedazo de Europa en América". Por eso, la integración con Brasil recuerda que ese sueño ya no es posible.*
> *[La] Argentina está en trance de reconocerse latinoamericana en un contexto que ya no la tendrá como protagonista, privilegio reservado hoy a Brasil.*
> *En este marco, el nivel de autoestima social condiciona el tipo de relación que quieren mantener los argentinos con Brasil.*
> *Mientras en el humor colectivo de los argentinos impere el escepticismo sobre el futuro, mayor es la predisposición a aceptar la asociación con Brasil como la única opción viable para Argentina a nivel regional. Mientras que lo contrario es lo que hubiera sido dable esperar en el caso de que los argentinos se encontraran en su propia "cresta de la ola" en cuyo caso aceptar el liderazgo brasilero sería mucho más difícil.*
> *Sin embargo, y como parte de esas actitudes duales, a corto plazo la percepción de los buenos momentos económicos en Argentina parecen operar como un neutralizador de prevenciones y recelos hacia lo que se percibe como el creciente liderazgo y fortaleza del país vecino.*

É interessante assinalar que o estreitamento dos laços com o Brasil é percebido, com desânimo, como sinal da impossibilidade de realização do "sonho" de uma Argentina "pedaço da Europa na América". Ademais, esse incômodo "despertar latino-americano" se dá sem protagonismo, pois este estaria "reservado ao Brasil".

Ao sublinhar o caráter dual do espírito argentino em relação ao Brasil – de um lado, desejo íntimo de reconhecer-se superior, dada sua herança europeia, e de outro, resignação com o abandono realista do protagonismo, diante de um vizinho que cresce em poder –, a pesquisa pergunta: *¿Cómo manejarse un vínculo con un vecino tan "ciclotímico"?* Sem responder a essa questão complexa, a consultora sugere uma pista: a inteligência da relação deve levar em conta a ambivalência sempre presente, que tem sólidos fundamentos econômicos, políticos e culturais: por um lado, o reconhecimento do crescente papel do Brasil; por outro, *el recelo* (receio, temor, apreensão, desconfiança, prevenção).

De um lado, diversos líderes de opinião veem o êxito brasileiro como uma ameaça. Para estes, não há que esperar que o Brasil defenda os interesses

regionais para além de seus própios interesses. Nessa perspectiva, 65% dos líderes consultados manifestou a opinião de que o Brasil, caso forme parte do Conselho de Segurança como membro permanente, defenderá apenas os interesses próprios, e não os da região. Entre os líderes de opinião, políticos, ONGs e *think tanks* são os que menos favorecem o ingresso do Brasil naquela categoria do Conselho, ao contrário dos jornalistas, que não manifestam opinião desfavorável a respeito.

De outro lado, curiosamente, o mesmo percentual (65%) de líderes reconhece que o Brasil é o país que mais contribui para a (ou convém à) Argentina, e que, nesse sentido, é o sócio ideal para a abertura de mercados e para aumentar o poder de barganha argentino.

Esse sentimento ambivalente reflete a desilusão que os argentinos sentem no presente e a insatisfação com a perspectiva de futuro. Entretanto, seria grave equívoco interpretar o reconhecimento e, em alguns casos, admiração com o êxito do Brasil como aceitação da superioridade brasileira. Permanecem vivos "reflexos" nacionalistas, que vão desde o plano simbólico – *rivalidad futbolística* – até a esperança de restabelecimento pleno da competitividade da indústria nacional. A esse respeito, o consumidor argentino prefere produtos nacionais nos setores de alimentos (92%), roupas (77%), eletrodomésticos (69%) e automóveis (67%).

O critério de conveniência econômica prevalece na visão que argentinos têm do Brasil. Segundo a pesquisa, somos vistos em primeiro lugar como sócios (33%), mas também, na mesma intensidade, como competidores (32%). Em segundo plano, aparecem as manifestações de simpatia – amigos (19%), *hermanos* (10%). Somente 1% nos encaram como *enemigos*.

Persiste, amplamente, a impressão (62,4%) de que o Brasil é o maior beneficiário do MERCOSUL. A União Aduaneira está longe de ser uma panaceia na perspectiva dos argentinos, visto que consideram que seu país ocupa um papel secundário diante do protagonismo do Brasil. Entre os líderes de opinião, os jornalistas são mais críticos a respeito dos avanços do MERCOSUL do que os empresários. Por outro lado, o MERCOSUL é valorizado como a única opção disponível de inserção internacional em um contexto assimétrico, deixando de estar *de espaldas al mundo* e buscando uma melhor posição no ambiente globalizado. A alternativa ALCA é, hoje, amplamente rejeitada.

Segundo a pesquisa, o Brasil é, hoje, o segundo país com o qual os argentinos mais desejam estreitar relações (24%), somente atrás da Espanha

(29%). Os Estados Unidos figuram em terceiro lugar, com 12%. Essa ordem converge com o levantamento da preferência pela origem dos investimentos estrangeiros diretos via compra de empresas nacionais: Espanha (17%), Brasil (12%) e Estados Unidos (6%). O impacto do investimento brasileiro é considerado muito positivo para consumidores (73%), grandes empresas (70%) e trabalhadores (68%).

Note-se, entretanto, que para 43% dos entrevistados, *no hay que vender* empresas argentinas. A propósito, a pesquisa assinala que a opinião pública endossa a opinião dos meios de comunicação e o apoio do governo à "burguesia nacional" contra a desnacionalização da economia, prolongamento das políticas de privatização dos anos 1990.

A pesquisa coloca uma indagação fundamental: como poderia o Brasil funcionar como "agente de desenvolvimento" no imaginário argentino? A Argentina tem convicção de ter sido afortunada em seus vínculos com a Europa no passado, sobretudo com Espanha, Itália, Reino Unido e França. Como será visto no capítulo III, a prosperidade e a cultura europeias contagiaram o país por um século e meio: transporte ferroviário, imigração, investimentos, cultura, comércio.

Destes amplos elementos indutores do desenvolvimento, o Brasil estaria aportando um espectro limitado apenas ao comércio e investimentos. Os interesses argentinos na cultura brasileira são praticamente limitados à música (37%) e às telenovelas (10%); a maioria (55%) não teria interesse de beneficiar-se dos acordos de residência para trabalhar ou estudar no Brasil. Ainda não está claro para os argentinos se existe maneira eficaz de se associarem à atual prosperidade brasileira.

Por outro lado, a pesquisa permite concluir que a parceria com o Brasil está abrindo outra possibilidade, não de ganho material, mas de atitude diante das crises: a expansão de capacidades e visões de futuro, e o reconhecimento do papel que os países da região podem oferecer. O estilo brasileiro de viver, enfrentar adversidades e buscar competitividade poderia contagiar e reverter uma certa tendência melancólica e derrotista que muitos observam na Argentina.

Dois terços dos entrevistados consideram que convênios e protocolos bilaterais servirão para aprofundar os vínculos de cooperação no futuro. Com efeito, a celebração de acordos que definam um marco estável e previsível, sobretudo para a relação econômica bilateral, é apontada como eficaz para minimizar certas "sombras e incertezas", inclusive "suspeitas e dúvidas" de que um dos sócios venha a prosperar "às expensas do vizinho".

As associações mais frequentes que fazem os líderes de opinião com o Brasil são as de "país industrial, potência e expansionista". Os jornalistas constituem o segmento de líderes que apresenta maior tendência "pró-Brasil". Os empresários também se definem favoráveis ao aprofundamento da integração, embora com posições ambíguas conforme os setores de atividade nos quais atuam. Por seu turno, os políticos, os *think tanks* e as ONGs são os segmentos mais reticentes em reconhecer o bom desempenho e o potencial do Brasil. Isso se explica, em larga medida, pelo fato de que esses grupos associam de forma direta o Brasil com a desigualdade e a pobreza, ao passo que outros segmentos visualizam mais o potencial industrial e o crescimento do País. Em síntese,

> *Ello expresa el predominio de un tipo de vínculo instrumental y, por añadidura, [más] pragmática y volátil que aquel que podría organizarse sobre la base de algún tipo de identificaciones más estables centradas en valores.*

Em que pesem todas essa ambiguidades, os líderes de opinião na Argentina consideram, majoritariamente (58%), que o Brasil é o país com que mais devem estreitar seus vínculos (ver Anexo)[52].

ii. Tempos, mitos e visões: excepcionalidade, decadência e "destino"

A história das ideias políticas argentinas é fortemente condicionada por elementos bipolares, construindo uma percepção da realidade a partir de disjuntivas: grandeza x decadência, europeísmo x americanismo, *patria chica* x *patria grande*, peronismo x anti-peronismo, relações carnais x anti-americanismo, agrícola x industrial[53].

[52] Estados Unidos vêm em segundo lugar, muito atrás das preferências, com 8 % da opinião dos líderes. O Brasil é considerado por estes (23 %) como o segundo país mais amigo da Argentina, depois da Venezuela (43 %).

[53] Forma-se um quadro ideológico excludente que inviabiliza qualquer possibilidade de "equilíbrio de antagonismos" e a "harmonização de opostos" (segundo Gilberto Freyre, característicos do Brasil). Esse quadro motiva reações passionais e comportamentos de orgulho e frustração, megalomania e isolamento, rivalidade e solidariedade, pragmatismo e devaneio, esperança e desapontamento, não raro racionalizados por teorias conspirativas.

A mentalidade argentina transita entre percepções simultâneas e conflitantes: a excepcionalidade do passado, a decadência do presente e a perspectiva de futuro auspicioso. Mariano Grondona representa a mentalidade argentina com a ambivalência de Janus, cujas cabeças olham em direções opostas, e assinala a dificuldade do país "em abrir a porta mítica", deixar o passado e caminhar rumo ao futuro[54]. Muitos analistas assinalam o anacronismo da mentalidade das elites dirigentes, que se governam mais pelas consequências do passado do que por uma visão de projeto futuro.

A Argentina do fim do século XIX vislumbrou e planejou o futuro com confiança; a do século XX se espelhou no passado com nostalgia; a do século XXI integrar essas percepções contraditórias numa mescla de esperança e nostalgia para acreditar no futuro auspicioso do país.

A Argentina é majoritariamente uma sociedade urbana, católica, latina, de forte tradição europeia. A Antropologia da civilização de Darcy Ribeiro a insere na categoria de "povo transplantado", em contraste com o Brasil, que conforma um "povo novo"[55]. Essa condição de "transplante" ou "enclave" europeu na América do Sul constitui, na visão fundacional da Argentina, diferencial de superioridade em relação aos seus vizinhos.

As *Generaciones* de 37 e 80 do século XIX puseram o núcleo da identidade argentina num futuro prometedor. O rápido e fácil enriquecimento produziu mitos de grandeza que se enraizaram profundamente na mentalidade. Mario Rapoport menciona alguns dos mitos fundacionais: o país foi parte do "mundo desenvolvido"; foi o granero del mundo; a decadência teria começado com a industrialização e o intervencionismo estatal (confundidos com o peronismo); por ser poderoso, o país poderia aspirar à autonomia e enfrentar potências hegemônicas[56]. Comentava Ortega y Gasset em 1928:

> *El pueblo argentino no se contenta con ser una nación entre otras: quiere un destino peraltado, exige de sí mismo un futuro soberbio, no*

[54] Mariano Grondona: "*Las puertas de Jano ¿se abren o se cierran*?". La Nación, 28/3/2004.
[55] RIBEIRO, Darcy. *As Américas e a Civilização*. Petrópolis, Vozes, 1983, pp. 461 e ss.
[56] RAPOPORT, Mario. *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2000)*. Buenos Aires, Edições Macchi, 2000, p. xvii.

le sabría una historia sin triunfo y está resuelto a mandar. (…) [Es] sobremanera interesante asistir al disparo sobre el tiempo histórico de un pueblo con vocación imperial[57].

Não se aplicaria à Argentina o comentário citado por Lévi-Strauss de que a América passara da barbárie à decadência sem conhecer a etapa da civilização[58]. Sebrelli se indaga como foi possível um país pobre e atrasado até a década de 1870 "chegar ao zênite" e depois deteriorar-se[59]. Camilión explica: "*La Argentina disimulaba mejor el subdesarrollo que el Brasil*"[60].

Em meio às crises da primeira metade do século XX, o nacionalismo conservador fortaleceu a exaltação de um passado com a pregação de retorno às raízes: o futuro do país significava restaurar um passado idealizado. Archibaldo Lanús lamenta: *"no somos lo que esperábamos ser (…) Fuimos un país de futuro y nos hemos transformado en un país de pasado"*[61]. *As crises levaram à nostalgia do modelo agroexportador, que no entanto é "limitado e irrepetible"* (Rapoport).

Felipe de la Balze formula a "teoria dos três tempos" da História argentina: i) a grandeza nacional da *Generación del 80*, marcada por uma "inserção digna e madura" no mundo; ii) a "introspecção", entre 1930-1945 e 1983-1989, responsável pela "decadência" nacional e pelo isolamento externo; e iii) a abertura econômica e política exterior no período Menem, com vistas à inserção do país no Primeiro Mundo[62].

---

[57] *Apud* CISNEROS, Andrés. Argentina: historia de un éxito. *In* CISNEROS, Andrés (comp.). *Política exterior argentina 1989-1999. Historia de un éxito*. Buenos Aires, CARI/GEL, 1998, p. 35.

[58] LÉVI-STRAUSS, Claude. *Tristes Tropiques*. Paris, Edições Plon - Poche, 1955, pp. 105 e 106. O comentário se dirige, em particular, às cidades.

[59] SEBRELLI, Juan José. *Crítica de las ideas políticas argentinas*. Buenos Aires, Ed. Sudamericana, 2003, p. 13.

[60] CAMILION, Oscar. *Memorias políticas. De Frondizi a Menem (1856-1996)*. Buenos Aires, Planeta, 2000, p. 70.

[61] *Apud* CISNEROS, Andrés. Argentina: historia de un éxito, *op. cit.*, p. 35.

[62] BALZE, Felipe de la. La política exterior en tres tiempos. Los fundamentos de la nueva política exterior. *In* BALZE, Felipe de la e ROCA, Eduardo A. (orgs.). *Argentina y EEUU. Fundamentos de una nueva alianza*. Buenos Aires, CARI, 1997. CERVO, Amado Luiz. A política exterior da Argentina: 1945-2000. *In* GUIMARÃES, Samuel Pinheiro (org.). *Argentina: visões brasileiras*. Brasília, IPRI/CAPES, 2000, pp. 39 a 43.

O historiador José Luis Bendicho Beired[63] assinala que a visão decadentista da História constitui um enfoque dominante no debate intelectual argentino de direita, em contraste com a perspectiva brasileira. Beired afirma ainda que a Argentina viveu uma situação paradoxal de modernização social sem modernização política, com fragilidade institucional extrema e crônica instabilidade do sistema político. Essa instabilidade era promovida sobretudo por uma "burguesia oligopólica e multissetorial" que impedia a ascensão e o controle do Estado por outros grupos sociais rivais.

A crise de 2001-2002 desmontou muitos dos mitos nacionais, que no entanto continuam interferindo na mentalidade do país. O pragmatismo tem forçado a sociedade a pôr em primeiro plano o presente, mas, com a recuperação do país, o futuro volta a ser encarado com otimismo.

A Argentina do século XXI se presta à aplicação do conceito de "tempo tríbio" da "sociologia do tempo e do futuro" de Gilberto Freyre, para quem o tempo social é plural, uma "síntese de três vidas coletivas". Passado, presente e futuro se interpenetram dos pontos de vista social, cultural e psicológico[64]. De fato, na mentalidade argentina, chocam-se a evocação de um passado tido como glorioso, um presente visto como decadente e a dificuldade de profetizar um futuro que não seja reedição do passado.

A década menemista demonstrou a inviabilidade de reeditar a glória de um passado sem indústria e vinculado à potência hegemônica, como reedição da relação privilegiada com a Grã-Bretanha no início do século XX. A relação com o Brasil e a integração convidam a Argentina a vislumbrar – ainda que um pouco a contragosto, como visto pelas pesquisas de opinião – outra modalidade de futuro, construído a partir de sua condição de país latino-americano em desenvolvimento, com recursos próprios de poder (e não emprestados, pela associação estratégica com potências extrarregionais), potencializados pela dinâmica regional num mundo globalizado.

---

[63] *In* FUNAG. *A visão do outro: seminário Brasil-Argentina*. Brasília, FUNAG, 2000, pp. 599. BEIRED, José Luis Bendicho. A experiência histórica do Brasil e da Argentina (1955-1964). *In* GUIMARÃES, Samuel Pinheiro e LLADÓS, José Maria (orgs.). *Perspectivas Brasil e Argentina*. Brasília, IPRI/FUNAG, 2000, vol. 1, p. 405.

[64] Portanto, "o homem nunca está apenas no presente", já que este está sempre em expansão, para trás e para adiante, pois o presente "tanto evoca como profetiza". FREYRE, Gilberto. *Além do Apenas Moderno*. Rio de Janeiro, Topbooks, 2001, pp. 24, 28, 29, 30 e 39.

Essa memória histórica de aspirações de grandeza e expectativas frustradas se refletiu em duas correntes da historiografia argentina: a da "excepcionalidade" e a da "história comum". O "caráter excepcional" do país no Continente Sul-americano é enfatizado pela elite intelectual desde a *Generación del 1880*, que se resume na metáfora da "Europa transplantada" e nas frequentes comparações com Canadá e Austrália.

A corrente da "excepcionalidade" argentina, como denominada por Joseph Tulchin, fundou o mito de "destino de grandeza", que justificou a aspiração de liderança regional e gerou percepções equivocadas sobre a real condição de poder do país, conduzindo a erros de cálculo fatais, como será visto no capítulo III. Como nota Sebrelli, o rápido enriquecimento gerou na elite um "otimismo megalômano", um sentimento de onipotência que se tornou obstáculo à adaptação do país em condições adversas[65]. Essa corrente, nascida no seio da elite liberal-conservadora portenha, é alienante, afastando a Argentina de seu entorno latino-americano, em especial do Brasil.

Por seu turno, a corrente da "história comum" sublinha as semelhanças dos processos históricos e sociais argentinos e os dos países latino-americanos, fornecendo a base tanto ideológica quanto programática para a cooperação e a integração.

Por outro lado, é forçoso reconhecer que a "história comum" muitas vezes resulta, não do desejo de união, mas da resignada conscientização de destino imposta pela dura realidade, como demonstra o seguinte comentário: "*Nos dimos cuenta, por imperio de la realidad, de que nuestro destino es latino-americano*"[66]. Não é ocioso comentar que o sentido de "destino" nas letras de tango está longe de ser positivo.

iii. Entre o europeísmo e o americanismo

O europeísmo, um dos eixos constantes da diplomacia argentina, parte da convicção de que no Velho Continente estão, nas palavras de Urquiza, "*los manantiales de nuestro comercio y nuestra población*"[67] – mas também

[65] SEBRELLI, Juan José, *op. cit.*, p. 16.
[66] Clarín, 20/5/2004. Setores no Brasil ficaram surpresos com o fato de que essa conscientização de "latino-americanidade" ainda seja apresentada como novidade na Argentina, após duas décadas de processo de integração.
[67] *Apud* PARADISO, José. *Debates y trayectoria de la política exterior argentina, op. cit.*, p. 17.

dos investimentos, dos empréstimos e das técnicas de produção e transporte. Desdobramento direto das teses da *Generación del 80*, a lógica de um regime internacional eurocêntrico liderado pela Grã-Bretanha, dentro do qual a Argentina se insere de forma periférica e dependente, com base em suas vantagens comparativas, é a chave do projeto nacional elaborado pelas elites do país desde Rivadavia e Alberdi. A concretização das ideias dessa corrente se dá a partir da presidência de Mitre.

Segundo uma visão europeísta, a elite argentina da *Generación del Ochenta* considerava o Brasil um país inferior[68] dos pontos de vista político, étnico e cultural: um "*gigantesco pero pobre vecino*". José Ingenieros opinava que a superioridade racial deveria levar ao estabelecimento de uma hegemonia argentina na América do Sul, em particular sobre Brasil e Chile[69]. Rômulo Naón, Ministro da Justiça e Instrução Pública, exortava o país a conservar a "supremacia moral e material" no continente[70].

A visão de superioridade também se manifesta no plano sanitário, usado como arma política, econômica e imigratória contra o Brasil, que disputava com a Argentina fluxos de imigração[71].

---

[68] Escudé menciona um memorando do Departamento de Estado, de 1945, que assinala que a Argentina se considerava, racial, material e culturalmente superior às demais nações latino-americanas. ESCUDÉ, Carlos, *op. cit.*, p. 250. Essa corrente também explicava os males argentinos pela inferioridade de negros, índios e mestiços: Sarmiento escreveu sobre "*conflictos y armonías de las razas en América*". Liberais positivistas como Octavio Bunge e José Ingenieros criticavam a "degeneração da raça" e justificavam o aniquilamento de índios e *gauchos*.

[69] *Apud* RUSSELL, Roberto, e TOKATLIAN, Juan Gabriel, *op. cit.*, p. 19.

[70] *Idem*, p. 34.

[71] Assis Brasil, Ministro do Brasil em Buenos Aires, informava sobre campanhas difamatórias veiculadas pela imprensa – *La Prensa* e *La Nación* –, que apresentava o Brasil como suspeito de foco pestilencial e país pouco adequado para receber imigrantes europeus. Aos navios oriundos de portos brasileiros eram impostas quarentenas sanitárias, sob o pretexto de existência de cólera. A chegada da febre amarela a Buenos Aires é atribuída ao intercâmbio com o Brasil. Outro argumento utilizado eram as diferenças de clima entre os dois países. Com base no determinismo em voga, as qualidades de caráter pessoal e coletivo eram diretamente derivadas do clima: temperaturas tórridas tornariam, assim, o Brasil menos atraente para o imigrante europeu. Após a visita do Presidente Campos Sales a Buenos Aires, em 1900, foi negociado um convênio sanitário bilateral. BUENO, Clodoaldo. *A República e sua política externa (1889-1902)*. São Paulo, Ed. UNESCP/IPRI, pp. 220 e 221. MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto, *op. cit.*, p. 51. BERNASCONI, Alicia e TRUZZI, Oswaldo. Las ciudades y los inmigrantes: Buenos Aires y São Paulo. *In* FUNAG, *A visão do outro: seminário Brasil-Argentina*, *op. cit.*, pp. 209 e 210. BUENO, Clodoaldo. A proclamação da República no Brasil e seus efeitos nas relações com a Argentina: um interlúdio na rivalidade. *In idem*, p. 248.

Uma das dimensões mais fortes do europeísmo foi o relacionamento privilegiado com o Reino Unido. O Vice-Presidente Julio Roca (filho), negociador do Pacto Roca-Runciman (*vide infra*), afirmou que a Argentina era, do ponto de vista econômico, parte integrante do Império Britânico. Roca (filho) não pensava em termos de dependência, mas de interdependência, "de modo que as empresas britânicas fossem dependentes da prosperidade do país anfitrião para poder sobreviver"[72].

Essa mesma visão, que antecipa a tese da "globalização benigna", foi usada nos anos 1990 para convencer a opinião pública a abrir o sistema financeiro a bancos estrangeiros, na esperança de que recursos externos compensariam desequilíbrios locais. A total ausência de apoio dos centros financeiros internacionais à crise argentina de 2001 demonstrou que a realidade é menos cândida do que supõem os fervorosos seguidores dos mantras da economia neoclássica.

Além de seu aspecto de fonte de recursos e imigrantes, o europeísmo era visto como forma de apoio contra o Brasil e os Estados Unidos e justificativa de oposição a iniciativas pan- e latino-americanistas, conduzindo o país ao relativo isolamento continental. As iniciativas de solidariedade sul-americanas ou pan-americanas eram percebidas como anti-europeias[73].

Como sugerido acima, o paradigma da relação especial com a potência dominante se impôs de forma tão profunda na mentalidade da política externa argentina que voltou a se manifestar de forma hegemônica no pensamento

---

[72] "Cândido, não?", pergunta Lanata. LANATA, Jorge. *Argentinos*. Buenos Aires, Edições B, 2002, Tomo II, pp. 54 e 55. PUIG, Juan Carlos (comp.). *America Latina: políticas exteriores comparadas*. Buenos Aires, GEL, 1984, p. 98.

[73] Sarmiento, que havia participado do Congresso de Lima, criticou as iniciativas de concertação regionais: "*Argentina miró siempre de mal ojo la institución con que Bolívar, arrebatándole varias de sus provincias, la invitaba a someterse a sus descabellados planes. El gobierno argentino proponía un plan de acción más sencillo y práctico, a saber: alianzas parciales entre la República Argentina y Chile, entre estos estados, Bolivia y el Perú. Este sistema, si no fascina tanto como la alianza americana, era más práctico y eficaz.*" *Apud* PARADISO, José. *Debates y trayectoria de la política exterior argentina, op. cit.*, p. 22. Na mesma linha, Pellegrini demarcava a fronteira entre vínculos sentimentais e interesses nacionais: "*las invocaciones de la epopeya de nuestra emancipación (...) para conquistar la libertad de América son vínculos sentimentales, pero de ninguna manera pueden vincular la acción de naciones independientes que sólo deben obedecer a las exigencias de su progreso y de su engrandecimiento político y económico*". Ao manifestar sua opinião sobre os congressos pan-americanos, que considerava inúteis e ineficientes, Pellegrini afirma que "*no es posible crear vínculos artificiales entre pueblos que no tienen intercambio comercial.*" *Idem,* p. 37.

dos anos 1990, sob a forma das "relações carnais" e do "realismo periférico" (temas que serão aprofundados abaixo). Entretanto, há uma diferença fundamental: enquanto o esquema das "relações especiais" com a Grã-Bretanha partia de uma percepção da Argentina como país rico e destinado a exercer um papel de liderança na região, o paradigma adotado pela gestão Menem partia da percepção contrária, de inferioridade, dependência e vulnerabilidade[74].

As profundas transformações políticas e econômicas ocorridas na Europa – a Primeira Guerra Mundial, a crise de 1929, a retração do comércio mundial e a destruição causada pela Segunda Guerra Mundial – puseram em xeque o modelo agroexportador sobre o qual se baseou a forte expansão econômica argentina do período e a relação privilegiada com a Grã-Bretanha. Não será mais possível retomar esse padrão de relacionamento. Apesar disso, como visto na introdução, o desejo de relação privilegiada com a Europa continua sendo majoritário junto à opinião pública (27%).

Puig critica o fato de que o projeto nacional nascido durante o período da dependência em relação à Grã-Bretanha continuou sendo aplicado mesmo quando as bases que a justificaram haviam mudado após a Primeira Guerra[75]: declínio do Reino Unido e ascensão dos Estados Unidos. Segundo o autor, o apego a essa "miragem" em um momento histórico decisivo seria um dos componentes fundamentais da crise argentina.

As desconfianças em relação aos Estados Unidos começaram por interpretações dúbias da doutrina Monroe, em 1826, acentuaram-se com o bombardeio norteamericano das Malvinas em 1831, os laudos arbitrais

[74] CORIGLIANO, Francisco. La dimensión bilateral de las relaciones exteriores entre Argentina y Estados Unidos durante la década de 1990: el ingreso al paradigma de "relaciones especiales". *In* ESCUDÉ, Carlos (org.). *Historia general de las relaciones exteriores de la República Argentina*. Parte IV, Tomo XV. *Las "relaciones carnales": los vínculos políticos con las grandes potencias, 1989-2000*. Buenos Aires, CARI/GEL, 2003, pp. 137 e 138.

[75] O apego ao europeísmo constitui, na opinião de Puig, uma das provas da "coerência estrutural" da política externa argentina, que se manteve, de forma anacrônica, a despeito das transformações na distribuição de poder mundial no século XX. A visão de um mundo centrado na Europa não correspondia à realidade, mas, ainda assim, por pressão das elites proprietárias e agroexportadoras, salvo no período peronista, continuou a impor a prioridade da ligação com a Europa. Puig conclui: "*coherencia fundada en un espejismo, pero coherencia al fin*". PUIG, Juan Carlos. La política exterior argentina: incongruencia epidérmica y coherencia estructural. PUIG, Juan Carlos (comp.). *America Latina: políticas exteriores comparadas, op. cit.*, pp. 123, 124, 132 e 133.

desfavoráveis às pretensões territoriais argentinas proferidos por Presidentes *estadunidenses* e a iniciativa pan-americana, e se consolidaram com a política do *big stick* e a *gunboat diplomacy*[76].

A política externa argentina foi durante muito tempo percebida, no Departamento de Estado, como nacionalista, obstrutiva e etnocêntrica, opondo obstáculos à política de boa vizinhança e à solidariedade interamericana. A rejeição da liderança hemisférica dos Estados Unidos se manifestou de forma incisiva na I Conferência Panamericana, convocada em 1889 pelo Secretário de Estado James Blaine[77].

A elite econômica, política e cultural "filoeuropeia" percebia a proposta pan-americana como ruptura com os "mananciais" do progresso situados na Europa para tornar-se apenas mercado consumidor de produtos fabricados nos Estados Unidos, sem qualquer garantia de acesso àquele grande mercado[78]. A consagrada fórmula de Sáenz Peña no brinde em Washington –

[76] Em 1826, Buenos Aires indaga a Washington se a doutrina Monroe também se aplicava à hipótese de alguma potência europeia auxiliar o Império do Brasil na Questão da Cisplatina. Henry Clay responde de forma quase interlocutória: caso se configurasse uma intervenção europeia, apenas o Congresso norte-americano seria competente para resolver a questão. Em 1831, a corveta norte-americana "*Lexington*" bombardeia o povoado argentino nas Malvinas, o que viabilizou, em 1833, sua ocupação pelas forças britânicas. Em sua mensagem ao Congresso, em 1885, o Presidente Grover Cleveland reage ao pedido argentino de indenização, afirmando que o navio havia "desbaratado uma colônia de piratas". No mesmo ano, o Chanceler Ortiz firma com o Ministro brasileiro em Buenos Aires, Barão de Alencar, o tratado para o reconhecimento do terreno em litígio de Missões. Dez anos depois, Cleveland seria árbitro desse contencioso. Parte da imprensa argentina questionou a imparcialidade de Cleveland, que estaria interessado no mercado brasileiro. Seis anos antes do episódio, a Argentina havia confrontado os Estados Unidos na Conferência Pan-Americana. MORENO, Isodoro Ruiz, *Historia de las Relaciones Exteriores Argentinas (1810-1855)* e PETERSON Harold, *La Argentina y los Estados Unidos – 1810-1960*. PUIG, Juan Carlos. La política exterior argentina: incongruencia epidérmica y coherencia estructural, *op. cit.*, pp. 112 e 113.

[77] Os dois pontos centrais da agenda proposta pelos Estados Unidos enfrentaram oposição ferrenha da Argentina: no plano político-jurídico, a regulamentação da arbitragem compulsória nos litígios continentais, na qual viam tendência intervencionista norteamericana (recordem-se, mais uma vez, o histórico desfavorável, para a Argentina, dos laudos sentenciados pelos Presidentes Cleveland – litígio com o Brasil – e Hayes – com o Paraguai); e, no plano econômico-comercial, o projeto de união aduaneira, antecessora da ideia de ALCA.

[78] Os chefes da delegação argentina à Conferência de Washington (futuros presidentes), Manuel Quintana e Roque Sáenz Peña, confrontaram diretamente os anfitriões em plenário. A delegação argentina estava imbuída de um sentimento de superioridade: sua formação intelectual e jurídica era superior à de seus interlocutores norte-americanos, e o país apresentava fortes taxas de crescimento econômico e demográfico.

"*Sea la América para la humanidad*" – sintetiza o contraponto à doutrina Monroe de uma América para os americanos.

Ao afirmar que a Argentina é um país com forte propensão ao "desafio ingênuo", Escudé sublinha a importância da memória histórica como fator de influência poderosa na atividade das chancelarias, de forte risco no relacionamento entre uma potência central e um Estado dependente, vulnerável e pouco estratégico[79]. Se, até a década de 1930, os irritantes com os Estados Unidos se produziram sem custos imediatos para a Argentina, com o advento da Segunda Guerra, se "*cobraron todas las facturas acumuladas con un plus*": o Governo norteamericano articulou um boicote internacional contra a Argentina, privando o país do comércio regular com a Europa e da importação de insumos essenciais para sua economia, em particular para sua indústria pesada[80]. Isto será analisado mais em detalhe no capítulo III. Em contraste, Escudé sublinha o excelente estado das relações entre Brasil e Estados Unidos,

---

A crítica de Sáenz Peña à proposta comercial do panamericanismo era eloquente: "*Había algo extraordinario en el plan económico de Mr. Blaine; él pretendía incomunicarnos con Europa, al mismo tiempo que se incomunicaba con nosotros, negándonos todo acceso a sus mercados de consumo*". Tendo em mente o acesso negado ao mercado norte-americano para as exportações de carne e lã, Sáenz Peña sequer admitiu uma recomendação geral sobre a celebração de acordos bilaterais e multilaterais sobre a criação de zonas de livre comércio. SÁENZ PEÑA, Roque. *Escritos y discursos*. Buenos Aires, Peuser, 1914. *Apud* PARADISO, José. *Debates y trayectoria de la política exterior argentina*, *op. cit.*, p. 48. A imprensa norte-americana acusou a Argentina de representar interesses britânicos no conclave (*Tribune*) e alertou que aquele país poderia suplantar os Estados Unidos como provedor de cereais ao Brasil (*Harper's Magazine*). CISNEROS, Andrés e PIÑEIRO IÑÍGUEZ, Carlos. *Del ABC al MERCOSUR. La integración latinoamericana en la doctrina y la praxis del peronismo*. Buenos Aires, ISEN/Nuevohacer, pp. 204, 206 e 207. Publicava o diário *La Prensa*: "*No sabemos a qué título ni con qué motivo habríamos de constituirnos en tributarios de la gran República para renunciar al crédito, a la inmigración y a los capitales que nos vienen de Europa a servir el desarrollo del país. No puede concebirse el plan que proponen los Estados Unidos a naciones que han vivido casi sin relaciones comerciales, queriendo convertirse en los únicos proveedores de los artículos que se piden a la industria extranjera*". *Apud* PARADISO, José. *Debates y trayectoria de la política exterior argentina*, *op. cit.*, p. 47.

[79] Escudé critica o "*desprecio gratuito*", "*casi deportivo*", que os negociadores argentinos manifestaram para com os Estados Unidos na Conferência de 1889. Até fins da década de 1940, as conferências pan-americanas foram marcadas pela rivalidade entre Argentina e os Estados Unidos, acumulando-se um "*capital de mala voluntad*". ESCUDÉ, Carlos, *op. cit.*, pp. 105 e 106.

[80] Os Estados Unidos pressionaram o Brasil para não exportar ferro, carvão e borracha para a Argentina. Merece destaque o veto da *Economic Cooperation Agency* (ECA), que administrava o Plano Marshall, a compras de alimentos argentinos por parte das nações europeias com recursos daquele plano, no âmbito do *Economic Recovery Program* (ERP). Escudé informa sobre documentos secretos que estabeleciam explicitamente que a exportação de bens de capital à Argentina devia ser evitada a fim de impedir o desenvolvimento da indústria pesada. *Idem.*, pp. 106, 107, 256, 268 e 169.

a pesar de que Vargas (…) antes del ingreso norteamericano a la guerra había coqueteado más declaradamente con el Eje que [la Argentina] (…)
Vargas y su "Estado Nuevo" eran ideológicamente mucho más "fascistas" que cualquiera de la sucesión de gobiernos argentinos autoritarios de los años '30 y '40. No obstante ello, no sólo fueron "perdonados" por Washington, sino también promocionados[81].

A recusa norteamericana em ajudar a Argentina durante a crise de 2001-2002 minou completamente a credibilidade operacional do paradigma de alinhamento com os Estados Unidos. Em 2006, tanto líderes de opinião quanto a população coincidiram sobre a avaliação negativa dos laços bilaterais com os Estados Unidos. Os dois segmentos da opinião pública reduziram drasticamente (15% ambos) a impressão de que a relação bilateral beneficia a Argentina, ao passo que duplicou, entre os líderes (para 40%), a percepção de que o relacionamento prejudica o país[82].

iv. O liberalismo

Em sua vertente argentina, o liberalismo forneceu a base ideológica para um dos mais espetaculares processos de expansão da história do capitalismo, ainda que periférico.

Grondona assinala que o liberalismo argentino apresenta diversas matizes[83]. A vertente tradicional, oligárquica e conservadora, se atém estritamente ao liberalismo econômico. Representação ideológica da elite *tierrateniente*, defende a manutenção da estrutura agropecuária nos moldes da divisão internacional do trabalho: um país exportador de matérias-primas e importador de manufaturados. A mudança desse perfil pela via da

[81] Stanley Hilton e Gary Frank (*Struggle for Hegemony: Argentina, Brazil and the Second World War – Miami, 1979*), com base documental, demonstram o interesse norteamericano em alterar o equilíbrio de poder militar em favor do Brasil, em detrimento da Argentina, por motivos (políticos) não ligados ao esforço bélico da Segunda Guerra. *Idem*, pp. 108, 257, 258 e 273.
[82] CARI, *op. cit*., pp. 42 e 43.
[83] As referências são do livro *La Argentina en el tiempo y en el mundo*, de Mariano Grondona.

industrialização não é considerada interesse nacional[84]. Alberdi era contrário ao protecionismo, como oposto ao progresso, e defendia a inserção periférica:

> *Cuanto más civilizado y próspero es un país, más necesita depender del extranjero. (…) Desgraciadamente para nosotros por esta regla la Inglaterra necesita doblemente de la América del Sur, que nosotros de la Inglaterra*[85].

A *Generación del 37*, que teve como principais expoentes Sarmiento e Alberdi, combinava o romantismo e a Ilustração e era partidária de uma visão liberal-conservadora (não democrática), otimista com as possibilidades do progresso, da ciência e da educação. A mentalidade humanista e progressista e a literatura de caráter combativo eram herdeiras da *Revolución de Mayo*.

A *Generación del 80* aperfeiçoou a síntese intelectual e programática do liberalismo argentino, em uma leitura "utilitária e positivista", pondo em prática o projeto alberdiano. Suas ideias – sobretudo a imigração e a educação

---

[84] "*Si la industria no logró predominar se debió a rezones pragmáticas: no era plausible que la clase capitalista relegara una producción que le daba ganancias espectaculares y fáciles, para dedicarse a una aventura complicada, riesgosa y con menores rendimientos inmediatos*". Não somente a elite era reticente à industrialização: "*Las clases subalternas, por su parte – la clase media y también la obrera, a través de los dirigentes socialistas –, tampoco eran partidarias de la industrialización a ultranza. Juan B. Justo rechazaba el proteccionismo en defensa de los consumidores de clase baja, para quienes hubiera significado el aumento del costo de vida*". SEBRELLI, Juan José, *op. cit.*, p. 16-17. As diversas leis aduaneiras que aumentavam as alíquotas de importação tinham objetivos fiscais, não tendo sido acompanhadas por outras medidas de fomento industrial. RAPOPORT, Mario. *Historia económica, política y social de la Argentina*, *op. cit.*, p. 68.

[85] Como visto, essa opinião corrente foi também manifestada por Roca (filho). Comenta Alberdi: "*La Aduana proteccionista es opuesta al progreso de la población porque hace vivir mal, comer mal pan, beber mal vino, vestir ropa mal hecha, usar muebles grotescos, todo en obsequio de la industria local, que permanece siempre atrasada por lo mismo que cuenta con el apoyo de un monopolio que la dispensa de mortificarse por mejorar sus productos. ¿Qué inmigrante sería tan estoico para venir a establecerse en un país extranjero en que es preciso llevar vida de perros con la esperanza de que sus bisnietos tengan la gloria de vivir brillantemente sin depender de la industria extranjera? (…) ¿Qué nos importa a nosotros que la bota que calzamos se fabrique en Buenos Aires o en Londres?*". ALBERDI, Juan Bautista. Sistema económico y rentístico de la Confederación Argentina según la Constitución de 1853. *In Obras completas*. Buenos Aires, 1886, *apud* PUIG, Juan Carlos. La política exterior argentina: incongruencia epidérmica y coherencia estructural, *op. cit.*, p. 98.

popular –, consignadas na Constituição de 1953, foram implementadas nas Presidências de Mitre, Sarmiento e Avellaneda (capítulo III). A consolidação definitiva desse projeto se dará na gestão Roca, após a federalização de Buenos Aires, a superação do enfrentamento entre a oligarquia de Buenos Aires e o interior e a conclusão do processo de formação do Estado Nacional.

Rapoport sintetiza o perfil ideológico da *Generación del Ochenta* como "*liberal en lo económico, reaccionario en lo político y progresista en lo cultural*"[86]. Produtos de um contexto de prosperidade derivado do *boom* exportador de carnes e trigo, do consumo conspícuo e do otimismo em relação ao futuro, os intelectuais "*del Ochenta*", oriundos da "burguesia triunfante e cosmopolita", promoveram a construção ideológica da modernização argentina com base na transplantação cultural e étnica da Europa.

A *Generación del Ochenta* é produto de uma sociedade cada vez 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 vivia seu auge de ostentação e luxo[87].

A melhor síntese do espírito da época é a dicotomia "*civilización y barbarie*" consagrada por Sarmiento em *Facundo*, com sua feroz crítica aos métodos e motivações do caudilhismo do interior, em oposição à civilidade e ao progresso urbanos[88].

Surge o conflito entre, de um lado, os liberais progressistas e positivistas, que buscam substituir a identidade criolla tradicional, herança ibérica julgada ultrapassada, por uma nova identidade europeia transplantada, e, de outro, a

---

[86] RAPOPORT, Mario. *Historia económica, política y social de la Argentina, op. cit.*, p. 12.

[87] A família Anchorena, em viagens à Europa, levava no barco não apenas seus funcionários domésticos, mas também galinhas e vacas, para garantir alimentação sempre fresca. Autores da época, como Güiraldes, escreveram obras gauchescas na capital francesa.

[88] A dicotomia foi inspirada no relato de Alexander von Humboldt, que asinalou que na América do Sul a barbárie e a civilização, as selvas e os terrenos cultivados se tocam se delimitam. Comenta Sebrelli: "*la contraposición sarmientina de la ciudad civilizada y el campo bárbaro, del río – o la ciudad-puerto – y el desierto o la pampa, fue simétricamente opuesta al repudio de la ciudad industrial y la añoranza de una idílica arcadia rural de los románticos europeos. Las diatribas contra el indio y el gaucho eran difíciles de confundir con el mito, romántico por excelencia, del buen salvaje. Del mismo modo, su ataque a los caudillos estaba en el polo opuesto al culto romántico a los héroes (...)*". SEBRELLI, Juan José, *op. cit.*, pp. 21 a 23. Sarmiento justifica a conquista da América pelos espanhóis e a destruição das comunidades primitivas gauchescas e indígenas.

elite nacionalista conservadora e xenófoba, que rejeitava as mudanças introduzidas.

Enquanto os partidos brasileiros evoluíam no sentido de uma definição ideológica, a política partidária argentina se desideologizava diante do consenso hegemônico liberal e se tornava cada vez mais personalizada, firmando-se uma das tradições mais marcantes do sistema político argentino.

A falta de organização político-partidária sistemática da oligarquia e a consequente inexistência de um influente partido histórico de direita ou centro-direita levaram a elite liberal ao frequente recurso aos quartéis para a defesa de seus interesses.

Instituição representativa do liberalismo econômico conservador é a Sociedade Rural Argentina. Os vetores da imprensa de perfil liberal conservador são os jornais *La Nación, La Prensa, Ambito Financiero, Infobae* e *Buenos Aires Herald.*

A etapa de acumulação capitalista do início do século XX, com elevados *superavits* na balança comercial, não será suficiente para a passagem para a etapa de industrialização, como resultado de estruturas político-sociais arcaicas e em particular o caráter anti-industrialista da elite agropastoril. Isso não significa que a elite argentina, ao contrário da brasileira, fosse desprovida de mentalidade empresarial e não tivesse comportamento racional frente às flutuações das *commodities* no mercado mundial. Com a Grande Depressão, os *tierratenientes* diversificaram suas atividades econômicas; não em direção à indústria, mas em direção às finanças (capitalismo financeiro transnacional) e do comércio de importação. Mantinha-se o padrão da busca de ganhos relativamente fáceis como a agricultura e a criação de gado, sem grandes esforços e investimentos – "*una economía ganadera casi de recolección*" (Rapoport)[89].

> *La consecuencia de la búsqueda de un desarrollo parcial, no integral, y basado en las inversiones extranjeras por el "poco interés (…) de los grupos nativos gobernantes (…) en la posesión y dirección de complicadas empresas financieras, industriales y de transporte …" será un crecimiento irregular de la economía, que paralelamente traerá consigo trastornos políticos, sociales y culturales*[90].

---

[89] RAPOPORT, Mario. *Historia económica, política y social de la Argentina, op. cit.*, p. 1062.

[90] FIGARI, Guillermo Miguel, *op. cit.*, p. 144. O trecho entre aspas é citado de FORD, A. G. *Gran Bretaña y Argentina en el siglo XIX*. Buenos Aires, Solar-Hachette, 1979.

O ultra-liberalismo argentino se manifestou de maneira autofágica nos anos 1970 com Martinez de Hoz, Ministro da Economia do General Rafael Videla. O crescente gasto público, pago com inflação e endividamento externo, ao contrário do caso brasileiro, não foi utilizado para o estabelecimento de uma infraestrutura produtiva e energética, mas se converteu em consumo suntuoso, compra de armamentos para o eventual conflito com o Chile e a Guerra das Malvinas e a construção de estádios para a Copa de 1978. O capitalismo produtivo foi substituído pelo especulativo – "*la patria financiera*" [91].

Nos anos 1990, o liberalismo conservador se aproximou do peronismo menemista, respaldando sua política de abertura econômica e privatizações. Como será visto no capítulo III, ao designar Domingo Cavallo como Ministro da Economia, Menem faz a clara opção pelo modelo neoliberal.

Atualmente, os segmentos liberais da sociedade argentina se veem representados pela direita do peronismo anti-Kirchner e pelos pequenos partidos de centro-direita ligados a Domingo Cavallo, López Murphy e Mauricio Macri.

v. O nacionalismo e o militarismo

Sebrelli distingue entre três nacionalismos[92]: o liberal, o populista (yrigoyenista e peronista) e o católico de direita (elitista, aristocrático,

---

[91] A abundância artificial de liquidez – "*la plata dulce*" – fazia crescer o gasto individual, com a euforia do consumo e das viagens ao exterior.

[92] O conceito de "nacionalismo" aqui empregado é o de Sebrelli: "*la nación y la nacionalidad no son entidades naturales, primarias ni invariables, sino históricas, sociales y culturales; suponen, en consecuencia, algo construido, creado, inventado. La nación es un artefacto, un artificio, un producto de ingeniería social y esto implica cierta dosis de manipulación ideológica*". Segundo o autor, o nacionalismo constitui ideologia emanada do Estado, forjada pela educação. Nesse sentido, não existiria a categoria ontológica de "ser nacional" – este foi criação literária e sociológica realizada em torno do Pampa e do *criollismo*. Em particular no âmbito da Revista *Sur*, que reunia escritores liberais e nacionalistas: Borges, Martínez Estrada, Victoria Ocampo. A revista nacionalista católica *Criterio* abrigou intelectuais da corrente nacionalista católica de direita. Os coronéis Aldo Rico e Mohamed Seineldín são ainda exemplos do nacionalismo de direita, autoritário. Por seu turno, são representantes do nacionalismo populista Arturo Jauretche e Scalabrini Ortiz. SEBRELLI, Juan José, op. cit., pp. 59 a 62, 102 a 104, 161 e 217. FAUSTO, Boris e DEVOTO, Fernando J. *Brasil e Argentina. Um ensaio de história comparada (1850-2002)*. São Paulo, Editora 34, 2004, p. 248.

oligárquico). Esta dissertação destacará as duas últimas correntes: o nacionalismo populista, visto que tanto pode ser isolacionista quanto pode defender a integração; e o autoritário de direita, na medida em que abrigou ideologicamente a rivalidade com o Brasil.

Sebrelli comenta que somente a partir de 1880 existe um Estado-Nação argentino, sendo desde então necessário "*crear a los argentinos*" com base na homogeneização imposta pelo Estado por duas vias: a educação e o serviço militar, em especial para os filhos de imigrantes[93]. Afirma-se o mito do *gaucho*, que exalta as raízes europeias aclimatadas nos Pampas, contrariando a dicotomia sarmientiana: o campo representa o refúgio dos valores tradicionais perdidos, ao passo que a cidade abriga a corrupção.

O nacionalismo conservador antiliberal considerava a imigração uma alteração patológica da identidade nacional, fonte de anomia e decadência cultural. Seus expoentes são Carlos e Federico Ibarguren e Leopoldo Lugones, anunciador de "*La hora de la espada*"[94]. Na linha de Maurras (*Action française*) e Mussolini, esse nacionalismo defendia a hierarquia e a ordem social, combatia o liberalismo[95], a democracia, o socialismo, o comunismo e a anarquia.

O nacionalismo conservador ataca a historiografia mitrista liberal e a *Generación del Ochenta* que, em sua justificativa ideológica da modernização, inculcou na mentalidade argentina uma valorização negativa da colonização espanhola, portadora de obscurantismo ideológico, autoritarismo político, intolerância religiosa e atraso econômico. Em contraste, o nacionalismo buscará ressaltar os méritos civilizacionais da hispanidade – a hierarquia, a ordem, o catolicismo.

Marca da crítica do nacionalismo autoritário à historiografia liberal é o resgate da figura de Juan Manuel de Rosas. Ernesto Palácio, Julio Irazusta e Carlos Ibarguren rejeitam a visão do Governador de Buenos Aires como

---

[93] SEBRELLI, Juan José, *op. cit.*, pp. 63, 84 e 85. Vale destacar, no campo da pedagogia cívica, o papel de José Maria Ramos Mejía, presidente do Conselho Nacional de Educação entre 1908 e 1913.

[94] Discurso pronunciado em dezembro 1924, em Ayacucho (Peru), por ocasião da celebração da histórica batalha, no contexto do centenário da independência hispano-americana.

[95] Os projetos liberais eram questionados na medida em que supostamente favoreceriam os interesses ingleses, e não argentinos. O nacionalismo de direita é permeável a teorias conspiratórias, como a do esquema judaico-maçon de controle mundial por meio das finanças internacionais.

tirano representativo da barbárie e o apresentam como paladino da unidade do país e da soberania nacional[96]. O nacionalismo funda, assim, uma historiografia revisionista, na qual questão dos limites com o Brasil e a herança do Vice-Reinado do Prata são temas fundamentais. Urquiza, vencedor de Rosas em Caseros com o apoio do Brasil, é considerado traidor da pátria[97].

O crescimento da direita nacionalista argentina é produto da inquietação com o destino do país, desaparecido o otimismo das primeiras décadas do século XX. Carlos Ibarguren sintetiza, em 1934, "*La inquietud de esta hora*". Para a oligarquia nacionalista que havia apoiado o golpe de Uriburu (1930), os verdadeiros inimigos eram o liberalismo político e a democratização do país impulsionada pela Lei Sáenz Peña (1912) – *vide infra*.

Se o nacionalismo no Brasil está ligado à construção futura de uma nação forte, autônoma, desenvolvida e industrializada, na Argentina, o nacionalismo de direita está ligado à "refundação" da Argentina conforme um passado bucólico idealizado. Beired afirma que a direita argentina é menos receptiva à modernização política, social, econômica e cultural que a brasileira[98]. Enquanto esta tem atitudes mais seculares, aquela é marcada pela temática religiosa e pelo integrismo. A Idade Média, a era Rosas e a época de ouro da expansão econômica entre 1880 e 1930 são as épocas idealizadas por essa corrente. Outro elemento relevante é o fato de que a Argentina, ao contrário do Brasil, não incorporou a categoria dos intelectuais – mesmo os nacionalistas de direita – ao projeto de domínio político da elite. Beired comenta:

> *para as elites intelectuais argentinas a nação já estava constituída no passado. Ela não era algo a ser construído no futuro. Enquanto o Brasil era visto pelos intelectuais como uma civilização original, diferente da metrópole, a Argentina, ao contrário, era encarada pela direita como uma continuação da história espanhola em território americano (...) Tal enfoque do problema nacional é uma das marcas do revisionismo histórico argentino (...) Na perspectiva da direita*

---

[96] Rosas enfrentou bloqueios armados efetuados por Grã-Bretanha e França que tentaram impor a livre navegação no Rio da Prata, tendo logrado reconhecer suas posições por meio de tratados bilaterais (em 1840, 1849 e 1850).

[97] Essa percepção é acentuada pelo apoio financeiro dado pelo Barão de Mauá às empresas militares de Urquiza. O Banco Mauá, instalado em Rosário, contribuiu para o financiamento dos embates da Confederação contra a Província de Buenos Aires.

[98] *In* FUNAG, *A visão do outro: seminário Brasil-Argentina, op. cit.*, pp. 596 e ss.

> *argentina, a chamada "Era de Rosas" constituiu o auge da nacionalidade, a sua "idade de ouro", sucedida por um longo período de decadência, da qual a Argentina só poderia sair por meio de uma revolução nacionalista que conduzisse ao poder um personagem de características similares ao antigo caudilho*[99].

Já o nacionalismo populista nascido com o Presidente Hipólito Yrigoyen tem tendência isolacionista, anti-imperialista e relativamente messiânica. Nos anos 1930, surgiria um nacionalismo populista de esquerda, em grande parte alentado por jovens radicais "anti-personalistas" – contrários a Yrigoyen. O núcleo desse nacionalismo popular era a FORJA ("*Fuerza de Orientación Radical de la Joven Argentina*"), liderada por personalidades como Scalabrini Ortiz, Arturo Jaureche e Homero Manzi. De forte tom anti-imperialista, a FORJA atacava as oligarquias e professava vocação latino-americanista: o destino da região dependia da cooperação mútua com vistas à libertação da "tutela" do "império do Norte".

O nacionalismo econômico já havia surgido em torno do debate parlamentar sobre a lei de aduanas (1875-6), momento em que Carlos Pellegrini e Vicente López defenderam uma postura protecionista. A tese não prosperou, suplantada pela pujança do crescimento econômico baseado no liberalismo. Porém, no início da crise dos anos 1930, e após a firma do Pacto Roca-Runciman, aquele nacionalismo volta à baila, com a publicação, pelos irmãos Julio e Rodolfo Irazusta, de "*Argentina y el imperialismo británico*", no qual condenavam a submissão econômica. Na década de 1940, a União Industrial Argentina (UIA) adota um discurso nacionalista em favor da independência econômica em relação às vulnerabilidades externas. Diante da paralisia do comércio exterior, voltava-se a atenção para o mercado interno.

A questão do petróleo se inscreve tanto no nacionalismo econômico quanto na consciência de soberania territorial. Segundo Rapoport, esse tema envolve uma diferenciação entre nacionalismo de fins e nacionalismo de meios[100].

---

[99] *Idem*, p. 599.

[100] RAPOPORT, Mario. *Historia económica, política y social de la Argentina, op. cit.*, p. 548. A "batalha do petróleo", que começa com a criação da YPF (*Yacimientos Petrolíferos Fiscales*), em 1922, pelo General Enrique Mosconi, sob o nacionalismo radical de Yrigoyen, se acentua com a nacionalização das reservas na década de 1960. O tema se prestou a contradições entre os próprios nacionalistas: tanto Perón quanto Frondizi (autor de *Petróleo y Política*) negociaram diretamente com a Standard Oil, o que insuflou virulenta oposição. Os contratos petrolíferos firmados por ambos os Presidentes foram anulados, respectivamente, pela *Revolución* militar e pelo radicalismo

O nacionalismo argentino se manifestou de forma extrema e antidemocrática por meio do militarismo. A Argentina foi marcada, no meio século que se seguiu à queda do Presidente Yrigoyen, pela alternância entre governos civis e militares. As Forças Armadas destituíram governos constitucionais em 1930, 1943, 1955, 1966 e 1976. Destes, com exceção da Revolução dos Coronéis em 1943, que marca o início da ascensão de Perón, apoiado pelo operariado em formação e pela classe média baixa, todos os golpes foram promovidos ou apoiados pela elite conservadora.

Segundo Escudé, o militarismo da política argentina é em parte consequência de uma cultura forjada nos programas de educação patriótica. O autor estabelece um vínculo causal entre tais conteúdos educativos e as altas expectativas da diplomacia argentina – uma "*patologia de la política exterior*"[101].

Em 1930, o nacionalismo de direita pôs a esperança nas Forças Armadas como a única instituição capaz de derrubar o regime liberal "corrupto" e instaurar uma ordem autoritária e corporativa. Nessa visão, o Exército representaria a última aristocracia, o último organismo hierárquico que escapara à destruição provocada pela demagogia democrática. Entidades democráticas como partidos políticos são vistos de forma negativa, na medida em que não consolidam um espírito corporativo em escala nacional. O catolicismo e o tradicionalismo nela contidos implicam um ferrenho anticomunismo. As ditaduras militares combinaram o nacionalismo católico com o liberalismo econômico.

Nos anos 1950, a baixa representatividade partidária da oligarquia a levou recorrer mais uma vez às Forças Armadas a fim de tentar vencer o sindicalismo e o peronismo. A fragmentação da oposição civil em partidos e forças desconexas, algumas paradoxalmente de tradição democrática, a aproximou de setores militares golpistas que se uniram para "desperonizar" o país. Isso explica, em parte, porque os golpes de 1955, 1962, 1966 e 1976 foram acolhidos favoravelmente pela opinião pública. Torcuato di Tella[102]

---

de Arturo Illia. Puig nota que a exploração do petróleo trouxe de volta a consciência de soberania territorial para a Argentina: o norte do Chaco e a Patagônia, regiões que o projeto nacional da "*Generación del Ochenta*" havia menosprezado, voltavam "timidamente" a se integrar à preocupações do país. PUIG, Juan Carlos. La política exterior argentina: incongruencia epidérmica y coherencia estructural, *op. cit.*, p. 132.

[101] ESCUDÉ, Carlos. *Realismo periférico, op. cit.*, pp. 196, 226 e 227.

[102] DI TELLA, Torcuato. A política no Brasil e na Argentina entre 1955 e 1966. *In* GUIMARÃES, Samuel Pinheiro e LLADÓS, José Maria (orgs.). *Perspectivas Brasil e Argentina, op. cit.*, p. 413.

nota que os golpistas e as forças de oposição, equiparando o peronismo ao nazi-fascismo, se inspiraram na superação desse regime na Alemanha e na Itália e tentaram fazer o mesmo na Argentina, sem levar em conta as grandes diferenças entre os casos.

Ao contrário do caso brasileiro, as Forças Armadas argentinas eram profundamente divididas; os únicos fatores de aglutinação eram o antiperonismo e o anticomunismo. Os movimentos militares de 1955 (*Revolución Libertadora*), 1966 (*Revolución Argentina*) e 1973 (*Proceso de Reorganización Nacional*) não tinham projetos políticos claros para o país, à exceção da eliminação de elementos peronistas presentes nas instituições e leis. O temor de retorno desses "elementos" – e, evidentemente, seus patrocinadores – levava a classe militar a exercer um papel tutelar sobre o sistema político.

Sebrelli nota que as ditaduras militares foram tão instáveis quanto os governos civis: uma mescla de coerção e desordem, autoritarismo e caos[103]. Diante de uma sociedade civil atônita e impotente, enfrentaram-se, em 1962, militares legalistas "*azules*" e golpistas "*colorados*"[104].

Os governos militares da Guerra Fria romperam com o princípio de não intervenção, tradicional na política externa argentina, embarcando em uma feroz cruzada anticomunista alinhada aos Estados Unidos. As Forças Armadas implementaram o conceito de "fronteiras ideológicas" com vistas a proteger o "Ocidente cristão" da ameaça comunista. Impôs-se a Doutrina de Segurança Nacional, fundada na hipótese de guerra interna permanente.

O *Proceso de Organización Nacional*, iniciado em 1976, gerou uma das ditaduras mais sangrentas da História argentina, marcada pelo terrorismo de estado e brutais violações dos direitos humanos. Os períodos militares serão abordados no capítulo III.

Alfonsín iniciou a desmilitarização do Estado nomeando como Ministro de Defesa um civil e reduzindo o orçamento militar. Menem concluiu o processo de subordinação das Forças Armadas ao poder civil, quebrando a

---

[103] A situação conflitiva chegou ao extremo do bombardeio da Plaza de Mayo repleta de manifestantes, em 1955. SEBRELLI, Juan José, *op. cit.*, p. 289.

[104] Os *colorados* eram partidários de ditaduras longas para a desperonização a qualquer custo da sociedade; os *azules* eram defensores do regime constitucional e estavam abertos à participação do peronismo. O General Juan Carlos Onganía, líder dos *azules*, logrou disciplinar e unir as Forças Armadas, credenciando-se para a sucessão do Presidente Illia após o golpe de 1966. O sucessor de Onganía, o General Roberto Levingston, também fora militar *azul*.

aliança do "peronismo histórico" com o exército (o "pacto militar-sindical"). O percurso, entretanto, foi turbulento, tendo em mente os levantamentos militares em 1987, 1988 (liderados pelos coronéis Aldo Rico e Mohamed Seineldín) e 1990 (*carapintadas*).

Os vetores da imprensa que externaram os pontos de vista da corrente militar foram o jornal *La Razón* e a revista *Estrategia*. Esta última, editada por oficiais reformados das Forças Armadas e representantes de meios acadêmicos, adotava sistematicamente uma postura anti-brasileira.

Por outro lado, não é correto afirmar que os militares nacionalistas argentinos foram todos antibrasileiros. Os Presidentes-Generais Roca, Justo, Perón e Videla promoveram importantes iniciativas de aproximação com o Brasil.

vi. O radicalismo

A União Cívica Radical (UCR) nasceu da cisão, em 1891, entre o conservadorismo baseado no acordo entre os grupos que sustentaram os Presidentes Julio Roca, Pellegrini e Bartolomé Mitre, e a corrente modernizadora e democrática liderada por Leandro Alem e Hipolito Yrigoyen. No radicalismo, em sua origem, confluíram o liberalismo populista e o nacionalismo populista[105]. Sua carta orgânica estabelece como objetivos do partido a luta pelas instituições e pela legalidade, a "pureza da moral administrativa" e o exercício efetivo da soberania popular.

A introdução do voto secreto e obrigatório pelo Presidente Roque Sáenz Peña em 1912 possibilitou a abertura do regime oligárquico à participação da oposição. A UCR vence as eleições de 1916, alijando o Partido Conservador do poder.

A UCR governou a Argentina entre 1916 e 1930 (duas vezes com Hipólito Yrigoyen – 1916-1922 e 1928-1930 – e uma com Marcelo Alvear – 1922-1928). Retornou ao poder com Arturo Frondizi (1958-1962) e depois com Arturo Illia (1963-1966). Foi o único partido capaz de vencer o peronismo em eleições presidenciais, com Raúl Alfonsín (1983-1989) e Fernando de la Rúa (1999-2001).

---

[105] O liberalismo populista era representado por Adolfo Alsina e Leandro Alem; Yrigoyen inaugurou o populismo nacionalista. SEBRELLI, Juan José, *op. cit*., pp. 57 e 108.

No início do século XX, a UCR, em crítica ao conservadorismo mitrista e roquista, adotava forte postura nacionalista e reprovava o governo pela falta de apoio ao rearmamento naval, pelos "desmembramentos territoriais" e pela perda de influência na América. Nesse contexto, o nacionalismo radical foi antibrasileiro, rompendo com a política exterior conservadora.

Característica marcante do radicalismo é a defesa dos interesses da classe média e do liberalismo político e econômico. Em seu início, a UCR traduz o desejo de ascensão social e política da pequeno-burguesia urbana, especialmente dos imigrantes. Por outro lado, a cúpula radical também era composta de criadores de gado e grandes proprietários que não se integraram à elite liberal conservadora, por serem oriundos de famílias de "fortuna recente". Como resultado, o radicalismo sofreu tensões internas entre o populismo nacionalista (Yrigoyen) e o liberalismo oligárquico (Alvear).

Parte do operariado em formação teve seus interesses representados pela UCR no período anterior ao peronismo. Entretanto, os radicais não se preocuparam com a industrialização, tendo-se por vezes oposto a ela, pressionados pelos criadores de gado. Assim, por influência dos segmentos conservadores da oligarquia latifundiária, a UCR não foi sensível às reivindicações do pequeno empresariado e do trabalhismo, que serão assimiladas pelo justicialismo, e defendeu teses do liberalismo periférico. De outro lado, incorporou plataformas de uma política externa progressista, como a defesa da soberania e o anti-americanismo. Símbolos do nacionalismo radical foram a luta contra os *trusts* petrolíferos norte-americanos e a implantação do monopólio estatal[106].

Em virtude de sua complexa e contraditória estrutura de apoio social, potencializada pela atitude em relação ao peronismo proscrito desde a *Revolución Libertadora* (1955), a UCR passou por novos conflitos internos desde a década de 1950. Reflexo disso foi a cisão entre a "UCR Intransigente", liderada por Arturo Frondizi, nacionalista e de esquerda moderada, mais aberta ao peronismo, com o qual compartilhava a mesma visão de desenvolvimento econômico, industrial e social, e a "UCR do Povo", liderada por Ricardo Balbín, conservadora e anti-peronista.

---

[106] A questão petrolífera vem à tona impulsionada pelo radicalismo nacionalista no movimento de destituição de Perón e na gestão Illia. Por outro lado, o Presidente Arturo Frondizi, que havia sido porta-voz do anti-imperialismo, especialmente em seu livro *Política y petróleo* (1955), desnacionalizou a indústria petrolífera argentina pelo acordo com a Standard Oil, o que lhe valeu ataque frontal dos setores nacionalistas.

No final da década de 1950, sob a liderança de Frondizi, o partido impulsionou a industrialização por substituição de importações. A diplomacia radical passa a servir à estratégia nacional de desenvolvimento, em ampla coincidência com a posição do Brasil. A década de 1960 marca forte ativismo diplomático radical, com destaque para as iniciativas de aproximação regional no marco da cúpula de Uruguaiana, na gestão de Frondizi, com o Chanceler Carlos Florit, e no âmbito da Bacia do Prata, na gestão de Arturo Illia, sob o comando do Chanceler Miguel Angel Zavala Ortiz. Em Uruguaiana (1961), os Presidentes Frondizi e Quadros coincidiram em que a questão da segurança hemisférica tinha sua origem no subdesenvolvimento dos povos do continente (*vide infra*).

Alvear, em 1928, foi o último Presidente radical que conseguiu concluir o mandato na data prevista. Todos os outros Presidentes da UCR entregaram o poder antes do previsto, ora destituídos pelos militares (Yrigoyen, Frondizi, Illia), ora em meio ao caos econômico e político (Alfonsín, De la Rúa). As divisões internas no radicalismo continuaram: no início dos anos 1980, entre Balbín (conservador) e Raúl Alfonsín (centro-esquerda); nos anos 1990, entre alfonsinistas (partidários da aproximação com Menem) e independentistas (Rodolfo Terragno); hoje, entre independentistas (Alfonsín) e partidários da aproximação com Kirchner ("radicais-K").

Após a queda de Fernando de la Rúa, o radicalismo perdeu grande parte da credibilidade como força política capaz de conduzir o país. O desempenho eleitoral dos candidatos radicais comprovam o enfraquecimento do radicalismo como força nacional. Hoje, a UCR ocupa espaço menos destacado nas províncias, nas minorias parlamentares e nas coalizões de sustento a Kirchner ("radicais-K"). O Vice-Presidente na chapa liderada por Cristina de Kirchner em 2007, foi o ex-Governador radical de Mendoza, Julio Cobos – candidatura que não contou com o aval da cúpula do radicalismo, comandada pelo ex-Presidente Raúl Alfonsín. Hoje, Julio Cobos e Cristina de Kirchner estão politicamente rompidos, revelando mais uma vez a fragilidade das concertações partidárias na Argentina.

Fausto e Devoto explicam a fragilidade estrutural da UCR:

> *O radicalismo, dadas suas características históricas, representava pouco e mal os fatores de poder, por ser um partido de políticos profissionais da classe média tradicional. Sua sobrevivência e crescimento se deviam a sua transformação em baluarte do*

antiperonismo, mas o voto ou o apoio que recebia resultava mais da falta de alternativas que de uma opção consciente e consistente[107].

vii. O peronismo

O peronismo representou um impulso de modernização tanto social, no sentido de acesso democrático ao poder e de urbanização, quanto econômica, no sentido de industrialização. Por outro lado, essas transformações se fizeram sobre a base de uma cultura política autoritária, mobilizando massas recém-urbanizadas, acostumadas a um padrão de lealdade caudilhesco. Essa combinação deu ao movimento contornos contraditórios de democracia e autoritarismo.

Juan Carlos Puig afirma que o peronismo representou um "novo projeto nacional" para a política externa argentina, que poderia ter substituído no momento oportuno o projeto dependentista da "*Generación del Ochenta*"[108]. Comenta Andrés Cisneros:

Así como las transformaciones económicas, demográficas y sociales producidas por el éxito del proyecto de la Generación del '80 habían conducido a la revolución política del radicalismo, que a partir de 1916 incorporó las clases medias al proceso político, el atolladero de la década de 1940 facilitó a la emergencia del peronismo y a la incorporación política de los sectores criollos de clase baja, que hasta entonces permanecían excluidos (...)[109].

O movimento peronista surgiu no bojo da instabilidade político-econômica vigente desde a década de 1930, causada pelo esgotamento do modelo agroexportador e a consequente decadência do setor social hegemônico – a

---

[107] A citação prossegue: a "*plataforma política do radicalismo, com sua mescla de independência em política externa, liberdades públicas irrestritas, intervencionismo e nacionalismo econômico combinado a moderadas reformas sociais, não estava muito longe das propostas do peronismo histórico*". FAUSTO, Boris e DEVOTO, Fernando J. *op. cit.*, pp. 383 e 384.

[108] PUIG, Juan Carlos. La política exterior argentina: incongruencia epidérmica y coherencia estructural, *op. cit.*, p. 138.

[109] Cisneros acrescenta que o movimento completou um ciclo de incorporações sucessivas de classes sociais antes marginalizadas. CISNEROS, Andrés. Argentina: historia de un éxito, *op. cit.*, p. 60.

burguesía ganadera – e pelo questionamento do modelo político conservador-liberal. Sebrelli[110] sublinha o dilema: a classe dirigente perdera sua hegemonia, sem que nenhum outro setor social estivesse organizado para substituí-la. A fragilidade do peronismo residia justamente no fato de que não havia nenhum setor social economicamente hegemônico que o apoiasse.

Perón chega ao poder apoiado por uma coalizão heterogênea de forças (sindicalistas, radicais "anti-personalistas", setores da burguesia industrial, socialistas e mesmo conservadores)[111]. Como resultado desse quadro heterogêneo, a matriz ideológica do peronismo é complexa.

Segundo a inclinação ideológica do observador, é possível caracterizar o peronismo como nacionalismo populista, fascismo, nacional-socialismo, terceiro-mundismo, nacional-desenvolvimentismo, social-católico ou liberalismo-conservador. O peronismo é, na verdade, uma síntese de todas essas correntes aplicadas à mobilização pela transformação estrutural da sociedade, da economia e da política. Uma síntese deliberadamente ambígua e contraditória para maximizar, de forma pragmática ou oportunista, a liberdade de ação e a capacidade de mobilização para conquistar o poder (pelo voto) e nele manter-se. Segundo Sebrelli,

> *El peronismo, como todo fenómeno histórico, nunca fue igual a sí mismo, estuvo sometido a permanentes avatares: el nacionalismo católico de 1943-1944, el preperonismo de 1944-1945, el peronismo protosocialdemócrata del Partido Laborista de 1945, el peronismo clásico de 1946-1949, el peronismo protoliberal de 1950 a 1955, el peronismo subversivo de la Resistencia de 1955 a 1958, el peronismo del pacto con Frondizi, el neoperonismo conservador de la provincia y el peronismo sin Perón vandorista de los sesenta, la Juventud Peronista de izquierda, el Perón conservador popular del 73, el lopezreguismo-isabelismo de los setenta, el peronismo renovador de los ochenta, el menemismo neoliberal de los noventa, los múltiples peronismos del año 2000. ¿Cuál es el verdadero y cuál es el falso?*

[110] SEBRELLI, Juan José, *op. cit.*, pp. 57 e 58.
[111] O peronismo resulta de uma coalizão proveniente do movimento sindical que reuniu o Partido Laborista, surgido com o apoio da Secretaria de Trabalho, e a dissidência radical representada pelo Partido Radical – Junta Renovadora. Esses partidos foram dissolvidos para dar nascimento ao *Partido Único de la Revolución Nacional*, base inicial do partido peronista.

> *(…) El primero en traicionar permanentemente al peronismo era el propio Perón. El amplio espectro de sectores e intereses contrapuestos que abarcó el peronismo constituyó el motivo de su incoherencia ideológica y de sus persistentes conflictos internos*[112].

Não há corpo coerente de doutrina que traduza os princípios gerais de justiça social, desenvolvimento e nacionalismo oficialmente sintetizados no lema *"uma nação socialmente justa, economicamente livre e politicamente soberana"*. O fio condutor do próprio Perón foi o pragmatismo, nunca o dogmatismo. É possível derivar de sua atuação posições que respaldam políticas contraditórias: anti-americanismo e alinhamento; protecionismo e liberalismo; democracia, justiça social e autoritarismo; industrialismo e "agrarismo".

Segundo Mariano Grondona, o peronismo é constituído por quatro elementos: Estado, carisma, organizações e massas[113]. Inspirado no fascismo italiano, Perón partiu da premissa da crise do liberalismo e da política de partidos e aliciou o operariado com o estabelecimento de uma legislação trabalhista abrangente, comandou a organização sindical e montou a mais poderosa máquina partidária do país, que venceu as eleições presidenciais de 1946, 1951, 1973 (duas vezes), 1989, 1994 e 2003, tendo ainda sustentado a governabilidade do país na crise de 2001-2002. Nas duas vezes em que foi derrotado pela UCR para a presidência – 1983 e 1999 –, o peronismo conseguiu vencer nas eleições seguintes para o Congresso e reassumir a Casa Rosada antes do término dos mandatos perdidos (respectivamente, de Alfonsín e De la Rúa).

Como nacionalismo popular, o peronismo tem raízes no latino-americanismo de Ugarte e Vasconcelos (*vide infra*) e na FORJA – que, aliás, já havia enunciado as consignas de "independência econômica, justiça

---

[112] Sebrelli continua: "*¿Cuál es el [peronismo] verdadero y cuál es el falso?¿El antiimperialista o el sumiso seguidor de la política exterior norteamericana en los foros internacionales?¿el nacionalista autárquico o el propiciador de las inversiones de capital extranjero? ¿el fascista o el conservador? ¿el revolucionario o el defensor del orden?*" SEBRELLI, Juan José, *op. cit.*, pp. 281 e 282.

[113] GRONDONA, Mariano, *La Argentina en el tiempo y en el mundo*. Por outro lado, parte da classe conservadora aderiu ao movimento, incluindo produtores de gado, classes altas tradicionais e caudilhos do interior oriundos do radicalismo. SEBRELLI, Juan José, *op. cit.*, pp. 270 e 271.

social e soberania popular"[114]. O justicialismo também se inspira no pensamento social da Igreja Católica[115], que proverá o sustento ideológico para a busca da "terceira via" entre capitalismo e comunismo, elemento da "terceira posição" (*vide infra*). Perón deduzia da interrelação entre política e guerra a necessidade de fusão entre Exército e Estado[116].

Perón é também objeto do revisionismo histórico contrário à historiografia oficial elaborada por Mitre. Nessa perspectiva, nacionalistas buscaram estabelecer uma linha de continuidade entre San Martín, Rosas e Perón, contrapondo-se à tradicional ligação entre a *Revolución de Mayo* e a Batalha de Caseros. José Luís Romero aplica ao peronismo o conceito de "democracia inorgânica caudilhesca e rosista" e classifica o movimento na categoria de fascismo (tal como Túlio Halperín Donghi). De sua parte, Torcuato Di Tella comenta que o peronismo também é interpretado como forma de nacionalismo popular capaz de incorporar estratos populares, ao contrário das classes assimiladas pelo fenômeno fascista (pequena e média burguesia)[117].

Por todos esses fatores, mais que um partido no sentido sociológico tradicional – agremiação eleitoral representante de interesses de classe, com coerência doutrinária e programática e intelectuais orgânicos –, o peronismo constitui um movimento político extremamente pragmático, flexível e cambiante que busca ocupar todos os espaços, à exclusão das oposições. O peronismo acentuou, assim, a concepção "movimentista" do nacionalismo popular, forçando a identificação automática do movimento com a totalidade da nação

---

[114] Os principias dirigentes forjistas foram assimilados pelo peronismo, embora sua influência efetiva no governo tenha enfrentado grandes dificuldades. CISNEROS, Andrés e PIÑEIRO IÑÍGUEZ, Carlos, *op. cit.*, p. 139.

[115] A encíclica *Quadragesimo Anno* (1931) ataca a economia liberal de mercado e assinala as "vantagens" da organização coletiva do poder. A Igreja aceita o fascismo e o nacional-socialismo como um "mal menor" diante do comunismo e da fraqueza da democracia liberal. SEBRELLI, Juan José, *op. cit*., pp. 193 e 254. CISNEROS, Andrés e PIÑEIRO IÑÍGUEZ, Carlos, *op. cit.*, p. 151.

[116] Perón é o expoente de uma primeira geração de oficiais do exército moderno argentino que sucedeu ao modelo do General Roca, com forte influência prussiana; surge, assim, como representante de uma classe média que via na instituição militar legítimo caminho de ascensão social. Os traços organicistas da doutrina peronista derivam em linha direta da condição militar do líder e de conceitos da tradição castrense alemã. A retórica peronista está impregnada de jargões militares: comando estratégico e tático, organizações especiais. CISNEROS, Andrés e PIÑEIRO IÑÍGUEZ, Carlos, op. cit., pp. 123 e 124. SEBRELLI, Juan José, *op. cit*., p. 220.

[117] DI TELLA, Torcuato. Las ideologías nacionalistas durante los años 30. *In* FUNAG, *A visão do outro: seminário Brasil-Argentina, op. cit.*, pp. 554 e 555.

– conceito de "comunidade organizada" –, ocupando todos os espaços políticos, o que conflitava com o sistema pluralista de partidos.

Para Sebrelli, o peronismo tende à hegemonia, dividindo a sociedade em termos antagônicos, irreconciliáveis: pátria x anti-pátria, povo x oligarquia, nação x imperialismo[118]. Mantém-se apenas na forma a divisão dos Poderes; a realidade é a subordinação do Legislativo e do Judiciário ao Executivo. A universidade perde autonomia e liberdade acadêmica. Sem poder derrotar o peronismo pela via eleitoral, a oposição recorre ao golpismo e à proscrição.

Para a oposição argentina e para grande parte da opinião pública e dos círculos políticos no Brasil e nos Estados Unidos, o peronismo foi interpretado como uma ruptura com o passado liberal e aprofundamento do regime militar. Essa visão externa negativa era informada pelas elites argentinas, incluindo o empresariado rural e industrial[119]. Já as classes médias estavam divididas: de um lado, as recentes, satisfeitas com a prosperidade, apoiavam o peronismo; de outro, as antigas, ligadas a tradições liberais, rejeitavam o estilo populista e autoritário.

O "peronismo clássico" é o do período 1945-1949, assentado na acumulação obtida durante e após a Segunda Guerra, contexto próspero em que se fundaram os princípios programáticos de soberania popular, potência econômica e luta anti-imperialista.

Cisneros e Iñíguez acreditam que o peronismo e o varguismo tendiam a convergir naturalmente, pois representavam a mesma síntese de agentes sociais – Forças Armadas e classes trabalhadoras[120].

---

[118] SEBRELLI, Juan José, *op. cit.*, pp. 231, 239 a 241, 246 e 247.

[119] As elites rejeitavam o peronismo por quatro razões: o excessivo poder dos setores operário e sindical; a liderança de personalidades de "baixa extração social", cujo estilo causava repulsa – exemplo extremo disto, Eva Perón; e o nacionalismo militar. Ademais, não aceitaram o convite de Perón para apoiarem uma nova legislação social como forma de combate ao comunismo. FAUSTO, Boris e DEVOTO, Fernando, *op. cit.*, p. 295.

[120] Os autores assinalam semelhanças entre ambos os movimentos: a construção política desde a cúpula de poder; as grandes linhas programáticas de governo, em especial a industrialização; a organização e mobilização das massas; as formas semifascistas; a construção de um sindicalismo muito próximo do Estado; as leis trabalhistas e de previdência social; o industrialismo protecionista apoiado pela classe militar; o posicionamento intermediário entre capitalismo e comunismo; e o desenvolvimentismo impulsionado pela indústria pesada. CISNEROS, Andrés e PIÑEIRO IÑÍGUEZ, Carlos, *op. cit.*, pp. 146 a 148, 300 e 349. Para uma comparação dos estilos e movimentos políticos de Vargas e Perón, ver FAUSTO, Boris e DEVOTO, Fernando, *op. cit.*, pp. 322 e ss.

A industrialização e o fortalecimento do Estado promovidos por Perón respondiam a imperativos de política interna: fortalecia sua base de apoio social em formação – o operariado e o funcionalismo público – por meio da intervenção do Estado na economia, rompendo com a profunda tradição da Argentina liberal.

Nessa perspectiva, cabe deter-se sobre uma questão fundamental, ainda que brevemente: o papel do Estado na mentalidade política argentina.

A formação do Estado nacional argentino se consolidou nos anos 1880[121], portanto, décadas mais tarde do que no Brasil. Historicamente, a tradição liberal argentina é muito mais consolidada: os impulsos de indução do crescimento não são produtos do voluntarismo do Estado, mas da hegemonia política e econômica (sobretudo de Buenos Aires). A fragilidade, a politização e a relativa baixa profissionalização do aparelho estatal, em comparação com o brasileiro, são causas da descontinuidade de "políticas de Estado".

Ao contrário do que ocorreu no Brasil, a expansão do aparelho estatal argentino não era respaldada por uma ideologia tecnocrática[122]. É sobre essa base frágil que Perón pretende instaurar um Estado indutor e planificador do desenvolvimento industrial, regulador e mediador das relações entre capital e trabalho. O sindicalismo peronista, tradicionalmente considerado coluna vertebral do movimento, se inspirou na *Carta del Lavoro* de Mussolini e foi visto pelos governos radicais e militares como fonte permanente de desestabilização política.

A independência de empréstimos externos possibilitada pela acumulação de recursos durante a Segunda Guerra permitiu maior margem de autonomia e capacidade de planejamento – os Planos Quinquenais (1947-1951 e 1953-1957).

Entretanto, administração peronista, segundo Torcuato di Tella[123], foi um fiasco, em grande parte devido à ausência de quadros gerenciais capacitados. Ao contrário do Estado construído por Vargas, a tecnocracia argentina era pouco profissionalizada. Isso era agravado pelo fato de que as personalidades

---

[121] Com a federalização de Buenos Aires, em 1880, a Argentina se estruturou como Estado nacional unificado, com instituições indispensáveis para uma economia integrada ao mercado mundial, possibilitando a prosperidade do período 1880-1930. Apesar disso, carecia de aparelho estatal e quadros oficiais.

[122] FAUSTO, Boris e DEVOTO, Fernando, *op. cit.*, pp. 262 e 263.

[123] DI TELLA, Torcuato. Las ideologías nacionalistas durante los años 30. *In* FUNAG, *A visão do outro: seminário Brasil-Argentina, op. cit.*, pp. 554 e 555.

e os centros de excelência intelectual e técnica eram ideologicamente hostis ao movimento peronista, privando-lhe de um corpo funcional de alto nível[124].

Para o proletariado, Perón era o caudilho paternalista que representava a liberação e a inserção social; para a nascente burguesia, o protetor e impulsionador da indústria nacional. Por outro lado, na classe média, crescia a repulsa aos métodos peronistas:

> *tudo parecia suceder ao mesmo tempo e demasiadamente rápido: o incremento dos setores operários, o desenvolvimento do sindicalismo, a expansão do bem-estar social e, em um nível mais profundo, a quebra da deferência que a antiga ordem estava acostumada a esperar por parte dos estratos mais baixos da população (...) [As] classes médias urbanas converteram-se, progressivamente, em massa de manobra da oposição conservadora*[125].

A velha Constituição liberal de 1853 foi reformulada pela de 1949 a fim de permitir a reeleição do líder. O ponto alto da hegemonia peronista foi justamente a eleição de 1951, quando o PJ reelegeu Perón com 62,5% dos votos, conquistou todos os governos provinciais e todas as vagas no Senado, com maioria esmagadora na Câmara.

No primeiro governo peronista, a ampliação do comércio regional obedecia ao imperativo de romper com o boicote norte-americano e garantir o pequeno fluxo de exportações de manufaturas argentinas. Os acordos comerciais eram apoiados por financiamento argentino, que também se estendia a projetos de infraestrutura. Na segunda gestão, entretanto, acentua-se a debilitação da economia. A crise no setor externo é transferida para a

---

[124] Exemplo importante disto foi a recusa de Prebisch do convite que lhe formulou Perón para elaborar um plano econômico. A perseguição às universidades e o fechamento das Academias Nacionais privaram o peronismo do apoio da *intelligentsia*. Diversos analistas argentinos consideram que o PJ somente contou com defensores de limitado nível intelectual, comprometendo a eficácia da capacidade de planejamento. O peronismo buscava, não formar quadros tecnocráticos, mas doutriná-los por meio da Escola Superior Peronista. Nesse contexto, o máximo que seus "ideólogos" puderam elaborar foi uma tosca "doutrina peronista", muito aquém do que o movimento poderia preparar em termos de reforma do Estado e de projeto nacional. FAUSTO, Boris e DEVOTO, Fernando, *op. cit.*, p. 322.

[125] TORRE, Juan Carlos. Argentina e Brasil entre 1945 e 1955. *In* GUIMARÃES, Samuel Pinheiro e LLADÓS, José Maria (orgs.). *Perspectivas Brasil e Argentina, op. cit.*, pp. 374 e 375.

indústria, que dependia dos recursos repassados daquele setor. Perón tenta inverter sua estratégia, privilegiando a estabilidade – mais que a expansão –, com a redução do gasto público e a contenção monetária; defende a agricultura – e não somente a indústria – com fortes subsídios, e incentiva o capital estrangeiro.

Acossado pela oposição, Perón avança nos caminhos do autoritarismo, com pressões sobre o Congresso, restrições à liberdade de imprensa, intervenções nas universidades e perseguições. A ruptura com a Igreja contribuiu ainda mais para o enfraquecimento do regime. O autoritarismo peronista se degenerou no "estado de guerra interno", em 1951.

Grande parte da intelectualidade latino-americana reduz o peronismo a um "*fascismo criollo*". Em meio ao clima antiargentino na opinião pública brasileira, é digna de nota a postura de Hélio Jaguaribe, em 1953, que contestava desde o ISEB denúncias do ex-Chanceler Neves da Fontoura. Sustentava Jaguaribe que a integração latino-americana, a começar pela brasileiro-argentina, era indispensável para que os países da região realizassem suas possibilidades históricas[126].

Com o suicídio de Vargas (1954) e a queda de Perón (1955), os nacionalismos populares de Brasil e Argentina são quase sincronicamente afastados do poder. Mantida a constitucionalidade do processo, o Brasil conseguirá ainda na mesma década recuperar a estabilidade político-institucional. Na Argentina, em contraste, abre-se um longo período de instabilidade e autoritarismos. A *Revolución Libertadora* tentará, sem sucesso, "desperonizar" o país. O antiperonismo, no contexto bipolar da Guerra Fria, revestiu-se de uma roupagem "ocidental e democrática", em nome da qual, paradoxalmente, derrocou único governo democraticamente eleito desde 1930.

Essa contradição interna se projeta sobre a política externa. Após a derrocada de Perón, a Argentina oscilará entre a busca da autonomia e o alinhamento automático aos Estados Unidos, gerando movimentos contraditórios – participação no Movimento Não Alinhado e "cruzadas anticomunistas".

Os nacionalismos populares no Brasil e na Argentina deixaram profundas e irreversíveis transformações estruturais – industrialização – e expectativas

[126] JAGUARIBE, Hélio. A denúncia de João Neves. *In Cadernos de Nosso Tempo*. Rio de Janeiro, ISEB, 1954.

– mobilidade social[127]. As sociedades se tornam mais complexas, distanciando-se das forjadas pelo sistema agro-exportador.

Como visto, enquanto o peronismo dominou de forma esmagadora o cenário político, a única alternativa de poder da oposição conservadora, fragmentada em diversos partidos (dos quais o principal foi a UCR), foi unir-se a setores militares golpistas ou assistir passivamente às quebras constitucionais.

Após o golpe de 1955, uma vez proscrito o peronismo, nem a velha oligarquia conseguiria retomar definitivamente o poder, nem havia uma burguesia nacional capaz de recuperar a hegemonia política. A sociedade fragmentada por segmentos sociais rivais deu lugar a uma crônica instabilidade político-institucional, na qual governos de fato sucediam a governos constitucionais, com as Forças Armadas exercendo a tutela sobre o sistema político.

A mais importante tentativa de acordo político nesse período foi a aproximação entre Frondizi e Perón, ideologicamente viabilizada pela convergência programática entre os nacionalismos populares radical e peronista[128]. O desenvolvimentismo de Frondizi porá em prática alguns elementos da "terceira posição" de Perón.

A análise do peronismo se desdobra nas seções seguintes, que abordam a "terceira posição" e a "autonomia heterodoxa" e, mais abaixo, o "menemismo" e o "realismo periférico". O "ABC de Perón" será tratado no capítulo III, e o "kirchnerismo", no capítulo IV.

viii. A "terceira posição" e a "autonomia heterodoxa"

Os dois conceitos traduzem uma estratégia de inserção internacional inédita para uma Argentina atrelada ao "*espejismo eurocéntrico*" (Puig). Trata-se da ruptura de uma forte tradição diplomática e a afirmação de uma nova postura frente aos Estados Unidos, à América Latina e ao mundo em desenvolvimento.

---

[127] Mesmo no bojo da "desperonização", a Assembleia Constituinte, em 1957, que excluiu as reformas da Constituição peronista de 1949 e reeditou a Constituição de 1853, manteve o Artigo (14 bis) que incorpora aos direitos políticos os direitos sociais adquiridos durante o peronismo, como o de greve.

[128] Perón concedia a Frondizi votos em troca da legalização do PJ e de uma legislação que viabilizasse o controle justicialista sobre os sindicatos.

Para Sebrelli, Perón tinha pouco conhecimento de política internacional:

> *sus conocimientos se limitaban a los países fascistas ya desaparecidos cuando asumió el poder. Se equivocó en casi todo acerca del curso seguido por el mundo de la posguerra: pronosticó una inminente tercera guerra mundial, orientando la economía del país en torno a ella; no previó la internacionalización del capitalismo, y desaprovechó, por consiguiente, las posibilidades del comercio exterior (...)* [129].

A partir de um incipiente nacional-desenvolvimentismo mesclado com nacional-populismo, Perón vislumbrava a "reinserção argentina" pela ampliação dos laços diplomáticos em escala universal, tanto por meio do aprofundamento dos vínculos com a América Latina e do estabelecimento de relações inéditas com a Europa do Leste e a Ásia, quanto pela participação ativa em foros políticos (não econômicos) multilaterais. Essa política externa refletia novas categorias de valores e interesses nacionais defendidos pelo sindicalismo, pelo empresariado e por uma classe média ascendente. Os novos interesses nacionais contrariavam os interesses tradicionais das burguesias agrárias e dos setores exportadores e importadores. Nesse contexto, conforme assinalam Cisneros e Iñíguez, a "terceira posição" respondia a um posicionamento do governo diante dos conflitos internos:

> *Se trata de una proyección de lo que el peronismo intentó ser puertas adentro de la Argentina: un "tercero" (…) entre el capital y el trabajo, que procuró orientar a ambos agentes del proceso económico hacia un proyecto de desarrollo industrialista*[130].

De fato, Perón enuncia a doutrina da "terceira posição" da seguinte forma:

> *una solución equilibrada de las fuerzas que representan el Estado moderno para evitar la aniquilación de una de esas fuerzas, para*

---

[129] SEBRELLI, Juan José, *op. cit.*, p. 220. Por outro lado, a Argentina peronista ampliou sua rede de comércio exterior, embora por fora das negociações multilaterais do recém-criado GATT; preferiu seguir a estratégia de acordos bilaterais com países de vários continentes.

[130] CISNEROS, Andrés e PIÑEIRO IÑÍGUEZ, Carlos, op. cit., p. 264. A base dessa forma de "terceirismo" provém da doutrina social da Igreja Católica.

unirlas y ponerlas en marcha paralela, en que armónicamente la fuerza del capital y del trabajo, combinadas armoniosamente, se pusieran a construir el destino común (...)[131].

Formulada em 1946, a "terceira posição" constituiu a doutrina que orientou a política externa argentina desde a Conferência Interamericana do Rio de Janeiro, em 1947, até as reuniões sobre a questão da Guatemala em 1954, tendo sido retomada nas gestões peronistas de 1973 a 1974.

Não se tratava de equidistância entre Ocidente e Oriente, como explica Perón: "*Nuestra tercera posición no es una posición centrista. Es una colocación ideológica que está en el centro, a la izquierda o a la derecha según los hechos*"[132]. Portanto, "terceira posição" não significa neutralidade ou abstencionismo. Como assinala Puig, trata-se de antecipação do não alinhamento, com o objetivo de buscar máxima autonomia. Os conflitos com os Estados Unidos já não seriam produto de uma postura anti-norte-americana derivada do europeísmo da elite, mas da consciência de que poderia haver interesses distintos entre a superpotência e a Argentina[133].

Perón sempre teve claro o fato de que os interesses nacionais argentinos se encontravam no Ocidente, e sempre assegurou que, na hipótese de um novo conflito mundial, seu país se alinharia aos Estados Unidos: a "terceira posição" se aplicava ao período de paz, e não de guerra[134]. Foi por influência de Perón que a Argentina rompeu relações e declarou guerra ao Eixo e abandonou o isolamento da política hemisférica obstrucionista, tendo

---

[131] *Apud* LANÚS, Juan Archibaldo, *op. cit.*, pp. 76 e 78.

[132] LANÚS, Juan Archibaldo, *op. cit.*, p. 79. CISNEROS, Andrés e PIÑEIRO IÑÍGUEZ, Carlos, *op. cit.*, p. 266. Perón caracterizou o "*terceirismo justicialista*" como "*una posición aritmética y no geométrica*" – ou seja, era "terceira" por estar depois da primeira (capitalista) e da segunda (comunista), e não entre ambas. Sebrelli interpreta a terceira posição como antecedente do não alinhamento terceiro-mundista e, nessa perspectiva, recorda as decisões tomadas em contradição com esses postulados: assinatura da Ata de Chapultepec e adesão ao TIAR, abstenção nas votações contra o *apartheid* sul-africano, voto contra a investigação do imperialismo francês no Marrocos, apoio aos EUA na Guerra da Coreia e voto em favor de Chiang Kai Shek. SEBRELLI, Juan José, *op. cit.*, p. 280.

[133] PUIG, Juan Carlos. La política exterior argentina: incongruencia epidérmica y coherencia estructural, *op. cit.*, pp. 133, 134 e 137.

[134] Nas votações nas Nações Unidas sobre temas de confronto Leste-Oeste, a Argentina sempre esteve ao lado dos Estados Unidos; ou, em alguns casos, se abstinha (como, p.ex., na votação da Resolução *Uniting for Peace*, em 1950). MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto, *op. cit.*, p. 217.

participado da Conferência Interamericana de 1947 no Rio de Janeiro, que aprovou o TIAR, ratificado sob sua administração (em 1950), e da Conferência de Bogotá, em 1948, que fundou a OEA.

Impõe-se, aqui, uma breve análise das diferentes acepções do conceito de autonomia na literatura argentina de relações internacionais. Partindo da constatação de que a vulnerabilidade argentina produziu uma política exterior basicamente orientada pela busca de proteção ou apoio externo, Guillermo Figari define autonomia como

> *una categoría conceptual tendiente a preservar y maximizar la mayor libertad de acción posible para las unidades políticas en un mundo que de hecho es interdependiente (...)*
> *Muy poco se puede lograr proclamando una política exterior autonomista si paralelamente fomentamos valores culturales, ideas políticas, modelos socioeconómicos extranjeros y tratamos de que el crecimiento se realice con el exclusivo aporte del exterior cuando puede ser realizado con recursos genuinamente nacionales*[135].

A ênfase excessiva nas relações com as metrópoles, ainda segundo Figari, gerou uma "mentalidade dependente", que conduz a uma

> *política exterior que buscará "asociarse" o buscar el apoyo de las grandes potencias bajo el lema de la pertenencia al mundo occidental de los países desarrollados, cuando verdaderamente pertenecíamos siempre al mundo occidental de los países no desarrollados. De esta manera se inicia una diplomacia que buscará, más que la promoción de los valores e intereses en el exterior, la protección de otros países*[136].

Surge, nesse contexto, o conflito entre duas diplomacias: a da vulnerabilidade, que busca a proteção de potências externas, e a da autonomia, que busca promover valores e interesses internos. Figari[137] assinala que a "*mentalidad dependiente*" gerada pelo foco excessivo no relacionamento

[135] FIGARI, Guillermo Miguel, *op. cit.*, pp. 52, 53 e 92.
[136] *Idem*, pp. 98 e 99.
[137] *Idem*, pp. 100, 109, 114 e 143.

com a metrópole levaria a uma política de isolamento da região e não permitiria a observação da amplitude e complexidade do panorama internacional, que oferecia novas alternativas nos planos mundial e regional.

O país constatará que o grau de autonomia não acompanha o nível de desenvolvimento, frustrando o mito de "*grandeza de la nación*". A combinação de dependência real e mental com esse mito de grandeza gera confusão:

> *El resultado de esa operación fue la confusión política, que llevó el país a oscilar entre los opuestos de la focalización excesiva y la "idea" de gran potencia, de liderazgo y de "superioridad" argentina. Así comienza a generarse un nuevo círculo vicioso: la "idea" de un principismo de grandeza convive con la frustración de la incapacidad para generar los recursos que hicieran posible lograr el objetivo. (…) De esa forma, se agrandará y transformará el primitivo "círculo vicioso", se convertirá en una relación triangular: dependencia de hecho – mentalidad dependiente – principismo de grandeza. Así, se tendrá la imagen de una Argentina "poderosa" aunque sin realizaciones prácticas, pues su "grandeza circunstancial" desaparecerá una vez que desaparezca como factor de poder en la región la variable que dio nacimiento: Gran Bretaña (…)*
> *De esta manera, se oscilará entre un nacionalismo autonomista y la tradicional dependencia liberal-conservadora*[138].

Juan Carlos Puig aprofunda o conceito de autonomia e elabora a tese dos "quatro modelos" que constituem um *continuum*: dependência para-colonial, dependência colonial, autonomia heterodoxa e autonomia secessionista[139]. O projeto da *Generación del Ochenta* constitui exemplo

---

[138] *Idem*, pp. 98 e 99.

[139] I) "Dependência para-colonial": soberania apenas formal; as elites governantes são apêndices da estrutura de poder da potência dominante; o país ingressa no circuito mundial em condições similares às de uma colônia; II) "dependência nacional": as elites "racionalizam" a dependência e definem objetivos que podem constituir um projeto nacional; aceita-se a dependência, mas aspira-se a tirar dela o máximo proveito; III) "autonomia heterodoxa"; e IV) "autonomia secessionista", que desafia a potência hegemônica, apartando-se de seus interesses estratégicos. PUIG, Juan Carlos (comp.). Introducción. *In America Latina: políticas exteriores comparadas*. Tomo I. Buenos Aires, GEL, 1984, pp. 74 e ss. TREVISÁN, Miriam Colacrai de, *op. cit.*, p. 35. PEÑA, Félix. Argentina en América Latina. *In Criterio*. Buenos Aires, no. 10, 1970.

da "dependência nacional": as elites incorporam a inserção dependente como elemento do projeto nacional, buscando tirar o máximo proveito da condição periférica.

A "autonomia heterodoxa"[140] constitui um marco no qual os detentores do poder aceitam a condução estratégica da potência dominante, mas se permitem discrepar desta quando o modelo interno e as vinculações externas do país não coincidem com as expectativas da metrópole, ou quando houver confronto entre o interesse nacional da potência dominante e o interesse estratégico do bloco ao qual pertence o país dependente. Não se aceitam imposições dogmáticas, políticas ou estratégicas, em nome do bloco que apenas respondam ao interesse da potência dominante. Entretanto, não há ânimo de ruptura, como na "autonomia secessionista".

Carlos Escudé tem uma visão completamente distinta do conceito de autonomia:

> *La autonomía no es libertad de acción. La libertad de acción de casi todo Estado mediano es enorme y llega al límite de la autodestrucción, y no sirve por lo tanto como definición de autonomía. La autonomía se mide en términos de los costos relativos de hacer uso de esa libertad de acción (...) Por otra parte, frecuentemente los gobiernos argentinos (…) confunden la autonomía que de hecho poseen con su uso exhibicionista y confrontacionista*[141].

Escudé distingue, portanto, entre a autonomia em si mesma e o uso que dela se faz. Nesse sentido, propõe os conceitos de "investimento de autonomia", que resulta no aumento da base de poder ou de bem-estar do país, e de mero "consumo de autonomia"[142].

Escudé afirma que é falacioso acreditar que autonomia gera desenvolvimento[143]. Em sua opinião, a autonomia tende a ser um produto do poder, e portanto do desenvolvimento econômico e tecnológico; nessa perspectiva, ela é construída de forma endógena, como desenvolvimento

---

[140] PUIG, Juan Carlos. La política exterior argentina: incongruencia epidérmica y coherencia estructural, *op. cit*., pp. 133 e ss. PUIG, Juan Carlos (comp.). Introducción. *In America Latina: políticas exteriores comparadas, op. cit.*, p. 78.
[141] ESCUDÉ, Carlos. *Realismo periférico, op. cit.*, pp. 45 e 46.
[142] *Idem*, p. 46.
[143] *Idem*, pp. 127 a 131 e 137.

interno, e não como produto de manobras de política externa. O desenvolvimento surge, assim, como a variável central para a construção da autonomia, sendo necessário limitar ao máximo o "consumo" de autonomia e ampliar seu "investimento" em poder (no sentido do parágrafo anterior).

Concluída essa breve digressão sobre as visões de autonomia na Argentina, cumpre assinalar que a "terceira posição" conduziu a um alto perfil em foros internacionais na defesa da paz, do desarmamento e da distensão bipolar; à rejeição de regimes de congelamento da distribuição de poder; ao impulso à integração regional; e à busca de reformas no sistema econômico e financeiro internacional.

Na década peronista atuaram três Chanceleres, com linhas políticas distintas que demonstram a gradual acomodação da postura internacional argentina: o socialista Atílio Bramuglia (1946-1949), o nacionalista Jesús Hipólito Paz (1949-1951) e o conservador Jerônimo Remorino (1951-1955).

Perón tinha consciência do equívoco do isolacionismo e do obstrucionismo que a Argentina tradicionalmente adotara no plano hemisférico. Nesse sentido, garantiu a presença argentina na Conferência do Rio de Janeiro, em 1947, e na VIII Conferência Pan-americana de Bogotá, em 1948, e impôs seu peso político no Congresso em favor da ratificação da Ata de Chapultepec e da Carta das Nações Unidas, em 1946, e do TIAR, em 1950, vencendo a resistência da oposição radical e mesmo de setores peronistas[144].

Perón buscou corrigir os atritos entre a Argentina e os Estados Unidos. Resultado da distensão foi a outorga de crédito do Eximbank, em 1950, que permitiu o começo do desenvolvimento siderúrgico. Três anos depois, Perón impulsionava a nova lei de investimentos estrangeiros e as negociações com a Standard Oil.

No plano das relações com a América Latina, a Argentina buscou protagonismo diplomático com vistas à construção de laços de solidariedade política e sindical e de uma rede de acordos comerciais bilaterais, defendendo, ademais, os preços internacionais de produtos primários. A estratégia peronista vinculava comércio exterior, industrialização e fortalecimento político e econômico da América Latina, sobre a base da complementaridade, com o objetivo de realizar em forma conjunta a defesa do continente.

---

[144] O radicalismo fez ferrenha oposição à ratificação do TIAR, acusando o Governo de subserviência para obter, em troca, empréstimo do Eximbank. LANÚS, Juan Archibaldo, *op. cit.*, p. 142. PARADISO, José. *Debates y trayectoria de la política exterior argentina*, *op. cit.*, pp. 120 e 125.

A rejeição do multilateralismo dos Acordos de Bretton Woods resultava da doutrina peronista de liberdade econômica e soberania política no curso do processo de industrialização substitutiva, que exigia proteção do mercado interno[145]. A Argentina não aceita submeter-se a obrigações internacionais em um contexto no qual as instâncias econômico-financeiras recém-criadas favoreceriam a preponderância norte-americana. Nesse ponto, pelo menos, houve convergência entre peronismo e radicalismo.

Em contraponto à abertura ao mercado global, a Argentina optou pela multiplicação dos acordos bilaterais de intercâmbio comercial com a América Latina, em especial com o Brasil (firmado em 1946). A delegação argentina à Conferência Interamericana de Ministros de Economia realizada no Brasil (Quitandinha), em 1954, apoiou a proposta de criação de um Banco Interamericano de Desenvolvimento (que se concretizou em 1959) e propôs a integração econômica gradual e progressiva das nações da América Latina.

Entretanto, apesar desse esforço, o espaço argentino no comércio mundial continuava a decrescer, distanciando-se do nível das primeiras décadas do século XX. A própria industrialização substitutiva reforçaria essa tendência decrescente, e a dinâmica econômica do Cone Sul ainda era insuficiente para oferecer a demanda requerida.

As iniciativas acima mencionadas desautorizam qualquer estigma isolacionista por parte de Perón. Ao contrário, o líder argentino estava convencido do advento da "era dos continentalismos". Para ter um "*voto poderoso en los asuntos del mundo*" e dar "*un ejemplo al resto del mundo, sobre todo a Europa*", Perón chegou a advogar a formação dos "*Estados Unidos de Sud América*"[146].

Após a "*Revolución Libertadora*" e o exílio de Perón, o justicialismo radicaliza seu discurso de política exterior, tornando-se acidamente antiimperialista e fortalecendo sua vertente latino-americanista, corrente que se consolida com a Revolução Cubana.

---

[145] A posição de força na política interna dos segmentos favoráveis ao desenvolvimento industrial permitiu que estes se impusessem sobre a tradicional elite liberal e excluíssem a Argentina da participação no FMI, no Banco Mundial, no GATT e mesmo na FAO.
[146] *Apud* CISNEROS, Andrés e PIÑEIRO IÑÍGUEZ, Carlos, *op. cit*., pp. 242 e 243. Na visão de Perón, a nova ordem econômica do pós-Segunda Guerra aboliria as nações como entidades soberanas.

ix. O desenvolvimentismo

O desenvolvimentismo argentino foi elaborado na década de 1950 por um grupo de intelectuais e tecnocratas de matiz político variado formado em torno de Perón e Frondizi – peronistas, radicais da FORJA, socialistas, nacionalistas católicos.

Para o peronismo, a industrialização fortalecia sua capacidade de mobilização social e de aliciamento de militantes, além de avançar seus objetivos programáticos – a justiça social e a liberdade econômica. Mais do que econômica, a indústria – pela poderosa dinâmica social e institucional que libera – passou a compor a agenda política argentina. O apoio à indústria – e aos setores sociais e políticos emergentes que a favoreciam e que dela dependiam, em oposição ao setor agropecuário, comandado pelas tradicionais elites – passou a ser elemento polêmico de política interna e externa. Como se verá, essa questão levou as elites dirigentes, nos anos 1970 e 1990, a desmobilizar o parque industrial como forma de atacar os segmentos sociais opositores, atentando contra o desenvolvimento.

O peronismo econômico assimilou a forte influência de Alejandro Bunge[147], que no início do século XX criticou o modelo agroexportador e a teoria das vantagens comparativas no comércio internacional, popularizando princípios de nacionalismo econômico em oposição ao liberalismo conservador e defendendo o protecionismo e a industrialização, inclusive com investimentos externos.

Em 1909, Alejandro Bunge expunha a ideia de uma "União Aduaneira do Sul" sem participação do Brasil. Surgem estudos sobre a importância do comércio com as nações limítrofes e propostas de um Zollverein sul-americano[148]. Bunge atualiza e reedita, duas décadas depois, sua proposta inicial da União Aduaneira.

---

[147] Alejandro Bunge, autor de "*La economía argentina*" e "*Una nueva Argentina*", que exerceram profundo impacto sobre Perón, fundou a *Revista de Economia Argentina* em 1918. Sua política econômica se inspira na questão social das encíclicas papais. Apesar de inicialmente partidário de Uriburu, converteu-se em mentor do nacionalismo populista, com uma concepção organicista da sociedade fundada em agrupações naturais, com a substituição dos partidos políticos e do Congresso por organizações corporativas. SEBRELLI, Juan José, op. cit., pp. 49 e 223. RAPOPORT, Mario. *Historia económica, política y social de la Argentina, op. cit.*, pp. 165 e 166. CISNEROS, Andrés e PIÑEIRO IÑÍGUEZ, Carlos, *op. cit.*, pp. 129 e 130.

[148] *Apud* PARADISO, José. *Debates y trayectoria de la política exterior argentina, op. cit.*, pp. 57 e 58.

Bunge elaborou a tese da "*gran demora*" do desenvolvimento argentino, baseada na mesma lógica das "etapas de desenvolvimento econômico" teorizada por Walt Rostow. A etapa de acumulação ("*preacondicionamiento*") fora concluída em 1914, impulsionada pelos elevados índices de exportação. Entretanto, a baixa mobilidade de recursos, as estruturas político-sociais arcaicas e o caráter anti-industrialista da elite agropastoril dificultaram a transição para a etapa de industrialização. Segundo Rapoport, tendo em vista as frágeis bases da estrutura produtiva argentina, mais que uma "demora", o que de fato ocorria era uma crise no modelo de crescimento vigente desde o último quartel do século XIX[149].

Perón convocou discípulos de Bunge (falecido em 1943) para elaborar o primeiro Plano Quinquenal, que lançou o programa de industrialização por substituição de importações[150]. O Plano consolidou um setor manufatureiro, recebeu apoio das Forças Armadas, conscientes da dependência de aprovisionamento externo, e trouxe elementos determinantes para a questão social: ampliação do emprego, negociações salariais e relações trabalhistas.

Após o primeiro impulso industrial adotado na primeira gestão de Perón (1947-1951), o Segundo Plano Quinquenal[151] (1953-1957) busca desenvolver de maneira harmônica todos os setores, sem descuidar do agropecuário. Um dos objetivos é o aprofundamento do processo de abertura para captação de investimentos externos e expansão das exportações, em particular de manufaturas. O ciclo de indústrias leves voltadas para o mercado

[149] RAPOPORT, Mario. *Historia económica, política y social de la Argentina, op. cit.*, pp. 167 e 171. DI TELLA, Guido e ZYMELMAN, Manuel. *Las etapas del desarrollo económico argentino*. Buenos Aires, 1967.

[150] O Primeiro Plano Quinquenal (1947-1951) propunha: transformação da estrutura econômico-social por meio da expansão industrial; redução da vulnerabilidade externa por meio do resgate da dívida externa e da nacionalização dos serviços públicos; elevação do nível de vida da população por meio da redistribuição da riqueza e de plano de obras e serviços de saúde, educação e moradia; e fortalecimento do mercado interno. O programa enfatizava as indústrias leves, em especial vinculadas com a utilização de insumos agropecuários. Elaborou-se um regime de proteção e promoção de indústrias de interesse nacional e se fortaleceu o Banco de Crédito Industrial Argentino (BCIA). RAPOPORT, Mario. *Historia económica, política y social de la Argentina, op. cit.*, pp. 385 e 426.

[151] O Segundo Plano Quinquenal tem como linhas gerais: desenvolvimento econômico com equilíbrio de preços e salários; investimentos estatais e privados em matérias-primas, energia, transportes e bens de capital; substituição de importações; fomento da produtividade agropastoril; aceitação do capital estrangeiro; e expansão das exportações. *Idem*, p. 475.

interno demonstrou suas limitações como motor do crescimento econômico, levando os planejadores a buscar uma base industrial mais sólida que visasse também à ampliação do comércio externo.

Fator estrutural de grande relevância é a carência de indústrias de base pela ausência de minério de ferro e de carvão, o que condicionou o perfil manufatureiro com ênfase nos setores têxtil e de metalurgia não pesada.

Amado Cervo nota diferenças importantes entre as estratégias de desenvolvimento industrial do Brasil, mais completo e equilibrado, com forte subsídio para a importação de bens de capital e insumos industriais, e da Argentina, que optou pelo modelo horizontal de produção de bens intermediários e de consumo final[152]. A industrialização do varguismo obedecia a um modelo mais complexo, que envolvia aspectos institucionais, político-ideológicos, tecnocráticos e burocráticos, científicos, sociais (relação capital-trabalho), econômicos e de infraestrutura, que se articulavam para sustentar um projeto de industrialização vertical.

Por seu turno, o modelo peronista de industrialização se baseava em um esquema simples de vinculação entre Estado e sociedade (representada – de forma evidentemente incompleta – pela classe trabalhadora sindicalizada), apoiado por parte das Forças Armadas, mas sem a participação de outros segmentos que haviam contribuído a construir o novo sistema de relações no Brasil. A opção respondeu a um cálculo político justificado pelo fortalecimento dos segmentos sociais que representavam as bases políticas do peronismo: a burguesia industrial voltada para o mercado interno passou a defender o protecionismo e a substituição de importações, com o apoio de entidades gremiais.

> *Os apoios sociais ao regime condicionaram suas escolhas econômicas. Entre o projeto industrialista para a defesa nacional, assentado nas indústrias básicas (...) e a continuidade da industrialização leve, Perón escolheu esta última alternativa, que era mais congruente com uma distribuição progressiva de renda*[153].

---

[152] CERVO, Amado Luiz. Brasil e Argentina: convergência de desígnios e diferença de estilo (1945-1955). *In* GUIMARÃES, Samuel Pinheiro e LLADÓS, José Maria (orgs.). *Perspectivas Brasil e Argentina, op. cit.*, pp. 340 a 342.

[153] TORRE, Juan Carlos. Argentina e Brasil entre 1945 e 1955. *In* GUIMARÃES, Samuel Pinheiro e LLADÓS, José Maria (orgs.). *Perspectivas Brasil e Argentina, op. cit.*, p. 371.

O desenvolvimentismo na Argentina constituía novidade maior do que no Brasil, visto que combinava a ação forte do Estado e do capital estrangeiro, o que contrariava tanto o liberalismo ortodoxo quando o nacionalismo econômico. A industrialização, como motor do desenvolvimento, inscreveu-se numa dinâmica de confrontação política que terminou por minar sua própria sustentabilidade.

> *O desenvolvimentismo argentino identificava um bloco social destinado a promover o progresso, integrado pelos empresários industriais, os trabalhadores, parte dos intelectuais, a Igreja e o Exército. A esse bloco contrapunha-se outro, o inimigo responsável pelo subdesenvolvimento, articulado em torno do setor latifundiário e incluindo, de modo geral, todos os grupos ligados à Argentina agroexportadora. Observando o discurso numa perspectiva de mais longo prazo, verifica-se que essa contraposição de fórmulas ideológicas era uma tendência muito arraigada na Argentina, sobretudo no período inaugurado pelo peronismo*[154].

Elemento distintivo da industrialização argentina em relação à brasileira é, portanto, seu elevado grau de politização. A indústria tornava-se elemento de conflito de classes – não entre capital e trabalho, mas entre elites tradicionais ligadas ao campo e novas elites urbanas em ascensão. No peronismo e no frondizismo, a indústria foi apresentada como ferramenta política capaz de transferir poder das mãos da classe agropastoril tradicional para a classe dos empresários nacionais[155]. Em contraste, a liberalização do comércio e das finanças era visto pela elite como ferramenta útil para solapar as bases materiais das classes em ascensão.

O desenvolvimentismo argentino, portanto, como movimento ideológico em um marco de disputa política, nunca foi consenso político. Vista sob

---

[154] FAUSTO, Boris e DEVOTO, Fernando, *op. cit.*, p. 347.

[155] A criação do IAPI (*Instituto Argentino de Promoción del Intercambio*), entidade que teve o virtual monopólio do comércio exterior, permitiu que o governo tivesse acesso à principal fonte de acumulação capitalista – a renda das exportações agropecuárias – e canalizasse para o setor público os ganhos auferidos com a elevação dos preços internacionais de *commodities*. O IAPI, um dos principais instrumentos da política econômica do governo, gerou recursos que financiaram a política de nacionalizações, a ampliação dos serviços públicos, o fomento à industrialização e à distribuição de renda.

uma ótica política obtusa, a questão industrial se reduzia ao confronto entre suprimir as bases materiais da hegemonia oligárquica versus favorecer as bases materiais do sindicalismo. A modernização industrial foi atacada nas décadas de 1960 e 1970 por grupos conservadores, comprometendo a prosperidade do país, que se estagnou e recuou em seu ritmo de crescimento – no mesmo período em que o Brasil atingia taxas elevadas de industrialização, distanciando-se de forma irreversível do país vizinho em termos de pujança econômica.

No período imediatamente posterior à derrocada de Perón, os regimes militares reverteram a política econômica peronista em favor de medidas liberais que enfraqueceram a industrialização e o papel de planejamento do Estado e privilegiaram o setor agroexportador.

Por seu turno, o desenvolvimentismo conduzido por Frondizi adotou um liberalismo econômico sem sua dimensão social – especialmente a política distributiva de corte peronista –, o que reduziu o apoio popular. Se por um lado os antecedentes políticos de Frondizi apontavam para um perfil nacionalista de esquerda, cuja visão estava sintetizada no livro *Petróleo y Política* (1954), por outro, uma vez no poder, o líder radical adotou uma política econômica de apoio à modernização por meio da abertura ao capital estrangeiro, em especial os contratos no setor de petróleo com empresas petroleiras, que lhe valeram uma oposição fatal[156].

Em sua projeção externa, o nacional-desenvolvimentismo assimila elementos da "terceira posição" peronista, especialmente o universalismo, e do nacionalismo econômico radical, que busca a superação da dependência e a ampliação dos espaços de autonomia. Seus componentes são não alinhamento e não intervenção; alto perfil em foros internacionais nas agendas de desarmamento, distensão Leste-Oeste e reforma do sistema econômico e financeiro internacional; oposição ao congelamento da distribuição do poder mundial, especialmente em matéria de não proliferação e tecnologias sensíveis; integração latino-americana; industrialização via substituição de importações; e diversificação de sócios comerciais sem barreiras ideológicas.

Essa nova modalidade de inserção internacional responde às necessidades de uma sociedade industrializada num contexto de polaridades

[156] DI TELLA, Torcuato. A política no Brasil e na Argentina entre 1955 e 1966. *In* GUIMARÃES, Samuel Pinheiro e LLADÓS, José Maria (orgs.). *Perspectivas Brasil e Argentina, op. cit.*, pp. 415 e 416. O principal assessor de Frondizi, Rogelio Frigerio, era antagonizado pela direita e pelas Forças Armadas.

Leste-Oeste e Norte-Sul. A diplomacia do nacional-desenvolvimentismo precisava ser mais ativa, sofisticada e abrangente que a imposta pela relação especial com a Grã-Bretanha gerada pelo sistema agroexportador tradicional. A política externa se voltava para o fortalecimento do processo de industrialização, com vistas à expansão de mercados externos para uma pauta exportadora não tradicional, à busca de investimentos internacionais e a garantia de suprimentos de insumos[157].

De fato, o nacional-desenvolvimentismo dos anos 1950 e 1960 se baseava em um modelo de economia semifechada com ênfase na consolidação do mercado interno, o que impunha limites à abertura externa, em especial para o Brasil. A prioridade era expandir a escala de produção e comércio, rejeitando-se qualquer abertura indiscriminada que viesse a prejudicar indústrias locais e gerar uma divisão de trabalho regional entre países exportadores de matérias-primas e bens manufaturados.

Nesse contexto, Frondizi incentivou a indústria pesada e a substituição de importações, combinando investimento e crédito estrangeiros com uma política monetária e fiscal ortodoxa. Retomando a política peronista, abriu a exploração do petróleo ao capital estrangeiro (em contradição com sua própria militância anterior, sem discutir com o Congresso e após negociar secretamente com a Standard Oil), aumentou salários, lançou amplo programa de obras públicas e incrementou consideravelmente os gastos estatais. Como resultado, a atividade econômica cresceu, mas também a inflação e a oposição política. Frondizi foi constrangido a mudar de curso e convocar Álvaro Alsogaray e Roberto Alemann para o Ministério da Economia, que impuseram planos de estabilização ortodoxos e impopulares.

A queda de Frondizi significou o abandono das teses desenvolvimentistas. O interregno democrático da administração radical de Arturo Illia (1963-

[157] Rogelio Frigerio, Ministro da Economia de Frondizi, sintetizou o esquema de substituição de importações com o slogan "petróleo + carne = aço + indústria química". FAUSTO, Boris e DEVOTO, Fernando, *op. cit.*, p. 351. O jornal Clarín deu forte sustento à política desenvolvimentista de Frondizi, em especial às iniciativas da diplomacia argentina. O periódico defendeu a independência em relação aos organismos financeiros internacionais e favoreceu o protecionismo como incentivo à industrialização. O Brasil era citado como exemplo a ser imitado, embora assinalando que a integração regional trazia o risco de converter a Argentina em mera fornecedora de produtos agropecuários.

1966) ainda aplicou teses cepalinas que enfatizavam a expansão global da atividade econômica, sem no entanto concentrar a dinâmica do crescimento em setores prioritários, como defendido pelo desenvolvimento voluntarista. Radical nacionalista, Illia resistiu ao crescente papel do capital estrangeiro na Argentina. O resultado de suas políticas foi positivo no curto prazo, mas insustentável no médio prazo, pela persistência das dificuldades estruturais e setoriais.

Em meados dos anos 1960, a Argentina amplia sua participação nas instituições de Bretton Woods. Revertendo a ênfase nos acordos comerciais bilaterais do período peronista, passa a colocar esses acordos sob uma cobertura multilateral – em particular no âmbito da recém-criada ALALC.

O desenvolvimentismo argentino oscilou, portanto, entre duas estratégias: i) o desenvolvimento capitalista dependente-associado, que aceita a condição assimétrica em relação aos centros de poder e tenta maximizar suas possibilidades dentro dessa condição; e ii) o desenvolvimento capitalista autônomo, com busca de redução de vulnerabilidades, que também parte da condição assimétrica, mas tenta maximizar as possibilidades dentro desse marco e busca modificar as relações de poder por meio de mecanismos associativos.

Beired afirma que o desenvolvimentismo no Brasil foi mais bem sucedido:

> *os fatores sócio-políticos que favoreceram o Brasil foram: uma relativa continuidade e estabilidade político-institucional em face da extrema descontinuidade argentina; um maior compromisso estrutural do Estado brasileiro no sentido de imprimir um sentido industrializante à nossa economia, tradição que remonta à era Vargas; a existência de um Exército e de setores da burguesia estruturalmente empenhados na industrialização; e a maior continuidade da diplomacia brasileira. (...)*
>
> *Em contrapartida, a Argentina não possuiu um Estado estruturalmente empenhado na tarefa da industrialização, apresentando, no máximo, políticas industrializantes estimuladas por certos governos (...) [Uma] burguesia oligopólica e multissetorial vinculada a capitais externos tem-se pautado pela articulação de alianças circunstanciais com setores não diversificados da economia nacional e pelo seu não engajamento em projetos econômicos de longo prazo. (...) Dotado de uma cultura especulativa, não interessa a tal grupo econômico a*

vigência de um Estado dotado de estratégias econômicas de longo prazo[158].

x. O menemismo: uma miragem do Primeiro Mundo

O menemismo representa uma categoria política à parte, na medida em que constitui, mais que uma variante do peronismo, uma síntese de forças poderosas na cultura política argentina, com a reivindicação simultânea de elementos contraditórios:

i) a *Generación del 80*, tanto no que significou de prosperidade econômica quanto de estabilidade política, além de prestígio externo; busca-se reeditar a "relação especial" com a potência mundial – não mais a Grã-Bretanha, mas os Estados Unidos, com o pan-americanismo suplantando o europeísmo –, nos moldes do "realismo periférico"; e

ii) o peronismo "clássico", no que representou de carisma, populismo, pragmatismo em relação aos Estados Unidos e integração regional.

Essas heranças contraditórias são aplicadas na década de 1990 em um contexto de globalização, pós-Guerra Fria (interpretado em seu momento unipolar) e formação de blocos regionais.

A prosperidade da *Generación del 80* é atualizada sob o lema da "*política exterior de reincorporación al Primer Mundo*". O menemismo vendeu a promessa – assimilada com gosto pela opinião pública – de que o país retomaria o curso de sua prosperidade histórica, invocando um dos mitos do país. Felipe de la Balze afirma:

La Argentina ya perteneció, durante la primera parte del siglo XX, al selecto grupo de países avanzados, que hoy denominamos del Primer Mundo. Desgraciadamente, su performance económica, institucional y diplomática (…) fue lamentable. La Argentina, a través de la implementación de políticas erróneas, tiene el triste privilegio de ser el único país adelantado de la década de 1940 que se transformó gradualmente en un país "en vías de desarrollo" durante los cincuenta años siguientes[159].

---

[158] BEIRED, José Luis Bendicho. A experiência histórica do Brasil e da Argentina (1955-1964), *op. cit.*, p. 405.

[159] BALZE, Felipe A. M. de la. La política exterior de "reincorporación al primer mundo". *In* CISNEROS, Andrés (comp.). *Política exterior argentina 1989-1999. Historia de un éxito, op. cit.*, p. 108.

Como nasce o menemismo? Após a primeira derrota na história sofrida diante do radicalismo alfonsinista, em 1983, o peronismo passa por uma profunda renovação que viabiliza seu retorno ao poder nas eleições presidenciais seguintes[160]. Apesar de vir de uma das mais pobres províncias do país, o então Governador de La Rioja, Carlos Saúl Menem, constituiu sua própria corrente interna – "*Federalismo y liberación*" – e derrotou nas "internas" peronistas o núcleo central do partido baseado na Província de Buenos Aires, liderado por Antonio Cafiero. Justamente pelo fato de vir da periferia do sistema de poder, Menem não tinha compromisso com a cúpula política. Esse fato, aliado à conjuntura de colapso nacional, permitiu que o novo Presidente estabelecesse alianças com uma flexibilidade ideológica que contrariava as tradições peronistas.

Como resultado, no início do primeiro mandato do Presidente Menem, em 1989, o PJ sofreu uma crise de identidade. O primeiro indício foi a composição ministerial eclética, na qual figuravam, ao lado de peronistas, figuras extrapartidárias, independentes e próceres do pensamento liberal. Menem explicava que esse pluralismo refletia o apoio amplo ao plano de ajuste econômico que pretendia implantar, com vistas a uma "revolução produtiva". Na verdade, o novo Presidente também buscava neutralizar os quadros dirigentes do PJ e reforçar seu círculo pessoal.

Menem defendia a "atualização doutrinária" do PJ: uma adaptação heterodoxa do pensamento de Perón aos novos problemas do país e do mundo na década de 1990. A mudança de ênfase do "cidadão-trabalhador" para o "eleitor-consumidor" permite ao Presidente reduzir a influência do sindicalismo, anteriormente coluna vertebral do partido. Com isso, Menem encerra o conflito histórico entre peronistas e empresários liberais, arbitrando em favor destes. As promessas de revolução produtiva e de *salariazo*, que compunham sua plataforma eleitoral, foram completamente abandonadas. Como resultado,

---

[160] O sindicalismo, que controlava a cúpula do PJ, foi apontado como responsável pelo fracasso eleitoral. A "renovação peronista" foi liderada por Antonio Cafiero, Manuel de la Sota e Octávio Bordón. O aprimoramento institucional do partido recuperarou sua credibilidade. BORDÓN, José Octavio. O sistema presidencial na Argentina e no Brasil. *In* GUIMARÃES, Samuel Pinheiro e LLADÓS, José Maria (orgs.). *Perspectivas Brasil e Argentina, op. cit.*, p. 48. RAPOPORT, Mario. *Historia económica, política y social de la Argentina, op. cit.*, p. 893.

> *el justicialismo pasó a ser considerado como un partido "no peligroso" para el sistema de producción capitalista, el sistema democrático de gobierno y el sistema de valores de Occidente, trípode sobre el cual se asienta la vigencia de nuestro sistema institucional*[161].

Menem governou com maioria em ambas as câmaras do Congresso, entre os governadores das províncias e na Suprema Corte, esta última lograda após a ampliação do número de membros permitida pela reforma constitucional de 1994 ("maioria automática"). Sua gestão foi marcada pelos processos de privatização, abertura e desregulamentação em voga nos anos 1990, com base nos postulados do Consenso de Washington, tendo recebido apoio dos grandes empresários – União Industrial Argentina, Sociedade Rural, multinacionais – e dos organismos financeiros internacionais.

Menem conformou um "ultrapresidencialismo", marcado pela incorporação dos decretos de necessidade e urgência na reforma constitucional de 1994, que o autorizavam a legislar com amplitude – para alguns, abusivamente – em matéria econômica, desqualificando o debate interpartidário e a ação das corporações de classe. A "maioria automática" da Corte Suprema inviabilizava qualquer contestação judicial das novas atribuições, que eram muitas vezes feitas pela oposição dentro próprio justicialismo.

A reforma do Estado se amaparou em duas leis aprovadas em regime de urgência: a Lei de Emergência Econômica, que suspendeu subsídios, incentivos e privilégios às empresas e flexibilizou as relações de trabalho, e a Lei de Reforma do Estado, que delegou poderes ao Presidente para regulamentar o processo de privatizações[162].

A concentração de poderes se degenerou, pouco a pouco, em práticas clientelistas e discricionárias que minaram politicamente os ganhos da estabilidade econômica. Como resultado, em 1997, Menem perde a maioria na Câmara de Deputados.

---

[161] CISNEROS, Andrés. Argentina: historia de un éxito, *op. cit,* p. 65. Antes, no período eleitoral, círculos políticos e empresariais norte-americanos desconfiaram de Menem por sua filiação peronista, seu estilo caudilhesco e sua plataforma nacionalista e populista. CORIGLIANO, Francisco, *op. cit*., p. 16.

[162] Sebrelli afirma que o erro de Alfonsín fora crer que a política solucionaria todos os problemas econômicos – "*con la democracia se come, se cura, se educa*" –, e o de Menem foi crer que o mercado solucionaria os problemas sociais. SEBRELLI, Juan José, *op. cit*., p. 429.

A plataforma eleitoral da campanha de Menem no plano da política externa tinha o seguinte perfil: i) soberania nacional, desenvolvimento econômico e integração latino-americana; ii) revolução produtiva "*hacia afuera*", em consonância com a "terceira posição"; e iii) continuada participação no Movimento Não Alinhado.

Essa plataforma do peronismo tradicional – autonomista, soberanista, latino-americanista – entrou em franca contradição com a do grupo que Menem trazia ao poder, impregnado de um "voluntarismo primeiro-mundista" (Paradiso[163]) apresentado como realismo pragmático. O fim da Guerra Fria favorecia a posição deste último grupo, convencido da obsolescência da "terceira posição" e da ânsia de somar-se ao campo dos vencedores do Primeiro Mundo.

Nesse contexto, uma vez no poder, da mesma forma que fizera com sua plataforma econômica, Menem deixou de lado a plataforma peronista de política exterior e se alinhou à superpotência, indo muito além da mera "recomposição madura" do relacionamento com os Estados Unidos iniciada no período Alfonsín.

A diplomacia menemista buscou realizar "*un giro drástico*" com vistas a reverter a tradição de isolamento causada pelo que se consideravam condutas erráticas e prejudiciais aos interesses argentinos, que haviam conduzido o país ao Terceiro Mundo. A Argentina era considerada, naquela época, um país pouco confiável. Em crítica a essa herança negativa das décadas anteriores, um grupo de intelectuais adota uma postura revisionista, conformando uma comunidade epistêmica cujo objetivo era construir um consenso que orientasse uma nova política exterior a partir da "teoria da decadência nacional"[164].

As esferas externa e interna se retroalimentam: o revisionismo externo fortalecia e justificava as rupturas internas em matéria de reorganização da economia, do Estado e do mercado, vencendo as resistências às "reformas

---

[163] PARADISO, José. *Debates y trayectoria de la política exterior argentina*, *op. cit.*, p. 197.

[164] CERVO, Amado Luiz. *As Relações Internacionais da América Latina - velhos e novos paradigmas*. Brasilia, FUNAG/IBRI, 2001, pp. 285 e 286. É farta a literatura sobre a decadência da Argentina e sua comparação com países europeus, Canadá e Austrália. Vale destacar a descrição feita por Carlos Escudé sobre "*el origen de la declinación argentina*". ESCUDÉ, Carlos. Pasado y presente de las relaciones argentinas con los hegemones occidentales. *In* CISNEROS, Andrés (comp.). *Política exterior argentina 1989-1999. Historia de un éxito, op. cit.*, pp. 184 e ss.

estruturais" do Consenso de Washington. A diplomacia constituiu, portanto, sólido apoio à política de reformas estruturais do governo Menem, contribuindo para o fortalecimento do consenso social.

Menem busca tornar a Argentina um país "normal" e previsível, que inspirasse credibilidade e confiança, voltando a articular alianças externas tradicionais com o mundo desenvolvido (Ocidental) e com os vizinhos da região.

De la Balze desenha uma "arquitetura diplomática" baseada em cinco "pilares" necessários para reincorporar a Argentina ao Primeiro Mundo[165]: i) inserir a economia plenamente no processo de globalização; ii) estabelecer relação especial com os Estados Unidos; iii) desenvolver um processo de integração com o Brasil; iv) criar uma zona de paz no Cone Sul; e v) desenvolver uma política de prestígio baseada em princípios universais e de cooperação e solidariedade com os países latino-americanos.

Esses "pilares" se desdobram em projetos como a aproximação político-econômica com os países mais avançados e os emergentes; o abandono da política de competição com os Estados Unidos; o desenvolvimento de uma política de prestígio, integração, cooperação e liderança na região; o aumento do fluxo de investimentos externos, criando uma rede de interesses internacionais vinculados à prosperidade da Argentina; e a ampliação do comércio exterior por meio da abertura econômica e da participação ativa nas negociações multilaterais globais e regionais, em particular a incorporação à ALCA e ao NAFTA.

A diretriz de "reincorporação" ao Primeiro Mundo vem ao encontro de um desejo claramente constatado na opinião pública. Se, no período Alfonsín, a América Latina dominava o quadro de preferências, desde o início do período Menem a opinião pública passou a valorizar preferencialmente o Primeiro Mundo, sobretudo os Estados Unidos[166].

De la Balze inclui a integração econômica, a cooperação política e a aliança estratégica com o Brasil como pilares da reincorporação da Argentina

---

[165] DE LA BALZE, Felipe A. M., *op. cit.*, pp. 118 a 152.

[166] O fator "atitudinal" detectado pela pesquisa é o pragmatismo. MORA Y ARAUJO, Manuel. Opinión pública y política exterior de la Presidencia Menem. *In* CISNEROS, Andrés (comp.). *Política exterior argentina 1989-1999. Historia de un éxito*, *op. cit.*, pp. 344 e 348.

ao Primeiro Mundo[167]. Nessa perspectiva, contrapõe o "cálculo geopolítico" ao "cálculo de integração", colocando neste a esperança de criação de uma densa trama de interesses econômicos e políticos sub-regionais que se desdobrem em aspectos econômicos (atração de investimentos), de segurança e de capacidade negociadora (acesso a mercados).

O Tratado constitutivo do MERCOSUL é firmado no momento (1991) de maior distância entre as preferências da opinião pública em relação ao Primeiro Mundo (70%) e à América Latina (15%). Entretanto, já em 1996 o MERCOSUL atingia 75% das preferências (*muy beneficioso* – 16%; *beneficioso* – 59%), consolidando um consenso favorável em torno da integração regional[168].

Mora y Araujo demonstra que de 1995 a 1998 a política externa liderou o conjunto de indicadores de imagem positiva do Governo Menem, tendo ultrapassado a apreciação da política econômica[169]. Desde 1993, quando os índices de aprovação das políticas de Governo mostram tendência declinante, a curva de aprovação da política externa faz uma inflexão e segue uma trajetória ascendente. Portanto, Menem sustentou sua popularidade na política econômica nos primeiros anos de gestão, e na política externa, nos últimos.

A "era Menem" alcançou resultados importantes na área comercial, revertendo a curva histórica de declínio do país no comércio global. Os investimentos externos cresceram em ritmo acelerado, e o parque produtivo modernizou-se sob o impulso das privatizações. Por outro lado, persistiam fortes debilidades institucionais: precária separação de Poderes, baixa credibilidade do Judiciário, corrupção e "subordinação" do Legislativo, federalismo anacrônico, aparelho de Estado fragilizado, sem capacidade regulatória.

A política de prestígio de Menem teve resultados decepcionantes: a Argentina teve recusados seus pedidos de admissão à OTAN (1999), à OCDE (1992 e 1997) e à APEC.

---

[167] DE LA BALZE, Felipe A. M., *op. cit.*, pp. 133 a 135. O autor comenta: "*se trata aquí de una dramática reversión de alianzas, a fin de acercarse estratégicamente e integrarse económicamente a un país que fue percibido históricamente por la diplomacia argentina como su principal competidor y potencial adversario regional*".

[168] MORA Y ARAUJO, Manuel. Opinión pública y política exterior de la Presidencia Menem. *In* CISNEROS, Andrés (comp.). *Política exterior argentina 1989-1999. Historia de un éxito, op. cit.*, pp. 348, 350, 353 e 355.

[169] *Idem*, pp. 346 e 347.

Como se verá no capítulo seguinte, Menem tentará, sem sucesso, reconquistar a presidência argentina em 2003. O abandono da disputa no segundo turno, para evitar fragorosa derrota para Nestor Kirchner, marcará seu ocaso político como líder nacional.

xi. O "realismo periférico" e sua crítica

Não seria exagero afirmar que o adjetivo "*heterodoxo*" constitui uma das constantes da política externa argentina. O que varia é o substantivo, politicamente condicionado: "autonomia heterodoxa" (Puig), "alinhamento heterodoxo" (Russell). A fim de romper com essa tradição, cuja carga de confrontação e imprevisibilidade tantos males causou à credibilidade do país, o realismo periférico propugna por um "Estado normal".

A diplomacia menemista produziu um "choque cultural" na Argentina, tamanho era o contraste com a mentalidade tradicional de rejeição ao alinhamento com Washington, já testado, sem sucesso, durante as ditaduras militares, com apoio da elite conservadora – a "*Revolución Libertadora*" (1955) e a "*Revolución Argentina*" (1966).

Amado Cervo assinala a formação de três grupos de analistas argentinos de relações internacionais na década de 1990: i) autores "revisionistas de direita" de "ideologia neoliberal" – Carlos Escudé, Felipe de la Balze, Túlio H. Donghi ; ii) corrente "revisionista de centro", não afetada por essa "ideologia" – Roberto Bouzas, Juan Archibaldo Lanús e Roberto Russell; iii) grupo de "interpretação crítica" (centro-esquerda) – Mario Rapoport, Aldo Ferrer, Carlos Pérez Llana e Raúl Bernal-Meza. Cervo situa o realismo periférico na corrente revisionista "fundamentalista" [170].

---

[170] CERVO, Amado Luiz. *As Relações Internacionais da América Latina - velhos e novos paradigmas*, *op. cit.*, p. 285. A política exterior da Argentina: 1945-2000. *In* GUIMARÃES, Samuel Pinheiro (org.). *Argentina: visões brasileiras*, *op. cit.*, pp. 30, 76 e 77. O historiador descreve quatro categorias de motivações que teriam baseado o paradigma de política exterior do Governo Menem: i) a "teoria da decadência nacional", que daria lugar a gestos grandiloquentes e de *sobreactuación* (Carlos Pérez Llana) destinados a sanar os erros do passado; ii) o "realismo periférico", que reconhece o *status* inferior de nação e abre mão dos desígnios nacionais em matéria de política exterior; iii) a expectativa de recompensa econômica pelo alinhamento político com a potência hegemônica; e iv) o conceito de "globalização benigna", abdicando do planejamento em favor das forças de mercado e fatores exógenos.

A Argentina estabelece uma dupla preferência – definida por analistas como "política externa bifronte" –, caracterizada pelo alinhamento político com os Estados Unidos como suposto contrapeso para uma aliança comercial com o Brasil. Esse caráter "bifronte" – "triangular", na visão de Jorge Castro[171]–, apesar de recebido com desconfiança, emerge da própria contradição de elementos constantes da diplomacia argentina, que o menemismo tentou compatibilizar: de um lado, o europeísmo e as "relações especiais" com as potências dominantes do Ocidente; de outro, o sul-americanismo.

A priorização simultânea do relacionamento com os Estados Unidos e com o Brasil se insere numa lógica de maximização 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 regional.

Confrontando o lugar-comum entre os realistas periféricos de que uma Argentina alinhada aos Estados Unidos estaria repetindo a estratégia de Vargas, durante a Segunda Guerra, com a expectativa de resultados semelhantes, Amado Cervo lembra que o ex-Presidente havia elaborado a relação com aquela potência com "alta dose de realismo político". Foi isso o que garantiu sua eficácia – ao contrário do alinhamento "sem barganha" dos Presidentes Dutra (1945-1950) e Castelo Branco (1964-1967), que malograram em termos de resultados econômicos[172]. O historiador sugere, assim, que o alinhamento de Menem se assimilou ao de Dutra e Castelo, e não ao de Vargas, e por isso não poderia obter os resultados esperados.

A imprensa brasileira interpretou de forma correta a nova lógica:

> *A "relação carnal" significa que a Casa Rosada não contrariará nenhuma iniciativa de política externa dos Estados Unidos que não seja frontalmente prejudicial aos interesses econômicos argentinos. Por isso, o Brasil pode contar com Buenos Aires para firmar posição*

[171] Entrevista concedida ao autor em 2/3/2005.
[172] CERVO, Amado. A política exterior da Argentina: 1945-2000. *In* GUIMARÃES, Samuel Pinheiro (org.). Argentina: visões brasileiras, *op. cit*., p. 51.

> *a respeito do cronograma de criação da ALCA, mas não deve esperar apoio em questões que não digam respeito direto ao Mercosul, em seu estágio atual. Da mesma forma, interessa à Argentina o fortalecimento da economia brasileira, mas não o fortalecimento político do Brasil no concerto internacional*[173].

Carlos Escudé é o intelectual de maior destaque na elaboração teórica do realismo periférico. Seu objetivo é dotar a política externa menemista de uma doutrina coerente com base nos seguintes princípios[174]:

i) um país dependente, vulnerável e pouco estratégico para os interesses vitais com as potências dominantes deve eliminar confrontações externas e manter um perfil mais baixo possível nos temas que a contrapõem às potências, a menos que haja custos materiais tangíveis;

ii) a política externa deve orientar-se por um rigoroso cálculo de custos e benefícios materiais, que constitui a própria definição de "interesse nacional";

iii) o conceito de autonomia deve ser reformulado em termos de custos envolvidos na "capacidade de confrontação de um Estado";

iv) o único realismo possível para um país como a Argentina é aquele que ajuda a atrair investimentos e facilitar as tratativas com bancos e organismos financeiros internacionais.

Dependência, vulnerabilidade e irrelevância são, portanto, os critérios que definem a inserção internacional da Argentina, na opinião de Escudé. Ao criticar severamente a "*sobredosis crónica de confrontaciones*" com os Estados Unidos, que resultou em graves custos políticos e econômicos, o analista recomenda que o país "concentre e administre prudentemente seu poder de confrontação" nos assuntos comerciais e financeiros que se

---

[173] *O Estado de São Paulo*, 19/10/1997 – "A política pendular da Argentina". Citado por CORIGLIANO, Francisco, op. cit.

[174] Escudé apresenta sua reflexão como "*un esfuerzo de construcción de teoría sobre las estrategias de política exterior de Estados periféricos, dependientes, vulnerables y esencialmente poco relevantes para los intereses vitales de las grandes potencias. Como tal, la teoría aquí propuesta tiene un fundamento empírico anclado en las peculiaridades de la experiencia histórica argentina (...) Esta teoría no pretende ser válida, por ejemplo, para México, un país periférico, dependiente e vulnerable, pero en extremo relevante para los interesses de los Estados Unidos*". ESCUDÉ, Carlos. *Realismo periférico, op. cit.*, pp. 18, 19, 24, 33, 44, 115, 281 e 282.

vinculem diretamente ao bem-estar da população e à base de poder do país.

Nessa perspectiva, a associação estratégica com o Brasil e o MERCOSUL passam a ser funcionais para os interesses nacionais argentinos. Na medida em que a confrontação com as grandes potências deveria limitar-se aos temas que têm impacto direto no bem-estar material do país, como o protecionismo agropecuário europeu e norte-americano, a cooperação e a integração aumentam o poder de barganha da Argentina nas negociações globais, bi-regionais ou no formato 4 + 1.

Ao contrário da aplicação feita dessa teoria pela diplomacia menemista, Escudé considera um erro deduzir a política exterior da "ordem internacional" vigente – a partir do ambíguo conceito de "margem de autonomia"[175]. O autor assinala que esse diagnóstico e esse conselho valem independentemente da ordem internacional – bipolar, multipolar, unipolar. A estrutura da ordem mundial pouco afeta o subdesenvolvimento, a dependência e a falta de relevância, chaves da vulnerabilidade.

No outro extremo, Felipe de la Balze propõe como estratégia diplomática aumentar a influência argentina sobre Washington:

> *debemos transformarnos gradualmente en indispensables a los procesos de decisión norteamericanos en los temas relacionados con América Latina (…) Nuestro objetivo de largo plazo es llegar a una situación en la cual los Estados Unidos encuentren natural pedir nuestra opinión en los temas claves de su política latinoamericana y se sientan incómodos de ignorarla*[176].

Escudé não se ilude e afirma que a adoção dessa política não traz consigo benefícios automáticos: apenas se limita a reduzir os custos, eliminando obstáculos políticos (*damage control*), mas nada garante no plano das negociações comerciais[177]. Nesse sentido, critica "funcionários" que ilustram "ingênuas expectativas" sobre os "efeitos mágicos" da política exterior de Menem, que supostamente "catapultaria a Argentina ao Primeiro Mundo"[178]:

---

[175] *Idem*, pp. 24 e 115.
[176] DE LA BALZE, Felipe A. M., *op. cit.*, pp. 131 e 132.
[177] ESCUDÉ, Carlos. *Realismo periférico, op. cit.*, p. 50.
[178] *Idem*, pp. 29 e 30.

creer que el alineamiento resolverá problemas relacionados con subsidios o con prácticas comerciales desleales sería una ingenuidad colosal (...) El alineamiento argentino no vale tanto[179].

Escudé descreve um quadro desolador de assimetria na relação com os Estados Unidos: "*Si la Argentina desapareciera súbitamente de la tierra sin un desastre ecológico, el norteamericano medio ni se daría cuenta*[180]". Nessa assimetria, a Argentina paga por todos os erros, tanto seus quanto norte-americanos[181]. Nesse ponto, Escudé se distancia de todos os outros proponentes do realismo periférico – incluindo o Presidente Menem e o Chanceler di Tella –, que imaginavam que o alinhamento traria benefícios.

Cabe mencionar três aspectos da extrema aproximação de posições entre Argentina e Estados Unidos. No plano global, a adoção de medidas que atendem a questões estratégicas vitais para os Estados Unidos: a participação na Guerra do Golfo, a desativação do projeto missilístico Condor II, o ingresso no MTCR, a firma do TNP e a ratificação do Tratado de Tlatelolco. Na esfera das Nações Unidas, a mudança no padrão de voto, que passa a coincidir amplamente com o sufrágio norte-americano. No plano hemisférico, a assimilação da agenda norte-americana para a América Latina, concentrada no tripé comércio, terrorismo e narcotráfico. Nesse particular, vale mencionar o apoio ao "*Plan Colombia*", a realização de exercícios militares conjuntos, a cooperação na luta contra o narcotráfico e o terrorismo e a preocupação com a Tríplice Fronteira.

---

[179] *Idem*, p. 49.

[180] "[*No*] *sólo nuestro bienestar, sino incluso nuestra viabilidad como país dependen de la buena voluntad de los grandes banqueros de Wall Street y de los funcionarios de los departamentos de Estado y del Tesoro. Por el contrario, los Estados Unidos en nada dependen de la Argentina. No sólo no son complementarias nuestras economías, sino que para colmo no poseemos una posición geográfica estratégica, y estamos tan lejos de sus fronteras que las catástrofes políticas o económicas que aquí puedan acontecer no alcanzarían a dañar sus intereses vitales ni a representar un peligro para su seguridad. No estamos en posición de darles algo muy significativo, ni de quitarles algo que les sea muy necesario; no es grande el beneficio que podemos prestarles ni el daño que podemos infligirles.*" ESCUDÉ, Carlos. Pasado y presente de las relaciones argentinas con los hegemones occidentales. *In* CISNEROS, Andrés (comp.). *Política exterior argentina 1989-1999. Historia de un éxito, op. cit.*, p. 182.

[181] O resultado esquemático dessa assimetria abismal seria o seguinte: "*la Argentina pagará por todos los errores argentinos en las relaciones argentino-norteamericanas, que a Estados Unidos casi nada le significarán, a la vez que la Argentina también pagará por todos los errores norteamericanos en las relaciones entre los dos países, que tampoco costarán nada a los Estados Unidos. En otras palabras, todo el peso de una buena relación recae sobre nosotros.*" *Idem, ibid.*

O Chanceler Guido di Tella considerou o episódio do Golfo como "a grande jogada" que romperia com 60 anos de isolacionismo[182]. Ironicamente, a Argentina continuou isolada em seu suposto protagonismo regional: foi o único país latino-americano a enviar força militar ao conflito.

No plano econômico, o apoio de Washington era fundamental para a negociação da dívida externa e para a aquisição da credibilidade nos mercados internacionais de capitais. Segundo essa visão, o apoio norte-americano facilitaria o acesso para exportações argentinas, atrairia investimentos, respaldaria o país em temas regionais estratégicos e abriria acesso à modernização das Forças Armadas.

No plano da segurança, a lógica de alinhamento e de produção de confiança com a potência hegemônica sustentou decisões que, paradoxalmente, tanto contribuíram para fortalecer os laços com o Brasil quanto geraram desconfianças. No primeiro caso, decisões no plano do desarmamento e não proliferação elevaram o nível de confiança nas relações bilaterais. No segundo caso, as iniciativas a distanciaram das posições defendidas pelo Brasil: a filiação ao Grupo Ocidental na Conferência de Desarmamento; a defesa da criação de um sistema interamericano de segurança cooperativa; a participação na Guerra do Golfo; e o pleito de acesso à OTAN.

---

[182] Instado a comparar os efeitos da decisão argentina de participar da Guerra do Golfo com os benefícios que teriam sido auferidos pelo Brasil pela participação na Segunda Guerra, Guido di Tella afirmou: "com esforço muitíssimo menor, sem qualquer perda de vida, sem estar realmente na frente de combate, mas apenas em tarefas logísticas, logramos um resultado espetacular; jamais conseguimos tanto com tão pouco". A decisão seguia uma lógica oportunista derivada do oportunismo tático – a "*viveza criolla*". Em reação a esse raciocínio, Paradiso afirma que a pretendida "astúcia", longe de produzir confiança, confirma a presunção de erraticidade e gera novos receios. E arremata: "*Quien hace una acrobacia en un sentido puede hacerla en el otro y esto es lo que perciben los espectadores de la pirueta*". PARADISO, José. *Debates y trayectoria de la política exterior argentina, op. cit.*, p. 199. Também Carlos Escudé qualificou a participação no Golfo como "*aventurada y poco seria*": "*No hay ninguna garantía de que estar en el Golfo producirá beneficios, y probablemente los costos de no estar presentes se reducirán a la pérdida de una buena oportunidad de hacerle un favor simbólico a un país de cuya buena voluntad dependemos para muchas cosas. La Segunda Guerra Mundial debe ser un recordatorio permanente de lo costosas que pueden ser las malas relaciones con un país como los Estados Unidos, pero la analogía no debe llegar más allá. (...) No ir al Golfo no generaría las sanciones que sufrimos como consecuencia de nuestra neutralidad en la Segunda Guerra Mundial, a la vez que ir no nos producirá los beneficios generados por el alineamiento brasileño durante ese conflicto. Esas exageraciones son contraproducentes (...) porque son fácilmente refutadas y ridiculizadas.*" *Apud* CORIGLIANO, Francisco, *op. cit.*, p. 159.

O anúncio da aliança extra-OTAN (*major non-NATO ally*) entre Argentina e Estados Unidos foi feito em outubro de 1997, durante a visita oficial do Presidente Bill Clinton a Buenos Aires – seis meses após a consagração da "aliança estratégica" Brasil-Argentina. A decisão foi percebida com desconfiança pelos meios de comunicação, pela classe política e pelo meio diplomático[183]. Para o Brasil, o pleito era difícil de assimilar, visto que os outros países que compartilhavam esse *status* – Austrália, Coreia do Sul, Egito, Israel, Japão, Jordânia, Nova Zelândia – estavam envolvidos em contextos estratégico-militares regionais incompatíveis com o elevado nível da relação Brasil-Argentina. A decisão foi anunciada como o coroamento da diplomacia Menem em seu objetivo de fazer do país o principal parceiro norte-americano no Cone Sul.

A tentativa de aproximação com os Estados Unidos conheceu novo impulso em julho de 1999. Por sugestão de Jorge Castro, Secretário de Planejamento Estratégico, Menem solicita, em carta dirigida ao Presidente Clinton, o ingresso da Argentina na OTAN na qualidade de membro associado ou em categoria similar "a ser estabelecida"[184]. Na resposta dirigida ao San Martín, o então Secretário-Geral da OTAN, Javier Solana, agradece a proposta, mas declina o oferecimento recordando, simplesmente, que são membros da Organização os países do Atlântico Norte, e não do Atlântico Sul[185].

O Itamaraty reage por meio de contundente comunicado à imprensa (em 9/7/1999) no qual, após reconhecer as prerrogativas da Argentina como país soberano, manifesta dúvidas sobre o apoio por parte da sociedade argentina à proposta e assinala a unilateralidade da decisão, que, na hipótese pouco provável de ser aceita, "introduziria elementos estranhos no contexto da

[183] A liberação do ingresso de carne argentina no mercado norte-americano, no mesmo período, foi celebrada em tom jocoso como a concretização das chamadas "relações carnais". A Secretária de Estado Madeleine Albright precisou tranquilizar o Chile e a Grã-Bretanha sobre o alcance do *status* argentino. CORIGLIANO, Francisco, *op. cit.*, p. 53.

[184] A iniciativa, que afetou a construção da confiança mútua e da transparência política com o Brasil, resultou de uma iniciativa sem qualquer interferência do San Martín, o que revela a multiplicidade de canais decisórios da diplomacia argentina em certos momentos.

[185] COELHO, Pedro Motta Pinto. Observações sobre a visão argentina da política internacional de 1945 até hoje. *In* GUIMARÃES, Samuel Pinheiro (org.). *Argentina: visões brasileiras*. Brasília, IPRI/CAPES, 2000, pp. 160 e 163.

segurança regional latino-americana" e "teria conseqüências palpáveis para o Brasil que estarão sendo analisadas em todos os aspectos de natureza política e militar".

O Embaixador argentino Jorge Hugo Herrera Vegas recebe protesto formal, sendo-lhe assinalado que a Argentina deve escolher entre a OTAN e o Mercosul, visto que a atitude confrontava os mecanismos bilaterais e regionais de consulta prévia.

O Presidente Fernando Henrique Cardoso reage com ironia: indaga "contra quem" era a aliança, já que não havia situação de beligerância, e afirma que o que interessava não era que os Estados Unidos vendessem F-16 aos seus sócios, mas que o Brasil vendesse EMB-145 aos Estados Unidos[186].

A iniciativa é criticada dentro da própria argentina. Fernando de la Rúa, então candidato presidencial, rejeitou a tentativa unilateral, assinalando que os acordos com organismos de defesa e segurança devem ser discutidos de forma coordenada com os sócios do MERCOSUL[187].

Ao contrário do que sugere uma leitura superficial, o "realismo periférico" argentino não se resume às "relações carnais". Carlos Escudé assinala que a tese pode ser aplicada à relação entre Argentina e Brasil. Já para Jorge Castro, a relação com o Brasil também constitui elemento importante desse "realismo", em uma relação triangular com os Estados Unidos.

> *Brasil modifica aceleradamente su ubicación en el sistema internacional. Pasa de una posición contestataria, colocada en los márgenes de la política mundial sobre el eje Sur vs Norte y – tras asumir su condición de gran potencia industrial capaz de competir globalmente – se dirige hacia la corriente central de la estructura de poder mundial, en la que el papel crucial de Estados Unidos es obviamente ineludible (…)*
>
> *La diferencia entre Brasil y la Argentina no consiste en una doctrina de política exterior [autonomía vs. dependencia], ni en una percepción opuesta de la situación internacional [crítica y acrítica, respectivamente]. Surge de la distinta posición de los dos países en la nueva estructura de poder mundial que emerge en la posguerra*

[186] O Globo, 23/8/1997. *Apud* MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto, *op. cit.*, p. 453.
[187] CORIGLIANO, Francisco, *op. cit.*, p. 54.

> *fría, en que se colocaron a una distancia diferente de Estados Unidos debido a exigencias internas, el peso de la historia y el nivel de desarrollo industrial alcanzado*[188].

Curiosamente, o realismo periférico é considerado como triunfante pela própria comunidade epistêmica que o elabora – de forma sincrônica, antecipando o que deveria caber ao juízo histórico, que é diacrônico: o título da obra que sintetiza as teses da diplomacia menemista é "*Política exterior argentina 1989-1999. Historia de un éxito*". O julgamento da sociedade será diverso um par de anos depois.

O próprio Escudé assinala as críticas ao realismo periférico, cuja causa, em sua opinião, se situa na cultura política Argentina – que "*a pesar de sus pretensiones, (...) es muy latinoamericana y muy del Tercer Mundo*" –, gerada por uma educação que produz irracionalidade na percepção dos recursos do país e seu lugar no mundo[189]. Sublinha, ademais, o caráter assimétrico da interdependência, frequentemente mal compreendida pelos que acreditam na "globalização benigna":

> *La interdependencia global ha aumentado, sí, pero la interdependencia de la Argentina con el mundo ha disminuido, en sentido negativo para la Argentina, en tanto que el mundo depende mucho menos de la Argentina de lo que dependía hace cuatro, cinco o seis décadas, mientras que la Argentina depende más del mundo que en ese entonces. Concretamente, la dependencia (de sensibilidad) de Europa en general y de Gran Bretaña en particular respecto de los alimentos argentinos, muy importante hasta aproximadamente 1950, ha desaparecido, mientras que la dependencia (de vulnerabilidad) de la Argentina frente a los países centrales, especialmente en términos financieros y tecnológicos, ha aumentado considerablemente*[190].

---

[188] CASTRO, Jorge. La Argentina, Estados Unidos y Brasil. El triángulo de la década de 90. *In* CISNEROS, Andrés (comp.). *Política exterior argentina 1989-1999. Historia de un éxito, op. cit*., p. 87. Castro afirma que "*Brasil retoma su lugar tradicional de principal aliado de Estados Unidos en América Latina*" e busca, com o fortalecimento de sua presença na América do Sul (a partir da aliança com a Argentina e o MERCOSUL) obter crescente relevância frente aos Estados Unidos: "*su objetivo de medio o largo plazo [10/20 años] es convertirse en interlocutor de Washington a escala planetaria, dejando atrás – por insuficientes – los límites del hemisferio*".

[189] ESCUDÉ, Carlos. *Realismo periférico, op. cit*., pp. 47 e 179.

[190] *Idem*, p. 101.

O alinhamento com Washington no período Menem esteve longe de ser consenso. Além dos setores de centro-esquerda, muitos abrigados sob o radicalismo, houve resistências dentro das Forças Armadas e do peronismo.

Os resultados das "relações carnais" foram pífios em termos políticos e econômicos, demonstrando que não há *trade-off* automático entre alinhamento e benefícios estratégicos ou econômicos, como alertara Escudé. Depois de quase uma década de "relação especial", em 1997 a administração Clinton aplica sanções comerciais à Argentina; em 1999, apenas 8,3% das exportações argentinas se dirigiam ao mercado norte-americano. A Estratégia de Segurança Nacional dos EUA anunciada em 2002 não menciona a Argentina, que há apenas quatro anos fora declarada "*major non-NATO ally*", mas sublinha a relevância de México, Brasil, Canadá, Chile e Colômbia como países que compartilham as prioridades hemisféricas de segurança e prosperidade.

Passadas em revista as principais correntes da cultura política argentina, cumpre, agora, examinar mais diretamente as visões de Brasil e de integração a partir das perspectivas de rivalidade e cooperação.

xii. Rivalidade

A História do Brasil não registra nenhum capítulo de "Guerra contra a Argentina". Entretanto, nas escolas argentinas ensina-se a ocorrência de uma "Guerra contra o Império do Brasil": a Guerra da Cisplatina. Nossa historiografia considera o episódio antes uma disputa quase dinástica levada a cabo por D. João VI e D. Pedro I, sem conexão com os verdadeiros interesses nacionais. Já a historiografia argentina o registra como vitória militar contra o imperialismo expansionista brasileiro – seguida de derrota diplomática (pela perda do Uruguai)[191].

Por quatro vezes na História do século XX foram cogitadas ações militares contra o país vizinho (*vide* capítulo III): na primeira década, Zeballos propôs invadir o Rio de Janeiro; na Segunda Guerra, os Estados Unidos tentaram

[191] "*La guerra con el Brasil reprodujo el esquema colonial de los conflictos hispano-portugueses: victoria militar y derrota diplomática. Notables triunfos terrestres y navales, como Ituzaingó y Juncal (febrero de 1827) no bastaron para que la contienda se decidiera a favor de la Argentina, porque en nuestro país el frente interno estaba en estado caótico*". FERRARI, Gustavo, *op. cit.*, pp. 38 a 39.

induzir o Brasil a bombardear Buenos Aires; no golpe de 1964, militares argentinos cogitaram invadir o Sul do País caso houvesse resistência armada; nos anos 1970, a Aeronáutica argentina considerou bombardear Itaipu. Felizmente, nessas ocasiões, Presidentes, Chanceleres e Embaixadores vetaram pessoalmente o curso de ações que deixariam feridas incuráveis no relacionamento bilateral.

Contribuíram para a formação da visão de rivalidade autores como Miguel Ángel Scenna ("*Argentina-Brasil. Cuatro siglos de rivalidad*") e Mário Travassos ("Projeção continental do Brasil")[192].

A rivalidade nasce da percepção historicamente negativa do papel do Brasil no processo de consolidação territorial da Argentina e cresce com o temor de um suposto desígnio hegemônico brasileiro. Seja como projeto geopolítico tendente a firmar um espaço de domínio sobre as nações vizinhas ("*expansión imperial*"), obstaculizando iniciativas de integração subregional que o excluíssem, seja como resultado da preponderância econômica e industrial, ou ainda como representante do imperialismo norte-americano.

Brasil e Argentina incorporaram, em seus respectivos processos de afirmação nacional, a carga de antagonismos de Portugal e Espanha. Seixas Corrêa sublinha que as relações bilaterais sempre estiveram influenciadas por uma "carga genética de contraposição". O Embaixador sublinha que o elemento característico que conduziu à formação do Brasil foi o impulso de expansão (desde Tordesilhas), ao passo que a Argentina nasceu sob o signo da contenção, sintetizado na metáfora de "um muro-de-arrimo erguido para impedir o deslizamento da expansão luso-brasileira".

Não por acaso Ortega y Gasset descreve o argentino como "*el hombre a la defensiva*".

Comenta Seixas Corrêa que a "carga genética de contraposição" se manifesta ao longo da História por meio de impulsos antagônicos: forças de expansão, de crescimento, de consolidação, do lado brasileiro, *versus* impulsos de prevenção, de contenção, de busca de equilíbrio, do lado argentino, cíclica e ocasionalmente contrabalançados por tentativas de acomodação.

---

[192] Travassos acreditava que o controle estratégico da Bolívia poderia fazer com que a Bacia Amazônica adquirisse maior relevância que a do Prata. Nesse sentido, o Brasil deveria buscar substituir os eixos naturais de comunicação regional no sentido Norte-Sul (que beneficiavam a Argentina) por eixos artificiais transversais Leste-Oeste, conectando-os a portos brasileiros; de sua parte, a Argentina buscaria estender sua rede ferroviária até a Bolívia.

A "historiografia oficial", liberal e antirrosista, estabelecida pelo Presidente Bartolomé Mitre, é simpática ao Brasil. Em contraste, o revisionismo histórico, baseado em uma leitura ideológica de corte nacionalista, antiliberal, federalista e antiportenha, que subordina o rigor científico a uma interpretação apaixonada e pessimista de eventos, contribuiu para firmar uma visão negativa do Brasil. O revisionismo considera sistematicamente a Argentina vítima de conspirações de potências externas, que lhe causaram perdas territoriais e políticas em relação a vizinhos, em particular Brasil e Chile.

A rivalidade do século XIX também possui uma vertente institucional e ideológica. O Brasil monárquico, uma "planta exótica na América", era visto como bastião da Restauração europeia, em permanente ameaça à sobrevivência das jovens repúblicas[193].

Alberdi, marcado pelo determinismo ecológico e etnológico em voga no século XIX, explica a suposta "propensão histórica" do Brasil a estender seus limites até o Prata:

> *La cuestión para el Brasil no es de forma de gobierno, ni de raza, ni de nacionalidad, ni es cuestión política (…) es más grave que todo eso, es de seguridad, de subsistencia, de población y de civilización, de vida o muerte (…) El Brasil necesita salir de la zona tórrida en que está metida la casi totalidad de su territorio, y no tiene más que una dirección para buscar los territorios que necesita en la Banda Oriental o el Estado del Uruguay, Misiones, Corrientes, Entre Ríos y el Paraguay (…) Tres causas hacen esenciales a la vida de Brasil esos territorios que busca en el Plata: 1) la necesidad de poblarse con razas blancas de la Europa, para las cuales busca territorios templados que no tiene; 2) la necesidad de tierras apropiadas para producción de artículos de alimentación y sustento de su pueblo, que*

[193] Circulava entre os revolucionários de Maio o "plano secreto de Mariano Moreno", cujo objetivo seria destruir o Brasil (ainda ligado a Portugal) por meio da promoção de separatismos, a começar pelo Rio Grande, e de rebeliões de escravos. A escravidão, evidentemente, contribuía para a imagem negativa do Brasil. Túlio Halperín Donghi *in* FUNAG, *A visão do outro: seminário Brasil-Argentina*, *op. cit*., pp. 129 a 131. O plano de Moreno tinha em mente enfrentar o "perigo brasileiro" com apoio inglês. Moreno acreditava que as Províncias do Sul do Brasil se anexariam ao "Estado Americano do Sul". CISNEROS, Andrés e PIÑEIRO IÑÍGUEZ, Carlos, *op. cit*., p. 71.

no tiene, al menos disponibles; 3) la necesidad de asegurar sus actuales territorios inmediatos a los afluentes del Plata[194].

O hispano-americanismo ligado à Europa proposto por Alberdi tinha claro propósito defensivo em relação ao Brasil e aos Estados Unidos:

las repúblicas sudamericanas deben apoyarse en sus tratados de comercio con Europa para defenderse del Brasil y de los Estados Unidos (...) Estos poderes son los que pueden atacar su independencia (...) En Europa, al contrario, están las garantías contra ese mal (...) La doctrina de Monroe es la expresión natural del egoísmo de los Estados Unidos y se sabe que el Brasil la profesa también (…)[195].

Domingo Sarmiento defendia que "*las necesidades de las naciones modernas militan a favor de la fusión de los tres estados del Plata (Argentina, Uruguay y Paraguay) en un sólo cuerpo*", uma única Federação com a República Argentina, "*a fin de crear un estado de lengua castellana, que responda a Brasil por sus actos*"[196].

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. Brasil (Uruguai, Paraguai e parte da região de Missões), Reino Unido (Malvinas), Chile (Terra do Fogo, Beagle e Puna de Atacama), Paraguai (Chaco) e Bolívia (Alto Peru) seriam os culpados pela "amputação".

José Carlos Puig critica severamente a "debilidade" e a "displicência" da política territorial argentina em relação a espaços considerados inóspitos e longínquos, inaptos para a exploração agrícola-ganadeira[197]. Guillermo Figari, ao lembrar que a Argentina

---

[194] ALBERDI, Juan Bautista. *El Brasil ante la democracia de América*. *Apud* PARADISO, José. *Debates y trayectoria de la política exterior argentina*, *op. cit.*, p. 39.

[195] ALBERDI, Juan Bautista. *Política exterior de la República Argentina, op. cit*. *Apud* PARADISO, José. *Debates y trayectoria de la política exterior argentina, op. cit.*, pp. 26 e 46.

[196] SARMIENTO, Domingo F. Hechos y repulsiones que han separado la Federación Argentina. *In Obras Completas*. Nota de Domingo F. Sarmiento ao Ministro de Relações Exteriores da Argentina, confidencial. *Apud* MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto, *op. cit*., pp. 42 e 43.

[197] PUIG, Juan Carlos. La política exterior argentina: incongruencia epidérmica y coherencia estructural, *op. cit.*, pp. 118 a 123.

foi derrotada em todos os litígios territoriais no último quartel do século XIX, também critica o "desinteresse" dos dirigentes nacionais por partes do território, que resultaria numa política que oscila entre o expansionismo e a "auto-renúncia", esta última sempre que não estivessem em jogo os interesses de Buenos Aires[198].

Dois fatores são apontados para explicar esse "desinteresse": a ausência de uma "consciência territorial" – "*el país estaba compuesto por la pampa húmeda que se comunicaba al mundo por un canal que llegaba a Londres*" – e a hegemonia de Buenos Aires sobre o interior – "*más que la expansión en si le interesaba consolidar el frente interno*"[199].

Os organizadores do Estado argentino se sentiam incômodos com o "excesso de espaço". Para Alberdi, "*el vasto territorio es causa de desorden y atraso; él hace imposible la centralización del gobierno (...) El terreno es nuestra peste en América como lo es en Europa su carencia*"[200]. Para

---

[198] Figari comenta em relação ao contencioso de Missões: "*Brasil (...) fundará una villa en 1841 en los territorios en litigio haciendo uso del derecho de posesión. Mientras, la Argentina tardó veintidós años en enviar una nota de protesta pero esa prueba no pudo ser presentada ante el árbitro, pues no fue encontrada en la cancillería (...) El primer acto posesorio del gobierno argentino fue realizado recién en 1881, cuando se crea el Territorio Nacional de Misiones, separado de la provincia de Corrientes*". FIGARI, Guillermo Miguel, *op. cit.*, pp. 99, 100, 117, 127, 128 e 150. A separação das províncias do Alto Peru é considerada caso paradigmático: o Congresso Constituinte, em 1825, após recordar que as províncias sempre haviam pertencido ao que viria ser a Argentina, estatui que "*es la voluntad del Congreso General Constituyente que ellas queden en plena libertad para disponer de su suerte, según crean convenir mejor a sus intereses y a su felicidad*". Ferrari comenta: "*tan insólito aliento a la secesión fue aprobado por unanimidad*". A intelectualidade argentina considerava honroso que, após êxitos militares em nome da causa da liberdade, outras Repúblicas brotassem do seio da nação. FERRARI, Gustavo, *op. cit.*, pp. 19 e 20. Também em 1825, a Argentina oferece a Bolívar o Alto Peru para conformar a República da Bolívia, provocando o seguinte comentário do "Libertador", surpreso e irônico pela generosidade: o elogio ao "*Congreso de las Províncias Unidas del Rio de la Plata, cuya liberalidad de princípios es superior a toda alabanza y cuyo desprendimiento con respecto a las províncias del Alto Peru es inaudito*". *Apud* CISNEROS, Andrés e PIÑEIRO IÑÍGUEZ, Carlos, *op. cit.*, p. 218.

[199] O Deputado Adolfo Orma, em 1902, opinava em debate na Câmara de Deputados: "*me pareceria completamente impropio que la República Argentina se preocupara de la política exterior teniendo como tiene seis o siete problemas de orden interno*". O parlamentar se referia à política migratória, ao analfabetismo, à saúde pública, ao transporte, aos portos e ao sistema político. *Apud* FERRARI, Gustavo, *op. cit.*, p. 3.

[200] ALBERDI, J. B. Memória sobre la conveniência y objetivos de um congreso general americano. *In Anales de la Universidad de Chile*. *Apud* FERRARI, Gustavo, *op. cit.*, p. 22. Paradiso cita, a propósito, ALBERDI, Juan Bautista. *El Brasil ante la democracia de América*. Buenos Aires, Ed. Ele, 1946. PARADISO, José. *Debates y trayectoria de la política exterior argentina*, *op. cit.*, p. 11.

Sarmiento, "*el mal que aqueja a la República Argentina es la extensión*". Na mesma linha, em sua principal obra, Facundo, Sarmiento emite conceitos interessantes e/ou polêmicos, alguns dos quais estão resumidos nos trechos abaixo[201]:

> *Las razas americanas viven en la ociosidad y se muestran incapaces, aun por medio de la compulsión, para dedicarse a un trabajo duro y seguido. Esto sugirió la idea de introducir negros en América, que tan fatales resultados ha producido. Pero no se ha mostrado mejor dotada de acción la raza española cuando se ha visto en los desiertos americanos abandonada a sus propios instintos.*
> *Buenos Aires está llamada a ser un día la ciudad más gigantesca de ambas Américas.*
> *La ciudad es el centro de la civilización argentina, española, europea. [La] necesidad de manifestarse con dignidad, que se siente en las ciudades, no se hace sentir allí en el aislamiento y la soledad [del campo].*

A visão de Sarmiento mereceu a crítica impiedosa de Arturo Jauretche, em seu interessante *Manual de Zonceras Argentinas*. Para o militante da FORJA, a dicotomia "*civilización y barbarie*" foi "*la madre que les parió a todas*" – as *zonceras* (absurdos, despropósitos, disparates, tolices). A seguir, trechos do *Manual*[202]:

> *La idea no fue desarrollar América según América, incorporando los elementos de la civilización moderna; enriquecer la cultura propia*

[201] SARMIENTO, Domingo F. *Facundo*. Buenos Aires, Ediciones Colihue, 2002. Ver, especialmente, o capítulo I, intitulado "*Aspecto físico de la República Argentina y caracteres, hábitos e ideas que engendra*", pp. 29 e ss., referência para os trechos citados.
[202] JAURETCHE, Arturo. *Manual de zonceras argentinas*. Buenos Aires, Corregidor, 2003. Ver, especialmente, os capítulos (*zonceras*) no. 1, intitulado "*De la madre que les parió a todas*" (pp. 23 a 30) e no. 2, intitulado "*De las hijas mayores de civilización y barbarie – a) zonceras sobre el espacio; b) zonceras sobre la población*" (pp. 33 a 40), referências para os trechos citados. A Presidente Cristina de Kirchner, em uma das Cúpulas regionais, presenteou o Presidente Hugo Chávez com o *Manual*, chamando a atenção para algumas ideias equivocadas, a seu ver, que influenciaram a formação da Argentina.

> *con el aporte externo asimilado como quien abona el terreno donde crece el árbol. Se intentó crear Europa en América trasplantando el árbol y destruyendo lo indígena que podía ser obstáculo (...)*
> *La incomprensión de lo nuestro preexistente como hecho cultural o mejor dicho, el entenderlo como hecho anticultural, llevó al inevitable dilema: Todo hecho propio, por serlo, era bárbaro, y todo hecho ajeno, importando, por serlo, era civilizado. Civilizar, pues, consistió en desnacionalizar.*
> *Por el mesianismo invertido, la mentalidad colonial cree que todo lo autóctono es negativo y todo lo ajeno, positivo.*
> *Lo importante no era constituir un país según las leyes de la naturaleza y la historia, sino realizar la civilización. Realizar la civilización era hacer Europa en América.*

É interessante o contraste observado por Jauretche entre as políticas territoriais e demográficas de Brasil e Argentina:

> *En 1907 Euclydes da Cunha contempla el espetáculo de la Argentina agrícola-ganadera moviéndose en su progreso a un ritmo acelerado pero no le asusta el ritmo más lento del Brasil, y dice: 'Léase la historia de la Confederación Argentina (...) [N]osotros [Brasil] tuvimos que formar en un largo esfuerzo de selección telúrica el hombre para vencer a la tierra; ella [Argentina] tuvo que transformar y vitalizar la tierra para vencer al hombre'.*
> *Agrego que nosotros [Argentina] nos decidimos por la urgencia achicando el espacio y sustituyendo al hombre, ellos [Brasil] se dedicaron a agrandar su espacio y a adecuar su hombre. Dos políticas opuestas, una de corto plazo y otra de dimensiones históricas. Nosotros [Argentina] nos dedicamos a hacer la civilización contra la barbarie. Ellos se dedicaron a hacer el Brasil con civilización y con barbarie sobre la propia realidad. Ellos se movieron en medidas concretas nacionales; nosotros en medidas conceptuales abstractas y municipales concretas*[203].

Ao comentarem a consagração jurídica e essencialmente pacífica das conquistas brasileiras pelo princípio de *uti possidetis*, Cisneros e Iñíguez

[203] *Idem*, p. 37.

assinalam diferenças culturais entre os herdeiros do pragmatismo português e do "jurisdicismo" espanhol: "*el Brasil, sin universidades hasta el siglo XIX, forjaria elites pragmáticas, con una visión más material y concreta de las relaciones de poder*" [204].

Escudé critica conteúdos escolares de caráter patriótico que ressaltam que o país perdera enormes territórios para "vizinhos expansionistas" e "*hermanos ingratos*"; ao contrário, mostra que o que se ensina em outros países é uma Argentina que se expandiu – visão que, a seu ver, é mais objetiva e realista[205]. O autor critica a formação de uma cultura nacional dogmática, que gera um nacionalismo megalômano sem contato com a realidade, a antítese da modernidade requerida para dotar o país de um desenvolvimento baseado numa mentalidade pensamento científica. Essa cultura nacional integral, "*sin fisuras ni pluralidades*", constitui uma das causas do fenômeno do "movimentismo" (*vide supra*) – a tendência totalizante dos partidos políticos, que buscam hegemonia à exclusão das correntes adversárias, conformando uma cultura política autoritária e intransigente[206].

Quanto aos diferendos fronteiriços bilaterais, dimensão tangível da rivalidade, o território de Missões constituía, para o Brasil, área de segurança indispensável para a comunicação do Rio Grande do Sul com o restante do País. O contencioso vencido pelo Barão do Rio Branco alimentou forte ressentimento de Zeballos, que voltaria a se traduzir em tensões na primeira década do século XX.

---

[204] Por outro lado, na América hispânica, "*sus tricentenarias universidades habían formado miles de abogados, que constituían la flor de las elites urbanas, y padecían de una enfermiza propensión al argumento leguleyo: su reconstrucción racionalista de la realidad se condeciría mal con la vida real.*" CISNEROS, Andrés e PIÑEIRO IÑÍGUEZ, Carlos, *op. cit.*, p. 217.

[205] "[*La*] *educación patriótica era un proyecto positivista de ingeniería cultural que buscaba generar una nación artificial a través de un Estado que era un accidente histórico-político. Era también un proyecto extremista que, racionalmente, buscaba generar irracionalidad exaltando sentimientos fanáticos a través de la enseñanza. La preocupación por una educación para el desarrollo, tal como había sido concebida por Sarmiento, había desaparecido por completo. En su lugar, primaba un concepto adoctrinador, dogmático, autoritario y militarista (...)*" Escudé afirma que o mito das perdas territoriais possibilitou o apoio popular à aventura bélica das Malvinas. ESCUDÉ, Carlos. *Realismo periférico, op. cit.*, pp. 182 a 187, 195 e 196.

[206] "[*El*] *sistema educativo argentino ha alimentado el autoritarismo, el militarismo, el chauvinismo, la falta de seriedad intelectual y la emotividad (o la irracionalidad) frente a lo político (...) En la Argentina siempre se buscó eliminar pluralidades, crear una "masa uniforme" y engendrar un "ideal colectivo". Esta intención está clara desde las reformas de Ramos Mejía en 1908 hasta la ideología peronista y su pretensión "movimentista" y hegemónica (...)*" *Idem*, pp. 218 e 220.

Entretanto, Cisneros e Iñíguez assinalam que se, por um lado, seria interesse do Brasil estimular o desmembramento do Vice-Reinado do Rio da Prata para impedir a formação de uma "grande Argentina", poderosa dos pontos de vista territorial e demográfico, além de garantir o acesso a seu interior pela Bacia do Prata e assegurar a integração definitiva do Rio Grande, por outro lado, o País não necessitou de "*demasiadas presiones*", visto que o desmembramento resultaria inevitável, dados a resistência ao centralismo de Buenos Aires e os tênues vínculos da Confederação Argentina[207].

Essa outra perspectiva, a rigor, pode ser considerada mais realista que a tese da "amputação territorial" induzida por potências estrangeiras. Eram tão fortes as tendências centrífugas nas províncias da Argentina que a percepção de ameaça do Brasil atuou mais como fator aglutinador da formação territorial do país do que como força desagregadora. A começar pelo fato de que a própria fundação de Buenos Aires e a formação do Vice-Reinado do Rio da Prata foram motivados pela resistência à expansão luso-brasileira. A consolidação institucional feita pela Constituição de 1853 não teria sido possível sem o apoio brasileiro aos vitoriosos de Caseros no ano anterior. Cisneros e Iñíguez sublinham:

> Después de Caseros los brasileños se transformaron en sostenes de la unidad territorial argentina, pues tanto el legendario Mauá como el propio gobierno brasileño extendieron créditos a Urquiza, que le permitieron derrotar en 1859 las tendencias segregacionistas de Buenos Aires. Es difícil, pues, hacer una lectura en la que el Brasil aparezca como el enemigo histórico de la Argentina y, por extensión, de la nación hispanoamericana[208].

Até os anos 1940, a rivalidade foi essencialmente de cunho militar, além de momentos de disputa de prestígio regional, sobretudo pela primazia naval no início do século XX e principalmente em torno do reequipamento militar brasileiro com apoio norte-americano durante e após a Segunda Guerra Mundial. Na primeira metade do século XX, acreditava-se que o Brasil pretendia desempenhar um papel de *gendarme* regional a serviço das aspirações hegemônicas de Washington, em troca de capitais e armamentos.

---

[207] CISNEROS, Andrés e PIÑEIRO IÑÍGUEZ, Carlos, *op. cit.*, pp. 218 e 219.
[208] *Idem*, p. 220.

O PIB argentino era cerca de 50% superior ao do Brasil em 1913. Indicadores econômicos e sociais apresentados por Alejandro Bunge demonstravam a supremacia argentina até a década de 1920. A tendência começa a se reverter nos anos 1930. Em 1940, o PIB dos dois países era praticamente equivalente (US$ 54 bilhões para o Brasil, contra US$ 59 para a Argentina). Na década de 1950, o Brasil crescerá mais rápido, impulsionado pela industrialização, superando o PIB argentino, tendência que se acentuou nas décadas seguintes. Em 1956, o PIB do Brasil era de US$ 117 bilhões, contra US$ 102 para a Argentina. Em 1960, o Brasil atingirá US$ 163 bilhões, contra uma Argentina quase estagnada (US$ 115 bilhões). No momento do encontro de Uruguaiana, a economia brasileira já se distanciava da argentina com maior velocidade. A "decadência" da economia argentina se acentua nas décadas seguintes. Quando, em 1976, as Forças Armadas assumem o poder na Argentina, o PIB do Brasil é quase três vezes o da Argentina. No início do processo de integração, em meados dos anos 1980, a economia brasileira quadruplica a da Argentina[209].

Na segunda metade do século XX, portanto, a rivalidade político-estratégica adquire conotação também econômica, que passa a ser preponderante a partir dos anos 1990. A perspectiva de dependência econômica e de subordinação estratégica a um país considerado inferior como o Brasil causa pavor na elite argentina, para quem a integração e a *brasildependencia* representam uma condição de "*venido a menos*" difícil de assimilar.

A industrialização e o desenvolvimentismo geraram efeitos tanto de cooperação e complementaridade quanto de competição. Desde fins dos anos 1950, a siderurgia argentina depende da exportação de aço brasileiro, e se batia contra um "destino agropecuário" incompatível com o perfil de segurança defendido pelos militares.

---

[209] FAUSTO, Boris e DEVOTO, Fernando, *op. cit.*, pp. 251 e 363. A renda *per capita* argentina, entretanto, continuava maior do que a do Brasil. Ver gráficos *in idem*, 151 e ss. CISNEROS, Andrés e PIÑEIRO IÑÍGUEZ, Carlos, *op. cit.*, p. 471. FRAGA, Rosendo. A experiência histórica no Brasil e na Argentina de 1966 a 1983: começo da convergência. *In* GUIMARÃES, Samuel Pinheiro e LLADÓS, José Maria (orgs.). *Perspectivas Brasil e Argentina, op. cit.*, p. 491. Para uma análise comparativa dos indicadores econômicos, em particular da evolução do PIB industrial, ver LAVAGNA, Roberto. Comércio exterior e política comercial no Brasil e na Argentina: uma evolução comparada. *In* GUIMARÃES, Samuel Pinheiro e LLADÓS, José Maria (orgs.). *Perspectivas Brasil e Argentina, op. cit.*, pp. 267 e ss.

A reversão do equilíbrio regional de poder em favor do Brasil se acentua na década de 1960, passando a industrialização, na ótica argentina, a ser considerada fator geopolítico – daí sua ligação direta com a questão do aproveitamento hidrelétrico de Itaipu. A *Geopolítica* de Golbery do Couto e Silva inquietava profundamente os setores militares argentinos. O "milagre brasileiro" reacende a tradicional resistência em relação à ruptura do equilíbrio de poder regional: surge, em meados dos anos 1970, a tese de que o desenvolvimento acentuado de um país em detrimento dos vizinhos constitui uma "agressão econômica"[210].

A abertura de corredores de exportação, com o aperfeiçoamento de estradas e ferrovias, facilitou a conexão entre os portos do litoral brasileiro com a *hinterland* da Bacia do Prata, "corrigindo" a orientação geográfica do corredor fluvial. Nesse contexto, a produção de Bolívia, Paraguai e mesmo do "litoral" argentino passou a se orientar no sentido Oeste-Leste, desembocando nos portos de Paranaguá, Rio Grande e Santos. Ao liberar aqueles países mediterrâneos da dependência e do controle do Porto de Buenos Aires, que os tornava "prisioneiros geopolíticos" (Golbery), os novos corredores relativizaram a importância daquele ponto estratégico argentino.

A rivalidade e a desconfiança com relação ao Brasil não são apanágio da direita conservadora argentina. Correntes minoritárias da esquerda nacionalista percebem a cooperação como imposição da hegemonia brasileira na região, na linha tradicional e anacrônica da teoria do sub-imperialismo motivado pela relação especial com os Estados Unidos. Entre os adeptos da teoria da dependência, há preocupação com o intercâmbio desigual no subcontinente, reservando à Argentina o papel de provedora de bens primários.

Três comentários finais nesta análise sobre a rivalidade: i) apesar de ter reacendido a competição bilateral, na interseção entre economia e geopolítica, é justamente a pujança da industrialização brasileira que dará base material ao projeto de integração regional; ii) a importância desmesurada atribuída pela imprensa aos atritos comerciais não deve fazer perder de vista a real dimensão do problema: somados, os segmentos conflitivos não chegam a 5% do volume global de comércio bilateral; iii) a rivalidade pertence sobretudo

[210] MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto, *op. cit.*, p. 376. A tese da "agressão econômica" foi enunciada pelo Comandante em Chefe do Exército argentino, General Jorge Raúl Carcagno, na X Conferência dos Exércitos Americanos (Caracas, setembro de 1973), e apoiada pelo Senado argentino.

ao plano do simbólico, nunca tendo sido, felizmente, objeto de manobras militares, nem de medidas políticas efetivas.

xiii. Cooperação e integração

Si entre hermanos se pelean,
nos devoran los de afuera.
*(**Martín Fierro** – José Hernández)*

Em pouco mais de um século, o projeto de cooperação Argentina-Brasil vai do campo estratégico ao político e daí ao econômico-comercial e de infraestrutura, entrando no patamar superior da integração. O marco estratégico fora definido pela Guerra do Paraguai na década de 1860; a dimensão política de concertação foi lançada pelo Barão do Rio Branco na primeira década do século XX (o "ABC"); os Presidentes Vargas e Justo agregaram, duas décadas depois, a dimensão comercial e de infraestrutura; em 1940, os Ministros da Fazenda Souza Costa e Federico Pinedo negociam pela primeira vez o estabelecimento de uma união aduaneira; nos anos 1950, Perón tenta reeditar o ABC; em 1961, o encontro Quadros-Frondizi em Uruguaiana define uma ampla agenda política e econômica, que será retomada mais de duas décadas depois; nas décadas de 1980 e 1990, inicia-se a transição da cooperação para a integração, com uma agenda cada vez mais complexa e abrangente, que se aprofunda com a constituição do MERCOSUL.

Gregorio Recondo e Menthol Ferré situam o MERCOSUL no contexto de evolução histórica do latino-americanismo, por ir além de um Mercado Comum e implicar o exercício e a ética da solidariedade[211]. Muito mais do que um projeto de agregação de mercados, o MERCOSUL nasce com o objetivo de realizar a convergência de sociedades nacionais. Recondo considera a regionalização como fenômeno da pós-modernidade, na interseção entre as dialéticas "universalidade-particularismos".

Hay, en efecto, una regionalización de la integración globalizadora, que parece testimoniar que la integración regional (o subregional)

[211] RECONDO, Gregorio. *La identidad cultural en los procesos de integración americana*. Buenos Aires, CARI, 2001, p. 2.

es una alternativa válida para revertir tendencias regresivas predominantes en los países periféricos, convirtiéndose en un reaseguro de la globalización[212].

Portanto, a cooperação regional com vistas à integração não constitui somente um imperativo econômico e político, mas também pretende realizar um "projeto civilizatório".

Os "libertadores" lutaram por uma ideia de uma nação de dimensões hispano-americanas, com uma concepção distinta do modelo liberal europeu nascido da Revolução Francesa, que era mais exclusivista dos pontos de vista territorial e formal. San Martín não fazia distinção entre Argentina, Chile e Peru, mas era movido pela solidariedade das antigas possessões espanholas contra a onda restauradora de Metternich.

Os antecedentes do regionalismo de cooperação se inscrevem no movimento de concertação hispano-americano do século XIX. Após o primeiro intento, malogrado, da Conferência do Panamá, em 1826, sob a égide de Bolívar, o Peru tentou, igualmente sem êxito, articular a solidariedade regional. A sucessão de fracassos das Conferências celebradas em Lima – 1847, 1864, 1867 e 1877 – resultava da falta de liderança e poder do país anfitrião – Peru – e, especialmente, do boicote brasileiro e argentino[213]. Era inviável qualquer iniciativa de concertação regional sem o protagonismo consensuado das duas principais potências sul-americanas.

Alberdi defendia uma política de união americana capaz de dar à região maior poder no cenário mundial, não por meio de congressos continentais, mas de negociações parciais que reunissem "os propósitos, as visões, os recursos dos

---

[212] *Idem*, p. 4.

[213] A visão de Mitre sobre esse tema é demonstrada de forma inequivocamente franca em correspondência a Sarmiento, a quem critica por haver atuado sem autorização no Congresso Continental de Lima (1864): *"era tiempo que ya abandonásemos esa mentira pueril de que éramos hermanitos y que como tales debíamos auxiliarnos, enajenando recíprocamente parte de nuestra soberanía. Que debíamos acostumbrarnos a vivir la vida de los pueblos libres e independientes, tratándonos como tales, bastándonos a nosotros mismos, y auxiliándonos según las circunstancias y los intereses de cada país, en vez de jugar a las muñecas de las hermanas". Apud* FLORIA, Carlos Alberto e BELSUNCE, César A. García. *Historia de los argentinos*. Buenos Aires, Larousse, 2004, pp. 616 e ss. e PARADISO, José. *Debates y trayectoria de la política exterior argentina, op. cit.*, p. 21. FIGARI, Guillermo Miguel, *op. cit.*, p. 116. A diplomacia do Império também via com grande reserva alianças regionais que pudessem ser percebidas pelos Estados Unidos como associação contrária a estes.

novos estados"[214]. A cooperação regional alentada por Alberdi era essencialmente hispano-americana, com viés europeísta e claro propósito de excluir o Brasil e de se proteger dos Estados Unidos. Alberdi intitulou um de seus escritos "*El Brasil ante la democracia de América*": o Império escravocrata ameaçava, em sua visão, o sistema republicano e "democrático" do continente. Mariano Moreno e Bolívar receavam a presença de um poderoso regime monárquico de origem europeu no Continente, permanente ameaça para as jovens repúblicas[215].

Mariano Pelliza, inspirado em Alberdi, propõe uma "*Federación Social Hispano-Americana*" em 1885, que prevê uma unidade monetária e a uniformidade de tarifas aduaneiras.

No Brasil, o regionalismo idealista apareceu de forma eloqüente na ideologia republicana. Propugnava-se pela integração ao concerto hemisférico, antes que ao latino-americanismo, rompendo com a tradição imperial, o que trouxe conseqüências positivas de curto prazo nas relações com a Argentina[216]. A mudança do Império para a República foi recebida com euforia na Argentina – primeiro país a reconhecer o novo regime – como "*coronamiento de la revolución institucional sudamericana difundida por San Martín y Bolívar*"[217].

---

[214] ALBERDI, Juan Bautista. *Política exterior de la República Argentina*. *Apud* PARADISO, José. *Debates y trayectoria de la política exterior argentina*, *op. cit.*, p. 26.

[215] A proposta feita por Bolívar de "*Primera Unión del Sur*" com o Chile tinha como um de seus objetivos enfrentar o suposto perigo brasileiro. CISNEROS, Andrés e PIÑEIRO IÑÍGUEZ, Carlos, *op. cit.*, p. 71.

[216] O Manifesto do Partido Republicano inscrevia, em 1870, a reorientação da política externa do País: "Somos da América e queremos ser americanos". Condenava-se a diplomacia imperial por ser "hostil aos interesses dos Estados americanos" e anunciava-se o "contato fraternal" com os povos do continente, "em solidariedade democrática". BUENO, Clodoaldo. A proclamação da República..., *op. cit.*, pp. 244 e ss.

[217] O decreto do Presidente Juarez Celman em homenagem ao Brasil assinala: "*Que el pueblo brasilero ha proclamado la República sustituyéndola al régimen monárquico en la única región de Sud América donde se mantuvo después del grito libertador de Mayo, lanzado en 1810 desde la ciudad de Buenos Aires (…) Que si bien la República Argentina cultivó siempre sinceras y cordiales relaciones con el monarca Don Pedro II, ella no puede asistir con indiferencia al coronamiento de la revolución institucional sudamericana, difundida por San Martín y Bolívar (…) Que la circunstancia de adoptar la República Brasilera la forma federativa por la cual lidiaron los argentinos hasta incorporarla a su Ley Fundamental prestigia mayormente ante ellos la revolución (…)*" MORENO, Isidoro J. Ruiz. Argentina y el fin de la Monarquía en Brasil. *In* FUNAG, *A visão do outro: seminário Brasil-Argentina*, *op. cit.*, pp. 260 e ss. A Argentina reconheceu a República em 29 de novembro de 1889. Houve diversas manifestações solenes, oficiais e populares, em honra à nova República brasileira. A imprensa argentina viu na ocasião oportunidade para que o Brasil acedesse às "exigências

No início do século XX, uma vez encerrado o ciclo dos litígios fronteiriços e da rivalidade naval Brasil-Argentina, fortalece-se a corrente que defende o incremento do comércio bilateral, num momento em que o Brasil já desponta como o principal cliente latino-americano da Argentina.

Rapoport faz um breve histórico das iniciativas preliminares de cooperação regional[218]. Em 1903, Federico Seeber, ao realizar estudo comparativo dos países da região, propõe a conformação de um bloco entre Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai, Chile, Peru e Bolívia similar ao *Zollverein* alemão, dotado de uma unidade monetária comum.

Em 1909, Alejandro Bunge apresenta uma proposta de "*Unión del Plata*", integração econômica por etapas entre Argentina, Uruguai, Paraguai, Chile e Bolívia e, "eventualmente", Brasil. Após estudos sobre a importância do comércio com as nações limítrofes e propostas de um *Zollverein* sul-americano, em 1929, relança a ideia com o título de "*Unión Aduanera del Sud*". A proposta é desenvolvida em 1940, em capítulo de "*Una nueva Argentina*". Perón será profundamente influenciado pelas concepções integradoras do economista na "nova Argentina" que pretendia construir.

O "Pacto do ABC" idealizado por Rio Branco, embora construção política, deixava aberta a possibilidade de uma "*entente* econômica" entre os três países mediante um regime preferencial de comércio e concessões recíprocas[219].

O tema latino-americano cresceu em importância no âmbito intelectual argentino nas décadas de 1910-1920, motivado pela difusão de ideias sociais e antiimperialistas associadas ao impacto das revoluções russa e mexicana. Esse novo contexto ideológico foi estimulado pela Reforma Universitária de 1918 – cujo manifesto se dirigia aos *"hombres libres de Sudamérica"*. Em 1925, funda-se a *Unión Latinoamericana*, entidade que visava à coordenação entre intelectuais da região para fins de ação política com o

---

da civilização", e elogiou a atitude do Chanceler do Governo provisório, Quintino Bocaiúva, de visitar Buenos Aires para assimilar, "como os gregos clássicos, a ciência do bom governo". BUENO, Clodoaldo. A proclamação da República..., *op. cit.*, pp. 245 e 246. MORENO, Isidoro J. Ruiz. Argentina y el fin de la Monarquía en Brasil. *In idem*, p. 257.

[218] RAPOPORT, Mario. *Historia económica, política y social de la Argentina, op. cit.*, pp. 1046 a 1050.

[219] Correspondência do Ministro Rio Branco ao Ministro argentino Puga Borne, de 1909, citada por RAPOPORT, Mario. *Historia económica, política y social de la Argentina, op. cit.*, p. 1047.

objetivo de construir uma confederação de nações em repúdio ao pan-americanismo.

O regionalismo idealista é fortemente baseado no nacionalismo popular nascido do pensamento de Manuel Ugarte, José Vasconcelos[220], Haya de la Torre[221] e da FORJA.

Manuel Ugarte, inquieto com "*El peligro yanqui*", defende uma "*Patria común latinoamericana*" para neutralizar a hegemonia hemisférica. Em sua opinião, essa construção deveria caber a Argentina, Brasil, Chile e México, que coordenariam a ação das repúblicas do Continente. Em 1922, dá à sua coleção de artigos e ensaios o título de *La Patria Grande*[222].

No âmbito do nacionalismo popular da FORJA, Scalabrini Ortiz e Arturo Jauretche propunham um programa de protecionismo econômico e democratização social.

O Chanceler Saavedra Lamas expressava, em 1935, que diante do fechamento dos mercados no Velho Mundo, seria de prever o surgimento de grandes núcleos ou divisões continentais, o que tornaria necessária a construção de uma "verdadeira unidade econômica".

No início dos anos 1950, a ideia de integração recebe importante impulso com a proposta de Perón de reedição do "ABC", embora, como se verá no capítulo III, sem resultados concretos. Na década seguinte, Mariano Grondona afirma que a missão da Argentina é inserir-se no mundo através da América Latina, elevando seu patamar no campo

---

[220] Vasconcelos, filósofo, foi Ministro de Educação de um dos governos revolucionários mexicanos. Nacionalista, defendia a resistência cultural frente ao imperialismo norte-americano. Preferia o conceito de "hispano-americano" ao de "latino-americano". Para ele, o nacional e o regional compõem a mesma identidade – como continuidade. Escreveu, entre outros, *Bolivarismo y monroísmo*. CISNEROS, Andrés e PIÑEIRO IÑÍGUEZ, Carlos, *op. cit.*, pp. 90 e ss.

[221] O peruano Haya de la Torre fundou e dirigiu o APRA (*Acción Popular Revolucionaria Americana*), sob cuja égide se consolidou importante segmento do nacionalismo popular latino-americano. CISNEROS, Andrés e PIÑEIRO IÑÍGUEZ, Carlos, *op. cit.*, pp. 90, 115 e 116.

[222] UGARTE, Manuel. *El porvenir de América Latina*. *Apud* PARADISO, José. *Debates y trayectoria de la política exterior argentina*, *op. cit.*, p. 76. A prédica de Ugarte não encontra eco: sua *Revista Literaria* é um fracasso de público em uma argentina que vivia um clima "eufórico e auto-suficiente". Ugarte chegou a ser considerado um "autor maldito": não conseguiu publicar nenhum de seus 40 livros na Argentina. CISNEROS, Andrés e PIÑEIRO IÑÍGUEZ, Carlos, *op. cit.*, pp. 97 a 99.

do Ocidente, já não como periferia, mas como polo de poder[223]. Nos anos 1960 e 1970, a relevância estratégica da cooperação regional se expande sobre os círculos acadêmicos e decisórios, ao passo que os governos militares defendiam um alinhamento automático com os Estados Unidos.

A visão integradora de Perón foi brevemente apresentada acima e será aprofundada no capítulo III. Cabe, aqui, apenas assinalar que o líder argentino situa a integração como elemento de defesa em um ambiente de competição tanto econômica quanto civilizacional:

> *Yo estoy por la constitución inmediata de una unión aduanera sudamericana, a fin de que formemos un bloque económico capaz de discutir sobre un pie de igualdad con las grandes masas económicas que se constituyen en otras latitudes. (…)*
> *Es necesario que los latino-americanos unan sus esfuerzos a fin de que la gran civilización de la cual son herederos no desaparezca absorbida por los eslavos y anglosajones, constituidos actualmente en bloques antagónicos pero que en cualquier momento pueden unirse*[224].

Como visto, até meados do século XX, prevaleceu o componente hispano-americano do regionalismo – o que excluía o Brasil. O próprio subtítulo de "*La Patria Grande*" de Ugarte é "*Mi campaña hispanoamericana*". José Enrique Rodó, colaborador de Ugarte na *Revista Literaria*, propõe como lema da revista "*Por la unidad intelectual y moral hispanoamericana*".

A experiência de exílio de intelectuais brasileiros e de países vizinhos nos anos 1960 e 1970, consolidará, no contexto da reação às ditaduras militares, a tomada de consciência de uma condição latino-americana abrangente,

---

[223] "*La misión de Argentina es, entonces, reinsertarse en el mundo a través de América Latina. Debe convertirse en el fermento y la levadura de la elevación de América Latina al nivel del resto de Occidente. Y a través de esa valorización regional tiene que volver al mundo en una posición diferente de la anterior, ya no como periferia de imperios mundiales sino como centro de sí misma en el marco de su propia región.*" GRONDONA, Mariano. *Argentina en el tiempo y en el mundo*. Buenos Aires, Ed. Primera Plana, 1967. PARADISO, José. *Debates y trayectoria de la política exterior argentina, op. cit.*, p. 162.

[224] *Apud* LANÚS, Juan Archibaldo, *op. cit*., p. 285.

incluindo o Brasil. Como sublinha o ex-Presidente Fernando Henrique Cardoso, do ponto de vista da história das ideias, a América Latina será uma construção político-intelectual de sua geração[225]. Longe de suas pátrias, intelectuais de esquerda constatam a ampla convergência de condições políticas, econômicas e sociais do subdesenvolvimento e adquirem consciência da latino-americanidade, em grande parte como rejeição do imperialismo norte-americano e das assimetrias internacionais de poder.

O prestígio alcançado pelos intérpretes brasileiros da escola cepalina e desenvolvimentista contribuirá decisivamente para a incorporação do Brasil no conceito de América Latina. Vale destacar a ação dos intelectuais do ISEB (Hélio Jaguaribe, Nelson Werneck Sodré, Cândido Mendes e Sérgio Buarque de Holanda) na construção de uma ideologia da industrialização e do desenvolvimento a partir de um pensamento estruturalista, nacionalista e valorizador do Estado. Cisneros e Iñíguez afirmam que o Itamaraty "*mantiene una tradición de pensamiento realista, que contiene elementos cepalinos (relación centro-periferia) y del pensamiento nacionalista del ISEB*"[226].

Nos anos 1970, novos intelectuais – Celso Lafer, Félix Peña e Aldo Ferrer – aprofundam o estudo das similitudes da condição de dependência periférica e das possibilidades de desenvolvimento, tanto endógeno como integrado.

Entretanto, a teoria da dependência sustenta ao mesmo tempo a cooperação com o Brasil quanto a rivalidade, na medida em que a Argentina rejeita a todo o custo a especialização sub-regional como provedora de produtos agrícolas e importadora de bens manufaturados provenientes de seu maior sócio.

"*La Hora del Pueblo*", agrupamento interpartidário organizado em 1970 para lutar pela redemocratização, integrado por peronistas, radicais, democratas-cristãos, socialistas e outros partidos, mencionava, como um de seus princípios programáticos, a promoção da integração latino-americana para enfrentar os grandes centros de decisão internacional.

Perón tinha consciência de que a integração do Brasil com seus vizinhos seria impulsionada pela expansão do desenvolvimento do país vizinho; a dinâmica econômica brasileira transbordaria suas fronteiras, promovendo a

[225] CARDOSO, Fernando Henrique, e SOARES, Mário. *O mundo em Português*. São Paulo, Paz e Terra, 1998.
[226] CISNEROS, Andrés e PIÑEIRO IÑÍGUEZ, Carlos, *op. cit.*, p. 536.

integração regional. Segundo Cisneros e Iñíguez, essa expansão se daria não mais no "*formato imperial de un Estado-Nación que se expande*", mas de um "*proyecto regional*"[227].

Quando de seu lançamento, em meados dos anos 1980, o impulso integracionista não obedece a uma necessidade econômica prévia, não cabendo aqui a lógica do determinismo econômico. Trata-se fundamentalmente de uma decisão política, que certamente vislumbrava vantagens também econômicas a serem construídas e auferidas no futuro. Mesmo decisões de cunho econômico, como a importação de trigo e petróleo da Argentina, partiam de uma lógica política. A iniciativa partiu da cúpula diplomática de ambos os países, tendo em vista que, como observam Cisneros e Iñíguez, "*con Sarney se había reforzado la tendencia latinoamericanista de Itamaraty*" e que, paralelamente, "*con la recuperada democracia había ingresado en el Palacio San Martín un grupo de técnicos especialmente preocupados por la cuestión regional*"[228].

Naquele momento, a integração não gozava de consenso em nenhum dos dois países. A transformação estrutural das relações não despertava maior interesse na opinião pública ou nos agentes econômicos, acostumados ao desconhecimento e ao histórico de desconfianças e rivalidades. Ainda não havia se formado uma "massa crítica" com mentalidade favorável à integração. Nesse momento, a diplomacia cumpriu seu papel de vislumbrar o horizonte futuro e mobilizar as instituições – com total apoio das respectivas Presidências.

Do lado argentino, havia temores em relação à abertura comercial, tendo em vista a experiência desastrosa da ditadura e a ineficácia dos acordos ALALC. Mas a principal resistência era o temor de uma relação comercial assimétrica com o Brasil. Tanto a CGT quanto a *Unión Industrial* rejeitavam a ideia de "*intercambiar materias primas por manufacturas*".

Seixas Corrêa assinala visões distintas do processo integrador para brasileiros e argentinos.

> *[Para a Argentina,] o acesso ao mercado brasileiro é o objetivo primeiro da integração (...); para o Brasil, o objetivo da integração tem mais a ver, de um ponto de vista econômico, com sua capacidade de influenciar no desenho do quadro regulatório que baliza a atuação dos agentes*

[227] *Idem*, pp. 418 e 419.
[228] *Idem*, p. 477.

econômicos na região e assim, por um lado, abrir novas perspectivas de negócios para as empresas brasileiras e, por outro, adquirir maior poder de barganha na definição, nos foros multilaterais, das regras que definem a vida política e econômica mundial[229].

Entretanto, comentam Cisneros e Iñíguez:

La Argentina (...) no demostró haber comprendido los motivos cruciales por los que Brasil deseaba la integración, y que diferían mucho de los objetivos fundamentalmente comerciales y económicos de Buenos Aires[230].

Um dos aspectos mais relevantes da cooperação Brasil-Argentina foi a celebração da "Aliança Estratégica", por ocasião da cúpula presidencial Menem-Cardoso de 26 e 27 de abril de 1997, no Rio de Janeiro, quando se firmou a "Declaração de Copacabana".

Do ponto de vista institucional, a "Aliança Estratégica" é implementada por meio do "Mecanismo de Acompanhamento e Coordenação da Integração Bilateral". Sua operacionalização efetiva não ocorreu de forma exitosa nos primeiros anos. Por isso, e como as relações Brasil-Argentina são complexas e abrangentes, tendendo à dispersão em virtude da variedade de temas e sua complexidade técnica, surgiu em 2006 a proposta de um marco de coordenação mais simples e desburocratizado, a partir de uma visão de conjunto, o que tornou possível o sucesso da preparação do encontro presidencial "Iguaçu+20", em 2005.

Juan Gabriel Tokatlian defende a substituição do conceito de aliança estratégica pelo de "sociedade estratégica" para designar a relação bilateral preferencial Brasil-Argentina. O autor distingue entre sociedade e aliança: esta é de curta duração e com fins mais preventivos, ao passo que aquela implica a interpenetração comercial, política e estratégica[231]. Ademais, uma

---

[229] CORRÊA, Seixas. Interesse nacional e relações Brasil-Argentina. *In Carta Internacional. Apud* COELHO, Pedro Motta Pinto, *op. cit.*, p. 134.
[230] CISNEROS, Andrés e PIÑEIRO IÑÍGUEZ, Carlos, *op. cit.*, p. 536.
[231] Página 12, 1/3/2004. "*No se gestó una gran estrategia internacional*" – entrevista com Juan G. Tokatlian. O "sentido estratégico profundo" do vínculo com o Brasil, segundo Tokatlian, apresenta quatro aspectos: formação de uma zona de paz; consolidação das democracias; constituição de um espaço econômico comum; e construção de uma massa crítica para fortalecer a capacidade de negociação.

sociedade estratégica, no dizer de Tokatlian, "*presupone un entrelazamiento amplio y profundo de los Estados y sociedades civiles*", o que pressupõe um conceito polifacético, ao contrário da aliança, mais restrita a objetivos pragmáticos.

A "Aliança Estratégica" constituiu o ponto mais alto da categoria "cooperação". Já o avanço da conexão de cadeias produtivas sinaliza a entrada na fase de integração. Um dos aspectos mais relevantes da tensão entre cooperação e integração é a crítica argentina à reticência brasileira em realizar avanços institucionais no MERCOSUL com base em mecanismos supranacionais, que implicam perda de autonomia. A Argentina sustenta que o Brasil prefere resolver os problemas à medida que se apresentam, em particular por meio da "diplomacia presidencial".

Como visto acima, é crescente, junto à opinião pública e aos líderes de opinião, o apoio à participação da Argentina no MERCOSUL, apesar das conhecidas dificuldades no processo de integração regional[232]. Mais que isso: a integração está, hoje, associada à própria identidade argentina:

> *aunque el MERCOSUR tenga sus altibajos en cuanto a su funcionamiento, los argentinos lo siguen viendo como una institución legítima y como una instancia que quizás ya sea parte de la identidad argentina en política exterior*[233].

[232] A visão positiva do MERCOSUL se mantém apesar de que tanto líderes quanto a população geral considerem que o Brasil foi o país mais beneficiado. A pesquisa do CARI detalha: "*esta opinión es mucho más sostenida entre la izquierda y el centro (65% y 70% respectivamente). El 33% de derecha apoya esa opción contra un 43% que opina que estamos "igual de integrados". Así, los sectores de izquierda pintan un cuadro más positivo que la derecha en términos de integración regional (...) Considerando las respuestas según edad, el segmento de 30 a 42 años se manifestó en forma contundente a favor de la opción "estamos más integrados", con un 73% de menciones.*" CARI, *op. cit.* (2006), p. 31.

[233] *Idem, ibidem.*

Capítulo III - Uma História de síntese das relações bilaterais

O relacionamento Brasil-Argentina se inaugura sob o signo da instabilidade estrutural no século XIX, na qual a rivalidade predominou sobre a cooperação; ingressa no século XX em uma fase de sete décadas de instabilidade conjuntural que oscila de forma intermitente entre rivalidade e cooperação; após o salto qualitativo alcançado com os acordos de Itaipu/Corpus e na área nuclear, ingressa, nos anos 1980, numa etapa de construção da estabilidade estrutural pela cooperação; e avança, na década de 1990 e nos primeiros anos no século XXI, na direção de uma estabilidade estrutural pela integração.

A diplomacia brasileira se adaptou a cada etapa da relação: à instabilidade estrutural, respondeu com rivalidade estratégica; à instabilidade conjuntural com cooperação ou com rivalidade, respondeu com cordialidade, obstrução ou confronto retórico; promoveu a estabilidade estrutural pela cooperação com um inédito ativismo diplomático; e, hoje, pode construir a estabilidade estrutural pela integração com uma "diplomacia total".

Uma história comum de etapas quase sincrônicas interliga os dois países no passado e os projeta para um futuro integrado: países sul-americanos de margem atlântica que compartilham a Bacia do Prata, colonizados por potências ibéricas; receberam o impacto do ciclo do ouro e passaram por tensos processos de consolidação nacional;

inseriram-se de forma periférica na divisão internacional de trabalho; lutaram em aliança na Guerra do Paraguai; conformaram sociedades multiétnicas; foram golpeados pela Grande Depressão; trilharam os caminhos do nacional-populismo e desenvolvimentismo; sofreram ditaduras militares; redemocratizaram-se durante a "década perdida"; venceram a duras penas as crises de dívida externa e de hiperinflação; e são hoje eixo de um processo regional de integração, desenvolvimento econômico e consolidação democrática.

A relação com o Brasil contém elementos estruturantes para a Argentina. Os laços bilaterais a induziram a se estruturar institucionalmente, como Estado; culturalmente, como nação sul-americana; e economicamente, para seu desenvolvimento agrícola e industrial no marco da integração num mundo globalizado.

A visão que se tem habitualmente da Argentina – a glória econômica e cultural de seu passado – é parcial, e induz o observador ao erro. Foram mais frequentes, na História Argentina, não os sucessos, mas as crises, acompanhadas de fragmentação social, política e institucional. O país atingiu seu auge conduzido pela facilidade de criação de riqueza em um meio internacional favorável, mas não logrou superar suas deficiências estruturais, que voltam à tona com força destrutiva. A rigor, como sublinha Joseph Tulchin,

> *la rapidez y excesiva facilidad con que alcanzaron el temprano éxito (...) [y] la facilidad con la que Argentina se insertó en la economía mundial (...) constituyó, en realidad, un factor que inhibió la formulación de políticas que a largo plazo habrían resultado más beneficiosas para la nación*[234].

Com base em uma síntese interpretativa da história do relacionamento Brasil-Argentina, este capítulo busca atingir dois objetivos.

---

[234] *Apud* PARADISO, José. *Debates y trayectoria de la política exterior argentina, op. cit.*, p. 14. Tulchin acrescenta: *"la forma en que el país se había abierto al mundo no era la que mejor lo preservaba de los riesgos de la decadencia"*. Paradiso comenta, a propósito, que as teses de declínio argentino não levam em conta outro processo relevante – a vertiginosa rapidez com a qual se produziu a ascensão do país. Essa outra perspectiva permite uma apreciação mais equilibrada da Argentina.

O primeiro é demonstrar que não há correspondência necessária entre as estratégias global e regional da diplomacia argentina e sua relação com o Brasil, visto que a dinâmica bilateral pertence a uma categoria autônoma. O relacionamento possui uma lógica própria, na qual o fator verdadeiramente determinante é a assimetria de poder relativo. Para corrigi-la ou atenuar seus efeitos, a solução tradicional, por um século e meio – até o fim da década de 1970, de certa forma reeditada nos anos 1990 –, é a busca do reequilíbrio ou da contenção (jogo de soma zero), com a tentativa de incorporação de terceiros para contrabalançar *deficits* na equação bilateral de poder. Esse padrão sempre volta em momentos de desinteligência política.

O segundo objetivo é demonstrar a hipótese normativa mencionada na introdução: o processo de integração exige uma convergência política de tal magnitude que pressupõe a construção de uma estabilidade estrutural no relacionamento bilateral. Nessa perspectiva, a ênfase passa a ser a construção de poder compartilhado (jogo de soma positiva), a fim de conformar um polo de poder no cenário mundial. Parte-se da convicção de que a atuação isolada num ambiente de globalização ultracompetitiva e de formação de blocos inviabiliza as metas nacionais de desenvolvimento.

O quadro seguinte compara de forma esquemática o relacionamento com o Brasil e as estratégias de inserção global e regional da Argentina. Pretende-se, com isso, demonstrar a ausência de conexão ou subordinação automática entre as diversas esferas de relacionamento[235].

[235] A coluna voltada para o posicionamento global da Argentina se inspira em PUIG, Juan Carlos. La política exterior argentina: incongruencia epidérmica y coherencia estructural, *op. cit.*, pp. 93 e ss.

Períodos	Relações Argentina-Brasil	Estratégia de inserção global da Argentina	Relações Argentina-América Latina
1810-1851	Instabilidade estrutural com predomínio da rivalidade	Isolacionismo e anti-europeísmo (período Rosas)	Desmembramento do Vice-Reinado do Prata
1852-1865	Instabilidade estrutural com predomínio da cooperação	Europeísmo, relação especial com a Grã-Bretanha	Intervenções no Uruguai
1865-1880	Instabilidade estrutural com predomínio da rivalidade Hegemonia do Brasil no Prata	Europeísmo, relação especial com a Grã-Bretanha Forte crescimento econômico com atração de investimentos e imigrantes Resistência à Doutrina Monroe e ao pan-americanismo	Conflitos com federalistas Guerra do Paraguai Isolacionismo
1880-1915	Instabilidade conjuntural com períodos de cooperação e rivalidade: fim do contencioso fronteiriço, visitas presidenciais, disputas sobre predomínio naval, atuação de Zeballos, Pacto do ABC		Litígios territoriais com o Chile. A Argentina supera o Brasil em predominância militar na região
1915-1945	Instabilidade conjuntural e busca de cooperação, com momentos de rivalidade Crescimento do comércio, mas atitudes antagônicas no contexto da Segunda Guerra Mundial	Neutralidade nas Guerras Mundiais. Tentativa de manutenção relação especial com a Grã-Bretanha (Roca-Runciman), prestígio diplomático, ensaios autonomistas e enfrentamento com os EUA	Protagonismo diplomático e mediação na Guerra do Chaco Isolamento durante a Segunda Guerra
1946-1955	Instabilidade conjuntural e busca de cooperação, com momentos de rivalidade Rejeição do "ABC" de Perón Uruguaiana	Terceira posição / autonomia heterodoxa: enfrentamento diplomático com os EUA. Recusa do multilateralismo. Universalização de contatos diplomáticos e comerciais em moldes bilaterais	Busca de integração comercial por meio de acordos bilaterais e investimentos. Tentativa de "exportação" do peronismo
1955-1961	Instabilidade conjuntural com predomínio da rivalidade. O "espírito de Uruguaiana" não se sustenta. Breve retorno de Perón, com ânimo de cooperação. Contencioso de Itaipu	Alinhamento aos EUA e busca de espaços de autonomia	Litígios territoriais com o Chile e busca de intercâmbio comercial Articula o Tratado da Bacia do Prata
1962-1973			
1973-1976		Autonomia heterodoxa. Ingresso no Movimento Não-Alinhado	Cuba: "Fronteiras ideológicas"
1976-1979		Oscilação entre autonomia heterodoxa e alinhamento heterodoxo aos EUA. "Fronteiras ideológicas" Guerra das Malvinas. A Argentina como "pária" internacional	Situação de pré-guerra com o Chile Combate à "infiltração comunista"
1979-1983	Construção da estabilidade estrutural pela cooperação Acordos sobre Itaipu/Corpus e programa nuclear Apoio do Brasil na Guerra das Malvinas Acordos Sarney-Alfonsín O PICE e os protocolos de integração		
1983-1988		Persistência da autonomia heterodoxa com ênfase no Mundo Não-Alinhado Tentativa de recomposição das relações com a Europa (sobretudo Inglaterra) "Recomposição madura" das relações com os EUA	Referência para a redemocratização no continente Latino-americanismo Impulso à integração econômica
1988-2001	Construção da estabilidade estrutural pela integração Tratado / Ata de Integração Relação bilateral inaugura e impulsiona o Mercosul Construção de confiança (desarmamento e não-proliferação)	"Realismo periférico" / "relações carnais": alinhamento aos EUA. Busca de recuperação da confiança: adoção das reformas do Consenso de Washington, medidas de não-proliferação e busca de protagonismo estratégico no Hemisfério	Fundador do Mercosul. Busca representar interesses estratégicos dos EUA (*pivotal country*) Apoio ao Plano Colômbia
Desde 2002	"*Celos*" em relação à liderança do Brasil Convergência Lula-Kirchner	Atualização da autonomia heterodoxa: "inserção digna" Crise: Argentina como "pária" econômico. Recuperação da confiança mundial com o forte crescimento	Aprofundamento da integração (Mercosul) Aproximação com Venezuela

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, embora haja interferências importantes em alguns períodos.

Cumpre, ainda, verificar a hipótese explicativa mencionada na introdução: a relação bilateral não se infere a partir de terceiros porque pertence a uma categoria autônoma e possui dinâmica própria, que resulta de dois fatores: o desequilíbrio de poder relativo entre Brasil e Argentina e a utilidade do relacionamento para a consecução dos objetivos nacionais de política externa.

Para abordar as hipóteses acima, as relações bilaterais serão periodizadas em três "momentos" que combinam instabilidades estruturais e conjunturais, rivalidade e cooperação e, por fim, estabilidade com cooperação ou integração.

1º Momento: instabilidade estrutural

i. Com predomínio da rivalidade (1810-1851)

Ao não romper com o sistema dinástico, o Brasil foi percebido como herdeiro da aspiração hegemônica e intervencionista portuguesa na Bacia do Prata. A Monarquia escravocrata, considerada "restauradora", contrastava com o Hemisfério republicano. 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.

Como já dito, não há, na história brasileira, um capítulo "Guerra contra a República Argentina", embora haja na história argentina uma "Guerra contra o Império do Brasil": a "Guerra da Cisplatina". Brasil e Argentina saem perdedores: a guerra beneficia a República Oriental do Uruguai, que conquista a independência, e a Inglaterra, que assegura a livre navegação do Prata.

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 de Rosas, autoritário e nacionalista, rejeitavam a hegemonia portenha e preferiam um sistema menos rígido de pactos políticos entre províncias. Uma terceira visão é a representada por San Martín: nem Buenos Aires, nem a Confederação Argentina, mas toda a América Hispânica integrada em uma noção bem mais ampla de pertencimento nacional, cultural e político.

A História pende para a solução rosista, na primeira metade do século XIX. O acordo que pôs fim à "Guerra contra o Império" obriga Rivadavia a renunciar[236] e abre caminho para Rosas, eleito Governador de Buenos Aires em 1829, que consolida o Estado nacional sob o sistema confederativo.

Os caudilhos federais pactuaram um *modus vivendi* no qual as províncias se auto-governavam, com todos os atributos de Estado soberano, e delegavam a condução das relações exteriores ao Governador da Província de Buenos Aires, que passou a exercer uma tutela de fato sobre seus pares.

Nesse período, a historiografia argentina sublinha o "expansionismo imperial" do Brasil:

> *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*[237].

Nesse sentido, como sugerido no capítulo II, a presença brasileira contribuiu muito mais para a consolidação nacional argentina e para a hegemonia de Buenos Aires do que para a desagregação do país. Na ausência de uma ameaça percebida, as forças centrífugas do federalismo provavelmente teriam gerado novas repúblicas separadas do núcleo portenho.

O Império via com preocupação a disputa entre unitários e federais, processo anárquico que representava perigo de desagregação territorial também no Brasil. Receava-se a formação de um novo estado que reunisse o

---

[236] Manuel J. García assina, sem instruções para tanto, um acordo pelo qual a Confederação Argentina abandonava a Banda Oriental ao Império. Tamanha foi a reação, que o documento foi deixado sem efeito, e Rivadavia, constrangido a abandonar o cenário político. Sob os auspícios britânicos, foi firmado em 1928 outro tratado, que previa o estabelecimento da República Oriental do Uruguai.

[237] FLORIA, Carlos Alberto e BELSUNCE, César A. García, *op. cit.*, pp. 470 e 621. Sobre D. Pedro II: "*Su política internacional sigue siendo ... de expansión territorial en América conforme al esquema heredado de Portugal*". Hoje, setores protecionistas argentinos apelam a esse temor ancestral de "invasão" de forma sublimada: não invasão militar, mas comercial.

Rio Grande do Sul, a Banda Oriental e as províncias de Entre Rios e Corrientes[238].

As restrições à navegação criadas por Buenos Aires levaram França e Inglaterra a bloquear os portos da Confederação entre 1838 e 1848. Rosas enfrentou a pressão naval e obteve acordos com Londres e Paris, que reconheceram a competência da Confederação de legislar sobre a navegação dos rios. Fortalecido após a resistência ao bloqueio naval, o Governador passou a adotar uma postura desafiadora em relação ao Brasil, acreditando na possibilidade de vitória contra o Império.

Em 1851, o Brasil apoia as forças federais lideradas pelo General Urquiza e sela aliança com essas províncias argentinas e o governo colorado uruguaio contra Rosas e Oribe. Rosas declara guerra ao Brasil, mas é vencido na histórica batalha de Caseros, em 1852.

Enquanto Grã-Bretanha e os Estados Unidos lamentaram a queda de Rosas – visto como a única alternativa frente ao caos, após os acordos que puseram fim aos bloqueios navais –, o Brasil vislumbrou um período de paz e organização institucional da Argentina, consagrada no Acordo de San Nicolas[239] em 1852 e sobretudo na Constituição de 1853, inspirada nas teses de Alberdi ("*Bases y puntos de partida para la organización nacional*").

ii. Com predomínio da cooperação (1852-1870)

O colapso do rosismo inaugura um país aberto ao exterior e à modernização. Entretanto, a ordem institucional não foi aceita pela principal província: Buenos Aires continuou a existir como Estado independente até 1860. Nesse período, Buenos Aires e a Confederação rivalizam uma frenética atividade diplomática junto a parceiros internacionais (Grã-Bretanha, Estados Unidos, França), com vistas à atração de investimentos e à garantia da livre navegação.

O Presidente Urquiza (1854-1860) instaura um ambiente de distensão no Prata. Em 1856, firma com o Brasil o Tratado de Amizade, Comércio e

---

[238] LIMA, Oliveira. *O Império brasileiro*. SOUZA, José Antonio Soares de. *Honório Hermeto no Rio da Prata*. *Apud* MATTOS, Ilmar Rohloff de. Um "País Novo": a formação da identidade brasileira e a visão da Argentina. *In* FUNAG, *A visão do outro: seminário Brasil-Argentina, op. cit.*, pp. 71 e 72.

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

Navegação e reconhece a independência do Paraguai. Guillermo Figari assinala que o período foi marcado pelo "*crecimiento desmesurado de la influencia brasileña*" no Prata:

> *el mayor éxito de la diplomacia brasileña se produce en las relaciones bilaterales con la Confederación. A cambio de un préstamo de 300.000 patacones acepta sin discusión en 1857 una ampliación del tratado de amistad, comercio y navegación de 1856. En esa ampliación se establece la libertad de tránsito para los buques de guerra en los estados ribereños y la libertad de navegación para todas las banderas (…) En la práctica, el tratado permitía al Brasil, sin reciprocidad, penetrar en la Cuenca del Plata y ejercer su influencia sobre el litoral argentino* [240].

A vitória de Mitre sobre Urquiza na batalha de Pavón (1861) é a vitória da corrente liberal-nacional sobre a federalista e a consolidação do predomínio de Buenos Aires. Somente em 1862, após Pavón, a Argentina existirá como efetiva unidade territorial. Nesse contexto de maior estabilidade, a gestão Mitre (1862-1868) consagra a primazia do liberalismo na política e na economia e inicia um processo de reformas que lançarão as bases da nova fase de desenvolvimento do país[241].

A Guerra do Paraguai é o resultado dramático do choque de três fatores: a formação territorial dos Estados nacionais na Bacia do Brata, o equilíbrio de poder regional e os interesses capitalistas de potências europeias, em particular a Grã-Bretanha.

Foge ao propósito deste livro a discussão das causas e consequências do conflito e outros aspectos correlatos. Cabe, aqui, analisar sucintamente os efeitos da guerra na estrutura do relacionamento Brasil-Argentina.

---

[240] FIGARI, Guillermo Miguel, *op. cit.*, pp. 117 e 118.

[241] Contribuição fundamental de Mitre foi o estabelecimento dos registros e "ficções históricas orientadoras" da Argentina. Boris Fausto e Fernando Devoto assinalam que a geração de intelectuais argentinos "mitristas" construiu a visão de um "passado a condenar" que ia desde o mundo colonial até o rosismo, um "Antigo Regime" contra o qual se estava construindo a nova nação. Fausto e Devoto assinalam a sincronia da construção dessas "ficções" no Brasil, com Varnhagen, e na Argentina, com Mitre. Sublinham, por outro lado, que a Argentina não dispunha de algo similar ao Instituto Histórico e Geográfico e de um Arquivo Nacional, como o Brasil, que tivessem o papel de "lugares de memória" nacional. FAUSTO, Boris e DEVOTO, Fernando, *op. cit.*, pp. 69 e 70.

Tendo concentrado o poder no Paraguai e sido bem-sucedido em sua política de desenvolvimento autárquico, Solano López pretendia alterar o equilíbrio de forças na região e buscar saída para o mar. Ambicionava a expansão em direção ao Litoral argentino e ao Uruguai, com o apoio de Urquiza, da população de Entre Rios e Corrientes e dos *blancos* uruguaios liderados por Aguirre. O próprio Urquiza solicita a Mitre autorização para que o exército paraguaio cruze *Misiones* rumo à Banda Oriental.

> *[López] solicitará permiso de paso al gobierno argentino, especulando con una rebelión de Urquiza que paralizaría a Mitre. Pero Mitre también tenía sus planes con respecto a la posible actitud de Urquiza. La guerra le podía servir para consolidar el frente interno, obligando a Urquiza a estrechar filas en torno al gobierno central. Halperín Donghi interpreta que esta invasión facilitaba las cosas a Mitre; le daba la adhesión de Urquiza (...) El derecho de paso no fue concedido. La invasión de Corrientes por las tropas paraguayas dio lugar a la declaración de guerra y a la formalización del Tratado de la Triple Alianza (...)*[242].

Com a recusa de Mitre em autorizar a passagem das tropas por *Misiones*, Solano López invade Corrientes, onde é bem recebido[243]. O Brasil intervém em apoio aos *colorados* comandados por Venancio Flores e celebra o Tratado secreto em 1865 com Argentina e Uruguai. O Brasil era movido por preocupações de teor geoestratégico ligadas à consolidação da fronteira meridional e ao acesso às províncias do interior do País.

Além das considerações de natureza geopolítica, a Aliança foi facilitada pela convergência ideológica entre os governos liberais argentino e brasileiro, defensores da aproximação bilateral, que justificavam a guerra como uma "cruzada civilizadora" contra um ditador "bárbaro", projetando a dicotomia sarmientiana no plano regional. Sarmiento, porém, se posicionará contra o conflito, criticando a Mitre.

---

[242] FIGARI, Guillermo Miguel, *op. cit.*, pp. 118 e 119.

[243] López Jordán responde ao pedido de ajuda no combate do Paraguai: "*Nunca, General; ése es nuestro amigo. Llámenos para pelear a porteños y brasileros. Estamos prontos. Éstos son nuestros enemigos*". LANATA, Jorge, *op. cit.*, pp. 273 e 275. FLORIA, Carlos Alberto e BELSUNCE, César A. García, *op. cit.*, pp. 625 a 627.

A Argentina se orientou pela dinâmica da consolidação territorial e política do Estado nacional: receava o esfacelamento do país como resultado de um possível separatismo do eixo formado por federalistas do Litoral (Entre Rios, Corrientes) e *blancos* uruguaios. A disputa entre Buenos Aires e a Confederação poderia ter gerado dois países rivais. Esse quadro levou Mitre a intervir em favor de Venancio Flores e dos *colorados*, aproveitando a situação para cimentar a coesão dos dirigentes nacionais. Historiadores e analistas criticaram severamente a Mitre pela Tríplice Aliança e pelo envolvimento argentino na guerra.

> *Si existe una posición condenable en la conducción de la política exterior, ésta es la utilización de la misma para resolver los conflictos internos. Esa idea y ese objetivo fueron los que utilizó Mitre para hacer la guerra (…)*[244].

Figari situa a Guerra do Paraguai no contexto da luta pela primazia regional permitida pelos "*espacios dejados vacíos por la Argentina*" pós-Caseros[245]. É nesse quadro se colocam os contenciosos territoriais inscritos no Tratado da Tríplice Aliança.

Por trás da coincidência de objetivos, – vencer Solano López e garantir a livre navegação havia profundas desconfianças entre Brasil e Argentina. Apesar do compromisso de respeito à integridade territorial do Paraguai, interpretações divergentes sobre fronteiras animavam pretensões argentinas de anexação, e Mitre temia o avanço territorial do Império em direção ao rio Paraná[246]. Na opinião argentina, o Brasil reverteu as condições vantajosas que Buenos Aires havia inscrito no Tratado.

Em visita ao Paraguai, em 2007, para inaugurar obras da Hidrelétrica de Yacyretá, a Presidente Cristina Kirchner fez apologia a Solano López, "*humillado*" pelo que chamou de "*Alianza de la triple traición a Latinoamérica*". O exército argentino denominou uma de suas unidades de "*Mariscal Solano López*".

---

[244] FIGARI, Guillermo Miguel, *op. cit.*, p. 120.
[245] *Idem*, pp. 119 e 120.
[246] O Tratado da Tríplice Aliança, habilmente negociado pelo Visconde do Rio Branco, estabelecia um controle recíproco: os aliados não poderiam anexar o Paraguai, estabelecer protetorado ou negociar em separado até a deposição de López.

iii. Com novo predomínio da rivalidade (1870-1880)

Ao longo da Guerra do Paraguai, largamente impopular na Argentina[247], rebeliões provinciais obrigaram Mitre a deslocar suas tropas para o interior, forçando o exército platino a se desengajar militarmente do conflito, deixando o Brasil com total preponderância no terreno. Terminada a guerra, em 1870, a permanência de tropas brasileiras no Paraguai permitiu a defesa do governo provisório contra as pretensões territoriais argentinas na margem direita do rio Paraguai ao norte do Pilcomayo. Halperín Donghi reconhece:

> *el Brasil ha terminado por ganar solo la guerra (...); domina al gobierno paraguayo y le incita a una actitud muy altiva frente al gobierno argentino, resistiendo las ambiciones territoriales*[248].

O Brasil logra confirmar a posse de parte do território em litígio com o Paraguai, ao contrário da Argentina. A História argentina registra a Guerra do Paraguai como derrota diplomática e territorial[249].

A Guerra representou forte desgaste político para o mitrismo, abrindo espaço para o candidato da oposição – Domingo Sarmiento[250]. Por outro lado, apesar do revés territorial, a Guerra do Paraguai deixou um saldo positivo para a organização nacional da Argentina: consolidou a formação do Estado a partir da hegemonia de Buenos Aires.

Brasil e Argentina quase entram em guerra. Bernardo de Irigoyen assinalava:

---

[247] Alberdi, tradicional inimigo de Mitre, escreveu *El crimen de la guerra*, um elogio ao pacifismo como requisito da prosperidade econômica.
[248] *In* FUNAG, *A visão do outro: seminário Brasil-Argentina*, *op. cit.*, pp. 135 e 136.
[249] Após a guerra, os países vencedores dedicaram-se mais a limitar e obstaculizar os propósitos do outro que a impor uma política comum ao vencido, o que se refletiu na assinatura, em separado, de tratados bilaterais de paz como Paraguai (em 1872, com o Brasil, e em 1876, com a Argentina). As pretensões argentinas abrangiam principalmente o Chaco Boreal, mas também Villa Occidental (depois chamada Villa Hayes, em homenagem ao Presidente norte-americano Rutherford Hayes, que emitiu o laudo arbitral).
[250] A polêmica frase do Chanceler Mariano Varela – "*la victoria no da derechos a las naciones aliadas para declarar por si, limites suyos, distintos a los que el Tratado de la Triple Alianza señala*" –, que justificou a abstenção argentina de pleitear avanços territoriais no Paraguai, tinha um objetivo político: respaldar as críticas do Governo de Sarmiento ao Governo antecessor de Mitre. PUIG, Juan Carlos, *op. cit.*, p. 119. FAUSTO, Boris e DEVOTO, Fernando, *op. cit.*, p. 123.

Con el Brasil me parece que estamos en el camino de un rompimiento. Si no modifica su política agresiva, será cuestión de dos o tres años. Me fundo en los mismos armamentos que sigilosamente adquiere, en las negociaciones reservadas que promueve en Europa, en la aceptación que han tenido en Río de Janeiro las iniciativas de alianzas formuladas por el ministro chileno y en las aspiraciones a influir decisivamente en esta parte de la América, con evidente perjuicio de nuestros intereses [251].

Halperín Donghi assinala que se 1870 marca o momento mais alto da influência brasileira na região, os anos marcam o declínio relativo do poder do Brasil frente à Argentina[252].

A Presidência de Domingo Sarmiento (1868-1874), apoiada pelos autonomistas portenhos ultraliberais – opositores dos liberais nacionais mitristas –, investe na modernização na Argentina tanto no plano social, com um vasto programa de alfabetização e o impulso à imigração europeia, quanto no econômico – expansão agropecuária e de ferrovias. O país aprofunda sua transformação econômica, étnica e cultural.

A vitória sobre os autonomistas portenhos liderados pelo Governador Carlos Tejedor possibilitou impor a "federalização" de Buenos Aires, em 1880, durante a Presidência de Nicolás Avellaneda, concluindo definitivamente o processo de formação do Estado Argentino. Com a "Lei de federalização"[253], Buenos Aires passa a ser a Capital Federal (e não apenas da Província). A consolidação institucional torna possível o meio século seguinte de progresso em contexto de relativa estabilidade política. A fase de notável expansão econômica se deveu a fatores como a alta dos preços internacionais de seus produtos agropecuários de exportação, que incentivou a expansão da fronteira agropecuária, servida por importante infraestrutura de transportes, e a consolidação territorial, com a "*conquista del desierto*" empreendida pelo General Roca.

---

[251] *Apud* PARADISO, José. *Debates y trayectoria de la política exterior argentina*, *op. cit.*, p. 28.
[252] *In* FUNAG, *A visão do outro: seminário Brasil-Argentina*, *op. cit.*, p. 136.
[253] A federalização de Buenos Aires significou a apropriação definitiva da cidade como capital da República Argentina, com o controle do porto e da aduana.

2º Momento: instabilidade conjuntural

i. Com períodos curtos de cooperação e rivalidade (1880-1915)

"Paz e administração". O fim do contencioso territorial

No último quartel do século XIX, o dinamismo econômico e social rio-platense permitirá que a Argentina supere o Brasil como potência econômica e estratégica regional. Apesar disso, é relevante o fato de que a natureza da relação bilateral evolui de um perfil de instabilidade estrutural para outro, no qual a instabilidade passa a ser apenas conjuntural. O fator determinante dessa transformação é a solução do contencioso de limites.

Em pouco mais de três décadas a Argentina vivenciou um período de aceleração do tempo histórico e de transformações estruturais em seu perfil de nação. Consolidou seu espaço geográfico, embora com algumas pendências restantes, especialmente com o Chile; incorporou novas tecnologias para o transporte da carne ("*chilling*") para a Europa; transformou vastas extensões em um dos mais importantes espaços mundiais de produção de grãos e carnes; intensificou os fluxos migratórios, mudando o perfil demográfico e étnico do país; e se afirmou como centro de excelência na produção e consumo de bens culturais na América Latina.

Entretanto, esse crescimento se dava sobre bases cíclicas e com forte debilidade estrutural: o endividamento externo, coberto por saldos superavitários do comércio exterior ("*los problemas se resuelven con una buena cosecha*"). A Argentina não tinha poupança interna, não controlava a produção, o armazenamento e o transporte dos produtos de exportação e acumulava déficits orçamentários e comerciais que ampliavam a dívida externa. Qualquer alteração no setor externo interrompia o processo, o que se comprovou com a Primeira Guerra e sobretudo com a Grande Depressão.

As presidências de Julio Roca (1880-1886 e 1898-1904) foram marcadas pelo binômio "Paz e Administração": seu objetivo era concentrar todas as energias do país na expansão econômica e transformação estrutural.

Em seu relacionamento com o Brasil, Roca deu sentido concreto ao princípio de "Paz", com a solução do contencioso territorial pela via arbitral[254].

[254] O Presidente-General Roca é o artífice da consolidação territorial argentina: na Patagônia, pela "Campanha do Deserto", promovida ainda como Ministro da Guerra, com a qual ampliou a fronteira agrícola e pecuária por meio de ações militares contra as comunidades indígenas; no "Litoral", pela firma do Tratado de Limites com o Brasil.

Com essa diretriz, Roca extirpou a raiz mais grave da rivalidade com o Brasil: a disputa territorial. A rivalidade, ainda que verdadeira, deixaria de ser territorial e passaria aos planos de competição militar, geopolítica e simbólica (prestígio diplomático), que jamais produziriam hostilidades efetivas.

O Imperador Dom Pedro II e os Presidentes Roca e Avellaneda empenharam-se em evitar a solução militar na controvérsia sobre a região de Palmas/Missões[255]. Em 1889, Brasil e Argentina concluem, em Buenos Aires, a negociação do Tratado (que será firmado no Rio de Janeiro dez dias antes da Proclamação da República), pelo qual acordam submeter a questão de limites à arbitragem do Presidente norte-americano Grover Cleveland. O último ato diplomático do Império foi, portanto, dirigido à consolidação da paz com seu maior vizinho.

A proclamação da República constituiu, no dizer de Clodoaldo Bueno, um "interlúdio da rivalidade", passando o Brasil – antes visto como "corpo estranho" monárquico, associado ao Concerto Europeu – a sublinhar sua nova condição de país republicano e americano. O Manifesto do Partido Republicano propunha a reorientação da política externa do País segundo a fórmula "somos da América e queremos ser americanos". Condenava a diplomacia imperial por ser "antinômica e hostil aos interesses dos Estados americanos" e anunciava o "contato fraternal" com os povos do continente, "em solidariedade democrática".

É nesse clima de euforia que o Chanceler Quintino Bocaiúva (um dos signatários do Manifesto Republicano) deixou de lado o Tratado de Arbitragem e negociou diretamente com seu homólogo, Estanislao Zeballos, a disputa territorial. As precipitadas negociações conduziram, dois meses após a proclamação da República, à firma do Tratado de Montevidéu, que dividia ao meio o território em litígio.

O Tratado foi recebido com repúdio e indignação no Brasil, causando enorme desgaste político para o novo regime republicano. A Câmara de

[255] O Presidente Avellaneda viaja ao Rio de Janeiro, em missão secreta, para entendimentos diretos com o Imperador. Por outro lado, o Barão de Cotegipe defendia, no Parlamento, a necessidade de uma "paz armada" com a Argentina. Moniz Bandeira assinala o interesse na corrida armamentista na região por parte das indústrias de material bélico da Alemanha e da França. MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto, *op. cit.*, pp. 44 a 46.

Deputados o rejeitou praticamente por unanimidade (145 votos contra 5) em 1891, e a questão voltou ao *statu quo ante*[256].

Coube ao Barão do Rio Branco coligir mapas e documentos que provassem os direitos brasileiros e comandar a argumentação do País. O laudo arbitral proferido pelo Presidente Cleveland em 1895 dá ganho de causa ao Brasil. Como resultado, o Presidente Roca firma em 1898 o Tratado de Limites, abrindo período inédito de aproximação bilateral, cuja qualidade é atestada pela primeira troca de visitas presidenciais – Roca visita o Brasil em 1899 e Campos Sales, a Argentina, em 1900.

Vale assinalar que as tensões entre Argentina e Chile no final do século XIX estimularam, por tabela, o aprimoramento dos laços com o Brasil e a solução de um problema fundamental que mudou o patamar da relação (de instabilidade estrutural para instabilidade apenas conjuntural). Em contexto semelhante de tensão entre Argentina e Chile, no final dos anos 1970, a relação bilateral com o Brasil é mais uma vez beneficiada (*vide infra* - Itaipu), possibilitando outro salto qualitativo na relação. Nesse sentido, do ponto de vista histórico, o Chile supera em importância a Grã-Bretanha e os Estados Unidos como polo de poder indutor da mudança de natureza do relacionamento Brasil-Argentina. A lógica do ABC não é um acaso.

Como já dito, o entendimento sobre a região de Palmas/Missões constituiu elemento de fundamental importância para a elevação do patamar do relacionamento bilateral. Tendo em mente a crítica de Puig à "debilidade da política territorial", ao se referir a litígios que envolviam áreas inaptas para a exploração agrícola-ganadeira (*vide supra*), é significativo o fato de que o contencioso fronteiriço com o Brasil escapa a essa regra. *Misiones* constitui superfície rica e situada na área de maior produção agropecuária, além de ser receptora das novas levas de imigrantes.

---

[256] Zeballos, que havia saudado no diário *La Prensa* a República brasileira como o "*más grande y extraordinário acontecimiento político que pudiera conmover a la América del Sur*", ficará profundamente revoltado com a atitude brasileira, gerando um sentimento de desconfiança que perdurará por mais de duas décadas. O Chanceler argentino afirmou que o Tratado não foi aprovado pelo "Partido Monárquico" pois era "bandeira de guerra contra a República". MORENO, Isidoro J. Ruiz. Argentina y el fin de la Monarquía en Brasil, *op. cit.*, pp. 256 e 270.

Zeballos. Nacionalismo e armamentismo

O maior expoente argentino da visão realista de poder e influência foi Estanislao Zeballos. Chanceler de três Presidentes – Juarez Celman, Carlos Pellegrini e Figueroa Alcorta –, presidente da Sociedade Rural, parlamentar, diretor do diário *La Prensa*, membro permanente do Tribunal da Haia, Zeballos protagonizou a diplomacia argentina na virada do século XIX.

Zeballos era representante da corrente nacionalista da *Generación del 80*, que criticava a degradação da sociedade argentina e defendia soluções de força para os contenciosos regionais. Sua ação política reflete a transição do liberalismo em direção ao nacionalismo conservador na primeira década do século XX[257]. São acalorados os debates parlamentares entre Zeballos e líderes das correntes "mitrista" e "roquista", favoráveis a uma relação de amizade com o Brasil, em torno da política armamentista argentina em resposta à suposta militarização brasileira.

A experiência negativa do contencioso com o Brasil, no qual foi vencido pela solidez das teses e provas do Barão do Rio Branco, fez de Zeballos um dos fundadores e maiores expoentes da corrente crítica da diplomacia argentina, sublinhando a imagem de descontinuidade e ineficiência do serviço exterior de seu país:

> *Nosotros no sabemos negociar, carecemos de carácter; y por eso temo a veces cuando se inicia un tratado internacional. Mientras los EE.UU. han aumentado en más de 7 millones Km² como consecuencia de negociados diplomáticos y en 15 millones sus habitantes, mientras el Brasil ha ensanchado su territorio en un siglo cerca de 900.000 Km² y ganado varios millones de habitantes sin disparar un tiro, la República Argentina ha perdido 64.000 leguas de territorios feraces y 8 millones de habitantes durante el*

[257] Zeballos se situa ao lado de Lugones e Rojas como representativo do fortalecimento do nacionalismo. Sua gestão à frente da Chancelaria coincide com o movimento nacionalista que produziu a reforma educativa de 1908 elaborada por Ramos Mejía, impondo conteúdos patrióticos nas escolas, que forjavam a visão de um país rico e poderoso e uma cultura política megalômana. SEBRELLI, Juan José, *op. cit.*, pp. 81, 88 e 90.

mismo lapso de tiempo... No sabemos negociar, no sabemos diplomacia[258].

Considerando que a Argentina seria teoricamente herdeira do Vice-Reinado do Rio da Prata, o país perdeu, ao longo do século XIX, porções do território para Brasil, Uruguai, Paraguai, Bolívia, Chile e Reino Unido.

A política externa desse período refletia o nacionalismo exacerbado do apogeu da Argentina do "*Centenario*" da independência, que acentuou a superioridade imaginada pela *Generación del 80* – que vê o Brasil como rival no plano estratégico, como inferior nas esferas cultural e étnica e com certa indiferença no plano econômico.

As relações Brasil-Argentina aplicaram, a seu modo, modelos prevalecentes na Europa do início do século XX: a "paz armada" (no caso argentino, mais válido para a relação com o Chile) e a "*entente cordiale*", que inspirou a "cordial inteligência política" de Rio Branco.

O Brasil não apoiou a Doutrina Drago[259], recusando a sugestão do Chanceler argentino de formular protesto conjunto contra a cobrança coercitiva de dívidas. O Rio de Janeiro 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. Rio Branco não se dispunha a favorecer a liderança argentina sobre nações devedoras.

A percepção argentina era de que o Chanceler brasileiro 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".

---

[258] *Apud* PARADISO, José. *Debates y trayectoria de la política exterior argentina*, *op. cit.*, p. 9. Zeballos explica as causas do fracasso do pleito argentino, muitas delas 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. O mesmo argumento ecoa na Câmara de Deputados em 1946: "*¡Extraordinaria paradoja la de este país argentino que ha ganado todas sus guerras y ha perdido todas sus cuestiones territoriales! (...) Magnífico ejército, armada valerosa, diplomacia vacilante.*" Lucio Moreno Quintana *apud* PARADISO, José. *Debates y trayectoria de la política exterior argentina*, *op. cit.*, p. 10.

[259] 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. CERVO, Amado Luiz e BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. São Paulo, Ática, 1992, pp. 175 e 176.

A aprovação pelo Congresso da lei de reorganização da esquadra brasileira, em 1904, provocou comoção na Argentina, atada ao Chile pelo acordo de equivalência naval, e fortaleceu internamente os partidários da política de poder, que defendiam o reequipamento militar do país[260].

A imprensa argentina sustentava que o rearmamento refletia a aproximação entre Brasil e Estados Unidos impulsionada por Rio Branco, no âmbito de um suposto pacto pelo qual o Brasil exerceria a hegemonia sul-americana como garante da doutrina Monroe.

Como resultado de pressões dos setores pró-armamentistas, o Presidente Figueroa Alcorta oferece a condução da Chancelaria argentina a Estanislao Zeballos, o maior defensor da "paz armada". O novo Ministro, convencido do suposto "ressurgimento político e militar do Brasil" e da suposta intenção de atacar a Argentina, põe em prática um plano destinado a isolar diplomaticamente o País, impedir a recomposição de sua frota naval e aproximar-se de Paraguai e Uruguai.

Zeballos sugeriu impor um ultimato ao Brasil para que cessasse o rearmamento; caso houvesse resistência, propunha a invasão do Rio de Janeiro[261]. Esse projeto foi apresentado em caráter secreto ao Congresso, com o pedido de fundos para a mobilização do Exército e da Marinha. Entretanto, a notícia vazou para a imprensa (*La Nación*, dirigida por mitristas, politicamente opostos à corrente belicista do Chanceler), que publicou os

---

[260] A superioridade naval brasileira era indiscutível até o início dos anos 1890. A partir de então, o Brasil perderia essa preeminência por causa da destruição de grande parte da esquadra durante a Revolta da Armada, em 1893, e pelo reaparelhamento da Argentina. O Chanceler de Campos Sales, Olyntho de Magalhães, reconhecia a necessidade de o Brasil também se rearmar frente ao poderio naval argentino. Zeballos discute esses temas em 1905, em *Los armamentos de Brasil y el tratado de equivalencia naval*.

[261] Carta confidencial de Estanislao Zeballos a Roque Sáenz Peña datada de 27/6/1908. *Apud* MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto, *op. cit.*, pp. 92, 93, 98, 99 e 110. PARADISO, José. *Debates y trayectoria de la política exterior argentina, op. cit.*, pp. 40 a 42. Halperín Donghi, *in* FUNAG, *A visão do outro: seminário Brasil-Argentina, op. cit.*, p. 137. No fim de 1908, a Argentina adota atitude provocativa: anuncia que sua Marinha de Guerra faria manobras ao largo da costa brasileira antes da chegada das belonaves compradas pelo Brasil. A situação chega a tal nível de tensão que Rio Branco instrui a Joaquim Nabuco, Embaixador em Washington, que sonde o Governo norte-americano sobre a possibilidade de assumir a representação dos interesses do País em Buenos Aires caso Brasil e Argentina rompessem relações. A Argentina retrocedeu e não realizou as manobras.

detalhes da operação, alarmando a opinião pública e comprometendo Zeballos[262].

O episódio que selou o destino do Chanceler argentino foi o caso do telegrama cifrado no. 9, de 17/6/1908, enviado por Rio Branco à Legação do Brasil em Santiago, interceptado e falsificado por Zeballos[263]. O Chanceler do Brasil, para desmascarar seu homólogo, revela o código de cifragem do telegrama – que dizia o oposto da versão falsa, assinalando que sempre havia visto vantagem na "inteligência política" entre Brasil, Chile e Argentina. A revelação desmoralizou Zeballos, que foi afastado da Chancelaria.

O fim da era Zeballos foi seguido de aprimoramento nas relações bilaterais. Victorino de la Plaza, adepto da corrente pacifista oposta à do Chanceler deposto, assume o Ministério de Relações Exteriores e Culto e procura retomar o bom entendimento com o Brasil na questão do rearmamento naval, tal como desejado pelo Presidente Alcorta.

ii. A busca de cooperação, com momentos de rivalidade (1915-1961)

O ABC e a "cordial inteligência política"

A construção do ABC representa um marco significativo na relação Brasil-Argentina, que evolui da simples oscilação entre momentos de cooperação e rivalidade para a busca efetiva de mecanismos de cooperação e concertação, aplicando o conceito de "cordial inteligência política". Esse ciclo, que durará mais de meio século, se inicia com o empenho do Chanceler Rio Branco em celebrar o Pacto do ABC e tem ápice na cúpula de Uruguaiana, passando por momentos como a tentativa de reedição do ABC, por Perón. Mas a rivalidade continuará presente.

No início da década de 1880, o Presidente Julio Roca considerava inevitável uma "guerra fatal" contra o Brasil, motivada tanto por "*contraposición de intereses*" quanto pelo "*choque de civilizaciones*"[264].

---

[262] FERRARI, Gustavo, *op. cit.*, p. 7.

[263] Na versão falsificada pelo Ministro argentino, Rio Branco instruía o Ministro brasileiro naquela Capital, Domício da Gama, a prejudicar as relações entre Chile e Argentina, suspendendo temporariamente os tratados em vigor e propalando as "pretensões imperialistas argentinas" e seus pretendidos avanços sobre Bolívia, Uruguai, Paraguai e "nosso Rio Grande". MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto, *op. cit.*, p. 93.

[264] Carta de Julio Roca a Miguel Cané datada de 24/10/1882. *Idem*, p. 44.

Roca se empenha, como "*obra de patriotismo*", em evitar a eclosão do conflito, com a esperança de postergá-lo indefinidamente.

Após a assinatura do Tratado de Limites, o Presidente Roca realiza a primeira visita oficial de um Chefe de Estado argentino ao Rio de Janeiro, em 1899. Também visita Santiago, e cogita em um plano para unir Argentina, Brasil e Chile na forma de pacto de defesa ante possíveis agressões[265]. Correspondência trocada entre o Chanceler Rio Branco e o Presidente Roca em 1903 já faz referência explícita à ideia do ABC[266].

Em 1900, Assis Brasil, ex-Ministro Plenipotenciário em Buenos Aires e na ocasião representante do Brasil em Washington, propõe ao Chanceler Olyntho de Magalhães uma aliança político-estratégica e de integração econômica com Argentina, Chile e Uruguai

> *que se traduza em fatos positivos, como seja: primeiro a abolição gradual das alfândegas entre os quatro Estados; segundo, o arbitramento para todas as diferenças que se não puderem liquidar diretamente; terceiro, a combinação assídua a respeito de fortificações costeiras e do efetivo das respectivas forças*[267].

A percepção equivocada da imprensa sul-americana dessa aproximação bilateral, no sentido de uma suposta frente de oposição à influência norte-americana, preocupou Olyntho de Magalhães, que instruiu a legação em Washington a neutralizar as falsas notícias sobre a suposta aliança anti-Estados Unidos. Também Rio Branco alertaria Joaquim Nabuco sobre a possível percepção do Tratado, em Washington, como iniciativa inamistosa[268].

A iniciativa do ABC se baseava num *crescendo* de confiança mútua nas relações entre os três países, marcadas pela solução do contencioso fronteiriço entre Argentina e Brasil, seguida das visitas presidenciais de Julio Roca ao Brasil (1889) e de Campos Salles à Argentina (1900), pelos acordos entre

---

[265] Ofício confidencial do Ministro brasileiro em Buenos Aires, Enrique de Barros Cavalcanti de Lacerda, ao Chanceler Olyntho de Magalhães. Buenos Aires, 26/5/1889. *Idem*, p. 49.
[266] FRAGA, Rosendo. Los acuerdos Vargas-Justo. *In* FUNAG, *A visão do outro: seminário Brasil-Argentina, op. cit.*, pp. 402-403.
[267] *Apud* BUENO, Clodoaldo. A proclamação da República..., *op. cit.*, p. 251.
[268] Telegrama do Chanceler Rio Branco a Joaquim Nabuco datado de 24/11/1908. *Apud* MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto, op. cit., p. 99.

Argentina e Chile (1902) e pela gestão do Presidente Roque Sáenz Pena (1910-1914), de perfil latino-americanista[269]. Essa escalada de confiança enfrentava forte oposição política no plano interno argentino.

Em 1904, o Chanceler Rio Branco propõe ao Ministro argentino no Rio de Janeiro, Manuel Gorostiaga, que Argentina, Brasil e Chile efetuem de forma simultânea a tramitação do reconhecimento da independência do Panamá.

Pretendia o Barão, ao propor uma "*triple entente*", mostrar ao mundo a união das potências sul-americanas e produzir uma dinâmica inédita de convergência que beneficiaria tanto os três países quanto a região. Inspirado na experiência europeia de "concerto dos grandes", Rio Branco tinha em mente a constituição de um condomínio de poder associando países que tinham capital mais ou menos equivalente a fim de fundar e garantir a estabilidade política e a paz na América do Sul. Não se tratava de uma aliança para estabelecer tutoria sobre a região, como suspeitado pela França[270] e por países vizinhos.

Com o afastamento de Zeballos, Rio Branco retomou de imediato os entendimentos trilaterais. Em dezembro de 1908, o Chanceler recebe do Ministro chileno, Puga Borne, um projeto de "Pacto de Cordial Inteligência". Dois meses depois, devolve-lhe outra minuta, intitulada "Tratado de Cordial Inteligência Política e Arbitragem", assinalando seu desejo de que o Chile o submetesse à Argentina.

A "cordial inteligência" se manifestava, naquele momento, nos seguintes aspectos: estreita concertação pela fluidez da informação entre as diplomacias dos três países; recusa de procedimentos que sensibilizassem as partes em torno de litígios com outros países do continente (Bolívia e Peru); aproximação

[269] Sáenz Peña lutou em favor do Peru na Guerra do Pacífico e chefiou a delegação argentina na I Conferência Pan-americana, quando vetou propostas comerciais e políticas norte-americanas de alcance hemisférico.

[270] Despacho confidencial da Legação da França no Rio de Janeiro datado de 11/12/1908 afirmava que os três países pretendiam repartir suas áreas de influência, cabendo ao Brasil a Bacia Amazônica, à Argentina o Uruguai e o sul do Paraguai e da Bolívia, e ao Chile a confirmação das áreas conquistadas à Bolívia. Entretanto, o próprio Miguel Ángel Scenna, um dos principais intérpretes da rivalidade argentino-brasileira, afirma que o Barão do Rio Branco não desejava a guerra: "*para él, que había engrandecido al Brasil sin gastar una bala, no había mejor ejército que la diplomacia*". *Apud* MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto, *op. cit.*, p. 91.CISNEROS, Andrés e PIÑEIRO IÑÍGUEZ, Carlos, *op. cit.*, p. 336.

de posições em foros multilaterais (Conferências Pan-Americanas); e união solidária de forças frente a pressões de potências mundiais ("*dollar diplomacy*")[271].

Nascida com a marca do Barão do Rio Branco, a "cordialidade oficial" foi definida como conjunto de princípios e concepções que tinham por objetivo evitar que as principais potências da América do Sul entrassem em rota de colisão[272]. O Brasil procurou reduzir as tensões por meio de procedimentos como postura tolerante diante do alto perfil diplomático de Buenos Aires em assuntos regionais, hemisféricos e globais; busca sistemática de potenciais faixas de cooperação; concertação em iniciativas diplomáticas; e bons ofícios nas difíceis relações entre Buenos Aires e Washington.

O ano de 1910 começou tenso na relação bilateral: o Brasil não envia representação oficial às celebrações do *Centenario* da República Argentina. Entretanto, uma nova etapa do relacionamento bilateral foi consagrada na histórica visita do Presidente (eleito) Roque Sáenz Peña ao Rio de Janeiro, em setembro de 1910, encerrando o ciclo de atritos com mensagem fraterna e conciliadora sintetizada na célebre fórmula "*todo nos une, nada nos separa*". O caráter complementar das duas economias fundamentava essa visão: "*No somos, pues, rivales ni competidores en la producción: somos aliados y amigos en la economía*"[273].

Apesar do notável aprimoramento das relações bilaterais, a Argentina não aceita a proposta do Tratado do ABC apresentada por Rio Branco ao Embaixador Cárcano, em 1910, receando desconfianças que poderiam surgir em Lima e em Washington. O falecimento de Rio Branco, em 1912, o impede de testemunhar a assinatura do Pacto trilateral do qual fora o principal artífice.

O esforço de distensão bilateral promovido por Sáenz Peña permitirá a elevação do patamar de concertação política entre Brasil e Argentina, ao qual se juntará o Chile, no exercício da mediação conjunta, em 1914, no conflito entre México e Estados Unidos[274]. O movimento concertado relança a ideia do Pacto do ABC.

---

[271] MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto, *op. cit.*, pp. 99 e 100.

[272] SPEKTOR, Matias. *Ruptura e legado: o colapso da cordialidade oficial e a construção da parceria entre o Brasil e a Argentina (1967-1979)*. Dissertação de Mestrado. Brasília, Universidade de Brasília, 2002, pp. 4, 12 e 14.

[273] SÁENZ PEÑA, Roque. *Escritos y discursos*. *Apud* PARADISO, José. *Debates y trayectoria de la política exterior argentina*, *op. cit.*, p. 43.

[274] Em abril de 1914, *marines* ocupam a cidade de Veracruz para capturar um carregamento de armas alemãs destinadas ao governo do General Victoriano Huerta, em luta contra rebeliões internas. O Presidente Wilson aceita a mediação oferecida pelos países do ABC, conduzindo ao Tratado de Niagara Falls. MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto, *op. cit.*, pp. 113 e 114.

No ano seguinte, em 25 de maio de 1915, firma-se o Tratado de Cordial Inteligência Política e Arbitragem – o "Pacto do ABC", pelo qual as Partes se comprometiam a submeter a uma comissão eventuais controvérsias. O Tratado era menos ambicioso que a concepção original de Rio Branco: não tinha caráter de aliança política, nem abordava a questão do desarmamento. Estabelecia apenas que as controvérsias entre as partes que não pudessem ser resolvidas por meios diplomáticos ou pela arbitragem seriam submetidas a investigação, com um relatório de uma comissão permanente, antes de qualquer início de hostilidades. O ato foi celebrado na Argentina como fim do isolamento e superação das rivalidades entre as três potências regionais.

Apesar disso, o Tratado foi rejeitado pela dinâmica política interna argentina. A transição ocorrida em 1916, com a sucessão presidencial do Partido Conservador pela UCR, impediu a ratificação do Pacto – já efetuada pelo Brasil e pelo Chile. A tramitação foi sustada pelo próprio governo, que já havia obtido sua aprovação no Senado. O Presidente Victorino de la Plaza, antes mesmo da passagem de mando, decidiu não encaminhar o ABC para a Câmara, a fim de evitar uma derrota para a corrente "belicosa" – realistas partidários da política de poder, liderados pelo ex-Chanceler Zeballos, ressurgido como Deputado Federal, promotores da nova lei de armamentos e da compra de novos encouraçados. Mesmo após sua derrota política na Chancelaria, Zeballos continuou ator relevante na política interna – espaço no qual poderia, aliando-se aos interesses bélicos, tentar a revanche contra a diplomacia brasileira e contra o próprio Presidente de la Plaza, que o sucedeu no posto de Chanceler[275].

Enquanto a diplomacia dos Presidentes conservadores vinculados à oligarquia rural (Roca, Alcorta, Sáenz Pena, Victorino de la Plaza), havia defendido a aprimoramento das relações com o Brasil, o novo partido, a UCR, que refletia a democratização da sociedade argentina, adotou postura nacionalista relativamente antibrasileira. O Presidente Yrigoyen considerava que o ABC excluía de forma injustificada outras nações do continente, colocando os três signatários num plano de superioridade; preferia a opção

[275] Zeballos e Drago protagonizaram acalorados debates na Câmara de Deputados sobre a lei de armamentos em 1914. Drago refutava a tese de engrandecimento nacional por meio da guerra, defendida por seu opositor, sublinhando que "*todas las tendencias de la humanidad se inclinan a la paz*". No mesmo ano, eclodiria a Primeira Guerra Mundial. FERRARI, Gustavo, *op. cit.*, p. 9.

pela igualdade soberana de todos os países americanos, no contexto de uma solidariedade ampla e retórica, em detrimento da concertação entre partes isoladas[276]. Argumentou-se ainda que o "ABC" seguia a mesma linha do pan-americanismo do Presidente Woodrow Wilson tendente a estabelecer normas de arbitragem para os conflitos hemisféricos. Essa política era objetada por Yrigoyen que, em sua postura nacionalista e isolacionista, afastou a Argentina da União Pan-americana.

O Pacto do ABC gerou reações negativas na América Latina. Julgou-se inaceitável a exclusão dos demais países da região, e se interpretou a articulação como um primeiro passo em direção à repartição do continente entre o imperialismo do Norte e as "hegemonias do Sul"[277]. A imprensa norte-americana também recebeu a notícia com desconfiança[278]. Por outro lado, para o *La Nación*, porta-voz da corrente mitrista, o Acordo representava um "sul-americanismo" que enfrentava o "pan-americanismo" dos Estados Unidos.

A era Yrigoyen

Hipólito Yrigoyen (UCR) foi o primeiro Presidente eleito pelo sufrágio universal com base no voto secreto e obrigatório estabelecido

[276] Temia-se a reação negativa nos demais países do Continente e mesmo dos Estados Unidos. O Chanceler Carlos Becú considerou que o tratado representava uma forma jurídica de tipo tutelar, similar ao monroísmo, outorgando aos signatários uma hegemonia subsidiária à dos Estados Unidos. O Presidente Marcelo Alvear seguiria a mesma linha. Argumentava-se ainda que o Pacto do ABC era iniciativa brasileira sem relevância para a Argentina. No primeiro período da diplomacia radical (1916-1930), apenas um acordo bilateral foi firmado – sobre demarcação de fronteiras, em 1927, somente ratificado pelo Congresso argentino em 1940. RAPOPORT, Mario, *op. cit.*, p. 121. O autor cita SOLVEIRA DE BAEZ, Beatriz R. El ABC como entidad política: un intento de aproximación entre la Argentina, Brasil y Chile a principios de siglo. *In Ciclos en la historia, la economía y la sociedad*. Buenos Aires, UBA, no. 2, primeiro semestre de 1992.

[277] A imprensa uruguaia reagiu severamente ao que considerava "tutelagem" e à suposta distribuição de zonas de influência: Estados Unidos "ficariam" com México e América Central e Brasil, Argentina e Chile repartiriam entre si as nações sul-americanas. A imprensa peruana criticou o "pacto de três ventosas" como impulso megalômano que buscava o domínio da América do Sul. CISNEROS, Andrés e PIÑEIRO IÑÍGUEZ, Carlos, *op. cit.*, pp. 337 e 338.

[278] O *New York Times* (30/4/1915) vislumbrou no ABC um "paladino" latino-americano frente aos "imaginários perigos de uma hegemonia preponderante da grande república do Norte". *Idem*, pp. 337 e 338.

pela reforma eleitoral do Presidente Roque Sáenz Peña, em 1912. A era Yrigoyen (1916-1922 e 1928-1930) é marcada, no plano externo, pela Primeira Guerra e pelo início da Depressão, e, no plano interno, pela crescente oposição "anti-personalista" e pelo início da tradição do golpismo militar.

Apesar da transição do conservadorismo para o radicalismo, o governo Yrigoyen estava integrado em larga medida por membros da elite agropastoril filiada à Sociedade Rural Argentina. Tratava-se da renovação no poder da elite patrimonial, com a ascensão de personalidades não tradicionais com uma visão social mais democrática.

Essa transição produziu tanto continuidade quanto descontinuidade em matéria de política exterior. De um lado, manteve-se a neutralidade durante a Primeira Guerra, que respondia ao princípio da igualdade entre Estados defendido pela UCR, bem como aos interesses da classe proprietária de manter os fluxos migratórios dos países em conflito e as exportações para os beligerantes. De outro, a UCR reverteu a tendência do regime conservador, afastando-se do Brasil, não ratificando o ABC e optando por uma política de isolamento em relação a arranjos regionais. A diplomacia radical trilha caminhos de maior nacionalismo e autonomia simbólica.

Durante a Primeira Guerra Mundial, Yrigoyen manteve a neutralidade decretada por seu antecessor, Victorino de la Plaza, fiel à corrente pacifista e ao princípio de não intervenção. O Presidente radical tentou, sem sucesso, reunir em 1917 um Congresso de Países Neutros e fazer com que a neutralidade fosse a posição latino-americana. A oposição do Presidente Woodrow Wilson foi determinante para a frustração do projeto argentino, também visto pelos vizinhos como iniciativa hostil aos Estados Unidos.

O Presidente Alvear (1922-1928), oriundo de rica família tradicional de estancieiros e líderes políticos e militares, representa a vertente radical adepta das correntes europeísta e liberal, defendendo uma postura não isolacionalista e de aprofundamento dos laços com a Europa.

Apesar do crescimento da oposição, Yrigoyen é novamente eleito em 1926. Dois anos depois, é deposto pelo General José Félix Uriburu (1930-1932), apoiado pelo conservadorismo político e antidemocrático. Inicia-se a "década infame", marcada pela fragilidade do sistema de partidos. Ao contrário do golpe brasileiro de 1930, o golpe de Uriburu restaurou no poder a oligarquia agroexportadora.

Justo e Vargas

O General Agustín Justo (1932-1938) chega ao poder após eleição fraudulenta (a candidatura de Alvear foi vetada). O conservadorismo, carente de estrutura partidária, forma uma coalizão denominada "*concordancia*", com o radicalismo "anti-personalista" e os "socialistas independentes", logrando pôr na Vice-Presidência Julio A. Roca, filho do ex-Presidente.

A crise de 1929, com a retração do comércio mundial, punha em xeque o modelo agroexportador sobre o qual se baseou o crescimento argentino no bojo da relação privilegiada com a Grã-Bretanha. Em 1932, pressionado pelos setores conservadores britânicos, o Reino Unido celebra, na Conferência Econômica de Ottawa, convênios de reciprocidade comercial com base na "cláusula de preferência imperial". Em reação ao novo contexto, o governo conservador argentino, pressionado pela Sociedade Rural, abandona sua tradição livre-cambista e negocia, em 1933, o célebre tratado Roca-Runciman[279].

A Argentina tenta permanecer atrelada a uma potência mundial em declínio – o Reino Unido. A elite acreditava que, cessados os efeitos da Grande Depressão, tudo voltaria à normalidade. Em vão o país continuava a manter a esperança do retorno à "*belle époque*". O modelo agroexportador havia-se esgotado, e jamais seria possível retomar o padrão de relacionamento privilegiado de desenvolvimento dependente.

Paralelamente, a gestão Justo representa momento de importante aproximação com o Brasil, revertendo o período de esfriamento gerado pelas administrações radicais. Sintoma dessa evolução é a retomada das visitas presidenciais.

Na visita oficial do Presidente Justo ao Rio de Janeiro, em 1933, foram assinados diversos convênios, que demonstram a crescente diversificação da agenda bilateral[280], tornando-se consentânea com o novo patamar de desenvolvimento desejado por ambos os países. O Tratado Antibélico de

[279] Pelo tratado, a Grã-Bretanha se compromete a manter a quota de compras de carne e a Argentina se obriga a empregar as libras provenientes da venda para satisfazer a demanda de remessas ao Reino Unido, além da outorgar vantagens em matéria aduaneira e dar tratamento privilegiado ao capital britânico invertido no país.

[280] Foram assinados convênios sobre comércio e navegação, prevenção e repressão do contrabando, extradição, navegação aérea, exposições de mostras e vendas de produtos nacionais, turismo, intercâmbio intelectual e artístico, revisão de textos de História e Geografia, troca de publicações e o Pacto Antibélico. Para uma análise desses convênios, ver FRAGA, Rosendo, Los acuerdos Vargas-Justo *in* FUNAG, *A visão do outro: seminário Brasil-Argentina, op. cit.*, pp. 406 a 410.

Não Agressão e de Conciliação, assinado na ocasião, foi iniciativa do Chanceler Saavedra Lamas, que começou como pacto bilateral, tendo sido posteriormente aderido por Chile, México, Paraguai e Uruguai.

Em 1933, a Argentina retorna à Liga das Nações[281], da qual o Brasil se havia retirado em 1926, diante da oposição latino-americana (em particular, argentina) à sua aspiração de obter assento permanente no Conselho da organização. A volta argentina à Liga foi justificada pela estratégia de fortalecer seus laços com as potências europeias frente ao movimento pan-americano patrocinado pelos Estados Unidos. Sob o comando do Chanceler Saavedra Lamas, a Argentina exerceu a presidência da Assembleia da Liga.

Em 1935, o Presidente Getúlio Vargas visita Buenos Aires, em retribuição à visita de Justo, firmando outra série importante de convênios[282]. Tal como ocorrido no Pacto Antibélico, os acordos ficavam abertos à adesão de países da região. Esse é um dos traços mais relevantes dos entendimentos formais entre Brasil e Argentina, que revela o potencial estruturante regional contido na relação bilateral. De especial relevância é o Protocolo sobre a construção da ponte entre Uruguaiana e Paso de los Libres, primeira via de comunicação direta entre Brasil e Argentina, que será inaugurada em 1938. O Ministro da Guerra, General Manuel Rodríguez, fiel à tradição de rivalidade, se opôs à construção da ponte. "*Pero en Justo se impuso el estadista sobre el militar*", comenta Fraga[283].

A visita de Vargas ocorre durante a Conferência Comercial Pan-americana e precede, de poucas semanas, a firma do Protocolo de Paz que põe fim à Guerra do Chaco entre Paraguai e Bolívia (1932-1935). O processo de paz no Chaco deu lugar a uma estreita concertação entre Brasil e Argentina – ao

---

[281] A Argentina participou da sessão inaugural da Liga das Nações, em 1920, tendo-se logo retirado, e assim permaneceu durante toda a era Yrigoyen. O Presidente Alvear solicitou reiteradamente ao Congresso, sem êxito, a ratificação do Pacto da Liga. SEIXAS CORRÊA, Luiz Felipe de. O Brasil e os seus vizinhos: uma aproximação histórica. *In* FUNAG, *A visão do outro: seminário Brasil-Argentina, op. cit.*, p. 41.

[282] Foram firmados um tratado de comércio e navegação, dois protocolos (sobre extradição e construção da ponte entre Uruguaiana e Paso de los Libres), três convênios (lutas civis, intercâmbio de professores e estudantes e visitas de técnicos fitossanitários) e outros acordos bilaterais. Para uma análise desses convênios, ver FRAGA, Rosendo. Los acuerdos Vargas-Justo, *op. cit.*, pp. 413 a 419. Os tratados firmados entre Brasil e Argentina se inserem na proliferação de acordos bilaterais firmados por este último na década de 1930, com a inserção da cláusula da nação mais favorecida.

[283] *Idem*, p. 419.

lado do Chile e Peru, conformando o "ABCP" –, que atuaram como mediadores, contrariando a intenção de Washington de instaurar um procedimento arbitral em mãos de um bloco dirigido pelos Estados Unidos. O Chanceler Saavedra Lamas obtém o Prêmio Nobel da Paz pelo acordo alcançado e pela elaboração do Pacto Antibélico.

Doratioto comenta que a Guerra do Chaco representou o apogeu e, paradoxalmente, o início do declínio da hegemonia argentina na região[284]. No bojo das negociações de paz no Chaco – quando Saavedra Lamas boicota o Comitê de Neutros em Washington em favor do ABCP –, a diplomacia argentina enfrenta e se impõe sobre os negociadores norte-americanos Cordel Hull e Spruille Braden. Na década seguinte, ambos ocupariam as posições, respectivamente, de Secretário de Estado e de Embaixador em Buenos Aires (posteriormente, Subsecretário de Estado para Assuntos Interamericanos). A "memória histórica" (Escudé) dessa derrota diplomática produzirá nesses agentes do Departamento de Estado um sentimento entranhavelmente anti-argentino com efeitos nefastos na relação bilateral que perdurarão por décadas.

Diante das restrições do comércio internacional, a Argentina iniciou uma política de acordos bilaterais de complementação econômica no Cone Sul. Com o Brasil, que absorvia cada vez maior parcela da produção argentina, foi firmado, como visto, o Tratado de Comércio e Navegação.

O chamado "grupo Pinedo-Prebish" adquiriu protagonismo como a equipe que elaborou a política econômica argentina na década de 1930[285]. No marco da renovação política conservadora, esse grupo de tecnocratas, membros da classe média em ascensão, ocupou postos-chave na administração e defendeu o intervencionismo estatal, em ruptura com o liberalismo tradicional. Ideias "cepalinas" já se manifestavam no Prebish de então.

---

[284] DORATIOTO, Francisco F. M. As políticas da Argentina e do Brasil em relação à disputa boliviano-paraguaia pelo Chaco (1926-1938). *In* FUNAG, *A visão do outro: seminário Brasil-Argentina*, *op. cit.*, pp. 439 e ss.

[285] Prebisch tinha origem conservadora, tendo assessorado instituições econômicas influentes, como a Sociedade Rural Argentina. Sua família era politicamente vinculada ao General Uriburu. A participação na Conferência Econômica e Monetária, de 1933, entretanto, deixou clara em sua mente a pouca disposição dos países ricos de cooperar com as nações vitimadas pela crise, o que lhe levou a abandonar as teses ortodoxas. Perón tentou contar com o assessoramento econômico de Prebisch, então funcionário da CEPAL, mas este declinou o oferecimento, tendo em conta sua antipatia pelo regime peronista. De sua parte, Pinedo se filiou ao Partido Socialista de Juan B. Justo, cujo programa vinculava ideias reformistas no plano social com a ideologia econômica liberal. RAPOPORT, Mario, *op. cit.*, pp. 256 a 259.

O *Plan de Reactivación Económica* elaborado em 1940 por Pinedo, então Ministro da Fazenda, com auxílio de Prebish, foi o primeiro projeto formal de industrialização da Argentina. O Plano, enviado ao Congresso, se baseava em previsões sombrias do cenário pós-guerra em matéria de receitas de exportação, que apontavam para o esgotamento do modelo agropecuário, e propunha uma estratégia de industrialização voltada tanto para o mercado interno (substituição de importações) quanto para a diversificação da pauta exportadora dirigida aos Estados Unidos e à América Latina, em particular ao Brasil. O projeto sublinhava a necessidade de proteger e desenvolver a indústria nacional com base na demanda interna, o que lhe granjeou apoio da União Industrial Argentina (UIA).

No plano externo, o Plano reorientava o comércio tradicional do país e buscava o incremento das trocas com o Brasil como forma de compensar os problemas surgidos no triângulo Argentina – Estados Unidos – Grã Bretanha. Recomendava a assinatura de um tratado comercial com o Brasil que contemplasse a redução e eliminação das tarifas de importação.

O Plano Pinedo foi objetado tanto pela elite conservadora[286], que acreditava no retorno às condições do pré-Guerra, quanto por socialistas e radicais, avessos ao que percebiam como tendências autárquicas ou dirigistas.

Apesar do fracasso do Plano e do afastamento de Pinedo, a Argentina prosseguiu em sua abertura regional, em especial com o Brasil, a quem outorgava créditos. Em 1940, os Ministros da Fazenda Federico Pinedo e Souza Costa formularam recomendações dirigidas a um regime progressivo de intercâmbio. Em 1941, os Chanceleres Oswaldo Aranha e Enrique Guiñazú firmaram o Tratado de Livre Comércio Progressivo, que constitui antecedente histórico do MERCOSUL: uma de suas cláusulas indica a intenção de estabelecer políticas comuns em matéria industrial e agropecuária. O preâmbulo afirmava

> *el propósito de lograr establecer en forma progresiva un régimen de libre intercambio, que permita llegar a una unión aduanera (...) abierta a la adhesión de los países limítrofes (...) basado en el principio multilateral e incondicional de la nación más favorecida*[287].

[286] O plano foi aprovado pelo Senado, mas não chegou a ser discutido na Câmara, tendo em vista a oposição do radicalismo e dos representantes dos setores agropecuários. Também peronistas e forjistas criticaram tanto Pinedo quanto Prebisch.
[287] MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto, *op. cit.*, pp. 176 e 177. CISNEROS, Andrés e PIÑEIRO IÑÍGUEZ, Carlos, *op. cit.*, pp. 165 e 166.

O Tratado não é ratificado pela Argentina. Em 1944, apesar da não ratificação do acordo comercial de 1941, o Brasil superaria a Grã-Bretanha como provedor de manufaturas à Argentina. No mesmo período, a Câmara Argentina de Comércio apresenta um projeto de organização de uma união aduaneira entre Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai, Chile, Bolívia e Peru.

Monica Hirst afirma que do ponto de vista da história diplomática, o período Vargas-Justo apresenta maior rendimento político do que o período Vargas-Perón. O primeiro se inscreve na história da cooperação e do enriquecimento e diversidade da agenda bilateral, ao passo que o segundo foi dramatizado do ponto de vista político-ideológico[288].

Entretanto, os sucessores de Justo – Presidentes Roberto Ortiz, radical "anti-personalista", e Ramón Castillo, conservador nacionalista e "neutralista germanófilo" – não darão seguimento à aproximação bilateral com o Brasil. O momento passará da relativa indiferença à rivalidade e desconfiança causadas pelas políticas divergentes que Brasil e Argentina mantiveram na Segunda Guerra Mundial.

A Segunda Guerra

A derrota eleitoral do candidato radical, o ex-Presidente Marcelo T. de Alvear, para o radical "anti-personalista" Roberto Ortiz (1938-1940) sinalizava a perda de poder do liberalismo. A saída do Presidente Ortiz – por motivo de saúde – e a assunção de seu vice, o nacionalista conservador Ramón Castillo, significou retrocesso ainda maior da corrente pró-aliada em benefício dos partidários da "neutralidade germanófila".

No contexto da Segunda Guerra, três grupos se enfrentavam na Argentina: i) o nacionalista-conservador, formalmente neutralista, mas antibritânico e simpatizante do Eixo; ii) o democrata, formado por radicais e socialistas, partidários dos Aliados; e iii) o liberal-conservador, paradoxalmente democrata e "aliadófilo" no plano internacional, mas antidemocrático no plano interno, dada sua inclinação à fraude eleitoral[289]. O ingresso dos Estados Unidos no

[288] FUNAG, *A visão do outro: seminário Brasil-Argentina, op. cit.*, p. 484.
[289] FAUSTO, Boris e DEVOTO, Fernando, *op. cit.*, pp. 271 e 272.

conflito mundial faz crescer a simpatia pela causa aliada na sociedade civil, mas o poder já estava nas mãos dos neutralistas pró-Eixo[290].

O conceito argentino de neutralidade é polivalente, prestando-se a várias interpretações conforme a inclinação ideológica[291]: pacifismo, não ingerência, apoio subliminar ao Eixo ou interesse de comércio simultâneo com todos os beligerantes.

Por ocasião da III Reunião de Consulta de Ministros das Relações Exteriores das Repúblicas Americanas, celebrada no Rio de Janeiro em 1942, quando os Estados Unidos reclamaram a solidariedade continental na forma de ruptura de laços e declaração de guerra ao Eixo, a posição argentina foi expressa a partir do nacionalismo de direita personificado pelo Chanceler Enrique Ruiz Guiñazú. A Argentina foi a única nação do Hemisfério a se opor à moção de solidariedade[292]. Na Reunião de Chanceleres, Oswaldo Aranha anuncia a ruptura das relações do Brasil com os países do Eixo.

A neutralidade argentina levou Washington a impor ações de coerção econômica, política e militar, ao mesmo tempo em que aprofundava suas relações com o Brasil. Cisneros e Iñíguez comentam:

---

[290] O Ministro argentino em Paris, o liberal Marcelo T. de Alvear, recomendava ao Presidente que liderasse os países hispano-americanos contra a Alemanha. Em 1939 e 1940, a Argentina propôs, respectivamente, à Grã-Bretanha e aos Estados Unidos, o abandono da neutralidade. O primeiro não respondeu à proposta, e o segundo a rejeitou – para, poucas semanas depois, posicionar-se ao lado dos aliados. ESCUDÉ, Carlos. *Realismo periférico, op. cit.*, p. 246.

[291] FLORIA, Carlos Alberto e BELSUNCE, César A. García, *op. cit.*, p. 902. PARADISO, José. *Debates y trayectoria de la política exterior argentina, op. cit.*, pp. 89 e 90. A neutralidade tinha um componente pragmático-comercialista (*trade first*).

[292] O Chanceler argentino sustentou que as ilhas do Pacífico não formavam parte do continente americano. Para obter a unanimidade, o Subsecretário norte-americano Sumner Wells desistiu da cláusula obrigatória de declaração de ruptura com o Eixo e aceitou a mera "recomendação" a ruptura de relações. O resultado insuflou maior revolta do Secretário de Estado Cordell Hull. Diante do Presidente Roosevelt, Hull censurou severamente Wells, dizendo que a decisão havia configurado mudança na política norte-americana sem sua aprovação, e que equivalia a uma "rendição" frente à Argentina. Esta se tornaria refúgio de nazistas. Hull estava convencido de que o regime militar argentino iniciado em 1943 constituía uma ditadura pró-nazista que visava a conformar um bloco anti-norte-americano no Continente. Em gesto de apoio à posição do Brasil, que declarara guerra ao Eixo, o candidato às eleições de 1943, Augustín Justo, visitou a Embaixada do Brasil em Buenos Aires e ofereceu sua espada a serviço do povo brasileiro. CISNEROS, Andrés e PIÑEIRO IÑÍGUEZ, Carlos, op. cit., pp. 237, 238 e 245. RAPOPORT, Mario. *Aliados o neutrales? La Argentina frente a la Segunda Guerra Mundial*. Buenos Aires, Eudeba, 1988. COELHO, Pedro Motta Pinto. Observações sobre a visão argentina da política internacional de 1945 até hoje, *op. cit.*, pp. 89 a 91. LANÚS, Juan Archibaldo, *op. cit.*, pp. 18 e 19. SEBRELLI, Juan José, *op. cit.*, pp. 230 e 231.

El Estado Novo brasileño podía ser acusado de pro-fascista con mucho más verosimilitud que el régimen argentino; la diferencia esencial estribaba en que la pragmática diplomacia brasileña optó por abandonar la neutralidad después de Peral Harbor y participar de la guerra contra el Eje[293].

Paradiso nota que enquanto a relação privilegiada da Argentina com o Reino Unido não se reverteu em impulso à industrialização, o aprofundamento da aliança entre Estados Unidos e Brasil incentivou a transformação produtiva e o desenvolvimento industrial[294].

Em 1943, o *Grupo de Oficiales Unidos* (GOU), sociedade secreta militar nacionalista liderada pelos Generais Pedro Pablo Ramírez e Edelmiro Farrel e pelo Coronel Perón, desfere golpe contra Castillo. A Argentina se afasta definitivamente do liberalismo e adota uma política externa nacionalista-conservadora de matiz neutralista-germanófila – num momento em que a Segunda Guerra começa a favorecer os Aliados.

A Segunda Guerra Mundial eleva ao máximo o nível de tensões entre Argentina e Estados Unidos. Washington não reconheceu o novo governo, e discutiu no Congresso a possibilidade de bombardear Buenos Aires. O Presidente Vargas, que sempre rejeitara iniciativas belicosas ou provocativas contra a Argentina sugeridas por Hull, Braden e outras autoridades norte-americanas, ao ser informado pelo Chanceler Osvaldo Aranha do plano de ataque, gestionou junto ao Presidente Roosevelt no momento em que as

---

[293] CISNEROS, Andrés e PIÑEIRO IÑÍGUEZ, Carlos, *op. cit.*, p. 257.

[294] PARADISO, José. *Debates y trayectoria de la política exterior argentina*, *op. cit.*, pp. 100 e 101. As notícias de concessão de créditos por meio do Eximbank para Volta Redonda e do desequilíbrio militar gerado pelo fluxo de armamentos (o Brasil recebe 70 % do aportado à América Latina) foram recebidos com consternação pela Argentina. Escritores argentinos comentam com indignação o contraste com o tratamento dado ao Brasil: entre 1942 e 1949, os Estados Unidos proibiram exportações para a Argentina de ferro, aço, equipamentos petrolíferos e ferroviários, combustíveis, automotores e vasta gama de produtos industriais; cancelaram as compras de carne enlatada proveniente desse país; bloquearam depósitos de ouro do Banco de la Nación e do Banco de la Provincia de Buenos Aires; congelaram as reservas argentinas. O objetivo norte-americano seria alterar em favor do Brasil o equilíbrio militar. FRANK, Gary. *Struggle for Hegemony in South America: Argentina, Brazil and the United Stats during the Second World War*. *Apud* CISNEROS, Andrés e PIÑEIRO IÑÍGUEZ, Carlos, *op. cit.*, pp. 318. e 250. Por outro lado, em 1950, Perón recebeu empréstimos norte-americanos de US$ 125 milhões, maior que o valor de US$ 100 milhões recebido pelo Brasil no período 1946-1950. RAPOPORT, Mario, *op. cit.*, p. 1059.

Forças Navais do Atlântico Sul recebiam instruções de deslocamento, impedindo o emprego de força militar[295].

A Grã-Bretanha, dependente dos abastecimentos de víveres da Argentina, onde mantinha importantes interesses econômicos, tampouco favorecia atitudes belicosas contra esse país.

Escudé afirma que o boicote norte-americano e a extrema pressão contra o Governo argentino foram contraproducentes para o próprio interesse norte-americano: ao invés de fortalecer os segmentos políticos pró-aliados, terminam por debilitar a posição dos elementos democráticos liderados pelo Presidente Ortiz e pelo Chanceler Cantillo e fortalecer os neutralistas e militares golpistas do GOU[296].

---

[295] Em 1944, uma frota norte-americana, acompanhada de navios brasileiros, ancora em Montevidéu em atitude de intimidação, bloqueando o Rio da Prata. Bombardeiros dos Estados Unidos partem do Brasil, fazem escala no Uruguai e sobrevoam o estuário do Prata suficientemente próximos de Buenos Aires para serem vistos e ouvidos pelos "coronéis". O Almirante Jonas Ingram, que tencionava atacar Buenos Aires com aviões transportados por sua armada, propôs ao General Góes Monteiro que a invasão fosse considerada no marco do esforço bélico aliado no teatro global. Pilotos norte-americanos supostamente atuariam sob comando brasileiro: a responsabilidade dos Estados Unidos se limitaria ao bloqueio naval, para evitar reação negativa de países latino-americanos. O modelo operacional se assemelharia à intervenção alemã na Guerra Civil espanhola. Góes Monteiro consulta o Itamaraty sobre um plano de invasão da Argentina. CISNEROS, Andrés e PIÑEIRO IÑÍGUEZ, Carlos, *op. cit.*, pp. 250, 309 e 310. MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. *Estado Nacional e Política Internacional na América Latina. O Continente nas Relações Argentina-Brasil (1930-1992)*. Brasília, Ed. Ensaio, 1995. E *Argentina, Brasil y Estados Unidos*, *op. cit.*, pp. 181, 182 e 212. Scenna assinala que o Embaixador Ramón Cárcano tinha segurança de que, enquanto Vargas fosse Presidente, o Brasil não tomaria nenhuma atitude agressiva contra a Argentina. Nem mesmo nos meios militares brasileiros havia ânimo de hostilidade contra a Argentina, apesar da doutrina que a apresentava como o principal adversário na região. MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto, *op. cit.*, pp. 182 e 187. CISNEROS, Andrés e PIÑEIRO IÑÍGUEZ, Carlos, *op. cit.*, pp. 305 e 310. Escudé menciona memorando *top secret* das Forças Armadas norte-americanas de 1943 que contém trecho intitulado "desejo de guerra". Segundo o documento, a Argentina não teria escrúpulos em relação a agredir militarmente seus vizinhos, mas era improvável que recorresse à força militar naquele momento; a Argentina não seria capaz de levar adiante uma guerra exitosa contra uma coalizão que incluísse Brasil e Estados Unidos. O memorando traça uma estratégia de derrota da Argentina pela coalizão, que envolveria o bloqueio dos principais portos argentinos e o bombardeio dos principais centros administrativos, industriais e de transporte a partir de bases militares e navais brasileiras. ESCUDÉ, Carlos. *Realismo periférico*, *op. cit.*, p. 254.

[296] Esse padrão de atuação política norte-americana dirigida à Argentina é considerado, por Escudé, como "síndrome da irrelevância da racionalidade" no processo decisório norte-americano em suas relações com os Estados periféricos: um país poderoso pode dar-se ao luxo de manter uma postura irracional para com um país irrelevante sem sofrer danos com os erros cometidos (ao contrário, os danos são totalmente assimilados pelo país mais frágil). O custo dos erros é marginal; o interesse norte-americano fica subordinado a caprichos pessoais de burocratas, às vezes sem o conhecimento de seus superiores, e à descoordenação entre

A renúncia do Secretário Hull ao Departamento de Estado, em 1944, permite certo alívio da pressão norte-americana sobre a Argentina e o apoio dos países latino-americanos ao reingresso argentino na concertação hemisféricas[297].

A Argentina não toma parte na Conferência Interamericana sobre Problemas da Guerra e da Paz, realizada no palácio Chapultepec, Cidade do México, em fevereiro e março de 1945[298]. A reunião dirige comunicado à Argentina no qual "deplora" o fato de o país não ter tomado as medidas que o permitiriam participar na Conferência de São Francisco, mas ainda assim a convida a firmar a Ata e aderir aos princípios aprovados. A Argentina responde positivamente: declara guerra ao Eixo e firma a Ata de Chapultepec. Tais decisões, que contaram com o empenho pessoal de Perón, reinserem a Argentina no concerto hemisférico e mundial. O Governo Farrell é reconhecido pelas potências vencedoras, abrindo caminho para o ingresso da Argentina nas Nações Unidas como membro fundador[299].

O Brasil, em nome da solidariedade continental ratificada em Chapultepec, apoiou o ingresso da Argentina na ONU nas discussões fechadas com URSS, Grã-Bretanha e França. A solidariedade latino-americana, em especial do Brasil, foi decisiva para reverter a posição das grandes potências em relação à Argentina. Sem as enfáticas gestões de Brasil, México e Chile, possivelmente a Argentina não figurasse como membro fundador da ONU, como ocorreu com a Espanha, que somente ingressou em 1955[300].

---

agências governamentais – que nada custaram aos Estados Unidos, mas que custaram muito alto para a Argentina. ESCUDÉ, Carlos. *Realismo periférico, op. cit.*, pp. 259, 260, 262, 263, 267, 284 e 285.

[297] Nelson Rockfeller, responsável pelos assuntos latino-americanos, procurou adotar uma postura mais conciliadora, mas encontrou a resistência da arraigada atitude antiargentina no Departamento de Estado. Pior ainda, sua postura foi frustrada pela nomeação de Spruille Braden como Embaixador em Buenos Aires. Poucos meses depois, Braden substituiria o próprio Rockfeller.

[298] A histórica Conferência acordou princípios atinentes à segurança e defesa do Hemisfério – proscrição da conquista territorial, sistema de consulta em caso de guerra – e articulou o apoio hemisférico à Conferência de São Francisco.

[299] Em Yalta, as Potências Aliadas decidiram que somente seriam convidados para a Conferência de São Francisco os países que tivessem declarado guerra ao Eixo até 1/3/1945 (a Argentina declarou em 27/3/1945). A Argentina, portanto, não figurou na primeira lista de convidados, e ficou ausente da sessão inaugural da Conferência. A marginalização desse país não havia sido apenas uma atitude norte-americana, mas também soviética: Stalin, em Yalta, e o Chanceler Molotov, na Conferência de São Francisco, reagem contra a reinserção da Argentina no concerto do pós-guerra. LANÚS, Juan Archibaldo, *op. cit.*, pp. 41 a 44 e 136.

[300] Lanús sublinha a mudança da posição brasileira em relação ao processo preparatório da Conferência de Chapultepec, quando o Brasil ficou ao lado dos que se opuseram à participação da Argentina. LANÚS, Juan Archibaldo, *op. cit.*, pp. 43 e 285.

A declaração de guerra e a firma da Ata de Chapultepec e da Carta de São Francisco trouxeram relativa distensão nas relações com os Estados Unidos, mas ainda se manteriam as medidas discriminatórias[301] e as desconfianças recíprocas. Aspecto importante dessa discriminação foi o veto da *Economic Cooperation Agency* (organismo coordenador das compras no âmbito do Plano Marshall) à compra de produtos argentinos por países europeus. A Argentina foi alijada dos benefícios indiretos da recuperação europeia impulsionada pelo Plano Marshall como resultado da "memória histórica" (Escudé) das tensas relações e desentendimentos acumulados desde os anos 1930 e, em particular, da campanha negativa do Embaixador Spouille Braden contra Perón. Este soube capitalizar a seu favor a ingerência norte-americana na campanha presidencial, conseguindo transformar o pleito em plebiscito: "*Braden o Perón*"[302].

[301] Uma lista de medidas discriminatórias, que iam desde a proibição de exportação para a Argentina de aço, ferro e equipamentos até o bloqueio de depósitos em ouro do *Banco de la Nación*, pode ser consultada em LANÚS, Juan Archibaldo, *op. cit*., p. 27.

[302] Após atuar como Embaixador em Buenos Aires, em 1945, Braden assume o posto de Subsecretário de Estado para Assuntos Interamericanos e tenta construir uma política de "cordão sanitário" em torno da Argentina. Braden publica em fevereiro de 1946 o relatório "*Blue book on Argentina*". O título do relatório era "*Consulta entre las Repúblicas Americanas acerca de la situación en la Argentina*", dirigido aos Embaixadores dos países do Hemisfério acreditados em Washington. No documento, acusa o GOU de manter vínculos com o nazismo e denuncia que o regime peronista, com o apoio de ex-oficiais nazistas, estava disposto a reconstruir o Vice-Reinado do Rio da Prata e avançar sobre o Sul do Brasil, podendo quebrar o sistema inter-americano e ameaçar os Estados Unidos. Escudé pergunta: "*¿quien podía creer en tamaña exageración? La respuesta a este interrogante es que ni más ni menos que la Casa Blanca, (...) [que] dependía para su información sobre este país (...) de las agencias especializadas del Departamento de Estado, que intencionalmente exageraron el 'peligro argentino' frente a la Casa Blanca para conseguir de parte de ella una política suficientemente dura hacia un país que, aunque no fuera realmente un peligro, era una molestia (...)*". O documento justificou o boicote norte-americano. Outro memorando do mesmo período contém subtítulo sobre "aspirações imperiais da Argentina", no qual se afirma que a política exterior argentina é orientada tradicionalmente por três eixos: i) nacionalismo extremo, alentado por sua posição geográfica, que conduziu a um isolamento também extremo; ii) determinação de assumir a liderança latino-americana, ainda que ao custo de competir com os Estados Unidos; e iii) orientação europeia e escassa vontade de tomar medidas concertadas com os Estados americanos. ESCUDÉ, Carlos. *Realismo periférico, op. cit*., pp. 250, 251 e 253. LANÚS, Juan Archibaldo, *op. cit*., pp. 37 e 38.

A era Perón e o "novo ABC"

Perón impõe seu comando político após a histórica data de 17 de outubro de 1945, quando é libertado da prisão pela pressão de populares, e, apoiado por uma coalizão heterogênea, elege-se Presidente em fevereiro de 1946.

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

Durante a Segunda Guerra, Getúlio Vargas se opôs a assinar nota de "não reconhecimento" conjunto do Governo Farrel-Perón redigida pelo Chanceler Osvaldo Aranha[303]. Essa atitude, acrescida da rejeição às pressões norte-americanas para bombardear Buenos Aires, granjearam-lhe total confiança de Perón. Este propôs um encontro, que seu homólogo brasileiro recusou, aconselhado pelo Chanceler brasileiro.

Por seu turno, o Presidente Eurico Gaspar Dutra sublinhará a oposição entre o "Brasil democrático" e a "Argentina totalitária"[304]. Inicia-se, nesse período, o que Amado Cervo denomina "diplomacia da obstrução". O Governo Dutra rejeitou as propostas de aproximação formuladas por Perón. O Parlamento não ratificou o convênio comercial bilateral de 1946, e o Itamaraty não endossou a proposta de aproveitamento conjunto dos rios. O encontro entre os dois Presidentes, em maio de 1947, limitou-se à inauguração protocolar da ponte Uruguaiana – Paso de los Libres, sem se desdobrar em uma conferência de cúpula, como desejado por Perón[305]. Os acordos assinados na ocasião tampouco foram ratificados pelo Brasil. O motivo da

---

[303] A Argentina guarda uma memória negativa de algumas posições do Chanceler brasileiro. Oswaldo Aranha enviou carta a Cordell Hull na qual prevenia contra as "intenções expansionistas" da Argentina e afirmava que os líderes do golpe de 1943 eram "sombras" de Saavedra Lamas e Ruiz Guiñazú "em uniformes militares", atiçando lembranças da derrota diplomática norte-americana no processo de paz no Chaco. LANÚS, Juan Archibaldo, *op. cit.*, p. 174. SEBRELLI, Juan José, *op. cit.*, p. 373.

[304] CISNEROS, Andrés e PIÑEIRO IÑÍGUEZ, Carlos, *op. cit.*, pp. 310, 318.

[305] Lanús sublinha o contraste de atitudes entre Perón e Dutra. O primeiro é mais aberto e confiante, sublinhando a convergência histórica – "*no puede hablarse de las historias de nuestras pátrias, sino de uma sola historia. Tampoco puede hablarse de impulsos nacionales sino de un solo impulso americano*". O segundo é mais cético e restritivo, assinalando que se deve trabalhar no esquema bilateral. LANÚS, Juan Archibaldo, *op. cit.*, p. 286.

resistência à aproximação bilateral era o ambiente político interno hostil no Brasil: a imprensa e a UDN condenaram os acordos comerciais e as compras de trigo sob o argumento de que se tratava de "ajuda ao inimigo", que – acreditavam – se preparava para atacar o Brasil e insuflava "movimentos subversivos" no Paraguai, no Peru e na Venezuela.

Convencida de que o novo conflito manteria desarticulada a economia mundial, Perón apostou na autarquia e no nacional-desenvolvimentismo. Elaboram-se Planos Quinquenais (1947-1951 e 1952-1956) e se forma um empresariado industrial à sombra do apoio estatal. A presença do Estado alcança proporções inéditas, e a política econômica se subordina à política social.

Se por um lado não há qualquer evidência documental de que Perón tivesse intenção de atacar o Brasil, por outro, é provável que o líder argentino aspirasse a superar o Brasil como potência militar, reconquistando a supremacia bélica perdida na América do Sul. Essa supremacia seria acompanhada de apoio a movimentos nacionalistas e anticonservadores, a fim de cercar-se de governos ideologicamente afins. O proselitismo sindical peronista, a doutrina da "terceira posição", os acordos comerciais bilaterais e o oferecimento de créditos seriam instrumentos desse objetivo.

Temendo isso, o Brasil se oporá à ofensiva diplomática regional de Perón, rejeitando todas as suas iniciativas e pressionando seus vizinhos a também fazê-lo.

Perón tinha grande esperança de que a assunção de Vargas, em 1950, mudasse a orientação do Brasil. O novo Presidente brasileiro, antes de sua posse, havia firmado acordo com Perón no qual ratificavam o espírito de integração e se comprometiam a implementar conjuntamente uma "terceira posição", conformar uma união econômica e estabelecer um pacto de cooperação militar[306]. Perón confirma o acordo em conferência na *Escuela Nacional de Guerra*:

> *Cuando Vargas subió al gobierno me prometió que nos reuniríamos en Buenos Aires o en Río y haríamos ese tratado que yo firmé con Ibáñez después; el mismo tratado. Ese fue un propósito formal que*

[306] O jornal Zero Hora publicou em 14/8/1995 artigo intitulado "*O pacto dos Caudilhos. Acordo secreto previa união econômica*". Citado por CISNEROS, Andrés e PIÑEIRO IÑÍGUEZ, Carlos, *op. cit.*, p. 351.

> *nos habíamos trazado. Más aún, dijimos "Vamos a suprimir las fronteras si es preciso!"*[307]

Apesar desse entendimento, Vargas não convida Perón para sua posse; a justificativa teriam sido "complicações de cerimonial" alegadas pelo Itamaraty[308]. Perón jamais conseguiria realizar com Vargas uma reunião de cúpula.

O "novo ABC" é proposto por Perón em momento de fortes contradições internas e externas na Argentina. No plano doméstico, a crise política, que obrigou o Governo a decretar "estado de guerra interna"; no plano externo, a aproximação com o Brasil coincide com a busca de uma relação mais madura e estável com os Estados Unidos.

Perón acreditava profundamente na relação com o Brasil: "*soy un profundo convencido de que la unión de Argentina y el Brasil soluciona todos los problemas que pudieran presentarse en esta parte del continente*"[309]. Mais que isso, Perón tinha consciência do potencial de integração regional que seria gerado pelo desenvolvimento do Brasil, como sublinham Cisneros e Iñíguez:

> *En más de una oportunidad [Perón] vinculó la integración del Brasil con sus vecinos a la necesidad previa de que antes produjera un vigoroso impulso a los factores pendientes de su propia gigantesca integración nacional. La potencia de ese proceso interno no se detendría luego en las fronteras, beneficiando a la integración regional con la inercia proveniente de su propio impulso interno*[310].

O peronismo suscitava simpatia e repulsa na sociedade política brasileira e de outros países da região. O movimento exercia ao mesmo tempo impacto positivo nos setores populares e negativo nas classes médias latino-americanas, que temiam um "imperialismo argentino" ou um "naziperonismo". O proselitismo

---

[307] PERÓN, Juan Domingo. *Tercera Posición y Unidad Latinoamericana*. *Apud* LANÚS, Juan Archibaldo, *op. cit*., p. 288. CISNEROS, Andrés e PIÑEIRO IÑÍGUEZ, Carlos, *op. cit*., pp. 363 e ss.
[308] CISNEROS, Andrés e PIÑEIRO IÑÍGUEZ, Carlos, *op. cit*., pp. 312, 356 e 357. LANÚS, Juan Archibaldo, *op. cit*., p. 286.
[309] *Apud* CISNEROS, Andrés e PIÑEIRO IÑÍGUEZ, Carlos, *op. cit*., p. 231.
[310] *Idem*, p. 360.

da *Agrupación de los Trabajadores Latino-americanos Sindicalistas* (ATLAS), as emissões do *Servicio Internacional Radiofônico Argentino*, a ingerência nos assuntos internos efetuadas pelos "*agregados obreros*" das embaixadas argentinas e a estratégia de fazer uma frente hispano-americana – por meio de tratados bilaterais com Bolívia, Chile, Paraguai e Equador – para forçar Vargas a aderir ao movimento regional, evidentemente, não contribuíram para reverter a percepção dos propósitos de Perón.

De um lado, o Presidente Vargas e aliados como João Batista Lusardo, Embaixador em Buenos Aires nas gestões Dutra e Vargas[311], favoreciam o aprimoramento das relações com a Argentina. De outro, representantes da direita udenista, a começar pelos próprios Chanceleres Raul Fernandes (de Dutra) e João Neves da Fontoura (de Dutra e Vargas), parlamentares e imprensa não somente rejeitavam qualquer aproximação, como insuflavam o conflito[312]. Essa profunda clivagem de opiniões dividia a diplomacia brasileira, que provavelmente nunca na História se apresentou tão confusa e incoerente, com multiplicidade de canais paralelos e clara perda de credibilidade.

Numa confusão de papéis, Perón pede a Lusardo que viaje ao Rio de Janeiro para convidar Vargas a aderir ao projeto de Ata de Santiago[313] – o novo "Pacto do

---

[311] O Embaixador Lusardo gozava de amizade pessoal de Perón desde 1945, quando ofereceu, sem conhecimento do Itamaraty, asilo ao então Coronel, no bojo dos eventos que culminaram com o "17 de outubro". Perón discutia com ele questões que iam desde o aproveitamento hidrelétrico ao combate ao analfabetismo, passando pela ocupação do Amazonas e pela segurança no Atlântico Sul. Lusardo, que era considerado por seus críticos "mais embaixador de Perón que do Brasil", tinha consciência de que sua visão não era compartilhada pela chefia do Itamaraty nem por amplos setores militares, e que, portanto, muitas vezes atuava além de suas funções institucionais. CISNEROS, Andrés e PIÑEIRO IÑÍGUEZ, Carlos, *op. cit.*, pp. 358 a 361. CARNEIRO, Glauco. *Lusardo. O último caudilho*. Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1978. LANÚS, Juan Archibaldo, *op. cit.*, p. 286.

[312] O Senador Arnon de Mello (UDN) declarou que "Perón se prepara a olhos vista para a guerra contra o Brasil". Perón critica a imprensa brasileira (*"los diarios imperialistas"*) por acusarem Vargas de ser um "instrumento peronista financiado desde Buenos Aires". *Apud* CISNEROS, Andrés e PIÑEIRO IÑÍGUEZ, Carlos, *op. cit.*, pp. 320 e 347. Segundo a imprensa conservadora do Brasil e o próprio Chefe do Gabinete Militar de Dutra, General Newton Cavalcanti, o apoio de Perón poderia ter envolvido ajuda financeira à candidatura Vargas – o que causou forte desconforto diplomático de ambos os lados. MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto, op. cit., p. 222.

[313] A Ata sublinhava a necessidade de unidade de ação com vistas ao estabelecimento de uma união econômica marcada pela "*suma de los recursos financieros, el establecimiento de um mercado común, la movilización de las industrias comparativamente más productivas y la coordinación del desarrollo económico de los dos países*". LANÚS, Juan Archibaldo, *op. cit.*, p. 52.

ABC" –, juntamente com o Presidente Carlos Ibáñez del Campo. Lusardo "cumpre" a função "secreta" sem conhecimento do Chanceler João Neves da Fontoura. O Presidente brasileiro aceita a proposta e transmite a Perón, através do Embaixador, sua intenção de firmar o documento. Com essa garantia, os Presidentes argentino e chileno firmam a Ata em fevereiro de 1953, em Santiago, e Perón anuncia que o Brasil também se dispunha a aderir ao concerto. Ato contínuo, o Chanceler Neves da Fontoura emite declaração à imprensa – sem autorização de Vargas – desautorizando o Presidente argentino a se manifestar sobre a posição do Brasil e condenando a aliança tripartite, que considera dispersão do pan-americanismo (defendido pelo País) e dos compromissos firmados na Carta de Bogotá. Os Presidentes de Chile e Argentina recebem atônitos a recusa do Brasil[314].

Vargas faz chegar a Perón carta na qual justifica sua ausência pelas dificuldades políticas internas, fazendo ver que homólogo argentino dispõe de maior poder sobre as instituições daquele país do que o brasileiro, e que portanto não tinha a liberdade que desejava na execução da política externa[315].

---

[314] Ibáñez pergunta de forma irônica a Perón, "*¿qué me dice de los amigos brasileños?*" Perplexo, Perón reclama explicações a Lusardo, que, tendo perdido a confiança do Presidente argentino e sem qualquer apoio político no Brasil, renuncia à Embaixada meses depois. CISNEROS, Andrés e PIÑEIRO IÑÍGUEZ, Carlos, *op. cit.*, p. 365. MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto, *op. cit.*, p. 229. Vargas destitui o Chanceler Fontoura três meses após o episódio, mas o substitui pelo Ministro Vicente Rao, igualmente avesso à aproximação com a Argentina. Moniz Bandeira vê nessa troca sinal de que Vargas realmente não tinha interesse em aprofundar o entendimento com Perón.

[315] Perón controlava o Congresso, os sindicatos (por meio da CGT) e grande parte da imprensa, detendo muito mais poder do que Vargas. Ainda em 1951, este explica a Perón, por meio de emissário pessoal, que não estava em posição de cumprir com a promessa de articular o eixo Brasil-Argentina porque tinha um "Congresso livre" e precisava de sua autorização, ao passo que o Presidente argentino tinha um "Congresso submisso". CISNEROS, Andrés e PIÑEIRO IÑÍGUEZ, Carlos, op. cit., p. 357. Perón comenta: "*Más tarde Vargas me dijo que era difícil que pudiéramos hacerlo tan pronto, porque él tenía una situación política un poco complicada en las Cámaras y que antes de dominarlas quería hacer una conciliación. Es difícil eso en política; primero hay que dominar y después la conciliación viene sola*". Conferência de Perón na *Escuela Nacional de Guerra* (11/11/1953) *apud* LANÚS, Juan Archibaldo, op. cit., p. 288. PARADISO, José. *Debates y trayectoria de la política exterior argentina*, *op. cit.*, p. 122. CISNEROS, Andrés e PIÑEIRO IÑÍGUEZ, Carlos, *op. cit.*, p. 42. 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 em COSTA, Sergio Correa da. *Crônica de uma Guerra Secreta – Nazismo na América: a conexão argentina*. Rio de Janeiro, Record, 2004. A obra ressalta a adesão do GOU ao Eixo e os planos de hegemonia na hipótese de vitória do nazismo.

Perón responde reafirmando seu desejo "fervoroso" de concertar o ABC, segundo haviam combinado anteriormente, lamenta o recuo brasileiro e assinala que compreendia a difícil situação política que impedia Vargas de realizar o projeto, deixando aberta a porta de adesão futura do Brasil. Nessa mesma carta, Perón escreve a célebre fórmula: "*el año 2000 nos encontrará unidos o dominados*"[316].

O impulso de integração pela reedição do ABC no início dos anos 1950 não se consolidou pelos seguintes motivos: no plano econômico, pelas bruscas oscilações; pela reduzida demanda global que viesse a gerar a necessidade de formação de um bloco; pela expansão do mercado interno brasileiro, que – ao contrário do argentino – ainda não havia esgotado o processo de substituição de importações; e pelo escasso interesse de um setor industrial comodamente protegido em seu mercado interno por tarifas e regulamentos protecionistas; no plano político, pelas crises internas, sobretudo no Brasil. O Chanceler Raul Fernandes foi claro:

> *o Brasil não está interessado na formação de um "bloco latino" patrocinado pelo Presidente Perón, em reminiscência do antigo "bloco do ABC"*[317].

Apesar de Paraguai e Bolívia terem aderido à Ata de Santiago, a resistência do Brasil – e, em menor grau, do Uruguai – foi determinante para o insucesso da iniciativa de Perón. O fator mais relevante dessa resistência foi o excessivo protagonismo argentino "*en clave peronista*", que se manifestava como expansão ideológica. Nesse aspecto, são relevantes os comentários de Cisneros e Iñíguez:

> *La iniciativa del ABC había partido del Brasil, de Rio Branco, y Perón lo destacó siempre, comprendiendo que una sociedad de la envergadura de la brasileña jamás se involucraría en un proyecto de tamaña importancia sin seguir la voz de un profeta propio*[318].

---

[316] Carta de Perón a Vargas, Buenos Aires, 6/3/1953. *Apud* MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto, *op. cit.*, p. 227.
[317] HIRST, Monica. Vargas y Perón: las relaciones argentino-brasileñas. In *Todo es Historia*, no. 224. Buenos Aires, 1985, p. 12.
[318] CISNEROS, Andrés e PIÑEIRO IÑÍGUEZ, Carlos, *op. cit.*, p. 340.

É justamente nessa perspectiva que o anúncio oficial argentino é feito:

> *El impulso del Barón de Rio Branco, el gran ministro brasileño, en su concepción genial del ABC, no ha muerto; que antes bien, ha recobrado vigor en la política internacional de Perón (…)* [319].

Entretanto, em que pesem as reverências de Perón a Rio Branco e à proposta do ABC, cujo fracasso o Presidente atribuiu aos "*trabajos subterráneos del imperialismo*", ver uma ideia do patrono da diplomacia brasileira reivindicada e submetida à liderança (ou pior, à hegemonia) do polêmico líder argentino causava profundo desconforto no Brasil:

> *la propuesta de Perón aparecía demasiado protagonizada por un no-brasileño, circunstancia nunca bien vista por Itamaraty y, a fuer de ser justos, la propaganda oficial argentina la tiñó exagerada e innecesariamente con connotaciones peronistas, apareciendo menos como un propósito de concertación entre países hermanos que como un producto de exportación justicialista*[320].

De fato, conceitos centrais do peronismo figuram na Ata de Santiago: "*inspirados en los principios comunes de la soberanía política, justicia social e independencia económica (...)*"[321]. Outro fator determinante foi a percepção da iniciativa como formação de bloco anti-americano (tal como no "primeiro ABC"), contrária à ênfase pan-americana defendida pelo Brasil.

Toda a carga de desconfiança e repúdio do Governo argentino recai sobre o Itamaraty, mas também sobre o Parlamento e a imprensa. Nas palavras do Embaixador argentino Juan Cooke:

> *El Presidente de la República, Dr. Getúlio Vargas, siempre ha sido favorable a nuestro país y a sus autoridades. No obstante, (…) las verdaderas funciones dirigentes vienen siendo ejercidas por el Parlamento y por la prensa mientras que, dificultando aún más el*

---

[319] Secretaria de Información. *Dos pueblos unidos señalan el rumbo de América Latina*. *Apud* CISNEROS, Andrés e PIÑEIRO IÑÍGUEZ, Carlos, *op. cit.*, pp. 340, 343 e 344.
[320] *Idem*, p. 42.
[321] LANÚS, Juan Archibaldo, *op. cit.*, p. 51.

> *problema, el Ministerio de Relaciones Exteriores ha estado durante los primeros años de su presidencia en manos de un declarado enemigo de nuestro país (…)*[322].

Mais contundentes são as declarações de Perón na célebre conferência na *Escuela Nacional de Guerra* em 11 de novembro de 1953, quando qualifica o Itamaraty de "instituição supragovernamental" e sentencia:

> *debe desmontarse todo el sistema de Itamaraty, deben desaparecer esas excrecencias imperiales que constituyen más que ninguna otra razón los principales obstáculos para que Brasil entre a una unión verdadera con la Argentina. Nosotros con ello no tenemos ningún problema, como no sea ese sueño de hegemonía, en el que estamos prontos a decirles: son ustedes más grandes, más lindos y mejores que nosotros*[323].

O fato contribuiu para degradar ainda mais a situação política de Vargas, acusado pela oposição de buscar instaurar no Brasil uma república sindicalista no modelo peronista. A UDN utilizou o episódio para fortalecer a pressão pelo *impeachment*.

No plano das relações com os Estados Unidos, a crise de 1949 obrigou Perón a reconsiderar sua política econômica semi-autárquica. O antiamericanismo da "terceira posição" foi revertido de forma pragmática no segundo mandato de Perón, embora continuasse a retórica anti-imperialista. 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.

---

[322] Carta do Embaixador Juan Cooke ao Chanceler Jerônimo Remorino (17/10/1953). *Apud* CISNEROS, Andrés e PIÑEIRO IÑÍGUEZ, Carlos, *op. cit.*, p. 362.

[323] PERÓN, Juan Domingo. *Tercera Posición y Unidad Latinoamericana*. *Apud* CISNEROS, Andrés e PIÑEIRO IÑÍGUEZ, Carlos, *op. cit.*, pp. 363 e ss. A conferência "reservada" foi publicada em 1954 nas imprensas do Uruguai (El Plata, sob o título "*El imperialismo argentino*") e do Brasil (Tribuna da Imprensa, que sublinhava "a traição do ABC"), causando grande escândalo. LANÚS, Juan Archibaldo, *op. cit.*, p. 288.

A "Revolución Libertadora"

O golpe de militar de 1955 resultou das tensões insustentáveis do segundo mandato de Perón e da reação de uma classe média e alta revoltada com as crescentes medidas autoritárias adotadas pelo regime e seus métodos de ação política. Essa era a "libertação" que se pretendia, trazendo momentânea satisfação pela possibilidade de retorno a um regime liberal "democrático". Não seria possível, entretanto, "desperonizar" o país, como desejava parte da classe política, da sociedade e dos militares, que pretendiam realizar na Argentina a superação definitiva dos regimes totalitários ocorrida na Alemanha e na Itália. A proscrição do peronismo tornava o sistema político argentino antidemocrático; por outro lado, o necessário diálogo com o peronismo constituía paradoxalmente tanto a garantia da legitimação desse sistema quanto o germe de sua instabilidade.

A política econômica seguiu um receituário ortodoxo no plano interno e no externo, com maior abertura da economia ao capital estrangeiro (já iniciada no governo Perón). O setor agropecuário voltou a ser incentivado mediante a transferência de ganhos do setor industrial, revertendo o esquema peronista.

No plano diplomático, a Argentina passou da "terceira posição" peronista ao alinhamento incondicional com os Estados Unidos. Aderiu aos Acordos de Bretton Woods, ingressou no FMI e no BIRD e multilateralizou seu comércio.

Frondizi e Uruguaiana

A cúpula de Uruguaiana entre os Presidentes Jânio Quadros e Arturo Frondizi teve lugar entre 20 e 22 de abril de 1961 sob o signo da superação da histórica rivalidade e da afirmação da amizade e da responsabilidade continental partilhada pelos maiores países da América do Sul.

O processo que conduziu a Uruguaiana é a tradução diplomática da convergência do nacional-desenvolvimentismo do Brasil e da Argentina. Essa convergência vinha amadurecendo desde os primeiros entendimentos entre os Presidentes Juscelino Kubitschek e Arturo Frondizi em torno da elaboração da Operação Pan-americana em 1958[324]. Desde então, os dois países

[324] A designação do Embaixador Carlos Muniz e do Ministro-Conselheiro Oscar Camilión para a Embaixada no Rio de Janeiro constituíram forte sinal de interesse no aprofundamento da relação com o Brasil.

passaram a defender, nas conferências pan-americanas, a posição de que o maior perigo para a segurança hemisférica era o subdesenvolvimento – mais que qualquer ameaça de potências extracontinentais. Essa convergência bilateral e sua projeção continental fortaleceram projetos como os do BID e da ALALC.

O encontro aconteceu em momento de grande desconfiança por parte dos setores conservadores e militares argentinos, que contrastava com a crescente convergência e afinidade entre os Presidentes e Chancelarias. As resistências na Argentina à realização da cúpula de Uruguaiana eram motivadas por desde questões protocolares, como o fato de que o Brasil não havia retribuído as visitas dos Presidentes Aramburu e Frondizi, até a preocupação de setores militares de que o encontro abordasse o caso cubano. O momento era particularmente tenso: o encontro foi inaugurado cinco dias após a malograda invasão da Baía dos Porcos. Temia-se a percepção norte-americana de que o encontro se inscrevesse na tentativa de conformação de um eixo contrário aos Estados Unidos.

A Política Externa Independente de Quadros – Presidente considerado "*isquierdizante*" – era vista pelos militares argentinos como semelhante à "terceira posição" peronista – visão, aliás, informada pela própria oposição brasileira, que qualificava a PEI de "comunista". As Forças Armadas tinham repulsa ao "neutralismo afro-asiático" desenvolvido por Quadros[325].

Aos olhos da opinião pública, Frondizi procurou compensar a aproximação econômica com os Estados Unidos com uma "política externa independente". Setores militares e diversos segmentos da sociedade manifestaram descontentamento com essa postura ambígua. As Forças Armadas desconfiavam da aproximação com o Brasil, da tentativa de

[325] Segundo Camilión, na Cúpula de Uruguaiana, "*Frondizi y Janio adoptaron una relación de maestro-discípulo. Janio, en ese momento, tenía una idea totalmente demagógica del tercermunidsmo, que Frondizi desalentó de todas maneras. Lo que le propuso Frondizi era hacer una definición independiente y occidental de la política, donde la condición occidental y la sudamericana se reafirmaran (…) La aparición de Quadros introdujo un elemento de preocupación, porque lo que el nuevo presidente de Brasil puso en evidencia fue una política naturalmente pro cubana, impensable con el canciller que había designado, Afonso Arinos (…) De manera que la diplomacia argentina empezó a orientarse a procurar un nuevo acercamiento con Brasil sobre nuevas bases y con una meta muy clara: desneutralizar a Quadros. Es decir, reafirmar una política independiente, bilateral, una especie de insinuación de eje Brasil-Argentina, pero sobre la base de la reafirmación de la condición occidental de los países*". CAMILION, Oscar, *op. cit.*, pp. 69, 72 e 73.

intermediar entre Havana e Washington e do envolvimento na discussão de problemas no Panamá, na Nicarágua e na República Dominicana.

A base política de Frondizi era extremamente frágil: a UCR estava dividida, e o país vivia profunda instabilidade política, agravada pela tutela militar sobre o poder civil. Frondizi representava a corrente intelectual-progressista e nacionalista da esquerda radical, oposta a conservadores, militares e à direita da UCR. A oposição reagiu muito negativamente ao acordo eleitoral entre Frondizi e Perón (no exílio), que possibilitou a vitória do primeiro.

No plano econômico, a Argentina se recuperava da forte retração (de 6,4 % em 1959), enquanto o Brasil crescia a taxas elevadas. Setores populares repudiavam os planos de austeridade econômica.

A agenda de conversações de Uruguaiana foi ampla, abrangendo temas das relações bilaterais, latino-americanas, hemisféricas e globais[326]. Os Presidentes trataram de intercâmbio comercial, cooperação cultural e científico-tecnológica, laços com Estados Unidos e Cuba e o conflito entre Equador e Peru. No âmbito da rejeição da ingerência de potências continentais e extracontinentais e da reafirmação do princípio de autodeterminação, Quadros e Frondizi coincidiram na necessidade de desviar do Continente Americano a confrontação da Guerra Fria.

No plano bilateral, os Presidentes se comprometeram a abandonar as tradicionais desconfianças recíprocas[327] e a política de equilíbrio de poder sub-regional, iniciando um esforço de cooperação para o desenvolvimento. Antecipando questões que viriam à tona nas décadas seguintes, Quadros propôs o aproveitamento conjunto dos recursos energéticos da Bacia do Prata e assinalou sua disposição de retirar as tropas brasileiras estabelecidas na fronteira com a Argentina e enviá-las ao interior do Brasil, onde constituiriam "focos de civilização".

Frondizi sublinhou a Quadros a "força moral" que os dois países poderiam ter juntos, sobretudo frente ao Presidente John Kennedy. Nesse sentido,

---

[326] Para uma descrição mais detalhada do conteúdo das conversas, ver CAMILION, Oscar, *op. cit.*, pp. 73 e ss; LANÚS, Juan Archibaldo, *op. cit.*, pp. 292 e ss; CISNEROS, Andrés e PIÑEIRO IÑÍGUEZ, Carlos, *op. cit.*, p. 434; e MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto, *op. cit.*, pp. 274 e 275.

[327] Camilión comenta que o Chanceler Afonso Arinos tomava uma atitude cautelosa, pois havia sido "*educado en la desconfianza respecto de la Argentina como problema de seguridad*", ao passo que o Presidente Quadros "*no creia en absoluto que la Argentina fuese un problema de seguridad para Brasil; su actitud hacia la Argentina era totalmente positiva*". CAMILION, Oscar, *op. cit.*, p. 74.

Camilión afirma que Uruguaiana alcançou o objetivo de criar um polo de poder no Sul do Hemisfério – embora a ideia de uma "*Sudamérica protagonista con personalidad propia en la política exterior*" iria encontrar sérias resistências, a começar pelos Estados Unidos[328]. Anunciou-se uma postura externa baseada nas necessidades de desenvolvimento, em especial no esforço de industrialização. Por outro lado, Frondizi criticou posições a seu ver contraditórias do Brasil, motivadas por uma postura de neutralidade. Brasil e Argentina sublinharam o interesse recíproco no aumento do intercâmbio comercial como parte das estratégias internas de industrialização e ressaltaram a ampliação da capacidade negociadora dos dois países no plano internacional.

A Argentina, que vivenciava um processo de industrialização, inclusive de bens duráveis e de capital, rejeita a proposta de simplesmente aumentar a venda de alimentos para o Brasil em troca de manufaturas fabricadas no país vizinho. Relata Camilión:

> *Quadros sugirió con cierta ingenuidad que tenía la expectativa de que Brasil consumiera el trigo de la Argentina así como la Argentina consumiría el acero de Brasil. Frondizi fue muy categórico al responderle que esa relación ya la habíamos mantenido durante cien años con Inglaterra, y no teníamos ningún interés en reactualizarla con Brasil. Frondizi puso énfasis en que era menester hacer un esfuerzo de industrialización conjunta, ya que la Argentina y Brasil no eran competidores sino complementarios (...)*[329].

Acordou-se o princípio de que o intercâmbio entre as nações latino-americanas deveria pautar-se pelo benefício mútuo e pela diversificação, rejeitanto-se a perpetuação de desigualdades.

Lanús sublinha a diferença dos projetos de Perón e Frondizi: "*mientras Perón tenía en vista un verdadero pacto político subregional, Frondizi intentó hacer operativo un sistema de consulta y coordinación entre ambos países*"[330]. Não havia, na estratégia do presidente radical, a perspectiva integracionista, ao contrário do antecessor.

---

[328] *Idem, ibidem.*
[329] *Idem,* p. 75.
[330] LANÚS, Juan Archibaldo, *op. cit.*, p. 289.

Na Declaração de Uruguaiana[331], os Chefes de Estado assumiram os seguintes compromissos: i) orientação da política externa em função de sua condição sul-americana, da "essência ocidental e cristã" e das responsabilidades continentais; ii) adesão aos princípios de democracia, liberdade e desenvolvimento; iii) rejeição da interferência de potências alheias à América Latina, reafirmando os princípios de autodeterminação e soberania; iv) ação coordenada e conjunta em defesa da estabilidade política e social do sistema interamericano, apoiando a Carta de Bogotá e a Aliança para o Progresso; e v) valorização dos produtos básicos no mercado mundial e o combate a práticas protecionistas.

O Convênio de Amizade e Consulta, firmado, na mesma ocasião, pelos Chanceleres Affonso Arinos de Mello Franco e Diógenes Taboada, estabelecia um sistema permanente de consultas prévias e troca de informações e maior integração nos campos econômico, financeiro, judicial e cultural, além do aprimoramento da legislação sobre circulação de cidadãos. O acordo ficava aberto à adesão de outros países da região.

Foram consagrados conceitos básicos para a concertação das políticas externas, tais como o compromisso de informação e consulta, o princípio da responsabilidade continental (em oposição à neutralidade, acordava-se o apoio ao Ocidente e ao Hemisfério) e a coordenação de posições em foros multilaterais. Frondizi não endossa a proposta de Quadros no sentido de formar um bloco neutro no Cone Sul.

O caso cubano demonstrou pôs à prova, com sucesso, o sistema de consulta e coordenação[332]. Por outro lado, essa questão debilitou ainda mais as posições internas de Quadros e Frondizi.

---

[331] Camilión comenta que o documento de Uruguaiana "*fue preparado por la Argentina. Los brasileños corrigieron puntos y comas, pero el texto que salió de allí (…) lo llevamos nosotros. El texto lo escribí yo personalmente (…)*". CAMILION, Oscar, *op. cit.*, pp. 74, 295 e 296. MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto, op. cit., pp. 275 e 276.

[332] Brasil e Argentina, juntamente com o México, tentaram mediar entre Cuba e Estados Unidos, sem êxito. O Presidente Quadros deu instruções à delegação do Brasil à Conferência de Punta del Este no sentido de não tomar iniciativas sem o acordo da Argentina. "Você é o chefe da delegação brasileira", disse Roberto Campos, Chefe da Delegação do Brasil, ao Embaixador Oscar Camillión, Subsecretário de Relações Exteriores do San Martín. Em janeiro de 1962, na VIII Reunião de Chanceleres da OEA, em Punta del Este, Brasil e Argentina – ao lado de Bolívia, Chile, Equador e México – se abstiveram na votação da decisão que expulsaria Cuba da Organização. Apesar disso, no mês seguinte, Frondizi, pressionado pelos militares, rompe os laços

A oposição e os militares argentinos acusavam Frondizi de colocar o país a reboque do Brasil. O Senado argentino não aprovou o Convênio de Amizade e Consulta firmado em Uruguaiana, o que exigiu que o Executivo optasse pela validação do Ato Internacional pelo método da troca de notas. A oposição nacionalista veiculava sua rejeição aos entendimentos bilaterais, principalmente por meio do *La Prensa*. Por seu turno, os militares argentinos pretendiam converter em letra morta os acordos de Uruguaiana, desfazer a aliança Brasil-Argentina e reaproximar o país dos Estados Unidos, isolando o Brasil na América do Sul e restabelecendo a política de prestígio e poder junto ao Paraguai e à Bolívia.

Também países vizinhos viram com apreensão os resultados de Uruguaiana. Santiago alertou sobre a possibilidade de um pacto argentino-brasileiro com vistas a estabelecer uma hegemonia dual perigosa para toda a América Latina, prejudicando a unidade do continente[333].

A desconfiança recíproca dos sistemas políticos internos contribuiu para que os resultados de Uruguaiana enfraquecessem ainda mais os Presidentes Quadros e Frondizi frente às suas respectivas oposições. Um ano após o encontro, ambos haviam deixado seus cargos. O golpe contra Frondizi levaria à interrupção do espírito de Uruguaiana e ao retorno da política de suspeita e rivalidade em relação ao Brasil. As consultas e a coordenação política bilateral, eixos do espírito de Uruguaiana, cederam lugar a sucessivas descoordenações[334].

A interrupção do espírito de Uruguaiana: os regimes militares

Os princípios de Uruguaiana ficaram em suspenso durante os sucessivos períodos militares iniciados em 1962 e somente voltariam a manifestar-se com a redemocratização e o processo de integração nos anos 1980.

---

com Cuba, que somente serão retomados no início de 1973 – por um Presidente militar, o General Lanusse. A Argentina votou de forma descoordenada na Reunião de Chanceleres e na instância de temas militares do Hemisfério: o delegado argentino votou a favor da exclusão de Cuba da JID. Para uma análise do caso cubano, ver LANÚS, Juan Archibaldo, *op. cit.*, pp. 239 e ss. MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto, *op. cit.*, p. 299.

[333] MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto, *op. cit.*, p. 276.

[334] No episódio da Crise dos Mísseis, em outubro de 1962, os dois países assumiram posições diametralmente opostas. O Presidente Guido envia destroyers e aviões para participarem do bloqueio a Cuba, ao passo que o Presidente Goulart repudia a ação militar. Em 1965, tropas brasileiras foram enviadas a São Domingos, ao contrário da posição assumida por Illia.

A presidência de Arturo Illia (1963-1966), interlúdio democrático entre regimes militares, foi politicamente muito frágil, sem apoio parlamentar e com a tutela das Forças Armadas, em meio à persistente recessão e à crescente pressão sindical.

No campo externo, a diplomacia radical, sob a atuação do Chanceler Miguel Angel Zavala Ortiz, foi muito ativa e eficiente no campo das controvérsias sobre limites com Chile e Uruguai, sobre as Malvinas e sobre o aproveitamento dos rios de curso sucessivo, cujas tratativas começam em 1965 entre Argentina, Brasil, Bolívia, Uruguai e Paraguai.

A desconfiança bilateral não impediu a convergência entre Brasil e Argentina no repúdio ao TNP (aprovado pela AGNU em junho de 1968), sob o argumento de que continha obrigações em desequilíbrio, "desarmando os desarmados" e "congelando o poder" entre potências nucleares e não nucleares.

Circulavam rumores de que, caso houvesse resistência militar ao Golpe de 1964 no Brasil, militares argentinos solicitariam a intervenção da OEA e invadiriam diretamente o Sul do País.

No período inicial da ditadura militar brasileira, as relações bilaterais voltam a estreitar-se. Em 1964, a pedido do Presidente Illia, pressionado pelos militares, Castelo Branco ordena a interceptação de Perón no Rio de Janeiro e seu retorno a Madri.

Em 1966, Illia é deposto por novo golpe militar. O General Juan Carlos Onganía assume a Presidência. A simultaneidade de regimes militares no Brasil e na Argentina gerava políticas externas centralizadas em questões de segurança nacional sob a ótica da contra-insurgência aprendida na academia de West Point – Colégio Interamericano de Defesa, criado em 1962 pela Junta Interamericana de Defesa (JID) – e reproduzida nas Escolas Superiores de Guerra. A Argentina de Onganía, alinhada aos Estados Unidos, passa a apoiar a criação da Força Interamericana de Paz (objetada por Perón em Chapultepec e na Conferência do Rio que instituiu o TIAR) e a institucionalização da JID[335].

[335] Onganía, em visita o Brasil, havia proposto em 1965 aliança entre os Exércitos de Argentina e Brasil, que se tornaria o núcleo de uma força interamericana. O Brasil, que na época também propunha fortalecer a JID, apoiou o projeto argentino, mas a ideia é derrotada na OEA, cujos membros (sobretudo Chile e Colômbia) manteriam a rejeição à militarização da Organização. LANÚS, Juan Archibaldo, *op. cit.*, pp. 162 a 166 e 173.

A diplomacia do regime militar de 1966, liderada pelo Chanceler Nicanor Costa Méndez, baseou-se nos postulados da Doutrina de Segurança e Desenvolvimento.

A Argentina manteve a retórica universalista baseada no triângulo América Latina-Europa-Estados Unidos, além de buscar a construção de um mundo multipolar e o estabelecimento de vínculos comerciais com a Europa Oriental e a Ásia.

O alinhamento automático aos Estados Unidos é a regra no Brasil e na Argentina até 1967, quando o Presidente Costa e Silva devolve ao Itamaraty o total controle da diplomacia brasileira, deixando a Argentina na postura de defesa das fronteiras ideológicas (até a gestão Lanusse).

A "*Revolución Argentina*" apresenta dois períodos distintos: o do General 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 adotam postura relativamente autonomista com aproximação dos países latino-americanos e maior intercâmbio com o Leste Europeu.

O nacionalismo militar representado por Onganía tornava inviável qualquer avanço na integração latino-americana. Em fevereiro de 1967, Roberto Campos propõe ao Ministro de Economia, Krieger Vasena, a conformação de uma união aduaneira entre Brasil e Argentina em um prazo de 5 anos, com sucessivas desgravações tarifárias anuais de 20 % para os setores agropecuário, siderúrgico e petroquímico[336].

Aprofundam-se a crise econômica e social na Argentina (que culmina com o *Cordobazo* de 1969) e a disparidade de crescimento em favor do Brasil. Temendo que o país assuma uma posição economicamente subordinada, o Governo entra na lógica da competição geopolítica e tenta conter o avanço no desenvolvimento brasileiro, ainda que indiretamente, por meio da obstaculização do projeto de Itaipu.

Em 1970, os militares se desprendem da rigidez de Onganía e passam o poder para o General Levingston. Aldo Ferrer, então Ministro da Economia,

---

[336] Na mesma linha, em 1969, o Embaixador Pio Corrêa assinala a "necessidade imperiosa" de uma complementação industrial mútua com vistas a alcançar economias de escala por meio da formação de um mercado comum sub-regional, mediante o planejamento conjunto da política industrial. *Apud* CERVO, Amado. A política exterior da Argentina: 1945-2000. *In* GUIMARÃES, Samuel Pinheiro (org.). *Argentina: visões brasileiras*, *op. cit.*, p. 19. MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto, *op. cit.*, p. 358.

tenta mudar o rumo da economia, imprimindo-lhe um perfil nacionalista e desenvolvimentista de orientação cepalina. Dentro da lógica do "*vivir con lo nuestro*", lançam-se campanhas de "*compre argentino*".

O General Alejandro Lanusse (1971-1973), que representava os setores mais "esclarecidos" dos militares e da burguesia, assume o poder com a queda de Levingston e tenta restaurar a normalidade institucional. Os partidos políticos firmam um documento "*La Hora del Pueblo*", no qual estabelecem um plano comum de ação com vistas ao retorno da democracia. No ano seguinte, Lanusse tenta articular um diálogo político (*Gran Acuerdo Nacional*) e uma maior abertura política. Perón, então exilado na Espanha, nega-se a negociar a transição política com o Governo, inviabilizando tais iniciativas.

Lanusse declara o fim das "fronteiras ideológicas" e do alinhamento incondicional com os Estados Unidos e afirma o ideário dos "interesses nacionais permanentes". Seu Chanceler, Luís María de Pablo Prado, elabora as teses de "horizontes múltiplos, mas concêntricos, de horizonte de concentração e de horizonte de projeção da Argentina"[337].

Nesse contexto, a América Latina constituía o "horizonte de concentração", ao passo que Europa e Estados Unidos conformariam os "horizontes de projeção". No âmbito do "horizonte de concentração", a Argentina deveria assumir "certas responsabilidades regionais" no plano da cooperação multilateral, contribuindo para afirmar a solidariedade e a prosperidade latino-americanas. Para investir no "horizonte de concentração", Lanusse viaja por quase toda a América do Sul, inclusive o Brasil, em 1972. O Presidente argentino, inquieto com o que considerava sub-imperialismo brasileiro, busca aproximar-se tanto de Uruguai e Paraguai quanto do Pacto Andino[338].

O Chanceler Pablo Pardo reconhecia a necessidade de interdependência econômica e integração física, mas defendia a regulação do uso dos recursos naturais de soberania compartilhada. Nesse contexto, a Argentina celebra atos bilaterais sobre a utilização dos rios com Bolívia e Uruguai. O então Embaixador em Buenos Aires, Azeredo da Silveira, manifesta formalmente ao Chanceler Pardo o repúdio brasileiro à iniciativa e afirma que aqueles

[337] PARADISO, José, *op. cit.*, p. 163.
[338] Os militares brasileiros reagiram muito negativamente às iniciativas diplomáticas de Lanusse na região. O Brasil apoiou os golpes na Bolívia (1971), no Chile (1973) e no Uruguai (1973). O regime militar argentino também apoiou o golpe no Uruguai.

acordos negavam o espírito multilateral do Tratado da Bacia do Prata[339]. As relações bilaterais atingiram um dos momentos de maior constrangimento, tendo Pardo utilizado a imprensa argentina para denunciar a "postura arrogante" e o "imperialismo econômico e geopolítico" do Brasil.

Com o fracasso do "*Gran Acuerdo Nacional*", em paralelo ao crescimento da guerrilha e o início das ações de tortura, iniciam-se as negociações para trazer Perón de volta à Argentina. O líder, que aparece como o único capaz de salvar o país da comoção social, consegue articular uma ampla aliança política – a FREJULI[340]. Perón indica Héctor Cámpora como candidato da FREJULI para as eleições de 1973. Em março desse ano, Cámpora é eleito Presidente, vencendo a fórmula radical presidida por Ricardo Balbín. O arranjo é sintetizado na fórmula "*Cámpora al Gobierno, Perón al poder*".

Entretanto, a "primavera camporista" durou pouco. Em um curto governo (maio a outubro de 1973), Cámpora procura relançar o nacional-desenvolvimentismo, a "autonomia heterodoxa" e a "terceira posição". Sua política externa, comandada pelo Chanceler Juan Carlos Puig, buscou aprofundar relações políticas e econômicas com América Latina, Europa socialista e países afro-asiáticos. A Argentina ingressa no Movimento Não Alinhado com o objetivo de buscar apoio (e votos) em favor de suas teses nas questões das Malvinas e da utilização dos rios internacionais (contencioso com o Brasil). Além disso, havia o interesse econômico-comercial de promover o acesso a mercados não tradicionais.

O Chanceler Puig propõe um latino-americanismo com restrições ao Brasil. Na questão da Bacia do Prata, na qual é particularmente ativo, denuncia a Ata de Consulta Prévia com o Brasil subscrita em 1972 em Nova York (*vide infra*).

Cámpora renuncia para dar lugar a Perón. Convocadas novas eleições em setembro de 1973, Perón obtém a maior votação na História argentina (62,5 %), tendo como companheira de chapa sua esposa, Maria Estela Martínez de Perón (*Isabelita*).

O terceiro governo de Perón foi muito diferente dos primeiros: mais inclinado à busca do consenso, do diálogo interpartidário e da unidade nacional

[339] O impacto da reação brasileira foi grande, forçando o recuo da posição uruguaia. SPEKTOR, Matias, *op. cit*., pp. 49, 51, 54 e 55.
[340] A FREJULI era constituída pelo peronismo, pelo radicalismo desenvolvimentista de Frondizi, pela democracia cristã e por segmentos do socialismo.

(por meio do "Pacto Social", que não teve êxito)[341]. Apesar da atitude conciliatória, o peronismo já estava profundamente fraturado[342].

No plano externo, Perón buscou reverter o isolamento diplomático da Argentina, promovendo a distensão nas relações com o Brasil e seus vizinhos sem "fronteiras ideológicas" – isto é, aceitou com realismo os regimes ditatoriais que o cercavam. Buscando recompor o prestígio nacional e romper o isolamento regional, Perón abandonou a lógica geopolítica que havia orientado a questão da Bacia do Prata durante o período militar e desencadeou ofensiva diplomática, com importantes gestos de aproximação com o Paraguai e o Uruguai. O Brasil, entretanto, se opôs a essa política, tendo advertido ao Uruguai que, "em defesa da própria soberania", não endossasse a proposta argentina de união aduaneira[343]. A morte de Perón, em 1974, interromperá a tentativa de recomposição com o Brasil e a reedição do regionalismo, cuja construção efetiva conhecera na Europa.

Perón buscou reativar a industrialização por meio do Plano Trienal de Reconstrução e Libertação Nacional, que previa a transferência de renda do setor agropecuário para o industrial, o controle sobre o comércio exterior, o câmbio e os preços. No plano externo, o Plano Trienal buscou ampliar as exportações primárias e industriais no âmbito de um "realismo autonomista".

Com a morte de Perón, em julho de 1974, a Vice-Presidente *Isabelita* assume o país e retrocede tanto na concertação política interna, quanto nos avanços diplomáticos em relação ao Brasil. A fraqueza política da nova Presidente é compensada pelo crescimento do poder do Ministro do Bem-Estar Social, López Rega, que leva o peronismo para a extrema-direita. No plano externo, verifica-se o retorno ao alinhamento com os Estados Unidos e a estagnação das relações com o Brasil.

O desaparecimento de Perón cria enorme vácuo de poder, instalando uma crise de autoridade. Nesse contexto de acefalia, proliferam a guerrilha e

---

[341] Perón voltou de seu exílio na Europa respeitoso das formas democráticas de governo que havia conhecido naquele Continente – elas mesmas opostas às que ele havia conhecido na década de 1930 –, e se afastou de sua própria tendência autoritária de suas gestões anteriores. CISNEROS, Andrés e PIÑEIRO IÑÍGUEZ, Carlos, *op. cit.*, pp. 452 e 453.

[342] O retorno de Perón foi marcado pelo dramático "massacre de Ezeiza", quando se confrontaram setores revolucionários e a extrema direita do partido. Os "*montoneros*" enfrentavam-se abertamente contra a burocracia sindical apoiada pelo próprio Presidente.

[343] MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto, *op. cit.*, p. 377.

o caos econômico-administrativo. A situação se torna cada vez mais deteriorada, combinando hiperinflação, déficit fiscal, especulação financeira, desvio de recursos públicos, fuga de capitais, queda de investimentos e da produção e retração do crescimento, aprofundando ainda mais os conflitos sociais e políticos. A situação, insustentável, leva ao golpe militar.

As Forças Armadas depõem o Governo peronista no golpe de 25 de março de 1976 e instauram o "*Proceso de Reorganización Nacional*", com apoio da opinião pública. O General Rafael Videla assume o comando do país e instaura uma das mais sangrentas ditaduras da América Latina.

Para surpresa de alguns, orientações de política externa dos governos peronistas foram mantidas e, em alguns casos, aprofundadas: participação no Movimento Não Alinhado, relações com os países socialistas, inclusive com Cuba, mas especialmente com a URSS[344].

Brasil e Argentina voltam a trilhar caminhos opostos: a volta de Perón, que presidiu a única democracia do Cone Sul, cercada de regimes militares, havia coincidido, no Brasil, com um momento de forte repressão; já o violento "*Proceso*" argentino coincidiu com o início da abertura política no Brasil.

Enquanto segurança e desenvolvimento estavam estreitamente ligados na visão do governo brasileiro, a estratégia argentina desvinculava ambas as questões. O choque entre os modelos de desenvolvimento nacional autônomo e liberal-associado e dependente foi resolvido de forma distinta nos dois países: no Brasil, produziu um reforço do paradigma desenvolvimentista, com elevado consenso nacional; na Argentina, agravou as clivagens políticas.

Na medida em que os dois temas (desenvolvimento e segurança) estavam desvinculados na Argentina, o desenvolvimento industrial – visto como "populista", com quebra de hierarquias sociais e indisciplinas, gerando ações sindicais e de guerrilha – passou a ser considerado fator atentatório à segurança nacional.

---

[344] A União Soviética se torna, mais que o cliente mais importante, um verdadeiro parceiro estratégico da Argentina. O *superavit* comercial desta com a URSS teve o mesmo papel que no período da dependência britânica: financiar as importações dos Estados Unidos. A ampliação das vendas à URSS aproveitou-se da grande demanda aberta pelo embargo cerealífero promovido pelos Estados Unidos em resposta à invasão do Afeganistão. A Argentina não aderiu ao embargo e passou a exportar 80 % de sua produção de cereais para a URSS. Essa é uma das "incongruências" da política externa apontada por Puig: o governo militar, furiosamente anticomunista, era o principal sócio latino-americano do regime soviético. PUIG, Juan Carlos, *op. cit.*, p. 92. A relação Argentina-URSS se ampliou não apenas na exportação de produtos agropecuários, mas também na compra de bens de capital e na transferência de tecnologia em áreas sensíveis, como a nuclear e o aproveitamento hidrelétrico.

Nesse contexto, firmam-se os postulados ultraliberais defendidos por Martínez de Hoz e Álvaro Alsogaray, que se apoiavam na aliança entre a oligarquia rural e o capital financeiro. O desmantelamento do parque industrial (considerado "artificial" e "ineficiente") era visto ao mesmo tempo como estratégia de enfraquecimento da base material dos sindicatos e grupos de guerrilha urbana e como fator de restabelecimento da Argentina agropastoril, tradicional e autêntica. Essa construção é justificada, do ponto de vista ideológico, pelo nacionalismo conservador de direita presente nas Forças Armadas. Rogelio Frigerio assinala que a Argentina foi o único país do mundo que caminhou no sentido inverso da história da humanidade: se desindustrializou[345]. O contraste com a política de desenvolvimento brasileiro programada pelo II PND era particularmente revelador.

Apoiado por Videla, Martínez de Hoz se impôs sobre os militares nacionalistas e atribuiu a responsabilidade pela crise ao que considerava uma indústria superprotegida e ineficiente e um Estado hipertrofiado. A partir dessa posição, aplicou as teses monetaristas da Escola de Chicago: abertura comercial e financeira, elevação das taxas de juros e sobrevalorização da moeda. A economia entrou em colapso: endividamento externo insustentável, que tentava compensar os déficits comerciais e de serviços, desemprego e forte especulação financeira ("*la plata dulce*")[346]. A liberalização comercial e a sobrevalorização do dólar arruinaram a indústria nacional. É significativo o paralelo com a experiência dos anos 1990, sob a égide neoliberal.

No plano interno, o *Proceso* realizou a prática sistemática de atentados a direitos humanos. A CONADEP, criada no início do Governo Alfonsín, em 1983, sob a presidência de Ernesto Sábato, documentou em seu relatório "*Nunca más*", publicado em 1984, o desaparecimento de 9 mil pessoas; entidades da sociedade civil calculam o número de desaparecidos em 30 mil[347]. A onda de assassinatos políticos promovidos tanto por setores de ultraesquerda[348] quanto de ultradireita

---

[345] *Apud* MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto, *op. cit.*, p. 394.

[346] Para financiar os déficits em conta corrente, a Argentina aprofundou seu endividamento externo, abrindo-se para o ingresso de "*capitales golondrina*".

[347] As *Madres de Plaza de Mayo* e Perez Esquivel (que defendia uma comissão parlamentar) criticaram a atuação da CONADEP.

[348] "*Montoneros*" – ala de extrema esquerda do peronismo nos anos 1970, manifestação do anti-capitalismo romântico; sua base social era de classe alta, média e alguns segmentos do *lumpen*; revolucionários nacionalistas, universitários e ultracatólicos. Já o "Exército Revolucionário do Povo" (ERP) tinha base trotskista. Perón fez opção em favor do *lopezrequismo* e da burocracia sindical contra os *montoneros*, desqualificados e expulsos pelo próprio Presidente no ato público de 1º. de maio de 1974 na *Plaza de Mayo*. SEBRELLI, Juan José, *op. cit.*, pp. 388 e ss.

(*Alianza Anticomunista Argentina* – "*Triple A*", organização terrorista paramilitar) semeava o terror. As "*Madres de la Plaza de Mayo*" lutam pela punição dos responsáveis pelos desaparecimentos. A luta em prol dos direitos humanos confere o Prêmio Nobel da Paz a Adolfo Pérez Esquivel em 1980 e provoca fortes atritos com a administração Jimmy Carter.

Em 1985, o Governo Alfonsín condena 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", que serão derrogadas por Néstor Kirchner em 2004.

Russell e Pérez Llana constatam a desagregação do campo decisório da política exterior do *Proceso de Reconstrucción Nacional* – repartido entre os Comandos do Estado Maior Conjunto, o San Martín e o Ministério da Economia. O alto grau de dissenso interno contraria a tese corrente de que as autocracias produzem um Estado como autor racional e unificado[349].

Os governos militares seguiram uma relação pautada pelo *alineamiento heterodoxo* aos Estados Unidos (Russell[350]). A dimensão "heterodoxa" esteve em larga medida pautada pela necessidade de expansão das exportações (não adesão ao embargo de cereais à URSS, já mencionada) e pelos conflitos em matéria de direitos humanos. Os interesses agroexportadores reforçaram a tradição do país contrária a sanções econômicas como forma de punição.

No plano geopolítico, o regime militar de 1976 se desprendeu do legado pacifista tradicional argentino. A escalada de gastos militares comprometeu ainda mais as metas econômicas.

A política externa do regime militar transformou a Argentina em um "pária" internacional[351]. Segundo Escudé, essa diplomacia pode ser qualificada

---

[349] RUSSELL, Roberto. El proceso de toma de decisiones en la política exterior argentina 1976-1989. *In Política exterior y toma de decisiones en América Latina*. Buenos Aires, GEL, 1990. PÉREZ LLANA, Carlos. *Reinserción argentina en el mundo, entre la política exterior esquizofrénica y la política exterior independiente*. Buenos Aires, El Cid Editor, 1983. TREVISÁN, Miriam Colacrai de, *op. cit.*, p. 40.

[350] RUSSELL, Roberto. Las relaciones Argentina-Estados Unidos: del "alineamiento heterodoxo" a la "recomposición madura". *In* HIRST, Monica (comp.). *Continuidad y cambio en las relaciones América Latina-Estados Unidos*. Buenos Aires, GEL, 1987.

[351] MAECHLING, Charles. The Argentina Pariah. *In Foreign Policy*, no. 45, inverno 1981-1982. ESCUDÉ, Carlos. *La Argentina, paria internacional*. Buenos Aires, Ed. De Belgrano, 1984.

de "realismo ingênuo", visto que "sobreestima enormemente" o poder e a importância da Argentina e configura uma "política de poder sem poder"[352].

As relações com o Brasil oscilam entre a estagnação e a deterioração. Problemas de interpretação do Tratado de Paz, Amizade, Comércio e Navegação (1856) geram tensões. O único espaço de cooperação se deu no âmbito da sinistra "Operação Condor". A Argentina se inquieta com a força da industrialização no Brasil, que amplia de forma irreversível o diferencial de poder. O "milagre brasileiro" contrasta com a instabilidade política e econômica argentina, acentuando sentimentos de rivalidade e desconfiança. No caminho oposto, aprofundam-se, 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 e integração.

Em 1977, a Junta Militar fechou o túnel Cuevas-Caracoles, na fronteira andina com o Chile, ao tráfego de caminhões pesados – que transportavam mercadorias do Brasil para aquele país. Em represália, o Brasil anunciou o fechamento de suas fronteiras para 80 % da frota de caminhões da Argentina: a "*trinchera de la guerra de camiones*". As tensões em torno da construção de Itaipu serão analisadas *infra*. Apesar desses atritos e da doutrina vigente de rivalidade e mesmo de hipótese de guerra, as Forças Armadas dos dois países não se mostravam dispostas a permitir a evolução da crise em direção à confrontação armada.

A tensão somente não se tornou mais aguda com o Brasil porque ela chegaria a seu grau máximo com o Chile em 1978, quando a Argentina rejeita o laudo arbitral em torno do Canal de Beagle. Diante desse quadro, no dizer de Cisneros e Iñíguez,

> *los militares argentinos (...) resolvieron que debían asegurarse las espaldas y hacer concesiones al Brasil. Con ese espíritu se firmó el 19 de octubre de 1979 un Acuerdo Tripartito entre la Argentina, Paraguay y el Brasil por el empleo de los recursos hidroeléctricos. Era una manobra táctica, pero adquiriría una importancia estratégica: los acuerdos del MERCOSUR se harían posibles porque entonces se despejó ese tema controversial*[353].

---

[352] ESCUDÉ, Carlos. *Realismo periférico, op. cit.*, p. 42. Para esse autor, o "realismo ingênuo" seria produto de uma leitura equivocada de Hans Morgenthau distorcida pela megalomania e pela falta de sentido de realidade, elementos da cultura argentina.
[353] CISNEROS, Andrés e PIÑEIRO IÑÍGUEZ, Carlos, *op. cit.*, p. 457.

Sobre "*asegurarse las espaldas*" em relação ao Brasil, Rosendo Fraga lembra que em 1978, à beira do conflito com o Chile, a Argentina envia ao sul do país a maior parte dos efetivos situados na fronteira com o Brasil – Corpo de Exército II, do qual dependem as unidades das Províncias de Entre Rios, Corrientes e Misiones[354].

Videla demonstrou, desde o início, disposição de aprimorar as relações com o Brasil, no que enfrentou a oposição interna de segmentos militares e peronistas ultranacionalistas e da esquerda, que acusava o Brasil de *gendarme* dos Estados Unidos. Para implementar essa política, nomeou como Embaixador em Brasília a Oscar Camilión, que avançou entendimentos sobre temas de interesse mútuo nas áreas de comércio, cooperação técnica (inclusive nuclear) e de infraestrutura (sobretudo energética – Itaipu).

Viola e Galtieri aprimoraram as relações com os Estados Unidos no início da gestão Reagan, tendo a Argentina exercido um papel funcional à superpotência na América Central, envolvendo-se ativamente no apoio a regimes ditatoriais daquele subcontinente, inclusive em operações militares.

A ocupação das Ilhas Malvinas, em 2 de abril de 1982, ordenada pelo General Galtieri, recebe inequívoco apoio popular. A Guerra das Malvinas – assim como a Copa de 1978 – produziu forte unidade nacional, tendo a grande maioria da sociedade civil desviado a atenção da repressão militar. A postura brasileira foi de inequívoco apoio à Argentina[355], que escolhe o País para representar seus interesses diplomáticos junto ao Reino Unido. São eloquentes as atitudes brasileiras de apoio à Argentina, a quem apóia nas Nações Unidas e na OEA. Rosendo Fraga sublinha a confiança presente no fato de que a Argentina

[354] FRAGA, Rosendo. A experiência histórica no Brasil e na Argentina de 1966 a 1983: começo da convergência. *In* GUIMARÃES, Samuel Pinheiro e LLADÓS, José Maria (orgs.). *Perspectivas Brasil e Argentina, op. cit.*, pp. 508 e 509. Em 1977, as Forças Armadas de Brasil e Argentina iniciam os "exercícios fraternos". *Idem,* pp. 492 a 494.
[355] Algumas atitudes concretas de apoio do Brasil: abrir os portos de Santos, Paranaguá e Rio Grande para re-exportações argentinas, contornando o embargo norte-americano e europeu àquele país; ceder aviões para patrulhar o litoral e acompanhar os movimentos da esquadra britânica (alguns, pilotados por brasileiros); propor na AGNU resolução que torna o Atlântico Sul Zona de Paz e Cooperação (Resolução 41/11, de 27/10/1986). CISNEROS, Andrés e PIÑEIRO IÑÍGUEZ, Carlos, *op. cit.*, p. 459. MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto, *op. cit.*, pp. 401, 402 e 418.

envia para as Ilhas as unidades militares situadas junto à fronteira com o Brasil[356].

A tragédia das Malvinas sela o destino da ditadura militar, constrangendo as Forças Armadas a retornarem a suas funções constitucionais. Ao contrário do Brasil, os militares não puderam negociar sua saída do poder no movimento de redemocratização, fator que se convertirá em elemento de instabilidade política nos anos seguintes[357].

3º Momento: construção da estabilidade estrutural

i. Pela cooperação (1979-1988)

Ainda durante os regimes militares, torna-se gradualmente obsoleta a hipótese de conflito entre Brasil e Argentina e se inaugura a fase de construção da estabilidade estrutural (não conjuntural) no relacionamento – pela via da cooperação.

O salto qualitativo: Itaipu e os programas nucleares[358]

O tratamento dado pela Argentina à questão do aproveitamento hidroelétrico ainda nos anos 1950-60 responde a três condicionantes: a visão histórico-jurídica principista que tradicionalmente orienta sua política externa; a volta da consciência de soberania territorial, motivada pelo debate nacional em torno da Antártida, das Malvinas e da exploração de petróleo no Chaco e na Patagônia; e a rivalidade geopolítica.

---

[356] Trata-se da Brigada de Infantaria VII, estacionada em Corrientes, e as Brigadas Aéreas III de Reconquista, em Santa Fé, e II de Paraná, em Entre Rios. FRAGA, Rosendo. A experiência histórica no Brasil e na Argentina de 1966 a 1983: começo da convergência. *In* GUIMARÃES, Samuel Pinheiro e LLADÓS, José Maria (orgs.). *Perspectivas Brasil e Argentina*, *op. cit.*, pp. 508 e 509.

[357] De 1964 a 1984, o Brasil teve cinco presidentes militares, cujas sucessões ocorreram sem crises; a Argentina teve treze presidentes – sete militares, cinco civis e Perón, "um militar eleito". *Idem*, p. 510.

[358] Ênfase será dada, neste livro, à questão de Itaipu, em detrimento da nuclear, tendo em mente sua importância geopolítica e histórica como fator estruturante do relacionamento bilateral, além de seu impacto na mentalidade política e no desenvolvimento industrial do Brasil, com o consequente aprofundamento da assimetria. Além disso, referências ao setor hidrelétrico eram abertamente tratadas pela imprensa nos dois países, ao passo que a questão nuclear figurava em relatórios secretos.

Perón pretendia construir, entre Buenos Aires e Rosário, a maior represa da América do Sul, já prevendo a necessidade de energia demandada pela industrialização argentina. Consciente de que o projeto argentino seria inviável sem concertação com o Brasil, propôs ao Presidente Dutra o aproveitamento conjunto do potencial hidrelétrico da Bacia do Prata[359]. Em Uruguaiana, em 1961, é a vez de o Brasil tomar a iniciativa, antevendo a necessidade de geração de energia para atender ao pujante processo de industrialização. Quadros propõe a Frondizi o aproveitamento conjunto dos recursos hídricos.

Nas décadas de 1960 e 1970 surge o que Mônica Hirst denomina de "diplomacia das cachoeiras". Em 1966, Brasil e Paraguai assinam a "Ata das Cataratas", que estipula que os recursos hidráulicos do médio Paraná pertenceriam em condomínio aos dois países, permitindo o aproveitamento conjunto do potencial hidroelétrico. Esse entendimento com o Paraguai abriu de imediato o contencioso com a Argentina, que passou a exigir o estabelecimento de um mecanismo de "consulta prévia" para o aproveitamento de rios compartilhados de curso sucessivo.

O Brasil, de sua parte, via nesse argumento pretexto para impedir que se levassem a cabo obras de infraestrutura em território sobre o qual exercia soberania absoluta. O País se dispunha somente a reconhecer o direito de informação e a assumir responsabilidade frente aos eventuais "prejuízos sensíveis".

Diante do impasse bilateral, a Argentina leva a questão do aproveitamento de rios compartilhados para o plano multilateral – Nações Unidas (Assembleia Geral e Conferência sobre Meio Ambiente – Estocolmo, 1972[360]), Clube de Roma e Bacia do Prata. A diplomacia radical foi muito ativa nessa matéria, elaborando sobre a normatividade da consulta prévia e da autorização para obras em rios de cursos sucessivo, tendo obtido votações importantes na ONU a seu favor com o apoio do Movimento Não Alinhado.

No plano regional, as primeiras tratativas começam em 1965, durante a gestão do Presidente Illia, por iniciativa do Chanceler Zavala Ortiz, em consulta

---

[359] Perón chegou a oferecer créditos ao Brasil – recusados pelo Governo Dutra – para a eletrificação do Rio Grande do Sul. MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto, *op. cit.*, p. 221. CISNEROS, Andrés e PIÑEIRO IÑÍGUEZ, Carlos, *op. cit.*, p. 321.

[360] A Argentina logrou aprovar a tese da consulta prévia em 1971, no Comitê de Recursos Naturais das Nações Unidas. Entretanto, no ano seguinte, o tema foi retirado da agenda da Conferência sobre Meio Ambiente Humano de Estocolmo, devido ao impasse surgido entre Brasil, Argentina e diversos países em situação semelhante.

com Brasil, Bolívia, Uruguai e Paraguai. A primeira reunião de Chanceleres da Bacia do Prata se realiza em 1967. Um ano depois, os Chanceleres aprovam o estatuto e a criação da Comissão Intergovernamental Coordenadora (CIC).

Iniciadas no período democrático de Illia, as negociações prosseguirão sob o governo ditatorial de Onganía, sob a condução do Chanceler Costa Méndez. Apesar desse elemento de continuidade, há uma mudança de motivação, como destaca Lanús:

> *El proyecto de la Cuenca del Plata, concebido como un instrumento de cooperación subregional durante la gestión del canciller Zavala Ortiz, fue adquiriendo a partir de su institucionalización y aun antes, una muy diferente significación para el gobierno de la Revolución Argentina, que lo consideró más que nada como un instrumento para mediatizar la política de rivalidad entre la Argentina y el Brasil (...) La Cuenca aparece entonces como un intento de "multilateralizar" un diálogo que había demostrado carecer de fertilidad desde la caída del presidente Frondizi. (...) Lo que estuvo en juego en esta área no fue el desarrollo de una política de cooperación sino de competencia geopolítica (...)*[361].

Apesar da mudança de tônica sobre o aproveitamento dos rios – com ênfase na cooperação, no período Illia, e com ênfase geopolítica no período Onganía –, as negociações chegaram a bom termo e, em abril de 1969, o Tratado da Bacia do Prata é firmado em Brasília. O propósito do Tratado era sobretudo superar as dificuldades jurídicas relativas à navegação, alisamento, pilotagem e dragagem na área.

Como a questão do aproveitamento hidrelétrico do Paraná tampouco se resolvia no plano multilateral, Lanusse decide retomar os entendimentos bilaterais diretos com o Brasil. Como resultado, os Chanceleres de Brasil, Gibson Barbosa, e Argentina, Brigadeiro Eduardo Mc. Loughlin, firmam o Acordo de Nova York em setembro de 1972[362]. O Acordo, que em si constituía evidente avanço, teve

---

[361] LANÚS, Juan Archibaldo, *op. cit*., pp. 298 e 299. RAPOPORT, Mario, *op. cit*., p. 634.
[362] O Acordo de Nova York, que se transformou na Resolução 2995 da Assembleia Geral da ONU, estabelece que: i) os Estados, ao desenvolverem seus recursos naturais, não devem causar "prejuízos sensíveis" em zonas situadas fora de sua jurisdição nacional; ii) a cooperação na área ambiental se logrará com o conhecimento público dos dados técnicos com o objetivo de evitar tais "prejuízos sensíveis"; iii) tais dados técnicos serão oferecidos e recebidos com "o melhor espírito de cooperação e boa vizinhança", sem que possa ser interpretado como facultando a qualquer Estado retardar ou impedir programas e projetos. LANÚS, Juan Archibaldo, *op. cit.*, p. 303.

sua eficácia comprometida pela discrepância de interpretações em torno de a que parte caberia a identificação dos "prejuízos sensíveis" e "danos potenciais" [363].

Em sua visita ao Brasil, em 1972, Lanusse pronuncia discurso agressivo no qual, após reclamar de supostos prejuízos à Argentina, afirma "*no aceptamos, bajo condición alguna, un destino secundario*"[364].

Condicionada pela doutrina da rivalidade, a Argentina interpretava a expansão econômica brasileira – e Itaipu, como seu motor – sob a ótica da segurança. Setores nacionalistas realizavam intensa campanha de denúncia contra o Brasil, cujo "controle" sobre o curso do rio Paraná supostamente ameaçaria aquele país. O Almirante Isaac Rojas, que acusava o Brasil de herdar a "vocação imperialista de Portugal", preocupava-se com a irradiação do processo de industrialização a partir de São Paulo sobre toda a região do Prata[365]. Nesse contexto tenso, o Brasil rompe com a "cordialidade oficial" e passa a confrontar abertamente o perfil denuncista da diplomacia argentina[366].

Em maio de 1973, Brasil e Paraguai celebram o Tratado de Aproveitamento Hidrelétrico do Rio Paraná, que previa a construção da Hidrelétrica de Itaipu, e aprovam o Estatuto da Itaipu Binacional. Paralelamente, o regime militar do Brasil procura isolar diplomaticamente a Argentina, tendo colaborado com os golpes de Estado em Bolívia, Uruguai e Chile.

A relativa acomodação de interesses entre Brasil e Argentina em torno de Itaipu que possibilitou a assinatura do Acordo de Nova York, em 1972, é radicalmente modificada pelo governo constitucional de Cámpora. O Chanceler Juan Carlos Puig denuncia, em 1973, o Acordo de 1972[367].

---

[363] "*[El] Acuerdo de Nueva York (...) prácticamente otorgó a este país [Brasil] luz verde a sus desarrollos hidroeléctricos, en un momento estratégico comprometido, en detrimento de los propios aprovechamientos argentinos sobre el Paraná (...)*". PUIG, Juan Carlos. La política exterior argentina: incongruencia epidérmica y coherencia estructural, *op. cit.*, p. 147.

[364] No jantar oferecido pelo Presidente Médici, em 1972, Lanusse acrescenta ao discurso, sem conhecimento do Itamaraty, parágrafo no qual se queixava dos prejuízos causados à Argentina pela utilização do Rio Paraguai sem consulta prévia. Evocando preceitos jurídicos, defende a regulamentação do uso dos recursos naturais. Lanusse, na despedida, pediu desculpas ao Chanceler Gibson Barbosa caso tivesse dito algo "inconveniente", alegando, "*no entiendo estas cosas de diplomacia*"; ao que o Chanceler respondeu, "Presidente, há certas coisas que não são de diplomacia; são de ética". MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto, *op. cit.*, pp. 371 e 372.

[365] MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto, *op. cit.*, p. 370.

[366] SPEKTOR, Matias, *op. cit.*, pp. 5 e 6.

[367] A Nota firmada por Puig alude à ambiguidade do Acordo, que levou à "*confusión interpretativa*" sobre o alcance e a interpretação das normas estabelecidas. LANÚS, Juan Archibaldo, *op. cit.*, p. 304.

Orientado pelo II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), o Brasil investia no aperfeiçoamento da infraestrutura de energia, transportes e comunicações na região, adotando a tática do *fait accompli*, enquanto a diplomacia Argentina desenvolvia intensa ação nos foros multilaterais. Lanús assinala que enquanto o Brasil "*desplegó sus energias en hacer obras*", a Argentina recorria a princípios e normas jurídicas para regular essas obras[368]. O Brasil defendia o "princípio da publicidade", em oposição às teses argentinas de que o intercâmbio de informação está vinculado ao princípio da consulta prévia e de que todo Estado que "tenha motivos para crer" que outro possa causar-lhe dano ao meio ambiente poderá solicitar consultas internacionais.

Como visto, nesse período, Perón implementa uma política de distensão em relação ao Brasil, abandonando a estratégia de competição geopolítica e buscando reanimar o propósito de integração. Deixando de lado o que chamou depreciativamente de "*guerra de los papeles*", estéreis batalhas jurídicas, entendeu que o fundamental era o efetivo aproveitamentos dos rios. Deveria a Argentina, portanto, expressar-se politicamente como fazia o Brasil – ou seja, por meio de obras e acordos bilaterais, recuperando o tempo perdido. Nesse sentido, firma com o Presidente Alfredo Stroessner, em dezembro de 1973, o Tratado de Yaciretá, e relança os projetos de Corpus e Salto Grande. A partir dessa nova posição, Perón tentou, sem sucesso, encontrar-se com Geisel, tendo falecido poucas semanas (julho de 1974) após transmitir esse desejo ao Chanceler Azeredo da Silveira.

Os entendimentos retrocedem nos períodos de Isabelita Perón e no início do governo Rafael Videla. Somente em 1977 melhora a disposição para o diálogo bilateral. Em setembro desse ano, iniciam-se as reuniões da Comissão Tripartite com vistas a compatibilizar os projetos de Itaipu e Corpus, que conduzem à assinatura do Acordo Tripartite.

O salto qualitativo na relação com o Brasil foi determinado pela "diplomacia militar" argentina, paralela e secreta[369], definida por uma Junta que não necessariamente dialogava com o San Martín, e muito menos se orientava pelas tradições, tempos e métodos diplomáticos. Pérez Llana qualifica

---

[368] *Idem*, pp. 299 e 301.

[369] O SNI e o Centro de Informações e Segurança do Exército enviaram missões à Argentina em 1977 para preparar informações sobre o contencioso de Itaipu. "*Militares assumem a ação diplomática*". O Estado de S. Paulo, 10 de julho de 1977. Citado por SPEKTOR, Matias, *op. cit.*, p. 96.

de "esquizofrênica" a política exterior do regime militar, caracterizada por três níveis de ação e decisão:

> El primer nivel estaba directamente vinculado a la diplomacia militar que permanecía obviamente a cargo de los respectivos comandantes en jefe. El segundo nivel era reservado al ministro (no al ministerio) de Economía, José Martínez de Hoz; y el tercero, residual en cuanto a temas, al Ministerio de Relaciones Exteriores, que se veía desplazado a pesar de constituir la órbita natural para el tratamiento de los temas externos de la República. La diplomacia militar tenía a su cargo los temas más importantes de la agenda externa[370].

A relação entre as Forças Armadas dos dois países, que divergiam entre as estratégias orientadas ora pelo nacionalismo, ora pelo "ocidentalismo" da Guerra Fria, passaram a melhorar desde 1976, quando foram encontradas convergências em reação à política do Presidente Jimmy Carter em matéria de não proliferação nuclear e direitos humanos.

A Junta Militar tinha uma agenda mais prática e urgente e muito menos simbólica. À medida que se agudizava a crise no Canal de Beagle, era fundamental chegar a um acordo com o Brasil sobre a compatibilização dos projetos de Itaipu e Corpus. Além disso, havia a frente interna – a "insurgência". Nesse contexto, comandantes das Forças Armadas rompem com o padrão de denúncia e confrontação e sinalizam a disposição de se aproximarem com o Brasil, designando em 1976 para a Embaixada em Brasília Oscar Camilión, claramente instruído a chegar a um acordo sobre Itaipu: "*Usted tiene total libertad de acción. Usted determinará la política a seguir en Brasil para que la Argentina consiga una solución razonable al problema*"[371]. Isso exigiria revalorizar as relações bilaterais, a despeito dos juízos negativos que desconfianças e rivalidades históricas haviam instalado na *praxis* diplomática:

---

[370] LLANA, Carlos Pérez. Comentarios al trabajo del Profesor Juan Carlos Puig. *In* PUIG, Juan Carlos (comp.). *America Latina: políticas exteriores comparadas, op. cit.*, p. 173.

[371] Assim resume Camilión a mensagem recebida das Forças Armadas. CAMILION, Oscar, *op. cit.*, p. 190. Ligado ao ex-Presidente Frondizi, Camilión foi Ministro-Conselheiro da Embaixada argentina no Rio de Janeiro na gestão Frondizi, e, como visto acima, um dos principais articuladores da Cúpula de Uruguaiana; Subsecretário de Relações Exteriores; chefe de redação do Clarín de 1965 a 1972; e Chanceler do Governo do General Viola.

Ante ese panorama había solamente un replanteo posible: conseguir revalorizar la relación argentino-brasileña sobre la base de que, sin perjuicio de que tuviera que atacarse el problema puntual extremadamente delicado de la coordinación de los proyectos hidroeléctricos, eso se hiciera en un marco que presentara a la Argentina como socio de Brasil, y a Brasil como un socio de la Argentina. Eso era una proposición difícil de vender en 1976, ya que era contrario a toda la experiencia histórica. Lo que hoy parece evidente era realmente una propuesta audaz en ese momento (…)
[S]in la creación de un ambiente favorable a la buena relación bilateral, era muy difícil tratar el punto. Al mismo tiempo, resultaba ineficaz avanzar en terrenos diversos de la relación bilateral, (…) haciendo una estrategia de aproximación indirecta. En la relación con Brasil era indispensable atacar el tema central para que después se abrieran las otras cosas. Pero lo que sí era imprescindible era la demostración de que a Brasil le convenía la buena relación con la Argentina y a la inversa, que un compromiso (…) representaba el punto de partida de una alianza bilateral de gran peso en el futuro. Representaba la eliminación de los problemas de seguridad y la multiplicación de la fuerza política (…)
[E]n ese momento todo el enorme distanciamiento que existía entre Brasil y la Argentina se fundaba en desconfianzas históricas multiplicadas por un problema de naturaleza ingenieril, que significaba la posibilidad de coordinar o no un par de usinas que eran perfectamente coordinables (…) [372].

Camilión se empenha, com êxito, em reinstalar o "espírito de Uruguaiana" no relacionamento Brasil-Argentina, gerando uma mudança na natureza da relação bilateral. Para isso, o Embaixador argentino trabalhou estreitamente junto a formadores de opinião dos dois países: "*la creación del clima de negociación en la prensa fue el marco que hizo posible que la negociación se mantuviera, se impulsara y realmente llegara a un objetivo razonable*"[373]. O Embaixador procurou reverter a carga negativa sobre o Brasil na imprensa argentina, que ia desde as críticas ao concerto de

[372] *Idem*, pp. 192, 193 e 212.
[373] *Idem*, p. 198.

Uruguaiana formuladas pelos jornais ligados à direita conservadora, até a imagem de "arrogância" e "imperialismo" brasileiro que o ex-Chanceler Pablo Pardo tentara imprimir. Ademais, procurou construir na imprensa brasileira a simpatia à postura conciliadora argentina, com base no argumento de que a Argentina não podia aceitar a construção de uma obra das dimensões de Itaipu sem um diálogo sobre seus efeitos. Com isso, soube usar a imprensa brasileira como fator de pressão contra o Governo, em um contexto de abertura política.

Mas a missão não seria fácil. Na cerimônia de entrega de cartas credenciais ao Presidente Ernesto Geisel, Camilión comenta: "*tenemos un problema*"; o Mandatário brasileiro responde que não há qualquer problema para resolver. Para o Brasil, suscitar um incidente em torno da construção de uma obra brasileira em território brasileiro em acordo com o Paraguai constituía atentado à soberania. Nesse contexto, a desconfiança do Brasil era que a insistência na coordenação dos dois projetos mascarava um objetivo político: evitar que o Brasil levasse a cabo uma obra, confrontando-a com outra obra que a Argentina não se propunha a fazer[374]. Com efeito, o Ministro de Economia, Martínez de Hoz, havia assinalado a Camilión que o projeto de Corpus não era prioritário para o Governo. A usina de Yaciretá, foi posteriormente construída, mas não a de Corpus.

Do ponto de vista técnico, todo o debate girava em torno de uma equação simples: a energia gerada resulta da altura da queda combinada com o volume de água. Quanto maior o nível de Corpus (120 m ou 105 m), menor a queda d'água em Itaipu, e portanto menor geração de energia. Outros elementos eram a quantidade de turbinas (18 ou 20) e a modificação da ciclagem do Paraguai.

De um lado, o ultranacionalismo argentino, liderado pelo Almirante Isaac Rojas, um dos mais célebres representantes da rivalidade com o Brasil, e pelo engenheiro Fuschini Mejía, que acreditavam que Corpus deveria ter uma capacidade maior que Itaipu – daí a tese de 120 m para Corpus[375]. Em 1979, é criada a "Comissão para a Defesa dos Interesses Argentinos na Bacia do Prata", presidida pelo Almirante, integrada por estudiosos da geopolítica e apoiada pelo "*La Prensa*". A Comissão qualificava a questão

[374] *Idem*, pp. 194, 196 e 198.
[375] A quota Corpus 120 produziria um lago muito maior, e Paraguai não se dispunha a negociá-lo. CAMILION, Oscar, *op. cit*., pp. 199 e 200.

de Itaipu-Corpus como grave e imediato problema nacional, e sustentava que a imprensa dissimulava a gravidade da questão. Nesse contexto, a Comissão cogitou na tomada de ações dissuasivas vigorosas contra o Brasil e o Paraguai.

Ao assumir a Embaixada em Brasília, em 1976, Camilión explica sua estratégia ao adido aeronáutico, que lhe responde: "*ojalá que tenga êxito, porque si no vamos a tener que bombardear Itaipu*"[376].

A posição brasileira evoluiria no sentido da acomodação. Já em 1978, o General Figueiredo afirmava que não podia admitir que um problema técnico, "uma questão de cinco metros", ponha em perigo a amizade entre o Brasil e a Argentina[377].

Desanuviadas as tensões e acordados os elementos técnicos que permitiriam a compatibilização de projetos hidrelétricos, ainda no final da gestão Geisel, os Chanceleres de Brasil, Argentina e Paraguai firmam o Acordo Tripartite na cidade de Presidente Stroessner, em 19 de outubro de 1979, já na gestão do Presidente Figueiredo. O instrumento estabelece que Itaipu pode operar com a flexibilidade necessária à sua melhor utilização até a totalidade de sua potência, mantendo, a jusante, caudais de água em parâmetros pré-determinados. Ademais, o Acordo coordena operativamente os projetos Itaipu e Corpus, sem prejuízo ao regime dos rios e à operação dos portos[378].

A imprensa argentina reagiu ao acordo de forma predominantemente positiva, com exceção do "*La Prensa*", que veiculava declarações do Almirante Rojas, e artigos do "*Correo de la Semana*". Opuseram-se ao acordo, entre outros, militares nacionalistas (sobretudo da Marinha) e o dirigente radical Fernando de la Rúa. O então ex-Chanceler Puig também inscreve a postura argentina na tradição de displicência e debilidade da política territorial, dada a ruptura em relação à estratégia das administrações Cámpora-

---

[376] *Idem*, p. 201.

[377] O General Figueiredo havia vivido sua infância na Argentina e estava afetivamente ligado ao país, o que contribuiu para o aprimoramento das relações bilaterais. Essa predisposição afetiva contrastava com a atitude distante de seu predecessor, o General Geisel. Ao visitar a Argentina, em 1980, à pergunta da imprensa sobre como se sentia, Figueiredo responde: "*el mismo pibe porteño que fue yo*". Quando criança, inclusive, acompanhava o futebol argentino, como torcedor do *San Lorenzo*.

[378] O Acordo Tripartite estabelece que Corpus ficaria na quota de 105 m (bem abaixo da "quota 120" defendida pelo Almirante Rojas), e que Itaipu operaria com 18 turbinas. CAMILION, Oscar, *op. cit.*, pp. 204 e 205.

Perón, no sentido de avançar outras obras hidrelétricas binacionais, o que "*puso al país a merced de los Estados de águas arriba*" [379].

Guillermo Figari também critica a postura argentina, assinalando que, à diferença do Brasil, que se orienta por objetivos de longo prazo, a Argentina não teve continuidade em sua política: "*Nos dejamos llevar por la geopolítica brasileña con su potencial*", gerando fatos que "*definirán la disputa de la hegemonía regional a favor del Brasil*"[380].

Numa ótica positiva, Cisneros e Iñíguez afirmam que o Tratado da Bacia do Prata teria um papel semelhante, para a integração e a formação do MERCOSUL, ao que o Acordo europeu do carvão e do aço teve para a integração europeia[381]. Em 1982, inaugura-se a Usina Hidroelétrica de Itaipu.

Além da questão de Itaipu, os entendimentos bilaterais alcançaram acordos extraordinários em outro tema estratégico: o nuclear. Os Chanceleres Ramiro Saraiva Guerreiro e Carlos Pastor assinam, em maio de 1980, o Acordo de Cooperação para o Desenvolvimento e a Aplicação dos Usos Pacíficos da Energia Nuclear. Se, por um lado, a economia brasileira havia largamente superado a argentina, em matéria de desenvolvimento tecnológico, este último país mantinha vantagem em tecnologia nuclear e de foguetes[382].

Antes mesmo da assinatura do Acordo Tripartite, os dois Governos se esforçavam para não deixar que a questão de Itaipu-Corpus contaminasse a totalidade do relacionamento bilateral. Reflexo disso é a reativação, em 1979, dos trabalhos da CEBAC, interrompidos desde 1973, e a realização de missões empresariais do Brasil à Argentina. O clima de satisfação era tão elevado nos meios oficiais argentinos que chegou a circular a ideia de criação de um bloco no Cone Sul.

---

[379] "*Como siempre, la carencia de una estrategia global trató de ser compensada por un convenio impulsado sectorialmente. Por eso, en las negociaciones con Brasil y Paraguay, la Argentina quedó varias veces en situación desairada, y el acuerdo logrado dista mucho de ser satisfactorio, no sólo desde el punto de vista del interés argentino sino, y sobre todo, con relación al aprovechamiento óptimo.*" PUIG, Juan Carlos. La política exterior argentina: incongruencia epidérmica y coherencia estructural, *op. cit.*, pp. 160 e 161. Puig reconhece o aprimoramento da relação com o Brasil, não sem críticas: "*lo criticable es que esta vinculación estrecha se haya hecho en desmedro de nexos mucho más fecundos con los países latino-americanos hispano-parlantes, los cuales, desde el punto de vista geopolítico y estratégico, tienen una importancia relativa mayor*". *Idem, p.* 158. Ver também PUIG, Juan Carlos (comp.). *America Latina: políticas exteriores comparadas, op. cit.*, pp. 147, 158, 160 e 161.

[380] FIGARI, Guillermo Miguel, *op. cit.*, p. 204.

[381] CISNEROS, Andrés e PIÑEIRO IÑÍGUEZ, Carlos, *op. cit.*, p. 441.

[382] FRAGA, Rosendo. A experiência histórica no Brasil e na Argentina de 1966 a 1983, *op. cit.*, pp. 498 a 504.

O salto qualitativo no relacionamento bilateral é comprovado pela seqüência inédita de quatro encontros presidenciais entre 1980 e 1983: Figueiredo visita Buenos Aires em maio de 1980, 45 anos após a viagem de Vargas; em agosto, 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. Durante as visitas presidenciais, foram firmados acordos de grande relevância[383].

É 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 visão estratégica das Chancelarias e Presidências.

Investidores brasileiros descobriram o mercado argentino, altamente aberto ao comércio externo, e com uma indústria muito menos competitiva, como resultado das políticas liberais adotadas pelo Ministro Martinez de Hoz. Os empresários brasileiros que acompanharam a delegação presidencial participaram, com seus homólogos argentinos, do Encontro de Cooperação Econômica, a partir do qual suas indústrias – sobretudo do setor automotriz – começaram a redefinir suas estratégias de mercado para a América Latina. Entretanto, houve resistência do lado argentino ao avanço empresarial e comercial brasileiro[384]. A Embaixada em

---

[383] Além do Acordo de Cooperação para o Desenvolvimento e a Aplicação dos Usos Pacíficos da Energia Nuclear, são firmados os seguintes instrumentos nas visitas presidenciais de maio e agosto de 1980: Acordo de Cooperação Científica e Tecnológica, acrescido de –HYPERLINK "http://www2.mre.gov.br/dai/b_argt_205_707.htm" — Ajustes Complementares sobre Pesquisa Científica e Tecnológica, sobre Cooperação no Campo da Pesquisa Agropecuária, sobre Cooperação no Campo das Comunicações e sobre Cooperação no Campo da Metrologia Normalização e Controle de Qualidade Industrial; Acordo sobre Sanidade Animal em Áreas de Fronteira; Acordo sobre a Interligação dos Sistemas Elétricos Brasileiro e Argentino; Memorandum de Entendimento Relativo a Consultas Sobre Assuntos de Interesse Comum; Protocolos e Convênios de Cooperação Industrial entre Empresas Nucleares Brasileiras S/A e a Comissão Nacional de Energia Atômica da Argentina; Tratado para o Aproveitamento dos Recursos Hídricos Compartilhados dos Limítrofes do Rio Uruguai e de seu Afluente o Rio Pepiri-Guaçu; Convenção Destinada a Evitar a Dupla Tributação e Prevenir a Evasão Fiscal; Acordo de Previdência Social; Acordo para a Criação de um Grupo de Trabalho sobre Fornecimento de Gás Natural; e Acordo para a Criação de Comissão sobre Facilitação do Turismo.

[384] O representante argentino no Conselho Empresarial binacional acusou o Brasil de praticar *dumping* na área de têxteis. Atendendo a pressões internas, Videla aplicou taxa elevada (20 %) a produtos importados do Brasil. Em resposta, o Governo Figueiredo reduziu o IOF para operações de câmbio de importações de países da ALADI. MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto, *op. cit.*, pp. 390 e 391.

Buenos Aires assinalava naquele momento que, apesar, dos grandes progressos no diálogo entre governos, segmentos da política interna argentina (partidos desenvolvimentista e justicialista) consideravam o processo de aproximação prejudicial aos interesses argentinos. Líderes como o ex-Presidente Arturo Frondizi manifestaram o receio de que, ante a expansão da indústria brasileira, a Argentina se veja relegada ao papel de sócio menor, numa relação quase neocolonial, tornando-se mero exportador de alimentos, matérias primas e energia. Como visto, preocupação idêntica fora externada por Frondizi em Uruguaiana vinte anos antes.

Os acordos Alfonsín-Sarney

A Argentina, profundamente golpeada pela derrota nas Malvinas, considerada pária internacional, retoma a trilha da democracia com eleições livres após meio século de autoritarismos militares, eleições fraudulentas, proscrições partidárias, declínio econômico e colapso institucional.

A vitória de Raúl Alfonsín em outubro de 1983 sobre Ítalo Luder significou a primeira derrota do peronismo em eleições livres. Alfonsín logrou impor-se na opinião pública como campeão dos direitos humanos[385] e da recuperação do prestígio internacional do país. Fausto e Devoto resumem os anos de Alfonsín como de êxito na transição política, mas de fracasso na transição econômica[386].

A política exterior de Alfonsín orientou-se pela condição argentina de país latino-americano e do Terceiro Mundo. Essa orientação, que não excluía o desejo de normalização no relacionamento político e econômico-comercial com os EUA e os países europeus, priorizava a América Latina, a presença ativa no foro não alinhado e a participação igualmente ativa no diálogo Norte-

[385] Alfonsín empenhou-se na subordinação das Forças Armadas ao poder civil e no julgamento dos culpados por violações de direitos humanos. O Relatório "*Nunca Más*", da CONADEP, assinala: "*a los delitos de los terroristas, las Fuerzas Armadas respondieron com um terrorismo infinitamente peor que el combatido*", contando com "*el poderio y la impunidad del Estado absoluto, secuestrando, torturando y asesinando a miles de seres humanos*". *Apud* RAPOPORT, Mario, *op. cit.*, p. 878. Foram julgados e condenados os Generais Videla, Viola e Galtieri e o Almirante Massera. O crescente descontentamento das Forças Armadas pressionou Alfonsín a obter do Congresso a aprovação da "*Ley de Punto Final*", que estabelecia prazo para a protocolização de novas ações criminais sobre violação de direitos humanos. Levantamentos como o dos "*carapintadas*", liderados pelos Coronéis Aldo Rico e Mohamed Seineldin, e o de "*La Tablada*" puseram em risco a estabilidade da democracia.

[386] FAUSTO, Boris e DEVOTO, Fernando, *op. cit.*, p. 462.

Sul. 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.

Essas diretrizes eram respaldadas pela opinião pública argentina, que valorizava, no período de redemocratização, a busca de um lugar de respeito no Terceiro Mundo, em particular na América Latina (esta última dominava o quadro de preferências)[387]. O primeiro momento da integração Brasil-Argentina coincidiu, portanto, com esse desejo da sociedade argentina. Por outro lado, a classe dirigente argentina ainda estava longe de privilegiar uma relação mais próxima com a região, tendendo a valorizar os laços econômicos e culturais do país com as nações da Europa.

Em relação aos EUA, Roberto Russell assinala que o padrão de comportamento mudou do "*alineamiento heterodoxo*" em direção à "*recomposición madura*"[388]. São indícios de uma relação aprimorada com Washington a normalização da relação com os organismos financeiros internacionais, a adoção dos planos de estabilização econômica (Austral, Primavera) e a participação nos esforços de paz centro-americanos. Por outro lado, são indícios da resistência à aproximação com os EUA iniciativas no setor bélico (projeto Condor II, rejeição ao TNP e a Tlatelolco). Roberto Russell distingue ainda entre "convergências essenciais" – respeito aos valores democráticos e aos direitos humanos – e "dissensos metodológicos" ligados aos interesses nacionais, sobretudo econômicos, que escapavam ao confronto bipolar[389].

A diplomacia de Alfonsín, conduzida pelo Chanceler Dante Caputo, apoiava-se no tradicional paradigma da autonomia. Segundo Escudé, a política exterior da época constituiu uma mescla de "idealismo confrontacionista" e "realismo ingênuo" em relação aos Estados Unidos e à Grã-Bretanha[390].

---

[387] MORA Y ARAUJO, Manuel. Opinión pública y política exterior de la Presidencia Menem. *In* CISNEROS, Andrés (comp.). *Política exterior argentina 1989-1999. Historia de un éxito*, *op. cit.*, p. 344.

[388] RUSSELL, Roberto. Las relaciones Argentina-Estados Unidos: del "alineamiento heterodoxo" a la "recomposición madura", *op. cit.* A corrente realista periférica assinala que Alfonsín iniciou o "*giro realista*" nas relações com os Estados Unidos, embora reconheça que esse "*giro*" tenha ficado inconcluso por força de condicionantes internos que evidenciavam a persistência de um "legado cultural de enfrentamento com Washington". CORIGLIANO, Francisco, *op. cit.*, pp. 155 e 156.

[389] *Apud* RAPOPORT, Mario. *Historia económica, política y social de la Argentina*, *op. cit.*, p. 894.

[390] ESCUDÉ, Carlos. *Realismo periférico, op. cit.*, pp. 43 e 44.

Por seu turno, a diplomacia brasileira sublinhava a importância de romper o caráter tradicionalmente cíclico do relacionamento bilateral, conferindo-lhe bases sólidas e permanentes. Firmava-se a consciência de que era necessária a criação de uma rede de interesses permanentes, imunes aos eventuais desentendimentos governamentais. O objetivo é fazer prevalecer os elementos de aglutinação, em detrimento das forças centrífugas. Nesse sentido, o Itamaraty passou a identificar e estimular projetos de complementação econômica, associações empresariais, exportações conjuntas para terceiros mercados e projetos de cooperação nas áreas energética e científico-tecnológica.

Proliferam acordos em diversas matérias, que refletem uma agenda em extraordinária ampliação e demonstram uma demanda de cooperação reprimida por várias décadas[391].

O problema da dívida converteu-se no tema mais importante da agenda externa argentina. O país participou ativamente da elaboração do "Consenso de Cartagena", que reivindicou o tratamento político da questão, vinculando-a estreitamente ao comércio internacional, e defendeu o princípio da co-responsabilidade dos países credores.

A aproximação com o Brasil tem marco importante na formação do Grupo de Contadora, que defendeu o princípio da não intervenção no bojo do apoio econômico e político norte-americano aos "contras" da Nicarágua. Uma

---

[391] Em **1985** foram assinados: Declaração do Iguaçu; Acordo sobre Transporte Marítimos; Acordo sobre Habilitação, Manutenção e Conservação da Ponte Presidente Tancredo Neves; Ajuste Complementar sobre Biotecnologia e Declaração Conjunta sobre Política Nuclear. Em **1986** foram assinados: **Ata para a Integração Brasileiro-Argentina** e seus Protocolos de 1 a 12; Ata de Amizade Brasileiro Argentina (Democracia, Paz e Desenvolvimento); Programa de Integração e Cooperação Econômica e seus Protocolos; Declaração Conjunta sobre Política Nuclear; Protocolo sobre Ensino Superior; Memorando de Entendimento entre a TV Educativa e o Canal 7; Ajuste Técnico Interbancário; Mecanismo de Financiamento Recíproco; e Convênio entre a Petrobras e a YPF. Em **1987** foram assinados: Programa de Integração e Cooperação Econômica e Seus Protocolos; Ajuste Complementar sobre Informática; *Aide Mémoire* sobre Cooperação Consular; e Declaração Conjunta sobre Política Nuclear. Em **1988** foram assinados: Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento; Programa de Integração e Cooperação Econômica; Declaração de Iperó (Política Nuclear); Declaração de Ezeiza (Política Nuclear); e Acordo de Co-Produção Cinematográfica. Em **1989** foram assinados: Programa de Integração e Cooperação - seus Anexos e Protocolos; Ata de Uruguaiana (Comitê de Fronteira); Ata sobre a Venda de Gás Argentino; Acordo para a Construção de Ponte sobre o Rio Uruguai; Declaração de Uruguaiana; e Declaração sobre Cooperação Bilateral nos Usos Pacíficos do Espaço Exterior.

afinidade profunda se manifesta em temas relevantes da agenda: crise na América Central, Rodada Uruguai, não proliferação, desenvolvimento nuclear, Zona de Paz e Cooperação no Atlântico Sul.

Essa afinidade se consolida na "Declaração de Iguaçu", firmada em 30 de novembro de 1985 – data que a Ata de Copacabana consagrará em 2004 como o "Dia da Amizade Argentino-Brasileira" – pelos Presidentes José Sarney e Raúl Alfonsín, por ocasião do encontro de cúpula para a inauguração da Ponte Tancredo Neves. São os seguintes os pontos principais do acordo: promoção gradual da integração, aberta a outros países até a unificação do espaço econômico da América do Sul, com vistas à autossuficiência em produtos essenciais, insumos e bens de capital; cooperação para o desenvolvimento de setores capazes de gerar avanços científicos e tecnológicos; e aumento do poder político e da capacidade de negociação, institucionalizando-se o sistema de consulta bilateral. Com a Ata de Iguaçu, inicia-se um processo bilateral que privilegiava o incremento das relações comerciais, a complementação setorial da indústria e a cooperação tecnológica, com ênfase na área nuclear.

Em 1986, os Presidentes Sarney e Alfonsín firmam, em Buenos Aires, a Ata para a Integração Argentino-Brasileira, que cria o Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE)[392]. Intensificam-se os encontros presidenciais – seis reuniões entre 1986 e 1989 –, e proliferam convênios.

A estratégia dos acordos de integração, nesse período, era gradual e flexível, voltada para setores específicos, e, paralelamente, para o crescimento do comércio bilateral. O enfoque era, portanto, setorial, dirigido à complementação econômica, em lugar da simples especialização.

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, o aprofundamento da relação ocorre sobre bases políticas internas frágeis, o que, mais uma vez, demonstra a relativa autonomia da posição do Brasil na diplomacia argentina em relação às vicissitudes políticas locais.

[392] Os protocolos ligados à Ata para a Integração tratavam de questões ligadas a bens de capital, trigo, abastecimento alimentar, expansão comercial e formação de empresas binacionais. Ademais, foram firmados acordos sobre aviação militar e energia atômica.

Se, por um lado, houve convergência na esfera de políticas comerciais, por outro, registrou-se divergência no tratamento da dívida externa. Enquanto o Brasil estava em virtual moratória de pagamentos, a Argentina firmava um acordo de *stand-by* com o FMI[393].

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 que pese a convergência política, a integração se iniciava em um contexto econômico particularmente adverso e de aprofundamento da assimetria bilateral. Entre a Segunda Guerra e o PICE, a economia brasileira crescera quatro vezes mais do que a argentina[394]. O fracasso dos Planos Austral[395] e Cruzado no combate à inflação, a recessão econômica, o endividamento externo e as bruscas flutuações cambiais comprometeram severamente a credibilidade e capacidade de ação dos Governos Sarney e Alfonsín. Além disso, a forte queda do volume do comércio bilateral, que se realizava com crescentes déficits para a Argentina, além da tradicional concentração da pauta de exportações em produtos primários, preocupavam seriamente as autoridades radicais. O Brasil passaria a suplantar os Estados Unidos como primeiro exportador mundial para a Argentina, tornando-se também o quarto principal destino das exportações argentinas.

As adversidades tornam mais evidente o fato de que o PICE e o Tratado de Integração não foram resultado de uma demanda dos agentes econômicos, mas de forte vontade política, impulsionada pelas Chancelarias de ambos os países com decisivo apoio das respectivas Presidências[396].

---

[393] Coerente com a independência política dos setores financeiros nacionais, orientados por uma lógica técnico-financeira de curto prazo, e não por estratégias políticas de longo prazo, o setor financeiro será um dos obstáculos à integração multissetorial.

[394] CAMILIÓN, Oscar, *apud* FIGARI, Guillermo Miguel, *op. cit.*, p. 186.

[395] O Plano Austral, lançado em 1985, foi uma "correção de rumo" operada no plano externo, um "giro realista" que contraria a linha ortodoxa e nacionalista do radicalismo: reaproximação do FMI. O pacote econômico foi apresentado como necessário para a defesa da própria democracia: congelamento de salários preços e tarifas, reforma monetária, austeridade fiscal.

[396] Monica Hirst assinala que, no caso do Itamaraty, a orientação se vinculava à especialização em diplomacia econômico-comercial iniciada desde os anos 1960; já do lado argentino, o papel do San Martín não derivara de uma dinâmica burocrática interna, mas da firme decisão política do Presidente Alfonsín. Hirst destaca a busca, pelo Itamaraty, da articulação de apoio junto a outros setores governamentais e ao empresariado: "No Brasil, essa articulação nem sempre foi harmônica. No princípio não foi fácil obter a adesão dos operadores da Carteira de Comércio Exterior do Banco

ii. Pela integração (desde 1988)

O Tratado de Integração

Como resultado do avanço e da abrangência dos entendimentos formais e do PICE, é assinado em Buenos Aires, em 1988, o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento. O método de construção da estabilidade estrutural do relacionamento Brasil-Argentina dá um salto qualitativo ao evoluir da cooperação para a integração.

O Tratado de Integração consagra os princípios de gradualismo, flexibilidade, equilíbrio e simetria para a formação de um espaço econômico comum entre os dois países, com vistas a permitir a adaptação das sociedades e empresas às novas condições de concorrência e legislação econômica. Fixa-se o prazo máximo de dez anos para a remoção de todos os obstáculos tarifários e não tarifários ao comércio. Sublinha-se igualmente a necessidade de harmonização das políticas macroeconômicas para a conformação de um mercado comum.

O PICE e o Tratado de Integração não se restringiam à perspectiva bilateral, mas foram concebidos com mecanismos de adesão por parte de Estados-membros da ALADI. O preâmbulo do Tratado insere o processo de integração econômica entre Brasil e Argentina no "marco de renovado impulso à integração da América". O eixo bilateral consolida seu papel estruturante das relações regionais.

É muito significativo, nessa perspectiva, o fim da resistência dos vizinhos sul-americanos a um processo de concertação iniciado pelo eixo Brasil-Argentina e aberto à adesão das nações do continente. Ao contrário do que

---

do Brasil (CACEX), que atuava no sentido de proteger a indústria local e garantir uma balança comercial favorável. Outro reduto burocrático que tentou inicialmente obstaculizar a aproximação com a Argentina foi o Ministério da Agricultura, comprometido com a jovem – e altamente subsidiada – produção de trigo no sul do País. Em contraposição, outros setores defendiam a integração com a Argentina como forma de flexibilizar o protecionismo brasileiro, o que abriria o caminho para uma reforma geral da política de comércio exterior. Esta era, por exemplo, a posição da Comissão de Política Aduaneira (CPA) do Ministério da Fazenda. (...) No caso brasileiro, a tendência dominante foi o desinteresse [do setor empresarial], motivado por receios protecionistas e/ou pela preferência de transações com mercados mais atraentes, particularmente o dos Estados Unidos". HIRST, Monica. Brasil-Argentina: à sombra do futuro. *In* GUIMARÃES, Samuel Pinheiro e LLADÓS, José Maria (orgs.). *Perspectivas Brasil e Argentina, op. cit.,* pp. 516 a 518.

ocorrera em 1915 (pacto do ABC) e 1961 (Uruguaiana), o novo patamar de concertação entre os dois principais países da América do Sul não será visto como "sub-imperialismo" ou "antinorte-americanismo", e produzirá interesse genuíno de adesão por parte dos vizinhos regionais. O MERCOSUL e a UNASUL decorrem dessa nova postura de concertação regional sem o receio da reação negativa de potências extracontinentais.

É curioso 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 argentinos[397]. Nos primeiros anos do MERCOSUL, persistirá a preferência de aproximação com o mundo desenvolvido.

Brasil e Argentina optaram por um esquema de intercâmbio que não incluísse todo o universo de produtos comercializados bilateralmente, mas que fosse setorial, gradual e flexível. O objetivo imediato era encontrar projetos integrados que não se baseassem em vantagens comparativas, tendo em mente o temor argentino de intercâmbio assimétrico. O setor de bens de capital foi considerado o mais propício para esse projeto, juntamente com setores-chave como transportes, comunicações, energia e ciência e tecnologia. O modelo de integração elaborado nos anos 1980 buscava, portanto, estabelecer o equilíbrio e a simetria de desenvolvimento de relações econômico-comerciais que evitasse a especialização setorial dos sistemas produtivos e o acúmulo de saldos comerciais negativos.

Roberto Lavagna, negociador-chefe da delegação argentina nos acordos de 1986, defende a mesma linha para o MERCOSUL: um instrumento de reconversão e desenvolvimento de novos setores, com forte impacto nas escalas produtivas e na geração de uma massa crítica para desenvolvimentos tecnológicos e para maior capacidade de atração de investimentos e de negociação internacional[398].

Apesar dessa diretriz, empresários argentinos reagiram negativamente à iniciativa Sarney-Alfonsín, temendo que seus produtos fossem deslocados pelos brasileiros, cuja indústria era mais competitiva. A abertura econômica lembrava a nefasta política adotada por Martínez de Hoz durante o período

---

[397] Pesquisa Mora y Araujo citada por RUSSELL, Roberto, e TOKATLIAN, Juan Gabriel, *op. cit.*, p. 50.

[398] LAVAGNA, Roberto. Comércio exterior e política comercial no Brasil e na Argentina: uma evolução comparada. *In* GUIMARÃES, Samuel Pinheiro e LLADÓS, José Maria (orgs.). *Perspectivas Brasil e Argentina, op. cit.*, p. 296.

militar. O aprofundamento da ideologia liberal no período Menem desarmará, em larga medida, essas resistências setoriais, que ressurgirão nos períodos De la Rúa e Kirchner.

A era Menem: entre a "aliança estratégica" e a OTAN

Com a passagem de mando de Alfonsín a Menem, em julho de 1989, a Argentina, pela primeira vez desde 1938, quando Augustín Justo passou o comando do país a Roberto Ortiz, voltava a ver um Presidente constitucional transferir a faixa presidencial a seu sucessor legitimamente eleito.

Menem havia triunfado sobre o candidato radical oficialista, Eduardo Angeloz. A conformação de seu gabinete antecipava o "*giro neoliberal*" e o desejo de estabelecer laços conciliatórios com o *establishment* econômico: dele faziam parte nomes como Álvaro Alsogaray e Miguel Angel Roig (do grupo Bunge y Born), lado a lado com dirigentes peronistas tradicionais. A ênfase na estabilização se manifestava pela indicação, para a Chancelaria, de Domingo Cavallo. Rompia-se com o padrão tradicional peronista de confronto com grupos econômicos poderosos com vistas a assegurar a estabilidade naquele momento de crise.

A democracia ainda era frágil: Menem enfrentou o levantamento dos "*carapintadas*". Sua atitude conciliatória resultou no indulto de todos os comandantes do "*Proceso*" e de líderes guerrilheiros, como o *montonero* Mario Firmenich.

Em meio à crise hiperinflacionária e de endividamento, Menem envia ao Congresso os projetos de lei sobre "Emergência Econômica" e "Emergência Administrativa". Assinam-se "decretos de necessidade e urgência", pelos quais o Executivo intervinha diretamente em matérias da competência Legislativa. A fim de contornar a "incerteza jurídica" dessas medidas, o Executivo confrontou o Judiciário, ampliando de cinco para nove os membros da Corte: criava-se a "maioria automática" necessária para garantir a legalidade dos atos de reforma econômica. Concentravam-se os poderes nas mãos do Presidente, cuja figura se tornou hegemônica.

Essa concentração viabilizou a reforma constitucional, após inédito acordo com o radicalismo. Em dezembro de 1993, Menem e Alfonsín celebram o "Pacto de Olivos" com o objetivo de viabilizar a aprovação da reforma constitucional e a reeleição. Em agosto de 1994, é sancionada a nova Carta Magna.

Em 1995, o Presidente Menem é reeleito, largamente plebiscitado pela aprovação à estabilidade econômica. Entretanto, o segundo mandato foi marcado pelo recrudescimento do desemprego e da recessão, tornando mais agudas as tensões políticas – em particular as disputas entre o Ministro Cavallo e o peronismo, forçando a queda do economista em 1996. Cresciam as práticas de corrupção, algumas envolvendo diretamente o Presidente, como a venda de armas a Croácia e Equador.

A política externa de Menem representou um "*giro brusco*" em relação à de Alfonsín nos campos do confronto com as potências em áreas como Atlântico Sul, América Central e Caribe e Movimento Não Alinhado, bem como no campo da política nuclear e missilística.

É de grande relevância o fato de que, em meio a tantas rupturas entre as duas administrações nos mais diversos temas, o Brasil e a integração foram as únicas diretrizes de continuidade entre as políticas exteriores dos governos radical e peronista.

A convergência ideológica dos Presidentes Collor e Menem foi determinante para a aceleração das políticas de liberalização comercial. A integração bilateral, concebida no período Sarney-Alfonsín como projeto de integração de unidades produtivas para a formação de empreendimentos regionais de larga escala, transformou-se em um projeto concentrado na abertura comercial. O "espaço econômico comum" previsto pelo Tratado de 1988 foi lido sob a ótica de mercado ampliado para fins comerciais, sem necessariamente uma complementaridade estratégica de setores.

Em julho de 1990, os Presidentes Collor de Mello e Carlos Menem assinam a Ata de Buenos Aires, na qual decidem priorizar a área de livre comércio e estabelecer um Mercado Comum a ser conformado em 31 de dezembro de 1994 – decisão ampliada para a escala do MERCOSUL e efetivamente concluída em Ouro Preto. Os Presidentes abandonam o conceito de integração "gradual, flexível e equilibrada" e adaptam os objetivos do Tratado de Integração de 1988 às políticas de abertura econômica e reforma aduaneira, acelerando o ritmo da liberalização comercial. Uruguai e Paraguai se associam a esse processo, o que leva à assinatura, em 26 de março de 1991, do Tratado de Assunção, instrumento constitutivo do MERCOSUL, pelos Presidentes Collor, Menem, Lacalle e Rodríguez.

Seixas Corrêa identifica diferentes percepções em torno do MERCOSUL: para o Brasil, trata-se de um projeto político-estratégico dotado de uma dimensão econômico-comercial, um instrumento de consolidação de um

entorno de paz, de segurança e de cooperação com a Argentina; para a Argentina, sem prejuízo da vertente político-estratégica a União Aduaneira é vista essencialmente um projeto econômico-comercial, com ganhos de escala, pelo acesso ao mercado brasileiro.

A integração ganhava a simpatia dos setores que nela viam uma forma de vencer os protecionismos no interior dos dois países, fortalecendo políticas de abertura e desregulamentação da economia e do comércio. A integração regional era vista como uma "globalização em miniatura", que combinava impulsos de liberalização comercial com estímulos à política industrial, exercendo um "papel didático" sobre a economia[399].

Domingo Cavallo assume o Ministério da Economia e elabora o Plano de Conversibilidade, aprovado pelo Congresso em 1991, cuja âncora era a paridade cambial peso-dólar. O Plano foi complementado por reforma estrutural por meio de privatização das empresas estatais, desregulamentação do Estado e do sistema financeiro, flexibilização das normas trabalhistas, ampla abertura comercial e liberalização da economia[400].

A conversibilidade funcionou de maneira adequada nos períodos de auge (1991-1994), mas entrou em colapso quando a conjuntura mundial ingressou numa etapa descendente de ciclo econômico, na medida em que dependia de um fluxo contínuo de divisas externas. No contexto de depressão, a queda das exportações e o alto nível das importações provocaram *déficits* comerciais, enquanto os capitais tomaram um curso de fuga. A conversibilidade chegava a um ponto de insustentabilidade. Menem ameaçou dolarizar[401]

---

[399] A "função didática" se realiza sobre o comportamento dos agentes econômicos por meio da liberalização do comércio intrazonal de forma mais ampla e mais rápida do que fora do bloco. O MERCOSUL estimula o ajustamento produtivo e a competitividade forma controlada pelas autoridades da própria região. FLORÊNCIO, Sérgio Abreu e Lima e ARAÚJO, Ernesto Henrique Fraga. *Mercosul hoje*. Brasília, FUNAG, 1996, pp. XXII e 39.

[400] O Plano de Conversibilidade permitiu à Argentina o equilíbrio macroeconômico e o início de um período de forte crescimento. Setores conservadores, representados pela UIA e pela Sociedade Rural, aderem integralmente à orientação do Governo. A Conversibilidade era politicamente apoiada pelos capitais estrangeiros vinculados às privatizações, os credores externos e os grandes grupos econômico-financeiros. O Plano também recebeu forte apoio das classes populares, na esperança da estabilidade econômica e no fim da espiral inflacionária. Por outro lado, a valorização do peso afetou os exportadores.

[401] Para uma descrição mais detalhada da proposta argentina de dolarização, ver CORIGLIANO, Francisco, *op. cit.*, pp. 106 e ss.

unilateralmente a economia e estabeleceu restrições à importação de produtos brasileiros. Cresce o nível de tensões bilaterais.

A política de câmbio fixo impediu a Argentina – ao contrário do Brasil – de utilizar o MERCOSUL como fator de impulso à industrialização. Nesse sentido, a União Aduaneira ainda não conseguiu cumprir o propósito original da integração formulada no período Alfonsín-Sarney, qual seja, fortalecer o sistema produtivo integrado – com a notável exceção do regime automobilístico. Permanece irrealizado em larga medida o potencial de convergência produtiva nos setores de agroindústria, petróleo, gás, petroquímico, farmacêutico, de equipamentos de comunicação, siderúrgico, metal-mecânico, informática, biotecnologia, entre outros, cujas cadeias produtivas poderiam induzir a formação de multinacionais do MERCOSUL.

Amplos setores do Governo Menem e da oposição favoreciam a adesão da Argentina ao NAFTA e à ALCA, com o abandono da integração com o Brasil. O Presidente e o Chanceler di Tella, entretanto, mantiveram firme a vinculação argentina ao MERCOSUL, sobretudo por pragmatismo: o Brasil era o principal mercado de destino das exportações argentinas e assegurava amplos saldos comerciais que em larga medida sustentavam, somados aos recursos externos vindos das privatizações, a viabilidade do "*uno a uno*" (peso-dólar).

A forte recessão econômica e a elevação dos índices de desemprego deterioraram o prestígio de Menem no segundo mandato. A sociedade argentina dá sinais de fadiga e ceticismo com relação à cúpula política, tendo em vista as denúncias de corrupção instalada em máfias organizadas próximas ao Presidente, a impunidade e fatos como os atentados contra a Embaixada em Israel (1992) e a AMIA (1994), crimes jamais esclarecidos.

A convergência com o Brasil na esfera econômico-comercial foi acompanhada de descompasso político em temas da agenda mundial (votações na ONU, alinhamento aos Estados Unidos), hemisférica (segurança) e regional (institucionalização do MERCOSUL). No campo da diplomacia presidencial, a relação Menem-Fernando Henrique Cardoso não se caracterizou pela mesma afinidade política que marcaram as relações Sarney-Alfonsín e Collor-Menem. A fina sintonia somente seria restabelecida no período Eduardo Duhalde.

A política externa de Menem esteve diretamente associada à agenda de reconstrução econômica do país. Nesse contexto, como já dito, dois

eixos foram centrais: o relacionamento privilegiado com os Estados Unidos ("relações carnais") e o MERCOSUL, a partir do aprofundamento das relações com o Brasil. Acreditando ter encontrado atalho para o Primeiro Mundo, Menem optou por alinhar-se à superpotência. O Chanceler Guido di Tella comentava que o objetivo central da política externa seria estabelecer com os Estados Unidos o tipo de relacionamento mantido com o Império Britânico. Com o intuito de reverter a imagem de um país imprevisível, trouxe de volta as alianças tradicionais com o Ocidente, afastando-se da "heterodoxia" das décadas precedentes.

Essa disposição, entretanto, se chocava com um limite estrutural: o perfil de produção agropecuária "temperada" dos Estados Unidos não é complementar ao da Argentina, mas concorrente. A impressão de aliança recíproca se desfez, com grande frustração e revolta, com o colapso do governo De la Rúa e a recusa do Governo Bush de respaldar a Argentina na crise de 2002.

A questão da institucionalização do MERCOSUL foi elemento de dissensão entre Brasil e Argentina nos anos 1990. Esta teve, no período, um perfil mais propositivo, tendo apresentado propostas de moeda única, supranacionalidade, mecanismos de solução de controvérsias, coordenação macroeconômica e mecanismos de compensação.

Como já assinalado, rejeição da assimetria com o Brasil é crucial para a Argentina. No encontro de Uruguaiana, Frondizi deixou clara a recusa de um comércio desigual, com especialização na exportação de bens primários e consequente desindustrialização. Essa preocupação tradicionalmente conduziu à aplicação de medidas de salvaguarda contra exportações industriais brasileiras. Na falta de mecanismos ágeis de solução de controvérsias, via de regra a "diplomacia presidencial" era chamada para resolver os atritos e evitar uma espiral de retaliações comerciais contrária ao espírito de integração.

No plano estratégico, cumpre sublinhar algumas medidas de construção de confiança entre Brasil e Argentina na década de 1990. Os dois países firmam o acordo de mútua inspeção nuclear sob a supervisão da AIEA. Em 1991, Brasil, Argentina e Chile firmam o Compromisso de Mendoza, que proíbe a posse, transferência e utilização de armas químicas e bacteriológicas. No mesmo ano, a Argentina estabelece com o Brasil a Agência de Contabilidade e

Controle de Material Nuclear (ABACC), ao que se segue o Acordo Quadripartite entre os dois países, a citada Agência e a AIEA.

Em 1993, a Argentina ratifica o Tratado de Tlatelolco e adere ao *Missile Technology Control Regime* (MTCR). Em 1994, adere ao TNP (sem consulta prévia ao Brasil). Nesse mesmo ano se iniciam os exercícios navais conjuntos "ARAEX". Dois anos depois, os exercícios "ARAEX" e "Fraterno" se fusionam.

Aspecto positivo da institucionalização foi a constituição, em 1994, do Sistema de Consulta e Coordenação Brasil-Argentina. A instabilidade argentina comprometeu a realização dos mecanismos do Acordo, que não foram integralmente implementados. Enquanto a área econômico-comercial ganhou dinâmica própria, no contexto do MERCOSUL, as reuniões bilaterais de Vice-Chanceleres e de Subsecretários concentraram-se em temas políticos, no âmbito do Sistema Permanente de Consulta e Coordenação Política.

Em 1996, no mesmo ano em que o MERCOSUL estabelece a cláusula democrática, na Cúpula de Bariloche, o Brasil anuncia sua nova política de defesa, que formaliza a anulação da hipótese de conflito com a Argentina e incorpora, em sua doutrina, os profundos avanços na construção da confiança mútua. Prova disto é a transferência para a Amazônia de várias bases do Exército antes situadas na fronteira com a Argentina.

Na Declaração Presidencial do Rio de Janeiro, em 1997, foi consagrado o conceito de Aliança Estratégica, como "elemento central e permanente de nossos respectivos projetos nacionais" e "o melhor instrumento para o desenvolvimento de nossos povos". Foi então criado o Mecanismo Permanente de Consulta e Coordenação em Temas de Defesa e Segurança Internacional (MPCC)[402].

[402] Conhecido como "Mecanismo 2+2", por envolver os Ministros e Vice-Ministros da Defesa e das Relações Exteriores, o MPCC deu início ao "Processo de Itaipava", com a I Reunião Ministerial do Mecanismo realizada em Itaipava (de 31 de julho a 1 de agosto de 1997), que criou o Mecanismo de Análise Estratégica (MAE), em nível de Subsecretários (MRE e Defesa) como instância preparatória e de seguimento das Reuniões Ministeriais. Foram realizadas três reuniões do MAE (em outubro de 2000, outubro de 2002 e março de 2004). A quarta reunião, prevista para 2005, foi substituída pela preparação dos acordos firmados em "Iguaçu + 20". O processo de Itaipava criou ainda o Mecanismo de Consulta entre Estados Maiores, que tem conseguido maior periodicidade nos encontros.

Fernando de la Rúa e a crise "terminal"

Desde 1995, um acordo implícito entre radicais e "frepassistas[403]" articulou o bloco opositor ao menemismo, formalizado em 1997 pela *Alianza*. Em 1999, constituiu-se a fórmula presidencial integrada por Fernando de la Rúa[404] e Carlos "Chacho" Álvarez. No marco do crescente descrédito governamental (o "voto castigo" contra o menemismo), que se estendeu à fórmula peronista Duhalde-Ortega, a candidatura de oposição radical-frepassista venceu as eleições. Pela primeira vez na História, o justicialismo passaria o comando do país a um grupo de sinal político distinto.

Os dois anos da administração de la Rúa mostraram o quanto a busca de consensos é difícil na Argentina. A *Alianza* havia sido concebida para vencer a eleição, mas não para governar: as disputas entre radicais e frepassistas vieram à tona, gerando problemas de governabilidade que inviabilizariam a gestão De la Rúa. O Vice-Presidente "Chacho" Alvarez renuncia em outubro de 2000. Solitário no poder, o radicalismo continuaria sua trajetória declinante, que chegaria ao colapso com a renúncia presidencial, em dezembro de 2001.

A Embaixada em Buenos Aires sublinhou que a desvalorização do Real, em janeiro de 1999, foi equivocadamente percebida na Argentina como um ato deliberado de desvalorização competitiva voltado contra os interesses comerciais daquele país. Setores de menor competitividade (têxteis, aves, siderúrgica, calçados, papel) foram profundamente afetados, reduzindo-se drasticamente o saldo comercial e o volume de comércio argentino. O Brasil era então singularizado, na imprensa nos meios empresariais e governamentais, como a principal causa dos problemas argentinos. Essa percepção se acentuou na gestão do Ministro da Economia, Domingo Cavallo. O argumento reiterado pelo Embaixador Sebastião do Rego Barros – "a relação com o Brasil é

[403] A FREPASO (Frente País Solidário), derivada da "Frente Grande", constitui força de centro-esquerda de oposição ao menemismo integrada por dissidentes do peronismo e de setores progressistas de outros partidos. O grupo obteve rápido ascenso político, tendo chegado ao segundo lugar na eleição presidencial de 1995, com chapa integrada por José Octavio Bordón e Carlos "Chacho" Álvarez.

[404] Fernando de la Rúa teve importante trajetória política no radicalismo desde quando integrou, como Vice-Presidente, a chapa da oposição liderada por Balbín contra a fórmula "Perón-Perón", em 1973; foi Chefe de Governo da Capital Federal, posição a partir da qual articulou a coalizão vitoriosa nas eleições de 1999. Em matéria de política externa, cabe lembrar sua oposição ao acordo Tripartite sobre Itaipu e Corpus, em 1979, e sua rejeição à tentativa de tornar a Argentina membro "extra-OTAN".

parte da solução, não do problema" – somente ficou claro para o país vizinho no momento mais agudo da crise.

No início do Governo De la Rúa, a Argentina voltou a estreitar laços com o mundo em desenvolvimento e a América Latina: freqüentes encontros com os Presidentes de Brasil, Uruguai, Chile e Bolívia, viagens presidenciais a México, Colômbia, Panamá e Costa Rica, além de visitas ao Egito e à China. A disposição de reaproximar suas posições dos países em desenvolvimento, tradicional dentro do radicalismo, foi evidenciada no campo multilateral, em particular nas áreas de direitos humanos e meio ambiente.

Entretanto, com o acirramento da crise, o Governo revisou suas prioridades, aproximando-se novamente do Primeiro Mundo com vistas a reerguer a confiança externa no sistema político e financeiro do país. A relação com Washington voltou a ser elemento central, em particular após a assunção do Ministro Cavallo.

O Chanceler Adalberto Rodríguez Giavarini, considerado fator de estabilidade da relação com o Brasil, e o Ministro Domingo Cavallo protagonizaram uma disputa pública sobre os rumos da política externa do país, com propostas distintas para as políticas de comércio e os modelos de integração. O Governo argentino sinalizava linhas políticas contraditórias em relação ao Brasil.

Autoridades do partido radical retornaram à Chancelaria após anos de ostracismo durante o período Menem e se empenharam em "corrigir" os rumos da política externa menemista.

Apesar desse quadro adverso, ampliou-se o processo de consulta e coordenação em torno de temas políticos e estratégicos[405]. Por outro lado, a Argentina opôs forte resistência, tanto passiva quanto ativa, ao impulso integrador sul-americano liderado pelo Brasil, como evidenciado no processo de preparação da Reunião de Chefes de Estado da América do Sul em Brasília, em setembro de 2000 – embrião da futura UNASUL. De sua parte, o Presidente Fernando Henrique Cardoso afirmava que a ALCA era apenas "uma opção", e que o destino do Brasil era o MERCOSUL.

O ano de 2001 representou a aceleração da deterioração política, econômica e institucional da Argentina. A fim de evitar o colapso iminente

[405] Aos temas que figuravam na agenda dos anos 1990 – meio ambiente, desarmamento e não proliferação – acrescentaram-se os de análise estratégica de segurança e defesa, direitos humanos, ciência e tecnologia, cultura e integração energética.

nessas áreas foi decretado o *corralito*[406]. A situação argentina em 2001 lembrava de forma dramática a de 1989: saques, convulsão social, caos econômico e crise político-institucional. Fernando de la Rúa decretou o estado de sítio, em violação da Constituição (a competência pertence ao Congresso). Acossado pelos *cacerolazos* e *bocinazos* e completamente destituído de autoridade, De la Rúa, no dia 20 de dezembro de 2001, deixou a Casa Rosada de helicóptero. Como se diz na Argentina, a melhor saída do labirinto é por cima...

Confirmava-se o triste histórico do radicalismo, cujos presidentes, desde Alvear, em 1928, não conseguem completar o mandato: Yrigoyen, Frondizi, Illia, Alfonsín. Somente o peronismo teria estrutura política para reconstituir um mínimo de institucionalidade e autoridade. Por outro lado, totalmente descrente nas elites e nas instituições políticas, que considerava predatórias, a sociedade adotou uma postura niilista: "*¡Que se vayan todos!*". A Argentina, em "*crisis terminal*", precisaria ser "refundada".

[406] O "*corralito*" foi medida de restrição a saques em dinheiro de prazos fixos, contas correntes e poupança imposta pelo Ministro Cavallo em dezembro de 2001 com o objetivo de evitar a fuga de recursos em espécie do sistema báncario resultante de uma corrida aos bancos, que causaria colapso do sistema. A medida interrompeu o fluxo de pagamentos, retirando liquidez da economia real e agravando a recessão.

Capítulo IV - Brasil e integração na crise e recuperação da Argentina

i. Duhalde: a Argentina toca o fundo do poço

Desde 1930 até a presidência Cristina Kirchner apenas três Presidentes haviam concluído suas gestões nas datas previstas ao assumirem o poder: Perón, Menem e Néstor Kirchner. Todos os outros foram destituídos por golpes militares (inclusive Perón, em seu segundo mandato) ou abandonaram o cargo pressionados por graves crises econômico-políticas e convulsões sociais.

Nas palavras do Presidente Eduardo Duhalde, a Argentina enfrentava em 2001-2002 "um processo pré-anárquico que marchava em direção à dissolução nacional". A dirigência peronista reconquistou o poder por meio da aplicação da "Lei de Acefalia", que viabilizou a eleição (indireta) de Duhalde, então Senador pela Província de Buenos Aires, que havia sido derrotado por De La Rúa em 1999.

O PJ, apesar disso, não se encontrava ainda preparado para assumir o poder. A chamada "*interna peronista*" estava longe de ser decidida desde a conclusão do mandato de Menem e a derrota eleitoral de Duhalde. A maioria do PJ evitou as tensões de uma nova eleição direta, de resultado totalmente imprevisível, dada a repulsa da sociedade civil a toda a classe política ("*¡que se vayan todos!*"), e preferiu administrar o poder que já tinha em mãos no Congresso, optando pelo acordo de cúpula.

Iniciava-se uma seqüência desnorteante de assunções e renúncias (cinco presidentes em doze dias)[407]. O duhaldismo – leia-se o peronismo centralizado na Província de Buenos Aires – era de fato o único grupo capaz de recuperar algum esboço de governabilidade.

Em seu discurso de posse, em 2 de janeiro de 2002, Duhalde afirmou que "*la Argentina está quebrada, fundida*", assegurou que faria um governo de unidade nacional e proclamou a urgência de "*poder de pie y en paz a la Argentina*" com um "*programa de salvación nacional*" construído em torno de três pontos: a reconstrução da unidade político-institucional, a paz social e a transformação do modelo econômico a fim de privilegiar a produção, o mercado interno e a distribuição de riqueza.

Duhalde decretou o fim dos 11 anos de conversibilidade e "pesificou" toda a economia, gerando forte desvalorização do peso. A incerteza e a tensão político-social tornaram o ambiente extremamente volátil e imprevisível. Cenários catastróficos eram divulgados: dólar a 20 pesos, hiperinflação (1.150%) e queda de 18% do PIB, além de convulsões sociais e risco de revolta militar. O Governo conseguiu evitar que a desvalorização se transferisse para a inflação, impedindo esses cenários catastróficos.

A atividade econômica se contrai 10,9% em 2002. A deterioração das condições de vida, iniciada nos anos 1970, atingiu níveis históricos. A sociedade argentina constata, com estupor, que havia superado o Brasil em termos de pobreza, confrontando um de seus mitos fundacionais: a qualidade de vida superior no continente latino-americano. "*Adiós al país de clase media*"[408]. Com 47,8% da população abaixo da linha de pobreza, o país se aproximou do Paraguai, segundo relatório da *Fundación Capital*, levando a entidade a concluir: a Argentina se "*latinoamericanizó*"[409].

[407] Foram Presidentes argentinos entre 21 de dezembro de 2001 e 1º. de janeiro de 2002 o Presidente Provisório do Senado, Ramón Puerta, o Governador de San Luís, Rodríguez Saá, mais uma vez Ramón Puerta, que renunciou antes de assumir, o Presidente da Câmara de Deputados, Eduardo Camaño, e o Senador Eduardo Duhalde.

[408] Pagina 12, 26/10/2004. Dados da CEPAL revelados pela matéria assinalavam que 56,1 % dos brasileiros pertenciam à classe média, superando a Argentina, que então ostentava 52,3 % de sua população nessa categoria. Ver também O Globo, de 1/11/2004: "Da classe média à linha da pobreza".

[409] Ámbito Financiero, 12/4/2004. "*La Argentina ahora supera a Brasil y México en pobreza*". O percentual de pobreza cresceu para 40% em 2002. Segundo dados do INDEC, em 2004, 17,7 milhões de pessoas eram pobres, sendo 7,6 milhões indigentes; a taxa de desemprego atingia 20%, e a "subocupação", 11%. A Argentina havia passado do dólar ao escambo: a ilusão arrogante de uma economia dolarizada se dissolvia nas feiras de "*trueque*" das periferias, onde se podia pagar um corte de cabelo com um bolo, ou comprar carne com uma hora de aula. Além disso, havia diversas "*quasimonedas*", cédulas emitidas pelos Governos provinciais desprovidos de recursos para pagar o funcionalismo.

O *défault*, a crise política e social e a desvalorização mergulharam a Argentina num período de ostracismo comparado ao da Guerra das Malvinas. A Argentina voltaria a ser "pária" internacional.

A Argentina tocou o fundo do poço no primeiro semestre de 2002. Mas a situação evoluirá da "*crisis terminal*" à "*refundación*". No primeiro semestre de 2002, cada semana era considerada fatal, horizonte-limite do Governo. Duhalde conseguiu expandir esse horizonte da escala de semanas à de meses, e Nestor Kirchner, da escala de meses à de anos.

O peronismo foi a única instância político-partidária capaz de garantir um mínimo de controle e exercício do poder no ambiente de "acefalia". Apesar do escasso apoio popular, Duhalde tinha controle dos mecanismos de poder e conseguiu manter a governabilidade, em um momento de virtual esfacelamento político, com o apoio dos Governadores e parlamentares justicialistas. Duhalde pôs a ampla maioria peronista no Congresso e nos governos das Províncias a serviço de um "programa de salvação" e de reconstrução da unidade nacional, da paz social e da transformação do modelo econômico. Esse arranjo político lhe permitiu obter o apoio da classe política à aprovação de reformas impostas pelo FMI.

Duhalde privilegiou os interesses urbano-industriais sobre os agropecuários do interior. Ao sublinhar que desde Frondizi a política argentina estava desvinculada da produção, Duhalde anuncia a aliança com o setor produtivo nacional – tanto em sua vertente empresarial quanto na sindical –, rompendo com o *establishment* financeiro que ditava as regras na era Menem e retornando não somente à política desenvolvimentista de tradição peronista. "*Empieza otra economía*", anunciava o Clarín em 7 de janeiro de 2002.

No auge da crise, em 2002, tanto os líderes de opinião quanto a população geral destacaram a integração como a maior prioridade da política externa argentina. Por outro lado, verificou-se queda do desejo de associação com o Brasil naquele momento, tendo-se essa disposição recuperado a partir da eleição do Presidente Lula (2003) – *vide* Anexo.

Nesse momento, quando os capitais europeus e norte-americanos fugiam da Argentina, o Brasil passou a ser o maior investidor naquele país, tendo dobrado o volume de capitais produtivos, com destaque para as áreas de petróleo, alimentos, transportes, siderurgia, química, financeira e têxtil. A compra dos ativos da Perez Companc pela Petrobras (que já havia entrado no mercado argentino em 2000, com a compra da empresa Eg3), a compra do controle da cervejaria Quilmes pela Ambev – operações que totalizaram

US$ 3,5 bilhões, em um contexto de forte desvalorização do peso em 2002 – e o aumento das atividades da TAM e do Itaú foram exemplos relevantes do sentido de oportunidade manifestado pelo empresariado brasileiro, que adquiriu maior presença regional, complementando processos industriais e consolidando sua capacidade exportadora.

Por outro lado, acentua-se a transferência de linhas de produção da Argentina em direção ao Brasil e cresce a assimetria no campo do comércio: as exportações argentinas se concentram em itens de baixo valor agregado, ao passo que as vendas brasileiras se incrementam (sobretudo de bens manufaturados).

O Embaixador Botafogo Gonçalves, defensor da "paciência estratégica", recomendava o estreitamento da cooperação institucional, com a transmissão da experiência brasileira, que poderia reverter-se em capital político para o relacionamento bilateral.

A reativação econômica e a reinserção internacional passavam em larga medida pela obtenção do apoio do FMI, o que exigia a adoção da agenda de reformas do organismo inconclusa desde o período Menem. Em janeiro de 2003 foram assinados um "acordo de transição" e uma carta de intenções com o Fundo, que, apesar de precários, foram recebidos como sinal de "retorno ao mundo". A figura de Roberto Lavagna, Ministro da Economia, inspirava credibilidade e seriedade aos operadores econômicos, credores e investidores.

O otimismo volta à sociedade argentina no início de 2003. Joaquín Morales Solá comentava, em dezembro de 2002:

> *una de las pocas certezas que existen sobre el año inminente es que la Argentina comenzará el resurgimiento del colapso más grave de su historia. Economistas serios, políticos responsables y hasta personalidades internacionales se han hecho cargo de la profecía del resurgimiento*[410].

Em março de 2003, na abertura do ano legislativo, Duhalde anunciava o fim da recessão, a estabilização cambial e monetária, a retomada do crescimento industrial e das exportações e a volta do respeito internacional.

---

[410] La Nación, 22 de dezembro de 2002. "*Lo que viene. El año que debe cambiar el rumbo*", por Joaquín Morales Solá.

A convergência, iniciada ainda na gestão do Presidente Fernando Henrique Cardoso, se aprofunda no início da administração do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, que sempre gozou de grande prestígio na Argentina. Em janeiro de 2003, sua popularidade era equivalente à soma das intenções de voto dos quatro primeiros colocados na disputa presidencial argentina (Menem, Kirchner, Carrió e Murphy) – ver Anexo.

O primeiro encontro oficial entre os Presidentes Lula e Duhalde, realizado em Brasília, em janeiro de 2003, define uma extensa agenda bilateral. Naquele momento de falta de perspectivas, somente o Brasil e o processo de integração eram capazes de permitir à Argentina o vislumbre de algum futuro. A amplitude e profundidade da agenda bilateral constituía uma *fuite en avant* somente possível pela importância da relação bilateral e da integração para a capacidade argentina de conceber projetos estratégicos.

O combate à pobreza passa, pela primeira vez na História, a integrar a agenda bilateral. No encontro, as duas partes apresentaram as metas e mecanismos de desenvolvimento social de seus Governos. A área produtiva passa a voltar ao centro da agenda de integração bilateral, rompendo com a tendência dos anos 1990 e retomando modelos de integração estabelecidos no período Sarney-Alfonsín. Os Presidentes assinalaram a necessidade de intensificar a integração das cadeias produtivas com vistas à melhoria da competitividade do MERCOSUL e ao aumento do nível de emprego, e propuseram a criação do Foro de Competitividade de Cadeias Produtivas (setores automotivo, têxteis, madeiras e móveis).

O setor de infraestrutura afirma seu peso na agenda bilateral e regional. Os Presidentes reiteraram a relevância da integração física bilateral no marco da IIRSA e reafirmaram o interesse na integração energética[411].

Os Presidentes Lula e Duhalde concordaram em intensificar os trabalhos de coordenação macroeconômica no MERCOSUL, uma das áreas onde justamente a coordenação é a mais deficiente.

---

[411] Os Presidentes determinaram que os órgãos com responsabilidade nessa área de elaborassem projeto de integração física bilateral com recursos conjuntos do BNDES e da CAF. Com vistas ao desenvolvimento de uma política comum no contexto do mercado energético regional, os Presidentes determinaram a convocação da Comissão Mista Bilateral Permanente em Matéria Energética.

Os Presidentes decidiram ainda intensificar a coordenação nas áreas de defesa e segurança internacional e defesa dos direitos humanos[412].

Os Presidentes Lula e Duhalde expressaram ainda sua determinação de aprofundar a aliança estratégica, estendê-la a novos campos e "transformá-la em motor da integração da América do Sul".

Naquele momento, a Argentina, ao mesmo tempo assoberbada com as convulsões internas e reconhecida pela ajuda brasileira, não questionava a liderança regional de seu principal sócio. Não seria exagero falar, então, de alinhamento automático.

De fato, a crise de 2001-2002 produziu a virtual marginalização da Argentina do sistema internacional, o que a reaproximou do Brasil, que manteve posição de total solidariedade e apoio. Em contraste, os Estados Unidos e a Europa mantiveram-se alheios à deterioração argentina, deixando que o FMI rompesse negociações com Domingo Cavallo em 2001 e praticamente condenasse o Governo De la Rúa ao colapso. Essas atitudes fortaleceram as forças políticas internas que defendem a prioridade das relações com o Brasil e o MERCOSUL.

ii. As eleições de 2003

Na disputa presidencial de 2003, a sociedade argentina teve de optar entre projetos distintos de nação. O peronismo, pela primeira vez na História, apresentou-se dividido entre Kirchner (centro-esquerda), Menem (centro-direita) e Rodríguez Saá (peronismo populista tradicional). A centro-direita neoliberal não peronista apostou no ex-Ministro López Murphy. A esquerda apostou na Deputada da ARI, Elisa Carrió. O radicalismo escolheu o Deputado Leopoldo Moreau.

Kirchner, desconhecido do grande público no primeiro semestre de 2002, foi escolhido por Duhalde para sucedê-lo. A aposta era arriscada, porque o então Governador de Santa Cruz não contava com o apoio nem das bases,

[412] Os Mandatários instruíram seus Governos a coordenar a vigilância, juntamente com o Paraguai, para a prevenção e repressão de atividades ilícitas na Tríplice Fronteira. Reafirmaram o compromisso com o desarmamento e a não proliferação das armas nucleares e outras armas de destruição em massa e com a utilização da energia nuclear para fins pacíficos. Também reiteraram o compromisso com a promoção e a defesa dos direitos humanos e decidiram aprofundar a cooperação na matéria, tanto no plano bilateral quanto nos foros internacionais.

nem da liderança peronista. Sua candidatura consolidou-se absorvendo votos da centro-esquerda e do peronismo, na medida em que o eleitorado passava a encará-lo ao mesmo tempo como progressista, não ligado às elites tradicionais, com maior viabilidade político-partidária e, sobretudo, como continuidade da recuperação iniciada por Duhalde.

O candidato demonstrava não ter posições muito elaboradas em matéria de política externa: sua preocupação era a recomposição interna do país e a integração nacional, antes que a regional. Por outro lado, eram evidentes sua recusa ao alinhamento com os Estados Unidos e seu interesse no MERCOSUL, e seu desejo de reduzir as assimetrias e aprimorar o quadro institucional da União Aduaneira.

O ex-Presidente e candidato Carlos Menem investiu em campanha que o apresentava como o mais habilitado a assegurar a governabilidade e fazer voltar a estabilidade e a prosperidade dos anos 1990. Duplamente mais forte que Menem, entretanto, era o anti-menemismo. No plano externo, Menem prometia repetir o "êxito" de sua diplomacia de prestígio da década anterior, baseada no ativismo diplomático argentino, com a superação do isolamento internacional a partir do realinhamento político, estratégico, comercial e monetário com os Estados Unidos. Propunha uma "redefinição do MERCOSUL", com vistas à adoção de uma postura mais favorável à ALCA. O menemismo imaginava para a Argentina um papel de equilíbrio entre o suposto ativismo brasileiro e os interesses norte-americanos. Sua plataforma econômica previa o estabelecimento de uma zona de livre comércio com os Estados Unidos e um "acordo monetário" (dolarização) com Washington.

López Murphy, candidato de centro-direita dissidente do radicalismo, defendia a recomposição da credibilidade e da previsibilidade econômica e política do país. Quanto ao MERCOSUL, criticava compromissos ambiciosos como moeda comum e Parlamento, mas defendia avanços na coordenação macroeconômica e na harmonização de normas tributárias e de concorrência, além de maior liberalização.

O perfil de Rodríguez Saá era o do caudilho peronista tradicional do interior, populista e nacionalista. Sua plataforma de ideias pretendia resgatar as raízes justicialistas e depurar o PJ do neoliberalismo menemista. Na área externa, defendia a aproximação com o Brasil e o MERCOSUL.

Elisa Carrió, candidata da ARI procedente da ala esquerdista da UCR, liderava as pesquisas de intenção de voto, mas começou a perder posições a partir do momento em que o quadro eleitoral entrou numa fase de definição

mais realista e menos "utópica". Muitos de seus votos migraram para Kirchner. Em sua opinião, o que estava em jogo era a inclinação política, ideológica e estratégica da América do Sul. O MERCOSUL constituía, em seu programa, elemento central da recuperação econômica e da reinserção internacional da Argentina.

O chamado "efeito Lula" – a influência do resultado eleitoral de outubro de 2002 no Brasil sobre a corrida eleitoral argentina – traduziu-se em fortalecimento das candidaturas Kirchner e Carrió e enfraquecimento de Menem. A imprensa argentina veiculava opiniões favoráveis ao "candidato duhaldista" (Kirchner) emitidas informalmente pelo Presidente brasileiro.

A relação com o Brasil e a integração no MERCOSUL foram temas importantes do debate eleitoral, revestidos de matizes ideológicos. A elite dirigente da década menemista (centro-direita do PJ e pequenos partidos liberais liderados por Murphy ou Cavallo) defendia a reaproximação com os Estados Unidos e o ingresso na ALCA, ao passo que a maioria do PJ (liderada por Duhalde, Kirchner e Saá), a UCR nacionalista e os partidos de centro-esquerda (ARI, FREPASO) propugnavam pelo aprofundamento das relações com o Brasil e pelo MERCOSUL.

Em abril de 2003, a Argentina foi às urnas. Carlos Menem (24,4% dos votos) e Néstor Kirchner (22,2%), vencedores do primeiro turno, levariam a Argentina, pela primeira vez na História, a um segundo turno, previsto para maio. A combinação do antimenemismo e do "voto útil", somada aos votos que já havia obtido no primeiro turno, apontavam Kirchner como vencedor no *ballotage* por larga margem. Diante desse quadro, Menem abandonou a disputa, e a Justiça Eleitoral proclamou Kirchner como vencedor.

Diante de projetos antagônicos de nação, como os defendidos pelos candidatos em disputa, a Argentina optou pelo caminho do neodesenvolvimentismo, do nacionalismo e da integração.

iii. A era Kirchner

Néstor Kirchner assumiu a Presidência da Argentina em 25 de maio de 2003 em posição paradoxal: por um lado, foi o Presidente eleito com menor percentual de votos da História do país (22,2%, o essencial disto "emprestado" por Duhalde); por outro, caso Menem não tivesse abandonado a disputa, Kirchner teria sido o mais votado da História argentina (entre 78% e 65%, muito acima do que obteve Perón em 1973).

Como isso não ocorreu, Kirchner sabia que deveria construir sua autoridade e legitimidade por meio de ações concretas como a recuperação da economia, com defesa intransigente do crescimento interno, combate ao desemprego e postura firme em matéria de inserção mundial – em particular na negociação da dívida externa. Sem descuidar desses aspectos fundamentais, Kirchner também se esmerou no plano da simbologia política, afirmando um novo estilo de ética política e defesa dos direitos humanos.

Considerado populista, nacionalista e autoritário, em constante busca de ações que produzissem alto nível de popularidade, Kirchner adotou uma estratégia de concentração de poder e confrontação contra os "vilões" da Argentina: Forças Armadas, Corte Suprema, Previdência Social e Polícia Federal. No plano da luta contra a impunidade, Kirchner tratou de traumas da sociedade argentina dos anos 1970, obtendo a revogação das Leis de Obediência Devida e Ponto Final, o que permitiu reabrir casos de torturas e violações de direitos humanos.

Kirchner provavelmente entrará na História como o Presidente da recuperação argentina após o caos político-econômico e o esfacelamento institucional evitados por Duhalde e Lavagna, tendo logrado cumprir com seu compromisso de reativação econômica e estabilização política.

Kirchner tinha um "sentido radial de autoridade": todas as linhas convergiam em sua pessoa. As decisões-chave eram tomadas no círculo íntimo palaciano, consultados pouquíssimos interlocutores (sobretudo a então Senadora Cristina de Kirchner), do qual passava diretamente ao contato com a massa, via comícios e discursos televisivos, sem qualquer intermediação de estruturas partidárias.

Esse método – muito eficaz – resultava tanto da desconfiança do público em relação à classe política em geral quanto do fato de que sua popularidade era suficiente para impor sua lista de candidatos e os projetos de lei de seu interesse. No alto de seus índices de popularidade e avaliação de governo, em poucos meses, Néstor Kirchner conseguiu construir um poder muito maior do que recebera nas urnas, consolidando sua autoridade e a governabilidade da Argentina.

Se, por um lado, a restauração da autoridade presidencial – pela via do neopopulismo – constituiu a força propulsora da dinâmica política e da própria estabilidade do país, por outro, a concentração da arquitetura política exclusivamente na pessoa do Presidente acentuava problemas tradicionais de solidez institucional de longo prazo. Kirchner acumulou poder de maneira

tão significativa que pôde colocar-se acima dos partidos, tendo inclusive marginalizado do processo decisório as estruturas do PJ. O acúmulo crescente de poder deu lugar a um "hiperpresidencialismo" – hegemonia do Executivo sobre o Congresso, o Judiciário e a imprensa. Um dos fatores que tornaram possível essa concentração de poder é a falta de líderes à altura da popularidade do Presidente Kirchner, tanto dentro do PJ, quanto na oposição.

A oposição ao casal Kirchner o acusa de retornar a tradições obscuras e agressivas do peronismo em sua vertente "*montonera*" dos anos 1970. Criticam-nos pela confrontação com empresários, inclusive multinacionais, pela atitude belicosa frente à oposição, pelo personalismo, que prejudica o fortalecimento institucional e a descentralização democrática, e pelo comportamento internacional.

Tanto como o menemismo, o kirchnerismo reivindica o peronismo "autêntico" dos anos 1940, com sua ênfase na justiça social, e o dos anos 1970, que lhe acrescenta a busca de justiça política e acerto de contas com as ditaduras. Faz também parte a preocupação com a recuperação do poder argentino em relação ao Brasil, tendo em vista o aprofundamento das assimetrias.

O fim do bipartidarismo (peronismo-radicalismo) parece confirmar-se no curto prazo. As eleições desde 2003 demonstram duas tendências: i) gigantismo do PJ nas províncias e no Congresso, reservando ao partido os papéis simultâneos e contraditórios de Governo e oposição; e ii) esfacelamento da oposição, tendo em vista que a UCR se desarticulou como força eleitoral em escala nacional, e os partidos de esquerda e centro-direita não se afirmaram nas urnas como suficientemente fortes, nos últimos anos, para derrotar o kirchnerismo. Diante da impossibilidade de alinhar o justicialismo ao seu projeto de centro-esquerda, Kirchner investiu num "movimento transversal", que agrega peronistas fiéis (dirigentes da esquerda peronista dos anos 1970) e ex-"frepassistas", peronistas pragmáticos alinhados de última hora, líderes de pequenos partidos de esquerda e "radicais-K".

Cabe, aqui, deter-se em uma breve análise do chamado "estilo K". Trata-se da antítese do "*hombre a la defensiva*", caricatura do argentino descrita por Ortega y Gasset. Um estilo que tende à concentração do poder e da informação, assim como à divisão maniqueísta da sociedade política entre aliados e inimigos. Seus antecedentes se encontram no nacionalismo populista de Yrigoyen, posteriormente desenvolvido pela FORJA e pelo peronismo,

sobretudo em sua vertente camporista da centro-esquerda combativa dos anos 1970.

O "estilo-K" pode ser, no plano externo, tanto isolacionista quanto antiimperialista, em favor da recuperação do prestígio internacional da Argentina – sem, no entanto, reivindicar a *belle époque* da *Generación del 80*, como fez o menemismo.

A estratégia de Kirchner consistiu em estar sempre em posição de ataque e ter a iniciativa pessoal da agenda, procurando nunca ser refém da agenda da imprensa e muito menos da oposição.

Kirchner é "*hijo de la generación de los 70*" (Tokatlian), e sua visão política tem raízes na militância peronista contra a ditadura. Daí o maniqueísmo do "estilo K", que reedita a tradição peronista do "movimentismo" (*vide* capítulo II), cuja lógica e método transcendem o sistema de partidos, subvertendo programas e instaurando uma rede de lealdade pessoal ao líder. Os conceitos de "kirchnerismo" e "transversalidade" traduzem a nova expressão desse "movimentismo". A FORJA e a FREJULI constituem antecedentes de amplas articulações políticas de centro-esquerda que transcendem as legendas partidárias.

Ao contrário do peronismo, o kirchnerismo busca coerência ideológica (pelo menos na retórica), pautada pelo nacionalismo popular de centro-esquerda, à exclusão do conservadorismo neoliberal e do "realismo periférico". O casal Kirchner parece querer reeditar, três décadas depois, a curta "primavera camporista" de 1973, sobre bases políticas muito mais sólidas.

A opção ideológica é pela esquerda nacionalista, de retórica anticapitalista, contrária ao que representa López Rega, Martínez de Hoz e suas atualizações neoliberais dos anos 1990. A oposição (inclusive no PJ) faz estreita associação entre o casal Kirchner com o movimento *montonero*, repudiado por Perón. Em síntese, Kirchner aplica com êxito uma revanche histórica não somente contra os militares e os ultraliberais, mas também contra o peronismo conservador.

O polêmico "estilo K" resultou de uma necessidade elementar: construir um poder e uma legitimidade de que não dispunha um Presidente que vencera a eleição com apenas 22% dos votos. O estilo belicoso e intransigente de Kirchner contribuiu para a recuperação do respeito à imagem do Primeiro Mandatário, que se havia perdido com Alfonsín, Menem e De la Rúa. Esse padrão personalista de liderança reflete uma das deficiências institucionais da Argentina: a premissa de que a governabilidade somente é possível via

centralização do poder. Segundo essa tese, o país seria ingovernável se o Presidente não for líder incontestável e não dispuser de maioria absoluta no Congresso e de um Judiciário alinhado.

Nestor Kirchner é o primeiro Presidente desde a redemocratização argentina que governa sustentado, desde o início, em uma economia em expansão. Os números são eloqüentes[413]. No quadriênio sob sua administração, (2003-2007), o PIB argentino cresceu 52% (taxa média anual de 8,7%), com destaque para 2005, quando cresceu 9,2% – em todos os anos, muito acima da média mundial, e quase tanto quanto a China. A taxa de desemprego caiu de 21,5% da população economicamente ativa / PEA (2002) para 8% (2007); em 2006, o desemprego retornou à casa de um dígito pela primeira vez desde 1993, no auge do período de conversibilidade. O nível de indigência caiu para 8,7%, e o de pobreza reduziu-se a 26,9%. O *superávit* fiscal primário manteve-se positivo em todo o período; a dívida externa foi renegociada e a dívida com o FMI, quitada. O país mantém forte s*uperávit* comercial. Ao contrário do que se acreditava, essa expansão não significou apenas recuperação do terreno perdido desde a desvalorização do real, em 1999, com o mero emprego da capacidade ociosa já instalada. Trata-se de um crescimento genuíno, sobretudo desde 2005. A estabilidade inflacionária contribuiu para a recuperação social, com ganhos salariais reais e redução dos indicadores de pobreza. Pela primeira vez em várias décadas, os empresários locais estão investindo mais no país que no exterior.

O Brasil continua sendo o principal destino individual das exportações argentinas, com tendência de crescimento no futuro, e a principal origem das importações.

No plano externo, a Argentina de Kirchner é orientada por duas rupturas em relação à política desenvolvida nos anos 1990: a busca da "reinserção digna", no contexto global, e a redução das assimetrias, no plano regional (leia-se na relação com o Brasil). No plano teórico, a diplomacia kirchnerista pode ser considerada uma atualização da "autonomia heterodoxa" peronista (Puig)[414]: aprofundamento da integração regional, ênfase latino-americana, multilateralismo e recomposição das relações com Estados Unidos e Europa.

---

[413] Dados fornecidos pela Embaixada do Brasil em Buenos Aires e pela Divisão da América Meridional I do Ministério das Relações Exteriores.

[414] Esse aspecto é evidenciado pelo fato de que Kirchner nomeou personalidades da "transversalidade" de centro-esquerda para a cúpula do San Martín: Rafael Bielsa e Jorge Taiana (Chanceler), Eduardo Sguiglia e Darío Alessandro (Subsecretários de Política Latino-americana) e Eduardo Sigal (Subsecretário de Integração).

A diplomacia kirchnerista introduziu componente ideológico de esquerda à política externa, sepultando de vez as "relações carnais". Nesse contexto, notam-se certo endurecimento com o Reino Unido em relação às Malvinas, a aproximação com Cuba e Venezuela e a firmeza na negociação da dívida com credores europeus e com organismos financeiros.

Aspecto relevante é o balizamento da atuação externa argentina em termos de seu peso específico e da credibilidade. Em outras palavras, Kirchner descarta a "*sobreactuación*" do período Menem, incompatível com os recursos de poder de que dispõe o país.

Tokatlián assinala que o "*viraje*" da diplomacia de Kirchner se explica por três elementos[415]: i) percepção do Governo e da sociedade do fracasso de uma política exterior "doutrinada" por Washington, em particular tendo em vista a total falta de solidariedade durante a crise de 2001-2002; ii) necessidade de o Presidente dar sinais de eficácia e determinação, dada a "debilidade de origem" de seu mandato; iii) o perfil pessoal de Kirchner – "*hijo de la generación de los '70, que tiene una mirada marcada por un momento histórico de cambio*". Outro aspecto fundamental, segundo Tokatlián, é o de que a margem de manobra e o poder relativo da Argentina se reduziram dramaticamente no último meio século, tolhendo-a de instrumentos de influência real sobre o sistema internacional.

O estilo personalista e centralizador de Nestor Kirchner tornou às vezes imponderável a ação externa argentina: gestos de altivez em busca de autonomia simbólica, intransigência nas negociações e uso constante da imprensa como meio de magnificar questões tópicas, com vistas a mostrar um estilo combativo[416] e capitalizar politicamente logros obtidos. Kirchner lidava pessoalmente com temas da agenda externa que podiam ser revertidos em pontos de popularidade, como a negociação da dívida com o FMI e da dívida externa privada (que de fato constituíram significativas vitórias conquistadas por seu duro estilo negociador) e as relações com os principais parceiros – Brasil, Venezuela, Chile, Uruguai, EUA e países da Europa.

---

[415] Página 12, 1/3/2004. Entrevista com Juan G. Tokatlian: "*No se gestó una gran estrategia internacional*". Entrevista concedida ao autor em 8/3/2005.

[416] Com o Uruguai, cabe mencionar a falta de empatia com o Presidente Batlle e a disputa em torno das papeleiras (fábrica de celulose da firma Botnia) com o Presidente Tabaré Vázquez; com a Bolívia, o apoio explícito a Evo Morales durante a gestão do Presidente Mesa; com a Espanha, hostilidade aos investidores; com os Estados Unidos, suspensão de exercícios militares conjuntos e retórica ideológica; com o Chile, cortes no fornecimento de gás e acenos de simpatia pela causa marítima boliviana.

A ênfase kirchnerista no resgate da dignidade nacional e da autonomia é incompatível com a aceitação de papel secundário no plano regional em relação ao Brasil, embora isso não signifique aspiração de protagonismo semelhante à buscada pela diplomacia menemista.

A política externa, entretanto, não constituiu área prioritária na agenda presidencial de Néstor Kirchner: a ênfase de sua gestão foi, de fato, a reconstrução da Argentina. As ações externas se subordinaram à lógica interna de poder (guiada pelas pesquisas de opinião).

A diplomacia de Kirchner está mais próxima da "autonomia heterodoxa" de Cámpora e seu Chanceler Puig do que da visão política abrangente de Perón, voltada para a construção de poder regional em associação com o Brasil. Puig era particularmente atento a disputas e assimetrias com o Brasil, com forte crítica a acordos alegadamente prejudiciais para a Argentina. Perón, de sua parte, embora também orientado pelo nacionalismo e pela busca da autonomia, tinha uma visão mais generosa da relação bilateral no longo prazo, e de seu potencial de construção conjunta de poder regional frente a outras potências mundiais.

No plano das relações com os Estados Unidos, em particular dos laços com o Presidente George W. Bush, o governo de Nestor Kirchner marcou distanciamento sensível. Apesar disso, a relação bilateral segue curso normal em áreas de interesse mútuo, como o combate ao terrorismo e à proliferação de armas de destruição em massa.

A relação com o Brasil é determinada, na era Kirchner, pela prioridade de recapacitar industrialmente o país, revertendo os efeitos da política liberalizante do período Menem, que, no limite, poderia gerar uma "divisão regional do trabalho" na qual caberia à Argentina uma especialização agroexportadora e de serviços importados, e ao Brasil, a consolidação do parque industrial exportador. Essa estratégia frequentemente conflita com interesses brasileiros no plano comercial – salvaguardas protecionistas que confrontam regras do MERCOSUL para compensar a baixa competitividade argentina em alguns setores.

Em que pese o compromisso de aprofundar a relação com o Brasil, alguns setores defendem uma postura de resistência ao que percebem como iniciativas de liderança do Brasil. Analista Autoridade do San Martín[417]

[417] La Nación, 29/3/2004. *Brasil y Argentina, una alianza estratégica*, por Eduardo Sigal, então Subsecretário de Integração Econômica Latino-americana do San Martín.

sublinhava duas resistências à aproximação com o Brasil: o "preconceito globalista" e o "preconceito nacionalista". O primeiro assinala que a aproximação com o Brasil pressupunha certo nível de confrontação com os Estados Unidos; o segundo deriva das "seqüelas vivas" das épocas de rivalidade e desconfiança: *"se teme a la voluntad de liderazgo de Brasil y al peligro de que nuestro país haga de furgón de cola del protagonismo mundial de nuestro vecino"*. Alguns setores frequentemente manifestam descontentamento com o que consideram "*seguidismo de Brasil*", em particular em projetos considerados "funcionais" para a diplomacia brasileira, mas sem interesse concreto para a Argentina, como a aproximação do MERCOSUL com países africanos e árabes, ou ainda outros, isoladamente, como a Índia. Esse aspecto também explicou, no início da concertação regional ampliada (entre 2000 e 2005), a pouca receptividade em torno do conceito de América do Sul.

A "diplomacia presidencial", intensa nos períodos Alfonsín e Menem, praticamente inexistente com De La Rúa e relançada com Duhalde, adquire papel central na gestão Kirchner. Os Presidentes Nestor Kirchner e Lula sempre ressaltaram[418] a grande convergência de valores e objetivos de seus governos e reiteraram a prioridade que atribuem ao MERCOSUL e à integração. O alto nível de coordenação bilateral foi particularmente revelado no plano das negociações econômicas multilaterais, sobretudo em torno da ALCA, das negociações com a União Europeia e do regime global de comércio (OMC - Rodada Doha).

Com relação ao MERCOSUL, os dois Presidentes sempre afirmaram sua disposição de aperfeiçoar a União Aduaneira, impulsionando a criação de foros de competitividade, a promoção dos investimentos intrazona e o estabelecimento de um Instituto Monetário com vistas à coordenação macroeconômica – e, possivelmente, no futuro, a criação de uma moeda comum. Sobre este último ponto, entretanto, não houve acordo em torno da convergência macroeconômica[419].

---

[418] Comunicado Conjunto de 11 de junho de 2003 dos Presidentes da República Federativa do Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, e da República Argentina, Néstor Kirchner.

[419] O então Ministro Antonio Palocci assinalou ao Ministro Roberto Lavagna sérias dúvidas sobre a atuação de um instituto monetário regional e sobre a coordenação de políticas cambiais por meio do estabelecimento de bandas.

Merece destaque o Consenso de Buenos Aires, firmado pelos Presidentes Lula e Kirchner em 2003[420]. No documento, de conteúdo político e programático, sublinharam a convicção de que o MERCOSUL não é somente um bloco comercial, mas um espaço catalisador de valores, tradições e futuro compartilhado, e que a integração regional constitui opção estratégica para fortalecer a inserção dos dois países no mundo, aumentando sua capacidade de negociação.

Outros dois documentos que marcaram o perfil do relacionamento diplomático bilateral na era Lula-Kirchner foram a Ata de Copacabana, de teor político, e a Declaração sobre a Cooperação para o Crescimento Econômico com Equidade, de conteúdo econômico, ambos firmados no Rio de Janeiro, em 16 de março de 2004.

A Ata de Copacabana[421] externou a coincidência de visões nos planos do fortalecimento das Nações Unidas e do MERCOSUL,

---

[420] No **Consenso de Buenos Aires, assinado** em 16 de outubro de 2003, os Presidentes afirmaram que a cooperação bilateral e regional visa a garantir aos cidadãos de seus países o pleno usufruto dos direitos e liberdades fundamentais, incluindo o direito ao desenvolvimento, em um âmbito de democracia, liberdade e justiça social, o combate à pobreza e à desigualdade, ao desemprego, à fome, ao analfabetismo e à doença. Afirmaram, ademais, que a administração da dívida pública deveria ter como horizonte a criação de riqueza e de emprego, a proteção da poupança, a redução da pobreza, o fomento da educação e da saúde e como a possibilidade de manter políticas sustentáveis de desenvolvimento econômico e social. Durante a Visita de Estado, além do Consenso de Buenos Aires, foram assinados os seguintes instrumentos: Declaração sobre a Água e a Pobreza, Acordo sobre Simplificação de Legalizações de Documentos Públicos, Acordo de Cooperação entre as Autoridades de Defesa da Concorrência na Aplicação das Leis de Concorrência, Acordo por Troca de Notas que Modifica o Acordo de Facilitação de Atividades Empresariais, Memorando de Entendimento para a criação da Comissão de Monitoramento do Comércio entre Brasil e Argentina e Memorando de Entendimento para o estabelecimento de um mecanismo de intercâmbio de informação sobre a circulação e o tráfico ilícito de armas de fogo, munições, explosivos e outros materiais correlatos. Na mesma ocasião foi também acordado um procedimento de cooperação e trabalho conjunto no âmbito Conselho de Segurança das Nações Unidas - **Declaração Conjunta dos Presidentes da República Federativa do Brasil e da República Argentina (Buenos Aires, 16/10/2003)**. Por fim, os Presidentes incentivaram o ensino do Espanhol e do Português e a adoção de medidas para a facilitação do trânsito dos cidadãos de ambos os países e obras de infraestrutura de integração física, em particular a Auto-Estrada MERCOSUL, bem como a Comissão Mista Bilateral Permanente em matéria energética e a cooperação nos usos pacíficos da energia nuclear. Foi também criada a Comissão de Monitoramento do Comércio Bilateral.

[421] Vale destacar os seguintes pontos da Ata de Copacabana: fortalecimento das Nações Unidas (felicitaram-se pela coordenação no Conselho de Segurança, testemunhada pela

incluindo o relacionamento externo do bloco (com União Europeia, Índia, Países Sul-Americanos e Árabes); assinalou as experiências inéditas de trabalho conjunto entre setores da diplomacia de ambos os países – consulados conjuntos, intercâmbio de funcionários diplomáticos, colaboração entre Representações Diplomáticas e Consulares, aprofundamento de projetos de infraestrutura de transportes e energia. A Ata de Copacabana instituiu o "Dia da Amizade Argentino-Brasileira"[422].

Na Declaração sobre a Cooperação para o Crescimento Econômico com Eqüidade[423], os Presidentes decidiram orientar suas respectivas negociações com os organismos financeiros de forma que a busca do *superávit* primário não comprometa o crescimento, inclusive levando em conta a necessidade de investimento em infraestrutura.

O segmento da imprensa argentina mais simpático ao Governo Kirchner sublinhou o encontro de Copacabana como ponto alto das relações bilaterais, tendo em vista a aplicação da "aliança estratégica" ao campo da dívida externa, no sentido de uma busca de coordenação de posições junto ao FMI, em particular na fixação de metas fiscais, com a eliminação dos gastos em infraestrutura no cálculo do *superávit* primário[424]. Por outro lado, a imprensa de oposição destacou a negativa brasileira à proposta argentina de articular um bloco de devedores que negociasse em conjunto a dívida junto ao Fundo[425].

---

participação de diplomata argentino na Representação do Brasil em 2004, quando este País exercia mandato no CSNU, o que foi reciprocado em 2006); fortalecimento do MERCOSUL e aprofundamento das relações com a CAN, plataforma de construção de uma Comunidade Sul-Americana de Nações; experiências-piloto de consulados conjuntos, a serem desenvolvidas no Consulado argentino em Hamburgo e no Consulado brasileiro em Boston.

[422] A data foi fixada em 30 de novembro, em comemoração ao encontro de Foz do Iguaçu de 1985, quando os Presidentes José Sarney e Raúl Alfonsín firmaram a "Declaração de Iguaçu", ato que deu origem ao processo de integração regional.

[423] Na Declaração, os Presidentes Lula e Kirchner pleitearam uma nova forma de contabilização dos dispêndios governamentais, alternativas para neutralizar os efeitos negativos derivados dos desequilíbrios gerados no mundo desenvolvido e a abertura dos mercados e a eliminação de subsídios nos países industrializados.

[424] Clarín, 18/3/2004. Editorial: *El acuerdo Argentina-Brasil*. La Nación, 17/3/2004. *Deuda: alianza estratégica con Brasil e Ahora sí, Lula giró a la izquierda*.

[425] Ámbito Financiero, 17/3/2004. *Frenó Lula proyecto de Kirchner contra el Fondo* e *Lula interrumpió diálogo con Kirchner para unión deudores*.

Além da integração produtiva, a integração financeira – a começar pelos bancos públicos – para fins de crédito a projetos de desenvolvimento passou a constitui outro campo estratégico para a aproximação bilateral[426].

Alguns elementos da agenda econômica e política afetaram, com maior ou menor grau de desgaste, a fluidez bilateral: as negociações com o FMI (onde se revelaram discrepâncias quanto a uma maior coordenação e à "solidariedade efetiva" brasileira nas negociações da Argentina – então em *défault* – com o Fundo), as metas de *superávit* primário (o patamar brasileiro foi julgado pela Argentina excessivamente alto, dificultando maiores investimentos sociais), a reivindicação de salvaguardas comerciais (contra a "invasão" de produtos brasileiros), a pressão por investimentos da Petrobras na Argentina e as supostas iniciativas protagônicas do Brasil sem prévia consulta à Argentina nos moldes que considerariam adequado.

Por outro lado, a dimensão empresarial do relacionamento bilateral apresentou forte avanço. O investimento privado brasileiro na Argentina adquiriu importância nas áreas de energia, combustíveis, petroquímica, siderurgia, têxteis, alimentos, bebidas e aerocomercial.

Menção especial deve ser dada à Petrobras, que, além de ter adquirido controle de empresas locais, inclusive assumindo suas dívidas, injetando na economia argentina um total US$ 4 bilhões, investiu mais US$ 1,3 bilhão entre 2002 e 2006 na expansão de seus negócios no país, e tem planos de investir mais de US$ 2,5 bilhões entre 2007 e 2011. Apesar dessa previsão, a empresa defende mudanças no sistema de preços, que desestimula o investimento em energia.

Poucos dias antes da Cúpula Presidencial de Ouro Preto, em dezembro de 2004, o Chanceler Bielsa resumia o ânimo da diplomacia argentina: "*Hay que negociar a cara de perro y con los dientes apretados"* com o Brasil[427]. E acrescentava: *"El país cedió sin beneficio de inventario opciones muy importantes, pero todo eso se terminó y la palabra «ceder sin obtener»*

---

[426] Nesse contexto, foi firmado, em 2004, acordo entre o BNDES e os bancos argentinos Nación e BICE com vistas a promover o financiamento de investimentos, projetos de comércio exterior e de infraestrutura por meio da concessão de créditos em condições internacionalmente competitivas para setores produtivos que incluam indústrias de ambos os países e promovam exportações conjuntas a terceiros mercados. InfoBae, 8/4/2004. *Brasil y la Argentina avanzan en la integración financiera*. Gazeta Mercantil, 16/4/2004. ***Brasil e Argentina fazem acordo de cooperação para comércio bilateral***

[427] Âmbito Financiero, 14/12/2004. *Bielsa sobre Brasil: Hay que negociar a cara de perro.*

debe estar excluida del escenario de negociación de la Argentina"[428]. Joaquín Morales Solá afirmava que Bielsa compartilhava com o Presidente Kirchner a ideia de que *"Brasil debe pagar si quiere ser un líder en la región"*.

O discurso do Presidente argentino na Cúpula de Ouro Preto, em 2004, foi contundente: *"ningún país es por sí mismo ni tan grande ni tan fuerte como para prescindir de su destino regional"*. Ao ecoar a tradicional visão argentina de que o Brasil é o principal beneficiário do bloco, acrescentou: *"Los beneficios no pueden tener una sola dimensión, sino que el bloque debe tener asistencia recíproca, sin ignorar las asimetrías existentes y sin perjudicar a los sectores internos de nuestros países"*.

Segundo analistas, a resistência da Argentina à Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA) e à União Sul-Americana de Nações (UNASUL), que já se manifestara desde a I Reunião de Presidentes da América do Sul, em 2000, em Brasília, tem duas causas: no plano externo, o relativo incômodo com o que percebe como protagonismo brasileiro no continente e sua capacidade de mobilização diplomática; no plano interno, nos anos 2004-2005, a disputa política entre o Presidente Kirchner e o ex-Presidente Duhalde (que assumiu o cargo de Presidente do Comitê de Representantes Permanentes do MERCOSUL). O Mandatário argentino não compareceu à III Reunião de Presidentes Sul-Americanos, em Cuzco, em dezembro de 2004, quando foi estabelecida a CASA, e manifestou reticência com a criação da UNASUL, lançada em abril de 2007, por ocasião da Reunião de Presidentes da América do Sul, em Isla Margarita.

A resistência inicial argentina à CASA foi justificada pelo *déficit* institucional do MERCOSUL. A Argentina via na CASA divisão ou duplicação de esforços que poderia comprometer o aprofundamento da União Aduaneira.

A vitória política obtida em 2005 sobre Eduardo Duhalde na Província de Buenos Aires, reduto político que passou a ser ocupado pela então Senadora Cristina de Kirchner, parece ter removido o obstáculo interno para uma apreciação mais objetiva da iniciativa sul-americana. Já no início de 2006 nota-se a incorporação do conceito sul-americano no discurso diplomático argentino.

No plano da defesa, o relacionamento bilateral carece ainda de quadro institucional adequado. De um lado, o diálogo e os mecanismos de intercâmbio,

[428] La Nación, 14/12/2004. *Defensa del duro debate con Brasil.*

formação e treinamento entre as Forças Armadas dos dois países têm grande fluidez. Merecem destaque os exercícios conjuntos, entre os quais o mais regular é a "Operação Fraterno" entre as respectivas Marinhas, que se realiza anualmente desde 1977. Por ocasião do encontro "Iguaçu + 20", em 30 de novembro de 2005, foi assinado o Acordo-Quadro de Cooperação em Matéria de Defesa, instrumento que visa a organizar as relações nesse setor, e cujo instrumento operacional é o Grupo de Trabalho Conjunto coordenado pelos Ministérios de Defesa de ambos os países, com a participação das Chancelarias.

A extensa agenda bilateral (que também envolve temas do MERCOSUL) ainda prevê assuntos como a Comissão de Monitoramento do Comércio Bilateral, com o objetivo de incentivar acordos diretos entre os setores privados de ambos os países; a discussão de controvérsias comerciais; o acordo automotivo; a Comissão Mista Bilateral em Matéria Energética; a alteração dos parâmetros do Acordo Tripartite com o Paraguai; o Gasoduto do Sul; a usina hidrelétrica de Garabi; biocombustíveis; o Acordo sobre Transporte Internacional Terrestre (juntamente com Bolívia, Chile, Paraguai, Peru e Uruguai); novas pontes; temas consulares e migratórios; o Comitê de Fronteira; a Tríplice Fronteira; a cooperação nuclear (Protocolo Adicional ao Acordo Quadripartite com a AIEA e sua relação com as exportações e as inspeções com a ABACC); a cooperação espacial; a TV digital; cultura; e a crescente agenda de cooperação educacional (ensino do Português e do Espanhol, escolas bilíngues de fronteira, mobilidade acadêmica e pós-graduação – Colégio Doutoral Brasileiro-Argentino).

Além dessa agenda, outros temas atestam o aprofundamento e a qualidade da relação bilateral durante o período Lula-Duhalde-Kirchner: i) a criação, em 2003, do Grupo Binacional de Amizade Parlamentar Argentino-Brasileira, que reflete o crescente interesse dos Congressos de ambos os países em incentivar contatos recíprocos, em paralelo à institucionalização do Parlamento do MERCOSUL; e ii) a chamada "interiorização da diplomacia", ou "diplomacia federativa", que tem intensificado os laços diretos entre províncias argentinas e Estados brasileiros. Nesse particular, é de grande importância a aproximação entre Governadores dos dois países, no âmbito dos encontros da Comissão Regional de Comércio Exterior do Nordeste Argentino–Litoral (CRECENEA) e do Conselho de Desenvolvimento do Extremo Sul (CODESUL). Vale ainda destacar outros laços induzidos por mecanismos regionais, como a rede de Mercocidades.

A questão do Conselho de Segurança (CSNU), elemento de extrema sensibilidade no relacionamento bilateral, se insere no contexto da lógica de rivalidade. Há duas posições na Argentina: a francamente negativa e a realista-pragmática.

A posição francamente negativa, majoritária nos círculos decisórios, coloca um argumento de princípio: a tradicional defesa da igualdade entre Estados, que implica a crítica aos privilégios dos membros permanentes (sobretudo o poder de veto). Para essa corrente, aceitar a candidatura do Brasil equivaleria a renunciar de vez ao sonho de recuperação da grandeza e do prestígio nacional. O eventual acesso do Brasil ao status de membro permanente do CSNU constituiria algo frontalmente nocivo ao interesse nacional, podendo gerar uma "tentação hegemônica". Para essa posição, o tema constitui um irritante prejudicial à qualidade da relação bilateral, bem mais precioso a ser conservado.

A segunda posição, realista-pragmática, representada pelo realismo periférico e por setores minoritários da opinião pública, acredita que a Argentina, que não pode aspirar ao posto de membro permanente, nada tem a ganhar com a franca oposição ao Brasil; trata-se de um tema indiferente. Carlos Escudé se pronunciou em favor da aspiração brasileira:

> *resulta imperativo que el gobierno argentino apoye a Brasil en ésta y otras cuestiones similares (…) Argentina no puede competir por ese asiento en el Consejo. Si no apoya a Brasil respecto de temas en los que Estados Unidos no están dispuestos a apoyarlo, ¿de qué vale a Brasil la alianza con la Argentina?*[429]

A posição favorável ao pleito do Brasil foi manifestada pelo ex-Vice-Ministro Andrés Cisneros, que expôs sua visão ao reagir ao entendimento entre Argentina e Paquistão por ocasião da visita do Presidente Musharraf em 2004:

> *Brasil debe ingresar al Consejo de Seguridad. Y hacerlo con la ayuda de sus vecinos, muy especialmente de la Argentina, cuyo gobierno*

[429] ESCUDÉ, Carlos. *Argentina y sus alianzas*. *Apud* CISNEROS, Andrés e PIÑEIRO IÑÍGUEZ, Carlos, *op. cit*., p. 538. Segundo Escudé, a resistência argentina à candidatura brasileira não faz bem àquele país, pois traz tensão ao relacionamento bilateral. Entrevista concedida ao autor em 1/3/2005.

debiera desandar el camino de abierta oposición que viene transitando hasta ahora. Brasil, que es un país hermano y amigo, no merece que lo tratemos como Pakistán trata a la India. (…) Debiéramos, además, declarar formalmente que no aspiramos a ocupar ninguna banca permanente con derecho a veto en el Consejo de Seguridad. Y que no competimos con Brasil en semejante aspiración[430].

Cisneros também tece críticas ao Brasil, que devem ser levadas em conta:

Brasil se presentó golpeando la puerta de las grandes potencias para que lo tomen en cuenta, para que lo acepten entrar con ellos en el Olimpo de los poderosos. En cambio, ante nosotros, ante sus vecinos, socios y amigos - ante un socio estratégico como la Argentina - se ha limitado a decirnos: «Voy a ir yo porque soy el más apto, así que no se opongan.» No fue gentil. Y, creo yo, tampoco inteligente. (...)
Si Brasil pretende ingresar por su propio peso, por su musculatura, sin que resulte relevante a qué región del mundo pertenece, entonces es sencillo: que desarrolle un Producto Bruto comparable al de Alemania o Japón. (...)
Pero si Brasil (...) no alcanza esos estándares, si no tiene, por sí solo, la fortaleza suficiente, tendrá que aspirar como miembro de una región, y no solamente basado en sus méritos individuales. Y entonces la región tendrá algo que decir (…)
En sintonía con Rio Branco, siendo presidente, Fernando Henrique Cardoso puntualizó que las aspiraciones de su país al Consejo de Seguridad no podían hacerse a expensas de la alianza con la Argentina. (...)

---

[430] CISNEROS, Andrés. "*Por qué Brasil debe ir al Consejo de Seguridad ONU*". Ámbito Financiero, 17/12/2004. Cisneros complementa: "*El acuerdo explicitado durante la visita de Musharraf a Buenos Aires debe ser inmediatamente revisado: la historia de los últimos veinte años y la alianza estratégica comprometida entre ambos países en 1996 y reiterada en numerosas ocasiones no merecen que procedamos como la India y Pakistán, que se encuentran prácticamente en estado de guerra permanente. Ese no es, ése nunca deberá ser el perfil de nuestras relaciones, no importa qué diferencias de opinión nos separen circunstancialmente. La nuestra es una región de coincidencias y nuestra alianza con Brasil es constructiva, no competitiva.*"

> *Precisamente Brasil viene liderando desde hace casi dos décadas el proyecto integrativo e igualitario del Mercosur y acaba de inaugurar formalmente, otra vez con su liderazgo, a la también igualitaria Comunidad Sudamericana de Naciones.*
> *Nadie ha dicho o ni siquiera sospechado que Brasil emprendió tales políticas sólo para convertirse en el mandamás de la región y conseguirse así un asiento en el Consejo de Seguridad. Está claro que Brasil siempre ha ejercido una notable visión de largo alcance y no convoca a sus vecinos para servirse de ellos sino para aunar voluntades y ser entonces más fuertes a la hora de tomar decisiones. (...) Y Brasil, que tiene muchas de las condiciones propias de un líder, cuenta, además, con la más importante de todas: la buena voluntad de sus vecinos para que nos represente ante el mundo. Que nos represente, no que nos reemplace.*
> *Así, si Brasil, o la India, o el que fuere, terminase sentado en el Consejo de Seguridad de cualquier manera que no pasara previamente por el mandato de sus vecinos, lo que en el futuro administraría sería una hegemonía, un patronazgo, no un liderazgo, una representación*[431].

A "cordial inteligência política" que deve estar presente na relação Brasil-Argentina precisa levar em conta a distinção feita por Cisneros entre "*liderazgo*" e "*patronazgo*". A primeira, que pressupõe representatividade e legitimidade, pode ser eventualmente aceita pelos vizinhos, incluindo a Argentina (ainda que não explicitamente); a segunda, que pressupõe hegemonia e "substituição" dos atores regionais, é francamente rejeitada até pelos simpatizantes do Brasil.

Embora, em 2007, o Presidente Néstor Kirchner estivesse com melhor imagem e maior intenção de voto do que a então Senadora Cristina de Kirchner, o então Mandatário declinou da reeleição praticamente garantida e optou pelo lançamento da candidatura da Primeira-Dama. Apesar de as pesquisas de opinião demonstrarem que Cristina de Kirchner era menos popular e, por conseguinte, politicamente mais frágil, Néstor Kirchner anunciou sua decisão de apoiar a Senadora como sinal da "construção coletiva de poder" e de "atualização do PJ".

---

[431] *Idem*.

A carreira política da Senadora Cristina de Kirchner, de elevado perfil parlamentar, sempre demonstrou grande competência e estilo combativo. Ainda como parlamentar, eram freqüentes suas viagens ao exterior para proferir palestras e participar de conclaves internacionais sobre direitos humanos, democracia, transparência, mulher e gênero.

O lançamento da candidatura de Cristina de Kirchner, em 2007, ocorreu em momento de queda dos índices de confiança no Governo. "*Se terminó la luna de miel con la gente y empezó el verdadero matrimonio*", explicava o analista político Carlos Germano. Enrique Zuleta Puceiro assinalava o final da "emergência política" (fim do ciclo da crise), que havia gerado a hegemonia política dos Kirchner e a suspensão do debate partidário, e a necessidade de um sistema político mais aberto e plural, mais representativo[432].

Nesse contexto, fazia-se necessária a reorganização da estrutura partidária de sustentação da era Kirchner. Muitos analistas opinavam que, no longo prazo, era arriscado concentrar a garantia da governabilidade apenas na reconhecida eficácia do "estilo K", respaldada pelo inegável crescimento econômico, sem investir no fortalecimento institucional. Por isso, após deixar a presidência, Néstor Kirchner ocupou a presidência do PJ e passou a dedicar-se à reforma do peronismo como núcleo central de poder do sistema político-partidário argentino. Por outro lado, reorganizar o PJ à "imagem e semelhança" do Presidente Kirchner é missão quase impossível. O "estilo K" é principista e maniqueísta, quase plebiscitário ("sim ou não" a seu projeto de mudança), ao passo que o peronismo se sustenta em sua maleabilidade, oportunismo e pragmatismo, e não em princípios rígidos.

Cristina Fernández de Kirchner venceu no primeiro turno as eleições presidenciais de 28 de outubro de 2007 com o equivalente a 45% do eleitorado[433]. Na mesma data, o kirchnerismo alcançou maioria, tanto na Câmara de Deputados quanto no Senado.

A continuidade em relação à gestão de Néstor Kirchner é a marca da gestão Cristina de Kirchner, o que se comprova pela manutenção da grande maioria dos Ministros que atuaram no Governo anterior.

No plano econômico, a Presidente recebeu, de seu esposo e antecessor, uma país em franca expansão. Entretanto, em que pesem todos

---

[432] La Nación, 27/6/2007. *Bajó la confianza en el Gobierno.*

[433] Elisa Carrió (Coalizão Cívica), obteve 23%; Roberto Lavagna, 16,9%; Rodríguez Saá, 7,7%; López Murphy, 1,4%.

os indicadores auspiciosos, apareciam sinais adversos: inflação, crise energética, elevação dos gastos públicos, que resultou na queda do superávit fiscal, redução do excedente comercial e baixo nível de investimentos produtivos. O ano de 2008 representou momento de inflexão na atividade econômica (que, ainda assim, cresceu cerca de 7%). Apesar de muito positivo, analistas acreditam que o ritmo passará a convergir para um padrão de crescimento mais próximo da média regional. As preocupações voltam-se para a queda da atividade econômica e seu impactos sobre o emprego, o preço das *commodities*, as necessidades de financiamento e a perda de competitividade.

A segunda gestão Kirchner sofreu severo desgaste, no campo interno, com o conflito com o setor agropecuário, e, no setor externo, pelos efeitos da crise financeira internacional. O conflito entre o Governo e o "campo", em 2008, marcou a primeira derrota do oficialismo kirchnerista[434]. O problema, que teve origem na reação do campo ao aumento do imposto sobre exportações de grãos ("retenções"), terminou por mobilizar amplos segmentos da sociedade contra a política governamental, repercutindo em acentuada queda dos índices de popularidade da Presidente e atritos institucionais.

No plano externo, a Presidente Cristina de Kirchner não somente mantém, mas aprofunda, a política de Estado representada pela relação especial com o Brasil. Esse relacionamento, como demonstrado acima, caracteriza-se pelo elevado grau de institucionalização e pela complexidade crescente da agenda. Exemplo relevante disto foi a criação, pelos Presidentes Lula e Cristina de Kirchner, em 18 de dezembro de 2007, do Mecanismo de Integração e Coordenação Bilateral Brasil-Argentina (MICBA), coordenado pelo Itamaraty e pelo San Martín, que prevê reuniões de subcomissões temáticas e duas reuniões anuais de Presidentes. No âmbito do Mecanismo, foram identificados temas prioritários para o desenvolvimento da cooperação econômica, científica e tecnológica, de infraestrutura, militar e social. O Mecanismo apresentou resultados em áreas como o sistema de pagamentos do comércio bilateral em moedas locais, o inventário

[434] O Governo submeteu o imposto sobre exportações a ratificação parlamentar. Após votação apertada na Câmara dos Deputados, o projeto de lei foi rejeitado no Senado com o voto de minerva do próprio Vice-Presidente, Julio Cobos, de origem radical, que rompeu com a Presidente Cristina de Kirchner.

hidrelétrico dos trechos limítrofes do Rio Uruguai (projeto Garabi) e a cooperação aeronáutica e em defesa[435].

Os investimentos privados brasileiros são significativos na economia da Argentina, sobretudo em áreas como energia, combustíveis, petroquímica, siderurgia, têxteis, bancos, construção, plásticos, calçados, alimentos e bebidas. Entre 2003 e 2007, capitais brasileiros participaram de 24% das aquisições de empresas argentinas, superando as compras realizadas por capitais argentinos (23%) e ficando atrás apenas dos norte-americanos (34%)[436]. Os financiamentos do BNDES também têm importância no fortalecimento da infraestrutura na Argentina nos setores de energia, transporte, distribuição de água, saneamento e aviação comercial[437].

O Brasil e a Argentina iniciaram, em 2006, entendimentos com vistas à utilização de moedas locais no comércio bilateral. O objetivo era definir mecanismos para a "desdolarização" do comércio bilateral, reduzindo custos de transação e fortalecendo a competitividade das exportações regionais. Na ausência de avanços nas questões de coordenação macroeconômica, Instituto Monetário e moeda comum, a iniciativa constitui passo importante na direção de uma integração financeira. Em 8 de setembro de 2008, por ocasião da visita da Presidente Cristina de Kirchner a Brasília, foi assinado acordo entre o Banco Central do Brasil (BACEN) e o Banco Central da República Argentina (BCRA) para o estabelecimento do sistema de pagamentos em moeda local (SML).

Brasil e Argentina são parceiros fundamentais para a integração financeira sul-americana. Aspecto fundamental nesse sentido é a constituição de um

[435] Os projetos relevantes do MICBA são os seguintes: cooperação entre o BNDES, o Banco de la Nación e o BICE; satélite conjunto; energias novas e renováveis; indústria naval; igualdade de direitos civis e políticos e livre circulação; cooperação em insumos estratégicos para saúde; coordenação macroeconômica; sistema bilateral de pagamentos de benefícios de seguridade social em moeda local; cooperação nuclear; Garabi e outros empreendimentos hidrelétricos; novas travessias sobre o rio Uruguai; Ponte Paso de los Libres – Uruguaiana; Ponte sobre o rio Peperi-Guaçu; Grupo de Trabalho Conjunto de Defesa; sistema de pagamentos em moeda local; Centro Binacional de Nanotecnologia; TV Digital; interconexão elétrica; integração ferroviária bioceânica; transporte ferroviário de passageiros entre Uruguaiana e Paso de los Libres; e fortalecimento das farmacopéias.

[436] Dados fornecidos pela Embaixada do Brasil em Buenos Aires e pela Divisão da América Meridional I do Ministério das Relações Exteriores.

[437] Entre 2003 e 2007, foram aprovados mais de US$ 2 bilhões do BNDES para esses setores.

Banco do Sul, cuja função seria substituir, na América do Sul, a atuação de outros organismos financeiros internacionais (FMI, Banco Mundial) e financiar, nos moldes da CAF e do BID, projetos de desenvolvimento e integração. São as seguintes as principais características do Banco do Sul, cujo acordo constitutivo foi firmado em Isla Margarita, Venezuela, em setembro de 2009: trata-se de um banco de desenvolvimento, cujos membros plenos são os países membros da UNASUL; seu capital inicial previsto é de US$ 20 bilhões; sua sede será estabelecida em Caracas, com subsedes em Buenos Aires e La Paz; suas principais funções serão financiar projetos em setores sociais, reduzir a pobreza e a exclusão social, viabilizar a integração sul-americana e criar e administrar fundos de solidariedade social e de emergência; deverá ter governabilidade autossustentável, conforme critérios profissionais de eficiência financeira; haverá representação igualitária nos órgãos de direção.

A "era Kirchner" consolidou a recuperação econômica e a estabilidade política argentinas, reafirmou a credibilidade da diplomacia do país e aprofundou o relacionamento com o Brasil, com uma agenda cada vez mais complexa e intensa, marcada por uma diversificação e institucionalização inéditas na História bilateral – mas também regional, hemisférica e entre países em desenvolvimento.

Conclusões e perspectivas

O exame objetivo da História demonstra que a relação Brasil-Argentina tende a uma estabilidade estrutural em um patamar cada vez mais elevado de cooperação, que desde os anos 1980 e, sobretudo desde o lançamento do MERCOSUL, avança para a integração. Trata-se, evidentemente, de uma tendência de longo prazo e não linear. O avanços e recuos ocorrem, mas em um diapasão cada vez mais reduzido: são impensáveis, hoje, as grandes oscilações e rupturas no relacionamento bilateral que se verificaram até a década de 1970. O fortalecimento estrutural das relações Brasil-Argentina neutraliza em poucas semanas ou meses quaisquer conjunturas centrífugas, trazendo de volta ao curso da normalidade os laços políticos e a prosperidade econômica.

Brasil e Argentina vivem hoje as tensões da transição entre o padrão de comportamento regido pela cooperação intergovernamental (com seu respectivo cálculo "egoísta" de custos e benefícios) e o início de um perfil mais profundo de interação entre as sociedades nacionais impulsionada pela integração no âmbito do MERCOSUL, com a construção de uma nova identidade regional. As tensões desse padrão híbrido de relacionamento provavelmente se prolongarão nas próximas décadas, com o aprofundamento do comportamento integracionista em alguns setores, com maior grau de institucionalidade, e a permanência de padrões clássicos de cooperação e rivalidade em outras áreas.

Na medida em que a diplomacia não nasce nem se exerce em um vácuo histórico, ideológico ou simbólico, uma política externa da integração deve levar em conta elementos da história das ideias e das mentalidades "do outro". O acervo de ideias[438], sentimentos e percepções se manifestam na *praxis* e na retórica diplomática argentina em resposta a estímulos positivos ou negativos da conjuntura político-econômica interna e externa, ora fortalecendo o impulso integrador, ora questionando seus rumos, métodos e velocidades.

Nesse contexto, a "cordial inteligência política" deve partir da sensibilidade à "visão do outro", identificando e apoiando elementos desse quadro de referências que promovam a relação positiva com o Brasil.

A construção política da integração é resultado da inteligência política, que vai muito além da "paciência estratégica" de curto prazo, pois se orienta pela visão de longo prazo interessada no fortalecimento das bases sociais da integração. Nesse sentido, inteligência política significa a tecnologia diplomática de busca não somente da antecipação e superação de eventuais desentendimentos e atritos, mas principalmente a criação de uma rede de interesses permanentes alicerçada nas respectivas sociedades nacionais que seja tão firme e abrangente de modo que se torne imune aos eventuais desentendimentos na esfera governamental e às oscilações conjunturais nos planos da política interna e da economia.

Nessa perspectiva, a inteligência política – como *savoir faire* aplicado ao relacionamento entre governos e sociedades nacionais – deve ter como atributos: cordialidade, empatia, sensibilidade aos códigos e significados culturais do país-sócio, conhecimento dos interesses nacionais do vizinho, correta percepção do momento político e econômico do mundo e do parceiro, busca permanente do consenso em áreas estratégicas. Seixas Corrêa menciona três dessas áreas: quando um dos aliados seja parte diretamente interessada; quando a política externa sul-americana ou interamericana estiver em jogo; quando a ordem global em que o interesse nacional ou o sistema de valores de um dos aliados estiver sendo prejudicado.

---

[438] Elementos desse complexo acervo de ideias continuam presentes nos processos de formulação do interesse nacional: o isolacionismo, a rivalidade geopolítica, as relações especiais com potências, o europeísmo, o protagonismo, o principismo, a autonomia heterodoxa, a "terceira posição", o alinhamento heterodoxo, a recomposição madura, o realismo periférico, as "relações carnais", a oscilação entre o país "excepcional" e o "normal", o integracionismo sul-americano, o pragmatismo e assim por diante.

A sensibilidade à "visão do outro" é componente fundamental da inteligência política. O Brasil deveria atuar tendo sempre em mente as prevenções psicológicas naturais de seu principal parceiro, que considera que a amizade com nosso País é sempre "espinhosa", em permanente tensão e precaução – "*de lo contrario el Brasil nos aplastaría por su peso*".

A Argentina, isoladamente, não tem mais condições objetivas de aspirar ao destino de grandeza que orientou sua política externa durante várias décadas do século XX; tampouco há, hoje, potência mundial da qual possa depender confortavelmente para assegurar sua prosperidade. Desapontados com o abandono do mundo desenvolvido no período de crise 2001–2002, os adeptos do primeiro-mundismo perderam credibilidade e poder na Argentina.

A Argentina revisou, desde a década de 1940, os postulados de política externa do período conservador-radical do início do século XX, durante a época de seu apogeu econômico, marcados pelo europeísmo e pela convicção da excepcionalidade. A "terceira posição", a "autonomia heterodoxa" e a "recomposição madura" das relações com os Estados Unidos foram esforços nesse sentido; por outro lado, as "relações carnais", interpretação caricatural do "realismo periférico", tentou reeditar o paradigma da relação privilegiada com a grande potência mundial. A relação com o Brasil oferece, hoje, outro caminho, abrindo a perspectiva de construção coletiva de poder regional por meio da integração. Esta perspectiva tem raízes na identidade histórica argentina, que se redescobre latino-americana.

Entretanto, a integração e o MERCOSUL – construções inéditas localizadas no futuro – têm às vezes dificuldade de assimilação cultural na Argentina por não encontrarem espaço no quadro tradicional de referência ideológico – sobretudo de direita, que exalta um passado idealizado a ser reproduzido, e não a construção de uma fórmula original. A visão decadentista, segundo a qual a glória se situa no passado, gera um espírito pessimista na Argentina. Confrontam-se duas visões: um passado irrepetível e a construção de algo original. Nesse sentido, especialmente para as novas gerações que não viveram o auge econômico e cultural argentino, a perspectiva de integração implica aproximar-se da visão histórica adotada pela mentalidade brasileira, na qual o melhor ainda está por vir.

Por estranho que possa parecer, a opinião pública argentina parece inclinar-se à lógica do realismo periférico. Embora rejeite seu método – caracterizado pelas "relações carnais" –, assimilou seu verdadeiro objetivo, identificado por Escudé: a razão da política externa deve ser o bem-estar

material dos cidadãos. Se esse raciocínio prevalecer, a diplomacia argentina pode tender a afirmar o país como "*trading state*", em relativo detrimento dos desígnios tradicionais de grandeza, prestígio e poder. Estes últimos objetivos de política externa continuarão provavelmente norteando os altos círculos diplomáticos, mas a sociedade argentina pode vir a optar cada vez mais, pragmaticamente, por uma diplomacia como instrumento de maximização de benefícios comerciais.

Nesse contexto, em uma estrutura de globalização em blocos, o MERCOSUL tenderá a ter cada vez mais importância aos olhos da opinião pública para a consecução de uma diplomacia voltada para ganhos materiais. Por outro lado, mais que simples apoio da opinião pública motivado pela busca do bem estar, o MERCOSUL é visto "*como uma instancia que quizás ya sea parte de la identidad argentina en política exterior*"[439].

A construção política da integração deve levar em conta a fragmentação dos interesses nacionais argentinos. A análise histórica demonstra que, na ausência de um Estado forte, com burocracias estáveis, tais interesses são por vezes capturados por grupos setoriais com capacidade de influência sobre a Casa Rosada e o San Martín.

A integração e a relação com o Brasil atendem aos interesses de alguns desses grupos, ao mesmo tempo em que confronta os de outros. Por um lado, apóiam o MERCOSUL a "burguesia ganadera" exportadora de produtos agropecuários que luta contra o protecionismo europeu e norte-americano e a parcela mais competitiva do empresariado industrial, em particular o multinacional, que já se beneficia da conexão de cadeias produtivas e consegue colocar seus produtos no mercado brasileiro. Por outro lado, o empresariado de baixa competitividade rejeita a plena liberdade de trocas comerciais no MERCOSUL e pleiteia um comércio administrado, com aplicação de salvaguardas.

O Brasil substituiu o Reino Unido como principal destinatário das exportações argentinas. Por outro lado, o Brasil não exerce a mesma "presença civilizadora" que a britânica. Apesar disso, como dito no parágrafo anterior, é possível que a visão otimista do futuro possa tornar-se uma contribuição cultural do Brasil à mentalidade argentina.

A profundidade da última a crise está mudando o quadro de referências argentino, no sentido de que, sem deixar a visão decadentista, que constata a

[439] CARI, 2006, *op. cit.*, p. 31.

inviabilidade da reedição do passado, seja possível vislumbrar, pragmaticamente, a construção de um futuro original. Neste, a integração tem lugar, como projeto de construção de um *avenir* promissor ligado às raízes sul-americanas, e, ao mesmo tempo, aberto para o mundo globalizado.

O projeto de integração substitui a lógica geopolítica, de confrontação, pela geoeconômica, de cooperação e complementaridade, impulsionando um projeto de desenvolvimento baseado em um mercado regional ampliado com densidade suficiente para firmar-se como polo de estabilidade estratégica, política e econômica no plano hemisférico e no mundo.

A integração é o pressuposto da sustentabilidade política, estratégia, econômica (produtiva, comercial, financeira), sociocultural e de infraestrutura da nova etapa de desenvolvimento do Brasil e da Argentina em um mundo globalizado.

Se a integração foi lançada na "década perdida", em uma conjuntura de grande adversidade econômica, e aprofundada na "década neoliberal", onde a ênfase recaía sobre a estabilização e abertura econômicas, hoje, ela é impulsionada pelo neodesenvolvimentismo. Como recordava Duhalde, desde a época de Frondizi o Governo argentino estava desvinculado da produção. Desde 2002, a recuperação argentina se sustenta justamente no reatamento desse vínculo.

A integração se insere, atualmente, no paradigma do neodesenvolvimentismo e em sua manifestação geográfica, o "regional-desenvolvimentismo" (Botafogo Gonçalves)[440]. Nesse contexto, o MERCOSUL pode se tornar o polo dinâmico da América do Sul, com a irradiação de impulsos de desenvolvimento a partir do eixo Brasil-Argentina – em particular do núcleo formado pelos Estados do Sudeste e Sul do Brasil e pelas Províncias do Litoral e de Buenos Aires, na Argentina –, com cadeias produtivas integradas em larga escala, intenso comércio e absorção de novas tecnologias. Essa conformação pode ainda gerar um corredor bioceânico de desenvolvimento em direção ao Pacífico e também em direção ao Caribe.

[440] Segundo o Embaixador Botafogo Gonçalves, o "regional-desenvolvimentismo" teria as seguintes características: i) os Estados recuperam importância planificadora tendo em conta a geografia da região, e não apenas do país; ii) substitui-se o velho conceito de política industrial pelo de política pública de agregação de valor, eliminando-se a dicotomia entre mercado interno e externo; iii) os recursos dos Estados são canalizados para os serviços públicos "naturais" (educação, saúde, infra-estrutura, ciência); iv) estimula-se a internacionalização das empresas de capital nacional. O Globo, 16/12/2003.

Por outro lado, a Argentina se sente incômoda com um "destino secundário" – um "*furgón de cola de Brasil*". O desafio que se impõe é superar essa visão nacional-desenvolvimentista estreita e considerar um regional-desenvolvimentismo em escala mais ampla.

Em favor dessa visão está o fato de que a integração com o Brasil é apoiada em todo o espectro ideológico argentino: da esquerda, que a vê desde a perspectiva do nacionalismo popular "anti-ianque", defensora de uma solidariedade ideológica latino-americana, à direita, interessada na ampliação do livre-comércio tanto regional quanto global (combate ao protecionismo europeu e norte-americano nas negociações multilaterais). Por seu turno, os opositores a um maior estreitamento da relação com o Brasil, minoritários, vão desde protecionistas até conservadores saudosistas do relacionamento privilegiado com a Europa e os raros remanescentes do período das "relações carnais" com os Estados Unidos.

Não há, hoje, na Argentina, nenhuma personalidade de prestígio ou grupo influente que se oponha ao aprofundamento da relação com o Brasil. O que, sim, existe, são debates sobre as modalidades desse relacionamento e o grau de alinhamento ou autonomia argentina em relação ao Brasil e a rejeição à "*brasildependencia*".

Mora y Araujo conclui pesquisa de opinião sobre a imagem do Brasil, realizada em 1997, com algumas sugestões e comentários que valeria a pena sublinhar:

> *Brasil no tiene problemas de imagen institucional entre los argentinos. Por el contrario, la imagen del Brasil en la Argentina es tan positiva y tan fuerte que pensamos que todo lo que se haga para mejorar las comunicaciones redundará inmediatamente en un refuerzo de esa buena imagen. (…)*
> *No parece haber demasiada comunicación estratégicamente orientada a formar imagen. Esta comunicación puede ser planteada siguiendo un enfoque directo – por ejemplo, publicidad institucional del Brasil, o elementos de comunicación distribuídos entre sectores de la población argentina – o siguiendo un enfoque indirecto – esto es, produciendo hechos que metacomunican determinados mensajes*[441].

[441] Mora y Araujo, *op. cit.*, p. 8.

Mora y Araujo cita três exemplos de enfoques indiretos: i) se o objetivo é aumentar a confiança dos argentinos em relação ao Brasil, caberia melhorar a comunicação sobre política comercial, que tende a produzir desconfianças e receios; ii) se o objetivo é fortalecer a confiança dos argentinos em relação ao MERCOSUL (e portanto no Brasil como "sócio confiável"), conviria fortalecer a imagem institucional da União Aduaneira, por meio de eventos culturais e educacionais e criar "espaços MERCOSUL" no exterior que denotassem forte compromisso institucional; iii) se o objetivo é fortalecer a relação bilateral, valeria promover mais ações de intercâmbio de impacto massivo que transcendam as esferas de economia e política governamental.

Gregorio Recondo critica a integração construída pelas elites governantes e pelos setores econômicos transnacionais no MERCOSUL: "*esa integración de cúpulas es de carácter economicista, héteroimpuesta y asimétrica*"[442]. Em seu lugar, propõe outra integração profunda e multidimensional, que incorpore as dimensões política, social e cultural.

Nesse sentido, investir exclusivamente na dimensão econômico-comercial da integração, terreno conflituoso por sua própria natureza, em detrimento da construção política e sociocultural, pode deixar frágeis as bases de convencimento das sociedades de ambos os países sobre os méritos do aprofundamento da relação bilateral. Naquela lógica, a diferença de escala é ao mesmo tempo o principal ponto de atração para a Argentina – visto que o acesso ao mercado brasileiro dinamiza setores industriais modernos, como o automotivo, e setores tradicionais como o agropecuário –, mas também o elemento de receio, dado o receio de "invasão" de produtos brasileiros.

Cisneros distingue, como visto, entre "*liderazgo*" e "*patronazgo*". O primeiro corresponde a uma integração construída em bases consensuais; o segundo implica hegemonia, com imposição de alinhamento automático. A "cordial inteligência política" se aplica à formulação de um método brasileiro de liderança consensual, e não de "patronagem", que poderia resultar de um pragmatismo auto-referente que muitas vezes resvala para a insensibilidade.

Setores reticentes à aproximação bilateral apontam para iniciativas como a candidatura a membro permanente do Conselho de Segurança, a criação da Comunidade Sul-Americana de Nações e da União Sul-Americana de Nações, além das articulações externas do MERCOSUL junto a grupos como

[442] RECONDO, Gregorio. *La identidad cultural en los procesos de integración americana*. Buenos Aires, CARI, 2001, pp. 5 e 6.

os de países africanos ou árabes, ou a países individuais, como a Índia, como demonstrações de uma tentativa de impor o alinhamento automático da região em torno de decisões estratégicas que somente interessam ao Brasil. Um "*patronazgo*" resultante de uma alegada tentativa hegemônica sem o que consideram imprescindível consulta adequada.

Segundo alguns analistas argentinos, o Brasil possui um projeto próprio de poder em escala regional e mundial, e não está disposto a ceder espaços de autonomia e protagonismo em prol de uma maior concertação. Em outras palavras, a diplomacia argentina suspeita que o compromisso brasileiro com a relação bilateral e a integração é limitado pela autonomia nacional implícita no projeto de "Brasil potência". O País somente estaria disposto a investir nos planos bilateral e regional somente quando forem funcionais para esse projeto de poder, inviabilizando elementos que lhe tolhessem a liberdade de ação.

Nesse contexto, para aqueles analistas, o Brasil se encontra em face de uma disjuntiva: um projeto hegemônico ou um projeto integracionista. O primeiro, de características "subimperiais", para o qual a Argentina seria convidada apenas a aderir, sem questionamentos – um "contrato de adesão". Esse projeto não seria de todo incompatível com certo grau de integração – ao contrário, pressupõe esta como elemento utilitário, sem maior aprofundamento e com grande espaço de autonomia nacional. O segundo, um projeto associativo, no qual a Argentina poderia até aceitar certa liderança brasileira, conquanto seja a ela assegurado espaço na definição de prioridades, metas, tempos e métodos, por vezes cobrando consultas prévias e maior investimento na relação bilateral e na região ("*Brasil tiene que pagar si quiere ser líder*"). Ao mesmo tempo em que apresentam oposição ferrenha a um suposto projeto hegemônico do Brasil, analistas assinalam que a Argentina deseja (e precisa) contar com um Brasil-sócio (mesmo majoritário), que "*no se porten como patrones, hegemones*" (Cisneros).

O *trade-off* entre mercado doméstico e política externa (aquele cedido pelo Brasil, este pela Argentina) é considerado inaceitável na Argentina.

Aprofundar a estabilidade estrutural do relacionamento bilateral pela via da integração requer portanto o aprimoramento não somente de uma "inteligência política", que pertence ao realismo de meios e fins, mas de uma inteligência "cordial". Um estilo diplomático de liderança que nasça do *ethos* do povo brasileiro, exigindo um exercício de sensibilidade e solidariedade.

É nesse sentido que alguns analistas assinalam que o Brasil poderia exercer uma *soft leadership* na região, de características consensuais e sem desígnios hegemônicos ou de mera busca de prestígio, compatível com o seu poder e capacidade de influência junto a outras potências mundiais. Ora, para exercer essa liderança assim devidamente qualificada, a parceria e a articulação com os interesses da região – em particular, da Argentina – são determinantes. Ademais, é necessário que o desenvolvimento do Brasil se reflita na (ou induza a) prosperidade dos países da região – a começar pela Argentina.

O mecanismo operacional dessa inteligência política seria o que se pode chamar de "Diplomacia total". Da mesma forma que "tudo é História" (*Ecole des Annales*), e não apenas os documentos, eventos e personalidades oficiais, "tudo é Diplomacia" em um processo de integração aprofundado entre sociedades, que pretende ir além do relacionamento formal entre Presidências, Governos e Chancelarias.

Nessa perspectiva, cumpre sublinhar a importância da atuação diplomática frente a interlocutores não tradicionais que contribuem para a definição dos interesses nacionais argentinos e a crítica da política externa: universidades, *think tanks*, imprensa, líderes políticos, grupos de interesse e até a comunidade artística e desportiva. Temas culturais, educativos, científico-tecnológicos, de imprensa e de política interna devem ser alçados ao mesmo patamar das questões econômico-comerciais e de *high politics*.

Em especial, cabe estimular a consolidação de uma comunidade epistêmica de "argentinistas" no Brasil e "brasilianistas" na Argentina, de forma a enriquecer e subsidiar a ação diplomática dos dois países. Para isso, elemento fundamental é a aproximação entre universidades e institutos científicos brasileiros e argentinos com vistas a construir uma comunidade epistêmica e um pensamento convergente.

Como visto acima, predomina, na Argentina, uma atitude positiva para com o Brasil e a relação bilateral, embora com algumas reservas e ressentimentos. Mora y Araujo demonstrou que a noção que melhor define a relação é a de "sócios", que supera as de "amigos", "*hermanos*" e "*vecinos*". O campo no qual a relação é percebida como mais importante é o econômico. O atributo dominante é a "conveniência", mais que a "confiança". Mais exatamente, "*conveniencia con un poquito de desconfianza*", tendo em vista o sentimento de desvantagem argentina na competição pela liderança na região e o receio de expansionismo e autossuficiência brasileira. Ainda segundo Mora y Araujo, a natureza do vínculo é instrumental – portanto, mais pragmático

e volátil que o que poderia construir-se sobre a base de identificações mais estáveis, centradas em valores.

Ora, o sentido de "conveniência" não é somente o negativo, resultado do cálculo egoísta de interesses, na busca de vantagens. Em seu sentido original, *convenientia* é "vir com" (*con + venire, conveniens*) – portanto, reunir, caminhar junto –, que conduz a entendimento, acordo (*con + venio*). Foucault inscreve a *convenientia* como uma das quatro articulações da "semelhança". Sua descrição do conceito é compatível com aspectos importantes da natureza da relação Brasil-Argentina:

> *São "convenientes" as coisas que, aproximando-se umas das outras, vêm a se emparelhar; tocam-se nas bordas, suas franjas se misturam, a extremidade de uma designa o começo da outra. Desse modo, comunica-se o movimento, comunicam-se as influências e as paixões, e também as propriedades. De sorte que, nessa articulação das coisas, aparece uma semelhança. (...) [S]emelhança do lugar, do local onde a natureza colocou as duas coisas, similitude, pois, de propriedades; pois, neste continente natural que é o mundo, a vizinhança não é uma relação exterior entre as coisas, mas o signo de um parentesco ao menos obscuro. E, depois, desse contato nascem por permuta novas semelhanças; um regime comum se impõe; à similitude como razão surda da vizinhança, superpõe-se uma semelhança que é o efeito visível da proximidade (...)*
>
> *A convenientia é uma semelhança ligada ao espaço na forma da "aproximação gradativa". É da ordem da conjunção e do ajustamento*[443].

Portanto, a própria alusão à conveniência feita pela opinião pública traz consigo – mesmo que de forma inconsciente ou não deliberada – a ideia de uma aproximação gradual com vistas a um caminho partilhado, que leva a intercâmbios de início superficiais, que se tornam cada vez mais estreitos e intensos. Esse contato gera semelhanças de propriedades em um regime comum. A vizinhança produz semelhança e parentesco, conjunção e ajuntamento.

---

[443] FOUCAULT, Michel. *As palavras e as coisas. Uma arqueologia das ciências humanas*. São Paulo, Martins Fontes, 2007, pp. 24 e 25. Os outros são

Ora, é possível alguma semelhança entre Brasil e Argentina? Sim, e várias: semelhanças de local (América do Sul), de propriedades (países dotados de vastos recursos humanos e naturais, que atravessaram basicamente os mesmos processos históricos), de valores (as tradições de ambas as diplomacias), de cultura (ocidental, de base ibérica e latina, mesclada com elementos ameríndios e de outros povos imigrantes), de condição político-econômica (países emergentes, membros do G-20, que necessitam apoiar-se reciprocamente para firmar-se como núcleos de poder no cenário multipolar), de regimes (a participação conjunta na construção de regimes internacionais de comércio e defesa) e assim por diante.

A Argentina tem consciência da importância do Brasil para o desenvolvimento de seu país. A associação com o Brasil, apesar de eventuais diferenças naturais que surgem e continuarão a surgir, é encarada como opção inevitável pelo país vizinho. Portanto, é fundamental ler o relacionamento além das manchetes de primeira página, que tendem a acentuar o polêmico, o conflito, o dissenso, o conjuntural e o episódico, em detrimento do entendimento, do consenso, do estrutural, do convergente e do longo prazo.

Com essa visão estrutural de longo prazo, as diplomacias brasileira e argentina, orientadas por Presidentes-estadistas, vislumbraram o horizonte histórico, deram o impulso inicial à diretriz de integração – mesmo quando não havia qualquer "massa crítica" social, política ou econômica diretamente interessada na intensificação da aproximação bilateral – e não cessam de aprofundá-la.

O Embaixador Marcos Azambuja certa vez empregou a "metáfora da Torre de Pisa" para dizer que não bastam alicerces sólidos: é preciso que o solo seja adequado. Trazendo a analogia da mecânica de solos para as relações Brasil-Argentina, a solidez do terreno significa a sustentabilidade do processo de integração em suas diversas dimensões: política, social, econômica e cultural. Construir politicamente a integração, atento à "visão do outro" e a seus interesses, harmonizando-os com os interesses nacionais do Brasil, significa aplicar a "cordial inteligência política" ao preparo de um sólido terreno (político, social, econômico e cultural), capaz de receber os alicerces da integração bilateral e regional. No momento em que a Argentina celebra seu Bicentenário, o solo parece adequado para essa construção, e fértil para a semeadura de um futuro promissor nos dois países.

Bibliografia

I – Livros e artigos

AGUINIS, Marcos. *Un país de novela. Viaje hacia la mentalidad de los argentinos.* Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 1988.

_____. *El atroz encanto de ser argentinos.* Buenos Aires, Planeta, 2001.

ALBERDI, Juan Bautista. *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina*. Buenos Aires, Editorial Plus Ultra, 2002.

ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon. *A nova geometria do poder mundial nas visões argentina e brasileira*. Rio de Janeiro, IPRI, 1999, mimeo.

ALVAREZ, "Chacho", e SOLÁ, Joaquín Morales. *Sin excusas*. Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 2002.

AZEVEDO, Francisca Nogueira de e GUIMARÃES, Manoel L. Salgado. Imagens em confronto: as representações no Império brasileiro sobre as repúblicas platinas na segunda metade do século XIX. *In* FUNAG. *A visão do outro: seminário Brasil-Argentina*. Brasília, FUNAG, 2000.

BEIRED, José Luis Bendicho. A experiência histórica do Brasil e da Argentina (1955-1964). *In* GUIMARÃES, Samuel Pinheiro e LLADÓS, José Maria (orgs.). *Perspectivas Brasil e Argentina*. Brasília, IPRI/FUNAG, 2000, v. 1.

BERNAL-MEZA, Raúl. Venturas y desventuras de la Argentina: los cambios de paradigma de política exterior y su relación con los modelos de inserción. *In* MARTINS, Estevão Chaves de Rezende (org.). *Relações Internacionais. Visões do Brasil e da América Latina*. Brasília, FUNAG, 2003.

BERNASCONI, Alicia e TRUZZI, Oswaldo. Las ciudades y los inmigrantes: Buenos Aires y São Paulo. *In* FUNAG. *A visão do outro: seminário Brasil-Argentina*. Brasília, FUNAG, 2000.

BOLÍVAR, Jorge. La cuestión de la identidad em la nueva política exterior argentina. *In* CISNEROS, Andrés. Argentina: história de un éxito. *In* CISNEROS, Andrés (comp.). *Política exterior argentina 1989-1999. Historia de un éxito*. Buenos Aires, CARI/GEL, 1998.

BORDÓN, José Octavio. O sistema presidencial na Argentina e no Brasil. *In* GUIMARÃES, Samuel Pinheiro e LLADÓS, José Maria (orgs.). *Perspectivas Brasil e Argentina*. Brasília, IPRI/FUNAG, 2000, vol. 1.

BORGES, Jorge Luís. El muerto. *In* BORGES, Jorge Luis. *El Aleph*. Porto Alegre, Globo, 1972.

BOTAFOGO, José Gonçalves e LYRIO, Mauricio Carvalho. *Alianza estratégica entre Brasil y la Argentina*, in Archivos del Presente, no. 31. Buenos Aires, 2003, pp. 13 a 34.

BOTANA, Natalio R. *El orden conservador. La política argentina entre 1880 y 1916*. Ed. Hyspamérica. Buenos Aires, 1985.

BUCHRUCKER, Cristián. *Nacionalismo y peronismo. La Argentina em la crisis ideológica mundial (1927-1955)*. Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 1999.

BUENO, Clodoaldo. *A República e sua política externa (1889-1902)*. São Paulo, Ed. UNESP/IPRI, 1995.

_____. A proclamação da República no Brasil e seus efeitos nas relações com a Argentina: um interlúdio na rivalidade. *In* FUNAG, *A visão do outro: seminário Brasil-Argentina*. Brasília, FUNAG, 2000.

BUNGE, Alejandro E. *Una nueva Argentina*. Buenos Aires, Hyspamerica, 1984.

CAFIERO, Antonio. *La política exterior peronista 1946-1955. El mito aislacionista*. Buenos Aires, Corregidor, 1996.

CAMILION, Oscar. Objetivos permanentes de la política exterior argentina in *Boletín de la Dirección General de Política de la Cancillería*, no. 66, Buenos Aires, 1961.

_____. *Memorias políticas. De Frondizi a Menem (1856-1996)*. Buenos Aires, Planeta, 2000.

CANDEAS, Alessandro. Una identidad de bloque. *In Archivos del Presente*. Buenos Aires, ano 8, no. 30, 2003, pp. 135 a 141.

CANDEAS, Alessandro. Identidad de bloque y cultura de amistad. *In Ciclos en la Historia, la Economía y la Sociedad*. Buenos Aires, UBA, ano XIV, vol. XIV, no. 27, 2004, pp. 201 a 209.

_____. Amistad estratégica. *In Revista Poder y Sociedad*. Buenos Aires, ano I, no. 39, 2004, p. 20.

_____. Relações Brasil-Argentina. Uma análise dos avanços e recuos. *In* Revista Brasileira de Política Internacional (RBPI), ano 48, jan-jun, no. 01. Brasília, UnB/IBRI, 2005.

CARASALES, Julio Cesar. *De rivales a socios. El proceso de cooperación nuclear entre Argentina y Brasil*. Buenos Aires, GEL.

CÁRCANO, Miguel Angel. *La política internacional en la historia argentina*. 4 tomos Buenos Aires, Ed. EDUDEBA.

CARDIM, Carlos Henrique e ALMINO, João, *Rio Branco, a América do Sul e a Modernização do Brasil*, Brasília, FUNAG/IPRI, 2002.

CARI-CEBRI. *Informe del grupo de trabajo sobre las relaciones entre la Argentina y el Brasil*. Buenos Aires, CARI, mimeo, 2000.

CASTRO, Jorge. La Argentina, Estados Unidos y Brasil. El triángulo de la década de 90. *In* CISNEROS, Andrés (comp.). *Política exterior argentina 1989-1999. Historia de un éxito*. Buenos Aires, CARI/GEL, 1998.

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

_____. Brasil e Argentina: convergência de desígnios e diferença de estilo (1945-1955). *In* GUIMARÃES, Samuel Pinheiro e LLADÓS, José Maria (orgs.). *Perspectivas Brasil e Argentina*. Brasília, IPRI/FUNAG, 2000, vol. 1.

_____. A política exterior da Argentina: 1945-2000. *In* GUIMARÃES, Samuel Pinheiro (org.). *Argentina: visões brasileiras*. Brasília, IPRI/CAPES, 2000.

_____. *Relações Internacionais da América Latina – Velhos e Novos Paradigmas*. Brasília, IBRI/FUNAG, 2001.

_____. Os paradigmas das relações Brasil-Argentina no contexto da América do Sul. *In* PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Reunião de Estudos: Brasil-Argentina: uma relação estratégica*. Brasília, Gabinete de Segurança Institucional, Secretaria de Acompanhamento e Estudos Institucionais, 2006.

CERVO, Amado Luiz e BUENO, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil*. Brasília, EdUnb, 2002.

CERVO, Amado Luiz e RAPOPORT, Mario (orgs.). *História do Cone Sul*. Rio de Janeiro, Ed. Revan, 1998.

CORRÊA, Seixas. Interesse nacional e relações Brasil-Argentina. *In Carta Internacional.* São Paulo, NUPRI/USP, Ano VI, no. 61, 1998.

CHACON, Pablo (org.). *El misterio argentino*. Buenos Aires, Ed. El Ateneo.

CISNEROS, Andrés (comp.). *Política exterior argentina 1989-1999. Historia de un éxito*. Buenos Aires, CARI/GEL, 1998.

_____. Argentina: história de un éxito. *In* CISNEROS, Andrés (comp.). *Política exterior argentina 1989-1999. Historia de un éxito*. Buenos Aires, CARI/GEL, 1998.

CISNEROS, Andrés e ESCUDÉ, Carlos (comp.). *Historia general de las relaciones exteriores de la República Argentina*. Parte III, Tomo XIV. Buenos Aires, CARI/GEL, 2000.

CISNEROS, Andrés e PIÑEIRO IÑÍGUEZ, Carlos. *Del ABC al MERCOSUR. La integración latinoamericana en la doctrina y la praxis del peronismo*. Buenos Aires, ISEN/GEL, 2002.

COELHO, Pedro Motta Pinto. Observações sobre a visão argentina da política internacional de 1945 até hoje. *In* GUIMARÃES, Samuel Pinheiro (org.). *Argentina: visões brasileiras*. Brasília, IPRI/CAPES, 2000.

CORIGLIANO, Francisco. La dimensión bilateral de las relaciones exteriores entre Argentina y Estados Unidos durante la década de 1990: el ingreso al paradigma de "relaciones especiales". *In* ESCUDÉ, Carlos (org.). *Historia general de las relaciones exteriores de la República Argentina*. Parte IV, Tomo XV. *Las "relaciones carnales": los vínculos políticos con las grandes potencias, 1989-2000*. Buenos Aires, CARI/GEL, 2003.

CORRÊA, Pio. *O mundo em que vivi*. Rio de Janeiro, Editora Expressão e Cultura, 1996. 2 vols.

DE LA BALZE, Felipe A. M. (comp.). *Argentina y Brasil. Enfrentando el Siglo XXI*. Buenos Aires, CARI/ABRA, 1995.

_____. La política exterior en tres tiempos. Los fundamentos de la nueva política exterior. *In* DE LA BALZE, Felipe A. M. (comp.). *Argentina y Brasil. Enfrentando el Siglo XXI*. Buenos Aires, CARI/ABRA, 1995.

_____. La política exterior de "reincorporación al primer mundo". *In* CISNEROS, Andrés (comp.). *Política exterior argentina 1989-1999. Historia de un éxito*. Buenos Aires, CARI/GEL, 1998.

_____. *El futuro del Mercosur. Entre la retórica y el realismo*. Buenos Aires, CARI/ABRA, 2000.

DE LA BALZE, Felipe A. M. e ROCA, Eduardo A. (orgs.). *Argentina y EEUU. Fundamentos de una nueva alianza*. Buenos Aires, CARI, 1997.

DI TELLA, Torcuato. Las ideologías nacionalistas durante los años 30. *In* FUNAG, *A visão do outro: seminário Brasil-Argentina,* Brasília, FUNAG, 2000.

_____. A política no Brasil e na Argentina entre 1955 e 1966. *In* GUIMARÃES, Samuel Pinheiro e LLADÓS, José Maria (orgs.). *Perspectivas Brasil e Argentina*. Brasília, IPRI/FUNAG, 2000, v. 1.

DONGHI, Halperín. *Una nación para el desierto argentino*. Buenos Aires, Prometeo, 2005.

_____. *Argentina en el callejón*. Buenos Aires, Ariel, 2006.

DORATIOTO, Francisco M. As políticas da Argentina e do Brasil em relação à disputa boliviano-paraguaia pelo Chaco (1926-1938). *In* FUNAG. *A visão do outro: seminário Brasil-Argentina*. Brasília, FUNAG, 2000.

DOUGHERTY, James E. e PFALTZGRAFF Jr., Robert L. *Relações internacionais – as teorias em confronto.* Lisboa, Editora Gradiva, 2003.

ESCUDÉ, Carlos. *El realismo de los estados débiles. La política exterior del primer Gobierno Menem frente a la teoría de las relaciones internacionales*. Buenos Aires, GEL, 1995.

_____. La política exterior de Menem y su sustento teórico implícito. In *América Latina Internacional*. Buenos Aires, jan-mar 1991.

_____. *Realismo periférico. Fundamentos para la nueva política exterior argentina*. Buenos Aires, Planeta Política y Sociedad, 1992.

_____. Pasado y presente de las relaciones argentinas con los hegemones occidentales. *In* CISNEROS, Andrés (comp.). *Política exterior argentina 1989-1999. Historia de un éxito.* Buenos Aires, CARI/GEL, 1998.

ESCUDÉ, Carlos (org.). *Historia general de las relaciones exteriores de la República Argentina*. Parte IV Tomo XV. *Las "relaciones carnales: los vínculos con las grandes potencias, 1989-2000*. Buenos Aires, CARI/ Universidad del CEMA/GEL, 2003.

FAUSTO, Boris e DEVOTO, Fernando J. *Brasil e Argentina. Um ensaio de história comparada (1850-2002)*. São Paulo, Editora 34, 2004.

FERRARI, Gustavo. *Constantes en la política exterior argentina.* Buenos Aires, ISEN, 1973.

_____. *Esquema de la política exterior argentina*. Buenos Aires, Eudeba, 1981.

_____. *Estanislao S. Zeballos*. Buenos Aires, CARI, coleção "Los diplomáticos", 1995.

FERRARI, Gustavo e PAZ, Alberto Conil. *Política exterior argentina 1930-1962*. Buenos Aires, Círculo Militar, 1971.

FERRER, Aldo. *Vivir con lo nuestro. Nosotros y la globalización*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2002.

FIGARI, Guillermo Miguel. *Pasado, presente y futuro de la política exterior argentina.* Buenos Aires, Biblos, 1993.

_____. Los vaivenes de la política exterior argentina. Autonomía o dependencia? In *Relaciones Internacionales*, ano 13, no. 26, La Plata, Universidade de La Plata, 2004.

FLORÊNCIO, Sérgio Abreu e Lima e ARAÚJO, Ernesto Henrique Fraga. *Mercosul hoje*. Brasília, FUNAG, 1996.
FLORIA, Carlos Alberto e BELSUNCE, César A. García. *Historia política de la Argentina contemporánea*. Buenos Aires, Alianza Editorial, 1988.

_____. *Historia de los argentinos*. Buenos Aires, Larousse, 2004.

_____. *La Argentina política. Una nación puesta a prueba*. Buenos Aires, Editorial El Ateneo, 2005.

FONSECA Jr., Gelson e CASTRO, Sergio Henrique Nabuco de. *Temas de Política Externa Brasileira II*. São Paulo, Paz e Terra, 1997.

FONTANA, Andrés. La seguridad internacional y la Argentina en los años 90. *In* CISNEROS, Andrés (comp.). *Política exterior argentina 1989-1999. Historia de un éxito*. Buenos Aires, CARI/GEL, 1998.

FOUCAULT, Michel. *As palavras e as coisas. Uma arqueologia das ciências humanas*. São Paulo, Martins Fontes, 2007.

FRAGA, Rosendo. *Roca y el Brasil*. Buenos Aires, Editorial Centro de Estudios Nueva Mayoría, 1994.

_____. *Argentina en las urnas 1916-1994*. Buenos Aires, Editorial Centro de Estudios Nueva Mayoría, 1995.

_____. El concepto de las hipótesis de conflicto. *In* CISNEROS, Andrés (comp.). *Política exterior argentina 1989-1999. Historia de un éxito*. Buenos Aires, CARI/GEL, 1998.

_____. Los acuerdos Vargas-Justo. *In* FUNAG. *A visão do outro: seminário Brasil-Argentina*. Brasília, FUNAG, 2000.

_____. A experiência histórica no Brasil e na Argentina de 1966 a 1983: começo da convergência. *In* GUIMARÃES, Samuel Pinheiro e LLADÓS, José Maria (orgs.). *Perspectivas Brasil e Argentina*. Brasília, IPRI/FUNAG, 2000, vol. 1.

_____. *Los 90: la ilusión perdida*. Buenos Aires, Editorial El Ateneo, 2001.

_____. *La política exterior argentina a través de los mensajes presidenciales al Congreso*. Buenos Aires, CARI, 2002.

FREYRE, Gilberto. *Além do Apenas Moderno*. Rio de Janeiro, Topbooks, 2001.

FRIGERIO, Alejandro e RIBEIRO, Gustavo Lins (orgs.). *Argentinos e Brasileiros. Encontros, imagens e estereótipos*. Petrópolis, Editora Vozes, 2002.

FUNAG. *A visão do outro: seminário Brasil-Argentina*. Brasília, FUNAG, 2000.

_____. *Iguaçu + 20. Dia da Amizade Brasil-Argentina*. Brasília, FUNAG, 2005.

GIARDINELLI, Mempo. *El país de las maravillas. Los argentinos em el fin del milenio*. Buenos Aires, Planeta, 1998.

GODIO, Julio. *Argentina: en la crisis está la solución*. Buenos Aires, Editorial Biblos, 2002.

_____. *Argentina: luces y sombras en el primer año de transición*. Buenos Aires, Editorial Biblos, 2003.

GRONDONA, Mariano. *La realidad. El despertar del sueño argentino*. Buenos Aires, Planeta, 2001.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro (org.). *Argentina: visões brasileiras*. Brasília, IPRI/CAPES, 2000.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro e LLADÓS, José Maria (orgs.). *Perspectivas Brasil e Argentina*. Brasília, IPRI/FUNAG, 2000, vol. 1.

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

HEYMANN, Daniel, e KOSACOFF, Bernardo. *La Argentina de los 90*. Buenos Aires, EUDEBA, 2 vols.

HIRST, Monica. Vargas y Perón: las relaciones argentino-brasileñas. In *Todo es Historia*, no. 224. Buenos Aires, 1985.

_____. Brasil-Argentina: à sombra do futuro. *In* GUIMARÃES, Samuel Pinheiro e LLADÓS, José Maria (orgs.). *Perspectivas Brasil e Argentina*. Brasília, IPRI/FUNAG, 2000, vol. 1.

_____. *Reforço nas Relações com a América Latina. A Diplomacia das Cachoeiras*. *In* História da Diplomacia Brasileira. Os Governos Militares (1964-85). Link: http://www2.mre.gov.br/acs/diplomacia/portg/h_diplom/gm019.htm

HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. São Paulo, Companhia das Letras, 1998.

IÑÍGUEZ, Carlos Pinheiro. *La nación sudamericana. Del imperativo histórico-cultural a la realización económico-política*. Buenos Aires, GEL/ISEN, 2004.

JACOVELLA, Guillermo. *La Argentina: su lugar en el mundo. Bases culturales de nuestra política exterior en América Latina*. Buenos Aires, Pleamar, 1990.

JACKS, Nilda e MACHADO, Márcia B. e MÜLLER, Karla. *Hermanos, pero no mucho. El periodismo narra la paradoja de la fraternidad y rivalidad entre Brasil y Argentina*. Buenos Aires, La Crujía, 2004.

JALABE, Silvia Ruth (comp.). *La política exterior argentina y sus protagonistas 1880-1995*. Buenos Aires, CARI/GEL, 1996.

JAURETCHE, Arturo. *Manual de zonceras argentinas*. Buenos Aires, Corregidor, 2003.

JUSTO, Liborio. *Argentina y Brasil en la integración continental*. Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 1983.

KIRCHNER, Néstor e DI TELLA, Torcuato: *Después del Derrumbe – Teoria y Práctica Política en la Argentina que Viene*. Buenos Aires, Galerna, 2003.

LAFER, Celso e PEÑA, Felix. *Argentina e Brasil no sistema das relações internacionais*. São Paulo, Duas Cidades, 1973.

LA NACIÓN. *Los intelectuales y el país de hoy*. Buenos Aires, La Nación, 2003.

LAMPREIA, Luiz Felipe. *La política externa brasileña frente a la democracia y la integración*. Buenos Aires, CARI, 1997.

LANATA, Jorge. *Argentinos*. 2 Tomos. Buenos Aires, Edições B, 2002.

LANÚS, Juan Archibaldo. *De Chapultepec a Beagle. Política exterior argentina 1945-1980*. Buenos Aires, Emecé, 1989.

_____. *Aquel apogeo. Política internacional argentina 1910-1939*. Buenos Aires, Emecé, 2001.

LAVAGNA, Roberto. Comércio exterior e política comercial no Brasil e na Argentina: uma evolução comparada. *In* GUIMARÃES, Samuel Pinheiro e LLADÓS, José Maria (orgs.). *Perspectivas Brasil e Argentina*. Brasília, IPRI/FUNAG, 2000, vol. 1.

LÉVI-STRAUSS, Claude. *Tristes Tropiques*. Paris, Edições Plon - Poche, 1955

LINS, Alvaro. *Rio Branco. Biografia*. São Paulo, Editora Alfa-Ômega / FUNAG, 1996.

LUNA, Félix. *Fuerzas hegemónicas y partidos políticos*. Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 1988.

_____. *Breve historia de los argentinos*. Buenos Aires, Planeta, 2000.

MADRID, Eduardo. *Argentina-Brasil. La suma del Sur*. Buenos Aires, Editora Caviar Bleu, 2003.

MARTINS, Estevão Chaves de Rezende (org.). *Relações Internacionais: visões do Brasil e da América Latina*. Brasília: Funag; IBRI, 2003.

_____. *Relações internacionais – cultura e poder.* Brasília: Funag; IBRI, 2002.

MATTOS, Ilmar Rohloff de. Um "País Novo": a formação da identidade brasileira e a visão da Argentina. *In* FUNAG, *A visão do outro: seminário Brasil-Argentina*. Brasília, FUNAG, 2000.

MENDES JR., Antonio *et allii*. *Brasil História*, Vols. 2 e 3. São Paulo, Brasiliense, 1983.

MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. *O eixo Argentina-Brasil. O processo de Integração na América Latina*. Brasília, UnB, 1987.

_____. *Estado nacional e política internacional na América Latina: o continente nas relações Argentina-Brasil (1930-1992)*. Brasília, EdUnB, 1993.

_____. *Conflito e Integração na América do Sul – Brasil, Argentina e Estados Unidos. Da Tríplice Aliança ao Mercosul*. Editora Revan, 2003. Versão em espanhol: *Argentina, Brasil y Estados Unidos. De la Triple Alianza al Mercosur*. Buenos Aires, Grupo Editorial Norma, 2004.

MORA Y ARAUJO, Manuel. Opinión pública y política exterior de la Presidencia Menem. *In* CISNEROS, Andrés (comp.). *Política exterior argentina 1989-1999. Historia de un éxito*. Buenos Aires, CARI/GEL, 1998.

MORA Y ARAUJO / Ipsos. Boletim *Escenarios y Tendencias*. Buenos Aires, 2/2/2004.

MORENO, Isidoro J. Ruiz. Argentina y el fin de la Monarquía en Brasil. *In* FUNAG, *A visão do outro: seminário Brasil-Argentina*. Brasília, FUNAG, 2000.

NATANSON, José. *El presidente inesperado. El gobierno de Kirchner según los intelectuales argentinos*. Buenos Aires, Homo Sapiens Ediciones, 2004.

OSZLAK, O. *La formación del Estado argentino*. Ed. de Belgrano. Buenos Aires, 1993.

PARADISO, José. *Debates y trayectoria de la política exterior argentina.* Buenos Aires, Grupo Editor Latino-americano, 1993. Tradução em Português (Emb. Sergio Bath): *Um lugar no mundo. A Argentina e a busca de identidade nacional*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2005.

_____. Brasil-Argentina: as complexas vias da convergência. *In* GUIMARÃES, Samuel Pinheiro e LLADÓS, José Maria (orgs.). *Perspectivas Brasil e Argentina*. Brasília, IPRI/FUNAG, 2000, vol. 1.

PERÓN, Juan D. *Breve historia de la problemática argentina*. Buenos Aires, Editorial Claridad, 1989.

_____. *Perón por Perón. Los más importantes discursos y mensajes 1943-1973*. Buenos Aires, Editorial Kikiyón, 1973.

PIGNA, Felipe. *Los mitos de la Historia argentina*. Buenos Aires, Planeta, 2004.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Reunião de Estudos: Brasil-Argentina: uma relação estratégica*. Brasília, Gabinete de Segurança Institucional, Secretaria de Acompanhamento e Estudos Institucionais, 2006.

PRIVITELLIO, Luciano de e ROMERO, Luis Alberto. *Grandes discursos de la historia argentina*. Buenos Aires, Aguilar, 2000.

PUIG, Juan Carlos. La política exterior argentina y sus tendencias profundas In *Revista Argentina de Relaciones Internacionales* no. 1. Buenos Aires, 1975.

_____. *Doctrinas internacionales y autonomía latinoamericana*. Caracas, Univ. Simón Bolívar, 1980.

_____ (comp.). *America Latina: políticas exteriores comparadas*. Tomo I. Buenos Aires, GEL, 1984.

_____. La política exterior argentina: incongruencia epidérmica y coherencia estructural. PUIG, Juan Carlos (comp.). *America Latina: políticas exteriores comparadas*. Tomo I. Buenos Aires, GEL, 1984.

PUIGGRÓS, Rodolfo. *Las izquierdas y el problema nacional*. Buenos Aires, Galerna, 2006.

_____. *El peronismo: sus causas*. Buenos Aires, Galerna, 2006.

QUESADA, María Sáenz. *La Argentina, História del País y de su gente*. Editorial Sudamericana.

RAPOPORT, Mario (org.), *Argentina y Brasil en el Mercosur. Políticas comunes y alianzas regionales*. Buenos Aires, GEL e Fundación Konrad Adenauer, 1995.

RAPOPORT, Mario. *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2000)*. Buenos Aires, Edições Macchi, 2000.

RAPOPORT, Mario e CERVO, Amado Luiz (org.). *El Cono Sur. Una historia común*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2001.

RAPOPORT, Mario. *Tiempos de Crisis, Vientos de Cambio – Argentina y el Poder Global*. Buenos Aires, Grupo Editorial Norma, 2002.

RAS, Norberto e PENNA, Julio. *La Argentina: una identidad en crisis. Pasado, presente y futuro de una esperanza*. Buenos Aires, Academia Nacional de Ciencias, 2003.

RECONDO, Gregorio (org.). *Mercosur: la dimensión cultural de la integración*. Buenos Aires, Ciccus, 1997.

_____. *La identidad cultural en los procesos de integración americana*. Buenos Aires, CARI, 2001.

REUS-SMIT, C. Constructivism. In BURCHILL, Scott (org.) *Theories of International Relations*. Hampshire, Palgrave Macmillan, 2005.

RIBEIRO, Darcy. *As Américas e a Civilização. Formação histórica e causas do desenvolvimento desigual dos povos americanos*. Petrópolis, Vozes, 1983.

ROCA, Eduardo. *Julio Argentino Roca (h)*. Buenos Aires, CARI, coleção "Los diplomáticos", 1995.

ROMERO, José Luis. *Las ideas políticas en Argentina*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2002.

_____. *La experiencia argentina y otros ensayos*. Buenos Aires, Taurus, 2004.

ROMERO, Luis Alberto. *La nueva Argentina y la vieja Argentina. Una mirada al siglo XX*. Brasília, IPRI, 2002, mimeo.

_____. *La crisis argentina*. Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores, 2003.

_____. *Breve historia contemporánea de la Argentina*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2005.

ROMERO, Luis Alberto e PRIVITELLIO, Luciano de (comp.). *Grandes discursos de la Historia argentina*. Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores, 2000.

ROUQUIÉ, Alain. *Pouvoir militaire et société politique en République Argentine*. Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1978.

ROZITCHNER, Alejandro. *Argentina Impotencia. De la producción de crisis a la producción de país*. Buenos Aires, Libros del Zorzal, 2002.

RUSSELL, Roberto. El proceso de toma de decisiones en la política exterior argentina 1976-1989. *In* RUSSELL, Roberto (ed). *Política exterior y toma de decisiones en América Latina*. Buenos Aires, GEL, 1990.

_____. *Enfoques teóricos y metodológicos para el estudio de la política exterior*. Buenos Aires, GEL, 1992.

_____. *La política exterior argentina en el nuevo orden mundial*. Buenos Aires, GEL, 1992.

RUSSELL, Roberto, e TOKATLIAN, Juan Gabriel. *El lugar de Brasil en la política exterior argentina*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2003.

SARLO, Beatriz. *La batalla de las ideas (1943-1973)*. Buenos Aires, Ariel, 2001.

SARMIENTO, Domingo F. *Facundo. Civilización y barbarie*. Buenos Aires, Ediciones Colihue, 2002.

SCENNA, Miguel Angel. *Argentina-Brasil. Cuatro siglos de rivalidad*. Buenos Aires, Ed. La Bastilla, 1975.

SCHWARTZ, Jorge (org.). *Borges no Brasil*. São Paulo, UNESP, Imprensa Oficial do Estado, 2001.

SEBRELLI, Juan José. *Crítica de las ideas políticas argentinas. Los orígines de la crisis*. Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 2003.

SEITZ, Mirka. *¿Realismo penitencial o margen de manobra? Un estudio de las relaciones de Argentina con América Latina y Estados Unidos*. Buenos Aires, GEL, 1993.

SEIXAS CORRÊA, Luis Felipe e FRAGA, Rosendo. *Argentina-Brasil. Centenario de 2 visitas*. Buenos Aires, Centro de Estudos Nueva Mayoría, 1998.

SHUMWAY, Nicolas. *La invención de la Argentina. Historia de una idea*. Buenos Aires, Emecé, 2002.

SOLA, Juan Vicente. *El manejo de las relaciones exteriores. La Constitución y la política exterior*. Buenos Aires, Editorial Belgrano, 1997.

SOLAR, Lucio García del. *Miguel Angel Zavala Ortiz*. Buenos Aires, CARI, coleção "Los diplomáticos", 1995.

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.

TETTAMANTI, Leopoldo. Las relaciones internacionales en función del interés argentino In Buenos Aires, Revista de Defensa Nacional, no. 3/4.

TOKATLIAN, Juan Gabriel. Hacia una nueva estrategia internacional. El Desafío de Néstor Kirchner. Buenos Aires, Grupo Editorial Norma, 2004, 214 p.

_____. ¿Una nueva actitud anti-Brasil? *In Revista Debate*. Buenos Aires, 10/9/2004.

TREVISÁN, Miriam Colacrai de. Perspectivas teóricas en la bibliografia de política exterior argentina. *In* RUSSELL, Roberto. *Enfoques teóricos y metodológicos para el estudio de la política exterior*. Buenos Aires, GEL, 1992.

UNIVERSIDAD TORCUATO DI TELLA. Escuela de Gobierno. *Índice de Confianza en el Gobierno* (*ICG*).

VIZENTINI, Paulo G. Fagundes. A experiência histórica do Brasil e da Argentina contemporâneos: autoritarismo e desenvolvimento (1964-1985). *In* GUIMARÃES, Samuel Pinheiro e LLADÓS, José Maria (orgs.). *Perspectivas Brasil e Argentina*. Brasília, IPRI/FUNAG, 2000, vol. 1.

WALGER, Sylvina. *Pizza con champán*.

WALTZ, Kenneth. *Theory of international politics*. New York, McGraw-Hill, 1979.

ZEBALLOS, Estanislao. *La diplomacia desarmada*. Buenos Aires, EUDEBA, 1974.

II – Tratados, acordos, comunicados, declarações, memorandos e outros documentos oficiais

Declaração de Uruguaiana – 23/4/1961

Convenção de Amizade e Consulta – Uruguaiana, 23/4/1961

Acordo por Troca de Notas de 10/3/1994

Ata de Copacabana – Rio de Janeiro, 16/3/2004

Comunicado Conjunto dos Presidentes do Brasil e da Argentina – Brasília, 14/1/2003

Comunicado Conjunto dos Presidentes do Brasil e da Argentina – Brasília, 11/6/2003

Consenso de Buenos Aires – Visita de Estado do Presidente Lula – Buenos Aires, 16/10/2003

Declaração sobre a Cooperação para o Crescimento Econômico com Equidade – Rio de Janeiro, 16/3/2004

Declaração Conjunta dos Presidentes do Brasil e da Argentina – Rio de Janeiro, 27/4/1997

Declaração Conjunta dos Presidentes do Brasil e da Argentina – Brasília, 14/1/2003

Declaração Conjunta dos Presidentes do Brasil e da Argentina – Buenos Aires, 16/10/2003

Memorando de Entendimento – Rio de Janeiro, 27/4/1997

III – Entrevistas

Aldo Ferrer (24/2/2005); Andres Cisneros (20/7/2006); Antonio Cafiero (17/3/2005); Carlos Escudé (1/3/2005); Enio Cordeiro (5/7/2007); Félix

Luna (25/2/2005); Fernando Devoto (16/3/2005); Jorge Taunay Filho (9/7/2007); João Luiz Pereira Pinto (5/7/2007); Jorge Castro (2/3/2005); Juan Gabriel Tokatlian (8/3/2005); Juan José Sebrelli (18/3/2005); Mario Rapoport (17/3/2005); Monica Hirst (28/2/2005); Oscar Camilión (14/3/2005); Roberto Russell (25/2/2005); Rosendo Fraga (23/2/2005); Sergio Berenzstein (2/3/2005).

IV – Matérias de Imprensa

La Nación

27/7/1999. Jorge Castro: "*La Argentina en la OTAN*"
28/7/2002. *Brasil, el mayor inversor en el país*
22/12/2002. Joaquín Morales Solá: "*Lo que viene. El año que debe cambiar el rumbo*"
15/3/2004. Editorial: "*Mercosur: la pasión de una realidad fundadora*"
17/3/2004. *Deuda: alianza estratégica con Brasil* e *Ahora sí, Lula giró a la izquierda*
27/3/2004. ¿*Buenos vecinos*?
28/3/2004. Mariano Grondona: *"Las puertas de Jano ¿se abren o se cierran*?"
29/3/2004. Eduardo Sigal: *"Brasil y Argentina, una alianza estratégica"*
15/5/2004. Entrevista com Roberto Russell. "*La decadencia no es nuestro destino*"
1/10/2004. *Deberíamos agradecer a los EE.UU.*
4/10/2004. Entrevista com Rafael Bielsa: "*La Argentina no es prioridad de EE.UU*"
9/10/2004. Entrevista com Guillermo Maci: "*Somos un país muy narcisista*"
24/10/2004. Mariano Grondona: "*Lo que piensan de la Argentina dos premios Nobel"*
14/12/2004. *Defensa del duro debate con Brasil*
27/6/2007. *Bajó la confianza en el Gobierno*

Clarín

28/8/1970. *En la marcha del país hacia la integración y el desarrollo*
7/1/2002. *Empieza otra economía*
18/3/2004. Editorial: "*El acuerdo Argentina-Brasil*"
20/5/2004. Entrevista com Rafael Bielsa

10/8/2004. *Kirchner le planteó al canciller de Brasil su descontento con Petrobras* e *Un malestar que volvió crispación*
10/9/2004. *Lavagna le reclamó a Lula un Mercosur más equitativo*
22/10/2004. Editorial
30/11/2005. *Cumbre en Iguazú: 30 de noviembre, dia de la amistad bilateral. La alianza de Argentina y Brasil como proyecto político imprescindible.* Artigo dos Chanceleres Celso Amorim e Rafael Bielsa.
21/3/2007. *Confirman que la indigencia quedó debajo de los dos dígitos*

Ambito Financiero
29/8/1997. Editorial: "*Amor creciente*"
17/3/2004. *Frenó Lula proyecto de Kirchner contra el Fondo* e *Lula interrumpió diálogo con Kirchner para unión deudores*
12/4/2004. "*La Argentina ahora supera a Brasil y México en pobreza*"
14/12/2004. Carlos Pagni: "*Kirchner y Lula se distancian más*" e *Bielsa sobre Brasil: "Hay que negociar a cara de perro"*.
17/12/2004. Andrés Cisneros: "*Por qué Brasil debe ir al Consejo de Seguridad*"

Página 12
1/3/2004. Entrevista com Juan G. Tokatlian: "*No se gestó una gran estrategia internacional*"
10/9/2004. *Propuesta para ser socios y no adversarios*
26/10/2004. *Adiós al país de clase media*

InfoBae
8/4/2004. *Brasil y la Argentina avanzan en la integración financiera*

La Prensa
10/9/2004. *Lavagna presentó en Brasilia un plan para reformular el Mercosur*

Revista Debate
26/4/2004. Mempo Giardinelli: "*El mito de nuestro Destino de Grandeza*"

Valor Econômico
15/12/2004. Mônica Hirst: "*O impasse Brasil-Argentina*" Opinião.

Gazeta Mercantil
16/4/2004. ***Brasil e Argentina fazem acordo de cooperação para comércio bilateral***

O Globo
16/12/2003. José Botafogo Gonçalves: "Um novo paradigma regional"
11/7/2004. Entrevista com Eduardo Duhalde: "*Lula é o principal líder que temos*"
1/11/2004. "Da classe média à linha da pobreza"

O Estado de São Paulo
10/7/1977. "Militares assumem a ação diplomática"
19/10/1997. "A política pendular da Argentina"

Folha de São Paulo
5/5/2005. "As disputas no peronismo e as relações Argentina – Brasil"

Zero Hora
14/8/1995. "O pacto dos Caudilhos. Acordo secreto previa união econômica".

V – Pesquisas de opinião

CARI – Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales. *La opinión pública argentina sobre política exterior y defensa*. Buenos Aires, 1998, 2002 e 2006.

GRACIELA ROMER y Asociados. *Los líderes de opinión: su visión sobre la política exterior argentina*. Buenos Aires, outubro de 2002.

GRACIELA ROMER y Asociados. *El clima general, expectativas sobre el triunfo de Lula y la política exterior argentina*. Buenos Aires, novembro de 2002.

GRACIELA ROMER y Asociados. *Brasil visto desde la Argentina (Análisis cuanti - cualitativo / Análisis cuantitativo líderes de opinión)*. Buenos Aires, abril e junho de 2008.

IPSOS – MORA y ARAUJO. *Argentina y el mundo. Una mirada sobre Brasil. Análisis de datos de opinión pública nacional*. Buenos Aires, Ipsos Mora y Araujo, setembro de 2004.

MORA y ARAUJO. *Una visión de conjunto de la investigación. Conclusiones, interpretación, implicaciones*. Buenos Aires, mimeo, 1997.

VI – Teses

PATRÍCIO, Raquel Cristina de Caria. *As relações em eixo franco-alemãs e as relações em eixo argentino-brasileiras. Génese dos processos de integração*. Tese de Doutorado. Brasília, UnB, 2005.

PIMENTEL NETO, Aydano de Almeida. *Entre espelhos e labirintos: uma mirada argentina sobre o Brasil*. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro, PUC-Rio, 2006.

SANTOS, Luís Cláudio Villafañe Gomes. *A América do Sul no discurso diplomático brasileiro*. Brasília, IRBr, Tese de CAE, 2005.

SPEKTOR, Matias. *Ruptura e legado: o colapso da cordialidade oficial e a construção da parceria entre o Brasil e a Argentina (1967-1979)*. Dissertação de Mestrado. Brasília, UnB, 2002.

VIDIGAL, Carlos Eduardo. *Integração Brasil-Argentina: o primeiro ensaio (1958-1962)*. Dissertação de Mestrado. Brasília, UnB, 2001.

VII – Outras referências bibliográficas

ALBERDI, Juan Bautista. *El Brasil ante la democracia de América*. Buenos Aires, Ed. Ele, 1946.

_____. *Política exterior de la República Argentina*. Obras Selectas, tomo VII, Buenos Aires, La Facultad, 1920.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. *Mercosul: fundamentos e perspectivas*. São Paulo, LTr, 1998.

ALMEIDA, Wilson. *Mercosul: efeitos da integração assimétrica*. Goiânia, Descubra, 2003.

ARON, Raymond. *As etapas do pensamento sociológico*. São Paulo, Martins Fontes, 1999.

BECKERMAN, Marta Argentina y Brasil: ¿hacia una mayor complementación productiva?, *in Ciclos en la historia la economía y la sociedad*, no. 18, Buenos Aires, UBA, segundo semestre de 1998.

BERNAL-MEZA, Raúl. *Sistema mundial y Mercosur: globalización, regionalismo y políticas exteriores comparadas*. Buenos Aires, Grupo Editor Latino-americano, 2000.

BOLDORI, Rosa. *La identidad cultural del Mercosur*. Buenos Aires, Ciudad Argentina, 2002.

BORÓN, Atilio. Las desaventuras del realismo periférico. *In América Latina Internacional*. Buenos Aires, vol. 8, no. 29, jul-set 1991.

CALÓGERAS, Pandiá. *A política exterior do Império*. São Paulo, 1933.

CAMPOMAR, Marta. *Ortega y Gasset en La Nación*. Buenos Aires, El Elefante Blanco, 2003.

CARDOSO, Fernando Henrique, e SOARES, Mário. *O mundo em Português*. São Paulo, Paz e Terra, 1998.

CARNEIRO, Glauco. *Lusardo. O último caudilho*. Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1978.

CAVALLO, Domingo Felipe. La inserción de la Argentina en el Primer Mundo, 1989-1991. *In* JALABE, Silvia Ruth. *La política exterior argentina y sus protagonistas, 1880-1995*. Buenos Aires, GEL, 1996.

COSTA, Sergio Correa da. *Crônica de uma Guerra Secreta – Nazismo na América: a conexão argentina*. Rio de Janeiro, Record, 2004.

DANESE, Sergio. *Diplomacia presidencial*. Rio de Janeiro, Topbooks, 1999.

DESCARTES (Juan Domingo Perón). *Política y estrategia (no ataco, critico)*. Buenos Aires, 1953.

DEUTSCH, Karl. *Análise das Relações Internacionais*. Brasília, Editora UnB, 1982.

DONGHI, Tulio Halperín. *Una nación para el desierto argentino*. Buenos Aires, CEAL, 1982.

DORATIOTO, Francisco M. A política platina do Barão do Rio Branco. *In Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília, IBRI, no. 2, 2000.

ELIAS, Norbert. *O processo civilizador*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor, 1993 (2 vols.)

ESCUDÉ, Carlos. *Gran Bretaña, Estados Unidos y la declinación argentina 1942-1949*. Buenos Aires, Editorial Belgrano, 1983.

_____. *La Argentina, paria internacional*. Buenos Aires, Ed. Belgrano, 1984.

_____. *Patología del nacionalismo: el caso argentino*. Buenos Aires, Ed. Tesis – Instituto Di Tella, 1987.

_____. *La Argentina versus las Grandes Potencias*. Buenos Aires, Editorial Belgrano, 1986.

_____. Réplica al comentario sobre la "Declinación argentina". *In Revista de Desarrollo Económico*. Buenos Aires, jan-mar 1984, vol. 23.

_____. La política exterior de Menem y su sustento teórico implícito. In *América Latina Internacional*. Buenos Aires, jan-mar 1991.

FERRARI, Gustavo. *Esquema de la política exterior argentina*. Buenos Aires, Eudeba, 1981.

FERRARI, Gustavo e CONIL PAZ, Alberto. *Política exterior argentina 1930-1962*. Buenos Aires, 1964.

DO COUTO E SILVA, Golbery. *Geopolítica do Brasil*. Rio de Janeiro, Livraria José Olympio, 1967.

FERRÉ, Alberto Methol. Perón y el Brasil. *In Archivos del Presente*. Buenos Aires, no 4, no. 14, 1998.

_____. *Los estados continentales y el Mercosur*. Mimeo, 1999.

FIGARI, Guillermo Miguel. *Pasado, presente y futuro de la política exterior argentina*. Buenos Aires, Biblos, 1993.

FRAGA, Rosendo. Los ejes de la política exterior argentina. *In Carta Internacional*. São Paulo, NUPRI/USP Ano VI, no. 61, 1998.

FRANK, Gary. *Struggle for Hegemony: Argentina, Brazil and the Second World War*. Miami, 1979.

FREYRE, Gilberto. *Ordem e Progresso. Processo de desintegração das sociedades patriarcal e semipatriarcal no Brasil sob o regime de trabalho livre: aspectos de um quase meio século de transição do trabalho escravo para o trabalho livre e da Monarquia para a República*. Rio de Janeiro, Record, 4ª edição, 1990.

_____. *Além do Apenas Moderno*. Rio de Janeiro, Topbooks, 2001.

GOES FILHO, Synesio Sampaio. *Navegantes, Bandeirantes, Diplomatas. Um ensaio sobre a formação das fronteiras do Brasil*. São Paulo, Martins Fontes, 1999.

GOROSTIAGA, Norberto. Orígenes del ABC. In *Sexto Continente*, no. 5, Buenos Aires, junho de 1950.

GRONDONA, Mariano. *La Argentina en el tiempo y en el mundo*. Buenos Aires, Ed. Primera Plana, 1987.

GROSSI, Rafael Mariano. *Penúltima alianza. Expansión de la OTAN y el nuevo mapa de la seguridad internacional*. Buenos Aires, ISEN/GEL, 1999.

HILTON, Stanley. Brasil e Argentina: a história de um encontro. *In Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília, IBRI, 1980.

_____. Las relaciones argentino-brasileñas: el punto de vista de Brasil. *In* MONETA, Carlos, TULCHIN, Joseph *et alli*, *Geopolítica y política de poder en el Atlántico Sur*. Buenos Aires, Pleamar, 1983.

HIRST, Monica. *Argentina-Brasil. El largo camino de la integración*. Legasa, Buenos Aires.

_____ (comp.). *Continuidad y cambio en las relaciones América Latina-Estados Unidos*. Buenos Aires, GEL, 1987.

_____. El programa de integración Argentina- Brasil: de la formulación a la implementación. *In Documento e informes de investigación*. Buenos Aires, FLACSO, no. 67, 1988.

_____. El programa de integración e cooperación Argentina- Brasil: los nuevos horizontes de vinculación económica y complementación industrial. *In Documento e informes de investigación*. Buenos Aires, FLACSO, no. 81, 1989.

_____. La dimensión política del MERCOSUR: actores, politización e ideología. *In* HIRST, Monica. *Democracia, seguridad e integración. América Latina en un mundo en transición*. Buenos Aires, Editorial Norma, 1996.

HIRST, Monica, BEZCHINSKY, Gabriel e CASTELLANA, Fabián. A reação do empresariado argentino diante da formação do Mercosul. *In* Rio de Janeiro, IPEA, Texto para discussão, maio de 1994.

HIRST, Monica e RUSSELL, Roberto. *Democracia y política exterior: los casos de Argentina y Brasil*. Buenos Aires, FLACSO, Série documentos e informes de investigación, no. 55, 1987.

HUGUENEY FILHO, Clodoaldo e CARDIM, Carlos Henrique (orgs.). *Grupo de reflexión prospectiva sobre el MERCOSUR*. Brasília, FUNAG, 2003.

JAGUARIBE, Hélio. Brasil- Argentina. Breve análisis de las relaciones de conflicto y cooperación. *In Estudios Internacionales*. 15, jan-mar. 1982.

_____. La integración Argentina-Brasil. *In Integración Latinoamericana*. INTAL, nov. 1987.

JUSTO, Liborio. *Argentina y Brasil en la integración continental*. Buenos Aires, CEAL, 1983.

KEOHANE, Robert O. e NYE, Joseph. *Power and interdependence. World politics in trasition*. Boston, Little Brown, 1977.

_____. *After Hegemony – Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton, NJ, Princeton University Press, 1984.

KRASNER, Stephen. *International Regimes*. Cornell University Press, Ithaca, 1995.

LA NACIÓN. *Los escritos de Ortega y Gasset en La Nación*. Buenos Aires, La Nación, 2005.

LAVAGNA, Roberto. *Argentina, Brasil, Mercosur: una decisión estratégica, 1986-2001*. Buenos Aires, Ciudad Argentina, 1998.

LUGONES, Leopoldo. *La Patria Fuerte*. Buenos Aires, Círculo Militar, 1930.

_____. *La Grande Argentina*. Buenos Aires, Huemul, 1962.

MADRID, Eduardo. Ideas y proyectos de complementación e integración económicas entre la Argentina y Brasil en el siglo XX, *in Jornadas de Investigación* (documento de trabalho no. 1. Buenos Aires, 1999).

MAECHLING, Charles. The Argentina Pariah. *In Foreign Policy*, no. 45, inverno 1981-1982.

MENEZES, Alfredo da Mota e PENNA FILHO, Pio. *Integração regional: os blocos econômicos nas relações internacionais*. Rio de Janeiro, Elsevier, 2006.

MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. *Estado Nacional e Política Internacional na América Latina. O Continente nas Relações Argentina-Brasil (1930-1992)*. Brasília, Ed. Ensaio, 1995.

MONNET, Jean. *Memórias – A Construção da Unidade Europeia*. Brasília, Editora UnB, 1986.

MUÑOZ, Heraldo, e TULCHIN, Joseph. *Entre la autonomia y la subordinación: políticas exteriores de los países latino-americanos*. Buenos Aires, GEL, 1984.

NOFAL, Beatriz. "Brasil-dependencia" o interdependencia. Mito y realidad. *In Mercosur Journal*. Buenos Aires, Eco-Axis, ano I, no. 1, dezembro de 1995.

ONUF, Nicholas. *World of our making: rules and rule in social theory and international relations*. South Carolina, University of South Carolina Press, 1989.

PEÑA, Félix. Argentina en América Latina. *In Criterio*. Buenos Aires, no. 10, 1970.

PÉREZ LLANA, Carlos. *Reinserción argentina en el mundo. Entre la política exterior esquizofrénica y la política exterior independiente*. Buenos Aires, El Cid Editor, 1983.

_____. *El regreso de la historia. La política internacional durante la posguerra fría, 1989-1997*. Buenos Aires, Editorial Sudamericana/ Universidad de San Andrés, 1998.

PERÓN, Juan Domingo. *Tercera Posición y Unidad Latinoamericana*. Buenos Aires, Biblos, 1985.

_____. *América Latina en el año 2000: Unidos o dominados*. México, Ediciones Patria Grande/Casa Argentina de Cultura, 1990.

RAPOPORT, Mario. El factor político en las Relaciones internacionales. ¿Política internacional versus teoría de la dependencia? Un comentario *In Revista de Desarrollo Económico.* Buenos Aires, jan-mar 1984, vol. 23.

_____. *Gran Gretaña y Estados unidos y las clases dirigentes argentinas 1940-1945*. Buenos Aires, Editorial Belgrano, 1983.

_____. *Política y diplomacia en la Argentina: las relaciones con Estados Unidos y la Unión Soviética*. Buenos Aires, Editorial Tesis, 1987.

_____. *Aliados o neutrales? La Argentina frente a la Segunda Guerra Mundial*. Buenos Aires, Eudeba, 1988.

_____. *Argentina y Brasil en el MERCOSUR: políticas comunes y alianzas regionales*. Buenos Aires, GEL, 1995.

_____. *El laberinto argentino: política internacional en un mundo conflictivo*. Buenos Aires, Eudeba, 1997.

_____ (coord.) *La Comunidad Europea y el Mercosur – Una Evaluación Comparada*. Buenos Aires, Fundación de Investigaciones Historicas, Economicas y Sociales (FIHES), Fundación Konrad Adenauer, 1993.

ROSECRANCE, Richard. *The rise of the trading states: commerce and conquest in the moderns world*. New York, Harpercollins, 1987.

ROSENAU, James. *The scientific study of foreign policy*. New York, Nichols Publishing Company, 1980.

ROUQUIÉ, Alain. *Poder militar y sociedad política en la Argentina*. Buenos Aires, Emecé, 1981.

ROY, Joaquín *et alii*. *La Unión Europea y la integración regional: perspectivas comparadas y lecciones para las Américas*. Buenos Aires, Eduntref, 2005.

RUSSELL, Roberto. El proceso de toma de decisiones en la política exterior argentina – 1976-1989. *In* RUSSELL, Roberto (ed.), *Política exterior y toma de decisiones en América Latina*. Buenos Aires, GEL, 1990.

_____. Cambio de régimen y política exterior: el caso de Argentina, 1976-1989. *In Documentos e informes de investigación*, Buenos Aires, FLACSO, NO. 88, 1989.

_____ (comp.). *Política exterior y toma de decisiones en América Latina*. Buenos Aires, GEL, 1990.

_____. El neoidealismo periférico. Un esquema para orientar la política exterior de los países del Cono Sur en la posguerra fría. *In América Latina/ Internacional*. Buenos Aires, FLACSO, vol. 8, no. 29, 1991.

_____. Los ejes estructurantes de la política exterior argentina. *In América Latina/Internacional*. Buenos Aires, FLACSO, vol. 1, no. 2, 1994.

SACCONE, Maria Alejandra. La "mercosurización" de la política exterior argentina. *In La política exterior argentina 1994-1997*.

SEIXAS CORRÊA, Luiz Felipe de. O Brasil e os seus vizinhos: uma aproximação histórica. *In* FUNAG. *A visão do outro: seminário Brasil-Argentina*. Brasília, FUNAG, 2000.

SOLVEIRA DE BAEZ, Beatriz R. El ABC como entidad política: un intento de aproximación entre la Argentina, Brasil y Chile a principios de siglo. *In Ciclos en la historia, la economía y la sociedad*. Buenos Aires, UBA, no. 2, primeiro semestre de 1992.

TOKATLIÁN, Juan e PARDO, Rodrigo. La teoría de la interdependencia ¿Un paradigma alternativo? *In Estudos Internacionales* no. 9, Santiago do Chile, jul-set 1990.

TRAVASSOS, Mário. *Projeção continental do Brasil*. São Paulo, Companhia Editora Nacional, 1935.

TULCHIN, Joseph S. *La Argentina y los Estados Unidos. Historia de una desconfianza*. Buenos Aires, Editorial Planeta Argentina, 1990.

_____. La nueva política exterior de Argentina hacia los Estados Unidos. *In* BALZE, Felipe de la e ROCA, Eduardo A. (orgs.). *Argentina y EEUU. Fundamentos de una nueva alianza*. Buenos Aires, CARI, 1997.

UGARTE, Manuel. *La Patria Grande. Mi campaña hispanoamericana*. Mexico, Ediciones de la Patria Grande, 1990.

_____. *El porvenir de América Latina*. Buenos Aires, Ed. Indoamericana, 1953.

VAZ, Alcides Costa. *Cooperação, integração e processo negociador: a construção do Mercosul*. Brasília, IBRI, 2002.

ZAVALA ORTIZ, Miguel Angel. Política exterior argentina. *In Revista Argentina de Relaciones Internacionales*. Buenos Aires, 1976

ZEBALLOS, Estanislao. *Diplomacia desarmada*. Buenos Aires, Eudeba, 1974.

_____. Los armamentos de Brasil y el tratado de equivalencia naval. *In Revista de Derecho, Historia y Letras.* Buenos Aires, no. 20, janeiro de 1905.

Glossário

ABACC – Agência de Contabilidade e Controle de Material Nuclear
ABC – Argentina, Brasil e Chile
ABCP – Argentina, Brasil, Chile e Peru
AGNU – Assembleia Geral das Nações Unidas
AIEA – Agência Internacional de Energia Atômica
ALADI – Associação Latino-Americana de Integração
ALALC – Associação Latino-Americana de Livre Comércio
ALCA – Área de Livre Comércio das Américas
AMIA - *Asociación Mutual Israelita Argentina*
APEC - *Asia-Pacific Economic Cooperation*
APRA – *Acción Popular Revolucionaria Americana*
ARI – *Alternativa para una República de Iguales*
ATLAS – *Agrupación de los Trabajadores Latino-americanos Sindicalistas*
BICE – *Banco de Inversión y Commercio Exterior*
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAF – *Cooperación Andina de Fomento*
CARI – *Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales*
CASA – Comunidade Sul-Americana de Nações
CEBAC – Comissão Especial Brasil-Argentina de Comércio
CECA – Comunidade Europeia do Carvão e do Aço

CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CIC – Comissão Intergovernamental Coordenadora do Tratado da Bacia do Prata
CODESUL – Conselho de Desenvolvimento do Extremo Sul
CONADEP – *Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas*
CRECENEA – *Comisión Regional de Comercio Exterior del Nordeste Argentino–Litoral*
CSNU – Conselho de Segurança das Nações Unidas
FMI – Fundo Monetário Internacional
FREPASO – *Frente País Solidario*
FUNAG – Fundação Alexandre de Gusmão
FUNCEB – Fundação Centro de Estudos Brasileiros
FORJA – *Fuerza de Orientación Radical de la Joven Argentina*
FREJULI – *Frente Justicialista de Libertación*
GOU – *Grupo de Oficiales Unidos*
IAPI – *Instituto Argentino de Promoción del Intercambio*
IGC – Índice de Confiança no Governo
IIRSA – Iniciativa pela Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana
INDEC – *Instituto Nacional de Estadística y Censos*
ISEB – Instituto Superior de Estudos Brasileiros
JID – Junta Interamericana de Defesa
MAE – Mecanismo de Análise Estratégica
MERCOSUL – Mercado Comum do Sul
MNA – Movimento Não Alinhado
MPCC – Mecanismo Permanente de Consulta e Coordenação em Temas de Defesa e Segurança Internacional
MTCR - *Missile Technology Control Regime*
OEA – Organização dos Estados Americanos
OMC – Organização Mundial do Comércio
ONU – Organização das Nações Unidas
OTAN / NATO – Organização do Tratado do Atlântico Norte
PEI – Política Externa Independente
PIB – Produto Interno Bruto
PICE – Programa de Integração e Cooperação Econômica
PJ – *Partido Justicialista* (peronista)
PND – Plano Nacional de Desenvolvimento
SERE – Secretaria de Estado das Relações Exteriores

SPCC – Sistema Permanente de Consulta e Coordenação Política
TIAR – Tratado Interamericano de Assistência Recíproca
TNP – Tratado de Não Proliferação
UCR – *Unión Cívica Radical*
UDN – União Democrática Nacional
UIA – *Unión Industrial Argentina*
UNASUL – União Sul-Americana de Nações
URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
YPF – *Yacimientos Petrolíferos Fiscales*
ZPCAS – Zona de Paz e Cooperação no Atlântico Sul

Anexos

I. *Ranking* da percepção das "potências mundiais"

Fonte: CARI – Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales. *La opinión pública argentina sobre política exterior y defensa*. Buenos Aires, 2006, p. 22.

Ranking de percepción de "potencias mundiales" actuales

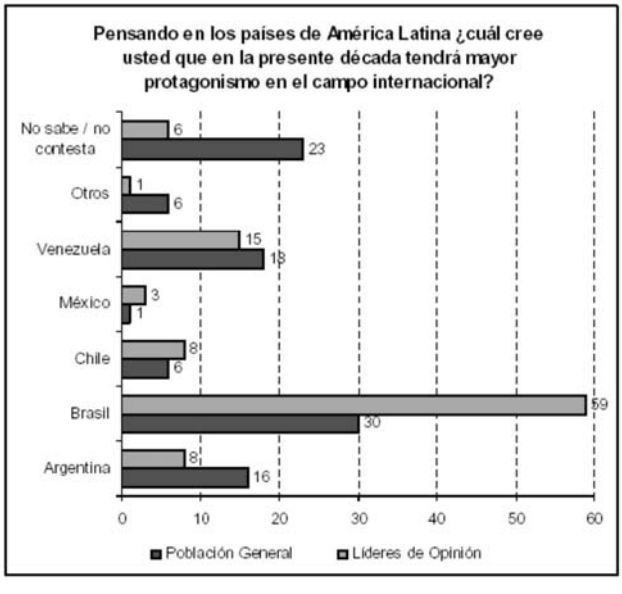
	2006	
	Población General	Líderes de Opinión
Alemania	1	17
Brasil	0	4
China	5	18
Estados Unidos	83	26
Francia	1	7
India	3	6
Japón	1	12
Naciones Unidas	0	1
Reino Unido	0	1
Rusia	0	4
Sudáfrica	0	0
Unión Europea	2	4
No sabe / no contesta	4	0
Total	100	100

Ranking de percepción de "potencias mundiales" futuras

	2006	
	Población General	Líderes de Opinión
Alemania	3	9
Brasil	5	5
China	20	18
Estados Unidos	23	17
Francia	4	9
India	6	10
Japón	11	10
Naciones Unidas	0	5
Reino Unido	5	2
Rusia	3	6
Sudáfrica	1	1
Unión Europea	4	6
Otros	1	0
No sabe / no contesta	14	2
Total	100	100

II. Percepção sobre protagonismo mundial

Fonte: CARI – Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales. *La opinión pública argentina sobre política exterior y defensa*. Buenos Aires, 2006, p. 27.



III. Percepção sobre o lugar da Argentina no mundo

Fonte: CARI – Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales. *La opinión pública argentina sobre política exterior y defensa*. Buenos Aires, 2006, pp. 35 e 36.

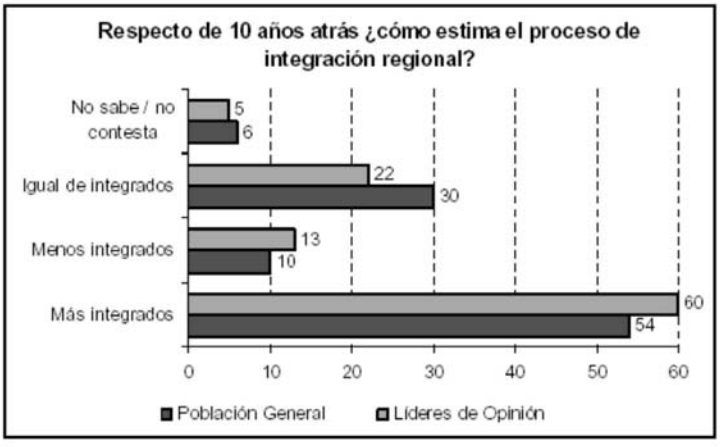


¿Cuál cree usted que será el nivel de importancia de la Argentina en el mundo a lo largo de la presente década?

	Población General				Líderes de Opinión			
	1998	2002	2006	Comparativo	1998	2002	2006	Comparativo
Alto	10	5	66	+61	14	5	52	+47
Medio	45	24	19	-5	61	38	28	-10
Bajo	23	69	8	-61	20	55	12	-41
Aislamiento / no le interesa	4	0	0	0	2	0	0	0
No sabe / no contesta	18	2	7	+5	3	2	8	+6
Total	100	100	100		100	100	100	

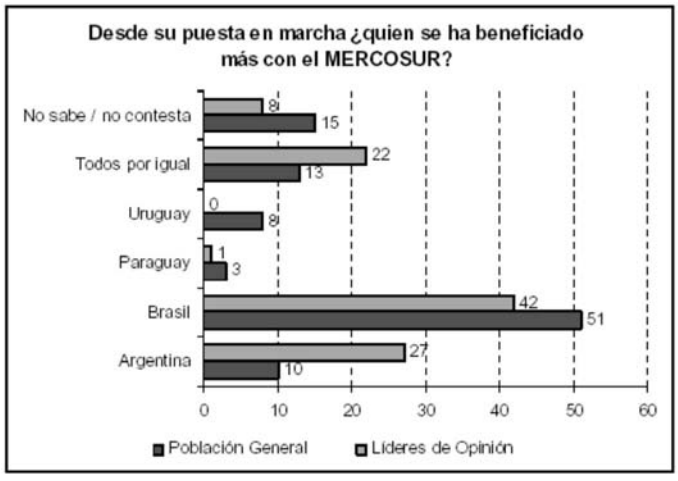
IV. Percepção sobre o processo de integração

Fonte: CARI – Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales. *La opinión pública argentina sobre política exterior y defensa*. Buenos Aires, 2006, pp. 31 e 32.



En su opinión, que nuestro país forme parte del MERCOSUR (con Brasil, Paraguay y Uruguay) ¿es o no es importante?

	Población General				Líderes de Opinión			
	1998	2002	2006	Comparativo	1998	2002	2006	Comparativo
Es importante	76	77	86	+9	98	90	91	+1
No es importante	13	20	11	-9	1	10	6	-4
No sabe / no contesta	11	3	3	0	1	0	3	+3
Total	100	100	100		100	100	100	



V. Objetivos da política externa argentina

Fonte: CARI – Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales. *La opinión pública argentina sobre política exterior y defensa*. Buenos Aires, 2006, p. 37.

De los temas enumerados a continuación seleccione, en orden de prioridad, aquellos tres que usted considere los más importantes objetivos de política exterior argentina.

	Población General				Líderes de Opinión			
	1998	2002	2006	Comparativo	1998	2002	2006	Comparativo
Integración regional	8	25	12	-13	40	43	15	-28
Comercio internacional	27	21	44	+23	37	32	19	-13
Gestión para el financiamiento externo	0	8	0	-8	0	7	6	-1
Lucha contra el narcotráfico	17	12	13	+1	7	2	6	+4
Lucha contra el terrorismo	2	5	4	-1	0	3	3	0
Defensa de los derechos humanos en el mundo	7	5	4	-1	3	6	6	0
Solución del problema Malvinas	3	3	2	-1	4	2	1	-1
Custodia de la soberanía marítima	1	4	3	-1	0	1	4	+3
Regular la inmigración	8	10	3	-7	2	2	6	+4
Preparar a las Fuerzas Armadas para la defensa	1	3	0	-3	2	1	2	+1
Energía nuclear	3	1	8	+7	2	0	2	+2
Presencia en la Antártida	0	1	1	0	0	0	2	+2
Proteger el medio ambiente	0	0	3	+3	0	0	6	+6
Promover la integración energética de la región	0	0	0	0	0	0	5	+5
Otros	3	0	0	0	3	0	2	+2
No sabe / no contesta	20	2	3	+1	0	1	15	+14
Total	100	100	100		100	100	100	

VI. Percepção das relações com o Brasil

Fonte: CARI – Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales. *La opinión pública argentina sobre política exterior y defensa*. Buenos Aires, 2006, p. 44.

Percepción de la evolución de las relaciones con Brasil

	2006	
	Población General	Líderes de Opinión
Mejoraron	60	52
Empeoraron	6	10
Siguen igual	31	34
No sabe / no contesta	3	4
Total	100	100

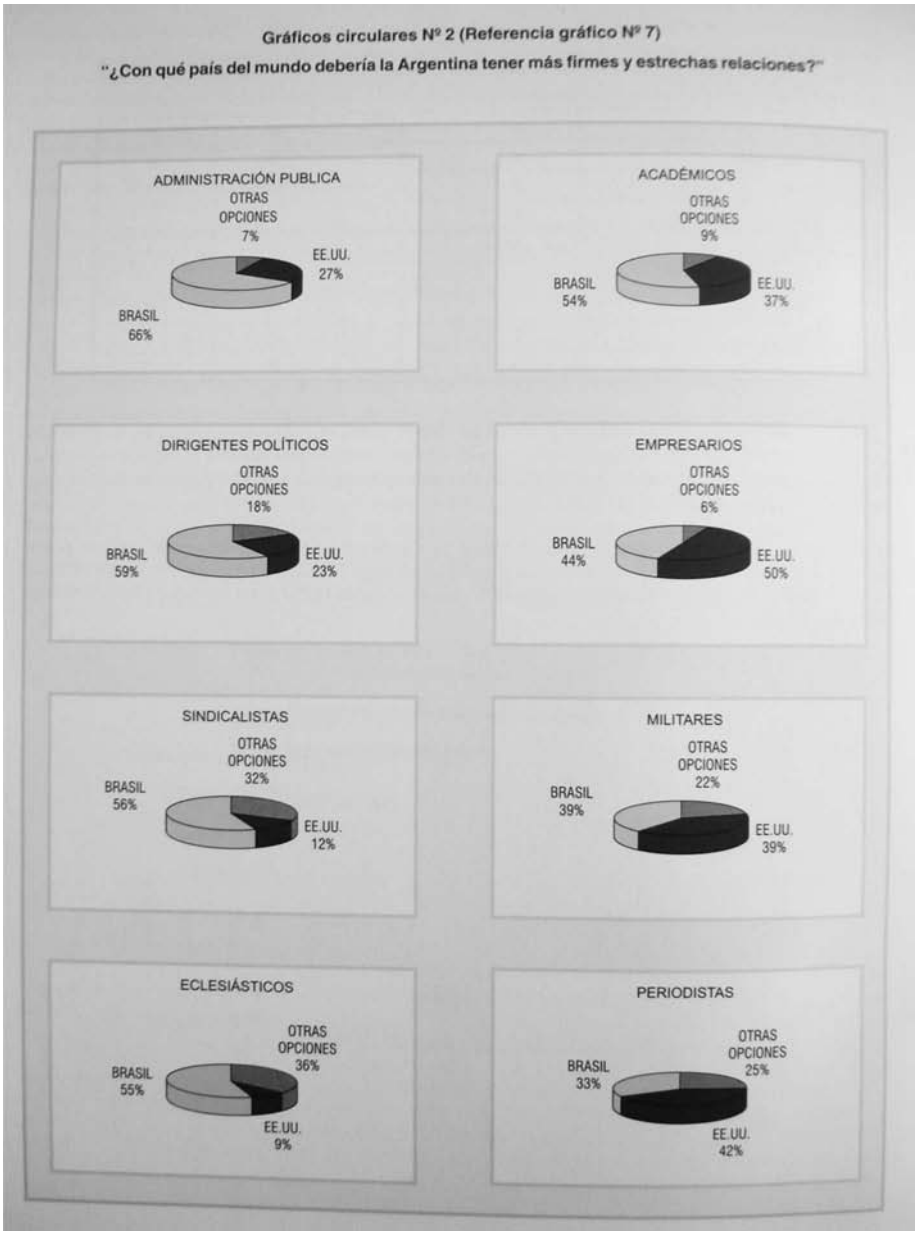
VII. Relações bilaterais preferenciais

Fonte: CARI – Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales. *La opinión pública argentina sobre política exterior y defensa*. Buenos Aires, 2006, p. 42.

Indique con qué país del mundo debería la Argentina tener las más firmes y estrechas relaciones.

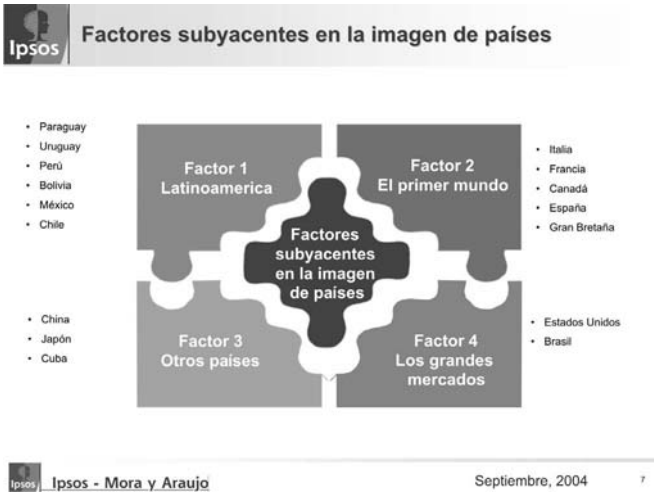
	Población General				Líderes de Opinión			
	1998	2002	2006	Comparativo	1998	2002	2006	Comparativo
Estados Unidos	15	22	9	-13	34	38	19	-19
Brasil	19	10	18	+8	51	36	17	-19
Europa	27	24	27	+3	8	13	16	-1
Japón	9	3	0	-3	2	0	0	0
Chile	5	2	9	+7	1	5	5	-2
Venezuela	0	0	0	0	0	0	5	+5
China	0	0	8	+8	0	0	9	+9
Latinoamericanos	0	0	2	+2	0	0	2	+2
Otros	5	10	5	-5	0	3	6	+3
Ninguno	0	6	12	+6	0	0	0	0
No sabe / no contesta	20	23	10	-13	4	5	21	+16
Total	100	100	100		100	100	100	

Fonte: CARI – Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales. *La opinión pública argentina sobre política exterior y defensa*. Buenos Aires, 1998, p. 28.



VIII. O Brasil é visto como mercado

Fonte: Ipsos Mora y Araujo. *Argentina y el mundo. Una mirada sobre Brasil. Análisis de datos de opinión pública nacional.* Buenos Aires, Ipsos Mora y Araujo, setembro de 2004.



IX. Imagem do Brasil segundo a atitude em relação ao Estado argentino

Fonte: Ipsos Mora y Araujo. *Argentina y el mundo. Una mirada sobre Brasil. Análisis de datos de opinión pública nacional.* Buenos Aires, Ipsos Mora y Araujo, setembro de 2004.



X. Imagem do Brasil segundo a capacidade competitiva do cidadão argentino

Fonte: Ipsos Mora y Araujo. *Argentina y el mundo. Una mirada sobre Brasil. Análisis de datos de opinión pública nacional.* Buenos Aires, Ipsos Mora y Araujo, setembro de 2004.

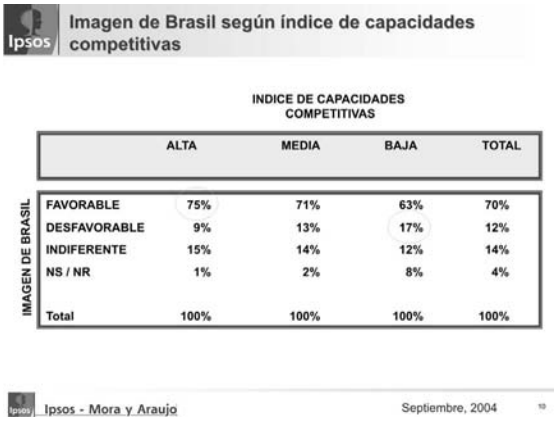


Imagen de Brasil según índice de capacidades competitivas

IMAGEN DE BRASIL	INDICE DE CAPACIDADES COMPETITIVAS: ALTA	MEDIA	BAJA	TOTAL
FAVORABLE	75%	71%	63%	70%
DESFAVORABLE	9%	13%	17%	12%
INDIFERENTE	15%	14%	12%	14%
NS / NR	1%	2%	8%	4%
Total	100%	100%	100%	100%

Ipsos - Mora y Araujo Septiembre, 2004 10

XI. Imagem do Brasil segundo a imagem de Nestor Kirchner

Fonte: Ipsos Mora y Araujo. *Argentina y el mundo. Una mirada sobre Brasil. Análisis de datos de opinión pública nacional.* Buenos Aires, Ipsos Mora y Araujo, setembro de 2004.

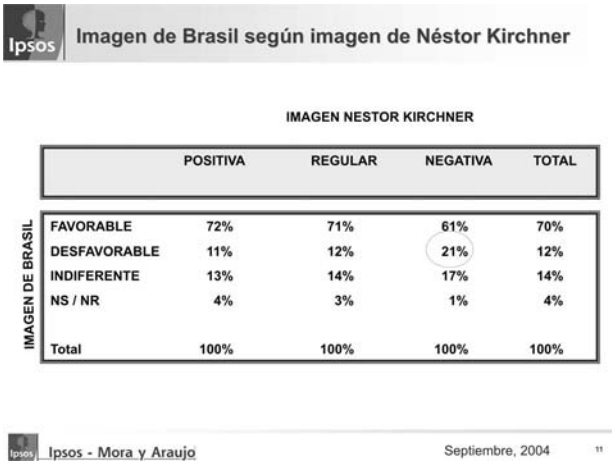


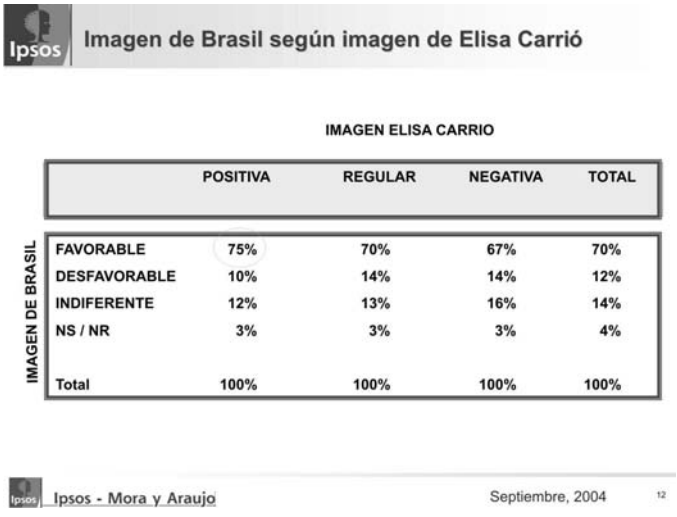
Imagen de Brasil según imagen de Néstor Kirchner

IMAGEN DE BRASIL	IMAGEN NESTOR KIRCHNER: POSITIVA	REGULAR	NEGATIVA	TOTAL
FAVORABLE	72%	71%	61%	70%
DESFAVORABLE	11%	12%	21%	12%
INDIFERENTE	13%	14%	17%	14%
NS / NR	4%	3%	1%	4%
Total	100%	100%	100%	100%

Ipsos - Mora y Araujo Septiembre, 2004 11

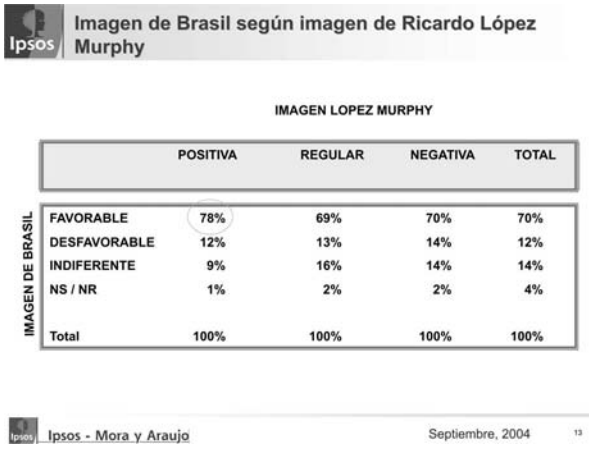
XII. Imagem do Brasil segundo a imagem de Elisa Carrió

Fonte: Ipsos Mora y Araujo. *Argentina y el mundo. Una mirada sobre Brasil. Análisis de datos de opinión pública nacional.* Buenos Aires, Ipsos Mora y Araujo, setembro de 2004.



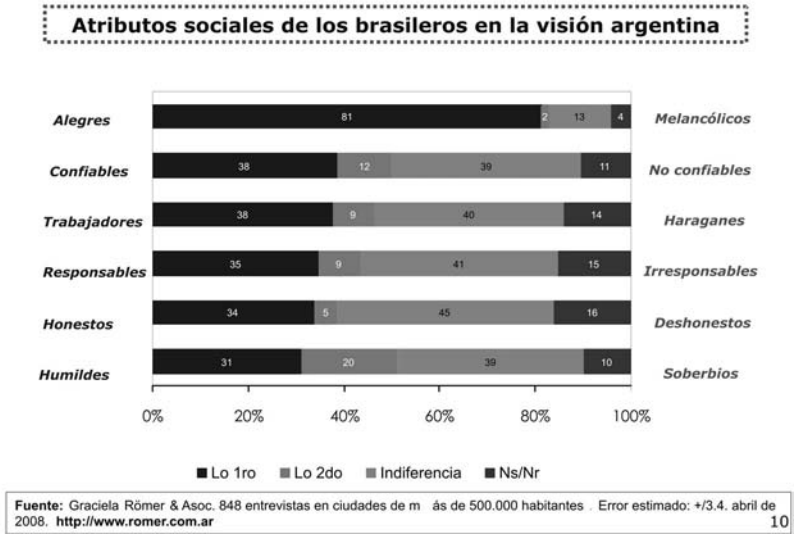
XIII. Imagem do Brasil segundo a imagem de Lopez Murphy

Fonte: Ipsos Mora y Araujo. *Argentina y el mundo. Una mirada sobre Brasil. Análisis de datos de opinión pública nacional.* Buenos Aires, Ipsos Mora y Araujo, setembro de 2004.



XIV – Atributos sociais do brasileiro na visão argentina

Fonte: GRACIELA ROMER y Asociados. *Brasil visto desde la Argentina (Análisis cuanti - cualitativo)*. Buenos Aires, abril de 2008.



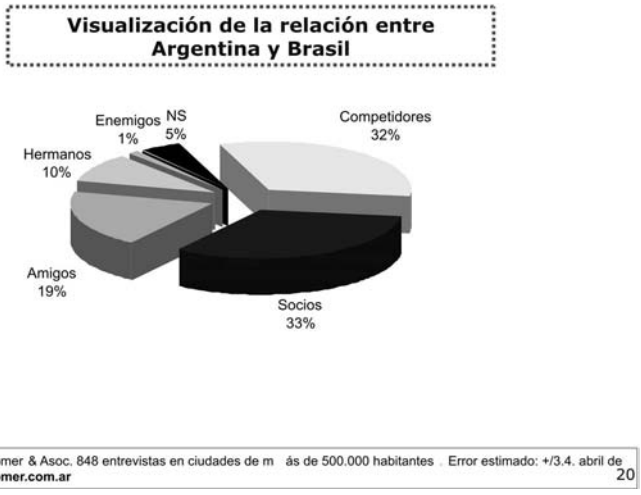
XV – Principais problemas do Brasil na visão argentina

Fonte: GRACIELA ROMER y Asociados. *Brasil visto desde la Argentina (Análisis cuanti - cualitativo)*. Buenos Aires, abril de 2008.



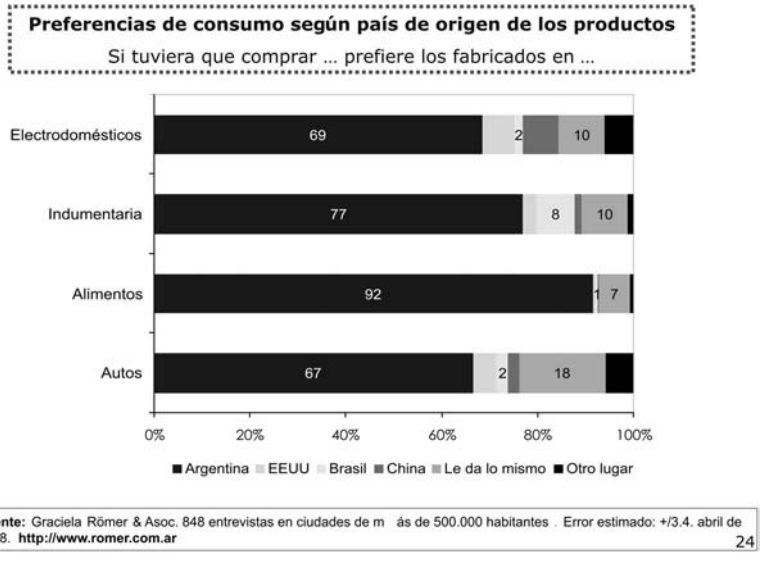
XVI – Visão da relação Argentina- Brasil

Fonte: GRACIELA ROMER y Asociados. *Brasil visto desde la Argentina (Análisis cuanti - cualitativo)*. Buenos Aires, abril de 2008.



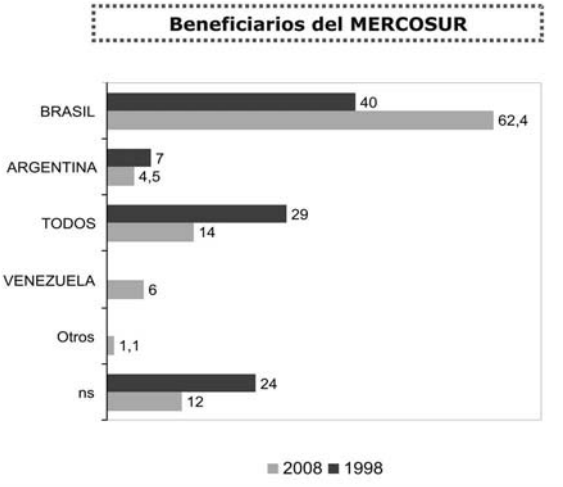
XVII – Preferências de consumo

Fonte: GRACIELA ROMER y Asociados. *Brasil visto desde la Argentina (Análisis cuanti - cualitativo)*. Buenos Aires, abril de 2008.



XVIII – Beneficiários do MERCOSUL

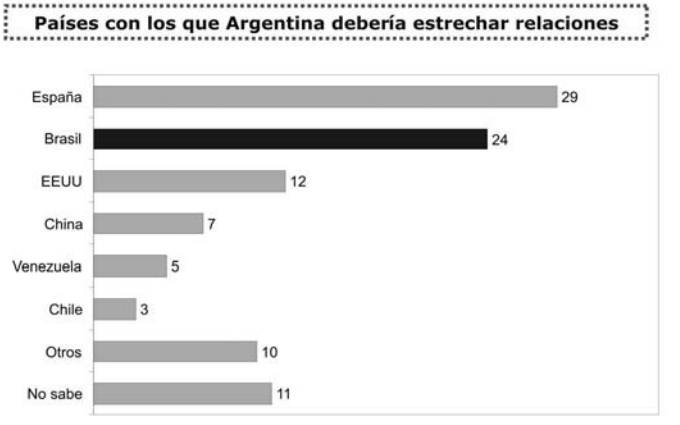
Fonte: GRACIELA ROMER y Asociados. *Brasil visto desde la Argentina (Análisis cuanti - cualitativo)*. Buenos Aires, abril de 2008.



Fuente: Graciela Römer & Asoc. 848 entrevistas en ciudades de m ás de 500.000 habitantes . Error estimado: +/ -3.4. abril de 2008. **http://www.romer.com.ar**
26

XIX – Países com os quais a Argentina deveria estreitar relações

Fonte: GRACIELA ROMER y Asociados. *Brasil visto desde la Argentina (Análisis cuanti - cualitativo)*. Buenos Aires, abril de 2008.



Fuente: Graciela Römer & Asoc. 848 entrevistas en ciudades de m ás de 500.000 habitantes . Error estimado: +/ -3.4. abril de 2008. **http://www.romer.com.ar**
29

XX – Investimento estrangeiro na Argentina

Fonte: GRACIELA ROMER y Asociados. *Brasil visto desde la Argentina (Análisis cuanti - cualitativo)*. Buenos Aires, abril de 2008.



XXI – Interesses argentinos na cultura brasileira

Fonte: GRACIELA ROMER y Asociados. *Brasil visto desde la Argentina (Análisis cuanti - cualitativo)*. Buenos Aires, abril de 2008.



XXII – Conceitos associados ao Brasil

Fonte: GRACIELA ROMER y Asociados. *Brasil visto desde la Argentina (Análisis cuantitativo – líderes de opinión)*. Buenos Aires, junho de 2008.



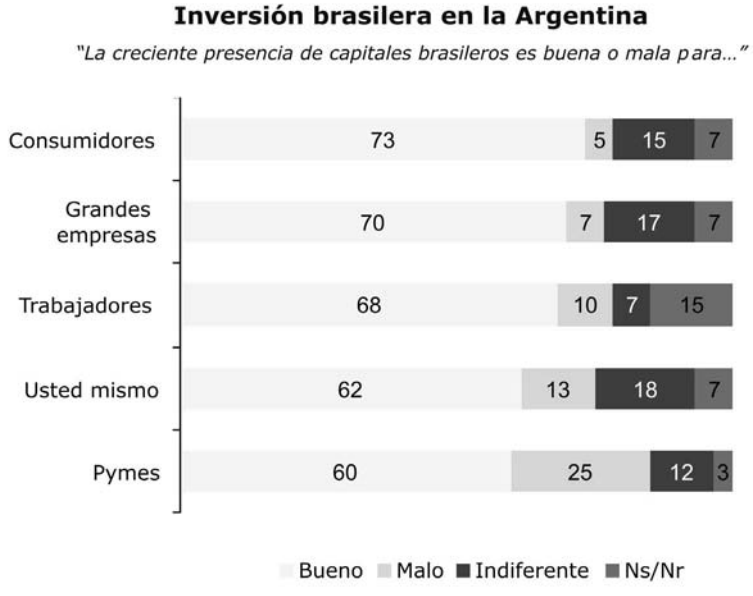
XXIII – Se o Brasil vai bem, a Argentina...

Fonte: GRACIELA ROMER y Asociados. *Brasil visto desde la Argentina (Análisis cuantitativo – líderes de opinión)*. Buenos Aires, junho de 2008.



XXIV – Impacto do investimento brasileiro

Fonte: GRACIELA ROMER y Asociados. *Brasil visto desde la Argentina (Análisis cuantitativo – líderes de opinión)*. Buenos Aires, junho de 2008.

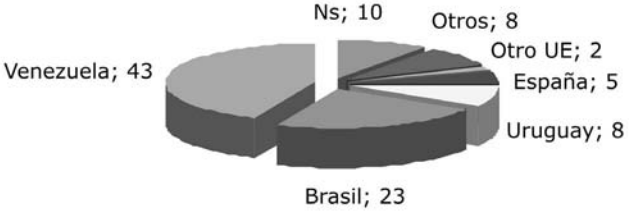


XXV – Relação com outros países

Fonte: GRACIELA ROMER y Asociados. *Brasil visto desde la Argentina (Análisis cuantitativo – líderes de opinión)*. Buenos Aires, junho de 2008.

Relación de Argentina con otros países

"¿Cuál es el país más amigo de Argentina? (Espontánea)"



Sin embargo...

Relación de Argentina con otros países

"¿Y con cuál debería estrechar más sus vínculos?"

