

Brasil-Argentina e a questão das Ilhas Malvinas

Do histórico apoio a uma política comum¹

Daniel F. Filmus²

370

Também conviria inspirar nos Americanos Portugueses a ideia de que a nossa causa é também a deles, e que a guerra inícuca em que os querem colocar, ou melhor, na qual a sua Corte os colocou contra nós, é apenas para aumentar-lhes os grilhões; nós os vemos como irmãos.

(Carta de Manuel Belgrano - membro da Primeira Junta do Governo e criador da Bandeira Argentina - a Celedonio José del Castillo, autoridade da Província de Misiones, Corrientes, Argentina, 1811, *EspistolarioBelgraniano*.)

Argentina-Brasil: do confronto à integração

A relação entre Argentina e Brasil na época colonial era de enfrentamento. Os territórios, que atualmente correspondem aos dois países, foram disputados desde o século XVI entre Espanha e Portugal em função dos seus interesses coloniais, “e durante longos anos a fronteira entre ambos foi um enorme e permeável espaço suscetível de ocupação europeia” (Rapoport e Madrid, 2011). Tal como explica Aldo Ferrer, nos cinco séculos que transcorreram entre a assinatura do Tratado de Tordesilhas (1494), que delimitou a primeira repartição das terras “descobertas” por Portugal e Espanha, até a Declaração do Iguazu (1985),

1 Tradução de Juan Manuel Terenzi Doutorando em Literatura na UFSC e membro do Núcleo Juan Carlos Onetti de Estudos Literários Latino-americanos.

2 Secretário de Assuntos Relativos às Ilhas Malvinas, Ilhas Geórgia do Sul, Sandwich do Sul e Áreas Marítimas Circundantes do Ministério de Relações Exteriores e Culto da Nação. Deputado eleito para o Parlamento do Mercosul (PARLASUL).

desenvolveu-se uma disputa entre as potências ibéricas nos territórios da América do Sul, e durante o século XIX entre Argentina e Brasil (Ferrer, 1997). Após isso, não se seguiram disputas reais por território ou por mercados entre os dois países, embora tenha permanecido uma rivalidade latente que se manifestava nas hipóteses de conflito. Isso prosseguiu até meados do século XX, quando a mudança nos poderes relativos entre Argentina e Brasil contribuíram para diluir as rivalidades.

A partir de 1951, houve uma significativa tentativa de aproximação durante os mandatos de Juan D. Perón na Argentina, Getúlio Vargas no Brasil e Carlos Ibáñez no Chile. Sob um novo mandato de Vargas no Brasil, considerou-se que estavam dadas as condições políticas “para restabelecer o eixo Argentina-Brasil-Chile, como ponto de partida para uma futura união aduaneira na América Latina” (Rapoport e Madrid, 2011). A proposta de complementação econômica e solidariedade política entre os três países (ABC) - possível de ser ampliada para o resto da América do Sul - foi freada por não contar com o apoio do presidente brasileiro, perseguido pela oposição e pelos interesses dos Estados Unidos, concluindo definitivamente após a derrocada do Presidente Perón na Argentina em 1955, por meio de um golpe militar.

Durante as ditaduras militares na Região, a relação entre Argentina e Brasil foi principalmente de conflito, chegando a “seu ponto histórico mais baixo na década de 1970 por conta dos programas incipientes de armas nucleares e da usina hidrelétrica de Itaipu no rio Paraná” (Bethel, 2012).

O retorno à democracia na Argentina e no Brasil, em meados da década de 1980, foi o cenário propício para uma reorientação da relação: “a empatia política, revelada pelos regimes democráticos, colocou também em evidência a profundidade das afinidades culturais e a pujança da convergência de países que compartilham um espaço gigantesco, problemas igualmente grandes e oportunidades de ação para benefício recíproco” (Ferrer, 1997). O Brasil se juntou à Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) em 1980, e no ano de 1985 os presidentes da Argentina e do Brasil, Raul Alfonsín e José Sarney, expressaram sua “firme decisão política de acelerar o processo de integração bilateral e de explorar novos caminhos na busca de um espaço econômico regional latino-americano” (Declaração do Iguaçu, 1985). Esse foi o primeiro passo da integração, que continuou com a assinatura da Ata para a Inte-

gração Brasileiro-Argentina em 29 de julho de 1986, que estabeleceu o “Programa de Integração e Cooperação entre Argentina e Brasil (PICAB)”.

Mediante a assinatura da Ata de Buenos Aires, subscrita em 6 de julho de 1990 pelos presidentes Carlos Menem e Fernando Collor de Mello, os mandatários decidiram acelerar o processo de integração econômica.

A reconciliação entre ambos países culminou no Tratado de Assunção, assinado em 9 de março de 1991, e a criação do bloco comercial subregional do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), formado pelo Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai (ao qual, mais tarde, se somariam o Chile e a Bolívia). O tratado dispôs a livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos dentro da região, o estabelecimento de uma tarifa comum, a coordenação das políticas macroeconômicas e setoriais, a harmonização das respectivas legislações e a coordenação das posições dos países membros dos fóruns internacionais, conformando definitivamente um mercado comum no dia 31 de dezembro de 1994 (Bethell, 2012).

A partir de 2003 se abriu um novo cenário. Sob a presidência de Luiz Inácio Lula da Silva e Néstor Kirchner, iniciou-se no Brasil e na Argentina uma etapa com importantes mudanças na relação entre ambos países, bem como nas respectivas perspectivas e posições sobre a política exterior. Os dois presidentes propuseram modificações à ordem mundial estabelecida em Bretton Woods, centraram seus interesses na região sul-americana, e os dois países foram prioritários em suas respectivas agendas. “Os desafios similares que eles devem ter enfrentado, junto aos posicionamentos ideológicos semelhantes, permitiram a possibilidade de estabelecer estratégias cooperativas” (Rapoport e Madrid, 2011). No primeiro encontro presidencial, em junho de 2003, no Brasil, ambos mandatários ressaltaram a opção de estabelecer uma aliança estratégica, reafirmando a necessidade de fortalecer o Mercosul. No encontro seguinte, desta vez no mês de outubro, na Argentina, foi assinado o Consenso de Buenos Aires, pelo qual os dois presidentes revalorizaram a consolidação da democracia para combater a pobreza e o desemprego, destacando o papel central do Estado.

A relação entre Argentina e Brasil foi, neste período, qualitativamente diferente, o que ficou refletido em todos os documentos e ins-

trumentos elaborados, tal como a Ata de Copacabana, assinada em março de 2004 por ambos países, a qual apontava, entre outras medidas, construir uma Comunidade Sul-americana de Nações, promover ações conjuntas para a abertura de mercados e desenvolver obras de infraestrutura para a integração entre as nações. Tal como refere o documento, o objetivo é aprofundar a *associação estratégica* entre ambos países e definir uma posição convergente nos temas comuns.

A Cúpula das Américas de 2005 marcou a clara reorientação da política exterior da região. Os quatro países do Mercosul, juntamente com a Venezuela, e sob a liderança de Lula da Silva, Néstor Kirchner e Hugo Chávez, denegaram a proposta dos Estados Unidos de criar uma Área de Livre Comércio das Américas. De acordo com o que expressava Néstor Kirchner nesse encontro:

373

[...] A uniformidade que pretendia o que ficou conhecido como o *Consenso de Washington*, pois existe hoje evidência empírica a respeito do fracasso dessas teorias [...]. Para o desenvolvimento que buscamos é primordial nosso pertencimento ao Mercosul, o nosso mercado regional e da nascente Comunidade Sul-americana [...] não nos servirá qualquer integração; simplesmente, assinar um convênio não será um caminho fácil nem nos levará direto à prosperidade. A integração possível será aquela que reconheça as diversidades e permita os benefícios mútuos [...] a respeito do nosso continente. Como eu hoje disse ao senhor presidente dos Estados Unidos, continuo acreditando que pelas questões de liderança na região, sua Nação, seu país, a Nação dos Estados Unidos, tem uma responsabilidade ineludível e inexcusável para ajudar a ir dando o lugar e a posição definitiva a este marco de assimetrias que foram trazidas a esta região por tanta instabilidade [...]. Nossos pobres, nossos excluídos, nossos países, nossas democracias, já não suportam mais que continuemos falando em voz baixa; é fundamental [...] construir, obviamente, um mundo diferente e uma região que esteja à altura das circunstâncias. (Néstor Kirchner em Cúpula das Américas, 2005)

A Cúpula, sintetizada na famosa frase “Não à ALCA”, foi um forte impulso para o posterior nascimento da União de Nações Sul-americanas (UNASUL) em 2008, que se propôs como objetivo “construir, de maneira participativa e consensuada, um espaço de integração e união no âmbito cultural, social, econômico e político entre seus povos, priorizando o diálogo político, as políticas sociais, a educação, a energia, a infraestrutura, o financiamento e o meio ambiente, entre outros, com vistas a eliminar a desigualdade socioeconômica, alcançar a inclu-

são social e a participação cidadã, fortalecer a democracia e reduzir as assimetrias no marco do fortalecimento da soberania e independência dos Estados” (Tratado Constitutivo da UNASUL, Art.2, 2008).

A relação entre Argentina e Brasil é um eixo central da integração. Levando em consideração ambos os países, eles reúnem “um mercado de 232 milhões de habitantes, comparável com o mercado dos países da zona do euro (330 milhões de habitantes) e com o dos Estados Unidos (308 milhões). O PIB argentino e brasileiro representam em conjunto um pouco menos do que 1/6 do PIB médio dos países do euro e 1/9 do PIB estadunidense” (Rapoport e Madrid, 2011).

Em relação à UNASUL, as cifras são contundentes: “com doze países³ e uma população superior aos 376 milhões de habitantes, ela parece projetar-se em direção ao futuro como um espaço econômico e geopolítico de grande peso [...]. A imensa região bioceânica possui por volta de 17,7 milhões de quilômetros quadrados, e conta com grandes recursos naturais: petróleo, minerais e reservas geográficas suficientes para mais de um século, quase 30% da água doce do mundo, 8 milhões de quilômetros quadrados de bosques, a maior fronteira agrícola em nível mundial, o maior volume de biodiversidade e água potável do planeta, liderança na produção e exportação de alimentos” (Rapoport e Madrid, 2011).

Contudo, a integração não se refere apenas aos recursos naturais, mas também à capacidade de ação política. A consolidação da aliança entre Argentina e Brasil,

implica uma significativa elevação do estatus internacional de ambas as nações e constitui, ao mesmo tempo, um fator de consolidação do Mercosul e do sistema sul-americano de cooperação e comércio (Rapoport e Madrid, 2011).

Em síntese, a relação entre ambos países, de confronto na etapa colonial e que após um século em que prevaleceram as rivalidades com breves aproximações de curta duração, foi sendo substituída por um estreitamento das relações bilaterais nas últimas décadas (Rapoport e Madrid, 2011). Após o retorno à democracia e a partir da criação do MERCOSUL, estes competidores históricos começaram a transfor-

3 A UNASUL está integrada por Argentina, Brasil, Bolívia, Colômbia, Chile, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela.

mar-se em sócios. Sob os governos de Lula da Silva e Néstor Kirchner, a reorientação da política voltada à região e a criação de novos organismos, como a UNASUL, permitiu ampliar a agenda comum de ambos países, incluindo não apenas temas de complementaridade econômica, mas também social, cultural e política.

A Questão das Ilhas Malvinas

Apoio histórico do Brasil e da Região

Em janeiro de 1833 a Grã-Bretanha invadiu as Ilhas Malvinas, usurpou-as pela força, expulsou a população civil e militar argentina que ali se encontrava e que vivia nas ilhas desde a independência argentina da Espanha.

375

Tal como explicou o Embaixador argentino José María Ruda nas Nações Unidas em 1964,

[...] o almirantado britânico instruiu o Capitão Onslow para que se dirigisse às Malvinas. Em 3 de janeiro de 1833 a Corveta *Clio* apresentou-se diante de Puerto Soledad. Aí se encontrava ancorado o pequeno navio argentino *Sarandí*. O Capitão inglês exigiu a retirada do destacamento argentino. A comparação das forças não admitia possibilidades de luta, e a isto se somava ainda o elemento surpresa. O chefe argentino respondeu à intimação que se retiraria “responsabilizando a Grã-Bretanha pelo insulto, pela violação dos devidos respeitos à República e a seus direitos atropelados pela força, tão inconsequentes e sem consideração”, destacando “que iria se retirar, mas que não retiraria as unidades de terra. Os ingleses arriaram o pavilhão argentino e ocuparam pela força o Puerto Soledad, ficando assim consumado, por meio do espólio, mais um capítulo da história colonial. (Declaração de Ruda, 1964)

Desde o início do conflito, a região manifestou seu apoio à Argentina. Em junho desse mesmo ano, o Ministro de Relações Exteriores da Bolívia, Dr. Mariano Enrique Calvo, enviou um Ofício ao seu par argentino, Dr. Manuel García. Neste ofício, ele manifestava o apoio da Bolívia diante da “clara violação do direito das gentes” e diante do “ultraje feito à República Argentina” e pelo “desprezo que manifesta em relação às demais nações americanas” a ocupação que a Grã-Bretanha tinha realizado da Ilha da Soledad, “sem alegar nenhum título e sem outro apoio que o abuso da prepotência” (Ofício da Bolívia, 1833). Junto a

isso, expressava que:

[...] este fato desagradável causou no governo da Bolívia os mesmos sentimentos de desconsolo que antes experimentara ao ver que interesses mal compreendidos frustraram o grandioso projeto do Congresso do Panamá. A irmandade tinha dado às nações da América toda a responsabilidade necessária para que as nações europeias se abstivessem de empreender agressões desconhecidas pelo direito internacional [...]. (Ofício da Bolívia, 1833)

Desse modo, o governo da Bolívia, ante a ocupação britânica das Ilhas Malvinas pelo uso da força, fazia chegar o seu apoio à Argentina, ao mesmo tempo que reconhecia que a existência de um projeto de integração da região -expresso, então, no Congresso do Panamá- teria modificado o modo de agir da potência europeia. Dois meses depois, um importante jornal argentino dessa época, *La Gaceta*, publicava:

[...] tendo sido invadidas as Ilhas Malvinas pela Corveta S.M.B. Clío [...], alguns governos responderam satisfatoriamente e se espera que todos correspondam a tão patrióticas esperanças. Entretanto, a Regência do Império do Brasil, não obstante a diversidade de sua forma de governo, foi um dos primeiros que, do modo mais sincero e nobre, deu uma prova inequívoca de que considera a Causa da América como própria e que em qualquer situação irá colocar-se na dianteira dos Estados Americanos para resistir ao poder Europeu. (*La Gaceta*, 20 de setembro de 1833)

Ao longo da história, o Brasil demonstrou, em cada ocasião pertinente, o seu apoio à Argentina pela Questão Malvinas. Assim ocorreu em diversos fóruns regionais como o MERCOSUL, a UNASUL, o Grupo do Rio, a Cúpula da América do Sul, a Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC). Da mesma forma em organismos internacionais: Nações Unidas, Organização dos Estados Americanos (OEA), Cúpula América do Sul-África (ASA), Cúpula América do Sul-Países Árabes (ASPA), Grupo dos 77 mais China, Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS), Organização Latino-americana de Desenvolvimento de Energia (OLADE).

O Brasil reconheceu, desde o início da controvérsia, a legitimidade dos títulos da Argentina sobre o arquipélago. Também empreendeu várias ações para não contribuir com a ocupação militar britânica como, por exemplo, ao assinar, como parte do Mercosul, uma resolução pela qual se compromete a impedir que navios com a bandeira ilegal das

ilhas atraquem nos seus portos.

Em 2010, o então presidente Lula da Silva, na sessão do Grupo do Rio e da Cúpula da América Latina e do Caribe, no dia 23 de fevereiro ponderava: “Qual é a explicação geográfica, política, econômica da Inglaterra estar nas Malvinas? [...] Não é possível que a Argentina não seja dona das Malvinas e seja um país a 14 mil quilômetros de distância”.

O mesmo fazia Dilma Rousseff, no dia 29 de junho de 2011, em uma conferência conjunta com a Presidenta Argentina, Cristina Fernández de Kirchner, no Palácio do Planalto. Ela reafirmava: “Ocasões como esta sempre oferecem a oportunidade de reiterar a nossa solidariedade em relação com a demanda do Governo e do povo argentino sobre a soberania das Ilhas Malvinas”.

Negociações pela soberania

A Questão das Ilhas Malvinas é um dos últimos dezessete territórios coloniais (territórios não autônomos) reconhecidos pela Comunidade Internacional que ainda subsistem. Dez deles se encontram sob domínio britânico.

Este ano, o reconhecimento de uma disputa de soberania pelas Ilhas Malvinas por parte da comunidade internacional completa exatamente 50 anos. Em 16 de dezembro de 1965, a Assembleia Geral das Nações Unidas estabeleceu a resolução 2065 (XX), com o apoio de 94 países, nenhum voto contrário e 14 abstenções - entre elas, a do Reino Unido-, que reconheceu a existência de uma disputa de soberania sobre as Ilhas Malvinas entre os governos da Argentina e do Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte. Tal resolução estabeleceu que a Questão das Ilhas Malvinas era uma das formas de colonialismo que deveria terminar, que se tratava apenas de uma questão entre dois países - Argentina e Reino Unido-, e que era preciso iniciar, sem demora, uma negociação para encontrar uma solução a essa disputa.

Para isso, deveriam ser considerados: os objetivos e disposições da Carta das Nações Unidas, que estabelece no artigo 33 a obrigação de um diferendo das partes envolvidas, a fim de buscar uma solução, antes de mais nada, pela via da negociação; a Resolução 1514 (XV) -a Decla-

ração sobre a concessão de independência aos países e povos coloniais-, que tinha dado impulso ao processo de descolonização e incorporava entre as suas considerações a importância da integridade territorial, bem como os interesses da população das ilhas. Precisamente, seus *interesses* e não seus *desejos*, já que não se tratava de uma colônia, mas, sim, de uma população implantada, pelo que ficava excluído o princípio de autodeterminação.

A conquista diplomática argentina, que significou a Resolução 2065 (XX), deu origem, pela primeira vez na história, a um processo de negociações pela soberania das Ilhas no contexto do processo de descolonização e da pressão internacional que sofria o Reino Unido pela sua postura colonialista.

378

A partir de então, começou um período que combinava negociações pela soberania e sobre diferentes assuntos práticos. O objetivo para a Argentina era o início do diálogo, após mais de 150 anos da recusa britânica em reconhecer a existência de uma disputa. Os diálogos tiveram início em 1966 entre os Chanceleres da Argentina e do Reino Unido, Miguel Ángel Zavala Ortiz e Michael Stewart, e foi a primeira reunião na história com a finalidade de abordar a questão das Ilhas Malvinas.

Quanto às negociações pela soberania, as tratativas avançaram com interrupções, e foram alcançadas algumas propostas significativas, que por falta de vontade do Reino Unido não chegaram a formalizar-se.

- *Memorando do entendimento* (1968): o Reino Unido reconheceria a soberania Argentina a partir de uma data a ser definida, tão logo fossem definidos os critérios sobre o “interesse dos ilhéus” e suas garantias de cumprimento.

- Proposta Britânica de *Condomínio* e contraproposta argentina de *Administração Conjunta* (1974): os idiomas oficiais seriam o espanhol e o inglês, os ilhéus teriam dupla nacionalidade, os passaportes seriam suprimidos, os governadores das ilhas seriam nomeados, alternativamente, pela Rainha e pelo Presidente argentino, e as duas bandeiras flamejariam nas ilhas.

- Proposta de *Retroarrendamento* (1980), similar àquela que o Reino Unido realizou em Hong Kong: reconhecimento imediato da soberania argentina e arrendamento de comum acordo a favor da Coroa, com crescente co-administração argentina.

As três propostas fracassaram pela falta de vontade britânica em resolver a disputa de soberania. Em 1975, no contexto da crise

do petróleo iniciada em 1973, o Reino Unido enviou às Ilhas a Missão Shackleton em busca de sedimentos de hidrocarbonetos. Os resultados da prospecção deram positivo, e identificaram-se as áreas com maior probabilidade de se encontrar petróleo. O trabalho foi realizado por dois geólogos da Universidade de Birmingham, contratados pela Coroa Britânica através do Parlamento, o qual teve seu impacto: a possível presença de reservas de hidrocarbonetos era um incentivo para manter a posição britânica no Atlântico Sul.

Paralelamente, as negociações pela soberania foram complementadas, desde 1971, por um Acordo de Comunicações entre Argentina e Reino Unido, que deu origem a um fluido processo de vinculação entre as ilhas e o continente. O acordo produziu-se através da fórmula do “guarda-chuva de soberania”, copiada do Tratado Antártico: “permitia que os acordos entre as partes, bem como as ações de terceiros vinculados com os mesmos, não implicassem uma modificação nas respectivas posições de soberania” (Erlich, 2015).

O Acordo incluiu a cooperação em serviços aéreos e marítimos regulares, em comunicações postais, telegráficas, telefônicas, nos campos da saúde, educação, agrícola e técnico. O acordo estabeleceu um serviço semanal de transporte aéreo de passageiros, carregamento e correspondência entre as ilhas e o território continental argentino que ficaria por conta da Argentina, e um serviço marítimo regular por conta do Reino Unido. Também deu origem à *WhiteCard* (carta branca), um documento sem identificação de nacionalidade para que ilhéus e continentais pudessem transitar livremente entre as ilhas e o território continental, sem que seus passaportes fossem carimbados.

No ano seguinte, em 1972, os acordos foram ampliados: “foi construído um aeródromo nas ilhas, e deu-se início aos voos regulares por meio das Líneas Aéreas del Estado (LADE), que abriu um escritório nas Malvinas, foram realizados serviços de assistência e evacuação sanitária, foi instalada uma fábrica para armazenagem de combustíveis da YPF nas ilhas, foram concedidas bolsas de estudo aos ilhéus para que estudassem em escolas bilíngues no continente, e chegaram às ilhas professores de castelhano” (Erich, 2015).

O propósito do Acordo, para a Argentina, era gerar um vínculo entre as ilhas e o território continental e promover um clima propício

para uma possível negociação pela soberania.

No dia 24 de março de 1976 começou na Argentina a última e mais sangrenta ditadura cívico-militar. Em 1982, no contexto de uma crise econômica que sacudia sua legitimidade, juntamente com as importantes denúncias por violação dos direitos humanos, e diante da falta de avanços e vontade do Reino Unido de chegar a uma solução sobre a disputa da soberania pelas Ilhas Malvinas, o governo de fato, ao mando de Leopoldo Galtieri, deu início a um conflito bélico no dia 2 de abril de 1982, que culminaria 74 dias depois, em 14 de julho, com um saldo de 649 mortos argentinos, 255 britânicos e mais de mil feridos. Culminou também com a etapa de negociações iniciada em 1965, no contexto do processo de descolonização, e a partir do êxito diplomático argentino que a Resolução 2065 (XX) tinha significado.

O Governo Britânico valeu-se do conflito bélico como argumento para dar por encerrada a disputa pela soberania. Apesar disto, ela continuou vigente: em novembro de 1982, a Assembleia Geral das Nações Unidas adotou a resolução 37/9 que convoca os governos britânico e argentino à retomada das negociações para encontrar uma solução definitiva sobre a disputa da soberania.

A tentativa de legitimação da ditadura militar fracassou, produzindo uma aproximação da Argentina à América Latina. Diante do apoio que os Estados Unidos tinham dado ao Reino Unido durante o conflito bélico⁴, o governo militar viu-se obrigado a aproximar-se do Movimento dos Países Não Alinhados (MNA). Mesmo assim, o conflito bélico marcou o fim do debate interno da política britânica: nenhum setor estava disposto a retomar as negociações.

A guerra significou também uma marca nos laços historicamente construídos entre a população continental argentina e os ilhéus, que

4 Entre outras ações, no dia 3 de abril, os Estados Unidos autorizaram que o Reino Unido utilizasse a ilha de Ascensão como base logística. Em 30 de abril, após uma tentativa de mediação entre as partes, o secretário de Estado dos Estados Unidos, Alexander Haig, anunciou a suspensão de todas as exportações militares para a Argentina, a suspensão de créditos do Banco de Exportação e Importação e a suspensão de garantias para a compra de produtos básicos argentinos. “O presidente (Reagan) também dispôs que os Estados Unidos responderão positivamente ao requerimento de fornecimento de material para as forças britânicas. Por certo não haverá participação militar direta dos Estados Unidos”. Anúncio do secretário de Estado, Alexander Haig, na Revista *Estrategia*. Buenos Aires, 1982, N° 71/72, p. 213.

tinham se estreitado a partir do Acordo de Comunicações de 1971. E durante um tempo considerável, pelas consequências afetivas e trágicas que isso significou, ancorou o seu olhar nos setenta e quatro dias de conflito bélico, sendo difícil recuperar o longo percurso da controvérsia iniciada em 1833.

Vigência de uma disputa

O ano de 1983 significou para a Argentina o retorno à democracia. Em relação à política exterior, o governo democrático se propôs a fortalecer a integração com a América Latina, e para isto buscou uma aproximação com o Brasil. Produziu-se “um processo de cooperação no campo econômico e nuclear que sentou as bases do Mercosul” (Merke, 2010).

381

Após o encontro presidencial de Foz do Iguaçu no dia 30 de novembro de 1985, os presidentes Raúl Alfonsín e José Sarney subscreveram a Declaração Conjunta sobre Política Nuclear, através da qual “reafirmavam os propósitos pacíficos de seus respectivos programas nucleares e decidiam intensificar a cooperação mútua nesse campo”. O trabalho conjunto serviria “para o fomento das relações entre os dois países nessa área, a promoção de seu desenvolvimento tecnológico nuclear e a criação de mecanismos que garantam os interesses superiores da paz, a segurança e o desenvolvimento da região, sem prejuízo dos aspectos técnicos da cooperação nuclear” (Declaração Conjunta sobre Política Nuclear, 1985) que continuariam sendo regidos pelos instrumentos vigentes. Mesmo assim, tiveram um papel importante a Associação Latino-Americana de Integração (LADI) e o Sistema Econômico Latino-Americano e do Caribe (SELA); diante da crise centro-americana, a Argentina procurou instalar-se como protagonista no cenário regional, defendendo o princípio de não intervenção e de igualdade jurídica dos Estados (Paradiso, 1993).

A perspectiva da qual partiram os decisores da política exterior argentina na Questão Malvinas esteve centrada, desde 1983, na disputa pela soberania (Erlich, 2015): a Argentina propunha retomar as negociações do período anterior, mas o Reino Unido era esquivo a isso. Por este motivo fracassou a Conferência de Berna na Suíça em 1984 na qual, um dos objetivos, era restabelecer as relações entre ambos países.

A maior conquista da Argentina nesta etapa foi manter a vigência jurídica pela disputa da soberania, que após o conflito bélico não era simples. Ano após ano, a Assembleia Geral promoveu resoluções que convocavam novamente ao diálogo tanto a Argentina quanto o Reino Unido. Assim o estabelecia a Resolução 37/9 (1982), a Resolução 38/12 (1983), a Resolução 39/6 (1984), a Resolução 40/21 (1985), a Resolução 41/40 (1986), a Resolução 42/19 (1987) e a Resolução 43/25 (1988)⁵.

As reuniões que se mantiveram entre os funcionários da Argentina e do Reino Unido em Madri, em 1986 e em 1988, constituíram as bases do que aconteceu em seguida, já sob o governo de Carlos Menem na Argentina: o restabelecimento das relações bilaterais a partir dos Acordos de Madri de 1989 e 1990.

382

O contexto internacional era outro. Em 1989, a queda do muro de Berlim e o fim da guerra fria deram início a uma nova etapa da política exterior argentina e também da Questão Malvinas.

De acordo com o que apresentava Fernando Petrella (vice-chanceler argentino entre 1992 e 1996), a importância que tinham, nesse momento, o Reino Unido e os Estados Unidos gerava na Argentina uma necessidade de se aproximar a estes países:

Menem tinha como prioridade restabelecer as relações diplomáticas com o Reino Unido, por tudo aquilo que significava o Reino Unido na aliança ocidental. A política deve ser vista globalmente [...] quando cai o muro de Berlim, o único que fica é a constelação ocidental. Não havia nada para discutir, não havia não alinhados: ou você é amigo desses caras ou você afunda no poço (Erlich, 2015).

Privilegiou-se, assim, a procura por assuntos práticos nos quais poderiam confluir os interesses da Argentina e do Reino Unido, e sem deixar de lado a reivindicação jurídica pela soberania - que continuava presente-, buscou-se não centralizar a relação em tal questão. Esperava-se que a cooperação em assuntos práticos favorecesse a construção de um caminho em direção a uma posterior discussão sobre a questão de fundo.

A possibilidade de negociar assuntos práticos se enquadrava - da mesma forma que na década de '70- no mecanismo do “guarda-chuva de soberania”. Mas se os acordos alcançados em 1971 resultaram da conquista diplomática argentina, que significou a Resolução 2065 (XX),

⁵ A partir de 1989 o assunto ficou radicado no Comitê de Descolonização das Nações Unidas, que ano após ano promove resoluções que convocam ambas partes ao diálogo.

os acordos desta etapa eram resultado da tentativa de restabelecer as relações bilaterais após o conflito bélico levado adiante pela ditadura militar de 1982.

A vigência do “Guarda-chuva de Soberania” para a concretização dos acordos, nesta etapa, teve ao menos duas implicações: o que ficasse acordado não alteraria as respectivas posições de soberania. Por sua vez, era uma forte evidência de que o Reino Unido reconhecia, novamente, que a disputa pela soberania continuava vigente, e por isso necessitava tal mecanismo.

No período compreendido entre 1989 e 2003 foram assinados 47 acordos bilaterais entre Argentina e Reino Unido, dos quais quase um terço (17) abordavam assuntos relacionados às Ilhas Malvinas (Erllich, 2015). Entre os mais significativos, encontra-se o de Conservação de Recursos Pesqueiros (1990), o de Hidrocarbonetos (1995) e o de Comunicações (1999).

383

Desde o início, os acordos foram problemáticos, sobretudo aqueles vinculados a assuntos econômicos. Como exemplo, podemos mencionar o acordo de hidrocarbonetos (Declaração conjunta de cooperação sobre atividades Offshore no Atlântico Sul-Occidental, de 1995). Imediatamente, após a assinatura do acordo, Argentina e Reino Unido emitiram comunicados oficiais que já evidenciavam suas divergências.

Segundo o comunicado argentino: o acordo oferecia oportunidades comerciais às empresas argentinas, além de contribuir com a prosperidade econômica do país, especialmente da região patagônica; a Argentina se beneficiaria das atividades que fossem realizadas nas áreas sujeitas a disputa pela soberania, até que ambas partes a resolvessem; o acordo e sua implementação não implicavam, nem podiam ser interpretados, de acordo com o comunicado argentino, como uma aceitação do pretendido direito britânico a convocar uma licitação para o desenvolvimento de hidrocarbonetos nas áreas marítimas que circundam as ilhas.

Contrariamente, o comunicado britânico expressava:

Este acordo facilitará a cooperação em benefício mútuo, promovendo o desenvolvimento de hidrocarbonetos [...]. Ao mesmo tempo, oferecerá oportunidades comerciais tanto para companhias britânicas quanto para as Ilhas Malvinas, que emitirão uma rodada de licitação em outubro. [...] A Argentina postula pôr em vigência uma legislação com o intuito de impôr direitos sobre as companhias que trabalhem nas áreas marítimas circundantes às Ilhas Malvinas. O Governo de Sua Majestade não aceita de nenhuma forma essa pretensão argentina de impôr tais direitos às companhias apenas por suas atividades realizadas, sob a licença das Ilhas Malvinas, na plataforma continental ao redor dessas ilhas. O Governo de Sua Majestade trabalhará conjuntamente com o Governo das Ilhas Malvinas no desenvolvimento da próxima rodada de

licitação. Damos as boas-vindas ao acordo como um elemento benéfico que garantirá a indústria do petróleo e irá melhorar o clima para a exploração de hidrocarbonetos em uma área de fronteira [...].

O governo da Aliança, presidido por Fernando De la Rúa, que assumiu em dezembro de 1999, e o de Eduardo Duhalde, que assumiu em 2 de janeiro de 2002⁶, não apresentaram modificações significativas em relação às perspectivas e às políticas implementadas nas Malvinas. Houve apenas algumas mudanças em relação ao trato com os ilhéus - o então Chanceler Adalberto Giavarini “endureceu” seu discurso- e deixou-se de participar na Comissão de Hidrocarbonetos no ano 2000.

Soberania e integração

O ano de 2003 marcou um importante giro na política exterior argentina, a partir do momento em que Néstor Kirchner assumiu o governo nacional. O contexto internacional era de um mundo mais multipolar, com países emergentes -China, Rússia, Brasil - com um peso crescente no sistema internacional.

Os países da América Latina empreendiam um processo de fortalecimento de sua integração, a partir do surgimento de novos organismo como a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) em 2008, a Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) em 2011 e o Mercado Comum do Sul (Mercosul), vigente desde a década de 1990, mas que começou a reorientar o seu funcionamento para o desenvolvimento econômico e social, e não apenas para o livre comércio. Nesse contexto, a Questão das Ilhas Malvinas começou a formar parte da agenda de diversos organismos regionais, e a disputa pela soberania voltou a ser o eixo que estruturou a relação com o Reino Unido.

Um dos objetivos da política exterior argentina se centrou, a partir de 2003, na procura por apoios internacionais, tanto de países quanto

6 Fernando de la Rúa (presidente eleito, governou desde dezembro de 1999 até dezembro de 2001, saindo da presidência antecipadamente), Ramón Puerta (presidente provisório do Senado da Nação no exercício do poder executivo, de 20 a 23 de dezembro de 2001), Adolfo Rodríguez Saá (presidente interino, de 23 a 30 de dezembro de 2001, iniciou o *default* da dívida), Eduardo Camaño (presidente da Câmara dos Deputados no exercício do poder executivo, conformou a assembleia que nomeou o próximo presidente), Eduardo Duhalde (presidente interino, de 2 de janeiro de 2002 a 25 de maio de 2003).

de organismos, em dois níveis: daqueles que convocam as partes para o diálogo, que fortalece a Argentina pela reticência do Reino Unido em negociar, e daqueles que reconhecem a legitimidade do direito da Argentina⁷ sobre o arquipélago⁸.

Seis Prêmios Nobel da Paz (Adolfo Perez Esquivel, Desmond Tutu, Rigoberta Menchú, Mairead Corrigan Maguire, Jody Williams y Shirin Ebadi) também redataram uma carta convocando, em 2012, a Argentina e o Reino Unido para que retomassem o diálogo sobre a soberania das Ilhas Malvinas. E voltaram a reivindicar isso através de uma carta dirigida ao Secretário da Assembleia Geral das Nações Unidas em 2015.

385

Outro objetivo central do governo foi o “fim do processo de desmalvinização”. Isso significava ter a opinião pública nacional como suporte da Questão Malvinas, intervindo sobre o eixo político: a reivindicação das Ilhas não devia estar ligada à reivindicação da guerra, que tinha sido prejudicial para a Argentina. Foram promovidas, assim, iniciativas e novos organismos destinados a promover políticas acerca da Questão Malvinas na Câmara dos Deputados (2006), incluiu-se a causa das Ilhas Malvinas como conteúdo curricular comum a todas as jurisdições, na Lei de Educação Nacional (2006), o Informe Rattenbach foi desclassificado (2012), foi criada a Secretaria de Assuntos Relativos às Ilhas Malvinas, dependente do Ministério de Relações Exteriores e Culto (2013), bem como o Museu Malvinas e Ilhas do Atlântico Sul (2014), entre outras ações

Jorge Taiana, vice-chanceler argentino (2003 -2005) e, posteriormente, chanceler (2005-2010), definiu a política implementada como uma política de “firmeza na relação bilateral”. O diagnóstico do qual partiu o novo governo nacional era de que não se estava avançando, e

7 Se obteve o apoio das Nações Unidas (anualmente), OEA (anualmente), Cúpulas Ibero-Americanas (anualmente), Cúpulas Sul-Americanas (2004), Cúpula América do Sul-África (2009, 2013), Cúpula América do Sul - Países Árabes (2005, 2008, 2009, 2012), Grupo dos 77 mais China (2005, 2011, 2012, 2013, 2014), Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (2007, 2013), Comunidade do Caribe (2012).

8 Se obteve, assim, o apoio do Mercosul (anualmente), UNASUL (2009, 2010, 2011, 2012, 2013), Grupo do Rio (2004, 2005, 2007, 2008, 2009, 2010), CELAC (2011, 2014), ALADI (2004, 2005, 2008, 2014), OLADE (2013), Cúpula da América Latina e do Caribe sobre Integração e Desenvolvimento (2008, 2009), Cúpula da Unidade da América Latina e Caribe (2010), Aliança Bolivariana (2013, 2012), PARLACEN (2012, 2014), PARLASUL (2014).

que a reivindicação estava perdendo força (Erich, 2015).

A *política de firmeza* foi, assim, outro eixo adotado pelo novo governo, o qual interveio naqueles assuntos que favoreciam o *status quo* e, portanto, o Reino Unido. Os acordos promovidos durante a década de 90 não tinham melhorado a posição argentina a fim de favorecer uma negociação pela soberania. Se o espírito dos acordos era o de contribuir para a aproximação das partes para uma eventual negociação de fundo, o Reino Unido não tinha atuado em conformidade. Pelo contrário, a multiplicação das ações unilaterais britânicas - que incluía o envio de barcos militares ao Atlântico Sul, a concessão unilateral de licenças de pesca por 25 anos, a exploração unilateral de hidrocarbonetos, a incorporação das ilhas como “território britânico” na Constituição da União Europeia, o “Referendo” britânico nas ilhas, entre outras-, evidenciavam que o objetivo do Reino Unido era manter a sua posição no Atlântico Sul, e que pretendia utilizar os acordos para legitimá-la.

O governo argentino começou a intervir nos acordos provisórios e naquelas ações que favoreciam a posição do Reino Unido: cancelou os voos fretados (2003) e freou - com o apoio do Mercosul- as escalas de aviões e navios nos países da região, tanto provenientes das ilhas quanto em sua direção; deu por finalizado o acordo de hidrocarbonetos (2007); promoveu a lei sobre exploração de hidrocarbonetos (N° 26.659 de 2011; e a N° 26.915 de 2014) que estabelece sanções à exploração unilateral; impulsionou no Congresso Nacional o Protocolo de Ushuaia (2012), assinado por todas as forças políticas com representação parlamentária, “que ratifica a soberania argentina sobre as Ilhas Malvinas, agradece a solidariedade dos países latino-americanos e repudia o processo de militarização das ilhas por parte do Reino Unido” (Protocolo de Ushuaia, 2012).

Buscou-se, mesmo assim, promover uma aproximação com os ilhéus, não por eles serem uma terceira parte na disputa, mas sim como habitantes das ilhas e conforme ao que as resoluções internacionais e a Constituição Nacional argentina estabelecem. Nesse sentido, a Secretaria de Assuntos Relativos às Ilhas Malvinas ofereceu, em setembro de 2015 -retomando o sentido dos acordos de 1971-, bolsas para que os ilhéus possam estudar no território continental argentino, estabelecendo uma ponte entre o continente e as ilhas.

Desafios

O Ministro de Relações Exteriores da Bolívia expressava, em uma carta ao seu par argentino em 1833, que o projeto de unidade da região – exposto nessa época, sem êxito, no Congresso do Panamá- teria gerado uma atitude diferente por parte do Reino Unido, e talvez se poderia ter evitado a ocupação das Ilhas Malvinas.

Nas últimas décadas, o desejo de integração da região se manifestou a partir da criação do Mercosul, com um salto qualitativo a partir de 2003, sob as presidências de Néstor Kirchner na Argentina e Lula da Silva no Brasil. Ambos países reorientaram sua política exterior em relação à região, e a criação de novos organismos regionais - como a UNASUL e a CELAC-, permitiram ampliar a agenda comum de trabalho, que começou a incluir não apenas assuntos econômicos, mas também culturais, sociais e políticos.

Neste contexto, como conseguir que o Reino Unido, que se mantém reticente em cumprir as resoluções e os mandatos da Comunidade Internacional, que convoca as partes ao diálogo a fim de encontrar uma solução pacífica para a disputa pela soberania, retome as negociações? A pergunta pelos desafios atuais requer levar em consideração não apenas o plano nacional e internacional, mas também a política da região.

No plano internacional o desafio é continuar ampliando o apoio de países e organismos em dois níveis: daqueles que convocam ao diálogo, e daqueles que reconhecem a legitimidade da reivindicação da Argentina. Isso dá força à reivindicação, que não provém de apenas um país, mas também, após mais de duzentos pronunciamentos de países e organismos internacionais e regionais, uma causa regional e global.

No plano nacional a Questão das Ilhas Malvinas é para a Argentina uma política de Estado. Desde o início da ocupação britânica das Ilhas, pela força, no ano de 1833, nenhum governo, ao longo da história, deixou de reivindicar a legitimidade da soberania argentina sobre as Ilhas Malvinas. Diferentemente de outras situações coloniais, a Argentina nunca outorgou nenhum reconhecimento à ocupação britânica. Neste sentido, para a Argentina é importante que todos os setores políticos mantenham os acordos que ratificam a importância que as Ilhas Malvinas têm para o nosso país, tal como ficou expressado no “Protocolo de

Ushuaia” em 2012.

No plano regional a presença britânica nas Ilhas Malvinas é motivo de preocupação: pela existência de uma significativa presença militar de uma potência extracontinental nas costas da América do Sul, que ficou caracterizada por ser uma zona de paz; pelo contínuo desenvolvimento de ações unilaterais britânicas com a finalidade de apropriar-se de recursos pesqueiros e descobrir - e eventualmente explorar - reservas de hidrocarbonetos na zona disputada, desatendendo os pronunciamentos internacionais. Neste sentido, as Ilhas Malvinas estão situadas em uma localização estratégica no que se refere a passagem bioceânica, aos recursos que ali existem e por sua proximidade com a Antártida. Estes são os principais interesses britânicos, pelos quais ainda conserva uma posição colonial anacrônica. Todas as ações e políticas da região que tendam a favorecer a reivindicação argentina pelas Ilhas Malvinas são de grande importância. Para isto foi orientado que se proibissem, estabelecido pelo Mercosul, que barcos com a bandeira das Ilhas Malvinas fizessem escala em seus portos; igualmente, o compromisso da Bolívia em cooperar com a aplicação de ações legais contra atividades não autorizadas de exploração de hidrocarbonetos no Atlântico Sul, que ficou expressado na Declaração Presidencial Conjunta assinada por Cristina Fernández de Kirchner e Evo Morales em 2015.

Se a integração regional enfraquece, a reivindicação pelas Ilhas Malvinas enfraquece. Pelo contrário, se a integração regional se fortalece, a demanda pelo exercício de soberania das Ilhas Malvinas se fortalece. Não apenas por tratar-se de países tidos como “bons vizinhos”, mas por tratar-se daquilo que somos e temos em comum. Da mesma forma, fortalecer a integração regional e ampliar a agenda comum de trabalho permitirá que a região melhore o seu posicionamento em nível mundial.

O principal objetivo da política exterior argentina no que se refere à Questão Malvinas é conseguir que se reinicie o diálogo com o Reino Unido. Assim como a comunidade internacional o reivindica desde 1965, a partir da Resolução 2065 (XX) das Nações Unidas, a Argentina continua manifestando o seu chamado e a sua vontade de reiniciar as negociações com o Reino Unido sobre a disputa pela soberania.

Que a reivindicação seja parte da política da região em seu

conjunto é um importante elemento para que, mais cedo do que tarde, ambos países voltem a dialogar e se resolva uma disputa de soberania que vigora há mais de cento e oitenta anos. A esse respeito, o histórico apoio do Brasil e as ações que possa levar adiante para fortalecer a reivindicação são de grande importância.

BIBLIOGRAFIA

AIRALDI, Eduardo. “La cuestión de las Islas Malvinas en la diplomacia multilateral”. Disponible en: https://www.mrecic.gov.ar/userfiles/07-eduardo_airaldi.pdf

BETHELL, Leslie. “Brasil y América Latina”. University of London / University of Oxford. *Prismas*, Revista de historia intelectual, N°16, 2012, pp. 53-78.

ERLICH, Uriel. *Malvinas: soberanía y vida cotidiana. Etapas y perspectivas de la política exterior argentina a 50 años de la Resolución 2065 (XX) de Naciones Unidas*. Buenos Aires, Eduvim, 2015.

FERRER, Aldo. *Hechos y ficciones de la globalización. Argentina y el Mercosur en el sistema internacional*. Buenos Aires, FCE, 1997.

MERKE, Federico: “Las responsabilidades de la política exterior argentina”. Revista *Voces en Plan Fénix* n°4, 2010.

PARADISO, José. *Debates y trayectorias de la política exterior argentina*. Buenos Aires, GEL, 1993.

PETRELLA, Fernando. “La disputa de las islas Malvinas y su contexto histórico”. Disponible en: www.ancmyp.org.ar/user/files/01%20Malvinas.pdf, 2010.

RAPOPORT, Mario & MADRID, Eduardo. *Argentina-Brasil. De rivales a aliados. Política, economía y relaciones bilaterales*. Buenos Aires, Capital Intelectual, 2011.

SABIA DE BARBERIS, Gladys. “Análisis de las comisiones creadas a partir de los Acuerdos de Madrid”. In JALABÉ, Silvia Ruth (comp.). *Década de Encuentro. Argentina y Gran Bretaña 1989-1999*. Buenos Aires, Cari, 2001.

Documentos consultados

“Declaración Conjunta sobre Política Nuclear”, José Sarney y Raúl Alfonsín, 30 noviembre de 1985.

Bolívar, Simón: “Carta de Jamaica, Contestación de un Americano Meridional a un caballero de esta isla”, Kingston, 6 de septiembre de 1815
Declaración de Ushuaia, 2012.

Oficio del gobierno de Bolivia, enviado al Dr. Manuel García, Ministro de Relaciones Exteriores de Argentina. Chuquisaca, 14 de junio de 1833.

Unasur: “Tratado Constitutivo”, 23 de mayo de 2008.

Resoluciones de la Asamblea General de Naciones Unidas y del Comité de Descolonización.⁹

⁹ Tradução de Luz Adriana Sánchez Segura. Agradeço a generosa revisão de Larissa Costa da Mata.