

ESCOLA DE HUMANIDADES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM HISTÓRIA
MESTRADO EM HISTÓRIA

GABRIEL GAZIERO

**UMA AMEAÇA DE GUERRA NO FIM DO MUNDO: A POLÍTICA EXTERNA DA
ADMINISTRAÇÃO CARTER DIANTE DA QUESTÃO DO CANAL DE BEAGLE (1977-1980)**

Porto Alegre
2021

PÓS-GRADUAÇÃO - *STRICTO SENSU*



Pontifícia Universidade Católica
do Rio Grande do Sul

GABRIEL GAZIERO

**UMA AMEAÇA DE GUERRA NO FIM DO MUNDO: A POLÍTICA EXTERNA DA
ADMINISTRAÇÃO CARTER DIANTE DA QUESTÃO DO CANAL DE BEAGLE
(1977-1980)**

Dissertação de Mestrado apresentada
como requisito parcial e último para a
obtenção do título de Mestre em História
pelo Programa de Pós-Graduação em
História da Escola de Humanidades da
Pontifícia Universidade Católica do Rio
Grande do Sul.

Orientador: Prof. Dr. Helder Volmar Gordim da Silveira

Porto Alegre
2021

Ficha Catalográfica

G289a Gaziero, Gabriel

Uma ameaça de guerra no fim do mundo : A política externa da administração Carter diante da questão do Canal de Beagle (1977-1980) / Gabriel Gaziero. – 2021.

255 f.

Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em História, PUCRS.

Orientador: Prof. Dr. Helder Volmar Gordim da Silveira.

1. Canal de Beagle. 2. Disputa territorial. 3. Política externa. 4. Jimmy Carter. 5. Direitos humanos. I. Silveira, Helder Volmar Gordim da. II. Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da PUCRS
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

Bibliotecária responsável: Clarissa Jesinska Selbach CRB-10/2051

GABRIEL GAZIERO

**Uma ameaça de guerra no fim do mundo: a política externa da administração
Carter diante da questão do Canal de Beagle (1977-1980)**

Dissertação de Mestrado apresentada
como requisito parcial e último para a
obtenção do título de Mestre em História
pelo Programa de Pós-Graduação em
História da Escola de Humanidades da
Pontifícia Universidade Católica do Rio
Grande do Sul.

Aprovado em 31 de Agosto de 2021.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Helder Volmar Gordim da Silveira – PUCRS (Orientador)

Prof. Dr. Luis Carlos dos Passos Martins – PUCRS

Profa. Dra. Cristina Soreanu Pecequilo – UNIFESP

Porto Alegre

2021

AGRADECIMENTOS

Ao professor Helder da Silveira, por ter acreditado na minha proposta, me aconselhado e me dado a atenção e a autonomia necessárias para conduzir esta pesquisa.

Aos professores Luis Carlos Martins e Cristina Pecequilo, por aceitarem o convite para participar da minha banca examinadora e lerem as palavras que escrevi.

Ao CNPq, por destinar os recursos da minha bolsa de pesquisa de mestrado, que auxiliou com os custos deste projeto.

Aos meus pais, Soni e Abrilino, minhas irmãs, meus amigos e minha namorada Flora e sua família.

Quiero expresar, con especial énfasis, mi total apoyo a la mediación Papal respecto al conflicto limítrofe entre la República Argentina, mi patria y la República de Chile, mis hermanos.

Sabemos, como nos marcaba Su Santidad Juan Pablo II, que no hay diferencias entre nuestros países que no puedan ser superadas pacíficamente. Y también sabemos que los únicos beneficiados en un desastre semejante serán, y ya lo están siendo, los traficantes de armamento y aquellos que se ven fortalecidos frente a la división de los pueblos latinoamericanos.

La única solución posible es la paz, pues la guerra significará no sólo un inútil derramamiento de sangre, sino además una grave violación a la dignidad de ambos pueblos, ya que los mismos están siendo meros espectadores del conflicto.

Adolfo Pérez Esquivel, Conferência do Prêmio Nobel, 11 de dezembro de 1980.

RESUMO

Neste trabalho pretendemos explorar a perspectiva da política externa estadunidense com relação à questão do Canal de Beagle, um conflito territorial entre as ditaduras da Argentina e do Chile, pela região do canal e suas ilhas na Terra do Fogo que quase levou a uma guerra no final de 1978. A partir de documentos provenientes do Departamento de Estado e de suas embaixadas em Buenos Aires e em Santiago, desenvolvemos uma pesquisa que buscou desvelar a política externa da administração do presidente democrata Jimmy Carter (1977-1980) para esse conflito específico, além de identificar as articulações com os seus objetivos mais gerais na região, como os direitos humanos e a própria Guerra Fria, que tem sua presença mais marcada a partir de 1979 com a invasão soviética do Afeganistão. Na análise de conteúdo da documentação disponível percorremos: seus interesses estratégicos nos estreitos e passagens do Atlântico Sul; o acompanhamento das negociações bilaterais entre Argentina e Chile; as ações tomadas diante do ápice da Crise em dezembro de 1978; o progresso (ou falta dele) da mediação papal em Roma; e, também, as decisões e disputas dentro do próprio governo estadunidense que consideraram a situação do Canal de Beagle como um elemento para a definição da política externa para a Argentina e o Chile no geral, levando em conta a sua relevância quando associada a temas tangentes. As preocupações correlatas envolvem questões como o equilíbrio de poder regional, a estabilidade hemisférica e os efeitos da política de direitos humanos para as relações bilaterais e o exercício de poder dos EUA sobre os dois governos, incluindo sua capacidade de influenciar para que o conflito no Beagle se resolvesse pacificamente. A questão dos direitos humanos ganha proeminência particular das ditaduras de Segurança Nacional do Cone Sul, uma vez que a região se constituiu no epicentro das investidas do governo Carter, em parte, devido ao seu baixo custo político para os interesses gerais dos EUA. Com base no estudo realizado, concluímos que, além de ter uma grande importância geral na elaboração da política externa da administração Carter para a Argentina e o Chile, a questão do Canal de Beagle potencializou os debates internos sobre as consequências da corrosão das relações bilaterais a partir da aplicação de sanções e restrições baseadas em direitos humanos na Argentina e no Chile ao longo da década de 1970. Nesse sentido, o Beagle se juntou a outros interesses dos EUA na região que serviram como argumento para aqueles que buscavam uma reconstrução da relação dos EUA com os dois

países e questionavam a abordagem adotada pelo governo até então.

Palavras-chave: Canal de Beagle. Disputa territorial. Política externa. Jimmy Carter. Direitos humanos.

ABSTRACT

This research sought to explore U.S. foreign policy on the Beagle Channel affair, a territorial dispute between the Argentine and Chilean dictatorships for the channel region and its islands in Tierra del Fuego, that almost led to a war in the end of 1978. Through documents from the U.S. Department of State and U.S. embassies in Buenos Aires and Santiago, we developed a research that sought to unveil the foreign policy of democrat president Jimmy Carter (1977-1980) for this specific conflict and also to identify the relations between it and the other more general U.S. objectives in the region like human rights and even the Cold War, which gains importance especially after 1979 with the Soviet invasion of Afghanistan. In our content-analysis of the documents available we studied: the administration's strategic interests in the South Atlantic narrows and passages; the close attention given to the developments in bilateral negotiations; the actions taken during the Crisis in December 1978; the progress (or lack of) of the papal mediation in Rome; and also the decisions and disputes inside the administration itself that took into account the Beagle Channel situation as an element in policy making for Argentina and Chile in general, taking into consideration its relevance when associated with correlated issues. The interests connected with the Beagle Channel affair encompass regional balance of power, hemispheric stability and the effects of the human rights policy in bilateral relations and U.S. influence over both governments, including its capacity to press for a peaceful resolution in the Beagle conflict. The human rights issue gains special prominence when dealing with the Southern Cone's National Security dictatorships once the region was in the epicentre of the Carter administration's efforts, in part, due to its low political cost for U.S. general interests. Based on this study, we conclude that beyond having a general importance in the making of foreign policy to Argentina and Chile, the Beagle Channel matter reinforced the internal debate about the consequences of the use of sanctions and restrictions based on human rights in Argentina and Chile throughout the 1970's. In this sense, the Beagle joined other U.S. interests that were used as arguments by those inside the administration that wanted to rebuild US relations with both countries and questioned the approach adopted by the government.

Keywords: Beagle Channel. Territorial dispute. Foreign policy. Jimmy Carter. Human rights.

LISTA DE SIGLAS

- AAA** – *Alianza Anticomunista Argentina*
- ALPRO** – *Alliance for Progress*
- CIA** – *Central Intelligence Agency*
- CIDH** – *Comissão Interamericana de Direitos Humanos*
- CIJ** – *Corte Internacional de Justiça*
- DINA** – *Dirección de Inteligencia Nacional*
- DUDH** – *Declaração Universal dos Direitos Humanos*
- DSN** – *Doutrina de Segurança Nacional*
- ERP** – *Ejército Revolucionario del Pueblo*
- EUA** – *Estados Unidos da América*
- ExIm** – *Export-Import Bank of the United States*
- FMI** – *Fundo Monetário Internacional*
- FMS** – *Foreign Military Sales*
- FOIA** – *Freedom of Information Act*
- FRUS** – *Foreign Relations of the United States*
- IAPA** – *Academia Interamericana de Policía*
- ISI** – *Industrialização por Substituição de Importações*
- NSC** – *National Security Council*
- OEA** – *Organização dos Estados Americanos*
- ONG** – *Organização Não-Governamental*
- ONU** – *Organização das Nações Unidas*
- ORIT** – *Organización Regional Interamericana De Trabajadores*
- OTAN** – *Organização do Tratado do Atlântico Norte*
- PDC** – *Partido Demócrata Cristiano*
- PEN** – *Poder Ejecutivo Nacional*
- SALT** – *Strategic Arms Limitation Talks*
- SERPAJ-AL** – *Servicio Paz y Justicia en América Latina*
- TIAR** – *Tratado Interamericano de Assistência Recíproca*
- TDE** – *Terrorismo de Estado*
- URSS** – *União das Repúblicas Socialistas Soviéticas*
- USSOUTHCOM** – *United States Southern Command*

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – O Vice-reinado do Rio da Prata e a Capitania do Chile (1776)	37
Figura 2 – Cursos divergentes do Canal do Beagle conforme a Argentina (E) e o Chile (D)	39
Figura 3 – A “zona do martelo” submetida à arbitragem em 1971	41
Figura 4 – O resultado do Laudo de 1977	42
Figura 5 – A Proposta Papal de 12 de dezembro de 1980.....	45
Figura 6 – O Tratado de Paz e Amizade de 1984	47

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
1 A POLÍTICA EXTERNA ESTADUNIDENSE PARA A AMÉRICA LATINA E A QUESTÃO DO BEAGLE: METODOLOGIA E DEBATE TEÓRICO E HISTORIOGRÁFICO	22
1.1 ANÁLISE DE CONTEÚDO, CONTEXTUALIZAÇÃO E O “ACASO” NOS ARQUIVOS ONLINE: FONTES E METODOLOGIA DE PESQUISA	22
1.2 A ARGENTINA E O CHILE NA DISPUTA DO BEAGLE	35
1.2.1 A disputa do Beagle nos tratados internacionais de limites	36
1.2.2 Geopolítica, “Nacionalismo territorial” e Ditadura de Segurança Nacional: o Beagle em uma disputa entre regimes militares	47
1.3 A CONSTRUÇÃO DA HEGEMONIA ESTADUNIDENSE E SUA MANUTENÇÃO NA AMÉRICA LATINA	55
1.3.1 A política externa dos EUA para a América Latina: o estabelecimento da hegemonia hemisférica.....	58
1.3.2 A Guerra Fria e a consolidação da hegemonia sobre o sistema internacional capitalista.....	69
1.3.3 A administração Jimmy Carter em contexto: demanda social, retorno à moralidade e resistência burocrática.....	87
2 A POLÍTICA EXTERNA DA ADMINISTRAÇÃO CARTER E A CRISE DO CANAL DE BEAGLE	109
2.1 A REJEIÇÃO DO LAUDO ARBITRAL DE 1977	112
2.2 O FRACASSO DE PUERTO MONTT E AS DÚVIDAS SOBRE A POLÍTICA EXTERNA PARA A REGIÃO	123
2.3 OS EUA SE MOBILIZAM: A CRISE DO CANAL DE BEAGLE	133
3 A QUESTÃO DO CANAL DE BEAGLE E O FIM DA DÉTENTE: RECUO DA POLÍTICA DE DIREITOS HUMANOS, CRÍTICA INTERNA E A PROPOSTA PAPAL	157
3.1 A QUESTÃO DO BEAGLE SE JUNTA AO DISCURSO DOS DESCONTENTES	157
3.2 A EMERGÊNCIA DO CONFLITO INTERSISTÊMICO: APROXIMAÇÃO COM A ARGENTINA, PREOCUPAÇÕES NO CHILE	178
3.3 CALMÁRIA NO FIM DO MUNDO, ATENÇÕES VOLTADAS AO VATICANO.....	187
3.3 O PAPA DEVE SER MAIS QUE UM MEDIADOR? A PROPOSTA PAPAL... ..	197
CONSIDERAÇÕES FINAIS	227
DOCUMENTOS CONSULTADOS	234

REFERÊNCIAS.....	243
GLOSSÁRIO BIOGRÁFICO	248
ANEXO I – Exemplo de documento obtido a partir do FOIA <i>Virtual Reading Room</i> do Departamento de Estado dos EUA.....	253
ANEXO II – Exemplo de documento obtido na coleção FRUS do <i>Office of the Historian</i>.....	254

INTRODUÇÃO

Na segunda metade da década de 1970, a administração do presidente dos Estados Unidos Jimmy Carter adotou medidas de promoção dos direitos humanos na sua política externa para a Argentina e o Chile. Os dois países estavam sob ditaduras de Segurança Nacional que faziam uso do Terrorismo de Estado como método para empreender a guerra interna contrainsurgente e antissubversiva aos seus cidadãos. A política externa de direitos humanos de Carter na América Latina buscou dar uma resposta ao descrédito que havia assolado a política exterior de Richard Nixon e Gerald Ford, que o precederam, devido à sua relação com as violentas ditaduras do continente.

O suporte de Nixon e Ford aos regimes militares repressivos do Cone Sul se uniu ao escândalo de Watergate e a desastrosa campanha no Vietnã como elementos que contribuíram para o desgaste das administrações republicanas que conduziram o democrata à presidência. Carter, portanto, pretendeu marcar um forte contraste na constituição das suas alianças no âmbito internacional, fazendo questão de que elas não fossem apenas fundadas na lógica do conflito Leste-Oeste e demandando pelo restabelecimento de outros critérios, como a democracia e os direitos humanos (ARNSON, 2004; SCHMIDLI, 2013). Conforme Arnson, a transição proposta por Carter nas suas relações com a América Latina designava que

[...] los aliados norteamericanos no podían ser elegidos simplemente sobre la base de su anticomunismo, con independencia de cómo los gobiernos trataban a sus propios ciudadanos (ARNSON, 2004, p. 42).

Ao mesmo tempo, no Cone Sul, a Argentina e o Chile, submetidos a governos militares com grande sensibilidade geopolítica a questões territoriais e de soberania nacional, ameaçavam ir às armas diante de uma disputa sobre a região do Canal de Beagle e as suas ilhas e ilhotas na Terra do Fogo (ESCUDE, 1988; SANTOS, 2016).

Dentro desse quadro geral, com este estudo pretendemos atuar em três dimensões simultâneas: 1) escrever uma história da política externa da administração Carter para a questão do Canal de Beagle; 2) contribuir para a história da disputa do Canal de Beagle a partir do olhar da política externa de Carter; 3) fornecer elementos para a história da política externa do governo Carter para a Argentina e o Chile, de forma mais geral, através de uma seleção documental que estabelece como prisma a

disputa do Canal de Beagle.

Com relação à documentação, analisamos memorandos, correspondências, relatórios e dossiês diplomáticos e de inteligência provenientes, majoritariamente, do Departamento de Estado dos Estados Unidos e de suas embaixadas em Buenos Aires e Santiago, além de documentos de outras instituições da esfera da administração Carter envolvidas na elaboração e execução da política externa, selecionados a partir de sua menção à questão do Canal de Beagle. Pretendemos, desenvolvendo a partir deles, fazer uma contribuição à história da política externa da administração Carter para a Argentina e o Chile, além de complementar a própria história da disputa do Canal de Beagle, vista pelos olhos de um terceiro não diretamente envolvido nas negociações, mas que esteve sempre presente e interessado nos seus desenvolvimentos e na resolução pacífica da disputa em meio a uma miríade de temas tangentes e correlacionados.

Sobre a questão do Canal de Beagle, que está no centro deste trabalho, se faz necessário enumerar três obras que contribuíram largamente para a contextualização do conflito e dos documentos analisados. São elas, *Autonomy and Negotiation in Foreign Policy: The Beagle Channel Crisis*, do cientista político chileno Andrés Villar Gertner (2016), *Entre o Beagle e as Malvinas: Conflito e diplomacia na América do Sul*, do diplomata brasileiro Eduardo dos Santos (2016) e *A Mediação da Santa Sé na Questão do Canal de Beagle: Um conflito de soberania marítima entre Argentina e Chile*, do jurista brasileiro Salmo Caetano de Souza (2008). Cada uma possui um enfoque distinto, porém quando combinadas produzem um quadro muito vasto sobre o desenrolar da disputa territorial. Nosso trabalho também pretende ser uma leitura introdutória à questão do Canal do Beagle, apesar de, da mesma forma, possuir uma proposta que lhe é particular. Não é a nossa intenção sermos exaustivos na exploração do tema e este estudo não suplanta a leitura das demais obras e de muitas outras. Buscamos, porém, enriquecer a história da disputa com aspectos próprios da perspectiva teórica e documental adotada neste trabalho.

Trataremos dessas questões mais a fundo ao longo do trabalho, porém, por ora, cabe abordar de forma resumida nossa fundamentação teórica básica. Utilizamos os recursos conceituais elaborados, principalmente, a partir das obras de Cox (2007), Moura (1980) e Halliday (2007). A partir daí formamos um panorama sobre a construção de um bloco hegemônico sob do poder estadunidense e em meio a um conflito intersistêmico com a União Soviética, e refletimos acerca dos seus interesses

próprios e aqueles relativos à manutenção do sistema internacional de poder como um todo, especialmente quando defrontado com seu oposto, o bloco soviético. Definimos como se deu a sustentação de uma ordem internacional hegemônica, através da articulação, entre os Estados ampliados, de uma lógica que favoreça os interesses de setores dominantes ao longo do sistema, e da institucionalização dessa ordem em organizações de âmbito internacional.

Dentro da questão da institucionalização do sistema internacional, partimos das obras de Forsythe (2006) e Hunt (2009) combinadas com os apontamentos de Wallerstein (2003) para colocar a questão dos direitos humanos em perspectiva com a posição hegemônica dos Estados Unidos e com a condição, dentro do conflito intersistêmico, que originou seu desenvolvimento na política externa estadunidense. Pecequilo (2003) nos permite então relacionar sua promoção com temas tradicionais que pertencem ao padrão histórico da política externa dos EUA e se adaptaram a partir da sua projeção no sistema internacional, no pós-guerra. Dentre eles estão o experimento excepcional, a missão civilizatória, a doutrina Monroe e o wilsonianismo, que culminam em políticas como a promoção da liberdade, democracia e direitos humanos através da intervenção nos países do continente americano.

O próprio processo de estabelecimento de uma ordem hegemônica combina, em diferentes proporções, o consenso e a coerção, na propagação de uma liderança política, militar e ideológica que emana do centro em direção às periferias. Por deter um teor de consenso, uma parte necessária dessa dominação hegemônica consiste em uma autonomia relativa na elaboração da política externa dos Estados subordinados à ordem hegemônica, cujos limites são marcados justamente pelas estruturas impostas pelo sistema capitalista e pela relação de dependência que mantém com o seu centro. Dessa forma, estabelecem-se as balizas para a atuação através de cursos alternativos de ação como resposta às transformações conjunturais (COX, 2007; MOURA, 1980).

Autores como o próprio Cox (2007), Pecequilo (2003) e Ayerbe (2002), de uma forma ou de outra, concordam com um processo de declínio da hegemonia estadunidense a partir do final da década de 1960. Partindo disso, tratamos de suas implicações para a capacidade estadunidense de, enquanto faz uso de métodos coercitivos para atender a um objetivo específico de sua política externa (direitos humanos), perde relevância na política e economia desses países e aprofunda sua condição de declínio local. Esse processo de enfraquecimento e simultâneo

desengajamento internacional por parte dos Estados Unidos contribuiu para uma maior disposição dos governos nacionais de levar a questão do Beagle à guerra, mesmo com as ameaças de represálias estadunidenses. A confluência de crise de hegemonia somada a deterioração das relações bilaterais com o centro tornou esses países, que estavam submetidos a restrições e sanções, mais difíceis de influenciar, especialmente em uma questão de caráter territorial e de soberania nacional, muito sensível para os regimes militares (Escudé, 1988).

A abordagem adotada pela administração Carter para a implementação dos direitos humanos na política externa para a Argentina e o Chile, que contrastava com aquela adotada nos anos em que ficou sob Henry Kissinger, não era unânime dentro do próprio governo. Aspectos desse debate interno podem ser encontrados em Schmidli (2013), Moura (1991) e Rapoport (2003), e discutiremos trechos de seus apontamentos ao longo deste trabalho. De qualquer forma, essa dicotomia sobre como lidar com a questão dos direitos humanos na Argentina e no Chile, entre constituir uma prioridade absoluta ou apenas mais uma prioridade dentre várias outras, é visível nos documentos selecionados para esta pesquisa, enquanto discutem a questão do Canal de Beagle.

Mais especificamente, a questão do Canal de Beagle se agregou a uma série de outros interesses dos EUA, nos dois países, que serviram de argumento para aqueles que viam negativamente a transição na forma de conduzir a política externa dos EUA para a Argentina e o Chile. A crítica era proveniente de uma diversidade de fatores que ia desde o prejuízo à influência estadunidense e sua capacidade de obter resultados favoráveis no âmbito político e econômico, passava pelos avanços em direitos humanos, até a aproximação da Argentina com a União Soviética. Neste último, setores da administração se depararam, na disputa austral entre a Argentina e o Chile, com o risco de um conflito que poderia abrir espaço para o envolvimento soviético na América do Sul, submetendo às tensões Leste-Oeste uma área que, até o momento, os EUA haviam feito questão de manter relativamente estável, mesmo que através de regimes autoritários.

Pretendemos demonstrar não somente como os Estados Unidos viam e pretendiam influenciar os acontecimentos na questão do Canal de Beagle, mas também como o conflito do Beagle influenciou as considerações acerca da política externa de Carter para a Argentina e o Chile. O conflito austral potencializou as críticas e resistências internas à abordagem adotada para a condução dos assuntos externos

dos EUA no Cone Sul. Esse processo levou ao questionamento sobre a transição na forma como eram conduzidas as prioridades estratégicas do país no exterior e serviu como argumento para aqueles que pretendiam reverter a prioridade que os direitos humanos haviam assumido frente a outros temas estratégicos dos EUA na região, dentre eles o conflito Leste-Oeste e o próprio Beagle.

Ao longo de todo o período estudado, os embaixadores e demais diplomatas foram instruídos a discutir a questão com os envolvidos, nos mais diversos níveis dos governos argentino e chileno, e a obter diagnósticos acerca do desenrolar da questão. Isso se fez no intuito de garantir que a posição dos EUA, de solução pacífica da disputa e preservação da estabilidade hemisférica, fosse compreendida pelas partes e pelo Vaticano. Esse acompanhamento detalhado e contínuo do desenrolar do imbróglio, que inclui discussões tangentes a ele que envolvem o seu uso na crítica interna a política externa de Carter e suas implicações nas decisões do Departamento para os países em questão, dá relevância a esse tema, que de outra forma poderia ser visto como relativamente marginal. Como afirma Mirow (2004, p. 1, tradução nossa): “Hoje em dia, fora dos países envolvidos, poucos se lembram da disputa do Canal de Beagle porque ela foi negociada com sucesso para uma solução pacífica”¹. Em contraste, do ponto de vista demonstrado aqui, cujo prisma é a política externa dos Estados Unidos e a consideração dos seus efeitos conforme observados à época pelos envolvidos, mesmo que não tenha culminado na guerra que se temia, a disputa ganha um alcance amplo. Compôs, dentre outros, um dos elementos significativos que deu o tom dos debates acerca da política externa dos EUA para Argentina e Chile no período e, em determinados momentos, como em 1979 e 1980, foi inserida nas considerações estratégicas mais gerais, no que concerne ao estado renovado da Guerra Fria, na segunda metade da administração Carter.

Sobre isso, em 1979, a *détente* foi ferida mortalmente no Afeganistão e os EUA se viram novamente submetidos à lógica bipolar intersistêmica. As críticas ao modo de tratar aliados por violações de direitos humanos se fortaleceram naqueles burocratas que viam a política externa de Carter para os dois países como circunscrita por uma única prioridade dominante, e clamavam pelo afrouxamento das restrições e pela restauração das boas relações com Argentina e Chile. Carter, nesse momento, de fato, relega sua política de direitos humanos ao segundo plano, enquanto vê na

1 No original: “Today, outside the countries involved, few remember the Beagle Channel dispute because it was successfully negotiated to a peaceful solution”.

Argentina uma peça-chave para o sucesso das suas medidas contra a União Soviética. Para promover uma aproximação com o governo argentino e reverter os danos causados pela deterioração das relações bilaterais dos anos anteriores, são implementadas visitas oficiais de alto nível a Buenos Aires. Isso se dá com o objetivo de recuperar a possibilidade de influenciar o governo argentino (SCHMIDLI, 2013; DALENOGARE, 2016). Para Rapoport (2003, p. 771), esse movimento de flexibilização das relações com a Argentina se deu, dentre outros fatores, devido a “pérdida de legitimidad interna de la política exterior de Cárter y la prioridad que el gobierno demócrata debió asignar a otras cuestiones” de caráter global, isto é, aos próprios questionamentos internos sobre a deterioração das relações bilaterais e as novas condições do conflito intersistêmico que retornam ao primeiro plano.

Essa aproximação EUA-Argentina, por outro lado, leva a preocupações relacionadas ao Canal de Beagle no governo do Chile, que verá a readequação da relação EUA-Argentina frente às novas condições internacionais como prejudicial à sua já frágil posição no conflito territorial com o vizinho andino. Buenos Aires, mesmo antes da melhoria de relações com os EUA já fazia uso de sua superioridade militar para forçar as negociações do Beagle a seu favor através de ameaças beligerantes.

De forma sintética, a disputa territorial do Canal de Beagle contribuiu para aflorar, no serviço exterior da administração Carter, as contradições dos seus objetivos e as divisões internas no seio de sua diplomacia. O Departamento de Estado se deparou com a possibilidade de conflito, imerso em uma diversidade de dinâmicas regionais e globais, que poderia ter consequências estratégicas negativas. Essa conjunção de elementos expôs a vulnerabilidade de sua capacidade de influenciar os dois países e as consequências da forma como implementou sua política de direitos humanos para a Argentina e o Chile. Serviu, nesse sentido, como um indicador do caminho geral que tomaria a política externa de direitos humanos dos EUA como um todo após a retomada da Guerra Fria, em 1979, com uma relativa perda de relevância nas prioridades de até então. Acreditamos que o Beagle potencializou a crítica interna à priorização da política de direitos humanos de Carter para a Argentina e o Chile, expondo como, na visão de setores de seu próprio governo, essa prática limitava o exercício do poder estadunidense e a sua capacidade de lidar com os demais interesses que detinha na região e no sistema internacional de poder como um todo.

A política de direitos humanos da administração Carter foi favorecida por um conjunto de fatores que correspondem à *détente* e ao projeto de desengajamento que

marcou a política externa dos Estados Unidos ao longo da década de 1970 e permitiu que fosse tomada uma posição firme contra países alinhados dentro da lógica do conflito intersistêmico. Com o retorno dessa lógica, as condições que permitiram a Carter estabelecer essa política menos amarrada às prioridades da Guerra Fria se esgotaram e se demandou uma nova abordagem que fosse adequada à conjuntura que se transformara. Como afirmam Wittkopf, Jones e Kegley (2008, p. 53, tradução nossa), a iniciativa wilsoniana de direitos humanos de Carter, nesse momento, “caía vítima da primazia do poder sobre os princípios”².

Com relação a organização do trabalho, no Capítulo I iniciamos com uma reflexão metodológica e então partimos para um esforço de contextualização geral da questão. Apresentamos uma história básica do conflito diplomático e de seus elementos políticos e ideológicos nacionais na Argentina e no Chile. A seguir fazemos uma digressão sobre a política externa dos Estados Unidos para a América Latina e sobre o processo de consolidação da sua hegemonia regional, assim como de construção da sua hegemonia sobre o sistema internacional de poder que se estabelece após a Segunda Guerra Mundial. Isso se faz necessário para que possamos identificar as origens dos principais componentes e tradições históricas dessa relação entre Estados Unidos e sistema internacional que, em grande medida, estão presentes nas disputas que evidenciamos a partir das fontes utilizadas. Por fim, tratamos, de forma breve, das condições que levaram Carter à presidência, dos principais elementos de seu discurso e abordagem exterior e dos desafios da nova administração na implementação da sua política externa para os direitos humanos na Argentina e no Chile.

A partir do Capítulo II, passamos à análise documental, seguindo uma progressão essencialmente cronológica. O capítulo compreende o período da chegada de Carter à Casa Branca até o início de 1979, quando se deu a solução da Crise do Canal de Beagle propriamente dita, com a entrada do Vaticano como mediador a partir da assinatura do Acordo de Montevideu, em 8 de janeiro de 1979. Apontamos para os interesses estratégicos estadunidenses na região de conflito e para a forma como essa disputa foi introduzida na pauta do Departamento de Estado, com a rejeição do Laudo Arbitral de 1977 elaborado pela Corte designada pela Coroa Britânica. Discutimos o acompanhamento feito pelo Departamento de Estado e as

2 No original: “[...] fell victim to the primacy of power over principle”.

medidas tomadas pela administração Carter para coibir uma guerra entre os dois países, através de pressões diretas e articulações com terceiros, em especial com o Vaticano. Além disso, apontamos para as primeiras demonstrações de críticas internas da administração que relacionam os métodos de pressão adotados pelos Estados Unidos em sua política de direitos humanos com a incapacidade de influenciar os eventos no Beagle. Esses apontamentos feitos dentro do governo Carter também relacionam o estado das relações bilaterais com o Chile e o desequilíbrio de poder que o tornava, internacionalmente isolado, um alvo promissor para as investidas diplomáticas e militares da Argentina.

O Capítulo III, por fim, parte de 1979, com o Acordo de Montevideu, até o início de 1981, que além do final do governo Carter, representa o período de repercussão da Proposta Papal, oferecida em 12 de dezembro de 1980. Ao longo do capítulo exploraremos as questões da visita da delegação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos à Argentina e do caso Letelier/Moffitt no Chile. Esses dois casos alimentaram debates dentro do governo dos EUA sobre os efeitos de uma priorização dos direitos humanos sobre os demais interesses estadunidenses. No centro desse quadro estão a mudança de conjuntura no sistema internacional de poder e as implicações que teve para a política externa estadunidense na Argentina e no Chile.

Como consequência do retorno da lógica do conflito intersistêmico, nesse período, afloram a maioria das críticas à abordagem punitiva dos Estados Unidos nos dois países, culminando em um conjunto de reflexões que partem de dentro da administração e questionam a abordagem adotada, apontam seus efeitos para os interesses mais gerais dos Estados Unidos na região, dentre eles o Beagle, e pedem pela sua reestruturação, com uma consequente melhora das relações bilaterais. O acompanhamento pela administração Carter da mediação papal está contido quase que totalmente no interior deste capítulo. Damos destaque às tentativas argentinas e chilenas de incluir os Estados Unidos na questão e às preocupações estadunidenses com o desenrolar da mediação e com sua solução pacífica. Finalmente, tratamos de sintetizar nosso estudo na forma de breves considerações finais.

1 A POLÍTICA EXTERNA ESTADUNIDENSE PARA A AMÉRICA LATINA E A QUESTÃO DO BEAGLE: METODOLOGIA E DEBATE TEÓRICO E HISTORIOGRÁFICO

Neste primeiro capítulo abordamos aspectos metodológicos, teóricos e historiográficos. Na primeira seção, fazemos a apresentação dos arquivos consultados e as características particulares dos documentos que utilizamos, após, de forma breve, tratamos da metodologia adotada para a análise de conteúdo e apontamos os limites e as implicações específicas da pesquisa em arquivos online. Na segunda seção, construímos uma breve história do conflito territorial do Beagle e seus principais tratados e acordos internacionais de limites. Na sequência, discutimos o nacionalismo territorial na Argentina e no Chile e alguns aspectos relevantes das ditaduras de Segurança Nacional do Cone Sul. Por fim, na terceira seção percorremos a trajetória das relações internacionais dos Estados Unidos, com destaque para a sua relação com a América Latina e a construção da sua hegemonia no sistema internacional de poder. Para concluir essa última parte, exploramos as características específicas da chegada de Carter à Casa Branca e os desafios enfrentados na implementação da política externa de direitos humanos para a Argentina e para o Chile.

1.1 ANÁLISE DE CONTEÚDO, CONTEXTUALIZAÇÃO E O “ACASO” NOS ARQUIVOS ONLINE: FONTES E METODOLOGIA DE PESQUISA

Nesta seção vamos discutir os arquivos virtuais onde pesquisamos, como tivemos acesso aos documentos e a forma como trabalhamos com eles, apontando os limites intrínsecos ao trabalho com essa documentação de forma online, ao processo de divulgação a que estão submetidas e ao próprio método de seleção de nosso *corpus* documental, e também sobre as potencialidades desse tipo de pesquisa eletrônica. Além disso, pretendemos divulgar, de forma breve, esses arquivos para que possam se expandir as pesquisas com esses documentos no Brasil. Do ponto de vista metodológico, adotamos a análise de conteúdo qualitativa, daí derivamos a preocupação teórica e bibliográfica de garantir a compreensão mais aproximada possível do sentido do texto analisado, o que só pode ser obtido, segundo Bardin, através da pesquisa que coloca os documentos em contexto interno e externo:

Contexto da mensagem; mas também do contexto exterior a este; quais serão as condições de produção, ou seja, quem é que fala a quem e em que circunstâncias? Qual será o montante e o lugar da comunicação? Quais os acontecimentos anteriores ou paralelos? (BARDIN, 2011, p. 145).

É essa instigação metodológica que motiva o Capítulo I deste trabalho, no qual exploramos nossa abordagem metodológica, perspectiva teórica e um estudo breve sobre o contexto das relações internacionais dos Estados Unidos.

De acordo com Bardin (2011, p. 124), a análise de conteúdo se baseia em três polos cronológicos dentro dos quais se organizam as suas diversas etapas. Esses polos são 1) a pré-análise; 2) a exploração do material; 3) o tratamento dos resultados, a inferência e a interpretação. A pré-análise é aquela em que se dá a organização da pesquisa, onde se elabora um programa de atividades a ser conduzido nas etapas seguintes e é o momento em que se dá, em especial, a “*escolha dos documentos a serem submetidos à análise, a formulação das hipóteses e dos objetivos*” (BARDIN, 2011, p. 124, grifo do autor). A escolha dos arquivos (FRUS e FOIA *Virtual Reading Room* do Departamento de Estado) se deu *a priori* (BARDIN, 2011, p. 125), a partir do objetivo pré-estabelecido de explorar a política externa dos Estados Unidos para a disputa do Canal de Beagle produzida no seio das instituições do governo estadunidense responsáveis pela elaboração ou execução da sua política externa. A partir disso, e dos limites da necessidade de disponibilização online, definimos esses dois arquivos como o nosso universo de documentos onde seria reunido o *corpus* documental deste trabalho.

Sobre os arquivos selecionados, a documentação utilizada foi obtida de duas formas: através da coleção *Foreign Relations of the United States* (FRUS) do *Office of the Historian* e do FOIA *State Virtual Reading Room*. O *Office of the Historian* é um órgão governamental alocado sob a tutela do Departamento do Estado dos EUA e dirigido por um servidor público, o *Historian of the Department of State*. A equipe do escritório, formada na sua maioria por historiadores com especialização em política externa dos Estados Unidos, é responsável por prestar consultoria para o Departamento, produzir estudos críticos sobre o desenvolvimento da política externa, oferecer formação diplomática sobre a sua história e organizar e publicar a coleção *Foreign Relations of the United States*. Essa coleção é, em essência, um conjunto de coletâneas organizadas de documentos que pretendem, através de uma seleção extensiva, registrar a história dos principais momentos e decisões de política externa

dos EUA. Por sua dimensão e variedade de documentos provenientes de agências e departamentos estatais, ou mesmo de arquivos pessoais, esse conjunto de compilados tem um grande potencial para pesquisas nas mais diversas especialidades dentro da história das relações internacionais e da história política:

Os volumes da *Foreign Relations* contém documentos provenientes das bibliotecas Presidenciais, dos Departamentos de Estado e de Defesa, do Conselho de Segurança Nacional, da Agência Central de Inteligência [CIA], da Agência estadunidense de Desenvolvimento Internacional, e outras agências de assuntos internacionais, bem como documentos particulares de indivíduos envolvidos na implementação da política externa dos EUA. A série se inicia em 1861 e agora abrange mais de 500 volumes individuais, contendo mais de 300,000 documentos³ (OFFICE OF THE HISTORIAN, 2019, tradução nossa).

A série é publicada de forma contínua, conforme progride o trabalho da instituição, avançando em ordem cronológica pelas administrações ao longo do tempo. Todas as publicações estão disponíveis no formato *.pdf* na seção do site do *Office of the Historian*, que organiza os documentos históricos por administração, de Lincoln a Clinton⁴, o que possibilita ao historiador brasileiro realizar a pesquisa remota. Dentro desse vasto conjunto de documentos, nos limitamos, tanto por nosso recorte mas também pelos limites de uma pesquisa de mestrado, a apenas dois volumes que contém os documentos mais especificamente voltados à América Latina. O primeiro, *FRUS, vol. E-11, pt. 2, Documents on South America, 1973-1976*, foi publicado em 2015 e compreende a administração Gerald Ford; o segundo, *FRUS, vol. XXIV, South America; Latin America Region, 1977-1980*, foi publicado em 2018 e trata da administração Jimmy Carter. Os documentos publicados pelo FOIA em volumes em *.pdf* são editados, com isso queremos dizer que os documentos originais que são selecionados (considerados como relevantes para os propósitos expressos do *Office of the Historian* de preservar a história da política externa estadunidense) são novamente redigidos em um formato de livro, e as características físicas do documento original, como assinaturas à caneta, anotações ou outros documentos anexos a eles são apenas indicados em notas de rodapé. Podemos afirmar que, nesse

3 No original: "Foreign Relations volumes contain documents from Presidential libraries, the Departments of State and Defense, National Security Council, Central Intelligence Agency, U.S. Agency for International Development, and other foreign affairs agencies, as well as the private papers of individuals involved in implementing U.S. foreign policy. The series began in 1861 and now spans more than 500 individual volumes, containing more than 300,000 documents".

4 Disponível em: <https://history.state.gov/historicaldocuments>.

processo, apesar de um trabalho cuidadoso dos editores do FRUS, perdemos parte do contexto de produção e circulação desses documentos.

Além dos FRUS, o *Office of the Historian* possui um levantamento dos chefes de missão dos EUA em todos os países ao longo de sua história, além de servidores em cargos mais destacados do Departamento de Estado e uma descrição se esses indivíduos se tratam de diplomatas de carreira ou não. Essas informações foram muito úteis ao identificar de quem estamos tratando em determinados documentos, especialmente do FOIA, visto que raramente consta o nome completo dos diplomatas, que normalmente assinam somente com seu sobrenome.

O *Freedom of Information Act* (FOIA) é uma lei federal de liberdade de informação com propósito de promover a transparência dentro do governo estadunidense que entrou em vigor em 1967 e tem efeito somente sobre as agências do poder executivo. A liberação de documentos a partir dessa lei está submetida a exceções (nove) e exclusões (três) previstas no texto legislativo que podem ter afetado, de uma forma ou outra, a disponibilidade/indisponibilidade de documentos, como em alguns casos em que a agência julgar que a liberação seja um risco à segurança nacional, ou devido à necessidade de proteção da identidade de informantes, ou de informações secretas relacionadas à prática de inteligência e contrainteligência ou à investigação de terrorismo.

Promulgada em 4 de julho de 1966 e entrando em vigor um ano depois, o *Freedom of Information Act* estabeleceu um direito estatutário de acesso público à informação do Poder Executivo do governo federal. O FOIA prevê que qualquer pessoa tem o direito, garantido em corte, de obter acesso a registros submetidos a essa lei de qualquer agência federal, exceto na medida em que qualquer porção desses registros esteja protegido de liberação pública por uma de nove exceções⁵ (UNITED STATES DEPARTMENT OF JUSTICE, 2016).

A lei foi emendada em 2016 pelo *FOIA Improvement Act of 2016*, que nos interessa no concernente ao que designa que a divulgação desses documentos pelas agências governamentais deve se dar por via eletrônica, o que permite o acesso ao pesquisador brasileiro. A lei pode ser consultada na íntegra, com as emendas, através

5 No original: “Enacted on July 4, 1966, and taking effect one year later, the Freedom of Information Act established a statutory right of public access to Executive Branch information in the federal government. The FOIA provides that any person has a right, enforceable in court, to obtain access to federal agency records subject to the Act, except to the extent that any portions of such records are protected from public disclosure by one of nine exemptions”.

do site do Departamento de Justiça⁶.

Diferentemente do FRUS, o FOIA não faz parte de um programa de divulgação documental que passa por um longo processo editorial de publicação em forma de livro (ou *ebook*), onde os documentos são estudados, colocados em contexto e relacionados através de notas de rodapé ou redigidos completamente a partir de sua forma original por uma equipe de historiadores do Departamento de Estado. De forma reativa, a partir da demanda das requisições baseadas no FOIA ou em suas liberações proativas, a divulgação dos documentos guardados pelo Departamento se dá online através de um sistema de busca disponível no site do Departamento de Estado⁷, o *FOIA Virtual Reading Room*, onde ficam disponíveis versões digitalizadas dos documentos originais. Por um lado, com a digitalização temos o benefício de observar, mesmo que através da tela, a forma dos documentos, com todas as informações originais, códigos de documento, papel timbrado, anotações a caneta nas bordas e correções sobre o texto, danos ao documento, dentre outros elementos que somente poderíamos conhecer no FRUS se o historiador que o editou descrevesse-os em nota de rodapé e, mesmo assim, dependeríamos dos olhos de outrem para perceber nuances que considerássemos de interesse.

Por outro lado, há a dificuldade inicial de colocar esses documentos em contexto, pois formam uma massa documental desorganizada e, muitas vezes, catalogada de forma incorreta ou ambígua no sistema. As digitalizações também possuem suas próprias imprecisões no identificador de palavras, que resulta em consequência direta no processo de pesquisa através do buscador do *Virtual Reading Room*. Há também dificuldade na leitura destes documentos que, em alguns casos, possuem trechos ilegíveis ou sem o contraste necessário para tornar a leitura fluída, precisando ser decifrados. O desafio de trabalhar com esses documentos provenientes do *Virtual Reading Room* é muito maior, tanto do ponto de vista da exploração do conteúdo do texto, na identificação de seus autores, seus destinatários, a data de seu envio (que nem sempre está correta no sistema e precisa ser aferida no próprio documento) como do ponto de vista de sua referência para um trabalho acadêmico como este, pois não existe um sistema que permita gerar uma tabela com datas dos documentos e títulos, a maioria dos documentos não é catalogada com códigos próprios, resultando na necessidade de passarem por um processo manual e

6 Disponível em: <https://www.justice.gov/oip/freedom-information-act-5-usc-552>.

7 Disponível em: <https://foia.state.gov/Search/Search.aspx>.

criativo de catalogação por parte do pesquisador.

Antes de nos debruçarmos sobre o manuseio dos documentos, faremos mais algumas considerações acerca de suas características específicas. Se dependêssemos somente dos documentos disponíveis através do FRUS, que passam por um processo de seleção e curadoria com um objetivo muito específico, estaríamos limitados a fontes que pretendem dar prioridade aos momentos mais importantes da política externa dos EUA e suas decisões mais significativas. Nesse sentido, não teríamos acesso ao cotidiano da operacionalização da política externa nem ao contexto mais amplo do trabalho dentro do Departamento ou das relações entre os diplomatas estadunidenses e os quadros políticos, empresariais e intelectuais do país em que estão alocados. Desta forma, o FOIA serve não somente como um complemento que permite contextualizar esses momentos mais importantes que o FRUS nos proporciona, bem como, ao longo deste trabalho, compreendeu a parte majoritária de nossa pesquisa, em uma proporção de cerca de 85% dos documentos nela utilizados provenientes do FOIA, enquanto os outros 15% são provenientes do FRUS.

Isso se deve, podemos presumir, pelos próprios critérios de seleção da documentação reunida para compor a coleção *Foreign Relations of the United States*, na qual os documentos que tratam sobre a questão do Beagle estão centrados justamente no momento de maior destaque de toda a disputa, a crise de dezembro de 1978 e a atuação dos EUA para desmobilizar as partes e demandar o envolvimento do Vaticano. Em sua grande maioria, o resto do nosso recorte foi trabalhado a partir dos documentos disponíveis no sistema de pesquisa do FOIA *Virtual Reading Room* do Departamento de Estado, documentos menos prestigiosos, podemos dizer, mas que trazem à tona toda a atenção que o Departamento deu à questão ao longo de toda a sua trajetória durante a administração Carter e as questões tangentes onde o Beagle, e seus impactos, foram levados em consideração em seu processo de tomada de decisão acerca de sua relação com ambas as ditaduras, da Argentina e do Chile.

A publicação dos documentos e sua disponibilização, em ambos os casos, apesar dos diferentes critérios adotados, é fruto de um processo que leva em consideração fatores jurídicos, políticos e ideológicos que, de uma forma ou outra, afetam quais documentos serão liberados pelo *Office of the Historian* e, com base na legislação de transparência da informação (FOIA), pelo Departamento de Estado. Vamos, rapidamente, tratar sobre o processo de liberação da documentação

relacionada à Argentina e ao Chile, cujos projetos de publicação dentro da estrutura do FOIA *Virtual Reading Room* do Departamento de Estado foram denominados *Argentina Declassification Project* e *Chile Declassification Project* (UNITED STATES DEPARTMENT OF STATE, 2019).

O projeto argentino partiu de uma iniciativa conjunta entre o governo Clinton e as *Madres de la Plaza de Mayo* no ano 2000, e pretendeu obter a documentação, dentro do enquadramento legal do FOIA, que possibilitasse a liberação de documentos relacionados a uma lista de desaparecidos fornecida pelo movimento social argentino. O propósito do projeto era liberar toda a documentação possível referente às violações de direitos humanos e, com base neles, realizar pesquisas sobre o paradeiro de crianças desaparecidas durante o regime ditatorial no país (1976-1983). O projeto teve sua primeira liberação de documentos em 2002 e teve duas novas adições, nas administrações Obama e Trump, encerrando a publicação de documentos, todos disponíveis no FOIA do Departamento de Estado, em 2019:

O *Argentina Declassification Project* representa em torno de 20 anos de esforço dos departamentos e agências governamentais dos EUA para liberar toda a informação sobre violações de direitos humanos na Argentina entre 1975 e 1983. Em 2002, o Departamento de Estado liberou 4.600 registros pertencentes a esse período crítico. Dando encaminhamento a um pedido do Presidente Mauricio Macri e de grupos de direitos humanos da Argentina, em 2016 e 2017, o governo dos EUA liberou cerca de 2.000 documentos adicionais. Com essa última liberação, o Departamento de Estado soma 2.154 registros adicionais à coleção que, ao todo, inclui 5.586 registros de 16 agências diferentes. Todos os registros liberados entre 2016 e 2019 [...]»⁸ (UNITED STATES DEPARTMENT OF STATE, 2019, tradução nossa, título do projeto mantido na língua original).

O projeto chileno, por sua vez, também se iniciou no governo Clinton e pretendia liberar informações concernentes às violações de direitos humanos, terrorismo e perseguição política principalmente nos anos de ditadura de Augusto Pinochet (UNITED STATES DEPARTMENT OF STATE, 2019). Reunindo documentos de diversas agências governamentais, o projeto chileno antecedeu o

8 No original: “The Argentina Declassification Project represents nearly 20 years of effort by U.S. government departments and agencies to release all information about human rights abuses in Argentina between 1975 and 1983. In 2002, the Department of State released 4,600 records pertaining to this critical time period. Following a request by President Mauricio Macri and human rights groups in Argentina, in 2016 and 2017 the U.S. government released nearly 2,000 additional documents. With this final release, the Department of State adds an additional 2,154 records to the collection which, all told, includes 5,596 records from 16 different agencies. All of the records released from 2016 to 2019 [...]”.

argentino e se encerrou em novembro de 2000, contando com um maior recorte temporal e, como consequência, com uma quantidade de documentos quatro vezes maior do que seu homólogo:

Esta coleção foi a culminância de um esforço de todo o governo resultando na liberação de mais de 23.000 documentos concernentes ao Chile de 1968-1991 e postados na página do FOIA do Departamento de Estado⁹ (UNITED STATES DEPARTMENT OF STATE, 2019, tradução nossa).

Esse processo de seleção e disponibilização é balizado juridicamente, mas permeado política e ideologicamente. Sobre essas condições prévias de seleção, variável inevitável acerca da disponibilização nos arquivos, que circunscreve os limites do possível na pesquisa documental, o historiador italiano Carlo Ginzburg escreve:

Na pesquisa, a casualidade absoluta não existe, porque nenhuma pesquisa parte do zero. O acaso tem limites, ligados antes de tudo a um trabalho de seleção feito antes, por outros. Quem recorre a um repertório qualquer - vocabulário, lista telefônica ou catálogo de manuscritos de uma biblioteca - já sabe com certeza o tipo de coisas que não poderá encontrar. (GINZBURG, 2005, p. 164)

Sendo assim, devemos levar em consideração que os documentos de que dispomos para pesquisar não são, de nenhuma forma, a integridade da documentação existente, que pode (e é) constantemente atualizada conforme o fluxo desses critérios dentro da institucionalidade e está submetida a exclusões e exceções expressas no FOIA. Dessa forma, interpretações históricas podem ser complementadas ao longo do tempo por novas levas de documentos liberados. A consequência mais imediata disso para os fins desta pesquisa é que, pela não disponibilidade de determinados documentos de forma online, nem sempre conseguimos mapear diálogos de forma completa e, em alguns casos, referências dos diplomatas a documentos não pesquisados diretamente devido à sua indisponibilidade foram consultados, quando possível, a partir dos apontamentos a eles nas notas de rodapé dos documentos do FRUS, de forma que foram referenciados apenas aqueles documentos diretamente consultados, seja em seu texto ou em suas notas.

Os limites de disponibilização online e as exceções e exclusões legislativas

9 No original: "This collection was the culmination of a government-wide effort resulting in the release of over 23,000 documents concerning Chile from 1968-1991 and posted to the Department of State FOIA website".

limitam, de certa forma, até onde podemos ir, pois não há uma disponibilização integral de todos os documentos. Aqueles que são liberados passam por um processo de aprovação, que serve como um filtro para o que somos capazes de acessar, e mesmo alguns destes documentos liberados contém trechos que, submetidos aos critérios vigentes, se mantêm censurados. De toda forma, esse processo de divulgação já foi responsável por revelar documentos importantes sobre a política externa dos EUA com relação às ditaduras militares do Cone Sul e o terrorismo de Estado, dentre muitos outros temas. Apesar de se fazer necessário, em qualquer pesquisa, reconhecer os limites intrínsecos da documentação, em especial no processo de disponibilização de documentos desta natureza, isso de nenhuma forma reduz o valor destas coleções para fins de pesquisa histórica nos mais variados campos; de fato, nada mais natural, como vimos em Ginzburg (2005), do que haver limites impostos pelas condições de conservação e disponibilização de um determinado arquivo.

Sobre o seu conteúdo, de partida assumimos que os documentos aqui trabalhados, sejam eles memorandos, relatórios, dossiês, cartas, orientações, dentre outros, foram submetidos a um número de filtros institucionais antes de serem aprovados e definitivamente enviados aos seus destinatários. Esse processo de revisão interna da institucionalidade é, claramente, um desafio a esta pesquisa, pois as circunstâncias específicas à produção de cada documento escrito não são possíveis de serem mapeadas. Porém, podemos considerar quando aqui nos referimos à palavra escrita de algum oficial do Estado, político ou burocrata, que as opiniões expressas sob o nome desse oficial não necessariamente representam-no como indivíduo, mas o que, sob seu nome, foi escrito e aprovado enquanto sujeito submetido ao crivo institucional e, sob sua assinatura, representa sua opinião dentro dos quadros da mesma instituição e dos limites por ela impostos.

É nesse sentido que Moura (1980) discute a conceituação tripartite da tomada de decisões em política externa de um país, a fim de desenvolver sua própria interpretação mista dessas perspectivas. Segundo ele, as relações de um país no cenário internacional podem ser vistas a partir de três principais modelos: a) ator unitário, no qual a nação atuaria de forma uniforme, representando os interesses do todo através de sua política externa; b) organizações semiautônomas, na qual as diretrizes da política externa se dão através da articulação de diferentes organizações do interior do governo; c) indivíduos, onde a política externa é fruto das tensões que se desenvolvem entre os principais indivíduos em posições de destaque na política e

economia nacionais, ao mesmo tempo que o Estado produz diretrizes possivelmente contrastantes em sua política externa dependendo de qual instância de sua estrutura organizacional é requisitada. Para Moura (1980) a atuação em política interna se dá na síntese dessas dimensões. Há um limite para a atuação de cada uma das dimensões, onde os indivíduos estão submetidos a filtros institucionais ao mesmo tempo que as instituições estão sujeitas aos limites impostos pela estrutura do sistema internacional capitalista e pelas condições do conflito intersistêmico.

Dessa forma, com uma pesquisa prévia, que faremos ao longo deste primeiro capítulo, sobre as condições que cercam a política externa dos EUA, suas disputas internas e a sua relação com os dois países em questão dentro da conjuntura que compreende nosso recorte, podemos obter considerações gerais sobre a produção destes documentos que variam, ao menos em parte, de acordo com a posição dos agentes dentro da estrutura da administração.

Entendidos esses limites intrínsecos à condição do arquivo de que dispomos, cabe endereçar um pouco sobre as consequências epistemológicas da pesquisa em arquivos online, suas possibilidades e particularidades. Segundo Ginzburg,

[...] os catálogos de uma biblioteca (e os catálogos eletrônicos não são uma exceção) vêm sendo pensados, desde sempre, para permitir àqueles que os usam encontrar aquilo que procuram. Eu também os uso assim. Mas os utilizo do mesmo modo, muito frequentemente, com um propósito diverso, se não oposto: encontrar aquilo que não estou de fato procurando, e mesmo aquilo de cuja existência nem mesmo suspeito (GINZBURG, 2005, p. 163).

Mas se “o acaso [...] é a norma que preside a busca do desconhecido”, conforme afirma o italiano, parafraseando Carlo Dionisotti, os arquivos online facilitam em grande medida esse processo de busca pelo desconhecido, por aquilo que não esperamos encontrar. Em nossa pesquisa em um catálogo online (no FOIA *Virtual Reading Room*), ou em *ebooks* com compilados de documentos no FRUS, a indexação de palavras tanto dos títulos como do próprio conteúdo dos documentos permite nos depararmos com uma gama de questões tangentes e correlatas que não imaginávamos encontrar e que, de uma forma ou outra, pretendemos aproveitar para o desenvolvimento deste trabalho. Claro que essa pesquisa deve ser orientada por uma reflexão razoável que nos permita filtrar a imensa massa de documentos disponíveis em contraste com os limites possíveis de tempo para desempenhar nossa pesquisa (GINZBURG, 2005).

É nesse sentido que, ainda na fase de pré-análise, conforme elaborada por Bardin (2011), após refletirmos sobre as condições desses arquivos que determinam nosso universo de documentos a ser pesquisado, procedemos para o estabelecimento de um *corpus* documental. Quando pensamos no melhor termo de pesquisa a ser utilizado para obter os resultados mais relevantes para o desenvolvimento deste trabalho, concluímos por utilizar o termo “beagle” em uma pesquisa ampla, incluindo como limites temporais o início da década de 1970 até o final de nosso recorte propriamente dito (1977 a janeiro de 1981). Fazendo uso do termo “beagle” sem aplicar nenhum outro termo anexo (*channel* - canal; *dispute* - disputa; *issue* - questão; *mediation* - mediação; todos em inglês, língua original da maioria dos documentos disponíveis), aceitamos o risco de nos depararmos com alguns casos não relevantes, mas amplificamos ao máximo a possibilidade de encontrar documentação pertinente à nossa pesquisa. No FRUS obtivemos, nos dois volumes selecionados, 68 correspondências, podendo conter mais de uma correspondência, neste caso, em cada documento. No FOIA *Virtual Reading Room* do Departamento de Estado, com o mesmo termo, 247 documentos individuais. Obtivemos uma boa quantidade de documentos das duas fontes a partir do termo “beagle” e enquanto a grande maioria possui menos de 10 páginas, existem documentos com mais de 50 páginas. Esmiuçar esses documentos nos pareceu a estratégia com mais chances de ser bem-sucedida para os limites de uma pesquisa de mestrado, especialmente quando comparado a outros termos que poderíamos ter utilizado. Apenas como exemplo, aplicando-se o mesmo recorte cronológico no *Virtual Reading Room*, os termos Argentina, Chile, mediação (*mediation*) e Vaticano (*Vatican*), muito mais gerais, resultaram em 4.462, 8.273, 391 e 345 correspondências, respectivamente. Outros complementos promissores seriam “Argentina + ameaça (*threat*)” ou “Chile + intransigente (*intransigent*)”, 462 e 25 resultados, respectivamente, porém com esses resultados corremos o risco de, como alerta Ginzburg (2005), encontrar exatamente o que estamos procurando, isto é, partir de termos de pesquisa que possam estar influenciados por uma interpretação sobre o conteúdo dos documentos.

Sendo assim, concentramos nossas atenções nos resultados obtidos a partir do termo “beagle”. De um ponto de vista qualitativo, a formação de um *corpus* documental fundamentado nas considerações que aqui fizemos, apesar de não constituir uma análise exaustiva de todos os possíveis documentos no arquivo que tratem do objeto desta pesquisa, certamente atende à regra da representatividade

(BARDIN, 2011), pois trata da totalidade dos documentos que contém o termo “beagle” e, ao mesmo tempo, representa uma amostra razoável dos documentos disponíveis que tratam da política externa dos EUA para essa disputa específica. Nas palavras de Bardin (2011, p. 127), procedeu-se “a uma redução pensada (amostragem) do universo e diminuir a parte submetida à análise”. A partir deste termo, inclusive, foi possível encontrar considerações relevantes para a nossa pesquisa nos períodos imediatamente precedentes ao recorte do projeto, viabilizando a redação do início do Capítulo II, no qual mapeamos alguns aspectos da importância estratégica para os Estados Unidos do Canal de Beagle e da região austral da América do Sul.

Ao mesmo tempo que destacamos as deficiências do processo de pesquisa em recursos online, que nos impedem de conhecer os documentos de forma mais profunda em sua materialidade e riqueza de detalhes não escritos, esse processo, como nos demonstra Ginzburg (2005) abre uma ampla gama de novas possibilidades. Com o advento da indexação das palavras do título e conteúdo, podemos, em questão de segundos, identificar centenas de documentos que mencionam, em algum trecho de seu texto, a palavra “beagle”. Caso não houvesse esse recurso, se necessitássemos percorrer os documentos de forma tradicional, uma pesquisa com os mesmos documentos seria impossível, visto que demandaria que recorrêssemos a catálogos sobre a Argentina, o Chile, disputas territoriais, mediações, resultando em uma seleção muito diferente de documentos (GINZBURG, 2005). Esse processo provavelmente deixaria de lado aspectos desse “acaso”, a grande variedade de documentos que conseguimos encontrar que tratam da questão do Canal de Beagle de forma transversal, alguns em apenas uma frase, dentro de documentos aparentemente não relacionados. Isso subtrairia, provavelmente, aqueles documentos em que a disputa no Beagle foi um elemento nos debates internos do Departamento de Estado com relação aos efeitos da política externa de direitos humanos para as relações dos EUA com a Argentina e o Chile. Documentos que nos ajudaram a responder como essa contenda entre os dois países sul-americanos influenciou a política externa da administração Carter de uma forma mais ampla, com consequências diretas para a sua política externa de direitos humanos.

Todo esse processo até aqui descrito se deu antes mesmo de trabalharmos o conteúdo dessa documentação. O primeiro contato com seu interior, propriamente dito, se deu a partir de uma leitura “flutuante” (BARDIN, 2011), através da qual nos

familiarizamos com os seus formatos característicos (Anexos 1 e 2), que consistem em diferenças específicas sejam os documentos provenientes de um ou do outro arquivo. Nesse processo, buscamos atender às regras da *homogeneidade* e da *pertinência* (BARDIN, 2011), quando excluímos de nosso *corpus* documental aqueles resultados que não pudéssemos aferir o agente ou a agência que os produziu, bem como aqueles documentos produzidos fora do ramo executivo do governo dos EUA, como relatórios ou cartas de organizações não governamentais ou de membros da imprensa que, por serem totalmente distintos do formato aqui adotado, não passaram pelos mesmos filtros institucionais e não envolvem os mesmos agentes estudados. Da mesma forma, excluíram-se documentos ilegíveis ou que consistiam em meras cópias de outros, dando-se preferência para o mais antigo, a não ser que este esteja ilegível. Foi também durante essa leitura flutuante que foram definidas algumas das hipóteses iniciais; outras foram derivadas do conhecimento obtido acerca do tema ao longo do desenvolvimento do projeto. O objetivo, por sua vez, permeado pela nossa perspectiva teórica e bibliográfica parte da constatação de que os EUA possuíam um papel na questão de Beagle, pela sua posição relativa no sistema internacional de poder e pelas questões centrais de sua política externa envolvendo Argentina e Chile no período em que ocorreu a disputa territorial, dentro de um contexto mais geral de conflito intersistêmico. O ajuste e expansão do objetivo e das hipóteses só foi possível com o aprofundamento da familiaridade com o *corpus* documental.

Por fim, a pré-análise se encerra com uma categorização, ainda incipiente, onde identificamos eixos temáticos, “núcleos de sentido” (BARDIN, 2011, p. 135) – utilizando o “tema” como unidade de registro e a “presença” como regra de enumeração (BARDIN, 2011) – que seriam posteriormente expandidos e adaptados conforme a exploração do conteúdo dos documentos proporciona novas reflexões. Com o objetivo de preparar a documentação para o estudo mais aprofundado, elaboramos tabelas, organizando a documentação, codificando-a segundo critérios por nós desenvolvidos com numerações específicas para facilitar o processo de trabalho e sua referência e receber os dados obtidos, tanto na forma de resumos, fichamentos e categorizações através de eixos temáticos.

Com toda a etapa de pré-análise realizada, a sequência da pesquisa fluiu com mais facilidade. A partir daí adentramos na etapa de exploração do material, na qual se fez uma leitura documento a documento, escrevendo resumos, selecionando documentos relevantes e categorizando os documentos de acordo com os eixos

temáticos pré-definidos e novos eixos que surgiram ao longo desse processo. Então, com essa leitura encerrada, as categorias foram ordenadas de forma a proporcionar um fluxo apropriado para a redação dos capítulos II e III, fazendo uso de critérios cronológicos e temáticos e levando em consideração os contextos estudados no capítulo I. Essa ordenação serviu como um roteiro para a interpretação e a posterior redação da análise documental e seu confronto com a bibliografia especializada, fases que se deram na terceira etapa, que é de tratamento dos resultados obtidos e interpretação. Depois procedeu-se, finalmente, para a síntese desse processo de análise de conteúdo na forma da redação do texto desta pesquisa (BARDIN, 2011).

A culminância desse processo é uma pesquisa tanto sobre a disputa do Canal de Beagle pelos olhos daqueles responsáveis pela elaboração e implementação da política externa dos EUA, como, pelos próprios critérios de seleção das fontes que o compõem, sobre a própria política externa dos EUA, durante a administração Carter, em especial para a Argentina e o Chile, com um olhar que parte da disputa do Beagle. Os documentos que constituem as fontes deste trabalho nos permitem acessar, como observadores privilegiados, o próprio habitat da diplomacia: os salões, os cafés da manhã com os presidentes, os jantares políticos em Buenos Aires e Santiago, os escritórios dos ministros e os gabinetes presidenciais, o Salão Oval da Casa Branca e os prédios governamentais, locais nos quais usualmente nos deparamos com portas fechadas. Através deles ouvimos relatos diretos de quem viveu uma certa realidade e tinha uma preocupação de prestar-lhe atenção, dar sentido aos seus movimentos e, a partir dessa observação, conduzir a política externa a partir dos objetivos de seu próprio país, em meio aos desafios impostos pela política interna e externa, pela burocracia da administração e pelos acasos da conjuntura, como um conflito territorial no extremo sul do continente americano.

1.2 A ARGENTINA E O CHILE NA DISPUTA DO BEAGLE

De forma breve, vamos introduzir alguns desenvolvimentos da disputa do Beagle ao longo de seu século de história, dando prioridade aos tratados internacionais que estabeleceram os limites entre os dois países e os principais elementos dessa disputa, como uma introdução necessária para a leitura dos capítulos subsequentes. Somente os tratados, processos de arbitragem e mediação acumulam centenas de páginas, então faremos o esforço de sintetizar ao máximo a

narrativa com o intuito de introduzir o que é mais essencial no debate e seus principais argumentos. Após, vamos discutir de forma sucinta os conceitos de nacionalismo territorial, doutrina e ditaduras de Segurança Nacional e Terrorismo de Estado no que se refere aos regimes militares em disputa no Beagle.

1.2.1 A disputa do Beagle nos tratados internacionais de limites

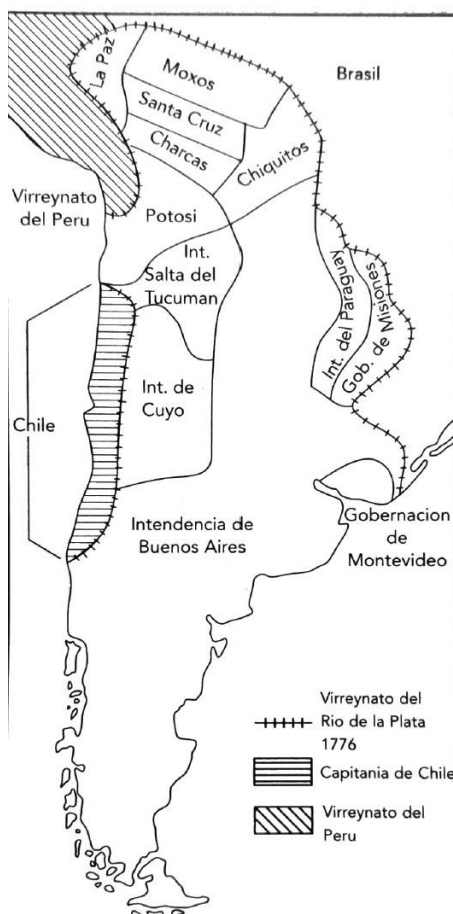
Inicialmente se faz necessário que identifiquemos a diferença básica entre o *uti possidetis juris* (de direito) e o *uti possidetis* (de fato). O *uti possidetis* (de fato), foi o princípio adotado para a delimitação da maioria do território brasileiro, tendo como argumento a posse exercida de fato. Por outro lado, no processo de independência das colônias espanholas, a estrutura administrativa das colônias na América do Sul possuía limites que foram de alguma forma transmitidos no pós-independência, transformados em fronteiras políticas entre os novos Estados. Isso levou a argumentações com relação ao direito de posse de determinadas áreas durante as negociações dos acordos de delimitação fronteiriça entre os novos Estados independentes, nas quais foram reivindicadas heranças das antigas divisões administrativas. Esse princípio *uti possidetis juris* (de direito) é característico das divisões territoriais entre as antigas colônias espanholas, sendo consagrado em Lima, em 1847 (SOUZA, 2008).

O processo de delimitação territorial entre os países hispano-americanos se complexificou pela geografia das fronteiras territoriais andinas e marítimas austrais diante da dificuldade de acesso e imprecisão do mapeamento na época da elaboração dos documentos pela Espanha. Os títulos originais emitidos pela Coroa Espanhola usados como argumento para o direito de posse baseado no *uti possidetis* (de direito) haviam sido elaborados em linhas gerais sobre vastas regiões debilmente mapeadas. O Canal de Beagle, por exemplo, navegado pela primeira vez pela tripulação da embarcação da Marinha Real inglesa HMS Beagle¹⁰, em 1830, nem era conhecido quando foram elaborados tais documentos. Daí se pode derivar o nível de exatidão das delimitações documentais que fundamentaram o debate jurídico dos limites entre os novos países (SOUZA, 2008). Segundo Souza (2008) a aplicação do *uti possidetis juris*, associada ao conceito de *res nullius*, que negava a existência de territórios que

10 O HMS Beagle ficou famoso por ter levado a bordo o naturalista Charles Darwin, entre 1831 e 1836, em uma viagem que circunavegou o globo.

não estivessem submetidos a soberania alguma, está diretamente relacionada às interpretações divergentes dos tratados de limites que conduziram, por sua vez, às múltiplas arbitragens e mediações de disputas territoriais na região.

Figura 1 – O Vice-reinado do Rio da Prata e a Capitania do Chile (1776)



Fonte: SOUZA, 2008, p. 25.

Com relação a Argentina e ao Chile, que dividem uma das mais extensas fronteiras de todo o mundo, os antecedentes da sua delimitação estavam também contidos nessa divisão imprecisa das heranças espanholas, do Vice-reinado do Rio da Prata e da Capitania do Chile, respectivamente (Figura 1). O primeiro esforço efetivo para a delimitação territorial entre os dois países independentes se deu apenas no final do século XIX com o Tratado de Limites de 23 de julho de 1881. A fim de contextualizar esse marco inicial, devemos levar em consideração que o Chile, nesse momento, se encontrava travando uma guerra por expansão territorial com o Peru e a Bolívia, a Guerra do Pacífico (1879-1883), na qual tomou uma parte do território de

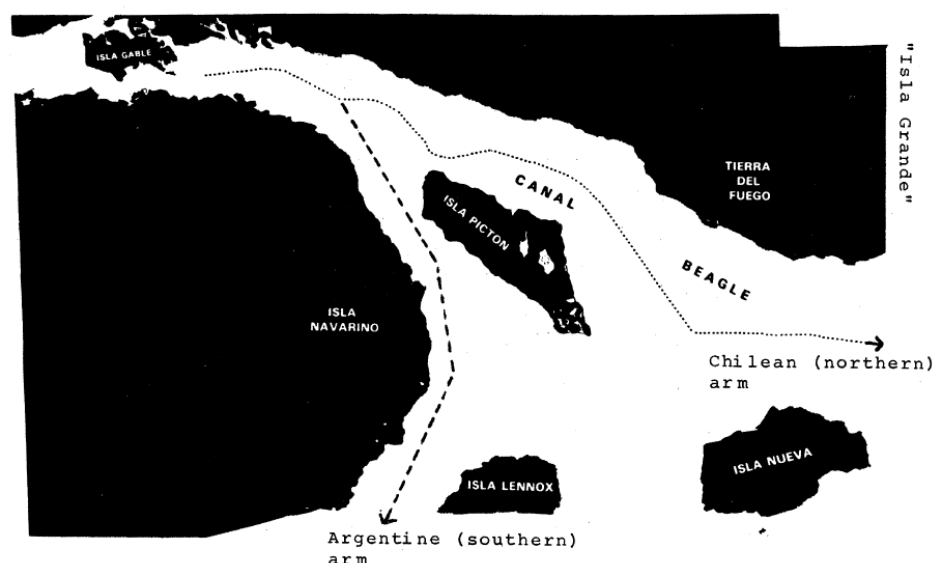
ambos os países no deserto do Atacama, retirando da Bolívia seu acesso ao mar. Dessa forma, nesse tratado em meio à guerra, o Chile evitava um novo flanco de confronto no Sul com a Argentina e pretendia assegurar a expansão que conquistava no Norte (SANTOS, 2016; SOUZA, 2008).

Argentina e Chile firmaram, em 1881, o reconhecimento da soberania sobre a Patagônia, para o primeiro, e sobre o Estreito de Magalhães, para o segundo. Ao mesmo tempo, determinaram que esse estreito permaneceria livre para o trânsito de embarcações internacionais indefinidamente. Por fim, porém mais importante para os fins deste trabalho, em seu artigo terceiro, definiram o traçado da fronteira entre os dois países como passando pelos pontos mais altos dos Andes, dividindo a Terra do Fogo ao meio e, então, que as ilhas ao Sul do Canal de Beagle pertenceriam ao Chile, originando a essência da controvérsia histórica:

Artículo 3º – En la Tierra del Fuego se trazará una línea que, partiendo del punto denominado Cabo del Espíritu Santo, en la latitud cincuenta y dos grados cuarenta minutos se prolongará hacia el sur, coincidiendo con el meridiano occidental de Greenwich, sesenta y ocho grados treinta y cuatro minutos hasta tocar en el canal Beagle. La Tierra del Fuego, dividida de esa manera, será chilena en la parte occidental y argentina en la parte oriental. En cuanto a las islas, pertenecerán a la República Argentina la Isla de los Estados, los islotes próximamente inmediatos a ésta y las demás islas que haya sobre el Atlántico al oriente de la Tierra del Fuego y costas de la Patagonia; y *pertenecerán a Chile todas las islas al sur del Canal Beagle hasta el Cabo de Hornos y las que hay al occidente de la Tierra del Fuego* (RODRÍGUEZ S., 1985, p. 51, grifo nosso).

A matéria era particularmente complexa, visto que os territórios discutidos no acordo eram todos localizados em zonas ermas do território austral ou montanhosas, virtualmente desconhecidas no âmbito político, esparsamente habitadas, ou mesmo inabitadas (SANTOS, 2016). A linguagem geral levou a divergências de interpretação do texto do tratado. Mais especificamente, com relação ao Beagle, Souza (2008) destaca um exemplo quando o texto do artigo terceiro descreve “hasta tocar en el canal Beagle” (RODRÍGUEZ S., 1985, p. 51), a linguagem utilizada permite a interpretação chilena de que a Argentina apenas possuiria costa seca, e que o Canal estaria, portanto, todo sob jurisdição do Chile, o que exigiu forte contra argumentação jurídica por parte da Argentina para estabelecer uma linha mediana como fronteira no Beagle.

Figura 2 – Cursos divergentes do Canal do Beagle conforme a Argentina (E) e o Chile (D)



Fonte: GARRET, 1985, p. 83.

Além disso, o trecho que destacamos, “[...] y pertenecerán a Chile todas las islas al sur del Canal Beagle hasta el Cabo de Hornos” (RODRÍGUEZ S., 1985, p. 51) será origem de controvérsias sobre o traçado do Canal, isto é, o que consiste, em sentido geográfico, o termo “Canal de Beagle”. Havia interpretações divergentes entre as partes, a Argentina considerava que o Beagle passava a leste da ilha Navarino em direção ao Sul enquanto o Chile atribuía ao Beagle um curso horizontal Leste-Oeste que desembocava no Oceano Atlântico. Estas interpretações, por apontarem traçados diferentes para o acidente geográfico, conseqüentemente consideraram diferenças no que está “ao Sul” do mesmo, é daí que surge a divergência com relação às ilhas Picton, Nueva e Lennox, que só se encontram ao Sul do Canal de Beagle se considerarmos a interpretação chilena (Figura 2). Assim, se fazia necessário que alguma instituição jurídica se debruçasse sobre a questão e decidisse sobre o significado jurídico do termo “Canal de Beagle”, delimitando seu curso oficial (GARRETT, 1985; SOUZA, 2008).

Seguiram-se ao Tratado de 1881 diversas disputas nos anos subsequentes, ao longo dos seus milhares de quilômetros de fronteira comum. Essa divisão estava fadada a controvérsias, que surgiram inevitavelmente ao longo do tempo, conforme as demandas históricas se fizeram presentes, ao ponto que ainda em 1893 um

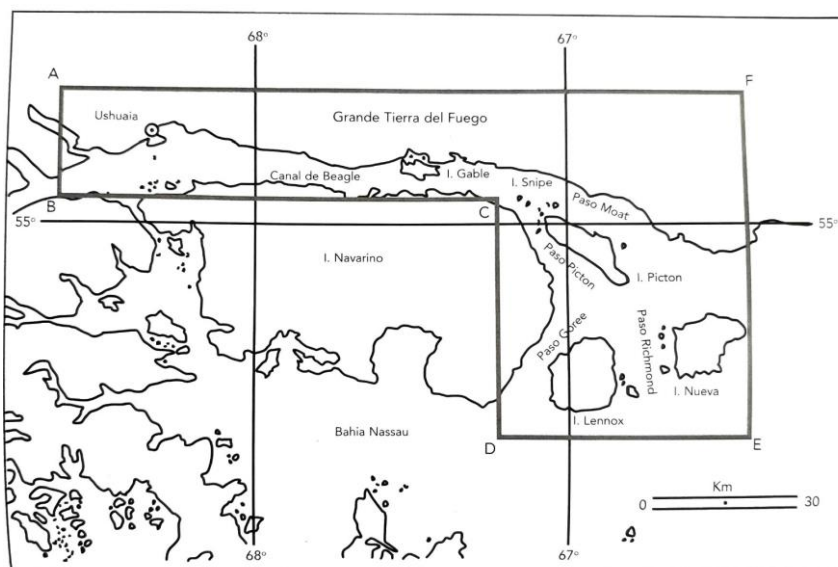
Protocolo Aclaratório, seguido de outros três naquela mesma década, foi necessário para resolver imprecisões iniciais (SANTOS, 2016; SOUZA, 2008). O protocolo de 1893, na forma de seu artigo segundo adicionou um novo elemento à controvérsia que seria carregado até a década de 1970, o Princípio Bioceânico, componente fundamental da argumentação argentina na disputa territorial e um dos principais motivadores da Crise do Canal de Beagle, em dezembro de 1978:

Segundo – Los infrascritos declaran que, a juicio de sus Gobiernos respectivos y según el espíritu del Tratado de Límites, la República Argentina conserva su dominio sobre todo el territorio que se extiende al oriente del encadenamiento principal de Los Andes, hasta las costas del Atlántico, como la República de Chile el territorio occidental hasta las costas del Pacífico, entendiéndose que, por las disposiciones de dicho Tratado, *la soberanía de cada Estado sobre el litoral respectivo es absoluta, de tal suerte que Chile no puede pretender punto alguno hacia el Atlántico, como la República Argentina no puede pretenderlo hacia el Pacífico.* (RODRÍGUEZ S., 1985, p. 59, grifo nosso)

O princípio bioceânico reclamado pela Argentina na década de 1970, conforme Lacoste (2005), foi um elemento implícito do desenvolvimento territorial dos dois países a partir da segunda metade do século XIX, quando ambos os Estados começaram a dar importância à expansão e à infraestrutura marítima. Essa divisão, apesar de apenas consagrada na forma do protocolo em 1893, fazia parte de um conjunto de elementos que sustentava a relação entre Argentina e Chile que, na virada do século XX, haviam se estabelecido como duas potências regionais em meio ao auge do modelo exportador primário.

Nesse momento, consolidaram seu poder regional através da reivindicação de “esferas de influência”, correspondentes à sua costa oceânica. Segundo Lacoste (2005, p. 58): “El principio de ‘Argentina en el Atlántico y Chile en el Pacífico’ se transformó en la ley de oro para preservar la paz y la seguridad entre ambas naciones”. Esse ciclo baseado no princípio bioceânico se encerrou com a transição ao modelo industrial de Substituição de Importações (ISI) a partir da década de 1930, subsistindo ao longo do século XX na doutrina geopolítica e no estudo da teoria das relações internacionais argentina e chilena (LACOSTE, 2005). Segundo Barboza (2014), durante as negociações na década de 1970, o argumento chileno foi de que o princípio bioceânico definitivamente não se aplicava à região em disputa, uma vez que o Tratado de 1881 era explícito com relação à soberania da região localizada ao Sul do Canal de Beagle.

Figura 3 – A “zona do martelo” submetida à arbitragem em 1971



Fonte: SOUZA, 2008, p. 91.

A dificuldade de resolver a delimitação territorial levou ambos os governos, em 1898, a recorrer à arbitragem britânica, em meio a um acirramento das tensões que ameaçava levar a um conflito armado (SOUZA, 2008). O Laudo Arbitral de 1902 do Rei Eduardo VII resolveu uma questão territorial nos Andes e estabeleceu um padrão para a resolução de novos conflitos (SANTOS, 2016), através de um segundo instrumento firmado em meio aos *Pactos de Mayo*, o Tratado Geral de Arbitragem de 1902, que determina, em suma: que todas as controvérsias que não pudessem ser resolvidas por negociações diretas seriam submetidas à arbitragem da Coroa Britânica; a questão a ser submetida seria delimitada pelas partes em acordo; o resultado da arbitragem seria definitivo para os temas sobre os quais proferiu uma decisão; a decisão seria inapelável; o Tratado tinha validade de dez anos, e caso não fosse denunciado com seis meses de antecedência do seu vencimento, seria renovado automaticamente pelo mesmo período de dez anos (CARRASCO, 1968). Os termos deste tratado, sintetizados acima, são essenciais para a compreensão da disputa nas décadas de 1970 e 1980, pois compõem a estrutura formal que fundamentou o Laudo Arbitral britânico de 1977.

Figura 4 – O resultado do Laudo de 1977



Fonte: SOUZA, 2008, p. 88.

Ao longo do século XX, enquanto as iniciativas bilaterais de resolução da questão do Canal de Beagle fracassaram em 1915, 1938 e 1960, a relação entre Argentina, Chile e Reino Unido se complexificou, com as três partes possuindo reivindicações sobrepostas na Antártida e a disputa pelas Malvinas entre Argentina e Reino Unido se acirrando. Diante desse quadro, a Argentina pretendeu afastar o Reino Unido da posição de árbitro, tentando substituí-lo pela Corte Internacional de Justiça, uma vez que a disputa do Beagle envolvia a sua projeção marítima no Atlântico e sua soberania territorial no extremo sul do continente. No entanto, em 1967, o governo do Chile decidiu de forma unilateral, diante do impasse bilateral, levar a questão à arbitragem britânica, enquanto o governo da Argentina não pôde denunciar o Tratado, que vencia somente em 1972 e o processo teve que seguir adiante apesar dos protestos argentinos. O documento que finalmente conduziu a questão à Corte Arbitral britânica foi o Compromisso Arbitral, assinado em 1971, que determinou cinco juízes da CIJ para atuarem a serviço do governo britânico na arbitragem da lide, elaborando uma decisão que poderia ser aprovada ou recusada pela Rainha Elizabeth II e

estabeleceu os limites da questão submetida à Corte, especificamente a “zona do martelo” (Figura 3). Em março de 1972 o Tratado Geral de Arbitragem foi denunciado, não sendo renovado pelos dez anos seguintes, porém isso não afetou o processo de arbitragem, que teve início dentro do seu período de vigência. Em substituição ao Tratado de 1902 não renovado, em 5 de abril de 1972 os dois países assinaram o Tratado Geral sobre a Solução Judicial de Controvérsias, que já correspondia às intenções argentinas de afastar a Coroa Britânica da incumbência da arbitragem em futuras questões, colocando a CIJ em seu lugar. O Tratado continha o mesmo sistema de validade e podia ser denunciado em 1982, senão seria renovado automaticamente (SANTOS, 2016; SOUZA, 2008; ONU, 2006).

O Laudo emitido pela Corte Arbitral (Figura 4) e acatado pela Coroa Britânica foi divulgado em 2 de maio de 1977 (NOVARO; PALERMO, 2007). No cerne da questão estava a decisão sobre o curso do Canal de Beagle segundo o Tratado de 1881:

[...] as partes divergiam sobre o que haveria de se entender por Canal de Beagle. A Argentina defendia que Beagle era o curso de água que bordejava as ilhas Hoste e Navarino para dobrar, depois, entre a Ilha Picton e Navarino, rumo ao Sul. [...] O Chile, por sua vez, entendia que Beagle era um curso retilíneo, que passava ao norte de Picton para desembocar no mar entre a Ilha Nueva e a Ilha Grande da Terra do Fogo, de frente ao Cabo São Pio (SOUZA, 2008, p. 82).

E a decisão da Corte foi pelo curso defendido pelo Chile, isto é, um traçado que terminava entre a Ilha Nueva e a Ilha Grande da Terra do Fogo, diante do Cabo São Pio. A consequência direta disso, quando aplicado juntamente do artigo terceiro do Tratado de 1881 era que as ilhas e ilhotas, dentre elas Picton, Nueva e Lennox, pertenciam ao Chile por estarem ao sul do Canal de Beagle. Além de, indiretamente, conceder ao Chile todo o arquipélago de Hornos, a decisão da Corte rejeitou sumariamente o alegado princípio bioceânico “Argentina no Atlântico e Chile no Pacífico” (SOUZA, 2008, p. 83), concedendo ao Chile uma zona marítima no Oceano Atlântico assentada na soberania sobre os arquipélagos austrais. Uma clara derrota argentina, a Corte determinou que o Laudo fosse implementado em 9 meses a partir de sua divulgação, estipulando o prazo máximo de execução para 2 de fevereiro de 1978 (NOVARO; PALERMO, 2007; SOUZA, 2008).

Do ponto de vista oficial, os meses seguintes foram recebidos por um absoluto

silêncio diplomático da Argentina. A reação do governo argentino veio na forma de uma Declaração de Nulidade, declarando uma série de incongruências que percebiam na condução dos trabalhos e no Laudo final. Destacamos a alegação de que a Corte excedeu a sua competência ao regular sobre áreas que vão além da “zona do martelo”, como o arquipélago de Hornos e as ilhotas Evout e Barnevelt. Essa declaração se deu através de uma Troca de Notas, em 25 de janeiro de 1978, apenas alguns dias antes de expirar o prazo estipulado pela Corte para execução da sentença, e recomendava que se retomassem as negociações bilaterais. Como consequência da declaração de nulidade, a Nota afirmou que a República da Argentina “não irá reconhecer a validade de nenhum título que a República do Chile possa invocar, com base no Laudo Arbitral, no intuito de atribuir-se direitos de soberania sobre qualquer território ou área marítima”¹¹ (ONU, 2006, p. 226, tradução nossa). A resposta chilena, emitida no dia seguinte (26) rejeitou sumariamente a Declaração de Nulidade e reforçou a validade do Laudo sob a tutela do direito internacional (ONU, 2006).

A partir desse momento está contido o cerne do nosso trabalho. Até aqui apresentamos o contexto fundamental para a compreensão da evolução da disputa do ponto de vista do direito internacional e seus principais argumentos. A partir daqui a tentativa de retomar as negociações bilaterais com a Ata de Puerto Montt, de 20 de fevereiro de 1978, foi infrutífera enquanto as posições antagônicas permaneciam e o direito internacional mantinha-se do lado chileno, que nunca deixou de reconhecer a validade do Laudo de 1977. A Argentina insistia na negociação de porções de terra nas ilhas austrais, enquanto o Chile, sustentado pelo Laudo britânico, estava disposto a tratar apenas de divisões marítimas. Esse impasse, temperado por ameaças e tensão entre os regimes militares, culminou na Crise do Canal de Beagle, no final de dezembro. Dias após a contenção da guerra, no dia 8 de janeiro de 1979, a mediação papal foi assinada através dos Acordos de Montevideú.

Próximo do final de nosso recorte, o desenvolvimento de caráter oficial seguinte se deu apenas em 12 de dezembro de 1980, com a emissão da Proposta Papal (Figura 5) que manteve o cerne do Laudo de 1977, o qual nunca perdeu sua validade aos olhos do direito internacional e nem do mediador. A proposta continha uma Zona de Atividades Comuns ou Concentradas, que consistia basicamente em

11 No original: “[...] will not recognize the validity of any title that the Republic of Chile may invoke, on the basis of the arbitral Award, in order to arrogate to itself sovereign rights over any territory or maritime area”.

uma área marítima no Atlântico em que ambas as partes teriam igual participação na exploração de recursos, item que gerou preocupações sobre o status dessa zona, sua jurisdição e quem poderia fazer acordos com terceiros sobre o seu aproveitamento. Por fim, sobre a questão das ilhas, a Proposta ressoava o Laudo, admitindo a soberania sobre todas as ilhas e ilhotas ao Sul do Canal de Beagle até o Cabo de Hornos, ao Chile, mas fazia uma pequena concessão, na forma de instalações conjuntas de navegação e controle aéreo nas ilhas Evout, Barnevelt e Nueva, e um templo católico conjunto na Ilha de Hornos.

Figura 5 – A Proposta Papal de 12 de dezembro de 1980



Fonte: SOUZA, 2008, p. 241.

Consistindo em uma confirmação do Laudo de 1977 com algumas modificações com relação ao uso comum da Zona Marítima, não é surpresa que a aceitação chilena tenha se dado quase de imediato. Do lado argentino a questão foi muito mais difícil, diante de uma nova derrota que a deixou sem pontos de terra, enquanto o Chile permaneceu com uma grande projeção no Atlântico, em violação das aspirações de Buenos Aires pela manutenção do princípio bioceânico. A Proposta Papal, apesar de nominalmente uma sugestão, era muito mais impositiva, marcada com selo de João Paulo II, que não estava disposto a admitir alterações substanciais.

A Argentina, por sua vez, não queria somente uma revisão dos termos da proposta, como não via perspectivas de acatar uma decisão que estivesse de acordo com o Laudo de 1977, queria uma decisão política que levasse em consideração sua posição enquanto potência regional e o “acordo de cavalheiros” histórico do princípio bioceânico. A alteração da vontade papal parecia improvável e, dessa forma, pretendeu atrasar a aceitação, diante da incapacidade de fazê-la frente ao seu ambiente político interno ou de abandonar a mediação e lidar com o rompimento com o comprometimento papal (SOUZA, 1982).

Simultaneamente, o atraso argentino preocupou o governo chileno. O Tratado de 1972 que permitia o recurso à CIJ expirava em 1982 e provavelmente não seria renovado pela Argentina. O Chile, com o direito internacional ao seu lado, temia pelo fracasso dos esforços papais e considerou abandonar a mediação e recorrer à CIJ enquanto ainda havia tempo. A Argentina, por sua vez, considerava o apelo à CIJ pelo Chile como *casus belli*. Para preservar a mediação, o Vaticano articulou a assinatura, em 1º de setembro de 1982, do Acordo da Cidade do Vaticano, que mantinha válido o Tratado de 1972 até que a questão fosse resolvida pela mediação ou em até seis meses após seu fracasso. Esse acordo garantiu ao Chile o direito de recorrer à CIJ, possibilitando a continuidade das negociações (SOUZA, 2008).

Após o final da ditadura argentina, o novo governo democrático de Raúl Alfonsín contou com uma disposição renovada para a resolução da questão, desprendido das concepções geopolíticas que dominavam o regime militar e impossibilitaram a concessão territorial no Sul. Em 29 de novembro de 1984 assinou-se o Tratado de Paz e Amizade entre Chile e Argentina (Figura 6), que constituiu um reconhecimento implícito do Laudo Arbitral de 1977, com todas as ilhas sob jurisdição chilena. Como uma solução que pretendia harmonizar o Laudo com o princípio bioceânico, foi extinto o conceito complexo da Zona de Atividades Comuns ou Concentradas e a Argentina permaneceu com a soberania sobre boa parte dessa área no Atlântico, reduzindo a jurisdição chilena no Atlântico para apenas 12 milhas náuticas, em lugar das 200 que recebeu no Laudo britânico (SOUZA, 2008; ONU, 2006). O Tratado foi ratificado pelo Congresso argentino, em março de 1985, após o primeiro plebiscito da história da recém restituída democracia Argentina, em 25 de novembro de 1984, ter resultado em 82% dos votos pelo “Sim”. No Chile, ainda sob a ditadura de Pinochet, foi aprovado pelo presidente em maio de 1985.

Figura 6 – O Tratado de Paz e Amizade de 1984



Fonte: SOUZA, 2008, p. 243.

1.2.2 Geopolítica, “Nacionalismo territorial” e Ditadura de Segurança Nacional: o Beagle em uma disputa entre regimes militares

A argumentação jurídico-doutrinária da Argentina e do Chile se sustenta, como vimos, no conceito do *uti possidetis juris* de 1810, isto é, reivindica territórios com base na posse de direito e não de fato. Sendo assim, a Argentina, por dividir boa parte do território, assim como a mesma capital, Buenos Aires, com o antigo Vice-reinado do Rio da Prata, argumenta ter direito aos seus territórios originais como herdeira dos territórios do vice-reinado colonial. Diante das independências nacionais e de inúmeras disputas territoriais com os seus vizinhos, Brasil, Bolívia, Chile, Paraguai e Uruguai (e a Grã-Bretanha, nas Malvinas), cresceu ao longo das décadas entre seus militares, políticos e intelectuais um sentimento de desmembramento territorial da Argentina, de usurpação de seu território de direito (SANTOS, 2016).

Para o cientista político argentino Carlos Escudé, esse fenômeno de percepção de perda territorial não é exclusivo da formação nacional da Argentina, mas uma ideologia que é prevalente em diversos países hispano-americanos na América

do Sul, denominada de “nacionalismo territorial”. Fruto de uma articulação entre o subdesenvolvimento, a dependência e o nacionalismo na América do Sul, para Escudé (2008), o nacionalismo territorial é compartilhado tanto pela Argentina como pelo Chile e é um elemento que impõe obstáculos à sua capacidade de integração e cooperação internacional, deixando marcas determinantes na história das relações argentino-chilenas:

Sus adeptos argentinos y chilenos lo justifican en percepciones que, de modo opuestamente simétrico, prevalecen en ambos lados de la Cordillera, respecto de presuntas pérdidas territoriales en el siglo diecinueve. En la Argentina, existe la percepción generalizada de una expansión chilena a costa de la Argentina en el sur y de pérdidas adicionales en otras regiones. En Chile, existe una percepción paralela de un expansionismo argentino a costa de Chile en el sur, aunque esta percepción está en alguna medida mitigada por la percepción de la expansión chilena hacia el norte a expensas de Bolivia [...] y del Perú [...]. En Chile existe la percepción generalizada de que toda la Patagonia debió haber sido chilena. En la Argentina existe la percepción paralela de que todo Chile al sur del río Bío-Bío debió haber sido argentino. En la Argentina, esta percepción se agudiza por el hecho de que Buenos Aires, capital del Estado argentino, fue antiguamente capital del Estado colonial del Virreinato del Río de la Plata. De ahí que la percepción de pérdidas territoriales se extienda a aquellos países que, habiendo formado parte del Estado colonial, se convirtieron en Estados separados después de la Independencia, es decir, Bolivia, Paraguay y Uruguay (ESCUDE, 2008, p. 2).

A acusação de um expansionismo argentino ou chileno no Sul do continente é muito presente nos documentos que analisamos, quando os diplomatas locais atestam estarem se defendendo das pretensões expansionistas de uma das partes. Isso é mais pronunciado do lado argentino, que de fato é derrotado continuamente na disputa jurídica do Canal de Beagle, fazendo crescer o sentimento de que está sendo usurpado mais uma vez de um território que é seu por direito como herdeiro do Vice-reinado do Rio da Prata. Escudé (1988) faz um ótimo trabalho de exploração das origens do nacionalismo territorial e da percepção de perda territorial ao longo da história dessas nações. Nos próximos parágrafos vamos tratar brevemente deste tema segundo suas pesquisas.

Escudé (1988) vê um contraste claro entre essa percepção de perda e o ganho territorial expressivo que ambos os Estados tiveram desde sua independência. A crítica do nacionalismo territorial se fundamenta em dois argumentos principais: as estruturas administrativas coloniais e os Estados independentes do século XIX são entes políticos distintos; os territórios do extremo sul jamais foram povoados pelos

espanhóis e assim permaneceram, em grande parte, pelo menos até o final do século XIX, consistindo em ganhos territoriais tanto para a Argentina quanto para o Chile.

Sendo assim, para Escudé (1988), o uso do conceito do *uti possidetis juris*, que alega uma relação de herança com um ente colonial como justificativa para a soberania sobre um território em que não há posse de fato, consiste em um erro fadado a encontrar múltiplas contradições e imprecisões. Enquanto o *uti possidetis juris* de 1810 podia ser aplicado com certa razoabilidade nos territórios povoados nos arredores das capitais dos entes coloniais, ele perde sua utilidade de forma vertiginosa conforme se avança em direção a territórios pouquíssimo mapeados ou mesmo ainda não descobertos, para os quais os títulos de jurisdição dos entes administrativos coloniais inexistem, são imprecisos ou mesmo sobrepostos.

Também há uma diferença entre um tratado de limites entre Estados independentes e um arranjo de fronteiras administrativas no interior de uma mesma colônia. O território teoricamente reivindicado pela Coroa Espanhola, na forma de seus títulos coloniais, buscava garantir que não restaria *res nullius* diante dos limites imprecisos ou desconhecidos do continente sul-americano, para evitar que outras potências reivindicassem terras no continente. Dessa forma, as descrições contidas em seus documentos são generalistas, com grande sobreposição em áreas remotas e de dimensões gigantescas quando em comparação com as porções realmente habitadas das colônias na época. Esses documentos de origem colonial nunca foram pensados para cumprir a função que os políticos e diplomatas do século XIX os atribuíram, de provar os limites entre Estados independentes competindo entre si em um processo de consolidação de suas fronteiras comuns. Tratavam-se de traçados de cunho administrativo em constante modificação de acordo com as demandas da exploração colonial, organizadas sob uma única metrópole. Daí as contradições inevitáveis que marcaram os debates acerca dos limites entre a Argentina e o Chile, em que ambos invocam uma genealogia que implica em uma herança do ente colonial através de títulos com sobreposições, omissões e imprecisões, especialmente em territórios ermos do continente (ESCUDÉ, 1988).

Já como Estados independentes, com o avanço das tecnologias de transporte a partir da segunda metade do século XIX, as classes dirigentes de ambos os países passaram a se interessar pela expansão territorial, que se deu tanto na forma da ocupação efetiva como da guerra (LACOSTE, 2004). O Chile partiu com certa vantagem na ampliação de seu território, por ter consolidado seu poder unificado

antes da Argentina. Iniciou seu projeto de expansão territorial no Sul ainda nos anos 1840, estabelecendo um posto avançado no Estreito de Magalhães que se tornaria a cidade de Punta Arenas. Na Guerra do Pacífico com a Bolívia e o Peru avançou ainda mais seu território ao norte no Atacama. A Argentina, por sua vez, teve uma trajetória diferente, no pós-independência o Vice-reinado do Rio da Prata se dividiu em uma constelação de entes políticos distintos que disputavam entre si em um processo de balcanização que durou cerca de 40 anos. Com Mitre, a partir da década de 1860, Buenos Aires estabeleceu uma base territorial unificada e se beneficiou de uma série de fatores que contribuíram para alimentar a ideologia de sua relação genealógica com o antigo Vice-reinado: possuía a mesma capital e, com as guerras do Paraguai e do Pacífico, ganhou porções significativas de terras ao Norte e obteve o direito sobre a Patagônia através do Tratado de 1881, respectivamente.

A influência do pensamento geopolítico na Argentina ao longo do século XX contribuiu para aprofundar interpretações pessimistas sobre o processo de delimitação fronteiriça com seus vizinhos. Isso levou a reflexões sobre o dano que essa alegada perda territorial causou no potencial de desenvolvimento nacional, em uma lógica que relacionava a projeção geográfica e o poder no sistema internacional. Esse tipo de leitura da geopolítica se deu principalmente a partir das mãos de pensadores militares, que deram, na geopolítica argentina, uma atenção especial ao espaço marítimo, suas ilhas, portos e mares territoriais exclusivos e a importância da sua contiguidade territorial com a Antártida (CHURCH, 2008; SANTOS, 2016). Sobre o impacto da geopolítica, segundo Garrett:

Também, da perspectiva de geopolíticos como o General argentino Juan Guglielmelli, a aspiração argentina de se tornar o líder indisputado do Atlântico Sul enfrenta mais oposição do que a aspiração correspondente do Chile no Pacífico Sul. Os geopolíticos acreditam que, para alcançar o controle estratégico do Atlântico Sul, a Argentina deve ganhar controle sobre a área a leste do Cabo de Hornos até, e incluindo, as Malvinas/Falklands e o território antártico correspondente¹² (GARRETT, 1985, p. 85, tradução nossa).

Para Escudé (1988) o nacionalismo territorial é um fenômeno associado ao

12 No original: "Too, from the perspective of such geopoliticians as Argentine General Juan Guglielmelli, Argentina's aspiration to become undisputed leader of the South Atlantic faces more opposition than does Chile's corresponding desire to increase its power in the South Pacific. The geopoliticians believe that, in order to achieve strategic control of the South Atlantic, Argentina must gain control of the area east of Cape Horn up to and including the Malvinas/Falklands and the corresponding Antarctic territory".

militarismo, porque corresponde aos seus interesses por uma militarização do Estado e garante maiores investimentos em armas e equipamentos militares, enquanto dá respaldo aos seus anseios geopolíticos. Conforme Santos (2016), o pensamento geopolítico floresceu na Argentina durante os anos 1960 e 1970, coincidindo com os regimes militares.

O principal efeito, para nossos fins, do nacionalismo territorial em ambos os lados dos Andes é a sensibilidade política a questões fronteiriças que possam pôr em risco reivindicações relativas à soberania nacional. No caso do Beagle, Escudé (1988) afirma:

A percepção de imensas perdas territoriais torna os argentinos extremamente sensíveis a disputas territoriais. Controvérsias insignificantes, como a recém solucionada com relação às ilhas do Canal de Beagle, adquirem uma importância desproporcional, e quando argumentos jurídicos e históricos muito simples são dados para mostrar que os chilenos estavam no seu direito, eles são desconsiderados (prontamente) pelos setores mais nacionalistas com base em que isso é irrelevante uma vez que todo o território deveria ser argentino, de qualquer jeito, e que os chilenos já haviam expandido demais às custas da Argentina¹³ (ESCUDÉ, 1988, p. 156).

Em suas proposições sobre esse sentimento de perda territorial, Escudé (1988) demonstra como, a partir de Estados independentes muito menores do que os entes que os precederam, a Argentina e o Chile iniciaram um processo de expansão territorial ao longo do século XIX. Nesse sentido, o nacionalismo territorial é marcado por uma contradição, pois enquanto há uma forte percepção de perda territorial na contemporaneidade, especialmente entre militares argentinos e chilenos, esse sentimento não é respaldado pela história territorial desses Estados, que tiveram uma vasta ampliação de limites além das suas fronteiras originais. Essa expansão foi tamanha que, somente entre 1866 e 1881, Lacoste (2004, p. 51) afirma que, de forma aproximada: “En ambos casos [Argentina e Chile], ello significó duplicar la superficie del territorio nacional”.

Conforme Lacoste (2004), as décadas de 1960 e 1970 marcaram o auge da presença militar no Estado argentino e chileno. Seja durante governos democráticos

13 No original: “The perception of huge territorial losses makes the Argentines extremely sensitive to territorial disputes. Insignificant controversies, such as the recently solved one with respect to the Beagle Channel islands, acquire a disproportionate importance, and when very simple juridical and historical arguments are set forth to show that the Chileans were in the right, they are dismissed (outright) by the more nationalistic sectors on the grounds that they are irrelevant because the entire territory should have been Argentine anyway, and that the Chileans have already expanded too much at Argentina’s expense”.

ou controlados diretamente por militares, a caserna ocupa um espaço majoritário no bloco de poder que controla o Estado. Do ponto de vista ideológico, ele aponta para um momento de predominância, nas relações internacionais, da Geopolítica e da Doutrina de Segurança Nacional (DSN). Com relação à primeira e seus efeitos sobre a sensibilidade do Estado a questões territoriais, que contribuíram para o acirramento no Beagle e para a dificuldade de se atingir uma resolução entre a Argentina e o Chile, nós já abordamos a partir do nacionalismo territorial conforme elaborado por Escudé (1988; 2008). Sobre a segunda, devemos trabalhar um pouco melhor, visto que há uma relação entre a instauração de regimes militares anticomunistas, denominados ditaduras de Segurança Nacional, na Argentina e no Chile, e o concerto maior de conflito intersistêmico e das relações Estados Unidos-América Latina durante esse período. Sobre a relação direta entre os regimes de Segurança Nacional e a política externa dos Estados Unidos, Duhalde aponta:

Es clara la dependencia respecto de Estados Unidos que muestran los regímenes fundados en la mencionada doctrina de la Seguridad Nacional en lo político-militar, tanto como en los modelos económicos que establecen, en su intento de reinsertarse en la economía mundial. Esta nueva forma de dictaduras militares institucionales y tecnocráticas, responden, así, a factores internos y externos que se engendran en el seno de una estrategia puesta en práctica desde el exterior, destinada a preservar áreas de influencia política y económica. Dicha estrategia es fruto de las necesidades de la actual fase de desarrollo de la economía capitalista y de los intereses políticos militares del bloque occidental, cuyo centro directriz es los Estados Unidos (DUHALDE, 1999, p. 213).

A DSN partiu de uma reflexão sobre a estabilidade continental e suas implicações para a segurança nacional dos EUA, nos altos escalões da comunidade de defesa e inteligência estadunidenses e foi difundida entre seus quadros médios militares. Do ponto de vista estrutural, conforme Padrós (2008), a elaboração de uma doutrina de segurança parte da pretensão do centro hegemônico de dar manutenção ao processo de dominação que lhe garante uma relação privilegiada para a acumulação de capital na região. A partir do centro, os princípios de uma doutrina de contenção dos avanços e da influência soviética no interior dos países do bloco capitalista se espalhou, chegando à Europa, Ásia e América Latina, ao longo das décadas de 1950 e 1960.

A assistência militar na América Latina forneceu oportunidades para a dispersão dessa ideologia através do treinamento dado a quadros selecionados das

Forças Armadas dos países da região em academias estadunidenses ou centros de treinamento, como o de Fort Benning, na Geórgia e a Escola do Exército Estadunidense para as Américas e a Academia Interamericana de Polícia (IAPA), no Panamá. O foco dos treinamentos envolvia a DSN, o anticomunismo e o combate antissubversivo e antiguerrilha, tratando de técnicas de interrogatório, inteligência e tortura experimentados desde o final da Segunda Guerra Mundial, especialmente no Vietnã. Uma fonte secundária desses conhecimentos de contra insurgência veio de missões de treinamento francesas, que permitiram aos militares latino-americanos o contato com as técnicas experimentadas na Argélia (MENDES, 2013; PADRÓS, 2008).

Esse processo de difusão levou a apropriações particulares em cada realidade nacional acerca da manutenção da segurança nacional, porém, de forma geral no Cone Sul isso se organizou através de ditaduras de Segurança Nacional que fizeram uso do Terrorismo de Estado (TDE) como instrumento de imposição da desmobilização da vida política. O TDE foi o elemento fundamental para a consolidação de um Estado centralizado capaz de impor a ordenação social e a liberalização da economia. Como doutrina, a DSN atribuiu aos países da América Latina e as suas classes dirigentes um papel a desempenhar dentro da lógica do conflito intersistêmico e da estratégia de contenção do comunismo no hemisfério, isto é, “introjetar, nos marcos nacionais, a realidade conflitiva da Guerra Fria” (PADRÓS, 2008, p. 146). Essa tarefa a cumprir foi a defesa da estabilidade interna, da impermeabilização das suas sociedades à influência soviética, combatendo as guerrilhas revolucionárias e enfrentando o inimigo interno subversivo. A segurança nacional converte-se no requisito fundamental a ser mantido para que se cumpram com os objetivos da Nação. A oposição e a divergência interna, a diversidade característica da luta política e de classes é uma ameaça que pode abrir fissuras através das quais o comunismo e a subversão revolucionária podem penetrar na sociedade (MENDES, 2013; PADRÓS, 2008).

Para Padrós (2008), os regimes de Segurança Nacional foram instrumentos de enquadramento de sociedades altamente mobilizadas politicamente através de um militarismo crescente. Nesse sentido, há um conteúdo de classe nas ditaduras de Segurança Nacional e no próprio TDE, que atuam para destruir, inibir ou prevenir projetos de mudança estrutural que ameacem a propriedade e questionem a relação capital-trabalho. Essa “guerra interna” não tem como foco imediato garantir a

estabilidade, pretende ser duradoura, eliminando as possibilidades de reprodução de movimentos organizados e quadros políticos que pretendem a contestação da ordem estabelecida.

Isso se operou a partir da instauração de um estado de guerra permanente, inspirado pela DSN, utilizada como recurso legitimador das medidas do regime frente a forma de seu estabelecimento por golpe de Estado. Essa guerra contra o inimigo interno se deu a partir da perseguição política, da censura, do cárcere, do interrogatório acompanhado de tortura, do concentracionismo, da violência sexual, física e psicológica, do sequestro e assassinato de supostos opositores, subversivos, marxistas, socialistas ou comunistas. O conceito de “inimigo interno”, apesar de discursivamente associado ao comunismo, faz uma vulgarização do que esse termo significa, passando a ser um adjetivo tão abrangente que pode enquadrar qualquer pessoa que demonstre descontentamento com a ordem vigente, não sendo necessário vínculo algum com correntes de pensamento marxistas ou socialistas (PADRÓS, 2005).

O Estado terrorista se caracteriza por uma dicotomia que lhe é particular, entre um autoritarismo repressivo sob a ordem instituída pelo regime ditatorial, e uma esfera clandestina porém institucionalizada, que supera os limites estabelecidos por essa mesma ordem, mas faz uso dos recursos e responde à mesma linha de comando, sendo responsável pela repressão mais aterradora. Para Duhalde (1999, p. 218), há uma dupla face da atuação do aparato coercitivo do Estado terrorista, “una pública y sometida a las leyes y otra clandestina, al margen de toda legalidad formal”. Enquanto a ditadura de Segurança Nacional, o Estado militar, reprime e controla de forma conhecida, através da censura, da supressão dos movimentos políticos e sociais, da despolitização e da educação moral e cívica, centrada no nacionalismo, mercado, religião e família; na clandestinidade, faz uso do Terrorismo de Estado como método. Conforme Calveiro (2019) essa esfera clandestina, descentralizada, porém institucional e burocrática, com funções diferenciadas para cada nível da atuação antissubversiva, submete a violência do Estado terrorista a uma longa cadeia de comando que contribui para a dispersão da responsabilidade pelos seus atos.

A ditadura argentina se encerrou em 1983 após o desastre das Malvinas no ano anterior. O regime de Pinochet, no Chile, se extinguiu apenas em 1990. Mesmo décadas após o final das ditaduras de Segurança Nacional no Cone Sul, as cicatrizes desse período ainda permanecem muito vivas, com os fantasmas do Terrorismo de

Estado e a história de muitos de suas vítimas ainda desconhecidas. Para Tulchin (2016), os efeitos desse período para as relações dos Estados Unidos com a América Latina foram profundos e se sentem até hoje:

É impossível exagerar o prejuízo causado por esse cálculo míope, de soma zero e ideológico dos interesses da segurança nacional dos EUA para os povos do hemisfério e para as relações entre América Latina e Estados Unidos. As Forças Armadas de diversos países da região revestiram-se da ideologia do anticomunismo, criaram Estados de segurança nacional e assassinaram milhares e milhares de seus cidadãos com o intuito de extirpar a subversão. O avanço da governança democrática e do Estado de Direito foi interrompido por décadas. Muitos na região que antes simpatizavam com os EUA e adotavam seus valores centrais como modelo em seus países logo passaram a ver o governo em Washington como inimigo de sua luta por democracia, por desenvolvimento e por progresso social (TULCHIN, 2016, p. 95).

Nas próximas páginas iremos trabalhar um pouco da história da política externa dos Estados Unidos, da construção de sua hegemonia no sistema internacional de poder e suas implicações sobre as relações entre Estados Unidos e América Latina. O fazemos com o intuito de contextualizar a chegada de Carter ao poder e os desafios da implantação de uma política externa em defesa dos direitos humanos de caráter civil e político nesses mesmos países em que os EUA contribuíram para a instauração de regimes de Segurança Nacional.

1.3 A CONSTRUÇÃO DA HEGEMONIA ESTADUNIDENSE E SUA MANUTENÇÃO NA AMÉRICA LATINA

Em 20 de janeiro de 1977, Jimmy Carter toma posse como o 39º presidente dos Estados Unidos. O democrata derrotou o adversário republicano Gerald Ford por uma pequena margem e, para os ativistas de direitos humanos da América Latina, isso significou a possibilidade de uma mudança na forma como os Estados Unidos lidavam com a questão das violações que aconteciam na região. Desde o final da Segunda Guerra Mundial, as condições impostas pelo conflito intersistêmico com a União Soviética haviam levado a uma política externa para a região voltada à contenção dos soviéticos no bloco sob influência dos EUA, indo desde a cruzada contra o comunismo internacional, até, durante os anos de Kissinger, a manutenção pragmática da estabilidade política da América Latina através do favorecimento de regimes antidemocráticos alinhados aos Estados Unidos (AYERBE, 2002; VAÏSSE,

2013).

Na ordem estabelecida pós-1945, desde pelo menos a doutrina Mann¹⁴ a democracia deixou de ocupar, do ponto de vista formal, um papel no perfil das alianças dos Estados Unidos. Como resultado, as ditaduras de Segurança Nacional tomaram o Cone Sul enquanto o apoio do centro hegemônico dependeu quase que exclusivamente de um posicionamento estratégico, por parte dos regimes na Argentina e Chile, dentro da lógica do conflito Leste-Oeste e de sua capacidade de manter a ordem nacional e conter a emergência de sublevações ou movimentos políticos fora da égide dos EUA. Nas administrações Nixon e Ford as prioridades se voltaram à relação entre as potências. Dessa forma, para que Kissinger pudesse relegar a América Latina a uma posição marginal nas prioridades políticas, mas manter sua importância econômica, como mercado e fonte de matérias-primas, e política, como aliança automática dos EUA, a estabilidade política e a preservação da segurança na região foram fundamentais. Nesse contexto, as ditaduras de Segurança Nacional comandadas por Augusto Pinochet e Jorge Rafael Videla já se estabeleceram, em 1973 e 1976, como regimes anticomunistas, contando desde o início com o suporte e a aquiescência dos Estados Unidos (MOURA, 1991; RAPOPORT, 2003).

Carter foi eleito com uma campanha na qual os direitos humanos e a recuperação da moralidade na política externa ocupavam uma posição de protagonismo, e a sua promessa de campanha foi reforçada em seu discurso de posse, quando afirmou que durante sua administração “nosso compromisso com os direitos humanos deve ser absoluto”¹⁵ (SCHMIDLI, 2013, p. 79, tradução nossa). De fato, apesar da promoção de uma política externa para os direitos humanos ter sido um dos legados mais duradouros de sua biografia, o presidente agregou a temática a sua campanha somente nos meses que antecederam a eleição. E a forma como a implementou à sua política externa, além de acoplada a outros interesses regionais, como o desarmamento e a não-proliferação, aflorou uma série de contradições diante

14 Sobre a Doutrina Mann: “No plano interamericano, o subsecretário Thomas Mann elaborou em 1964 a doutrina de que a eventual oposição dos EUA aos regimes militares tinha dado em nada e significava uma intervenção nos assuntos internos dos vizinhos continentais. Em termos pragmáticos, a ‘doutrina Mann’ preconizava: apoiar o crescimento econômico e ficar neutro quanto à reforma social; proteger os 9 bilhões de dólares investidos na América Latina; evitar a intervenção nos assuntos internos dos países (i.e., evitar preferência por regimes democráticos ou ditatoriais) e opor-se ativamente ao comunismo” (MOURA, 1991, p. 58).

15 No original: “Our commitment to human rights must be absolute”.

da grande estratégia para a Guerra Fria, enfrentando resistências internas na burocracia do Departamento de Estado, do Departamento de Defesa e das agências de inteligência (MOURA, 1991; SCHMIDLI, 2013).

Mesmo controversa, a política de direitos humanos da administração Carter representou, do ponto de vista das relações internacionais, um resgate voluntário às tradições idealista e excepcionalista da política externa dos Estados Unidos, e se deu em contraste com a abordagem realista que o antecedeu nas administrações Nixon e Ford (PECEQUILO, 2003). Essa iniciativa pretendeu reformar a elaboração das prioridades da política externa dos EUA, trazendo consequências a nível internacional para regimes que violassem direitos humanos, como o caso da Argentina e do Chile. Durante sua administração, os direitos humanos passaram a ser considerados nos mais diversos temas e foram parte essencial do processo de tomada de decisão sobre como o governo dos EUA tratou, por exemplo, a questão do Canal de Beagle.

O movimento pela introdução dos direitos humanos nas relações dos Estados Unidos com seus aliados anticomunistas do Cone Sul não começou com Jimmy Carter. Apesar de ter adotado a promoção dos direitos humanos e democracia como política de governo, o presidente democrata o fez consciente de que a sua proposta era uma direta contraposição às administrações republicanas que o precederam e uma resposta clara a um movimento que ganhava força desde o final da década de 1960, na sociedade estadunidense e no Capitólio. Além disso, sua retórica remetia a elementos tradicionais da política externa do país. O próprio conceito de direitos humanos nas relações internacionais não era algo novo. No papel que desempenhou no pós-guerra, se constituiu em um instrumento que, no conflito intersistêmico, serviu primariamente para a condenação moral da União Soviética e seus aliados. Com Carter, passou a se aplicar também, em uma retórica que remete ao idealismo e ao excepcionalismo, aos aliados políticos dos EUA, antes definidos especialmente pelo seu caráter anticomunista. Mas esse processo se deu de forma heterogênea, priorizando regiões com baixos custos políticos e econômicos, como por exemplo, no Cone Sul (MOURA, 1991).

Nesse contexto, devemos expor alguns elementos básicos desse movimento doméstico pelos direitos humanos e crítico ao tratamento dado à questão pelos governos Nixon e Ford. Também, pretendemos abordar um pouco sobre como Carter se apropriou dessa bandeira, os primeiros esforços de sua administração para introduzir sua política de direitos humanos e os limites e resistências internas que sua

administração enfrentou nesse processo. Porém, para isso, precisamos também tratar um pouco da história das relações Estados Unidos-América Latina a partir de nossa perspectiva teórica, na qual, segundo Moura (1991, p. 9), há uma ordem “claramente configurada num centro hegemônico e uma periferia subordinada”.

1.3.1 A política externa dos EUA para a América Latina: o estabelecimento da hegemonia hemisférica

O estudo da trajetória da política externa dos EUA para a América Latina é importante, uma vez que Pecequilo (2003) aponta para linhas de continuidade nas suas relações internacionais, herdadas de uma fase de formação na qual se definiram os padrões básicos de seu comportamento internacional, que foram, de certa forma, mantidos até a sua consolidação como potência hegemônica capitalista no pós-guerra. Dessa forma, para compreender o discurso político que levou Carter à Casa Branca, é necessário que tenhamos estudado de forma breve a tradição com a qual ele dialoga, a que se contrapõe, e que caminhos levaram a política externa dos EUA à posição de descrédito em que se encontrou na segunda metade da década de 1970, quando Jimmy Carter, enquanto candidato à presidência, prometeu retomar os valores morais na abordagem internacional dos Estados Unidos (MOURA, 1991). Tal análise previne que façamos uma avaliação isolada da posição de Carter com relação aos seus predecessores imediatos sem levar em conta a tradição a qual ele se remete. É nesse sentido que Pecequilo (2003) afirma:

Assim, trabalhamos a partir da perspectiva de que há, ao longo da evolução da política externa norte-americana, um alto grau de continuidade entre as prioridades e as estratégias estabelecidas para a orientação de sua ação no mundo, independentemente do período considerado. Ou seja, poderemos observar, a partir do exame das ações dos Estados Unidos no sistema internacional, a manutenção e a preservação de um certo conjunto de ideias nascido com a República em 1776. Tais ideias, ante as transformações internas e externas pelas quais passaram os Estados Unidos, foram gradualmente reincorporadas à agenda, aparecendo sob outros nomes, sendo perseguidas de maneiras diferenciadas, com maior ou menor intensidade, dado o contexto em questão e a própria evolução do poder e dos parâmetros da ação norte-americana. Todavia, elas se mantiveram como princípios fundamentais para a definição do interesse nacional e a formulação de políticas, apresentando-se como tendências e temas permanentes e recorrentes das relações internacionais do país (PECEQUILO, 2003, p. 27).

Desde o início do século XIX, a articulação dos países da América Latina sob a liderança dos Estados Unidos esteve na agenda da sua política externa. A doutrina

Monroe¹⁶, de 1823, já serviu como uma declaração de intenções dos Estados Unidos acerca da América Latina, pretendendo fazer dela sua área de domínio econômico e político (MOURA, 1991). Para Pecequilo,

A partir da Doutrina Monroe, em 1823, os Estados Unidos passaram a determinar os temas clássicos do seu envolvimento continental, sinalizando para os países da área e os demais (especialmente para os europeus) a especificidade da esfera regional e dos interesses norte-americanos dentro dela (PECEQUILO, 2003, p. 62).

Essas pretensões, porém, foram suplantadas, nesse período, pela necessidade de consolidar seu território, instituições, população e economia, daí derivando seu isolacionismo, com baixo engajamento internacional nas disputas europeias. Essa postura internacional inicial, além de isolacionista era unilateralista, e tinha o objetivo de, através da neutralidade e flexibilidade, manter as possibilidades abertas para o desenvolvimento das relações comerciais com o exterior, sem comprometer-se com as consequências de um alinhamento político e estratégico que limitasse suas escolhas. Os políticos em Washington não deveriam se deixar afetar por pressões externas provenientes da Europa que pudessem prejudicar seu próprio destino, não deveriam se engajar em questões que não os beneficiassem diretamente (AYERBE, 2002; PECEQUILO, 2003).

Uma vez internamente consolidado e com novas fronteiras estabelecidas do Atlântico ao Pacífico, após o final da Guerra de Secessão (1861-1865), os EUA se viram aptos a definir com maior precisão uma política externa voltada à América Latina (AYERBE, 2002; PECEQUILO, 2003). Diante do processo de industrialização na Europa e América do Norte ao longo do século XIX, do crescimento do fluxo de capitais, do comércio a nível mundial e do investimento em direção à periferia do sistema para a construção de infraestrutura, a América Latina desponta como uma área de importância estratégica e um imperativo para o desenvolvimento dos EUA ao patamar de grande potência capaz de se equiparar à Inglaterra e à Alemanha, não somente em desenvolvimento industrial, mas em exercício de poder a nível global:

16 Sobre a Doutrina Monroe: “Em 1823, um discurso do presidente Monroe fixou duas diretrizes, conhecidas daí por diante como *Doutrina de Monroe*. Pronunciada no contexto da restauração monárquica na Europa e das tentativas espanholas de recuperar o poder que perdia em suas colônias americanas, a Doutrina continha duas afirmações fundamentais: 1º) os EUA não permitiriam a recolonização da América pelas potências europeias; 2º) os EUA defenderiam o direito dos povos americanos à autodeterminação nacional”. (MOURA, 1991, p. 14)

A especialização dos países em razão do que produzem e exportam (produtos industrializados ou matérias-primas), a crescente integração da economia internacional em consequência dinâmica de seu núcleo mais desenvolvido, a divisão territorial do mundo entre as grandes potências capitalistas e a consolidação do monopólio como tendência dominante da organização do capital compõem o novo quadro do capitalismo do fim do século XIX [...] Dessa maneira, a América Latina torna-se uma área importante não apenas como fornecedora de matérias-primas, mas também como compradora de produtos manufaturados, de materiais e de equipamentos para construção das obras de infraestrutura, pagamento de transportes, fretes e captação de empréstimos (AYERBE, 2002, p. 47-49).

A política externa dos EUA se vê diante de uma mudança de paradigma, no final do século, que só pode ser explicada se levarmos em conta “o crescimento da economia norte-americana e a necessidade de mercados externos” (PECEQUILO, 2003, p. 60). Enquanto a Inglaterra permaneceu como a maior fonte de investimentos estrangeiros para a América Latina, os Estados Unidos também avançaram rapidamente para superar a posição de sua antiga metrópole (AYERBE, 2002). A expansão territorial interna havia sido o motor do crescimento econômico, porém esse processo necessitava se expandir em direção a uma nova fronteira, que necessariamente deveria ser estrangeira (PECEQUILO, 2003).

A projeção do poder estadunidense no continente se aprofundou no final do século XIX e com a Guerra Hispano-Americana o engajamento dos EUA no sistema internacional para garantir seus interesses nacionais na América Latina se consolidou. Esse engajamento, conforme Pecequilo (2003), foi precedido por duas indicações de intenção de articular um sistema americano sob sua dominação, a Doutrina Monroe (1823) e a I Conferência Pan-americana (1889), que foram os precursores das ideias de um “hemisfério ocidental” e de uma solidariedade continental assinalada pelo “pan americanismo” (PECEQUILO, 2003).

Através do primeiro demonstraram, de maneira inédita seu envolvimento internacional na forma do reconhecimento da independência das repúblicas latino-americanas e da sinalização de sua intenção de atuar para impedir qualquer pretensão de recolonização na região. Associaram a segurança do continente como um todo à sua própria e colocaram-se, ao menos discursivamente, como seu líder e protetor, sustando as potências europeias de suas ambições americanas. Os objetivos segundo os quais os EUA atuaram com relação à América Latina até, pelo menos, o final da II Guerra Mundial são derivados, em menor ou maior grau, dessa primeira

declaração de intenções: salvaguardar o sistema americano e expandir sua posição hegemônica dentro dele. Com o segundo, pretenderam articular sua relação com a América Latina de modo a garantir uma posição privilegiada para sua economia que os permitisse aproveitar as vantagens do imenso mercado latino-americano para seu comércio internacional e solidificar sua posição hegemônica (PECEQUILO, 2003).

Esse processo de hegemonização da posição estadunidense no continente precisou ser enquadrado ao discurso político dos Estados Unidos. Pecequilo (2003) aponta para uma tendência a dar preferência a justificativas de cunho moralista em detrimento de abordagens mais tradicionais que concernem ao campo do poder. Portanto, essa racionalização remeteu às origens da república e tomou a forma de uma missão propagadora do ideal de democracia e do papel, como Estado fundado sob um projeto civilizatório excepcional, republicano e distinto do que havia na Europa, de expandir sua influência de modo a atuar como “depositários dos interesses coletivos (internacionais) e representantes do mundo civilizado” (MOURA, 1991, p. 16). Esse seria o destino grandioso reservado aos Estados Unidos, de ser o povo escolhido capaz de mostrar ao mundo, através do exemplo e da ação, que é possível constituir uma Nação fundamentada na liberdade, democracia e república (PECEQUILO, 2003). A essa dualidade entre abordagens realistas/idealistas se deve a dificuldade de atribuir uma classificação pura ao seu comportamento internacional.

[...] os Estados Unidos agem no sistema internacional a fim de disseminar os ideais da democracia e da liberdade e não para perseguir interesses de poder. Dessa forma, mesmo iniciativas expansionistas, imperialistas e intervencionistas, visando muitas vezes interesses concretos bastante específicos [...] acabam sendo apresentadas como um direito e um dever de ação do país em todas as épocas e circunstâncias (PECEQUILO, 2003, p. 28).

Pelos princípios impressos nas origens de seu regime político, a democracia e o liberalismo, suas motivações na política externa se faziam necessariamente através de um discurso que rejeitava a tradição realista da Europa, voltada ao pragmatismo em defesa dos interesses nacionais, e buscava reflexões idealistas sobre seu destino e seu papel no mundo (PECEQUILO, 2003). Isso não quer dizer que não houve elementos de uma abordagem realista na sua postura internacional; conforme Pecequilo (2003), o isolacionismo e o unilateralismo partem de uma avaliação pragmática das condições dos Estados Unidos, seus objetivos e

capacidades, e da melhor estratégia para o momento dentro dos limites de seu poder, não se tratava de uma ampla rejeição do engajamento internacional, mas o foco em perseguir seus próprios interesses, não se inserir em questões que não o concernem diretamente e garantir, em todos os momentos, a maior liberdade e autonomia na tomada de decisões.

A própria doutrina Monroe apresenta características desse mesmo dualismo, enquanto pretendia defender a América Latina da intervenção e ocupação estrangeira, serviu como fundamento para a intervenção por parte dos EUA na região, racionalizada através da missão civilizatória de que se incumbiu (MOURA, 1991). Esse processo, apesar de ideologizado através do Destino Manifesto e da garantia da liberdade da agressão externa para as repúblicas latino-americanas, respondia a “necessidades e problemas estratégicos concretos que os Estados Unidos enfrentavam: a conquista de novas vias de expansão e a preservação do espaço americano como sua zona preferencial de influência” (PECEQUILO, 2003, p. 48). Esse processo complexo de interação entre elementos dessa abordagem constitui uma verdadeira simbiose na elaboração da política externa dos Estados Unidos:

Existe uma simbiose bastante acentuada entre o real e o ideal na formulação da política externa norte-americana que atravessará todas as suas fases, estando presente nos elementos do padrão histórico e do contemporâneo (PECEQUILO, 2003, p. 48).

Conforme Moura (1991), a racionalização mais notável e duradoura do expansionismo e intervencionismo estadunidense foi, justamente, a projeção internacional de uma autoimagem de modelo de democracia, que deveria ser propagada e, em caso de resistência, imposta, como parte da expansão da civilização e da prosperidade:

Para os defensores dessa formulação, a democracia não era apenas um sistema de governo, mas uma condição moral; daí, que a implantação da democracia à americana no continente, mais que uma necessidade, seria um dever dos estadistas de Washington. A célebre frase do presidente Wilson, “Eu me proponho a ensinar às Repúblicas da América do Sul a elegerem homens bons” não implicava apenas a convicção de que os EUA possuíam um padrão de “bondade” política, mas significava também a disposição de intervir nos países latino-americanos para assegurar uma identidade política aceitável a seus olhos (MOURA, 1991, p. 17).

Afastar as pretensões europeias sobre a América Latina implicava a

necessidade de consolidar da sua hegemonia sobre o continente. É a partir dessa demanda que o Corolário Roosevelt à doutrina Monroe pretendeu, colocando-se definitivamente como fiscal de toda a América, estabelecer na região poder exclusivo de intervenção em nome da manutenção da estabilidade hemisférica, da democratização e da expansão das fronteiras da liberdade. Esse processo resultou em um nível de dominação que permitiu toda sorte de intervenções na política, economia e segurança dos países latino-americanos, especialmente no Caribe, que foram amplamente associadas à missão civilizatória dos EUA. Porém, essas medidas tinham como objetivos o favorecimento da iniciativa privada e das demandas políticas e estratégicas estadunidenses bem como, em sentido amplo, a reafirmação da sua hegemonia (PECEQUILO, 2003).

Segundo Ayerbe (2002, p. 54) os EUA despontam “como uma potência econômica de primeira ordem, com uma política externa que define como objetivo prioritário a hegemonia no continente americano”. Isso já podia ser visto desde a Guerra Hispano-Americana, quando os Estados Unidos consideraram deter os recursos necessários para garantir que a Doutrina Monroe fosse respeitada diante da ameaça posta por uma força extracontinental, nesse caso a Espanha (PECEQUILO, 2003). De um ponto de vista moral, os EUA agiram diante de sua posição declarada de protetores da independência das repúblicas latino-americanas da agressão externa, porém:

Em outra dimensão, mais pragmática e realista, a intervenção era a realização prática dos objetivos estabelecidos no padrão do sistema americano: a exclusão de poderes extracontinentais do hemisfério e a preservação da estabilidade regional, com o aprofundamento natural da hegemonia norte-americana e a preservação de sua zona de influência como uma área de interesse intocada (PECEQUILO, 2003, p. 79).

A independência de Cuba com a ajuda estadunidense teve consequências particulares para o país caribenho, que impôs seu poder sobre a ilha, inclusive, emendando a constituição cubana através de um tratado internacional imposto na forma da Emenda Platt, em 1901, que permitia que seu regime fosse tutelado pelos Estados Unidos e que os mesmos interviessem no país caso considerassem necessário. A adoção dos métodos que ficaram caracterizados pelo termo *big stick* para a política externa dos EUA para a América Latina deu o tom das relações dentro do continente no início do século. O *big stick* pode ser exemplificado pela forma como

Roosevelt interveio a favor da independência panamenha, que pertencia à Colômbia, de forma a viabilizar a cessão do controle sobre a zona do istmo do Panamá, onde ocorreu a construção do Canal do Panamá, concluído no governo de Woodrow Wilson, em 1914 (MOURA, 1991).

Em contraste com o contexto neocolonial predominante na Europa, os EUA expandiram o “império norte-americano”, sua influência política, econômica e militar sem exercer, do ponto de vista formal, administração direta sobre os territórios em questão (MOURA, 1991). Segundo Pecequilo (2003, p. 81), “a anexação formal de colônias ia contra a própria natureza do experimento norte-americano, proclamado com o nascimento da República”. Não que o imperialismo dos EUA não exercesse poder ou influência de forma muito próxima aos seus homólogos europeus, mas o fazia partindo do pressuposto que esse controle era exercido em nome da propagação da sua civilização e dos princípios da democracia e da liberdade. No que concerne à América Latina, o Caribe passou a integrar o perímetro territorial no correspondente à defesa nacional dos Estados Unidos (MOURA, 1991), perímetro esse que, com a evolução da sua relação com a região, se expandiu ao ponto de abarcar todo o continente americano:

Basicamente os Estados Unidos visavam a preservação de seu sistema e liberdade, estendendo posteriormente sua preocupação a todo o continente, que começou a ser percebido como uma extensão normal e natural do interesse norte-americano. Uma ameaça ao continente, dessa forma, se converteria em um perigo direto aos próprios Estados Unidos, que deveriam garantir a integridade e a estabilidade hemisférica, o que efetivamente foi feito, primeiro de maneira indireta e depois direta (PECEQUILO, 2003, p. 64).

O exercício da hegemonia sobre a região se consolidou e permaneceu de pé ao longo do século XX (MOURA, 1991). Porém, a consolidação dos EUA como primeira economia mundial a partir da virada do século não se converteu imediatamente em uma influência política correspondente; o cerne de sua política externa ainda estava direcionada ao continente americano e ao fortalecimento de sua posição de hegemonia regional (MOURA, 1991). Esse cenário, contudo, passou por uma transição que se iniciou com a projeção continental em busca de novas fronteiras e se expandiu a nível global ao longo do início do século XX no sentido de equiparar a sua pujante economia com um exercício de poder equivalente no sistema internacional. Esse processo se deu através da expansão do seu “império” para além

do continente americano, e da política de portas abertas, inaugurada na disputa com as demais potências pela China em 1899, mas desde então um componente estratégico fundamental para o alcance global da economia estadunidense (PECEQUILO, 2003).

O intervencionismo estadunidense na América Latina nas primeiras décadas do século XX levou ao crescimento do antiamericanismo na região no período do entreguerras. O processo de consolidação da hegemonia regional passou necessariamente por momentos de maior coerção que foram respondidos com resistência dos demais países americanos e então momentos de maior concessão, como no pós-1929. Apesar de uma ampla resistência no continente, ela não foi capaz de superar as diferenças entre os países da região e impossibilitou qualquer forma de articulação conjunta em oposição aos Estados Unidos. A Argentina, fazendo jus a uma tradição de contestação da hegemonia estadunidense, nos governos de Hipólito Yrigóyen, fez demonstrações públicas de descontentamento, mas não angariou outras nações da região à mesma causa (TULCHIN, 2016).

Com Woodrow Wilson, Pecequilo (2003) afirma que houve uma reformulação da abordagem idealista para que esta se adaptasse aos padrões hegemônicos estabelecidos no hemisfério. Esse processo resultou em uma retórica paternalista, na qual os EUA eram o único integrante do sistema americano capaz de resolver os problemas dos países da América Latina e ajudá-los com seu desenvolvimento político e econômico. A administração Wilson coincidiu com a Primeira Guerra Mundial, na qual os EUA tentaram manter sua tradicional perspectiva unilateralista e isolacionista enquanto a Europa se digladiava em um conflito de dimensões inéditas, todavia, foram obrigados ao envolvimento para preservar o sistema internacional sob o risco dele ser destruído por uma vitória alemã. A paz assinada em Versalhes não foi duradoura e o engajamento internacionalista do governo Wilson foi derrotado no âmbito doméstico, distanciando novamente os EUA do concerto europeu, porém sem perder o interesse em sua região de influência privilegiada, a América Latina (PECEQUILO, 2003). Apesar disso, o engajamento internacional de Wilson proporcionou uma formulação original para a política externa estadunidense e colocou a maior economia do mundo em um papel internacional de projeção no qual pareceu disposta a assumir as responsabilidades correspondentes ao seu poder ascendente. Com Wilson, os Estados Unidos passaram a propor uma posição própria na construção de uma ordem mundial que não fosse baseada na tradição europeia de

equilíbrio de poder, mas sim sustentada por instituições internacionais e na qual consideravam desempenhar um papel dominante:

Nesse momento, a vertente liberal da política externa norte-americana, conhecida como idealista, não somente é criada como tem sua melhor e mais bem acabada expressão. Com Wilson, entram na agenda dos Estados Unidos e das demais nações temas como democracia, segurança coletiva, autodeterminação, embasados por uma percepção otimista da natureza humana. A visão de Wilson traz esses critérios como componentes fundamentais do ordenamento mundial, entendendo como básicas a correlação entre democracia e paz e a preservação da paz como objetivo único e supremo de todos os Estados, devendo ser defendida por meios legais e, se necessário, pela ação direta, com o poder e a força a seu serviço e a ela submetidos. De fato, como aponta ainda LaFeber, “wilsonianismo” se tornou um termo para descrever práticas posteriores que enfatizam o internacionalismo, principalmente de natureza ativista e intervencionista, moralista e retórico, enfatizando a centralidade dos valores democráticos e da liberdade (PECEQUILO, 2003, p. 93).

Impossível não traçar um paralelo com Jimmy Carter, que remete à tradição wilsoniana e aos princípios fundamentais do experimento excepcional e da missão civilizatória dos Estados Unidos, recuperando a democracia como um valor para a política externa estadunidense, bem como a vontade de fazer cumprir os direitos humanos no exterior. Abaixo trazemos um excerto de seu discurso de posse, de 20 de janeiro de 1977, onde o ativismo altruísta e o idealismo são declarados de forma literal:

Nós somos uma Nação puramente idealista, mas não deixem ninguém confundir nosso idealismo com fraqueza. Porque somos livres nós jamais podemos ser indiferentes ao destino da liberdade em outros lugares. Nosso senso moral dita uma preferência clara para essas sociedades que compartilham conosco um respeito permanente pelos direitos humanos do indivíduo. Nós não buscamos intimidar, mas é claro que um mundo em que os outros podem dominar com impunidade seria inóspito para a decência e uma ameaça para o bem-estar de todas as pessoas¹⁷ (THE AVALON PROJECT, 2008, tradução nossa).

Mas esse processo de engajamento global como uma potência dominante que caracterizou a abordagem internacional de Wilson, de ativismo declaradamente altruísta, com o intuito de moldar o sistema internacional segundo os ideais da

17 No original: “We are a purely idealistic Nation, but let no one confuse our idealism with weakness. Because we are free we can never be indifferent to the fate of freedom elsewhere. Our moral sense dictates a clearcut preference for these societies which share with us an abiding respect for individual human rights. We do not seek to intimidate, but it is clear that a world which others can dominate with impunity would be inhospitable to decency and a threat to the well-being of all people”.

república estadunidense, foi interrompido pelo recuo ao isolacionismo na década de 1920 e foi golpeado de vez com a crise de 1929. A Grande Depressão foi muito dura com o continente americano, justamente pelo dano que causou ao seu centro hegemônico (MOURA, 1991). Esse momento de recuo do engajamento do sistema internacional não se replicou na América Latina, onde as relações com o sistema americano se mantiveram, porém foram reestruturadas (PECEQUILO, 2003).

A eleição de Franklin D. Roosevelt em 1933, em meio a esse momento de vulnerabilidade, trouxe o esforço por parte dos EUA de articular com as classes dominantes latino-americanas uma política externa que enfatizou um maior consenso sobre os benefícios mútuos da relação entre os Estados americanos. Essa nova política ficou conhecida como “política da boa vizinhança” e propunha uma relação dialogada através de consultas frequentes sobre questões hemisféricas e o fim das intervenções militares estadunidenses na região. O crescimento da influência alemã ao longo da década de 1930, enquanto regimes ultranacionalistas surgiam na região e o fascismo ascendia na Europa, se chocou com a hegemonia estadunidense no continente. Ao mesmo tempo, na Europa, a Inglaterra e a França se viam em situação semelhante de desafio à sua posição estabelecida (MOURA, 1991). Para Moura (1991), o governo Roosevelt foi capaz de aposentar os elementos do intervencionismo já obsoletos¹⁸ – devido à maior complexidade dessas sociedades, à resistência interna das classes dominantes e aos efeitos da Crise de 1929 (PECEQUILO, 2003) –, enquanto mantinha formas de intervenção e exercício de poder mais adaptadas aos novos tempos, através de mecanismos econômicos e político-militares.

Embora alguns métodos tivessem mudado, os objetivos da política externa americana continuaram os mesmos: minimizar a influência européia na América Latina, manter a liderança dos EUA no hemisfério e encorajar a estabilidade política dos países do continente (MOURA, 1991, p. 28).

Apesar de uma declaração de intenção de promover o desenvolvimento regional através de empréstimos e investimentos que ajudassem na recuperação econômica da região, na prática os EUA permaneceram apegados ao seu projeto inicial de dar manutenção às relações comerciais tradicionais, fomentando a exportação de bens primários. Esse processo só se intensificou com a aproximação

¹⁸ Como o fez com a Emenda Platt que concedia seu direito de tutela dos assuntos internos de Cuba (AYERBE, 2002, p. 64).

da Segunda Guerra Mundial, que subjugou o restante das medidas de desenvolvimento de uma indústria de bens de consumo ao esforço de guerra estadunidense. Diante da iminência de um conflito armado, praticamente toda a América Latina passou a fazer parte do perímetro no qual os Estados Unidos consideravam como concernente à sua própria defesa nacional e, com base na “boa vizinhança” e no panamericanismo, demandou medidas conjuntas para a segurança hemisférica na forma de colaboração militar e apoio político coordenado (MOURA, 1991).

Até esse momento os EUA haviam fracassado em realizar uma articulação política oficial do hemisfério sob sua liderança; porém, com a chegada da Segunda Guerra Mundial, passaram a negociar por uma colaboração que atendesse a sua necessidade de matérias primas para a indústria de guerra, de acesso a bases terrestres e navais no continente e de alinhamento político em oposição ao Eixo. Esse processo se caracterizou por um maior poder de barganha dos países latino-americanos com relação às demandas dos EUA, que culminou na Conferência do Rio, de 1942, onde países da região conseguiram acordos bilaterais de assistência econômica e militar em troca de seu alinhamento político (MOURA, 1991). Apesar dos ganhos momentâneos para os Estados latino-americanos de maior peso, a política da boa vizinhança não foi capaz de produzir um reordenamento na relação entre os Estados Unidos e os países ao Sul, que continuou organizada a partir da Doutrina Monroe, mantendo-se as prioridades hemisféricas e a relação geral entre o centro hegemônico e sua periferia (MOURA, 1991; PECEQUILO, 2003).

Na Conferência de 1942, o governo Roosevelt não somente conseguiu que os países latino-americanos rompessem relações com o Eixo, como assentou as fundações para sua influência militar no continente, através de um projeto de segurança hemisférica que buscou coordenar os esforços da região sob a liderança estadunidense. A conferência não foi capaz de obter unanimidade; devido, em especial, à Argentina e ao Chile, que insistiram em manter uma posição de neutralidade. Segundo Moura,

A plena liderança política dos EUA no continente só viria ao final da guerra. Mas àquela altura, não só tinham sido liquidados os projetos econômicos, políticos e culturais do Eixo na América Latina, como também as tradicionais potências europeias (França e Grã-Bretanha) já ocupavam uma posição menor e claramente defensiva na América Latina (MOURA, 1991, p. 38).

O envolvimento estadunidense na Segunda Guerra Mundial representou um movimento final de engajamento internacionalista, no qual abandonaram seu isolamento adotado nas últimas décadas, como também rejeitaram a tradicional prioridade que concediam ao hemisfério ocidental e à América Latina. Esse processo resultou em uma superpotência que, ao final da guerra, precisa reestruturar suas relações com o sistema internacional e reconhecer que suas preocupações de segurança e interesses agora possuíam uma dimensão global correspondente à sua estatura na perspectiva interessados (PECEQUILO, 2003). De acordo com Anderson,

Em 1945, com seu território intocado pela guerra, os Estados Unidos tinham uma economia três vezes maior que a da URSS e cinco vezes maior que a da Grã-Bretanha, controlavam metade da produção industrial do mundo e três quartos das suas reservas de ouro. As bases institucionais de uma paz estável teriam de refletir essa predominância (ANDERSON, 2015, p. 31).

1.3.2 A Guerra Fria e a consolidação da hegemonia sobre o sistema internacional capitalista

Os EUA emergiram no pós-guerra como a maior potência mundial, com uma indústria recuperada da crise de 1929 pelo esforço bélico sendo convertida em produção de bens de consumo tanto para o vasto mercado interno quanto para a exportação. Além disso, via seus maiores competidores europeus no sistema internacional vítimas de um conflito que os destruiu econômica e politicamente, sem perspectivas de recuperação no curto prazo (MOURA, 1991; PECEQUILO, 2003). Sendo assim, com seu novo *status* no plano internacional, as relações com a América Latina saíram da lista de suas prioridades estratégicas. Se fazia necessário consolidar sua nova posição hegemônica, diante de uma Europa e um Japão em escombros e de um opositor sistêmico como a União Soviética, cuja ascensão ao primeiro plano em 1945 revelou uma ambição de expansão de um sistema socialista de âmbito internacional que ameaçava as regiões mais fragilizadas do velho continente. Segundo Anderson (2015, p. 24), o projeto dos EUA era duplo: “O mundo deveria ser transformado em um lugar seguro para o capitalismo em geral; e, dentro do mundo do capitalismo, os Estados Unidos deveriam reinar supremos”, isto é, hegemonia estadunidense em um sistema internacional estável. Para isso, a prioridade se voltou à reconstrução material e comercial da Europa e do Japão. Daí derivam a fundação do FMI e do Banco Mundial, bem como do Plano Marshall, de 1947 (MOURA, 1991;

AYERBE, 2002; PECEQUILO, 2003).

Para os interesses econômicos dos Estados Unidos, a reativação do comércio internacional é fundamental: a expansão da capacidade produtiva do país não pode apoiar-se indefinidamente no mercado interno. Por esse motivo, a recuperação do poder de compra dos países europeus passa a ser considerada imprescindível (AYERBE, 2002, p. 68).

Para Pecequilo (2003), os elementos constituintes do padrão histórico da trajetória internacional dos EUA que observamos até aqui: o experimento excepcional; o isolacionismo unilateralista; a expansão das fronteiras; o sistema americano; o império; as portas abertas; e o wilsonianismo; permaneceram como as bases que vão fundamentar, a partir do pós-guerra, a formulação das duas novas prioridades estadunidenses e a retórica acerca delas: a construção da ordem e a contenção. Essas duas medidas vão servir aos Estados Unidos nessa nova etapa de sua história dentro do sistema internacional, agora como centro hegemônico capitalista. Segundo Halliday, a nova ordem estabelecida em torno das duas grandes potências, EUA e URSS, é aquela da Guerra Fria como conflito intersistêmico:

[...] a abordagem “intersistêmica” afirma que o conflito internacional tinha uma realidade, em outras palavras, que os dois blocos estavam preocupados não somente com questões internas, lucros, hierarquia ou “ordem”, mas também em melhorar sua posição relativa *vis-à-vis* um ao outro e em prevalecer sobre o outro (HALLIDAY, 2007, p. 192).

Isto é, a abordagem do “conflito intersistêmico” de Halliday possui três “proposições núcleo” que a tornam fundamental para compreendermos, sob uma perspectiva histórica, as ações da política externa estadunidense e os seus interesses no conflito em questão:

[...] (a): a rivalidade Leste-Oeste foi um produto do conflito entre dois sistemas sociais distintos; (b) esta competição envolve uma dinâmica competitiva e universalizadora; (c) somente poderia ser concluída com um dos blocos prevalecendo sobre o outro (HALLIDAY, 2007, p. 192).

Nesse sentido, existiu na Guerra Fria, além das formas tradicionais de disputa internacional, uma forma de disputa legitimadora que as servia de pano de fundo: a disputa essencial entre dois sistemas que se afirmavam social, econômico e ideologicamente distintos. A única forma de romper com esse processo de

heterogeneidade internacional seria a universalização de um só sistema, impondo-se sobre a área onde o outro havia dominado, recuperando a homogeneidade. Dessa forma, “somente quando o capitalismo prevalecesse sobre o comunismo, ou vice-versa, o conflito intersistêmico se encerraria” (HALLIDAY, 2007, p. 192). Podemos caracterizar a Guerra Fria, nessa base conceitual, como um conflito diferente daqueles tradicionais, que pretendem a conquista do poder ou a ocupação territorial do adversário: trata-se de uma disputa ideológica pelas vontades das pessoas e cujo triunfo é a conversão de seu adversário às suas práticas (HALLIDAY, 2007). Na essência o conflito intersistêmico punha a União Soviética como um inimigo formidável e distinto das demais potências que haviam previamente competido com os Estados Unidos no campo capitalista, tratava-se de um desafio ao capitalismo em si. Daí a necessidade dos EUA de defender o sistema como um todo:

Pois aqui se encontrava não apenas uma forma alternativa como também uma negação do capitalismo, tencionando nada menos do que sua derrocada em todo o planeta. O comunismo era um inimigo muito mais radical do que o fascismo jamais havia sido: não um membro extravagante da família de sistemas políticos que respeitavam a propriedade privada dos meios de produção, e sim uma força alienígena dedicada a destruí-lo (ANDERSON, 2015, p. 27).

Conforme Ayerbe (2002) tratou-se de uma disputa que privilegiou a expansão por vias que não resultassem em um conflito direto. Daí a necessidade, para uma potência hegemônica, de assegurar a segurança de toda a sua região de influência para não correr o risco de, pela penetração adversária, ferir sua posição *vis-à-vis*. Dessa forma, se desenvolverá em Washington uma verdadeira obsessão pela segurança, como aponta Moura (1991, p. 43), a “obsessão com a segurança marcou os esforços multilaterais e bilaterais dos EUA no pós-guerra e um sinal dessa obsessão foi o grande papel que as questões militares assumiram, no período”, em especial na América Latina.

Até a Segunda Guerra Mundial, o envolvimento dos EUA com a administração do sistema internacional e seus custos era muito limitado, quando colocado em perspectiva com seu poder e economia. A administração Wilson havia sido um momento contrastante dentro desse padrão, no qual se colocaram em uma posição propositiva de uma nova ordem mundial. Seja por sua própria ascensão, ou pela queda abrupta de seus maiores competidores, ao longo da primeira metade do século XX, a realidade que emerge dos escombros de 1945 demanda por uma nova

participação internacional dos Estados Unidos, com a adoção de uma abordagem internacionalista diante do risco da expansão soviética. Segundo Pecequilo:

[...] ao nos referirmos a uma postura internacionalista, estaremos trabalhando com um conceito de engajamento efetivo nos fluxos do sistema, estabelecendo-se ligações com outras nações e inserindo-se em instituições e organizações de cooperação multilateral. Ou seja, uma ampliação no tipo e no caráter de envolvimento da atuação externa para de fato englobar a participação direta no que já nos referimos anteriormente como administração e condução sistema internacional (ou mesmo a criação e a manutenção de uma ordem específica para esse sistema, como será o caso na Guerra Fria e como fora tentado antes com Woodrow Wilson). (PECEQUILO, 2003, p. 49).

A condição básica para a legitimidade desse novo ordenamento internacional era, além da superior disponibilidade de recursos, a hegemonia estadunidense e seu reconhecimento por parte das demais potências capitalistas. A construção da ordem passou necessariamente pela instituição das Nações Unidas, do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial, como instituições de âmbito universal que ajudariam a sustentar o arcabouço político e econômico do sistema internacional de poder sob a tutela dos Estados Unidos. Da mesma forma, outras instituições militares como o TIAR e a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), atribuiriam alianças militares perenes ao sistema internacional. Esse processo de institucionalização de uma nova ordem internacional se deu simultaneamente à elaboração dos princípios da contenção, conforme Pecequilo (2003), enquanto se construíam estratégias de prevenção da disseminação soviética, política e ideologicamente, a nova ordem internacional serviria, através de suas instituições, como um instrumento de consolidação da hegemonia estadunidense em seu próprio bloco e de projeção de poder do ponto de vista da disputa com a URSS. Como define Pecequilo:

Ou seja, os Estados Unidos valeram-se, para construir e sustentar sua hegemonia, de elementos variados, que vão desde os recursos concretos de poder (dimensão estrutural) à criação de mecanismos para exercê-lo, instituições e organizações de caráter multilateral, das quais detêm a liderança (dimensão institucional), e fontes diversas, como a ideologia, as visões de mundo, os projetos e as táticas de convencimento que permitiram ampliar a sua aceitação pelos outros Estados e o estabelecimento de relações cooperativas com estes Estados (dimensão situacional). Além disso, no que se refere a este último elemento, os Estados Unidos encontraram um ambiente "receptivo" a suas iniciativas, primeiro na Europa e depois no Japão, caracterizado pela indefinição e pela incerteza (PECEQUILO, 2003, p. 131).

Esse processo complexo mantém a ambiguidade comum das abordagens estadunidenses para a política externa, uma vez que envolveu a construção da ordem com a utilização de instituições multilaterais com certa abertura, dando ao novo sistema internacional uma adesão muito mais consensual por parte de seus pares do que sua posição econômica, política e estratégica segeria. A imposição unilateral de uma determinada ordem, diante de seu novo internacionalismo e projeto hegemônico, iria contra os princípios originais do experimento americano (PECEQUILO, 2003).

Do mesmo modo que os Estados Unidos, a União Soviética também emergiu do vácuo de uma Europa destruída como uma grande potência e, diante de um conflito intersistêmico no qual ambas as formas de organização social eram profundamente contrastantes, o avanço de seu bloco significava, automaticamente, a retração do outro. Para os Estados Unidos, a União Soviética ameaçava a própria essência do seu projeto de sociedade e conter a sua penetração no bloco capitalista constituía um objetivo básico da manutenção da estabilidade da ordem sistêmica que estavam a construir (HALLIDAY, 2007).

Essa bipolaridade de poderes equiparáveis diante de uma Europa fragilizada e de ideologias opostas foi a essência do nascimento do conflito intersistêmico. A estratégia adotada para travar a Guerra Fria, que além dos confrontos tradicionais invadia o campo da ideologia e dos modos de vida, foi a contenção. Estabelecida através da doutrina Truman e elaborada de forma mais precisa por George Kennan, em 1947, ela consistia em “impedir os avanços estratégicos soviéticos na Europa e no Terceiro Mundo” (HALLIDAY, 2007, p. 193). O fator fundamental dessa abordagem estratégica, que encarna a ambiguidade entre o realismo e o idealismo, é o seu caráter de longo prazo. Não se pretendia um enfrentamento militar direto, mas erodir os sucessos e os avanços, e debilitar a influência soviética em áreas de fragilidade econômica e social, ainda em disputa entre os dois blocos, ou cujos alinhamentos podiam ser disputados ou submetidos a um processo revolucionário, como no caso da América Latina (PECEQUILO, 2003; SCHOULTZ, 2000).

Ecoando as críticas de Walter Lippman, Pecequilo (2003) aponta para a dificuldade de uma estratégia desta dimensão que não possuía fronteiras nem prioridades geográficas claramente definidas, estando submetida às flutuações das investidas soviéticas. Isso resultava em custos de patrocinar uma presença perene, que buscava sufocar o regime soviético ao longo de décadas, ao redor do mundo, em um fronte que era ao mesmo tempo econômico, político, militar e estratégico. Essa

estratégia também foi derivada em novas concepções mais ativas de intervenção preventiva nas periferias do sistema internacional, baseadas no anticomunismo, para que se garantisse que não haveria a permeação soviética em regimes democráticos instáveis ou de alinhamento dúbio, substituindo-os por aliados incontestes. Foi nesse mesmo contexto que foram estabelecidas as instituições nacionais no interior do governo dos EUA que ficariam responsáveis por articular suas preocupações com a segurança e a contenção e fazer o intercâmbio com o Departamento de Estado. Com a Lei de Segurança Nacional (*National Security Act of 1947*) seriam criados o Departamento de Defesa, o Estado-Maior Unificado, a Agência Central de Inteligência (CIA) e o Conselho de Segurança Nacional (NSC) (ANDERSON, 2015).

Sobre a construção do sistema internacional, dedicamos alguns parágrafos para expor as considerações de Moura (1980) e Cox (2007), que servem para esta análise, em especial, por estarmos tratando das relações dos EUA com países periféricos. Essa perspectiva pretende uma alternativa às correntes clássicas da análise em relações internacionais sob as lentes do idealismo e realismo, propondo uma interpretação que tem sua origem no marxismo, nos estudos sobre a obra de Gramsci e na teoria da dependência. Daí derivamos a adesão a aspectos teóricos baseados nos conceitos gramscianos tanto em Moura (1980) como em Cox (2007), no sentido de pensar a circulação dessas correntes ideológicas idealistas e realistas dentro do campo das relações internacionais dos EUA (PECEQUILO, 2016).

Assim como é inegável a importância de conceitos como realismo, idealismo, isolacionismo, unilateralismo, excepcionalismo, entre outros, dentro do corpo político e diplomático estadunidense do período estudado e sua utilidade para a análise das relações internacionais neste trabalho, a perspectiva destes dois autores que trabalham a relação de dominação e a construção da ordem a partir de um poder hegemônico e sua sustentação - através de uma posição de poder dominante (capacidades materiais), de uma estrutura institucional internacional legitimadora (instituições) e de um certo nível de consenso generalizado ao longo do sistema internacional de poder (ideias) - nos leva a observar essas correntes tradicionais sob a ótica da ideologia e da sua função na racionalização das condições de dominação dentro do sistema internacional de poder. O objetivo final é compreender o funcionamento da própria hegemonia, especialmente quando estudamos as relações internacionais dos Estados Unidos que, segundo Cox (2007, p. 117), “na esteira da Segunda Guerra Mundial [...] fundaram uma nova ordem mundial hegemônica”. Essa

ordem mundial funciona como um todo construído na relação de suas partes, um bloco histórico que reúne em si as estruturas e superestruturas que servem como sustentáculo de uma posição hegemônica, superando os interesses específicos de classe e compondo um conjunto complexo (e as vezes contraditório) de instituições e ideologias, entre o consentimento e a coerção (COX, 2007; EAGLETON, 2019; PECEQUILO, 2016).

Para Moura (1980) existem dois momentos específicos do desenvolvimento nacional diante de um sistema internacional de poder: no primeiro os Estados agem de acordo com seus interesses nacionais; no segundo, eles agem “em função de uma estratégia global de defesa do sistema capitalista” (MOURA, 1980, p. 39-40). Neste último, o Estado avança no sentido de um projeto de hegemonia dentro do sistema, uma vez que sua manutenção passa a fazer parte da sua própria sustentação como centro. Moura explica isso pelo caráter diferenciado entre os momentos e arranjos de poder presentes em diferentes contextos hegemônicos antes e depois das duas grandes guerras:

Nada mais diferente, por exemplo, do “equilíbrio de poder” entre as potências europeias no início do séc. XX do que a hegemonia solitária dos Estados Unidos ao final da Segunda Guerra Mundial. No primeiro caso, os “sistemas de poder” europeus existiam no interior do sistema capitalista e rivalizavam entre si, o que permite entender por que perseguiram os objetivos nacionais. No segundo caso, o “sistema de poder” norte-americano abrangia o conjunto dos países capitalistas, além de se confrontar com outro “sistema de poder” (URSS), que englobava a totalidade dos países de governo socialista, o que permite compreender por que os Estados Unidos se preocupavam com a defesa do sistema capitalista no seu conjunto (MOURA, 1980, p. 40).

Como vimos anteriormente com Pecequilo (2003), Moura (1980) afirma que a passagem para a construção de uma ordem internacional sob sua tutela marca uma mudança na abordagem exterior dos EUA, adotando uma perspectiva internacionalista comprometida com o sistema internacional como um todo. Mesmo que de forma inicialmente relutante, os Estados Unidos se responsabilizam pelos custos de manutenção do sistema em seu conjunto, abandonando sua postura isolacionista e unilateralista, podendo inclusive relegar interesses imediatos nacionais em benefício dos interesses do sistema em geral, pois a manutenção do sistema é, acima de tudo, um interesse nacional imediato para a potência hegemônica. A partir daí, diante de uma oposição intersistêmica por parte da União Soviética, e em uma condição de supremacia de poder diante das demais potências capitalistas do pós-

guerra, os EUA são projetados a uma posição de hegemonia onde a própria continuidade do sistema passa pela sua capacidade de sustentá-lo. Conforme Anderson, foi no pós-guerra

[...] que a preponderância do poder norte-americano sobre os interesses norte-americanos se tornou pela primeira vez totalmente funcional, sob a forma de uma hegemonia imperial. O Estado norte-americano agiria, doravante, não primariamente como uma projeção das preocupações de seu capital, mas como um guardião do interesse geral de todos os capitais, sacrificando - onde necessário e por tanto tempo quanto fosse preciso - o ganho nacional por uma vantagem internacional, confiando em um saldo final positivo mais à frente (ANDERSON, 2015, p. 54).

Em sua concepção de hegemonia para as relações internacionais, derivada daquela de Gramsci, Moura (1980) caracteriza as potências como aquelas capazes de se posicionar na esfera internacional de poder como uma liderança, gerando consenso. Também possuindo, além da capacidade política e econômica para influenciar os outros Estados, uma vontade política de fazê-lo, de estabelecer-se como liderança e de dar à dinâmica internacional uma direção autônoma, de acordo com os seus interesses e os do sistema de poder no qual é hegemônico. Mas hegemonia, conforme Cox (2007, p. 117) não significa meramente domínio, como um eufemismo ao imperialismo, mas a criação e sustentação de uma ordem em que a maioria dos seus integrantes a perceba como compatível com seus próprios objetivos. Exprime a necessidade das relações internacionais entre as classes dominantes de cada país. Caso levemos em consideração apenas as relações interestados e seus interesses antagônicos, se torna inadmissível que haja uma consonância de interesses ao longo de todo um sistema internacional de poder composto de uma constelação de Estados com posições desiguais. Se faz necessário, para Cox (2007) como para Gramsci, que essa relação se dê a partir do Estado ampliado e leve em consideração a sociedade civil e o encontro de interesses de suas classes dominantes, que operam no interior de cada Estado e, em conjunto, em escala mundial, e mobilizam o consenso da ordem hegemônica:

[...] historicamente, para se tornar hegemônico, um Estado teria de fundar e proteger uma ordem mundial que fosse universal em termos de concepção, isto é, uma ordem em que um Estado não explore outros Estados diretamente, mas na qual a maioria desses (ou pelo menos aqueles ao alcance da hegemonia) possa considerá-la compatível com seus interesses. Essa ordem dificilmente poderia ser concebida apenas em termos

interessados, pois isso provavelmente traria para primeiro plano os interesses opostos dos Estados. O mais provável seria que enfatizasse as oportunidades para as forças da sociedade civil operarem em escala mundial (ou na escala da esfera no seio da qual determinada hegemonia prevalece). O conceito hegemônico de ordem mundial não se baseia apenas na regulação do conflito interessado, mas também numa sociedade civil concebida globalmente, isto é, num modo de produção de extensão global que gera vínculos entre as classes sociais dos países nela incluídos (COX, 2007, p. 118).

Sendo assim, para Moura (1980, p. 41), centro hegemônico é “liderança política, militar e ideológica sobre um certo campo, mas também designando uma economia central com a qual se relacionam as economias dependentes”. Dessa forma, esse Estado central constitui sua hegemonia sob um determinado sistema de poder. Moura resume esse sistema como “uma constelação de Estados, composta por um centro hegemônico (grande potência) e sua respectiva área de influência (Estados aliados subordinados)” sendo que, a “direção geral do sistema é dada naturalmente pelo centro hegemônico, mas as relações que este mantém com os aliados subordinados são muito diferenciadas” (MOURA, 1980, p. 41-42).

Nesse sentido, existe uma grande autonomia relativa (ou “autonomia na dependência”) na política externa dos países subordinados, desde que ela seja marcada pela manutenção das condições estruturais da dominação do centro hegemônico, que são aquelas próprias do sistema de poder, do capitalismo e da dependência (MOURA, 1980). Em consonância, Cox (2007) aponta que a política externa das potências tem uma maior liberdade de atender às demandas e interesses nacionais quando comparada com a periferia do sistema internacional de poder: “A vida econômica das nações subordinadas é invadida pela vida econômica de nações poderosas, e a ela se entrelaça” (COX, 2007, p. 114). Sendo assim, para estudar a política externa é fundamental compreender qual a posição que o país ocupa dentro do sistema de poder e quais suas relações com o centro.

O conceito de ideologia que Moura (1980) constrói serve justamente como o sistema de ideias que sustenta a reprodução da hegemonia no sistema internacional em sua dinâmica entre centro e periferia. Esse conceito, da mesma forma que em Gramsci, possui, necessariamente, um caráter de prática social, internalizada nos valores projetados do núcleo para as margens, na forma da cultura e das instituições, e contém “dimensões inconscientes, inarticuladas da experiência social” em um esforço de universalização daquilo que é proveniente de uma fração da sociedade

(EAGLETON, 2019, p. 130). Conforme Moura:

[...] a relação de dominação-subordinação que caracteriza a estrutura do sistema de poder acha-se internalizada nos processos políticos do centro e da periferia. Contribui para isso a solidariedade fundamental das classes dominantes nos dois pólos do sistema, como também, no plano ideológico, os valores segregados pelo sistema de poder com a finalidade de assegurar sua coesão, estabilidade e permanência. Por isso, a relação de dominação-subordinação não se explicita a cada momento, pois ela não existe nem se manifesta enquanto 'pressão externa', eis que se acha incrustada nos processos políticos nacionais e se manifesta em termos de uma ideologia política que faz convergir os interesses de dominadores e subordinados, escondendo a natureza verdadeira da relação. Dessa maneira, a política externa aparece sempre como um ato de vontade pura ou escolha livre entre várias opções. [...] Em resumo, a reprodução da dominação em determinado sistema de poder requer mais do que um potencial coercitivo e formulações legais; requer também uma legitimação ideológica, mediante a qual a dominação apareça como convergência de interesses entre dominados e dominadores. Esse processo de socialização política, que deve ser entendido de um ponto de vista macropolítico e não individual ocorre a partir da 'ideologia política' segregada pelo sistema de poder e tem uma força própria na mobilização dos atores, pois traduz em consenso os elementos de contradição do sistema. É claro que em momentos de crise, em que o consenso desaparece, o sistema pode apelar pura e simplesmente para formas coercitivas a fim de manter a dominação (MOURA, 1980, p. 45-47).

Sob o processo de dominação hegemônica, entre o consenso e a coerção, a atuação em política externa está submetida a questões de estrutura, que são o pano de fundo para os denominados "cursos alternativos de ação", que caracterizam a política externa de um governo, propriamente dita, possibilitando assim uma relativa autonomia mesmo em condições de dependência (MOURA, 1980). A política externa é, portanto, a opção por cursos alternativos de ação sob o pano de fundo das determinações estruturais, isto é, "o nexos entre as ações dos atores individuais e/ou institucionais e as estruturas nas quais eles se movem e que lhes ditam limites e condicionamentos concretos" (MOURA, 1980, p. 32). De uma forma mais completa, aplicada por Moura à política externa brasileira, porém aqui nos permitimos a abstração desse conceito para a aplicação aos propósitos desta pesquisa:

[...] pensaremos a política externa do Brasil como o resultado da conjugação das *conjunturas* políticas mais imediatas, tanto internas como externas, dentro dos condicionamentos estruturais mais amplos, que dizem respeito à totalidade do campo capitalista e o lugar que nele ocupa o país em estudo (MOURA, 1980, p. 37, grifo no original).

Se a política externa é a amálgama dos cursos possíveis dentro dos limites estruturalmente impostos, no mesmo sentido, Cox define a hegemonia mundial como

a estrutura tripartite, social, econômica e política que dá suporte ao modo de produção dominante:

Portanto, a hegemonia no plano internacional não é apenas uma ordem entre Estados. É uma ordem no interior de uma economia mundial com um modo de produção dominante que penetra todos os países e se vincula a outros modos de produção subordinados. É também um complexo de relações sociais internacionais que une as classes sociais de diversos países. A hegemonia mundial pode ser definida como uma estrutura social, uma estrutura econômica e uma estrutura política, e não pode ser apenas uma dessas estruturas: tem de ser todas as três ao mesmo tempo. Além disso, a hegemonia mundial se expressa em normas, instituições e mecanismo universais que estabelecem regras gerais de comportamento para os Estados e para as forças da sociedade civil que atuam além das fronteiras nacionais - regras que apoiam o modo de produção dominante (COX, 2007, p. 119).

Dentro desse processo de institucionalização do sistema internacional em construção se encontra a discussão acerca dos direitos humanos. O processo de elaboração de um documento oficial para seu reconhecimento se deu sob a tutela das Nações Unidas e, em 1948, chegou-se à linguagem da Declaração Universal de Direitos Humanos (DUDH). O processo que levou à sua elaboração é complexo e pode ser estudado mais a fundo em trabalhos como o de Forsythe (2006) e Hunt (2009). Aqui pretendemos apenas fazer algumas observações sobre sua institucionalização dentro do sistema internacional de poder que surgia no imediato pós-guerra e está associado à hegemonia estadunidense no bloco capitalista. Forsythe (2006) aponta que as negociações originais da DUH enfrentaram oposição por parte dos Estados Unidos, que se depararam com contradições internas pelo risco de comprometer sua política externa e consideraram aprovar um conjunto tímido de intenções que só foi ampliado por pressões institucionais de representantes de países do Terceiro Mundo. Isso, porém, não implicou em uma maior diversidade de representação dentro do corpo institucional que elaborou o documento. Como afirma Cox (2007), as instituições internacionais associadas à ordem hegemônica não possuem base política popular e são marcadas por um viés em sua representação, dando predominância às classes dominantes do sistema internacional de poder, independente do país representado, uma vez que essas frações dominantes possuem solidariedade e consenso acerca de seus interesses. O próprio Forsythe (2006) elabora mais a fundo sobre as contradições relacionadas à representatividade e à diversidade nas discussões que levaram ao documento final da DUDH.

De toda forma, os direitos humanos internacionalmente reconhecidos pelas

Nações Unidas, em 1948, foram consagrados dentro de um conjunto institucional que se originou na própria ordem hegemônica em criação no pós-guerra e são parte da constituição dessa mesma ordem. Seu contexto de reconhecimento está diretamente conectado à experiência do final da Segunda Guerra Mundial, direcionada a garantir a estabilidade do sistema internacional de poder através de um conjunto de regulamentos que impossibilitasse o surgimento de regimes como a Alemanha nazista e que fizesse frente às violações do stalinismo na URSS e no bloco soviético como um todo, dentro da dinâmica bipolar da Guerra Fria (FORSYTHE, 2006). Conforme Rapoport (2003, p. 730), apesar de se aplicar também a nações pouco relevantes do bloco estadunidense, como a Argentina e o Chile, a política de direitos humanos de Carter tinha “sus raíces en el conflicto Este-Oeste y en las violaciones de los derechos humanos dentro del bloque soviético”.

Em consonância com o sistema internacional que a produziu, Forsythe (2006, p. 41) afirma sobre a DUDH: "Essa mais básica declaração de intenções de ética internacional é liberal em tom e conteúdo"¹⁹. Como consequência, a linguagem da Carta foi respondida com a abstenção por parte da União Soviética e de seus aliados.

A aplicação dos direitos humanos à política externa estadunidense está marcada por contradições que cercam a intervenção estrangeira e as violações de direitos humanos por parte dos próprios Estados Unidos, no exterior. Segundo Pecequilo (2012), os direitos humanos operam a partir de uma articulação heterogênea entre os componentes tradicionais da política externa, o excepcionalismo e o idealismo, de um lado, e os interesses nacionais no campo do poder, de outro. Conforme Pecequilo:

Ao longo da história dos Estados Unidos, a questão dos direitos humanos vem sendo cercada de inúmeras ambiguidades. No campo externo, ocorre a instrumentalização do tema como mecanismo de projeção de poder e pressão sobre parceiros internacionais. A ação norte-americana oscila entre atuar por meio das estruturas das Nações Unidas ou via unilateral [...] (PECEQUILO, 2012, p. 160).

Nesse mesmo sentido, consideramos interessante tratar de algumas observações feitas por Wallerstein (2003). O sociólogo estadunidense aponta para a dinâmica de poder que está presente na adoção desses princípios universais, que está associada, nas relações internacionais, a quem pode e quem não pode condenar

19 No original: “This most basic statement of international ethics is liberal in tone and content”.

ou ser condenado, intervir ou sofrer intervenção. A resposta a esse dilema não é baseada apenas nos princípios que fundamentam a condenação/intervenção, mas na posição relativa de poder que esses atores ocupam dentro do sistema internacional:

A realidade do sistema-mundo moderno, da economia mundial capitalista, é que se trata de um sistema hierarquizado, desigual e polarizador, no qual a estrutura política é aquela de um sistema interestados no qual alguns Estados são manifestamente mais fortes que outros. Dado o processo de acumulação permanente de capital, Estados mais fortes estão constantemente impondo sua vontade sobre Estados mais fracos, no grau da sua possibilidade. Isso se chama imperialismo, e é inerente à estrutura do sistema-mundo. O imperialismo sempre teve, contudo, uma defesa moral. Ele foi justificado com base na “missão civilizatória”, a necessidade moral presumida de obrigar os outros a se conformar com as normas prescritas pelos valores universais. Parece uma coincidência curiosa que os valores que são ditos universais são sempre aqueles primariamente observados pelo poder imperial²⁰ (WALLERSTEIN, 2003, p. 131, tradução nossa).

Não há uma resposta clara para esse dilema que é característico do intervencionismo estadunidense ao longo de sua trajetória hegemônica. O próprio Wallerstein (2003) admite que, no sistema como ele se organiza sob o modo de produção capitalista, esse problema se trata de um desafio tanto moral quanto intelectual a ser resolvido, porém, na sua concepção, se são considerados como fundamentais, não deve haver exceções sustentadas por uma posição de poder que tornem determinados violadores imunes em detrimento de outros.

Eles vão usar slogans dos quais não podemos discordar - digamos, direitos humanos. Mas vão dar a eles um conteúdo que contém uns poucos elementos que são altamente desejáveis agregados a muitos outros que perpetuam a “missão civilizatória” dos poderosos e privilegiados sobre os outros não-civilizados. Precisamos dissecar com cuidado suas propostas e demonstrar seus blefes. Se um procedimento judicial internacional contra o genocídio é desejável, então ele somente é desejável se for aplicável a todos, não meramente aos fracos. Se armamentos nucleares, ou a guerra biológica, são perigosos, mesmo bárbaros, então não há detentores seguros de tais armas²¹ (WALLERSTEIN, 2003, p. 257, tradução nossa).

20 No original: “The reality of the modern world-system, the capitalist world economy, is that it is a hierarchical, unequal, polarizing system, whose political structure is that of an interstate system in which some states are manifestly stronger than others. In furtherance of the process of the endless accumulation of capital, stronger states are constantly imposing their will on weaker states, to the degree that they can. This is called imperialism, and is inherent in the structure of the world-system. Imperialism has however, always had its moral defense. It has been justified on the basis of the “civilizing mission,” the presumed moral necessity to force others to conform to the norms prescribed by universal values. It seems a curious coincidence that the values that are said to be universal are always those primarily observed by the imperial power”.

21 No original: “They will use slogans we cannot disagree with—say, human rights. But they will give it content which includes a few elements that are highly desirable with many others that perpetuate the “civilizing mission” of the powerful and privileged over the noncivilized others. We must carefully dissect their proposals and call their bluffs. If an international judicial procedure against genocide is desirable, then it is only desirable if it is applicable to everyone, not merely the weak. If nuclear armaments, or

Sem rejeitar a importância dos direitos humanos, os excertos acima nos levam a perceber seus usos dentro do sistema internacional de poder como instrumento para gerar tanto consenso como justificar a coerção e a compreender como eles foram consagrados na institucionalidade do pós-guerra através dos mesmos instrumentos de sustentação da ordem hegemônica. Mares resume muito bem essa dinâmica de poder envolvida na relação hegemônica, sob a perspectiva da segurança regional, quando afirma que:

[...] em uma situação de hegemonia regional, ninguém pode proteger os Estados regionais do *hegemon*. Em outras palavras, o *hegemon* regional proporciona segurança para os Estados da região entre si, mas não contra si²² (MARES, 2001, p. 57, tradução nossa).

Outra controvérsia tem lugar acerca de quais direitos são internacionalmente reconhecidos pela ordem internacional, em contraste com aqueles que fazem parte do discurso e da ação estadunidense tanto no âmbito doméstico quanto no estrangeiro. Nesse sentido, os EUA reconhecem aqueles direitos humanos de caráter civil e político, especialmente o direito civil à propriedade privada. Enquanto isso, permanecem em silêncio, quando se tratam de direitos sociais, econômicos e culturais juridicamente reconhecidos como direitos humanos pelo aparato institucional internacional:

[...] os EUA, ao contrário dos seus aliados no Atlântico Norte, se recusa a aceitar direitos culturais, econômicos e sociais como verdadeiros direitos humanos. Quando os EUA falam sobre seu apoio à Declaração Universal dos Direitos Humanos, eles simplesmente omitem qualquer referência a aqueles artigos que endossam direitos fundamentais a padrões adequados de alimentação, vestimenta, moradia, saúde e seguridade social. Eles nunca ratificaram o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Suas leis federais, e a maioria das leis estaduais não garantem direitos socioeconômicos fundamentais, tratados como benefícios opcionais. Não há direito reconhecido à saúde, muito menos um direito reconhecido à alimentação adequada, vestimenta e moradia. Os EUA são um dos únicos Estados a não aderir à Convenção da ONU sobre os Direitos da Criança.²³

biological warfare, is dangerous, even barbaric, then there are no safe possessors of such weapons”.

22 No original: “[...] in a situation of regional hegemony, no one can protect the regional states against the hegemon. In other words, the regional hegemon provides security for the states in the region against each other, but not against itself”.

23 No original: “[...] the USA, unlike its North Atlantic allies, refuses to accept cultural, economic, and social rights as real human rights. When the USA talks about its support for the Universal Declaration of Human Rights, it simply omits reference to those articles endorsing fundamental rights to adequate standards of food, clothing, shelter, health care, and social security. It has never ratified the International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights. Federal laws, and most internal state laws, do not

(FORSYTHE, 2006, p. 166, tradução nossa)

Mais além, precisamos tratar do desenvolvimento da relação com a América Latina no processo de construção da nova ordem internacional no pós-guerra. Os EUA, enquanto buscavam estabelecer sua liderança em um plano mundial, relegaram à América Latina uma posição secundária, considerando-a um espaço de hegemonia assegurada, já consolidada. Até o final da década de 1950, essa relação se caracterizou pelo exercício incontestado de poder no que é denominado pela historiografia como um período de “negligência”. Dentre as prioridades regionais esteve a construção de uma estrutura de articulação hemisférica para o exercício do poder hegemônico em oposição ideológica à URSS e de acordo com os princípios estabelecidos em Bretton Woods, de livre-comércio e circulação de capitais (MOURA, 1991).

Esse processo encontrou resistência regional, enquanto despontaram posições antagônicas entre as pretensões latino-americanas de desenvolvimento econômico via Estado e os princípios consagrados em Bretton Woods, que tendiam à manutenção da dependência e ao aprofundamento da acumulação de capital estadunidense na região. A posição estadunidense era que a América Latina deveria permanecer como uma exportadora de bens primários e receptora de capitais. Dentre outros elementos, isso levou a uma posição crítica com relação a projetos nacionalistas como o de Perón na Argentina e a iniciativas de industrialização nacional. O grau de prioridade do desenvolvimento econômico latino-americano pode ser ilustrado pelo tamanho do plano de assistência ao desenvolvimento destinado à região que ficou conhecido como “Ponto IV”, que aprovou 34,5 milhões de dólares a serem investidos para toda a América Latina. A nível de comparação, para o Plano Marshall, somente nos seus 15 meses iniciais, a cifra passou dos 6,8 bilhões de dólares (MOURA, 1991; AYERBE, 2002; SMITH, 2005). De toda forma, como aponta Ayerbe (2002), o aumento da demanda por matérias-primas no pós-guerra expandiu as divisas dos países latino-americanos que, em combinação com a prioridade do sistema como um todo, de exportação dos bens de consumo para a Europa, levou a uma expansão do setor industrial local com foco na Industrialização por Substituição

provide for socio-economic fundamental entitlements, as compared with optional benefits. There is no recognized right to health care, much less a recognized right to adequate food, clothing, and shelter. The USA is one of the few states not to adhere to the UN Convention on the Rights of the Child”.

de Importações (ISI) nos países mais populosos da América Latina.

Como se deu em uma escala global com a criação de instituições financeiras, militares e políticas, como o FMI, o Banco Mundial, a OTAN e a ONU, houve um esforço de institucionalização regional da ordem internacional hegemônica. Para Cox (2007), a sustentação da ordem hegemônica passa necessariamente pelas esferas do poder, da ideologia e das instituições, nessas o centro hegemônico mantém uma influência e participação dominante em seu financiamento e hierarquia interna e, mesmo quando em condições iguais de voto, seu poder se faz evidente na sua capacidade de conduzir votos a seu favor sem prejudicar seu *status* institucional. As instituições internacionais são produto da ordem hegemônica, não possuindo nenhuma base política popular e legitimam, do ponto de vista ideológico, as normas provenientes dessa mesma ordem.

Do ponto de vista político, a integração da América Latina ao sistema americano se deu através da instituição da Organização dos Estados Americanos (OEA), em 1948, na IX Conferência Panamericana, em Bogotá. Como vimos, toda a América Latina passou a integrar o perímetro correspondente à segurança nacional dos Estados Unidos. Nesse período, enquanto a região perdia relevância política diante das prioridades de reconstrução da Europa, mas mantinha sua importância econômica, se fizeram necessárias medidas para salvaguardar a posição hegemônica estadunidense. Se houve negligência nas prioridades, não houve com relação à segurança, tem lugar a obsessão com a segurança que vimos em Moura (1991) como característica marcante da política externa dos EUA para os países latino-americanos no pós-guerra. Consolidaram-se as relações militares estabelecidas durante a II Guerra Mundial na forma de assistência militar que correspondia à venda de armamentos e treinamentos às Forças Armadas latino-americanas. As relações militares íntimas trouxeram como fruto a disseminação de sua Doutrina de Segurança Nacional e a prevenção interna de guerrilhas e sublevações revolucionárias, atendendo às demandas estabelecidas pela contenção. Um caso paradigmático foi a assinatura do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), conhecido como Tratado do Rio, em 1947, que consistia em um instrumento de segurança nacional dos EUA, viabilizando sua intervenção regional para assegurar a estabilidade política e o alinhamento ideológico dos países da região com os Estados Unidos.

Segundo Moura (1991, p. 44), “pode-se perceber que o TIAR não era propriamente um tratado de defesa hemisférica, mas um canal de articulação da

hegemonia político-militar dos EUA sobre o conjunto do continente”. Uma forma de aprofundar um projeto de hegemonia e defesa nacional sobre a região, de modo a garantir plena disponibilidade de recursos em caso de confronto com a União Soviética e alinhamento político incontestado com o bloco capitalista:

Um desdobramento importante da assinatura do Tiar será o desenvolvimento de um programa de cooperação militar interamericano, em que os Estados Unidos se comprometem a assistir técnica, econômica e militarmente os países signatários (AYERBE, 2002, p. 82).

Isso teria consequências na priorização, a partir do governo Eisenhower, da segurança interna dos países latino-americanos e sua capacidade repressiva. Nesse ponto a negligência se esgotava enquanto ganhava espaço uma nova abordagem intervencionista com foco na segurança hemisférica e na contenção (AYERBE, 2002).

O período da “negligência” corroe-se totalmente diante de dois acontecimentos cruciais para a reformulação das prioridades hemisféricas dos Estados Unidos para a década de 1960: a desastrosa viagem do vice-presidente Richard Nixon à América do Sul, em 1958, que demonstrava sinais do crescimento do antiamericanismo e, em 1959, o choque provocado pela Revolução Cubana. Os anos de obsessão com a segurança para a manutenção de uma posição consolidada haviam cobrado seu preço diante dos apelos latino-americanos por investimento em desenvolvimento econômico que desse conta dos problemas sociais amplos de que o continente sofria. Cuba teve um impacto generalizado na América Latina; nos movimentos revolucionários, pela possibilidade de tomar o poder; nos políticos locais, pela existência de uma alternativa à submissão na política externa continental; em Washington, pela necessidade de uma nova abordagem para a América Latina (MOURA, 1991; SMITH, 2005; TULCHIN, 2016).

A América Latina ganhou uma importância renovada durante a administração John F. Kennedy e um dos resultados desse processo de reformulação da política externa para a região foi a Aliança para o Progresso (ALPRO), uma iniciativa proposta pelo governo estadunidense na Primeira Conferência de Punta del Este, em 1961. A ALPRO pretendeu abranger, na forma de um plano de assistência econômica, as demandas por investimento para o desenvolvimento econômico latino-americano. Já na Segunda Conferência de Punta del Este, em 1962, no impulso da promoção da ALPRO, os EUA conseguiram aprovar uma proposta para a expulsão de Cuba da

OEA. Essas duas medidas pretendiam isolar o regime cubano e promover uma alternativa para conduzir reformas sociais, democratização política e desenvolvimento fora do campo socialista. A ALPRO dedicou fundos para promover ações em todo o continente, porém, enfrentando forte resistência burocrática dentro do governo estadunidense e por parte das classes dominantes locais, sua contribuição foi majoritariamente assistencialista, com pouco ou nenhum avanço no nível do desenvolvimento econômico ou de reformas estruturais de longo prazo (AYERBE, 2002; MOURA, 1991).

Como no momento que a precedeu, estabilidade e segurança jamais deixaram de ser prioridades regionais durante a administração Kennedy e, conforme os efeitos da revolução em Cuba se dissiparam ao longo da década, essas duas diretrizes fundamentais da política externa para a América Latina foram as únicas que se mantiveram até o final do governo Lyndon B. Johnson. Isso foi feito através do apoio às Forças Armadas locais e à contrainsurgência, enquanto os EUA voltaram seus olhos para o Vietnã e para as grandes potências e os países latino-americanos retornaram à negligência que passariam a ocupar durante os anos de Kissinger (AYERBE, 2002; MOURA, 1991). É nesse período que a missão civilizatória dos Estados Unidos e sua conexão discursiva com a democracia saem de cena com o advento da Doutrina Mann, a partir da qual a democracia deixou de ser um critério formal para a manutenção de boas relações, diante do risco dessas democracias se degenerarem em um regime semelhante ao cubano. A crescente aproximação militar²⁴, a demanda por estabilidade, segurança e anticomunismo abriram o caminho para a tomada da região por ditaduras aliadas que pretenderam prover boas condições para o capital privado e combater a infiltração soviética no interior de seus países (MOURA, 1991).

Uma ameaça evidente a essas premissas da relação baseada na segurança e contenção foi a vitória de Salvador Allende no Chile (MOURA, 1991). Desde 1964 os EUA promoveram ações de inteligência e encobertas para impossibilitar a eleição de Salvador Allende, candidato socialista à presidência do Chile. Com as tentativas de prejudicar a eleição de Allende em 1970 frustradas com a vitória do socialista e sua Unidade Popular, as ações do “Comitê 40” dos EUA passaram a agir diretamente na

24 Segundo Ayerbe (2002, p. 123): “Entre 1949 e 1970, 54.720 oficiais e suboficiais latino-americanos passarão pelos programas de ajuda militar situados nos Estados Unidos e na zona do Canal do Panamá”.

desestabilização do regime eleito democraticamente. Assim, a administração Nixon, investiu na derrubada do novo governo chileno (KORNBLUH, 2003; SMITH, 2005; TULCHIN, 2016). Dentre as ações empreendidas pelos EUA para interferir na estabilidade do governo Allende estão:

[...] o boicote econômico externo e interno com o auxílio dos meios empresariais nacionais e estrangeiros, estimulando o desabastecimento, o mercado negro, financiando campanhas de propaganda e organizando greves e atentados (AYERBE, 2002, p. 186).

Ações essas que contribuíram no processo que culminou no golpe de Estado que derrubou o governo da Unidade Popular, em 1973, e custou a vida do presidente chileno, eleito democraticamente. A partir daí foi instituída uma ditadura de Segurança Nacional comandada pelo General Augusto Pinochet.

1.3.3 A administração Jimmy Carter em contexto: demanda social, retorno à moralidade e resistência burocrática

A vitória de Jimmy Carter nas eleições presidenciais de 1976 e sua chegada à Casa Branca em 1977 foram o resultado de uma tendência que se desenvolveu ao longo da década que a precedeu. Sendo assim, devemos abordar as questões anteriores à sua eleição e adesão à proposta para uma política de direitos humanos nos assuntos estrangeiros do país, colocando esse processo em contexto político e social. Após, muito brevemente, trataremos de sua implementação no que fez referência à Argentina e ao Chile em seus aspectos iniciais, visto que suas diferentes relações de intercâmbio com os temas do Canal do Beagle e as considerações que buscaram articular essa política com a disputa austral serão tratados a partir da documentação ao longo do restante desta dissertação.

Antes de mais nada nos parece apropriado determinar que, segundo Cox (2007), na perspectiva gramsciana, as relações internacionais são relações entre os Estados ampliados, isto é, que incluem nesse conceito sua própria base social de sustentação interna. Dessa forma, abandonamos a leitura da política externa que se baseia somente na burocracia estatal para adentrar também no campo das relações sociais, da política e da ideologia. Para Cox (2007), as grandes potências têm maior autonomia para elaborar sua política externa em resposta a interesses nacionais (e hegemônicos). Portanto, buscaremos demonstrar ao longo deste segmento um pouco

das mobilizações internas que tiveram influência na mudança do quadro da política externa dos Estados Unidos a partir da metade da década de 1970, como fruto de um conjunto de fatores que tiveram impacto interno, como a crise econômica internacional, a guerra do Vietnã, as contradições da contenção e o declínio da hegemonia estadunidense. Sobre este último, um período de hegemonia ameaçada, ou como interpreta Pecequillo (2003), uma transição de hegemonia para liderança do sistema internacional, Cox aponta que:

Em algum momento entre o final da década de 1960 e o início da década de 1970, tornou-se evidente que essa ordem mundial baseada nos Estados Unidos já não estava mais funcionando bem (COX, 2007, p. 117).

O início dos anos 1970 foi o momento da percepção de um declínio no poder dos Estados Unidos diante de uma crise econômica marcada pelos choques do petróleo, pela desvalorização do dólar, pelo excesso de liquidez no mercado e pelo crescimento da inflação. Esse processo teve como consequência um enfraquecimento da posição estadunidense como potência hegemônica responsável pela manutenção do sistema, que se manteve relativamente estável pela estrutura institucional construída no pós-guerra. Para Nixon e Kissinger, sob uma lente baseada no realismo político, esse processo de declínio exigia uma reformulação das premissas que orientaram a abordagem internacional dos Estados Unidos até aquele momento, o fazendo através da *détente*. Adotaram uma postura defensiva, menos abrangente e mais unilateralista, que se defrontava com o excepcionalismo e o idealismo inserido na grande estratégia para a Guerra Fria. Nesse sentido, pretenderam chamar à responsabilidade as potências recuperadas do mundo capitalista, a Europa Ocidental e o Japão, para a manutenção conjunta do sistema internacional, negando a bipolarização do mundo entre EUA e URSS em sua formulação clássica.

Durante a presidência de Richard Nixon, a hegemonia internacional dos Estados Unidos enfrenta desafios crescentes tanto no campo econômico, com a concorrência da Europa Ocidental e do Japão, como no político, com as crises no Sudeste Asiático e no Oriente Médio, e o forte impulso que adquirem os movimentos nacionalistas no Terceiro Mundo. A nova abordagem da política externa reconhece essa situação e o governo passa a assumir uma postura diferente no encaminhamento de soluções para os problemas internacionais: a responsabilidade compartilhada. Os aliados passam a ser considerados também sócios na manutenção da ordem mundial (AYERBE, 2002, p. 159).

Adotando concepções fundamentadas no *realpolitik*, as relações internacionais eram compreendidas em termos de equilíbrio de poder e as demais potências deveriam compor juntamente com os Estados Unidos para fazer com que esse equilíbrio pendesse para o lado do seu bloco. Nesse contexto mesmo alianças com a China comunista eram viáveis, diante da necessidade de atrair seu peso para o lado estadunidense da balança, independente de consonância ideológica. Para Nixon e Kissinger, os Estados Unidos poderiam manter uma posição de liderança no sistema, porém “sem comprometimento total e incondicional de recursos” (PECEQUILO, 2003, p. 193). A postura defensiva também motivou acordos diplomáticos e militares com o intuito de restabelecer minimamente as relações cordiais entre as duas superpotências, daí derivaram os acordos de controle de armas SALT I e o SALT II, este último foi rejeitado pelos EUA diante da mudança geral de conjuntura da Guerra Fria, em 1979, que marcou o fim da *détente* (AYERBE, 2002; PECEQUILO, 2003).

Do ponto de vista da opinião doméstica sobre a política externa dos EUA, os anos 1970 foram tomados por um descrédito crescente que ganhou espaço na sociedade americana, na mídia liberal estadunidense, nos movimentos sociais e, conseqüentemente no eleitorado, refletindo-se, invariavelmente, em uma oposição também ascendente no Capitólio. Como afirma o cientista político Lars Schoultz:

A fixação de Washington na estabilidade anticomunista na América Latina finalmente encalhou nas águas rasas políticas que circundavam o desastre do Vietnã, o escândalo de Watergate e a destruição da democracia chilena (SCHOULTZ, 2000, 397).

Com suas bases no *civil rights movement* e nos movimentos que opunham-se à continuidade da Guerra do Vietnã, o interesse por institucionalizar uma crítica às violações de direitos humanos por parte de aliados políticos na política externa dos EUA nasceu como um desenvolvimento social desse contexto e ganhou impulso com a saída de Nixon após o escândalo de Watergate (SCHMIDLI, 2013; ARNISON, 2004; SMITH, 2005). Pecequilo sumariza o impacto fundamental representado pelo Vietnã na opinião doméstica sobre a política externa dos Estados Unidos, em meio a uma crise econômica que atravessou todo o sistema capitalista no período, atingindo em cheio a posição hegemônica estadunidense:

Tanto interna quanto externamente, o envolvimento no Vietnã foi um divisor

de águas para os Estados Unidos. No campo doméstico [...] ele representou a quebra do consenso e o questionamento da política externa, com amplas indagações a respeito da validade e da continuidade da contenção. Aos altos custos políticos do envolvimento, somavam-se também os econômicos, havendo um dispêndio excessivo de recursos, sobrecarregando o país. Nos anos 70, os Estados Unidos entraram em um crescente (e inédito desde 1945) processo de perda de terreno econômico, com uma participação rapidamente declinante na produção mundial, com o aumento do endividamento interno, favorecido por um excesso de consumo, pela ausência de poupança e pelo peso dos compromissos estratégicos. Externamente, a impossibilidade da vitória contra uma nação pequena e pouco importante afetava não somente a credibilidade ante os adversários, como minava a liderança global e de bloco (PECEQUILO, 2003, p. 189).

Desde pelo menos a primeira metade da década de 1960 iniciativas no Capitólio ganharam força, especialmente entre os democratas, para colocar limites legislativos nos programas de assistência militar e econômica em países governados por regimes não-democráticos e repressivos. Destacam-se o papel dos senadores Frank Church (Democrata por Idaho), J. William Fulbright (Democrata por Arkansas), Wayne Morse (Democrata por Oregon), Hubert Humphrey (Democrata por Minnesota) e Jacob Javits (Republicano por Nova Iorque) pela vanguarda no senado em oposição a Doutrina Mann e o abandono da democracia como critério para a cooperação e assistência (SCHMIDLI, 2013, p. 62).

Desde a chegada de Nixon à presidência, os treinamentos e a assistência militar dos EUA às ditaduras na América Latina foram submetidos a forte escrutínio no Congresso. O senador Frank Church, que ficaria conhecido pelo *Church Committee*, comitê legislativo responsável, em 1975, por investigar os abusos da CIA no exterior, liderou um movimento no Congresso que, através da intervenção legislativa, pretendeu impor limite às relações entre o executivo estadunidense e os militares no comando das ditaduras latino-americanas. Os projetos legislativos conseguiram, até a metade da década de 1970, aplicar cortes de orçamento nos programas de assistência e treinamento militar e encerrar a presença de grupos militares em missão no exterior a não ser quando especificamente aprovados pelo Congresso e nas quais o parlamento teria autoridade para ordenar seu retorno quando julgasse necessário, através da *War Powers Resolution* de 7 de novembro de 1973 (SCHMIDLI, 2013).

Podemos observar esse movimento de choque entre paradigmas sobre a condução política externa dos EUA na Guerra Fria ganhando impulso no início da década de 1970, a partir de uma perspectiva anti-*establishment* que ganhou espaço

no Congresso, como sinalizam Arnson e Forsythe:

La elección de 1974 [...] trajo al Congreso la mayor cantidad de demócratas electos desde 1948. La mayoría de ellos era más joven, estaba profundamente influenciada por el movimiento anti-guerra y llegó al poder, en gran medida, por haber realizado una campaña “contra el sistema”. [...] Muchas de las iniciativas legislativas sobre derechos humanos de mediados y fines de los '70 fueron dirigidas y sostenidas por miembros de este grupo anti-*establishment* (ARNSON, 2004, p. 42).

Foi somente quando o Congresso mudou de posição na metade dos anos 1970, e começou a destacar o que havia rejeitado nos anos 1940, a saber uma ênfase aos direitos humanos na política externa, que presidentes como Jimmy Carter se sentiram livres para fazer dos direitos humanos uma questão mais saliente na política mundial²⁵ (FORSYTHE, 2006, p. 44, tradução nossa).

A partir de 1973, o movimento de direitos humanos conseguiu um espaço institucional que o permitiu prosperar dentro do Congresso através da presidência de Donald M. Fraser, representante por Minnesota, do *International Relations Subcommittee on International Organizations and Movements*. Nele, tiveram lugar uma série de audiências sobre a questão dos direitos humanos que, ao longo dos próximos cinco anos agregou depoimentos de mais de quinhentas testemunhas, dentre membros do governo, do Congresso, especialistas e representantes de organizações não-governamentais. Nesse sentido, a contribuição do subcomitê estabeleceu as fundações para uma relação de cooperação que trouxesse todo um conjunto de interessados no tema dos direitos humanos (ONGs, exilados, familiares de desaparecidos) e integrou-os ao debate para pensar a política externa dos Estados Unidos para os regimes repressores. Fraser, em novembro de 1974 conseguiu aprovar uma emenda (seção 502B) que vinculou a assistência de segurança ao bom desempenho em direitos humanos, que, mesmo com caráter recomendativo (não-compulsório) assentou as bases para futuros desenvolvimentos no sentido da institucionalização dos direitos humanos na política externa dos EUA. Por sua vez, a emenda Harkin, como ficou conhecida a legislação apresentada pelo representante Tom Harkin (democrata por Iowa) aprovada em setembro de 1975, que, ao emendar a seção de assistência de desenvolvimento e alimentar do *Foreign Assistance Act*, incluindo critérios vinculados ao desempenho em direitos humanos, associou-os a

25 No original: “It was only when Congress shifted position in the mid-1970s, and began to stress what it had rejected in the 1940s, namely an emphasis on human rights in foreign policy, that presidents like Jimmy Carter felt free to make human rights a more salient issue in world politics”.

uma diversidade de decisões relacionadas à assistência no exterior (SCHMIDLI, 2013).

Essa investida do Congresso por uma definição legislativa de prioridades para a política externa era vista de forma negativa pelas administrações Nixon e Ford cujos negócios estrangeiros estavam sob Henry Kissinger. O Secretário de Estado considerava contraproducente qualquer limitação imposta ao executivo que impossibilitasse a administração de conduzir sua política de forma autônoma e de dar manutenção às boas relações que mantinham com seus aliados, preferindo deixar as pressões por melhorias em direitos humanos a serem tratadas em encontros fechados e não em audiências públicas no Congresso. Kissinger fez o que pôde para ignorar as pressões congressionais, adotando medidas paliativas para atender *pro-forma* às demandas legislativas (SCHMIDLI, 2013).

No entanto, diante da pressão do legislativo pela implementação dos direitos humanos na política externa, na metade da década de 1970, e visando evitar novas imposições do Congresso que restringissem ainda mais sua autonomia, a administração Ford implantou medidas a contragosto na estrutura do Departamento de Estado. Foram nomeados oficiais de direitos humanos para todos os *bureaus* regionais, se tornou compulsória a elaboração de relatórios de desempenho em direitos humanos em países sob escrutínio legislativo, além de se estabelecer um *Office of Humanitarian Affairs* que seria responsável por centralizar essa informação e atuar para o tratamento da questão humanitária dentro do Departamento (SCHMIDLI, 2013).

O apoio e crescente evidência do envolvimento dos EUA com regimes ditatoriais anticomunistas ao longo das décadas de 1960 e 1970 também foram fatores que contribuíram para esse desenvolvimento, o Chile, em especial, havia se tornado um caso paradigmático. O golpe patrocinado pelos EUA no governo de Salvador Allende repercutiu em Washington, segundo Schoultz (2000, p. 398), “a ação secreta dos EUA contra o governo de Unidade Popular de Allende estava se tornando um tema bem documentado e de discussão pública”.

Após o golpe de Pinochet no Chile, além do Terrorismo de Estado praticado internamente, o novo regime militar colocou em prática um projeto de coordenação repressiva internacional que ficou conhecido como *Plano Cóndor*, que expandiu seu alcance para muito além das fronteiras nacionais, em aliança com os demais governos ditatoriais da região, como o Brasil, o Uruguai e posteriormente a Argentina.

Provavelmente o caso mais relevante para este trabalho, ao qual retornaremos múltiplas vezes, foi o assassinato do diplomata chileno Orlando Letelier, que, exilado, residia nos Estados Unidos, onde atuava como acadêmico e ativista político. Letelier foi morto, junto com sua assessora Ronni Moffitt, pela explosão de uma bomba instalada em seu carro, em plena *Embassy Row* em Washington no dia 21 de setembro de 1976. O atentado foi tipificado pelo governo dos EUA como um ato de terrorismo internacional (FOIA 101; FOIA 117) e afetou as relações com o Chile ao longo de todo o período compreendido por este estudo.

Da mesma forma, o golpe na Argentina em 1976, que instituiu a Junta militar do Processo de Reorganização Nacional, passou a violar direitos humanos em um grau sem precedentes, mesmo para os níveis regionais. Sob a lógica do Terrorismo de Estado, perseguiu, sequestrou, aprisionou em campos de concentração e assassinou milhares de cidadãos argentinos e estrangeiros que fossem considerados subversivos, seja por sua afiliação política ou ideológica com partidos de oposição, movimentos sociais, mídia, congregações religiosas ou com correntes de pensamento perigosas, como o marxismo. Logo que os relatos começaram a chegar em Washington, o novo regime, apesar de ter recebido apreço inicial por parte de Kissinger, logo tornou-se o novo epicentro das investidas do Congresso contra as violações de direitos humanos em governos aliados aos Estados Unidos (SCHMIDLI, 2013; TULCHIN, 2016).

Nos Estados Unidos do período, ONGs pró-direitos humanos prosperaram, surgindo às centenas em Washington, com o propósito de organizar campanhas de conscientização do público e fazer *lobby* pela condenação e aplicação de sanções aos regimes repressivos, e pela intercessão do governo na situação das vítimas do Terrorismo de Estado. Os avanços da pauta de direitos humanos conquistados ao longo da década de 1970 no Congresso demonstram a relevância que o tema ganhou no debate público e sua base de apoio no Capitólio (SCHMIDLI, 2013). A questão era de suma importância no contexto pré-eleitoral em 1976, e uma parte relevante do Congresso sustentava a linha para a política externa que os candidatos ao pleito daquele ano deveriam seguir, segundo Schmidli:

Revelando a ascensão dramática na conscientização sobre direitos humanos desde o início da década, em setembro de 1976, 102 membros do Congresso e mais de duas dúzias de candidatos nas eleições parlamentares por vir assinaram uma declaração encorajando os candidatos a cargos públicos a

promover os direitos humanos na política externa dos EUA.²⁶ (Schmidli, 2013, p. 73, tradução nossa).

Parafraseamos Lars Schoultz (2000, p. 399) quando afirmamos que, em 1976, não era nenhuma surpresa que os direitos humanos se constituíssem em um ótimo tema para a campanha de oposição à reeleição de Gerald Ford. Jimmy Carter, como o candidato democrata, não precisou se limitar à crítica dos reveses da política externa de Ford, mas usufruiu da condição do atual presidente de herdeiro político de Richard Nixon para tratar também dos maiores erros do ex-presidente, como a desestabilização da democracia chilena e o suporte ao regime de Pinochet. Segundo Pecequillo (2003, p. 197): “Para Carter, era fundamental reconectar a ação no exterior com os requisitos morais dos Estados Unidos, que conformavam o caráter específico da nação e lhe atribuíam um lugar e destino especial no mundo”. Conforme Smith, Jimmy Carter, em diálogo com a tradição da política externa estadunidense, pretendia restabelecer a liberdade e a democracia como critério na política externa dos Estados Unidos:

[...] Carter estava, em essência, continuando o trabalho de críticos como o *Church Committee* cujas investigações haviam sublinhado os fracassos morais da política externa americana recente. No processo, Carter buscou reacender a missão única e auto-designada da América de promover a disseminação da liberdade e da democracia. A alta prioridade que ele deu à questão, no entanto, gerou controvérsias na América Latina, por que as violações de direitos humanos, incluindo a tortura, execuções sumárias, desaparecimentos e atividades violentas das forças militares e policiais referidas como “esquadrões da morte”, eram ocorrências frequentes e bastante divulgadas naquela região, especialmente durante os anos 1970²⁷ (SMITH, 2005, p. 145, tradução nossa).

Isso implicava, conforme Smith (2005), um certo nível de intervenção nos países latino-americanos, porém seguindo os passos de Wilson, a administração Carter considerava haver um “imperativo para agir” em nome da missão civilizatória.

26 No original: “Revealing the dramatic rise in human rights awareness since the outset of the decade, in September 1976, 102 incumbent members of the House and Senate and more than two dozen contenders in the upcoming congressional election signed a statement encouraging candidates for public office to promote human rights in U.S. foreign policy”.

27 No original: “[...] Carter was essentially building on the work of critics such as the Church Committee whose investigations had underscored the moral failings of recent American foreign policy. In the process, Carter sought to rekindle America’s unique historical and self-appointed mission to promote the spread of freedom and democracy. The high priority that he gave to the issue, however, raised controversy in Latin America because violations of human rights, including torture, summary executions, disappearances and the violent activities of military and police forces referred to as ‘death squads’, were a frequent and well-publicized occurrence in that region especially during the 1970s”.

A vitória do democrata foi recebida positivamente pelos grupos pró-direitos humanos no Congresso e nas ONGs, e seu governo, apesar de suas deficiências, foi capaz de estabelecer os direitos humanos dentre as prioridades da política externa dos EUA. Além do bloco soviético, que era seu alvo original, a América Latina foi a região mais priorizada pela nova administração democrata. Apesar de não ter sido desenhada dessa forma, a região ganhou os holofotes depois de ser submetida ao filtro institucional das prioridades da administração, levando em consideração o baixo risco e custo político envolvido. Com o tempo, mesmo na região ela perdeu fôlego, devido à resistência burocrática, especialmente para a Argentina, onde perdeu boa parte do seu impulso após 1979, dada a importância estratégica do governo de Buenos Aires para a conjuntura de retorno da Guerra Fria, diante do embargo de grãos para a União Soviética (MOURA, 1991; SCHMIDLI, 2013).

Ao estudarmos a política externa de Carter nos deparamos, na documentação selecionada, com a questão da oposição burocrática interna, do Departamento de Estado e dos outros setores envolvidos (CIA, Pentágono, Departamento de Defesa...), à política externa de Carter, em especial para a América Latina. Isso nos remete a um trecho do historiador brasileiro Gerson Moura, quando em seu livro “Estados Unidos e América Latina” faz a seguinte reflexão:

*Mas também o governo Carter padecia de uma dicotomia entre a visão liberal e progressista da equipe de governo e a força conservadora do *establishment* (incluindo-se aí as agências estatais ligadas às questões internas). Desde a revolução iraniana (1979) com a tomada de reféns norte-americanos em Teerã e desde a intervenção soviética no Afeganistão naquele mesmo ano, produziram-se mudanças sensíveis na política exterior do governo Carter. A linguagem tornou-se mais conservadora, tanto em relação à revolução sandinista quanto em relação à segurança global dos EUA no continente. Ao diálogo fluido dos primeiros tempos, seguiu-se o difícil diálogo dos últimos tempos de Carter (MOURA, 1991, p. 67-68, grifo nosso).*

É justamente essa dicotomia que permeia o conteúdo de nossas fontes. Buscaremos, de uma forma certamente não exaustiva, compreendê-la, evidenciá-la e então partir ao estudo das fontes mantendo esse confronto como um elemento naquilo que iremos observar. Moura (1991) também nos aponta para como 1979 representa um momento importante de virada nas prioridades da política externa que, de certa forma, divide o governo Carter em duas partes, uma em que os direitos humanos estavam fortalecidos como prioridade da política externa, e uma segunda quando a resistência e as novas demandas ganham força e levam à marginalização dos direitos

humanos, no âmbito das prioridades externas da administração, tanto por fatores externos como internos. De forma semelhante, para o historiador William Michael Schmidli (2013), estava a ocorrer um confronto entre duas correntes do pensamento sobre as relações internacionais, entre uma concepção realista que havia regido a política externa recente da Guerra Fria, e a retórica de um idealismo excepcionalista, que dialoga diretamente com as tradições da política externa estadunidense em um processo de retorno. Como afirma (MOURA, 1991), a eleição de Carter representou uma resposta liberal e internacionalista à crise de hegemonia dos Estados Unidos que marcou a década de 1970.

De certa forma, mais ainda do que Nixon, os anos iniciais de Carter aprofundaram a concepção de declínio da hegemonia e de distanciamento das prioridades estabelecidas pela contenção. Durante seu governo priorizou a multipolaridade no sistema internacional e progrediu no desengajamento dos Estados Unidos do conflito bipolar focando-se em objetivos próprios, como os direitos humanos, e no envolvimento com o sistema internacional através de processos cooperativos e negociados. Esse processo, porém, se interrompeu bruscamente com os acontecimentos do final da década no Irã, no Afeganistão e na América Central. Conforme Pecequillo (2003, p. 199), “não era ainda o momento para se falar em paz e cooperação, abrindo mão da contenção”.

Havia, desde o início, uma disputa por duas formas de colocar em prática a diplomacia dos Estados Unidos, uma afiliada à contenção, predominante e outra, wilsoniana, também tradicional, porém marginal nos tempos de Kissinger. Existem pontos comuns, que correspondem aos limites estruturais conforme assinalado por Moura (1980) dos quais ambas os lados comungam e isso nos impede de considerar que, dentro do âmbito político e burocrático, elas foram adotadas de forma plena. Sendo assim, se torna impossível afirmar a oposição de posições puras e dicotômicas, diante da ambiguidade entre essas duas abordagens, realista e idealista, que marcou a história das relações internacionais dos Estados Unidos.

De fato, Carter aproveitou-se de um impulso inicial que favorecia a retórica de um retorno à moralidade na política externa para enfrentar a corrente predominante no Departamento de Estado e nos órgãos de Defesa e Inteligência, mas, no longo prazo, com o fim da calmaria da *détente* e a retomada da lógica tradicional da Guerra Fria, mudaram-se também as condições que possibilitaram a promoção de tal política. O democrata foi derrotado, dentre outros fatores, pela resistência doméstica à sua

abordagem na política externa, que inicialmente pouco dialogava com a lógica da Guerra Fria e se punha em choque com alianças internacionais diante de um quadro mais amplo do conflito intersistêmico (DALENOGARE, 2016). Como destaca Pecequillo:

[...] Carter não conseguiu arregimentar consenso em torno de sua política externa. Mesmo em sua equipe duas correntes podiam ser percebidas e nem sempre conseguiam trabalhar juntas: a realista, do assessor de Segurança Nacional Zbigniew Brzezinski, e a idealista, do secretário de Estado Cyrus Vance. Na metade final de seu mandato, inclusive, a falta de consenso foi ainda mais grave nos Estados Unidos, passando para um repúdio de suas iniciativas (PECEQUILLO, 2003, p. 199).

Diferenças de abordagem e atritos que levaram à renúncia do Secretário de Estado Vance em 1980, devido a conflitos internos sobre como lidar com a crise dos reféns no Irã. Ao discutir os agentes das relações internacionais, Duroselle (2000) aponta para essa divisão interna dentro da política externa, entre elaboração e execução:

Se tomarmos agora a minoria interessada e ativa, distinguiremos duas categorias de importâncias diferentes: os que detêm o poder de decisão e os executores, ou, se preferirmos, os estratégicos e os táticos. O cálculo estratégico fixa os objetivos, os meios e os riscos. O tático não escolhe os objetivos, são prescritos para ele. Cabe a ele dispor dos melhores meios, que lhe são confiados (DUROSELLE, 2000, p. 101).

De maneira geral, conforme nos fala Duroselle (2000), podemos visualizar dois pólos, nunca homogêneos, nesse processo de disputa interna: 1) o desenvolvimento/elaboração da política externa; 2) a condução/execução da política externa. A partir disso é possível afirmar que o primeiro é o componente mais permeável pela política, seu jogo de forças e seu discurso, com maior presença de diplomatas indicados ou de políticos, como o Presidente, o Secretário de Estado, o Conselho de Segurança Nacional, o Departamento de Direitos Humanos, Embaixadores indicados politicamente, dentre outros. O segundo, por sua vez, é aquele mais enraizado na burocracia do Estado, com suas regras próprias, seus critérios específicos de seleção, composto principalmente pelos funcionários de carreira do Departamento de Estado, seus especialistas, responsáveis de negócios e por embaixadores com larga experiência profissional, além de toda a esfera burocrática das agências de inteligência, das Forças Armadas e do Departamento de

Defesa. Esse segundo polo é marcado pela continuidade, pois enquanto as políticas de governo estão em constante mutação conforme a alternância de poderes, a burocracia estatal permanece, constituindo o núcleo duro das práticas da burocracia, da permanência de tradições de formas de perceber a realidade social e o papel da diplomacia dentro dela. Neste polo que se concentra, principalmente, a resistência que condiciona a recepção da proposta para a política externa feita pela administração Carter, não necessariamente uma oposição entre o realismo e o idealismo, mas entre diferentes estratégias para a condução da política externa dos EUA. Um choque entre uma maior associação ou consenso acerca da contenção como estratégia dominante, estabelecida, diante do conflito intersistêmico, desde o final da Segunda Guerra Mundial, e uma abordagem menos engajada à contenção, que remete à tradição wilsoniana, idealista, excepcionalista, mas também intervencionista dentro das questões internas de países aliados. Essa segunda, na visão de setores da burocracia, podia prejudicar a Argentina e o Chile, a sua estabilidade e, simultaneamente, prejudicar a posição geral dos EUA quando colocada em contexto com o conflito intersistêmico.

Apesar desse “núcleo duro”, a norma é que o corpo diplomático siga as diretrizes designadas pela alta cúpula que participa da elaboração da política externa. Mesmo assim, esse processo é altamente negociado, uma vez que imposições unilaterais tendem a enfrentar resistências e a permanência está do lado dos profissionais de carreira, e não do núcleo político, que depende do mandato no Executivo para manter seus indicados/estratégias. O núcleo político tem limites na sua capacidade de imposição, que são influenciados pela sua capacidade de negociar internamente, e por fatores externos relacionados à percepção da condução da diplomacia (mídia, eleitorado, corporações, Congresso).

Conforme Duroselle (2000) esse processo de negociação dentro das relações internacionais de um Estado inclui, na esfera da elaboração, as considerações que partem de uma avaliação dos resultados das políticas por parte dos seus executores. Isto é, o retorno, por parte dos diplomatas, acerca dos efeitos da aplicação das políticas faz parte do processo de sua reelaboração. Não por isso esse *feedback* deixa de ser cenário de conflitos e debates entre os táticos e entre táticos e estratégicos. Nesse sentido, é comum que alguns membros da equipe decisória também estejam presentes como lideranças na esfera da execução, como altos funcionários do Departamento de Estado e comandantes das Forças Armadas, participando mais

ativamente desse processo de *feedback* e adaptação da política externa, dividindo suas preocupações do ponto de vista da execução com o restante do grupo decisório.

É nesse sentido que a demanda social por uma implementação dos direitos humanos na política externa nos EUA deve ser compreendida, como uma proposição sobre a prática diplomática que se choca com um conjunto predominante de práticas estabelecidas dentro do Departamento de Estado no contexto do pós-guerra. A partir desse choque, passa por um processo de reavaliação que parte da esfera da execução para a da elaboração e que pretende adaptá-la constantemente, levando em conta as variações na conjuntura. Dessa forma, apesar do que foi elaborado, a esfera da execução pode impor, através de suas avaliações, limites à política externa estadunidense, em um processo que não deixa de assumir um caráter conflitivo e de disputa no interior a administração.

Um dos momentos decisivos para o estabelecimento desse contraste remonta à década de 1950, quando Richard Nixon, em visita à América do Sul, em 1958, após ser alvo de manifestações em Montevideu e ser atacado por uma multidão em Caracas, afirmou que “*U.S.-style democracy won’t work here*”, abrindo espaço para a Doutrina Mann e para as elaborações de Kissinger no interior do Departamento de Estado e do Conselho de Segurança Nacional, de buscar acordos com os regimes militares que garantissem a estabilidade política e livrassem os países latino-americanos das convulsões internas, no que representou uma rejeição realista da missão civilizatória dos EUA no continente (DALENOGARE, 2016; SCHMIDLI, 2013). Para Dalenogare (2016, p. 11), através da influência de Nixon, toda uma geração de diplomatas foi formada segundo as teses de Kissinger. O pesquisador chileno Andres V. Gertner identifica essa mesma oposição:

A linha-dura no Departamento de Estado liderada pela Coordenadora de Direitos Humanos Patricia Derian, queria ser dura com a Argentina e o Chile e forçar Videla e Pinochet a adotar melhores práticas de direitos humanos. Um segundo grupo era formado pela antigos adeptos da “quiet diplomacy”, liderados por Frank DeVine (o *Deputy Assistant Secretary*) que continuava a resistir arduamente. Uma terceira abordagem provinha do Conselho de Segurança Nacional, que era caracterizada por Robert Pastor como ‘um “meio-termo” a partir do qual os EUA se distanciariam do Chile mas evitariam politizar instituições apolíticas (ex. o Banco EX-Im) ao introduzir condições baseadas em direitos humanos’. Robert Pastor disse a John P Millington, da embaixada britânica em Washington, que Frank DeVine ‘não percebia que Henry Kissinger não era mais Secretário de Estado’ e ‘queria que os EUA dessem, de bom grado, apoio a Pinochet²⁸’ (GERTNER, 2016, p. 97, tradução

28 No original: “The hardliners in the State Department led by Coordinator for Human Rights Patricia

nossa).

Como veremos, durante os primeiros anos de governo Carter esse projeto predominantemente idealista que remete à tradição liberal wilsoniana teve preponderância na Argentina e no Chile, porém a resistência se ampliou conforme novos desafios se colocavam diante da administração, como é o caso do Beagle ou o contexto da Guerra Fria após 1979.

Ao longo da bibliografia sobre o processo de implementação da política externa de Carter temos evidências desse processo de disputa interna, que identificamos também em nossa documentação, entre duas posições que se digladiaram e dificultaram seu alcance e coerência interna como política. Schmidli afirma que a burocracia teve um papel marcante na oposição à política externa do governo Carter:

Traduzir a retórica de direitos humanos do presidente em políticas práticas era um contínuo desafio, e a falta de um conjunto claro de diretrizes sobre o papel que os direitos humanos deveria ocupar na política externa dos EUA, juntamente com a intensa oposição burocrática, limitou dramaticamente a implementação de iniciativas de direitos humanos. Na embaixada dos EUA em Buenos Aires, por exemplo, os defensores da política de direitos humanos enfrentaram árdua resistência da maioria dos oficiais do serviço exterior. Da mesma forma, em Washington, os esforços de [Patricia] Derian para prejudicar a imagem internacional dos militares argentinos se deparou com uma oposição firme de burocratas no Departamento de Estado, empresários dos EUA, e membros do alto escalão da administração Carter²⁹ (SCHMIDLI, 2013, p. 4, tradução nossa).

O embaixador estadunidense na Argentina durante a administração Gerald Ford, Robert Hill era profundamente anticomunista. Ele foi um apoiador do golpe de

Derian, wanted to get tough with Argentina and Chile and force Videla and Pinochet to adopt better human rights practices. A second group was formed by the old school 'quiet diplomacy' advocates, led by Frank DeVine (the Deputy Assistant Secretary), who continued to fight back hard. A third approach came from the National Security Council (NSC), that was characterized by Robert Pastor as 'a 'middle course' under which the US would distance itself from Chile but avoid politicizing apolitical institutions (e.g. the Ex-Im Bank) by introducing human rights arguments'. Robert Pastor told John P Millington, from Washington's UK Embassy, that Frank DeVine 'did not realize that Henry Kissinger was no longer Secretary of State' and 'wanted the US to give Pinochet whole-hearted support'.

29 No original: "Translating the president's human rights rhetoric into practical policy initiatives was an ongoing challenge, and the lack of a clear set of guidelines on the role human rights should play in U.S. foreign policy, coupled with intense bureaucratic opposition, dramatically limited the implementation of human rights initiatives. At the U.S. Embassy in Buenos Aires, for instance, supporters of the human rights policy faced fierce resistance from the majority of foreign service officers. Similarly, in Washington, Derian's effort to cast international opprobrium on the Argentine military confronted stiff opposition from policymakers in the Department of State, U.S. business leaders, and top-ranking members of the Carter administration".

Estado de março de 1976 na Argentina, após o caos que se instaurou durante o governo de Isabel Perón. Para ele, quaisquer pequenos acontecimentos com relação à violação de direitos humanos seriam meras casualidades diante de uma tendência ascendente na situação política da Argentina que, em anos recentes, havia sido abalada pelo terrorismo da AAA e dos Montoneros e ERP. Apesar disso, apenas dois meses após o golpe, o embaixador começou a ter dúvidas sobre a dimensão da máquina antissubversiva da Junta militar do Processo de Reorganização Nacional. Durante os primeiros meses da ditadura, a embaixada estadunidense em Buenos Aires concentrou-se principalmente em entrar com representações junto ao governo em benefício de cidadãos estadunidenses pegos pela estrutura repressiva (SCHMIDLI, 2013).

Porém o isolamento do embaixador era claro: Hill tentou por sete vezes, sem sucesso, trazer o Secretário de Estado Kissinger à Argentina para pressionar por uma melhoria na situação e pela liberação dos presos estadunidenses. Kissinger não queria abordar o tema, mas foi obrigado durante a Assembleia da OEA em Santiago, onde o Secretário de Estado, ao contrário das expectativas de Hill, disse que os oficiais argentinos deveriam dar continuidade à guerra, porém deveriam acelerá-la para que terminasse antes que a nova administração e o novo Congresso tomassem posse em janeiro de 1977. A posição de Hill ficou muito prejudicada, pois suas pressões haviam sido deslegitimadas pelo seu superior e o chanceler argentino Cesar A. Guzzetti acreditava que os EUA estavam do seu lado na guerra antissubversiva e que entendiam que as violações de direitos humanos eram necessárias a esse processo (SCHMIDLI, 2013).

A *Assistant Secretary of State for Human Rights and Humanitarian Affairs*, Patricia Derian, recém indicada por Carter, foi confidente de Hill, na primeira viagem dela à Argentina ainda em março de 1977. Ele destacou sua preocupação com a situação e como Kissinger havia dado luz verde para a Junta militar fazer o necessário e o mais rápido possível, a frustração e o isolamento de Hill frente a uma embaixada carregada de diplomatas alinhados com o pensamento de Kissinger ficou claro para ela (SCHMIDLI, 2013). As tradicionais relações de cooperação militar haviam marcado profundamente as relações diplomáticas entre os dois países a um ponto que os oficiais da embaixada não viam a crise de direitos humanos como prejudicial aos interesses dos EUA no país. O embaixador Hill deixaria o posto em maio de 1977 para se aposentar.

[...] apesar de Derian ter encontrado um aliado improvável em [Robert] Hill, sua visita à Argentina demonstrou que o apoio tímido do embaixador aos direitos humanos não era de forma alguma compartilhado por todo o pessoal na embaixada dos EUA. Pelo contrário, Derian sentiu uma oposição quase completa à nascente política de direitos humanos de Carter entre os oficiais do serviço exterior alocados em Buenos Aires³⁰ (SCHMIDLI, 2013, p. 83-84, tradução nossa).

Evidenciam-se elementos de uma concepção particular sobre a forma de fazer diplomacia, do que é adequado e o que não é acerca do país onde estão servindo. A indicação de Derian foi cercada de resistência: a nova Secretária de Estado Assistente para os Direitos Humanos tinha um passado vinculado ao ativismo pelo *Civil Rights Movement* da década de 1960, onde atuou em prol da educação, da saúde e da igualdade racial. Sem experiência diplomática, apesar da longa experiência em movimentos pró-direitos civis, Derian foi alvo da maior quantidade de críticas relacionadas às suas indicações políticas. Segundo Dalenogare (2016, p. 37), os críticos acusavam o “presidente de esquecer a meritocracia ao apontar pessoas por simpatias ideológicas (no caso, a defesa dos direitos humanos) e distribuir cargos que outrora exigiam experiência e anos de dedicação”.

Essas críticas são características de resistência de um grupo organizado que não reconhece em Derian a legitimidade para atuar na elaboração e execução da política externa. Nos primeiros meses de trabalho dentro do Departamento de Estado, o novo escritório de direitos humanos enfrentou oposição, normalmente sendo excluído de reuniões e sendo informado de temas de seu interesse somente após os mesmos já terem sido resolvidos. Para os burocratas de Washington, as propostas de Carter eram opostas aos interesses estabelecidos pela grande estratégia estadunidense para os regimes aliados na América Latina. A administração Carter encontrava ressonância dentro do Departamento de Estado, pois trazia para discussão temas tradicionais da política externa dos EUA, porém essa posição certamente não era hegemônica no interior da burocracia, tanto em Washington como nas embaixadas no Cone Sul. Schmidli (2013) cita uma “cultura institucional do Departamento de Estado”:

30 No original: “[...] although Derian found an unlikely ally in Hill, her visit to Argentina also starkly demonstrated that the ambassador’s quiet support for human rights was by no means shared by all U.S. Embassy personnel. To the contrary, Derian sensed almost complete opposition to Carter’s nascent human rights policy among the U.S. Foreign Service officers posted in Buenos Aires”.

Derian teve que se familiarizar com a cultura institucional única do Departamento de Estado, na qual oficiais de carreira tipicamente olhavam com desconfiança para aqueles indicados políticos, e a defesa dos direitos humanos em particular era considerada largamente periférica - senão contrária - aos interesses do corpo diplomático dos EUA. [...] A miríade de caminhos ocultos e regras não escritas do Departamento, no entanto, se provaram um obstáculo persistente, e nos meses iniciais da presidência de Carter o Escritório de Direitos Humanos descobriu, com frequência, sobre decisões de política externa com implicações em direitos humanos somente após a posição já ter sido esboçada pelos escritórios geográficos e entregue ao Secretário³¹ (SCHMIDLI, 2013, p. 95, tradução nossa).

O Secretário de Estado Assistente para Assuntos Interamericanos, Terence Todman foi um opositor obstinado da política externa como elaborada nos anos iniciais da administração Carter, colocando-se a todo o momento de frente com Derian e em defesa dos regimes militares anticomunistas latino-americanos. Schmidli (2013) afirma que não era necessariamente que Todman e a maioria do corpo diplomático fosse oposto à defesa dos direitos humanos, eles se opunham a colocar essa preocupação acima de todas as outras, como se ela fosse a única determinante para o estabelecimento ou não de boas relações com outros países (SCHMIDLI, 2013).

A *quiet diplomacy*, dos tempos de Kissinger parecia a eles mais adequada para resolver essas questões, entre quatro paredes, sem gerar represálias dos países aliados ou repercussões na mídia. Para eles, a forma como Derian conduzia a política externa para os direitos humanos era “estridente”, “não diplomática”, “radical” ou mesmo “histórica” (SCHMIDLI, 2013, p. 107-108), em uma clara oposição ao que consideravam adequado para o modo de agir da diplomacia, silencioso, paciente, negociador. Para eles o Departamento de Estado não era lugar para ativismo político, mas para garantir boas relações entre os EUA e seus aliados.

Isso se dava principalmente por uma posição sobre o fazer diplomático no qual os oficiais do Departamento de Estado, em seus departamentos geográficos, deveriam tratar dos países representados como “clientes”. Essa relação de necessária preocupação com as impressões causadas pelos EUA em suas relações levava ao descontentamento geral quando Carter impunha um enfrentamento direto como obrigatório. De acordo com Schmidli,

31 No original: “Derian had to familiarize herself with the State Department’s unique institutional culture, in which career foreign service officers typically looked askance at political appointees, and human rights advocacy in particular was widely considered peripheral—if not antithetical—to the interests of the U.S. diplomatic corps. [...] The department’s seemingly myriad back channels and unwritten rules, however, proved an enduring obstacle, and in the opening months of the Carter presidency the Human Rights Office repeatedly became aware of foreign policy decisions with human rights implications only after a position had been drafted by the geographic bureaus and delivered to the Secretary”.

Uma vez que a missão primordial dos escritórios geográficos era manter uma relação de trabalho próxima com seus homólogos estrangeiros, de partida um escritório de direitos humanos assertivo estava destinado a arrepiar os cabelos dos diplomatas de carreira³² (SCHMIDLI, 2013, p. 107, tradução nossa).

A resistência burocrática marcou também os primeiros avanços internos da política externa de Carter para aplicar sanções econômicas aos países violadores de direitos humanos. Denominado de *Christopher Group*, por ser liderado pelo *Deputy Secretary of State* Warren Christopher, o grupo consistia em uma assembleia de algumas dezenas de membros que deveriam avaliar a aprovação ou não de empréstimos ou de vendas de produtos estadunidenses com crédito dos EUA para o exterior. Devido à pouca demanda desse tipo de negócio para os países do bloco comunista, a maioria dos casos avaliados para sanção seriam justamente de aliados políticos dos EUA, especialmente ditaduras anticomunistas de extrema-direita. Isso, já de início, gerou profundas críticas internas, e somado a necessidade geoestratégica feita por Carter de não aprovar sanções ao Oriente Médio, assim como profunda resistência dos altos oficiais para a Ásia, que Carter permitiu que ficassem de fora, garantiu que as sanções se centrassem em sua maioria em países da América Latina. Essa parcialidade causou a escandalização dos responsáveis geográficos da América Latina, que viam a degradação das relações com a região em meio a uma política arbitrariamente determinada, visto que a quantidade de exceções superava a regra (SCHMIDLI, 2013; GERTNER, 2016; MOURA, 1991).

Outro exemplo da historiografia é o caso do oficial para negócios internos na Embaixada dos EUA em Buenos Aires, Franklin “Tex” Harris. Tex chegou na Argentina em 1977 em meio à convulsão social do terrorismo de Estado, os desaparecimentos alcançavam os milhares e os familiares recorriam às embaixadas estrangeiras em busca de informação sobre seus parentes. Tex abriu as portas da embaixada para todos os familiares que desejassem prestar depoimento, que ele, respaldado pela política externa promovida por Carter e Derian, entraria com representações em busca dos desaparecidos. O oficial, que entre 1977 e 1978 produziu dezenas de relatórios e forneceu informação diretamente para o Departamento de Patricia Derian, em

32 No original: “Given that the primary mission of the geographic bureaus was to maintain a close working relationship with their foreign counterparts, from the outset an assertive human rights office was bound to raise the hackles of career diplomats”.

Washington, chegou ao final de 1978 como um pária dentro da embaixada. Seus colegas consideravam que ele “não jogava com o time” e estava lá para prejudicar as relações dos EUA com a Argentina (SCHMIDLI, 2013; TULCHIN, 2016).

[...] muito da animosidade direcionada a Harris – particularmente da Seção Econômica/Comercial, do Grupo Militar, e do escritório do adido de Defesa - era proveniente da impressão que seus relatórios de direitos humanos alimentavam o ímpeto por trás dos crescentes atrasos, cortes e cancelamentos de Washington a programas dos EUA e transferências de produtos para a Argentina. [...] Em vez de responsabilizar a campanha de terror dos militares por provocar as sanções dos EUA, em outras palavras, muitos oficiais da embaixada culpavam a política de direitos humanos de Carter por interferir na preservação das boas relações entre os EUA e a Argentina – com Harris na ponta da lança³³ (SCHMIDLI, 2013, p. 146, tradução nossa).

Um dos principais enfrentamentos de Harris foi com o democrata Raúl Castro, que havia deixado o cargo de governador do estado do Arizona para assumir a posição de Embaixador em Buenos Aires, a pedido de Carter. Nos meses que se seguiram à sua chegada, tornou-se amigo próximo do membro da Junta militar e comandante do exército argentino Roberto Viola. Castro veio decidido a defender a política de direitos humanos, mas logo tornou-se adepto da tese de que a Junta “moderada”, liderada por Videla e Viola eram a melhor saída possível da crise que a Argentina se encontrava, frente aos falcões da linha-dura, como Massera, Menéndez e Suárez-Mason (OSORIO, 2004; SCHMIDLI, 2013). Na mesma linha temos Rapoport:

La política de los EE.UU. dividió aguas, sin embargo, en la misma diplomacia norteamericana. Mientras que el embajador Raúl Castro, que sucedió a Robert Hill, y el subsecretario de Asuntos Latinoamericanos, Terence Todnam (quien sería más tarde embajador en Buenos Aires), se oponían a la reducción de la asistencia militar, la directora de la Oficina de Derechos Humanos del gobierno de Washington, Patricia Derian, se mantuvo firme en criticar y sancionar al régimen militar argentino. En todo caso, Tex Harris, funcionario de la embajada norteamericana en la Argentina entre 1976 y 1978, que compartía las ideas de Derian, reconoció que su embajada estaba al tanto de lo que verdaderamente sucedía y tuvo frecuentes contactos con los familiares de desaparecidos (RAPOPORT, 2003, p. 730).

33 No original: “[...] much of the animosity directed toward Harris – particularly from the Economic/Commercial Section, the Military Group, and the defense attaché’s Office – stemmed from the impression that his human rights reporting constituted the impetus behind Washington’s increasingly stringent delays, cutbacks, and cancellations of U.S. programs and product transfers to Argentina. [...] Rather than holding the Argentine military’s terror campaign responsible for eliciting U.S. sanctions, in other words, many embassy officials blamed the Carter’s administration’s human rights policy for interfering in the preservation of close U.S.-Argentine relations – with Harris at the point of the lance”.

A resistência interna não foi a única responsável por limitar as possibilidades da política externa de Carter com relação aos direitos humanos, especialmente na América Latina. De fato, na América Latina ela obteve resultados significativos, mesmo em meio às suas contradições. Através de sua promoção e de diversas sanções conseguiu que a Junta argentina aceitasse receber, em 1979, uma delegação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Da mesma forma pressionou o Chile pelo fechamento da DINA, em 1977. Conforme Moura (1991, p. 67) o tema dos direitos humanos trabalhado na administração Carter, “mesmo acoplado a outros interesses políticos, de qualquer modo constituiu um apoio – em certos casos decisivo – para a preservação de vidas humanas na América Latina”.

Porém, com o ressurgimento das tensões da Guerra Fria após a invasão soviética do Afeganistão em 1979, o golpe de Estado no Irã e a resultante Crise dos Reféns foram tornando-se cada vez mais prioritárias aos olhos de Carter e de seu conselheiro Brzezinski. A crise no Afeganistão encerrou a apreciação do SALT II e motivou Carter anunciar o que ficou conhecida como a Doutrina Carter, que declarava que os EUA estavam dispostos a proteger seus interesses de segurança nacional no Golfo Pérsico através da força militar. O conflito bipolar retornava com força total e a política de direitos humanos foi relegada a um papel secundário (WITTKOPF; JONES; KEGLEY, 2008). Aliado a isso, Dalenogare (2016), percebe o problema interno à administração que prejudicou o desempenho da política externa de direitos humanos de Carter em meio a todo esse processo:

Jimmy Carter não conseguiu convencer seus diplomatas de que a transição da política externa – que deixava de colocar o anticomunismo como principal peça da agenda americana para dar prioridade aos direitos humanos – seria favorável para os Estados Unidos. Após a invasão do Afeganistão e com a crise do petróleo atingindo em cheio as principais metrópoles de seu país, o político democrata viu seus índices de aprovação despencarem e não conseguiu estabelecer bases confiáveis junto ao eleitorado americano. Por mais que o discurso de direitos humanos tenha vindo em boa hora para apaziguar os ânimos da Guerra do Vietnã e do escândalo do complexo *Watergate*, em nenhum momento Carter fixou alicerces. Assim como um castelo de areia, seu trabalho desmoronou logo na primeira ventania (DALENOGARE, 2016, p. 107).

A importância estratégica da Argentina, grande produtora de alimentos, tornou-se tão preponderante diante do embargo imposto pelos EUA à URSS e à aproximação argentino-soviética em anos recentes que a administração terminou de

enterrar a política de direitos humanos para a Argentina, buscando o restabelecimento das relações amistosas. Em meio às convulsões políticas, à oposição do setor privado e de algumas alas do Congresso e, por fim, pela grande oposição interna, a sua política não vingou, com o retorno da grande estratégia e da lógica da Guerra Fria.

Após todo esse tratamento teórico e historiográfico, consideramos que estamos tratando das relações entre o centro hegemônico e dois países periféricos. Na década de 1970 esse centro se encontra fragilizado, ainda em meio a um conflito intersistêmico, e busca uma solução para uma disputa territorial dentro de uma região tradicionalmente submetida à hegemonia estadunidense. Ambos os regimes, de Videla e Pinochet chegam ao poder com consentimento ou apoio direto dos Estados Unidos e, sob a administração Carter, encontram-se em níveis diferentes de escrutínio e isolamento internacional diante do avanço de pressões do novo presidente por respeito aos direitos humanos de caráter civil e político, um elemento chave de sua campanha à presidência em diálogo direto com a tradição da política externa estadunidense, especialmente sua missão civilizatória na América Latina. Argentina e Chile possuem graus diferentes de importância frente ao conflito intersistêmico, que ganhou um novo impulso em 1979 com o fim da *détente*. A Argentina é um país que tradicionalmente questiona a posição hegemônica estadunidense, desde a Conferência Internacional dos Estados Americanos, em 1889, com Sáenz Peña, passando por Yrigoyen e pela notória disputa do embaixador estadunidense Bráden com Perón (MOURA, 1991; TULCHIN, 2016; ROCK, 1991). Nesse momento, ela se encontra em uma aproximação pragmática com a União Soviética que se posiciona claramente ao lado argentino diante da crise no Beagle. No cenário que se monta, os EUA se veem diante de uma ameaça de conflito que pode levar, por diversos fatores, à instabilidade hemisférica e viabilizar uma maior penetração soviética. Isso consiste, como vimos, em um risco à própria segurança nacional dos EUA, que corresponde à segurança do sistema internacional de poder em si.

Carter vinha fazendo uso de uma abordagem que contrastava com aquela de seus predecessores na política externa para o Cone Sul. O Beagle se integra aos argumentos da resistência interna à continuidade dessa nova abordagem, diante da perda de influência regional e do reaquecimento do conflito intersistêmico. A política externa de Carter permanece atenta aos desenvolvimentos, intervindo como considera possível e adequado para garantir seu objetivo principal: a resolução pacífica do conflito. Enquanto isso, do ponto de vista interno, o novo cenário da Guerra

Fria, juntamente com a questão do Canal de Beagle, desperta discussões e a necessidade de articular os direitos humanos com as demais prioridades políticas, econômicas e estratégicas na América Latina.

2 A POLÍTICA EXTERNA DA ADMINISTRAÇÃO CARTER E A CRISE DO CANAL DE BEAGLE

Quando Carter chega à Casa Branca em 1977 a questão do Beagle já havia sido submetida à arbitragem há cerca de seis anos, desde 1971. Nesse meio tempo, o assunto, uma vez ou outra, vinha sendo tratado na comunicação diplomática estadunidense sob o aspecto estratégico, com relação à importância da região para os interesses de segurança estadunidense no hemisfério. Isso se deve, em parte, ao momento específico em que o conflito se dá, simultaneamente às renegociações sobre a concessão do Canal do Panamá, que seria firmado na forma do Acordo Carter-Torrijos em 7 de setembro de 1977 (PASTOR, 2001). A definição de um acordo sobre a Zona do Canal e a sua manutenção ocupa lugar de prioridade dentro do planejamento estratégico da administração. O *Director of Policy Planning Staff* Anthony Lake, por exemplo, em memorando ao Secretário de Estado Vance, em fevereiro de 1978, afirma que o “O Panamá permanecerá a questão doméstica número um”³⁴ (FRUS 3, p. 2, tradução nossa).

As correspondências diplomáticas do período, a partir desse contexto de renegociação e de inserção mundial em um conflito intersistêmico consideram estratégias alternativas para o fluxo comercial entre os oceanos Atlântico Norte e Pacífico caso a passagem pelo istmo panamenho se encontre interrompida, seja por um fracasso nas negociações, seja por um conflito militar que a interrompa (FOIA 11, 1974; FOIA 12, 1976). Também, reconhecendo a importância econômica e estratégica das rotas marítimas austrais, tratam de seu papel, mesmo durante a normalidade da operação do Canal do Panamá, para o trânsito global de produtos, especialmente de petróleo, e como a União Soviética também faz uso dessas rotas e está buscando facilitar seu trajeto pela região através da aquisição de portos na África ocidental:

O Atlântico Sul contém rotas marítimas de comunicação para o trânsito de petróleo do Golfo Pérsico, é usado pela marinha dos EUA para o trânsito entre o Oceano Índico e a região do Golfo Pérsico, e seria a rota principal entre o Pacífico e o Atlântico Norte para grandes frotas e embarcações em caso de fechamento do Canal do Panamá. Em reconhecimento da importância estratégica do Atlântico Sul, os soviéticos adquiriram instalações portuárias em países da África Ocidental que facilitam operações nos estreitos do Atlântico Sul, na faixa de 1.700 milhas entre a corduna da África Ocidental e o Brasil³⁵ (FOIA 156, p. 19-20, tradução nossa).

34 No original: “Panama will remain the number one domestic issue”.

35 No original: “The South Atlantic contains sea lines of communication for the transit of oil from the Persian Gulf, is used by U.S. naval forces for transit between the Indian Ocean and Persian Gulf area,

Em 1974, o Comando Sul dos Estados Unidos (USSOUTHCOM, uma das unidades de comando militar do Departamento de Defesa), ao tratar do Chile, afirmou a relevância estratégica das passagens do Estreito de Magalhães, do Canal de Beagle e da Passagem de Drake, além de celebrar o comprometimento pró-ocidente da Junta liderada por Pinochet, que estaria ao lado dos EUA nos esforços para conter a influência soviética na região (FOIA 11). Em avaliação dos interesses estadunidenses na Argentina, em 1976, a embaixada em Buenos faz a seguinte observação:

Com relação à defesa nacional: juntamente com o Chile, a Argentina domina geograficamente as rotas oceânicas entre o Atlântico Sul e o Oceano Pacífico através da Passagem de Drake, do Canal de Beagle e do Estreito de Magalhães. Caso o Canal do Panamá não esteja operando ou disponível, ou no evento de uma guerra prolongada, essa rota teria a mais alta importância estratégica, assim como as instalações portuárias e de *bunkers* da Argentina. Com o Chile, a Argentina controla a ponta austral hemisférica que, devido à sua proximidade com a Antártida, representa um interesse contínuo às grandes potências, assim como a própria Antártida³⁶ (FOIA 12, p. 2, tradução nossa).

A partir desse trecho percebemos que o controle dessa região, quando examinado pelo Departamento de Estado do ponto de vista da segurança nacional dos EUA dentro da lógica do conflito intersistêmico com a União Soviética, parte da necessidade de um alinhamento político-ideológico da Argentina e do Chile com os Estados Unidos e de ambos entre si, uma vez que é exercido em conjunto entre os dois países austrais. Além das preocupações básicas com a estabilidade hemisférica, essa percepção corrobora para a explicação da demanda, para atender aos interesses dos EUA na região, pela manutenção da paz entre os dois países, considerando que o controle da região era feito por ambos e, em caso de necessidade de caráter estratégico, a cooperação entre eles e deles com os EUA seria fundamental. Qualquer turbulência ou conflito entre os dois países acerca do Canal de Beagle poderia

and would be the principal route between the Pacific and North Atlantic for large fleet units or in the event of a closure of the Panama Canal. In recognition of the South Atlantic's strategic importance, the Soviets have acquired port facilities in West African countries which facilitate operations in the South Atlantic "narrows", the 1,700 mile stretch between the hump of West Africa and Brazil".

36 No original: "Concerning national defense: together with Chile, Argentina geographically dominates the ocean routes between the South Atlantic and Pacific Oceans that transit the Drake Passage, Beagle Channel and the Magellan Strait. Were the Panama Canal not operable or available, or in the event of a protracted war, this route would have the highest strategic importance, as would Argentine port and bunkering facilities. With Chile, Argentina controls the southern tip of the hemispheric land mass which due to its proximity to the Antarctic, represents an area of continuing interest to the world's major powers, as does the Antarctic itself".

impossibilita seu uso, como o das demais passagens no seu entorno, como via alternativa. Uma guerra entre Argentina e Chile, portanto, além de prejudicial por abalar a estabilidade do sistema e poder atrair o envolvimento soviético no hemisfério, afetando o exercício hegemônico dos EUA no continente, traz mais preocupações relacionadas aos aspectos próprios ao extremo sul continental, que tornam essa área particularmente delicada para a estratégia estadunidense. É na soma desses fatores gerais e específicos que devemos interpretar a fala do Secretário de Estado Cyrus Vance, quando em reunião sobre a questão do Beagle com o chanceler chileno Hernán Cubillos, em 10 de outubro de 1978, afirmou que “a última coisa que queremos é um conflito no hemisfério”³⁷ (FOIA 55, p. 3, tradução nossa).

Essa análise do Secretário de Estado soma aos interesses estadunidenses – políticos, econômicos e estratégicos – regionais na Argentina e Chile, conteúdo estratégico específico ao ponto mais austral do continente americano e a disputa territorial do Beagle. É a partir dessa perspectiva que deve ser vista a presença soviética na região, em especial na Argentina, através de acordos de pesca no Atlântico Sul, de visitas entre militares de alta patente, de cooperação em foros internacionais – uma vez que ambos os países eram alvo das políticas de direitos humanos da administração Jimmy Carter – e do fornecimento de equipamentos militares e comércio crescente de grãos (FOIA 156). Com relação a esses múltiplos fatores de aproximação com a União Soviética, em março de 1980, em preparação à visita do embaixador Gerard C. Smith a Buenos Aires, o Departamento de Estado informa ao diplomata sobre a importância da região marítima do Atlântico Sul e de seus estreitos argentinos e chilenos diante de uma aproximação entre Buenos Aires e Moscou:

Nós estamos preocupados com o aumento da presença naval soviética no Atlântico Sul e a aquisição soviética de instalações portuárias na África Ocidental. – A presença soviética representa uma ameaça para linhas de comunicação marítima para o transporte de petróleo do Golfo Pérsico bem como para outros materiais estratégicos da África do Sul e América do Sul. – Se o Canal do Panamá fosse fechado, os estreitos do Atlântico Sul se tornariam uma rota principal do Oceano Pacífico para a Costa Leste dos EUA e para a Europa Ocidental. – Caso o Canal do Suez seja fechado, os estreitos se tornariam a rota principal para as forças navais dos EUA em trânsito do Atlântico à África, ao Oceano Índico, ou ao Golfo Pérsico. – Eu tenho conhecimento que o Embaixador Castro comentou a decisão argentina de assinar um acordo de pesca com a União Soviética³⁸ (FOIA 156, p. 20,

37 No original: “[...] the last thing we wanted was conflict in the hemisphere”.

38 No original: “We are concerned over the increasing Soviet Naval presence in the South Atlantic and

tradução nossa).

Deixaremos o tratamento da aproximação soviético-argentina para mais adiante, já que suas circunstâncias e possíveis riscos à estabilidade do Beagle e à segurança nacional dos EUA, ganham relevância no contexto estratégico da Guerra Fria em 1979, com a invasão da URSS ao Afeganistão, momento em que teremos a oportunidade de analisá-la de forma mais abrangente. No momento, coube a nós delimitar os interesses locais e colocá-los em perspectiva frente ao quadro maior da estratégia dos Estados Unidos para a região e, a partir disso, compreender alguns dos riscos envolvidos na disputa territorial pelo Beagle entre a Argentina e o Chile.

2.1 A REJEIÇÃO DO LAUDO ARBITRAL DE 1977

Uma vez examinado sinteticamente como a região do Canal de Beagle foi tratada a partir da estratégia dos Estados Unidos e seu impacto na estabilidade do sistema internacional de poder, podemos passar agora a explorar como a disputa territorial do Beagle entre Argentina e Chile entrou na pauta do Departamento de Estado. Isso se deu ainda no primeiro ano da administração Carter, com a divulgação do Laudo Arbitral britânico de 1977 e a sua posterior rejeição pela Argentina, em 1978. A decisão anunciada pela Coroa Britânica rejeitava a maioria das teses argentinas, dentre elas o curso sugerido do Canal de Beagle, a soberania sobre as ilhas Picton, Nueva e Lennox e a separação oceânica (princípio bioceânico). Além disso, a Corte havia estabelecido como chilena a soberania sobre outras ilhas e ilhotas não submetidas à arbitragem (fora da zona do “martelo”, vista na Figura 3), como uma consequência da interpretação que fizeram dos efeitos do Tratado de 1881 combinados com a definição do curso jurídico do Canal de Beagle que havia sido elucidado. Esse processo de difícil aceitação para a Junta argentina, pressionada por Forças Armadas altamente sensíveis à ideia de perda territorial potencializada por doutrinas geopolíticas e de nacionalismo territorial, resultou na posição argentina de

Soviet acquisition of naval port facilities in West Africa. – The Soviet presence poses a threat to sea lines of communication for the transit of oil from the Persian Gulf as well as for other strategic material from South Africa and South America. – Were the Panama Canal to be closed, the South Atlantic Narrows would become the principal sea route from the Pacific Ocean to the eastern U.S. and Western Europe. – In the event the Suez Canal were closed, the Narrows would become the primary route for U.S. naval forces transiting from the Atlantic to Africa, the Indian Ocean, or the Persian Gulf. – I understand Ambassador Castro has discussed the Argentine decision to sign a fishing agreement with the Soviet Union”.

que a Corte havia excedido as suas competências ao tratar de territórios não submetidos à arbitragem, dentre uma série de outras críticas (GERTNER, 2016; SANTOS, 2016).

Os riscos de um laudo desfavorável no Beagle já eram temidos desde o governo peronista. Em maio de 1975, em uma conversa com o Secretário de Estado Henry Kissinger, o chanceler argentino Alberto Juan Vignes levantou suas preocupações sobre a questão ter sido submetida à arbitragem, o que poderia levar a uma solução adversa aos interesses de ambas as partes, de forma compulsória e, sendo assim, resultar em uma reação pública desfavorável, já na época ele afirmava que preferia uma negociação direta entre as partes (FRUS 1). De fato, Santos aponta os riscos de um processo de arbitragem, que explicam porque a mesma, como método de solução de disputas territoriais, caiu em desuso nos acordos internacionais após a Segunda Guerra Mundial.

Um “elemento de imprevisibilidade” é identificado no pensamento jurídico internacional como a causa principal da relutância dos estados em aceitar esse tipo de solução, particularmente nos contenciosos que se revestem de sensibilidade política (SANTOS, 2016, p. 42).

De qualquer forma, o instituto da arbitragem havia perdurado nas relações argentino-chilenas até a década de 1970 e o resultado emitido pela Corte Arbitral em 1977 consistia em uma derrota inequívoca que deveria ser implementada dentro de um período de nove meses, o que era inaceitável para o governo argentino. Isso devia muito às condições internas do regime militar do *Proceso de Reorganización Nacional*, à forma como o poder era internamente distribuído dentro da Junta e à forte oposição nas Forças Armadas em geral a uma derrota em uma questão de soberania nacional. Essa resistência era particularmente forte na Marinha, o ator interno argentino mais beligerante, em uma disputa que havia se tornado predominantemente marítima, esfera dominante das preocupações geopolíticas argentinas (GERTNER, 2016; NOVARO; PALERMO, 2007; SANTOS, 2016). Conforme Santos, o resultado do Laudo era insuportável politicamente para o governo da Argentina, que precisava de uma compensação para salvar a face:

O período transcorrido entre a rejeição do laudo e a iminência de um conflito armado que motivou a intervenção da Santa Sé nada mais representou do que um esforço da Argentina em salvar a face diante de uma situação extremamente delicada. A sentença arbitral era politicamente insuportável,

como expressou ao presidente Pinochet em dezembro de 1978 um almirante argentino enviado a Santiago em missão secreta para tentar um acordo. Buscou-se uma solução intermediária que, ao garantir alguma presença soberana da Argentina em território insular, servisse para contra-arrestar a vantagem assegurada ao Chile (SANTOS, 2016, p. 113).

A repercussão doméstica ao resultado do Laudo, em ambos os países, se deu de acordo com a posição relativa que ocupavam no litígio; enquanto no Chile foi recebido como um triunfo pelo governo de Augusto Pinochet, na Argentina foi um severo golpe em Jorge Videla, que abriu espaço para que seus opositores questionassem sua capacidade de conduzir o país. Ficou claro desde cedo ao governo chileno que uma rápida implementação dos resultados do Laudo por ambas as partes seria impossível, quando o governo argentino optou por adiar qualquer reação oficial à decisão, enquanto oficiais da linha-dura como o General Luciano Menéndez e o Almirante Emilio Eduardo Massera rejeitaram a resolução de imediato (GERTNER, 2016).

Massera, comandante da Marinha e integrante da Junta argentina, era um forte opositor da aceitação do Laudo britânico e assim que a decisão arbitral foi notificada à Argentina, em 2 de maio de 1977, empreendeu esforços por um aumento das tensões com o Chile como forma de pressionar pela revisão da questão. Ao tratar da fragmentação interna do regime argentino, Gertner discorre sobre Massera e as pretensões da Marinha acerca do Beagle:

Nesse sentido, o objetivo político da marinha argentina era obter a presidência, e o Presidente Videla era um obstáculo para atingi-lo. A Crise do Beagle se tornou, então, um meio político de alcançar os objetivos de Massera. [...] Uma guerra contra o Chile era funcional para o objetivo institucional da marinha argentina, especialmente para o Almirante Massera e seu círculo³⁹ (GERTNER, 2016, p. 56-57, tradução nossa).

A embaixada estadunidense em Buenos Aires, em dezembro de 1977, fazendo desde cedo o acompanhamento do desenvolvimento da questão, afirmou que o almirante pretendia passar o Natal em Ushuaia com suas tropas, em um gesto simbólico com relação às reivindicações argentinas na região. Massera dava um claro sinal de que o resultado do Laudo Arbitral não havia encerrado a questão para as

39 No original: "In this respect, the political goal of the Argentine navy was to attain the presidency, and President Videla was an obstacle to achieving this. The Beagle crisis became, then, a political means to achieving Massera's goals. [...] A war against Chile was functional for the institutional goal of the Argentine navy, especially for Admiral Massera and his coterie".

Forças Armadas argentinas (FOIA 20).

Na sequência, em janeiro de 1978, às vésperas da rejeição do Laudo, o comandante da Marinha Argentina foi objeto de um pequeno dossiê elaborado pelo *Acting Assistant Secretary of State for Inter-American Affairs* John A. Bushnell a pedido do *Deputy Secretary of State* Warren Christopher, que pretendia analisar seu papel dentro da Junta, sua participação na forte repressão política do regime e suas ambições de ascender ao cargo de presidente da Argentina. Massera era fonte de preocupação, uma vez que agia militarmente de forma autônoma sem o consentimento de Videla, se opunha a uma aproximação com os Estados Unidos, e parecia apoiar uma intervenção militar no Canal de Beagle para impedir a implementação do Laudo Arbitral. Conforme Bushnell:

Ele ordenou a Marinha a disparar contra embarcações russas no último outono em uma ação que causou mortes e não havia sido aprovada por Videla. *E ele parece ter flertado com a noção de uma ação militar grandiosa contra o Chile no Canal de Beagle em um esforço para alavancar apoio nacionalista.* Ele não compartilha do desejo de Videla por uma relação próxima com os Estados Unidos, e de forma privada criticou a presença de Videla na assinatura do tratado do Panamá e indicou que a Argentina não deveria se submeter a nós na questão nuclear⁴⁰ (FOIA 27, p. 2, grifo nosso, tradução nossa).

Ao ponderar sobre os efeitos do Laudo britânico, a análise dos diplomatas estadunidenses era de que a linha-dura, representada principalmente por Massera, era responsável pela manutenção do impasse e pela impossibilidade da Argentina de acatar o resultado da arbitragem. Enquanto as tensões cresciam em Buenos Aires, o embaixador dos EUA em Santiago, George W. Landau, em fevereiro de 1978, reporta uma tentativa do governo chileno de promover uma campanha que pretendia colocar Massera como o responsável pela indefinição no caso do Canal de Beagle, como uma forma de atacar a linha-dura argentina e desestabilizar a posição do almirante no governo. Segundo o embaixador, “há um sentimento difundido aqui que o sucesso das negociações bilaterais entre Argentina e Chile sobre o Canal de Beagle não será possível enquanto Massera permaneça em suas posições atuais”⁴¹ (FOIA 30, p. 2,

40 No original: “He ordered the Navy to fire against Russian trawlers last fall in an action which caused casualties and had not been approved by Videla. And he seems to have flirted with the notion of a grandstanding military action against Chile in the Beagle Channel in an effort to curry nationalist favor. He has not shared Videla's desire for a close relationship with the United States, and had privately criticized Videla's attendance at the Panama treaty signing and indicated that Argentina should not accommodate to us on the nuclear issue”.

41 No original: “[...] there is widespread feeling here that successful bilateral negotiations between

tradução nossa). A percepção dos diplomatas acerca de Massera reflete um temor, que consistirá em um tema geral de sua análise ao longo de todo o período da questão do Canal de Beagle, pelo menos até o final do regime militar argentino, acerca da fragmentação da estrutura de comando processista: a de que a qualquer momento uma ação de cunho de heroísmo, indisciplina ou ambição pessoal pudesse comprometer a paz instável e servir de estopim a um confronto militar entre as duas nações no Canal de Beagle.

Massera deixou a Junta militar argentina ao final de 1978, porém isso não alterou seu ímpeto de fazer frente ao governo de Videla ou a resistência inculcada em segmentos importantes das Forças Armadas Argentinas a uma derrota no Canal de Beagle. Após a aposentadoria do almirante, em setembro de 1978, o Secretário de Estado Vance perguntou ao chanceler chileno Cubillos se as tensões haviam se reduzido pela saída do oficial. A resposta foi negativa, mesmo fora do comando da Marinha, o almirante continuou a pressionar a Junta por uma solução (FOIA 55) e a alimentar dúvidas nas Forças Armadas sobre a capacidade do presidente Videla de lidar com a questão sem ferir a soberania da Argentina. Massera permaneceu relevante na política nacional e, além dele, houve outros elementos críticos ao governo que pretendiam fazer de uma derrota no Beagle um golpe definitivo no governo de Videla e Viola.

O Chile, que fora rápido em aceitar a decisão da Corte Arbitral que, afinal, era-lhe favorável, tratou de instalar postos avançados nas ilhas Freycinet, Nueva e Deceit, além de anunciar a construção de um porto na Ilha de Hornos, publicar cartografias atualizadas com sua jurisdição sobre as ilhas ao Sul do “martelo” e nomear autoridades navais para a região, de modo a implementar prontamente as determinações da Corte. Do ponto de vista diplomático, a Argentina adotou manobras para avaliar a possibilidade, junto ao governo chileno, de aderir a negociações diretas entre as partes e evitar o resultado do Laudo, fazendo propostas bilaterais de solução que a favorecem e mantivessem intactos seus principais interesses regionais, como o princípio bioceânico. Quando isso se mostrou infrutífero, dada a absoluta adesão chilena ao caso jurídico com o qual saíra vitorioso⁴², a resposta argentina mudou de

Argentina and Chile on the Beagle Channel will not be possible so long as Massera remains in his present positions”.

42 Conforme Gertner: “Contrary to Argentina’s stand, the Chilean case was essentially a court brief. It was highly legalistic, understandably so since Chile had the weight of international law on its side. [...] For the Chilean [...] there was nothing legally undefined that needed to be mediated” (GERTNER, 2016,

tom, atendendo às pressões dos *halcones* (militares da linha-dura), na forma de mobilizações de tropas e do aumento de exercícios navais e militares na região fronteiriça (GERTNER, 2016; NOVARO; PALERMO, 2007; SANTOS, 2016).

Os crescentes movimentos militares argentinos na fronteira austral e a resistência em acatar as determinações do Laudo na disputa territorial tiveram efeitos na política de Pinochet do período. No dia 31 de dezembro de 1977, a embaixada dos EUA em Santiago reportou, após ter tido acesso a correspondências entre os membros da Junta chilena, que Pinochet enfrentava uma disputa interna por poder com o General da Força Aérea Gustavo Leigh e, em menor grau, com o Almirante José Merino, além de uma condenação por violações de direitos humanos na ONU⁴³. Nesse contexto, o ditador utilizou-se da tensão ascendente na fronteira como um dos argumentos para requerer mais concentração de poder, a fim de lidar com a emergência que colocava em risco a soberania nacional chilena. Isso se deu através da proposição de uma consulta pública que ocorreu no dia 4 de janeiro de 1978 e pretendia rejeitar a resolução da ONU sobre violações de direitos humanos (FOIA 21).

Conforme a embaixada, “Pinochet fez uso das tensões acerca do Canal de Beagle como argumento para forçar o assentimento da Junta ao plebiscito”⁴⁴ (FOIA 21, p. 2, tradução nossa), isto é, apesar do desagrado dos membros da Junta, demonstrado na troca de farpas, o presidente foi capaz de forçar a realização do plebiscito, que pretendia revigorar seu apoio popular. E de fato o conseguiu, como a CIA reportaria posteriormente, 6,4 de 8 milhões de eleitores válidos compareceram, com 76% favoráveis à rejeição da resolução das Nações Unidas. Conforme a agência de inteligência (FOIA 22):

A vitória de Pinochet vai consolidar seu apoio dentre os militares, particularmente no exército, onde dúvidas acerca de seu julgamento e liderança começavam a se espalhar e vai reafirmar sua posição proeminente na Junta. Como resultado, ele terá a mão mais livre em diversas áreas. Pinochet não vai hesitar em apontar para os resultados do referendo como evidência da legitimidade de seu governo e de sua própria astúcia política. Ele afirmou que não haverá mais eleições ou voto por uma década e evidentemente pretende atuar como se ele agora possuísse um mandato para conduzir uma lenta transição ao governo civil. [...] Nós não esperamos nenhuma repressão severa, mas Pinochet será certamente mais duro com

p. 59).

43 A condenação do governo chileno por violações de direitos humanos na ONU se deu em dezembro de 1978 quando foi aprovada pela Assembleia Geral da ONU, por 96 a 14, uma moção patrocinada pelos EUA, resolução 32/118 de 16 de dezembro de 1977 (UNITED NATIONS ORGANIZATION, 1977).

44 No original: “Pinochet used tensions over the Beagle Channel as the clincher to force Junta acquiescence to the plebiscite”

seus oponentes nos partidos políticos clandestinos e nos círculos trabalhistas e religiosos⁴⁵ (FOIA 22, p. 2, tradução nossa).

A CIA previa que, vestido de uma renovada autonomia perante a Junta, Pinochet sairia muito fortalecido, com fôlego para fazer frente à dissensão nas Forças Armadas e perseguir seus opositores políticos. O General Leigh, por exemplo, após seu choque com o ditador, deixou a Junta em julho do mesmo ano. Neste caso, podemos evidenciar um efeito adverso, ao menos indireto, entre as evoluções no Beagle, e os interesses da política de direitos humanos da administração Carter no país, além do enfraquecimento de qualquer projeto de redemocratização no Chile no curto prazo, o que também se opunha aos objetivos do Departamento de Estado. Para o serviço exterior estadunidense, quando pressionado a partir do estrangeiro, a reação de Pinochet era apelar por uma incitação nacionalista que tendia a consagrá-lo com mais apoio interno (FOIA 22).

A informação da intenção argentina de rejeitar o Laudo Arbitral chegou à embaixada dos EUA no Chile através de um diplomata britânico, que afirmou que o governo de Sua Majestade recebera um comunicado avisando que a Argentina iria declarar a decisão da arbitragem nula e pedindo que isso não fosse tomado pelo Reino Unido como uma consequência de seu papel no processo, nem que isso viria a ter alguma relação com as negociações acerca das Malvinas. No mesmo dia que Landau fez esse comunicado ao Departamento de Estado (18 de janeiro de 1978), o embaixador informou que a notícia da possibilidade da rejeição já estava estampada no jornal *El Mercurio* daquela manhã⁴⁶. Segundo Landau, uma negociação direta entre os presidentes Videla e Pinochet, sem seus respectivos chanceleres, parecia estar em curso, com um encontro marcado para Mendoza no dia seguinte (19 de janeiro), cujo objetivo seria, provavelmente, encontrar uma solução para a questão antes do prazo final de 2 de fevereiro, estipulado pela Corte para a implementação dos efeitos de sua decisão pelas partes. O embaixador estadunidense, porém, não parecia muito

45 No original: "Pinochet's victory will consolidate his support within the military, particularly the army, where doubt about his judgment and leadership was beginning to spread and will reaffirm his preeminent position in the Junta. As a result, he will have a freer hand in many areas. Pinochet will not hesitate to point to the referendum results as evidence of his government's legitimacy and of his own political astuteness. He has remarked that there will be no more elections or voting for a decade and evidently intends to act as though he now has a mandate for the slow transition to civilian rule [...] We expect no harsh crackdowns, but Pinochet will almost certainly be tougher toward his opponents in the outlawed political parties and in labor and church circles".

46 Fazia parte do cotidiano das embaixadas acompanhar a imprensa e emitir relatórios periódicos ao Departamento de Estado repercutindo a representação na mídia local de temas de interesse.

otimista, dadas as posições mutuamente excludentes das reivindicações argentinas e chilenas e suas restrições internas a fazer concessões. Ele previa no máximo um acerto para prolongar os debates de forma a minimizar os riscos de um conflito militar em um futuro próximo (FOIA 26). De fato, após o acordo de Puerto Montt, que seria assinado na sequência, a percepção do *Deputy Chief of Mission* da Embaixada dos EUA em Buenos Aires, Maxwell Chaplin iria de encontro com aquela do embaixador Landau: “Em Puerto Montt a Argentina conseguiu pelo menos seis meses de tranquilidade em sua Disputa do Beagle”⁴⁷ (FOIA 32, p. 5, tradução nossa).

O encontro de Mendoza de fato ocorreu, em 19 de janeiro de 1978, entre Videla e Pinochet. A reunião foi arranjada através de correspondências diplomáticas paralelas entre militares e se deu às vésperas da data limite para o cumprimento do Laudo Arbitral. Na ocasião, Pinochet apresentou propostas que seguiam as linhas já estabelecidas pela Corte Arbitral, que foram rejeitadas pelo presidente argentino, que considerou-as inadmissíveis do ponto de vista do regime argentino e de sua situação diante de seus opositores internos (GERTNER, 2016).

Após um fracasso de resolução da questão no mais alto nível da política de ambos os países, o governo argentino decidiu rejeitar de vez o Laudo Arbitral. Segundo Gertner (2016, p. 70, tradução nossa), “Do ponto de vista da Argentina havia uma contradição severa entre seus interesses geopolíticos e o respeito pelas normas do direito internacional”⁴⁸, culminando na opção de Buenos Aires pelo aspecto político do conflito. Para preservar interesses nacionais e a estabilidade política do governo, rejeitou as imposições do Laudo da Corte Arbitral.

A rejeição veio no formato de uma troca de notas diplomáticas, no dia 25 de janeiro, na qual a Argentina declarou a decisão da Corte nula e sem efeitos, além de demandar que Argentina e Chile passassem a negociações bilaterais para dar fechamento à questão (UNITED NATIONS ORGANIZATION, 2006, p. 226). No documento, o governo argentino aponta cinco falhas principais que, após análise, os levaram a rejeitar a decisão da Corte, são eles: a) “Distorção dos argumentos argentinos”⁴⁹, dentre outros, acerca do curso do Canal de Beagle; b) “Opinião sobre disputa não submetida à arbitragem”⁵⁰, quando decidiu sobre a soberania das ilhas e

47 No original: “At Puerto Montt Argentina bought at least six months of tranquility in its Beagle Dispute”.

48 No original: “From the Argentine standpoint there was a stark contradiction between geopolitical interests and respect for the norms of international law”.

49 No original: “Distortion of the Argentine arguments”.

50 No original: “Opinion on disputed issue not submitted to arbitration”.

ilhas ao sul da região em disputa e sobre a parte mais oriental do Estreito de Magalhães, áreas que não pertenciam à “zona do martelo”; c) “Contradições no raciocínio da Corte”⁵¹ (UNITED NATIONS ORGANIZATION, p. 228-229), ao rejeitar a divisão equidistante das três ilhas principais enquanto considera essa opção para outras ilhas e ilhotas ao longo do Canal; d) “Falhas de interpretação”⁵², no momento em que reinterpreta o Tratado de 1881 de modo que favoreça o Chile; e) “Erros históricos e geográficos”⁵³ (UNITED NATIONS ORGANIZATION, 2006, p. 231-232), quando afirma a posição de marcos e linhas de forma incorreta ou imprecisa, tornando o texto da decisão não confiável; f) “Falta de equilíbrio na avaliação dos argumentos e evidências enviadas por cada parte”⁵⁴ (U.N., 2006, p. 234), ao não tratar de forma equivalente as duas partes e ignorar o contexto histórico e os argumentos apresentados pela Argentina.

Enquanto a declaração argentina pressionava por um acerto político, a resposta chilena, que veio no dia seguinte (26), reforçou a posição chilena de adesão aos títulos já concedidos pelo direito internacional, rejeitando prontamente a declaração de nulidade argentina e a negociação bilateral de qualquer questão já submetida ao processo de arbitragem:

[...] é meu dever aconselhá-lo que [...] os claros direitos de meu país e sua soberania indisputável sobre os territórios e áreas marítimas da região austral são baseados em títulos incontestáveis emanando não somente de tratados entre a República do Chile e a República da Argentina, mas também do Laudo Arbitral que os confirma e os reconhece em absoluto. Esses direitos e essa soberania continuarão sendo exercidos em conformidade com tais títulos. Meu Governo reconhece as boas intenções por trás da proposta de seu Governo de “negociar bilateralmente”, mas eu preciso reiterar enfaticamente que tais negociações nunca poderiam tocar – como nunca o fizeram no passado – em questões já resolvidas pelo Laudo de Sua Majestade britânica. Você está ciente que o Governo do Chile expressou seu aceite em absoluto do Laudo de 2 de maio de 1977 e vem o cumprindo. Com relação a qualquer delimitação marítima além do que já foi decidido pelo Árbitro, a posição firme e imutável do Chile não altera a disposição de meu Governo em chegar a um entendimento direto em conformidade com o direito internacional⁵⁵ (UNITED

51 No original: “Contradictions in the reasoning of the Court”.

52 No original: “Flaws of interpretation”.

53 No original: “Geographical and historical errors”.

54 No original: “Lack of balance in evaluating the arguments and evidence submitted by each Party”.

55 No original: “[...] it is my duty to advise you that [...] my country's clear rights and indisputable sovereignty over the territories and maritime areas of the southern region are based on uncontested titles emanating not only from binding treaties between the Republic of Chile and the Republic of Argentina but also from the arbitral Award which confirms and recognizes them fully. Those rights and that sovereignty will continue to be exercised in conformity with such titles. My Government acknowledges your Government's well intentioned proposal to "negotiate bilaterally", but I must reiterate very emphatically that such negotiations could never touch on—as they never touched on in the past—questions already resolved by Her Britannic Majesty's Award. You are well aware that the Government

NATIONS ORGANIZATION, 2006, p. 235-236, tradução nossa).

No mesmo dia da declaração de nulidade do Laudo, 25 de janeiro, o *Deputy Assistant Secretary for inter-American Affairs* Francis J. McNeil foi procurado pelo embaixador argentino em Washington, Jorge Antonio Aja Espil, sob instruções do governo da Argentina para dar explicações quanto à rejeição da decisão arbitral do Canal de Beagle. Segundo o embaixador, apesar da rejeição os governos argentino e chileno estavam em negociações e buscando uma solução conjunta para o problema, enquanto isso era necessário rejeitar a arbitragem, pois segundo a perspectiva argentina a Corte excedeu a sua jurisdição quando decidiu para além do Beagle e das três ilhas (Picton, Lennox, Nueva). A declaração do embaixador, conforme relatada por McNeil, deixa clara a preocupação fundamental da Argentina com a contenção da projeção chilena no Atlântico, o denominado princípio bioceânico, que seria a principal reivindicação argentina até o final do processo de negociações. Conforme McNeil:

Aja Espil declarou que a Corte de arbitragem somente deveria decidir sobre a quem pertence o Canal de Beagle e três ilhas em disputa. A Corte, porém, foi além dos termos de referência e rejeitou a existência de uma linha divisória entre os oceanos Atlântico e Pacífico. Aja Espil disse que a Argentina estava preparada para compartilhar o canal e reconhecer a soberania chilena das três ilhas como a Corte decidiu, mas tanto a Argentina como o Chile há muito haviam respeitado que a primeira era um Estado Atlântico, enquanto o último era Pacífico. Como resultado da argumentação da Corte, o Chile pretendia agora estender suas águas territoriais 200 milhas para dentro do Atlântico (a partir da ilha mais a leste do canal)⁵⁶ (FOIA 28, p. 1, tradução nossa).

McNeil se limitou, como fizeram com frequência ao longo do processo os diplomatas estadunidenses, a expressar a preocupação dos EUA de que “os dois países resolvam suas dificuldades de forma pacífica”⁵⁷ (FOIA 28, p. 1, tradução nossa). Essa era, afinal, a prioridade da administração para a questão, de acordo com

of Chile expressed its full acceptance of the Award of 2 May 1977 and has complied with it fully. With regard to any delimitation of maritime areas beyond what has already been settled by the Arbitrator, Chile's firm, unchanging position does not alter my Government's willingness to arrive at a direct understanding in conformity with international law”.

56 No original: “Aja Espil stated that the arbitration court was only supposed to decide who owns the Beagle Channel as well as three disputed islands. The court went beyond the terms of reference however, and rejected the existence of a dividing line between the Atlantic and Pacific oceans. Aja Espil said that Argentina was prepared to share the channel and recognize Chilean sovereignty over the three islands as the court decided, but that both Argentina and Chile have long respected that the former was an Atlantic state while the latter was Pacific. As a result of the court's argumentation, Chile had sought to extend its territorial seas 200 miles into the Atlantic (from the eastern-most island in the channel)”.

57 No original: “[...] the two countries resolve their difficulties in a pacific fashion”.

os objetivos estratégicos de que já tratamos: garantir uma resolução pacífica ao mesmo tempo em que não se envolveriam diretamente com a matéria da disputa; manter uma posição de neutralidade que não os levasse ao desgaste político com nenhuma das partes, além do mínimo de que necessitavam para pressionar por seus demais objetivos, como, por exemplo, os direitos humanos, em ambos, a não proliferação nuclear, na Argentina e o caso Letelier/Moffitt, no Chile.

Por diversas vezes ao longo do período estudado a Argentina ou o Chile, com uma motivação ou outra, tentaram romper com a neutralidade dos EUA, propondo e sugerindo, inclusive, que assumissem um papel de mediador ou pressionassem alguma das partes, ou mesmo o Vaticano, por uma concessão ou mudança de rumo nas negociações. Inicialmente o que se tem é a demanda, normalmente por parte do Chile – a parte mais vulnerável militarmente, internacionalmente isolada e buscando reafirmar sua vitória nos termos do Laudo britânico e no respeito ao direito internacional – pedindo pela intercessão estadunidense na questão. Outro motivo para envolver os EUA na disputa seria aliviar as pressões no que tange aos direitos humanos, obrigando Carter a uma abordagem mais conciliatória para com os dois países, sem mais pressões ou sanções (GERTNER, 2016). Apesar disso, nesse momento, a posição do Departamento de Estado foi de afirmar a necessidade de uma resolução pacífica e de incentivar as negociações bilaterais em busca de um novo acordo, em lugar de condenar a rejeição argentina, ação que seria muito mais custosa politicamente para as boas relações bilaterais com a Argentina.

De fato, o isolamento chileno que o colocou na posição de pária internacional naquele período foi prejudicial para a sua capacidade de enfrentar a rejeição argentina de forma mais contundente. Restou ao Chile ceder à demanda do vizinho pela continuidade das discussões de forma bilateral, mesmo já detendo uma posição definitiva e inapelável emitida dentro da alçada do direito internacional. Em uma reunião entre o chanceler chileno Cubillos e o Secretário de Estado Vance, meses depois, em 10 de outubro de 1978, às vésperas da Crise do Beagle propriamente dita, Cubillos lamentou que o seu país não havia recebido apoio internacional para sustentar o Laudo Arbitral e impor seus efeitos sobre a Argentina. No relatório sobre a reunião, enviada à embaixada em Santiago para conhecimento, Warren Christopher escreveu sobre a fala do chanceler do Chile:

O Chile foi “ferido”, contudo, pela falta de interesse internacional e apoio

(respondendo a questão sobre a rejeição Argentina do laudo arbitral). Ele [Cubillos] acredita que existe um “viés” contra o Chile, que impediu alguns governos, mas que o problema era crítico. O Chile tentará resolvê-lo através de negociações, ou na CIJ, e não iria atacar a Argentina. Seria uma questão de grande pesar se houvesse conflito⁵⁸ (FOIA 55, p. 3, tradução nossa).

O isolamento chileno se fez notar quando nenhum país sul-americano, os EUA ou mesmo o Reino Unido, em cuja chancela havia se dado o processo de arbitragem, condenou publicamente a decisão argentina de rejeitar um acordo entre as partes alcançado sob a égide do direito internacional, suportado por tratados bilaterais e de arbitragem com a Coroa Britânica. De forma privada, diplomatas britânicos confidenciaram a oficiais chilenos que haviam sido instruídos a não se pronunciar sobre a questão devido às violações de direitos humanos do país. O serviço exterior chileno demonstrou descontentamento com o silêncio dos Estados Unidos, enquanto isso, o lado argentino afirmou aos diplomatas estadunidenses que a questão fundamental da rejeição mantinha-se sendo a reivindicação chilena no Atlântico que contrariava o “princípio bioceânico” o qual, em sua posição, deveria ser resguardado. Diante de tamanho isolamento, o Chile não possuía a capacidade de alavancar apoio internacional para pressionar a Argentina a acatar os efeitos do Laudo, deixando Buenos Aires confortável em manter as negociações bilaterais a fim de costurar um arranjo político que garantisse seus interesses, apesar da vantagem jurídica chilena. Enquanto isso, as tensões e movimentos militares na fronteira se intensificaram na proporção em que as negociações bilaterais se deterioravam (GERTNER, 2016).

2.2 O FRACASSO DE PUERTO MONTT E AS DÚVIDAS SOBRE A POLÍTICA EXTERNA PARA A REGIÃO

O que se seguiu ao encontro de Mendoza, foi o arranjo de um acordo a ser assinado em Puerto Montt, a Ata de Puerto Montt, em 20 de fevereiro de 1978. A período que o antecedeu foi marcado pelas negociações com o grupo de especialistas argentino e chileno para estabelecer a linguagem do documento e pelo contato de Pinochet com Videla, no dia 31 de janeiro, por meio de uma carta, na qual o ditador

58 No original: “Chile had been “hurt”, however, by the lack of international interest and support (on question of Argentine rejection of the arbitration award). He [Cubillos] understood that there was “bias” against Chile which held some governments back, but that the problem was critical. Chile would try to solve it through negotiations, or in the ICJ, and would not attack Argentina. It would be a matter of great regret if conflict took place”.

chileno pedia pela redução dos movimentos militares argentinos na região fronteira (FOIA 30). A ata estabelecia uma série de diretrizes para manter as negociações vivas e evitar uma corrosão da paz entre a Argentina e o Chile diante da disputa que se desenrolava. Sufocado por disputas internas, o governo argentino mantinha uma posição ambígua que mesclava pressões por uma solução em seus termos e a tentativa de adiar um provável resultado adverso no plano doméstico relativo ao seu caso jurídico inferior. Segundo Maxwell Chaplin, da missão estadunidense em Buenos Aires, “essas preocupações domésticas esmagadoras deixam pouca energia para aquelas exteriores”⁵⁹ (FOIA, 32, p. 5, tradução nossa), isto é, enquanto o regime argentino agonizava com questões de governabilidade, economia e de direitos humanos, uma solução no Beagle devia esperar, especialmente se ela trazia possibilidades de prejudicar o balanço de poder que mantinha Videla na presidência.

A Ata de Puerto Montt estipulava uma negociação em três fases. A primeira, que se daria até maio de 1978, com duração de 45 dias, trataria da definição de uma agenda e os procedimentos formais que conduziriam as negociações, além de estabelecer condições básicas de harmonia e equidade entre as partes. A segunda, com 60 dias, seria responsável por debater possibilidades de cooperação econômica e integração física, com o propósito de aproximar os governos, reduzir tensões e debater preliminarmente as questões centrais. Na terceira fase seriam discutidas as questões centrais, isto é, a soberania das ilhas e ilhotas e a divisão das jurisdições marítimas, devendo ser concluída até 2 de novembro daquele ano (GERTNER, 2016; SANTOS, 2016).

Após os fracassos do plano estipulado pela Ata de Puerto Montt, em novembro de 1978, Chaplin reavalia a situação e afirma que a questão do Beagle havia passado para o primeiro plano, eclipsando até mesmo as questões domésticas que permaneciam sem solução, e colocando o governo de Videla em uma posição delicada. Na sua avaliação, o Beagle havia congelado o governo e o distanciado das preocupações com a economia, a reforma governamental e a atenção aos direitos humanos (FOIA 49, p. 2). O diplomata traça um diagnóstico dos problemas do governo Videla e do papel do Beagle como elemento decisivo do ambiente político argentino do final de 1978, conforme ele ganhava relevância, em meio às pressões dos linhas-duras e à crise de confiança das Forças Armadas no presidente da Junta militar:

59 No original: “[...] these overwhelming domestic concerns leave little energy for foreign ones”.

A embaixada escreveu seis meses atrás que as questões políticas domésticas lideravam a lista de prioridades do governo argentino. Apesar de a questão do Canal de Beagle estar agora, sem dúvida, no topo da lista de coisas a serem resolvidas, a política interna continua a importunar e morder os calcanhares do Presidente Videla. As áreas problema referidas anteriormente permanecem mais ou menos as mesmas: o “esquema do poder”, o movimento em direção a uma reforma política básica, os efeitos políticos da situação econômica da Argentina e um conjunto de preocupações que podem ser reunidos geralmente em torno da categoria dos “direitos humanos”.[...] A questão do Canal de Beagle também teve, claro, seus efeitos arrepiantes sobre a atividade política doméstica. Ele é uma preocupação majoritária. O comitê militar - que inclui Videla e os três membros da Junta - tem estado em reuniões quase diárias. Até que algum acordo seja alcançado com o Chile é difícil de imaginar que os membros do governo serão capazes ou irão querer “agarrar a urtiga” da política interna⁶⁰ (FOIA 49, p. 5, tradução nossa).

James E. Buchanan, do *Office of Research and Analysis for American Republics*, reproduz a mesma preocupação com a questão do Beagle. Com as tensões crescentes ao longo de 1978 somado à crise doméstica argentina, Buchanan elabora um documento que pretendia traçar as perspectivas de continuidade do presidente Videla no cargo. Para ele, se Videla “irá permanecer no cargo até março de 1981, ele deve continuar a proteger os interesses nacionais da Argentina no Canal de Beagle”⁶¹ (FOIA 81, p. 1, tradução nossa). Nesse sentido, o analista relaciona diretamente a estabilidade do governo argentino à manutenção de uma posição firme na questão do Beagle, sem maiores concessões que pudessem ser vistas como prejudiciais pelas Forças Armadas. Videla era considerado, de forma geral, como um moderado pelos diplomatas estadunidenses, e sua derrocada por uma questão territorial poderia significar a chegada ao poder de alguém como Massera ou outro representante da linha-dura, o que provavelmente acarretaria em um prejuízo geral para a política de direitos humanos de Carter no país.

O Chile também enfrentava crises que lhe eram próprias e que tinham o

60 No original: “The embassy wrote six months ago that domestic political issues headed Argentina's rulers checklist. Although the Beagle Channel issue is now undoubtedly at the top of anyone's list of things to be resolved, domestic political issues continue to nag and bite at the heels of president Videla. The problem areas suggested earlier remain more or less the same: the "scheme of power", movement toward basic political reform, the political effects of Argentina's economic situation and a set of concerns that can be lumped generally into the "human rights" category. [...] The Beagle Channel issue has also, of course, had its chilling effects upon domestic political activity. It is a major preoccupation. The military committee — which includes Videla and the three junta members — has been in almost daily sessions. Until some accord is struck with Chile it is hard to imagine that members of government will be able or want to grasp the nettle of internal politics”.

61 No original: “[...] is to remain in office through March 1981, he must continue to protect Argentina's perceived national interests in the Beagle Channel”.

potencial de ser intensificadas pela situação no Beagle. Landau, embaixador em Santiago, comunicou que o Chile enfrentava o perigo de um boicote da Organização Regional do Trabalho Interamericano (ORIT), por questões de direitos humanos e de direitos trabalhistas, que no momento “domina a mídia, levando até mesmo o Beagle e o caso Letelier a ocupar um nível secundário de atenção”⁶² (FOIA 63, p. 1-2, tradução nossa). Isso se deu em um momento em que o país se deparava com outros dois problemas de ordem internacional, o Beagle e o caso Letelier/Moffitt. O diplomata avaliou os possíveis efeitos adversos tanto do Beagle como do boicote logístico nos interesses estadunidenses no Chile. Segundo ele, os três problemas simultâneos, poderiam se potencializar mutuamente, e o Beagle, se alcançasse o nível de um conflito militar, poderia, com uma nova onda nacionalista no Chile, prejudicar todos os objetivos dos EUA no país:

A decisão do Orit de boicotar o comércio chileno coloca o Governo do Chile diante do seu terceiro problema internacional simultâneo. A disputa do Canal de Beagle com a Argentina pode alcançar um desenlace violento em dezembro. Se assim for, nós antecipamos uma forte onda de apoio nacionalista ao regime de Pinochet. [...] O pedido de extradição do governo dos EUA no caso Letelier [...] será influenciado pelo resultado das crises precedentes⁶³ (FOIA 64, p. 1-2, tradução nossa).

Segundo Landau, Pinochet poderia alimentar uma “mentalidade de sítio” (FOIA 64, p. 4), que prejudicaria os interesses estadunidenses no Chile: as extradições do caso Letelier/Moffitt, as negociações por uma solução pacífica no Beagle, os investimentos e operações comerciais com o país e as recentes melhorias em seus indicadores de direitos humanos. Em sua perspectiva, apesar dos objetivos do boicote da ORIT se assemelharem aos interesses dos Estados Unidos na defesa dos direitos civis e políticos, a provável reação do governo Pinochet poderia pôr em risco exatamente os ganhos já obtidos nesses mesmos campos.

Mesmo que o boicote constituísse, na opinião de Landau, o tema de maior interesse público e da mídia, ele não era a crise mais iminente para o governo chileno. Para o embaixador, esse posto pertencia ao Beagle, cujas tensões crescentes

62 No original: “[...] dominates the media causing even the Beagle and the Letelier case to occupy a secondary level of attention”.

63 No original: “The ORIT decision to boycott Chilean trade confronts the GOC with its third concurrent international problem. The Beagle Channel dispute with Argentina may reach a violent denouement in December. If so, we anticipate a strong surge of nationalistic support for the Pinochet regime. [...] The USG request for extractions in the Letelier case [...] will be influenced by the outcome of the preceding crises”.

conduziam ambos os países a uma rota de colisão até o final do ano: “Das três crises em curso, a do Beagle é a mais iminente. A disputa é provavelmente irresolúvel na ausência de fortes incitações ou pressões em ambas as partes, *as quais nós somos, no momento, incapazes*”⁶⁴ (FOIA 64, p. 3, grifo nosso, tradução nossa).

No trecho acima grifado do relatório de Landau ao Departamento de Estado vemos um reconhecimento, por parte do embaixador, dos limites de atuação dos EUA no Beagle dado o estado das relações com ambos os países. O diplomata era um oficial de carreira do Departamento, tendo ocupado anteriormente a posição de Embaixador dos EUA no Paraguai, entre 1972 e 1977. Sua posição crítica aqui pode ser considerada sob a perspectiva do questionamento interno da transição de uma prática diplomática da *quiet diplomacy* e da manutenção das boas relações, para uma, alavancada por Carter, de enfrentamento e condenação pública dos regimes anteriormente aliados com base em seu tratamento dos direitos humanos. A posição de Landau é um dos primeiros sinais, dentro da documentação levantada especificamente para este trabalho, de crítica interna à forma como a política externa de direitos humanos era conduzida na Argentina e no Chile e seus efeitos adversos para a capacidade dos EUA de alavancarem seus demais interesses, econômicos, comerciais e estratégicos em ambos os países.

Vale a pena observar mais profundamente as declarações de Landau quanto à profunda crise em que o Chile se encontrava no final de 1978, quando seu isolamento internacional o deixava com poucas opções para se manter de pé, além de apelar por inflamar o nacionalismo e endurecer o regime. Esse tipo de reação às pressões externas, por sua vez, poderia culminar em menores perspectivas de redemocratização e mais violações de direitos humanos, contrariando os interesses dos EUA no país. O objetivo aqui é compreendermos as críticas feitas à forma como foi implementada a política externa de direitos humanos no Chile durante a década de 1970, além de como ela foi vista dentro dos setores táticos do Departamento de Estado, ao perceberem que a chegada da administração Carter pretendia aprofundar a promoção dos direitos humanos dentro da sua estratégia internacional, fazendo uso de uma abordagem geral distinta daquela adotada por Kissinger. Destacamos mais um trecho:

64 No original: “Of the three impending crises, the Beagle is the most imminent. The dispute is probably insoluble in the absence of strong inducements or pressures on both parties, of which we are now incapable”.

Mesmo que popular em alguns círculos, eu não concordo com a teoria de que há uma relação direta entre a quantidade de pressão aplicada contra o governo do Chile e os benefícios aos interesses dos EUA. A equação é um bocado mais complexa. Deixando de lado o fato que os nossos próprios interesses são, em alguns aspectos, contraditórios, o governo do Chile é tanto vítima como beneficiário da nossa presença dominante⁶⁵ (FOIA 64, p. 2, grifo nosso, tradução nossa).

Destacamos as críticas a essa abordagem, feitas às vésperas da Crise do Beagle, quando o embaixador informa que discorda da posição que, porém, é popular em “alguns círculos” e admite que os objetivos dos EUA no Chile são muitas vezes contraditórios, isto é, que a predominância de um elemento sobre os outros pode colocar a todos em risco. Landau afirma não concordar que existisse uma relação direta entre o nível das pressões aplicadas pelos EUA ao governo do Chile e ganhos diretos para os interesses estadunidenses: a questão seria mais complexa, visto que o governo Pinochet possuía forte apoio interno, capaz de o sustentar e alavancar sua moral frente a pressões internacionais. Landau recomendava, portanto, agir de forma prudente com relação ao boicote, afirmando às autoridades chilenas o não envolvimento dos Estados Unidos, para diminuir as tensões que pudessem comprometer seus demais interesses no Chile (FOIA 64).

Ainda segundo Landau, as sanções estadunidenses ao Chile baseadas na política externa de direitos humanos haviam desestabilizado o equilíbrio de poder no Cone Sul, favorecendo a marcha para a violência por parte da Argentina. Dessa forma, para ele, ao menos indiretamente, os EUA haviam contribuído para que a Argentina tivesse uma posição clara de superioridade militar que a possibilitara negociar com o Chile através de apostas que o último não teria como cobrir, utilizando o peso do desequilíbrio de poder e do isolamento chileno na negociação do Beagle (FOIA 64). Assim como já apontamos que a rejeição argentina do Laudo havia passado despercebida pela comunidade internacional, e especial pelos EUA e Reino Unido, devido à sua situação de isolamento promovida, em parte, pelos Estados Unidos, Landau critica a falta de uma posição enfática condenando a rejeição argentina ao Laudo Arbitral: “Aos olhos chilenos, os EUA e o mundo livre vão partilhar a culpa pela

65 No original: “While popular in some circles, I do not subscribe to the theory that there is a direct relationship between the amount of pressure applied against the GOC and the benefit to U.S. interests. The equation is a great deal more complex. Leaving aside the fact that our own interests are, in some respects, contradictory, the GOC is both the victim and the beneficiary of our overbearing presence”.

decisão Argentina de apelar às armas no Beagle: uma posição mais firme de nossa parte em defesa do direito internacional poderia ter prevenido esse resultado”⁶⁶ (FOIA 64, p. 3, tradução nossa).

Ao longo de dezembro o boicote do ORIT conseguiu ser contido⁶⁷, o que aliviou os temores do embaixador de que “o boicote pode ser versão deste ano da Resolução da ONU sobre o Chile, que resultou no plebiscito de 4 de janeiro. Aquele voto [...] fortaleceu Pinochet”⁶⁸ (FOIA 64, p. 2, tradução nossa). Isto é, o temor era que novamente uma pressão ou protesto público que buscasse condenar o regime militar chileno resultasse, na verdade, no fortalecimento de seu poder pessoal através de uma onda nacionalista e de acusações de interferência externa nas questões domésticas do país, como já havia acontecido no caso da consulta pública conduzida por Pinochet no início daquele ano, em protesto à condenação de direitos humanos na ONU.

O fato é que o risco acerca do estado das negociações evoluiu no final do ano e o Beagle passou, aos olhos do embaixador Landau, a representar uma ameaça que pudesse prejudicar o diálogo do governo chileno com as alas democráticas e moderadas da sociedade que pressionavam por abertura política (FOIA 65). Na verdade, conforme a situação no Beagle ia se deteriorando, mais necessária se fazia, na percepção dos diplomatas estadunidenses, a interferência de um terceiro e mais evidente ficava que não poderiam ser os EUA a se colocar como intermediários para evitar a guerra. Enquanto a abordagem adotada pela administração fosse de uma progressiva ruptura de relações, os EUA não estariam em posição de alavancar suas vontades perante os governos de nenhum dos dois países, especialmente da Argentina, menos isolada e, portanto, menos dependente, em termos relativos, militar e economicamente dos favores estadunidenses.

De fato, a culminância desse processo de asfixia das relações entre os Estados Unidos e a Argentina foi a entrada em vigor da emenda à Lei de Assistência

66 No original: “In Chilean eyes the US and the free world will share part of the blame for the Argentine decision to resort to arms on the Beagle: a stronger stand on our part in support of international law might have prevented that outcome”.

67 Em abril de 1979, o Departamento retoma o caso para um acompanhamento. O boicote havia sido suspenso finalmente em janeiro de 1979, após promessas do governo chileno de restabelecer direitos trabalhistas. Existia a preocupação que o governo tenha feito isso apenas para superar a crise e agora não pretenda cumprir com a sua parte da barganha. O departamento previa novas crises com a intenção de pressionar pela efetivação do acordo prometido (FOIA 95, p. 2).

68 No original: “[...] the boycott may be this year’s UN Resolution on Chile, which resulted in the January 4 plebiscite. That vote [...] strengthened Pinochet”.

em Segurança, que ficou conhecida como Emenda Humphrey-Kennedy. A nova legislação restringia, de forma semelhante ao que a Emenda Kennedy fazia no Chile, os créditos e a assistência militar com base em critérios de direitos humanos. Desde 1977 a *Assistant Secretary* de Direitos Humanos do Departamento de Estado, Patricia Derian, que havia se tornado uma das mais assíduas críticas do regime, pressionava por um aprofundamento das sanções contra a Argentina. Derian, acompanhada do Secretário de Estado, Cyrus Vance, visitou Buenos Aires entre 20 e 22 de novembro de 1977. Nessa ocasião, foram entregues pelo Secretário os nomes de 7.500 desaparecidos às mãos do presidente Videla (NOVARO; PALERMO, 2007). Era contra o desgaste público das relações bilaterais que parte da administração se opunha.

A necessidade de concessões à Argentina e de melhoria nas relações pode ser lida nas palavras do Secretário de Defesa Harold Brown que, dentro do quadro geral desta pesquisa, demonstra a oposição do Departamento de Defesa ao curso tomado pela política externa da administração Carter para a Argentina e também para o Chile. O Secretário Brown, em correspondência com o Secretário de Estado Vance pediu, em 22 de agosto de 1978, por moderação na posição dos EUA perante a Argentina e por uma melhoria nas relações bilaterais através da liberação de algumas vendas militares pendentes para o país andino. Segundo ele, uma nova postura que considerasse outros aspectos além dos direitos humanos no país se fazia necessária, e que isso poderia inclusive melhorar o desempenho desses países em direitos humanos, através da recuperação da participação dos EUA nas suas transações militares e comerciais (FRUS 15).

Eu acredito que há um entendimento básico entre nós de que nossas relações com a Argentina se deterioraram seriamente. [...] Ao mesmo tempo que nossa política de direitos humanos é muito importante, nós também precisamos considerar que a Argentina é uma nação chave no que se refere a políticas de não-proliferação e que uma Argentina deixada de lado - isso significando a formação de relações destabilizantes com o Peru, uma posição mais provocativa na questão do Canal de Beagle, sua retirada do Pacto do Rio, ou melhores relações com países do bloco soviético - não é do nosso interesse. Além disso, pode muito bem ser nesse ponto que alguma modificação em nossa abordagem, se explicada apropriadamente, pode na verdade ajudar nas questões de direitos humanos⁶⁹ (FRUS 15, p. 288,

69 No original: I believe there was general agreement between us that our relations with Argentina have very seriously deteriorated. [...] While our human rights policy is very important, we need also to take into account that Argentina is a key nation with respect to our non-proliferation policy and that a go-it alone Argentina – whether that might mean formation of destabilizing ties with Peru, a more provocative stand on the Beagle Channel issue, withdrawal from the Rio Pact, or enhanced relations with Soviet

tradução nossa).

Dentre os elementos de interesse apontados pelo Secretário estava o Beagle. Segundo ele, uma Argentina sozinha, deixada aos seus próprios recursos, poderia significar uma posição mais ameaçadora contra o Chile, além de uma aliança com o Peru. O Chile também enfrentava reivindicações territoriais de outros dois vizinhos, Peru e Bolívia, por áreas tomadas durante a Guerra do Pacífico (1879-1883). A carta de Brown, *follow-up* de uma reunião com o Conselheiro de Segurança Nacional Zbigniew Brzezinski e o próprio Vance, mostrava uma insatisfação que começava a se disseminar conforme as contradições da implementação da política de direitos humanos se faziam perceber e entravam em choque com as formas tradicionais de conduzir a política externa como percebidas dentro do poder Executivo dos Estados Unidos.

Essas críticas, no mais alto nível da administração, não soavam no vazio, se juntavam àquela do embaixador Landau e à afirmação da CIA, em relatório elaborado logo depois do plebiscito de 4 de janeiro de 1978 que havia fortalecido Pinochet, de que o “Chile fez progresso substancial em melhorar suas práticas de direitos humanos e a maioria dos chilenos provavelmente ressentido o que eles consideram como uma falta de reconhecimento dessa mudança”⁷⁰ (FOIA 22, p. 3, tradução nossa). Isto é, criticavam, ainda em janeiro de 1978, que tanto as medidas rígidas tomadas pela administração, como aquelas restrições engessadas na forma de legislação pelo Congresso, impediam que o executivo fizesse concessões, recompensando Argentina e Chile pelos seus avanços em direitos humanos, dando à relação uma característica essencialmente punitiva, sem uma perspectiva de melhora gradual nas relações de acordo com o progresso.

Gertner aponta para essa mesma disputa interna e para o caráter contraditório dos interesses dos EUA para a região em meio à permanência da agenda do conflito intersistêmico, que culminou na crítica interna da administração:

No contexto da Guerra Fria, uma combinação de interesses permanentes na região (ex. equilíbrio regional e anticomunismo) e interesses de curto prazo (ex. a agenda de direitos humanos de Carter) desempenharam um papel

bloc countries – is not in our interest. Further, it may well be at this point that some modification of our approach, if properly explained, will actually help on the human rights issues”.

⁷⁰ No original: “Chile has made substantial progress in improving its human rights practices and most Chileans probably resent what they regard as a lack of recognition of this change”.

proativo na crise do Canal de Beagle. Quando o Presidente Carter chegou ao cargo em 1977, uma das suas principais preocupações externas eram as violações de direitos humanos na América Latina. Como resultado, essa posição afetou os relacionamentos com governos militares por toda a região. Contudo, muitos dentro da própria administração Carter eram opostos a essas iniciativas. Nesse contexto, a crise do Beagle apresentou um desafio para a política externa na região. [...] Em termos bilaterais, a nova política de direitos humanos era contrária aos interesses militares de combater revoluções e insurreições na América Latina.⁷¹ (Gertner, 2016, p. 95-96, tradução nossa).

Nesse contexto, para parte da burocracia envolvida na implementação da política externa, o Beagle passou a contar entre as preocupações da administração que não podiam receber o tratamento adequado devido à predominância dos direitos humanos na relação Estados Unidos-Argentina e Estados Unidos-Chile. Partindo desse pressuposto, os diplomatas e políticos passaram a integrá-lo no discurso que buscava viabilizar uma melhoria das relações e uma articulação de outros interesses, regionais ou próprios do conflito intersistêmico, na pauta da política externa dos EUA para os dois países do Cone Sul.

Com relação às negociações da disputa do Beagle, o roteiro de atividades da comissão conjunta criada a partir do acordo firmado em 20 de fevereiro em Puerto Montt não havia resultado em nenhum progresso efetivo. A CIA, em dossiê elaborado em novembro de 1978, conforme as tensões ganhavam força, informou sobre o fracasso da negociação em fases estipulada na ata de Puerto Montt: a primeira fase se encerrou em abril sem avanços; a segunda fase havia se desviado do foco das ilhas maiores, Lennox, Picton e Nueva, para as ilhotas ao Sul e a divisão marítima em direção ao Cabo de Hornos, uma vez que a Argentina pretendia limitar o alcance da jurisdição do Chile no Oceano Atlântico. As pretensões argentinas contrastavam com aquelas chilenas que, segundo Landau, em setembro, se mantinham firmes em aderência ao estipulado no Laudo Arbitral britânico (FOIA 50). O Chile se negava a negociar as ilhas sobre as quais já havia tido a soberania confirmada pelo direito internacional e se dizia aberto apenas a discutir as questões de soberania marítima.

71 No original: "In the context of the Cold War, a combination of permanent interests in the region (i.e., regional balance and anti-Communism) and short-term interests (i.e., Carter's human rights agenda) played a proactive role in the Beagle Channel crisis. When President Carter came to office in 1977, one of his main external concerns was human rights violations in Latin America. As a result, this US stance affected relationships with military governments throughout the region. Nevertheless, many in Carter's own administration were opposed to these initiatives. In this context, the Beagle crisis presented a challenge for foreign policy in the region. [...] In bilateral terms, the new human rights policy was contrary to the military interest of combating revolutions and insurrections in Latin America".

A questão das ilhas e ilhotas interferia diretamente nas faixas de águas territoriais na região, e a soberania chilena sobre territórios a leste do meridiano do Cabo de Hornos poderia dar ao Chile jurisdição sobre uma faixa considerável de águas no Oceano Atlântico e alterar as reivindicações de ambos os países no continente antártico (FRUS 5). Devido às ramificações da questão do Canal de Beagle, as negociações se paralisaram em 16 de agosto (GERTNER, 2016). Tanto a segunda como a terceira fase de Puerto Montt expiraram seus prazos sem nenhum resultado tangível.

2.3 OS EUA SE MOBILIZAM: A CRISE DO CANAL DE BEAGLE

Em 17 de outubro de 1978 o Secretário Vance recebeu o chanceler chileno Cubillos para uma reunião em Washington. O propósito do encontro, a pedido da parte chilena, era expor a sua posição acerca da disputa do Canal de Beagle e tratar das tensões entre Argentina e Chile ao longo das negociações de Puerto Montt, que se encerrariam em algumas semanas. A principal reclamação apontada pelo ministro foi a mudança constante da posição argentina, segundo ele, enquanto as conversas entre os dois países ainda permaneciam em curso através do cronograma previsto, “ele não conseguiria fornecer uma explicação completa da posição argentina e de seus objetivos⁷²” (FOIA 55, p. 2, tradução nossa). A insatisfação dos chilenos ao tratar com a Argentina se devia ao fato de que a:

[...] posição argentina mudava constantemente e as reivindicações argentinas não eram claras. Cubillos alegava que a Argentina tinha ido tão longe ao ponto de realmente ameaçar ir à guerra se um acordo não fosse alcançado até 2 de novembro ou se o Chile levasse a disputa ao CIJ, essa última apesar do tratado de 1972 no qual ambos os países concordaram em levar disputas ao CIJ. Ele não podia desconsiderar o uso da força na matéria, e o Chile iria se defender caso fosse atacado⁷³ (FOIA 55, p. 2, tradução nossa).

Para um melhor entendimento, o processo de tomada de decisões no interior da Junta argentina era marcado por uma organização fragmentada e caracterizada pelo poder de veto de seus membros, além de diferentes estratégias adotadas por

72 No original: “[...] he could not provide a full explanation of the Argentine position and Argentine aims”.

73 No original: “[...] Argentine position shifted constantly and Argentine claims were unclear. Cubillos maintained that Argentina had gone so far as to actually threaten war if agreement was not reached by November 2 or if Chile took the dispute to the ICJ, this latter despite the 1972 treaty in which both countries agreed to take disputes to the ICJ. He could not discount the use of force in the matter, and Chile would defend itself if attacked”.

cada segmento das Forças Armadas dentro do arranjo de forças do regime, que impedia que o grupo de negociação argentino para o Beagle estabelecesse uma posição consistente, detivesse a autonomia necessária para aceitar alguma proposta ou que pudesse apresentar uma opção que viesse a ser aceita como definitiva em Buenos Aires. Daí se deriva que as únicas estratégias restantes ao governo argentino, diante de uma derrota jurídica, consistiam na rejeição do Laudo Arbitral e de seus efeitos, considerando-o nulo, e na manutenção do Chile em uma condição de refém, por sua vulnerabilidade e isolamento, em negociações bilaterais até que acatasse ceder a uma decisão de cunho político, e não jurídico. O governo de Buenos Aires já havia deixado claro que o preço do desacato à posição argentina seria a guerra, para a Argentina não cabia aos chilenos deixar de negociar bilateralmente e submeter unilateralmente a questão a uma nova Corte, mesmo que isso estivesse acordado no Tratado Geral sobre a Solução Judicial de Controvérsias, assinado em 1972. Nesse sentido, o governo argentino admitia que o Chile possuía o melhor caso jurídico para a soberania sobre o território, demandando, portanto, uma decisão que levasse em consideração seus argumentos de cunho histórico, político, e o peso de sua ameaça militar (GERTNER, 2016; NOVARO; PALERMO, 2007).

Em outubro, após um encontro entre o embaixador estadunidense em Buenos Aires, Raúl Castro, e o membro da Junta militar argentina general Roberto Eduardo Viola, principal aliado de Videla no governo, o diplomata reportou que o militar ainda parecia otimista que as negociações teriam continuidade, apesar de ter admitido que as articulações acerca do Beagle estavam tomando boa parte de seu tempo (FOIA 56). Porém, a partir do fracasso final da Ata de Puerto Montt em 2 de novembro, quando ela alcançou seu prazo estipulado e derradeiro sem obter sucesso, as negociações se paralisaram de vez.

A partir daí Videla (e Viola), como os elementos considerados moderados da Junta argentina, isto é, aqueles que se opunham a uma investida militar contra o Chile, se viram sem alternativas diplomáticas para conter as pressões crescentes da linha-dura, passando a fazer concessões à demanda por mobilização militar na região. A especulação por um ataque argentino ganhou espaço em Buenos Aires conforme o prazo de 02 de novembro ia se aproximando sem uma solução no Beagle. A tensão foi alimentada pelo que os diplomatas dos EUA nomearam “*black propaganda*” – originados nos serviços de segurança e de inteligência das Forças Armadas, em especial naqueles dominados pela linha-dura do exército – consistiam de rumores que

afirmavam a incapacidade de Videla de lidar com a questão e informavam que o presidente seria deposto e talvez até mesmo preso pelas Forças Armadas, revelando a fragilidade de sua posição na presidência diante da crise com o Chile (FOIA 60).

Nesse momento crítico de cisão das negociações, a embaixada dos EUA em Buenos Aires comunicou que o temor causou fuga de capitais, queda da bolsa de valores e desabastecimento dos supermercados por uma forte onda de consumo preventivo. A situação se amenizou devido a um comunicado conjunto entre Argentina e Chile, feito ainda no dia 2 de novembro, no qual os países afirmavam seu compromisso com a continuidade das negociações. De qualquer forma, a ferida já havia sido aberta e podemos perceber como o balanço de forças pendeu no regime argentino logo no dia 04 de novembro, quando o embaixador Castro declarou que:

O governo Videla parece ter sido prejudicado pelo imbróglio do Beagle. [...] De qualquer forma, Videla (e Viola) estão enfraquecidos pelo episódio do Beagle, e Videla pode esperar altas reclamações da linha-dura do exército e talvez um aumento da influência dela sobre o governo nos próximos meses⁷⁴ (FOIA 60, p. 1-2, tradução nossa).

Conforme o diagnóstico do embaixador, Videla se manter na presidência e passar pela crise sem o uso da força militar dependia de sua capacidade de “persuadir os generais que pode ser alcançado com Pinochet um acordo viável que garanta os interesses vitais da Argentina no Atlântico Sul” senão “pode ser difícil para Videla resistir ao chamado dos líderes militares para ocupar algumas das ilhas disputadas”⁷⁵ (FOIA 60, p. 4, tradução nossa). O enfraquecimento de Videla ficou claro no dia 3 de novembro, quando divulgou a reformulação de seu gabinete no qual estavam planejados nomes de políticos civis de expressão nacional. A lista final⁷⁶ não foi

74 No original: “The Videla government appears damaged by the Beagle imbroglio. [...] At any rate, Videla (and Viola) are weakened by the Beagle episode, and Videla can expect loud complaints from the army hardliners and perhaps an increase in their influence over the government in the months to come”.

75 No original: “[...] persuade the generals that a viable deal can be struck with Pinochet which ensures Argentina’s vital interests in the South Atlantic” e “[...] it may be hard for Videla to resist a call by the military chiefs to occupy some of the disputed islands”.

76 A lista elaborada pela Secretaria Geral da Presidência da Argentina continha os nomes do “democrata-progressista Martínez Raymonda (Bem-estar social), Oscar Camilión (Relações Exteriores) pelo *frondizismo*, Rubén Blanco (Educação) pelo *radicalismo*, e os conservadores Amadeo Frúgoli (Trabalho) e Acuña Anzorena (Justiça). O ministério se completaria com um militar por força. Com exceção do Ministério do Interior (no qual continuaria Harguindeguy), as pastas nas mãos de militares não se revestiam de grande relevância. No entanto, isso não saiu do papel, porque Videla voltou a ceder diante dos obstáculos que se apresentaram. Quando a lista foi objetada pelo generalato, além de outras forças (confluindo novamente Massera e os linhas-duras do Exército), o presidente aceitou “deixar para mais adiante” a incorporação de figuras políticas relevantes [...]” (NOVARO; PALERMO,

aprovada pelo crivo do generalato e foi preenchida por uma imensa maioria militar, um fracasso na tentativa de uma abertura política moderada por parte do presidente com o qual o Beagle contribuiu, ao menos em parte. Essa mudança, abortada no último momento pela disputa interna no regime argentino, havia sido muito esperada pela embaixada, pois representaria um sinal de que Videla havia conquistado uma posição dominante dentro da Junta e poderia avançar na promoção dos interesses estadunidenses por abertura política e direitos humanos (FOIA 60; NOVARO; PALERMO, 2007). Conforme a embaixada em Buenos Aires, a partir de uma fonte próxima da presidência argentina:

[...] ocorreria uma crise geral no Gabinete em cerca de três semanas. Ele estima que pouco menos de 50% do novo Gabinete seria civil. Uma proposta de que os membros civis do próximo Gabinete sejam líderes políticos representativos de estatura está em consideração. A indicação deles sinalizaria o início da abertura política planejada pelo presidente Videla⁷⁷ (FOIA 53, p. 3, grifo nosso, tradução nossa).

Uma das únicas conquistas de Videla nesse novo Gabinete de ministros foi a retirada do Almirante Oscar Antonio Montes da Chancelaria, e como consequência, retirava a pasta da zona de influência preferencial da Marinha, em meio à questão do Canal de Beagle que se acirrava. No lugar do Almirante, Videla colocou um homem de confiança, o militar da força aérea Carlos Washington Pastor, que era seu concunhado (NOVARO; PALERMO, 2007).

Após o fracasso marcado pelo dia 2 de novembro, Robert Pastor, do Conselho de Segurança Nacional dos EUA informou ao Conselheiro Brzezinski que os presidentes Pinochet e Videla estavam trocando mensagens diplomáticas frequentes. Segundo Pastor, o governo argentino havia concordado com uma proposta chilena para que um mediador fosse escolhido, mas havia adicionado a condição de que as diretrizes deveriam ser escolhidas previamente. A posição argentina era a da preservação do princípio bioceânico, isto é, de sua exclusividade nas reivindicações marítimas no Oceano Atlântico, e queriam que os chilenos acatassem essa condição antes de submeter o caso a um terceiro. Os chilenos não concordaram em estabelecer

2007, p. 309).

⁷⁷ No original: “[...] there would be a general Cabinet crisis in about three weeks. He estimated that a little under 50% of the next Cabinet would be civilian. Under consideration is a proposal that the civilian members of the next Cabinet be representative political leaders of stature. Their appointment would signal the beginning of President Videla’s planned political opening”.

tais condições como base para o trabalho de um mediador, atendo-se ao que havia sido decidido através do Laudo Arbitral. Como consequência, a situação permaneceu estagnada (FRUS 6).

Segundo Pastor, conforme informações obtidas pelo serviço de inteligência, o exército argentino havia feito compras massivas de armamentos e, segundo suas fontes, a linha-dura argentina planejava se impor e avançar para uma demonstração de força diante da intransigência chilena, que se negava a considerar a possibilidade de uma resolução política, não jurídica, para a questão:

Relatórios de inteligência indicam que o governo da Argentina está comprando armas apressadamente: barcos de patrulha de Israel, França, Alemanha Ocidental, e Coréia do Sul; aviões de Israel (30 jatos Mirage III) e França (partes de helicópteros Alouette); munição da França (o míssil naval Exocet), Reino Unido, Alemanha Ocidental, Bélgica, Itália; e equipamentos de comunicação da França e Israel. A linha-dura militar argentina acredita que é chegada a hora de fazer uma demonstração de força⁷⁸ (FRUS 6, p. 156, tradução nossa).

Conforme Pastor, um general argentino da linha-dura, Suárez-Mason, havia revelado a um diplomata da embaixada em Buenos Aires que “se a disputa não estiver resolvida nas primeiras duas semanas de dezembro, a Argentina iria tomar a iniciativa e confrontar o Chile”⁷⁹ (FRUS 6, p. 156, tradução nossa). Essa informação era corroborada pelo líder da Guarda Costeira argentina⁸⁰. Os diplomatas dos EUA, tanto em Washington, como nas duas embaixadas, sentiam o perigo crescente das ameaças e ultimatoss da linha-dura e das compras de armamentos argentinos. As esperanças de um arranjo pacífico estavam depositadas sobre a reunião de Ministros de Relações Exteriores marcada para o dia 12 de dezembro, na qual Carlos Pastor, da Argentina, e Hernán Cubillos, do Chile, tentariam estabelecer a base para novas negociações (FRUS 6).

78 No original: “Intelligence reports indicate that the GOA has been hastily purchasing arms: patrol boats from Israel, France, West Germany, and South Korea; aircrafts from Israel (30 Mirage III jets) and France (parts for Alouette helicopters); ammunition from France (the Exocet naval missile), U.K., West Germany, Belgium, Italy; and communication equipment from France and Israel. Hardliners in the Argentine military believe the time has come for a show of force”.

79 No original: “If the dispute is not resolved by the first two weeks in December, Argentina would take the initiative and fight Chile”.

80 Conforme o documento FRUS 6, p. 156, em conversa com o embaixador americano para a Argentina, Raúl Castro, um dos membros da linha-dura argentina, Suárez Mason, afirmou que se a situação não se resolvesse até a segunda semana de dezembro a Argentina iria combater o Chile militarmente. O almirante Santa Maria havia revelado a um funcionário da embaixada americana que a Argentina iria ocupar a região em disputa e que iria cortar relações diplomáticas e comerciais com o Chile, a não ser que as negociações voltassem em dez dias.

A posição dos EUA, segundo Robert Pastor, era a de conversar com ambas as partes e outras, como o Brasil, sem ficar no meio (FRUS 6), buscando um desfecho favorável aos seus interesses, em conformidade com a estratégia estabelecida desde o início das negociações sobre o Beagle. Isso se deve, em parte, ao fato de que não podiam pressionar os dois países a ceder em suas posições antagônicas, dada a condição de deterioração das relações bilaterais, e de não desejarem tomar parte ou assumir uma posição de mediador, o que poderia resultar no antagonismo dos EUA por parte de um ou ambos, dependendo da evolução das negociações e de seu resultado final. Pastor vê nessa neutralidade e sugestão enfática de uma resolução pacífica a melhor posição a tomar. Para ele: “tentar mediar entre os argentinos e os chilenos faria *Camp David*⁸¹ parecer fácil, e nós simplesmente não temos o mesmo tipo de interesse no Canal de Beagle que temos no Oriente Médio”⁸² (FRUS 6, p. 156, tradução nossa). De fato, a prioridade para os EUA era que a solução da questão fosse negociada pacífica e diplomaticamente, que não trouxesse instabilidade à região nem atraísse a presença soviética ou prejudicasse os interesses estratégicos das passagens dos canais, mas não havia interesses específicos sobre quem deveria ser mais ou menos beneficiado na matéria da questão de forma a demandar uma interferência direta na substância de um eventual acordo entre as partes. Para os EUA, bastava que, no aspecto formal, a questão do Canal de Beagle fosse decidida de forma a não perturbar a estabilidade regional e as alianças hemisféricas, mantendo segura a ordem do sistema internacional de poder e a sua posição hegemônica no continente.

É interessante que Pastor se refira a *Camp David*, pois meses antes o chanceler chileno Cubillos havia pedido ao Secretário Vance justamente por isso: “Cubillos esperava que os EUA usassem sua influência, e disse que a expressão de preocupação por parte dos EUA ajudaria a resolver a disputa. Ele, em tom jocoso, pediu por ‘outro *Camp David*’⁸³ (FOIA 55, p. 3, tradução nossa). O interesse chileno de introduzir os EUA na matéria da questão foi muito mais pronunciado do que aquele

81 *Camp David*: Pastor refere-se aqui ao acordo de paz entre Israel e Egito, negociado por Jimmy Carter e assinado em *Camp David* (residência de campo oficial do Presidente dos EUA), pelo presidente Anwar Sadat do Egito e pelo Primeiro-Ministro Menachem Begin, de Israel, em 17 de setembro de 1978.

82 No original: “Trying to mediate between the Argentines and the Chileans would make Camp David look easy, and we just don’t have the same kind of stake in the Beagle Channel that we have in the Middle East”.

83 No original: “Cubillos hoped the U.S. would use a little influence, and said that concern on the part of the U.S. would help resolve the dispute. He jokingly called for ‘another Camp David’”.

do regime argentino nesse período, isso se deu pela condição de vulnerabilidade do Chile, que não desejava permanecer submetido a negociações bilaterais carregadas de ameaças de guerra, e pelo seu isolamento internacional, que o obrigava a recorrer, por questões ideológicas e de dependência, justamente aos EUA que tanto haviam se afastado na última década. Para a linha-dura na Argentina, cada vez mais influente nos altos escalões do poder, a necessidade de uma solução que fosse de acordo com os interesses nacionais podia ser melhor obtida quanto mais isolado e vulnerável estivesse seu adversário, isto é, enquanto não houvesse uma mudança no cenário chileno no âmbito do sistema internacional de poder e as negociações permanecessem sem interferências de terceiros, mais o governo poderia aproveitar sua vantagem estratégica e militar na disputa pelo Beagle, mesmo que desafiando diretamente o direito internacional.

Em 8 de dezembro, às vésperas da reunião derradeira entre os Ministros Carlos W. Pastor, da Argentina, e Hernán Cubillos, do Chile, o Secretário Vance considerava a possibilidade de uma mediação papal ser aceita por ambas as partes, sendo assim, enviou um telegrama para a embaixada dos EUA em Roma. Nele, reporta que o embaixador em Buenos Aires, Raúl Castro havia mantido contato frequente com o Núncio Apostólico do Vaticano na Argentina, Pio Laghi, e que o mesmo havia sugerido que o Papa poderia acatar um pedido de mediação da Santa Sé se ele sentisse que não havia perspectiva de novos progressos bilaterais. Dada a situação crítica em que a disputa se encontrava e com a possibilidade de um conflito militar se aproximando, o Secretário de Estado instruiu Robert F. Wagner Jr., Representante do Presidente junto à Santa Sé, a contatar o membro da Cúria Romana de maior nível hierárquico que conseguisse e então transmitir a seguinte mensagem (FRUS 7):

- O governo dos EUA acredita que a possibilidade de hostilidades entre Argentina e Chile é iminente.
- Diligências ao Chile e Argentina pelos EUA, a EC-9 e diversos países latino-americanos não foram capazes de diminuir a possibilidade de guerra; os dois países se mantêm em uma aparente rota de colisão.
- Se a reunião de chanceleres de 12 de dezembro não alcançar um consenso substancial, e isso parece cada vez mais improvável devido à insistência chilena de limitar a questão a fronteiras marítimas enquanto a Argentina exige que todo o território no extremo sul seja considerado, a guerra parece provável.
- Apesar disso, se o Papa oferecesse imediatamente seus bons ofícios para mediar o conflito, isso talvez pudesse evitar o conflito.

Apenas a autoridade moral do Papa pode ser capaz de evitar o que parece ser uma descida em direção à guerra.

– Os esforços papais poderiam ser expressos em uma diversidade de maneiras, incluindo: mensagens pessoais a ambos os presidentes, declarações públicas incitando por uma resolução pacífica do problema e/ou um convite para os presidentes de ambos os países para se encontrarem com ele e analisar a situação, se isso for apropriado.

– Se a situação está se deteriorando da forma como aparenta para nós, o que quer que seja feito deve ser dramático o suficiente para forçar a Argentina a uma pausa séria⁸⁴ (FRUS 7, p. 158, tradução nossa).

Em resposta, o representante Wagner reportou no dia 9 que havia contatado os cardeais Jean-Marie Villot, Giuseppe Caprio e Agostino Casaroli, três integrantes proeminentes do alto escalão da Cúria Romana. Casaroli informou a Wagner que faria o possível para que o Papa entrasse em contato com ambos os presidentes e recomendasse a continuidade nas negociações pacíficas (FRUS 7). Evidenciando uma disposição para evitar o conflito, no dia 11 de dezembro o Papa João Paulo II enviou uma carta a Videla e Pinochet pedindo que mantivessem as negociações em nível diplomático (GARRETT, 1985). Para o governo dos EUA, assumir a posição de mediador no Beagle não era uma opção viável, as relações com ambos os países se encontravam muito deterioradas, especialmente com a Argentina, alvo mais recente das investidas da política de direitos humanos de Carter. Apesar disso, o governo dos EUA não iria permanecer imóvel diante de uma guerra no hemisfério ocidental. Sendo assim, se propuseram a tentar intervir através da consulta a um terceiro, o Vaticano, que já dava sinais da possibilidade de assumir a posição, além de haver evidências de que ambas as partes poderiam concordar com tal proposta.

De fato, a possibilidade de o Papa assumir o processo de mediação já havia sido considerada anteriormente pela administração Carter. O Conselheiro de

84 No original: “– USG believes that possibility of hostilities between Argentina and Chile is imminent. – Demarches to Chile and Argentina by the US, the EC-9 and numerous Latin American countries have not diminished the possibility of war; the two countries maintain their apparent collision course. – If the December 12 meeting of Foreign Ministers does not reach substantive agreement, and this appears increasingly unlikely because of the Chilean insistence on limiting the question to maritime boundaries while Argentina demands that all territory in the far south be considered, war seems likely. – However, if the Pope were to immediately offer his good offices to mediate the conflict, this might possibly avert conflict. Only the moral authority of the Pope may be able to avert what appears to be a slide into war. – Papal efforts could be expressed in a number of ways, including: personal messages to both presidents, public statement urging peaceful resolution of the problem and/or an invitation to presidents of the two countries to meet with him to review situation if this is appropriate. – If the situation is deteriorating as it appears to us that it is, whatever is done must be dramatic enough to give Argentina serious pause”.

Segurança Nacional Zbigniew Brzezinski e o Papa João Paulo II, ambos poloneses, possuíam uma relação amistosa e se comunicavam com frequência pelo telefone. O conselheiro havia sugerido ao Sumo Pontífice que oferecesse ajuda para resolver a questão, enfatizando que um conflito entre dois países católicos sinalizaria negativamente para todos os católicos. Seria uma forma, para Brzezinski, de garantir uma mediação da questão sem se envolver, isto é, sem afetar as prioridades da política para a região (GERTNER, 2016). Conforme Gertner (2016, p. 116), “o Papa não estava convencido com a ideia; foi apenas após a pressão dos EUA que o Vaticano concordou em oferecer seus ‘bons ofícios’”⁸⁵.

Antes de seguirmos, abordaremos de forma breve o contexto que cerca o início do papado de João Paulo II em outubro de 1978 e seu envolvimento quase instantâneo na mediação de um conflito entre a Argentina e o Chile. No ano de 1978 houve três Papas, Paulo VI faleceu em agosto e foi sucedido por João Paulo I. O novo Sumo Pontífice faleceu de forma repentina, com apenas 33 dias de papado, em outubro. Um novo conclave foi realizado, que culminou na eleição do primeiro Papa não italiano em quatro séculos; de nacionalidade polonesa, o novo pontífice João Paulo II, nascido Karol Wojtyła, não estava familiarizado com a maioria dos bispos italianos e era relativamente inexperiente nas questões diplomáticas. Sendo assim, ao assumir o papado, foi aconselhado do ponto de vista diplomático por três italianos proeminentes no Vaticano, Agostino Casaroli, Giovanni Battista Re e o Cardeal Antonio Samoré, os três versados em temas latino-americanos e com carreiras precedentes dentro da Secretaria de Estado. Sob o novo Papa, Casaroli e Battista Re assumiram, respectivamente, as posições de Secretário de Estado e assessor do Secretário de Estado no ano seguinte, enquanto Samoré seria designado como o representante papal para a questão do Canal de Beagle. A intervenção da Santa Sé no Beagle se explica parcialmente, segundo Gertner (2016), pela necessidade de evitar uma crise na região em um período que antecedia o Encontro de Bispos da América Latina, marcado para acontecer no México em 1979, além da pressão internacional por seu envolvimento e do desejo desse grupo de conselheiros da Secretaria de Estado da Santa Sé de inserir o novo Papa nos temas globais e projetar sua imagem e popularidade (GERTNER, 2016).

Nas negociações bilaterais, a proposta de submeter as questões de maior

85 No original: “[...] the Pope was not convinced by the idea; it was only after US pressure that the Vatican agreed to offer its ‘good offices’”.

complexidade a um processo de mediação partiu, segundo o embaixador Landau, de uma iniciativa da própria Argentina no final de outubro de 1978, em meio a reuniões entre militares dos dois países que tratavam sobre temas referentes à segunda fase do cronograma de Puerto Montt, como a divisão marítima e uma possível área de exploração compartilhada. Apesar de sua iniciativa inicial pela mediação, novamente a Argentina foi incapaz de estabelecer um consenso interno para optar por integrar um terceiro nas negociações, esbarrando nas contradições internas de seu processo decisório, mesmo após a aprovação da ideia pelos seus homólogos chilenos.

Foi nessa reunião entre militares que, nos foi reportado, os argentinos sugeriram submeter as questões não resolvidas da fase II a um mediador. Os chilenos aceitaram, porém os argentinos aparentemente não foram capazes de obter um consenso interno unânime até 2 de novembro quando o governo do Chile anunciou a ideia por sua própria iniciativa⁸⁶ (FOIA 70, p. 2, tradução nossa).

Diante da continuidade do impasse, de evidências de que a ideia de uma mediação papal poderia ser aceita pelos governos argentino e chileno e de que o próprio Vaticano considerava um envolvimento do Papa, os EUA decidiram por exercer pressão para que a Santa Sé fizesse uma proposta séria para mediar a disputa o quanto antes fosse possível, pois havia grande risco da reunião de ministros do dia 12 de dezembro fracassar. E foi exatamente o que ocorreu, o *Deputy Secretary of State* Warren Christopher informou, em um memorando ao presidente Carter no dia 13 de dezembro, que “Os encontros em Buenos Aires entre os Ministros de Relações Exteriores da Argentina e do Chile sobre a disputa do Canal de Beagle não foram bem-sucedidos”⁸⁷ (FRUS 9, p. 160, tradução nossa). Segundo ele, a proposta chilena, que incluía a mediação papal havia sido rejeitada pelos argentinos, que exigiam que a questão da soberania das ilhas fosse decidida previamente entre as partes como uma condição que estabeleceria as bases para a mediação. Ambos os governos mantinham fixas suas posições mutuamente excludentes, a Argentina com a determinação de garantir sua jurisdição plena no Oceano Atlântico, em contenção às reivindicações chilenas, e o Chile mantendo-se firme ao estipulado no Laudo Arbitral

86 No original: “It was at this military-to-military meeting that the Argentines reportedly suggested putting unresolved phase II issues to a mediator. The Chileans accepted but the Argentines apparently were not able to reach complete internal agreement by November 2 when the GOC announced the idea as its own initiative”.

87 No original: “The meetings in Buenos Aires between the Foreign Ministers of Argentina and Chile on the Beagle Channel dispute were not successful”.

(FRUS 9). Segundo Gertner (2016) e Santos (2016), a possibilidade de mediação papal fora considerada pelos ministros Pastor e Cubillos durante sua reunião, porém o chanceler argentino havia sido desautorizado logo depois pela Junta, que pretendia manter a questão na esfera bilateral ou avançar em direção à guerra. Expondo mais uma vez a fragmentação do poder e a relativa instabilidade da posição de Videla no governo, o ministro chileno Cubillos se questionou se havia algum delegado enviado para negociar que detivesse autoridade para tomar decisões que fossem de fato implementadas (GERTNER, 2016).

Após o fracasso da reunião ministerial, o governo do Chile passou a mobilizar suas tropas para a fronteira austral para fazer frente à Argentina que já o havia feito há semanas. Warren Christopher, observando a iminência de um conflito, ligou para os embaixadores dos dois países em Washington para alertá-los de que deveriam resolver a disputa sem o uso da força. O Secretário, porém, afirmou não ter visto nas reações deles a confiança de que seus governos estavam em condições de atendê-lo. Diante desse quadro complexo, concluiu que: “No momento, o risco de conflito armado parece alto”⁸⁸ (FRUS 9, p. 160, tradução nossa).

Dois dias depois chegou o momento de o presidente Jimmy Carter tentar pessoalmente alterar o curso dos acontecimentos e pressionar por um desfecho pacífico da disputa. Em 15 de dezembro as embaixadas em Buenos Aires e Santiago seriam notificadas para entregar uma carta presidencial a Videla e Pinochet. Inicialmente o presidente democrata citou os tratados sobre o Canal do Panamá, que foram assinados no primeiro ano de sua administração, em 7 de setembro de 1977, como um exemplo a ser seguido pelos dois países. Argentina e Chile deveriam resolver a questão do Canal de Beagle, que era fonte de tensões duradouras entre os dois vizinhos, de forma pacífica através das negociações diplomáticas. Em consonância com a estratégia adotada pelos EUA de viabilizar uma mediação, Carter sugeriu a possibilidade da entrada de uma terceira parte nas negociações se não houvesse mais condições de avanços bilaterais, porém, não oferecia que os próprios Estados Unidos ocupassem tal posição:

Os Estados Unidos não querem se inserir na substância desta complicada matéria. [...] No entanto, nós estaríamos preparados, caso ambas as partes desejassem, para consultar com outros para ajudar a desenvolver uma

88 No original: “Right now, the risk of armed conflict seems high”.

mediação por uma terceira parte⁸⁹ (FRUS 10, p. 161, tradução nossa).

Apesar de cordial e das pretensões conciliadoras, a mensagem continha um trecho em tom ameaçador, no qual o presidente afirmava que os EUA seriam firmes e ágeis em condenar qualquer agressão e que se pronunciariam veementemente contra uma investida bélica no caso do Beagle. O presidente também enfatizou que a preocupação dos EUA era compartilhada por “muitos de nossos colegas no hemisfério e no mundo”⁹⁰ (FRUS 10, p. 161, tradução nossa) o que nos permite inferir que, caso o conflito de fato ocorresse, a parte agressora seria condenada e sofreria consequências impostas tanto pelos EUA como por seus aliados.

Por fim, é digno de nota que Carter afirmou estar “preocupado que a atual mobilização militar na Argentina pudesse resultar em eventos saindo do controle com hostilidades começando e escalando”⁹¹ (FRUS 10, p. 161, tradução nossa). Esse pronunciamento demonstra uma inquietação comum dentro do corpo diplomático acerca da situação no Canal de Beagle: a de que um possível conflito militar não se limitaria ao nível local, escalando nacional ou mesmo internacionalmente de modo a atingir toda a região de fronteira entre os dois países e, podendo incluir outros Estados se juntando em busca de resolver suas próprias disputas territoriais. Sobre a possibilidade de um conflito em escala regional, o embaixador Landau afirma, em fevereiro de 1980, já sob o processo de mediação:

O Chile tem problemas com cada um dos seus vizinhos. A única disputa com potencial de desencadear um conflito dentro do período é aquela com a Argentina. Nós devemos providenciar qualquer encorajamento diplomático discreto possível para um resultado bem-sucedido da mediação da fronteira austral marítima/terrestre. Se a mediação fracassar, há o risco que os argentinos irão tomar uma ou mais ilhas. Os esforços dos EUA devem ser direcionados a limitar e suspender o conflito. Um conflito de grande escala entre Argentina e Chile teria grandes custos humanos e econômicos para ambos os países e poderia conceder uma abertura para armas soviéticas no Cone Sul. Além disso, poderia incitar o Peru a tentar a reconquista das províncias ao norte do Chile. Não há bons motivos para acreditar que uma solução para a saída boliviana ao mar esteja à vista⁹² (FOIA 146, p. 4,

89 No original: “The United States does not want to inject itself into the substance of this complicated matter. [...] However, we would be prepared, if both parties wished, to consult with others to help develop a prompt mediation by some other party”.

90 No original: “[...] many of our colleagues in the hemisphere and in the world”.

91 No original: “[...] concerned that the current military mobilization in Argentina could result in events getting out of control with hostilities commencing and escalating”.

92 No original: “Chile has problems with each of its neighbors. The only dispute with potential for triggering conflict during the timeframe is that with Argentina. We should provide whatever discreet diplomatic encouragement we can for a successful outcome to the Vatican mediation of the southern maritime/land boundary. If mediation fails, there is some risk the Argentines will seize one or more

tradução nossa).

Esse conflito de dimensões continentais poderia envolver a Bolívia⁹³ e o Peru, para o lado argentino, querendo recuperar territórios sob jurisdição chilena, e o Brasil e o Paraguai, para o lado chileno, que enfrentavam questões territoriais com a Argentina na disputa pelo aproveitamento hídrico do Rio Paraná, envolvendo os projetos das usinas hidrelétricas de Itaipu e Corpus. Essa situação se modificaria consideravelmente a partir do final de 1979, visto que Brasil e Paraguai resolveriam seus problemas com a Argentina na questão de Itaipu-Corpus, com a assinatura de um Acordo Tripartite, a partir do qual se iniciaria um novo padrão de cooperação entre os dois maiores países da América do Sul. Dessa forma, segundo o Departamento de Estado, o Brasil, que havia até então representado um contrapeso para o lado chileno no Beagle, por sua rivalidade histórica com a Argentina, passaria a ocupar um papel pacificador, fazendo uso de sua capacidade de influenciar a Argentina e o Peru, com quem também aquecera suas relações, e conter a escalada de um confronto, e, inclusive, pressionar ao lado dos EUA, pela solução pacífica da crise, dissuadindo a Argentina e o Chile de ir às armas (FOIA 182).

Mas, por ora, ao final de 1978, uma confluência de fatores intensificava a preocupação com o acirramento da questão do Beagle. Com relação aos vizinhos do Chile, as tensões na disputa austral com a Argentina coincidiram com o centenário da Guerra do Pacífico (1879-1883) no ano seguinte. Com eventos oficiais marcados para registrar a data em La Paz e Lima, o Departamento de Estado esperava esforços diplomáticos renovados por parte de Bolívia e Peru para reaver seus territórios perdidos. A situação das relações bilaterais entre os países era crítica, incidentes de espionagem entre Chile e Peru ao final de 1978 haviam levado à ruptura de suas relações diplomáticas, com o governo peruano convocando de volta seu embaixador em Santiago e declarando o embaixador chileno em Lima *persona-non-grata* (FOIA

islands. US efforts should be directed toward limiting and suspending the conflict. Full-scale military conflict between Argentina and Chile would have large human and economic costs for both countries and might provide an opening for soviet arms in the Southern Cone. In addition, it might prompt Peru to attempt the reconquest of Chile's northern provinces. There are no good grounds for believing that a solution to the bolivian outlet problem is in sight”.

⁹³ O temor de uma escalada internacional era compartilhado pelos oficiais bolivianos. Em telegrama de 13 de dezembro de 1978, o embaixador dos EUA em La Paz, Paul H. Boeker, informou que, em conversa com o chanceler boliviano Raúl Botelho Gonsálvez, o mesmo havia expressado grande preocupação caso ocorresse um conflito generalizado na região a partir do Beagle e pediu a assistência militar dos EUA pois temia que seu território fosse invadido (FRUS 18, p. 434).

92). La Paz, por sua vez, também havia rompido suas relações com o Chile em março do mesmo ano e nos foros internacionais, continuava a pressionar pelo seu acesso ao mar, cujas negociações haviam sido abortadas em 1975⁹⁴ (FOIA 98; FOIA 146).

Voltando à disputa territorial, no dia 16 de dezembro o Secretário Vance reportou a Carter que ambos os presidentes haviam recebido com estima as respectivas cartas. Segundo o Secretário, o ministro Cubillos havia solicitado que os EUA enviassem observadores militares para acompanhar a situação, o que foi rejeitado sumariamente. Do outro lado dos Andes, Videla havia dito que estava tentando retomar as negociações com o Chile de forma sigilosa, porém sofria pressões da linha-dura para autorizar uma ação militar (FRUS 10). Enquanto isso as conversas entre Wagner e a Cúria Romana continuavam: no dia 15, o Representante do Presidente informou que mantinha contato contínuo com oficiais do Vaticano e que o Cardeal Casaroli havia afirmado que a Santa Sé faria todo o possível para dispersar a crise do Canal de Beagle e conduzir a Argentina e o Chile a uma solução pacífica (FRUS 10).

Desde o fracasso das negociações em 12 de dezembro, a opção adotada pela Junta argentina era a de impor sua vontade através da força, ocupando as ilhas em disputa. A mobilização que faria a invasão havia sido denominada *Operación Soberanía* e estava marcada para o dia 22 de dezembro (GERTNER, 2016). Conforme a perspectiva de uma guerra se intensificava, a ameaça de condenação por qualquer agressão foi reforçada pelo embaixador Castro para o General Viola, da Junta argentina, a pedido de Christopher, em 21 de dezembro. Castro deveria comunicar a Viola que mesmo a invasão de ilhas desabitadas seria considerada como uma agressão ao Chile e que os EUA seriam obrigados a levar a questão imediatamente para a Organização dos Estados Americanos. Para concluir, os EUA recomendaram, enfaticamente, que a questão fosse resolvida de forma pacífica (FRUS 11). No relatório de Castro sobre esse encontro, o embaixador afirmou que o Comandante do Exército argentino havia dito que esperava que a comunidade internacional entendesse que não lhe restara outra opção senão aprovar a ação militar. Viola confidenciou ao embaixador estadunidense que “não se ouviu nada ainda

94 Um documento elaborado pelo *Bureau* de Inteligência e Pesquisa do Departamento de Estado declara: “In March 1978, La Paz severed diplomatic ties with Santiago. Nevertheless, Bolivia continues to lobby for a sea outlet in international forums, causing the Chilean Government some discomfort” (FOIA 98, p. 7).

do Papa e talvez as palavras de Sua Santidade possam chegar até antes do final do dia”⁹⁵ (FRUS 11, p. 163, tradução nossa), indicando que uma ação papal naquele dia decisivo (21) ainda poderia dar a Videla e Viola um impulso determinante que os permitisse conter a linha-dura e evitar a guerra.

De fato, o envio de um emissário papal seria comunicado ainda no dia 21. O Secretário Christopher informou o presidente Carter que o Papa havia decidido por enviar um delegado especial à Argentina e ao Chile para ajudá-los na solução pacífica de sua disputa e que o governo argentino já havia aceitado a proposta, o chileno, por sua vez, aceitaria na sequência. Parecia que o movimento em direção à guerra poderia ser contido, porém ainda restavam dúvidas sobre a capacidade da Junta argentina de, através de uma ordem de suspensão da operação de ocupação, conter as ambições da linha-dura por uma imposição de sua vontade baseada nas armas:

Ainda há perigo de conflito. Diferenças básicas sobre as linhas de fronteira permanecem. Os militares da linha-dura argentina que empurraram Videla em direção à guerra mantêm seus comandos e podem prejudicar o esforço de paz a qualquer momento⁹⁶ (FRUS 12, p. 164, tradução nossa).

Ecoando o discurso de Christopher, as embaixadas em Buenos Aires, e Santiago reforçaram, em 22 de dezembro, que o problema básico de uma disputa territorial que opunha posições mutuamente excludentes se mantinha. O governo do Chile não confiava na capacidade da Junta argentina de controlar as forças da linha-dura, portanto, ao aceitar a intervenção papal pediu que o emissário chegasse antes do Natal e não após, como havia sido proposto, pois temia que as Forças Armadas argentinas atacassem mesmo sob ordens de não fazê-lo (FRUS 12). Para Gertner (2016), dada a condição da cadeia de tomada de decisões do *Proceso*, mesmo que fosse alcançado um difícil consenso dentro da Junta militar, havia o risco sempre presente das decisões serem interrompidas ou executadas de forma contraditória no nível intermediário da linha de comando.

Na iminência da guerra, o Chile pretendia, desde antes do anúncio do enviado papal, acionar a OEA para tratar da ameaça que sofria por parte da Argentina. No dia

95 No original: “[...] the Pope had not been heard from as yet and perhaps word could be received from His Holiness before the end of the day”.

96 No original: “Danger of conflict is still present. Basic differences over boundary lines remain. Hardline Argentine military officers who pushed Videla toward war retain their commands and could undermine the peace effort at any time”.

21 de dezembro Christopher havia comunicado ao presidente Carter sobre as intenções do governo chileno de organizar uma reunião extraordinária da OEA sob o Tratado do Rio⁹⁷, o que o Secretário via como prejudicial aos esforços papais (FRUS 12) de se integrar na disputa e acalmar os ânimos ao ponto de viabilizar novamente as negociações entre os dois países através de um processo de mediação. Uma moção na OEA dentro do arcabouço do TIAR podia ter consequências duradouras para as relações argentino-chilenas e causar um nível de ruptura que impossibilitasse que as partes sentassem juntas em uma mesa de negociações em um futuro próximo. Dias depois Castro comunicou que a prorrogação de uma decisão com relação ao pedido do Chile por uma reunião extraordinária havia sido atribuída ao Representante Permanente dos EUA na OEA, Gale W. McGee, indicando um esforço diplomático para manter o foco da questão dentro da alçada dos bons ofícios da Santa Sé (FOIA 72) e afastar a possibilidade de um confronto nos foros internacionais que pudesse adicionar mais complexidade ao trabalho do Vaticano.

A operação militar de invasão das ilhas, que deveria ter lugar no dia 22 de dezembro foi abortada no último minuto. A intervenção papal havia dado aos presidentes, em especial a Videla, uma saída capaz de manter a guerra longe das possibilidades da linha-dura, enquanto a opção pela adoção de uma mediação havia adiado para um futuro indefinido a resolução substancial da questão. A mensagem para suspender a *Operación Soberanía* só chegou a tempo pela confluência de um outro fator, uma virada severa no tempo na Terra do Fogo que retardou as condições adequadas para que a operação se desse na madrugada do dia 22 de dezembro (GERTNER, 2016; MARES, 2001). É nesse sentido que Novaro e Palermo (2007) afirmam que, dadas as condições do processo de tomada de decisão dentro do regime, Videla, mesmo em um estado de fragilidade política, conseguiu conter a guerra. Somada à pressão externa, à chegada de um emissário papal e ao mau tempo, uma ameaça de renúncia de Videla às vésperas da operação foi suficiente para fazer a linha-dura recuar e dar ao presidente votos suficientes na Junta para interromper a invasão e acatar a missão enviada por João Paulo II. Enquanto seus pares foram capazes de frear as negociações e impedir que aceitassem concessões, a fragmentação do poder e, por consequência, do processo decisório, impediu que

97 Como ficou conhecido o Tratado Inter-americano de Assistência Recíproca, que acordava sobre a mútua defesa contra a agressão sobre as nações do continente americano, assinado no Rio de Janeiro em 2 de setembro de 1947.

qualquer uma das opções se desenvolvesse a partir de um conjunto coerente de diretrizes, levando à beira de um conflito militar, porém não sendo capaz de o alcançar. Novaro e Palermo elucidam os problemas internos com relação à distribuição do poder no regime militar argentino:

[...] a causa da incapacidade de negociar com o Chile antes e durante a mediação [...] repousou, neste caso, nas diferenças de fundo (entre os linhas-duras do Exército e a Marinha, por um lado, e os moderados do Exército e a Presidência, por outro) com relação aos objetivos que a política argentina deveria almejar. Diferenças que, em todo caso, o sistema institucional potencializou e ajudou a converter em antagonismos. [...] a estrutura formal adotada pelos militares em 1976 conspirou contra a possibilidade de outorgar maior fluidez aos processos de tomada de decisões, que foram afetados de forma crônica pela falta de coerência e unidade, e com demasiada frequência permaneceram bloqueados [...] (NOVARO; PALERMO, 2007, p. 337).

É esse também o pensamento de Russel, que destaca a constituição da estrutura de tomada de decisões da ditadura argentina como uma disputa entre as três armas pelos seus interesses e na garantia de poder conter a ascensão de seus adversários. Segundo ele:

[...] este particular sistema de reparto de tareas y lealtades y la metodología empleada para la opción de decisiones tornó muy difícil alcanzar los niveles mínimos de coherencia interna y racionalidade que requiere la acción de gobierno (RUSSEL, 1990, p. 15).

Como consequência, em dezembro de 1978, Videla “conseguiu imponer la mediación papal en la cuestión del Beagle sobre la opción bélica promovida por los “halcones” del Ejército y la Marina” (RUSSEL, 1990, p. 20). Afinal, conforme Novaro e Palermo (2007), era tão difícil de angariar um consenso e estabelecer uma posição hegemônica dentro desse conjunto complexo de poderes em disputa na Argentina que uma ameaça de renúncia por parte do presidente, em momentos em que não havia clareza sobre quem o iria substituir, restava como uma das únicas alternativas reservadas a Videla⁹⁸.

Já com a poeira baixando, em 27 de dezembro o embaixador Castro fez uma breve análise do pós-crise na Argentina. A notícia do envio de um emissário papal foi recebida no dia 22 em Buenos Aires com alívio, mantendo a belicosidade nos limites

⁹⁸ Que adotou a ameaça de renúncia como estratégia também para o caso da libertação de Jacobo Timerman, em 1979, do qual trataremos mais adiante (NOVARO; PALERMO, 2007).

do controlável. Os comandantes das Forças Armadas haviam passado a véspera de Natal com suas tropas no Sul⁹⁹, representando ao menos uma continuidade da preparação militar para um movimento contra o Chile. Os discursos de altos oficiais, dentre eles o Almirante Armando Lambruschini, da Marinha, exortaram a defesa da honra em tons nacionalistas, com o Almirante citando a intervenção papal como a “última chance” de uma solução pacífica da questão antes de recorrer à guerra (FOIA 72, p. 2). De fato, com a chegada do enviado do Vaticano e a demonstração de vontade Papal de solucionar o conflito por vias pacíficas, o contexto político havia se modificado significativamente, fortalecendo a posição de Videla e Viola, sendo assim, o risco de um conflito militar nos dias que se seguiram ao aceite dos bons ofícios papais havia, em grande parte, se dissipado.

Por sua inexperiência no ofício diplomático, o Papa João Paulo II depositou grande autonomia nas mãos de seu enviado e da Secretaria de Estado do Vaticano (GERTNER, 2016). O Cardeal Antonio Samoré foi escolhido como o enviado papal, ele era o encarregado dos Arquivos Secretos do Vaticano e um diplomata de carreira da Santa Sé. Especialista em questões relacionadas à América Latina e versado na política regional, havia participado da Conferência de Bispos no Rio de Janeiro, em 1955 e ocupado o posto de Núncio Apostólico em Bogotá, na Colômbia. Samoré chegou em Buenos Aires no dia 26 de dezembro, acompanhado do *Monsignor* Faustino Saénz Muñoz e do jesuíta Fiorello Cavalli¹⁰⁰ e foi recebido pelo chanceler argentino Pastor, sendo então conduzido para a residência do Núncio Apostólico Laghi. Durante sua estada, conduziu reuniões com membros do governo e com o próprio Videla e partiu para Santiago no dia seguinte para executar o mesmo procedimento (FOIA 72; CHURCH, 2008; GERTNER, 2016). O objetivo da missão papal conduzida por Samoré a partir de sua chegada na Argentina no final de dezembro era oferecer os bons ofícios do Sumo Pontífice aos dois governos e, a partir disso, aproximá-los novamente para que retomassem o diálogo. Conforme Souza (2008), a primeira fase da participação papal foi a dos Bons Ofícios, na qual Samoré

99 As tensões fronteiriças não estavam limitadas ao interior das bases militares e a mobilizações de tropas. Ao longo do final de dezembro a embaixada em Buenos Aires recebeu uma série de denúncias de agressões a cidadãos chilenos próximo à fronteira sul entre os países, inclusive a detenção de um jornalista chileno residente na Argentina e mantido por mais de uma semana incomunicado na região de Salta. Os diplomatas consideravam que o caso do jornalista seria mais um caso de intimidação de chilenos diante do acirramento das tensões do Canal de Beagle. Alguns desses casos, que ocorreram na província de Neuquén, foram denunciados pelo bispo da região (FOIA 78; FOIA 80; FOIA 118).

100 O time do Vaticano seria posteriormente complementado pelo *Monsignor* Gabriel Montalvo.

pretendeu estabelecer um ambiente que tornasse possível a evolução para uma segunda fase, de Mediação, isto é, pretendia excluir a possibilidade do uso da força, renovar a confiança no diálogo e encaminhar a assinatura de um acordo de mediação.

O processo de elaboração do Acordo de Montevideu foi marcado por tensões em ambos os lados dos Andes. Samoré, após idas e vindas entre os dois países para consultas, organizando rodas de conversação, apresentou sua proposta de um acordo em duas partes para o serviço diplomático chileno no dia 6 de janeiro, na pessoa de seu embaixador em Buenos Aires, Sergio O. Jarpa. O Cardeal afirmou a ele e ao ministro Cubillos, do Chile, que somente permitiria alterações não-substanciais. Os chilenos somente deram seu aceite na última hora, na madrugada do dia 8, após pedidos de alteração terem sido feitos até a noite do dia 7, o que deixou o Cardeal descontente. O texto compreendia dois documentos, Montevideu I e II, que Samoré propôs que fossem assinados simultaneamente pelos chanceleres da Argentina e Chile:

Pelo Acordo I, ambas as partes concordavam em solicitar ao Papa João Paulo II “que atuasse como mediador, com a finalidade de conduzi-las nas negociações e assisti-las na solução da controvérsia” e declaravam sua boa disposição para considerar as ideias que a Santa Sé pudesse expressar para contribuir para um acordo pacífico e aceitável para as partes. Pelo Acordo II, as duas partes assumiam um tríplice compromisso: não recorrer à força em suas relações mútuas; realizar um retorno gradual à situação existente no início de 1977 e abster-se de adotar medidas que pudessem alterar a harmonia em qualquer setor (SOUZA, 2008, p. 191).

O acordo de mediação, na perspectiva do Departamento de Estado, foi uma saída para dar ao governo argentino uma forma de se retirar da iminência do conflito sem manchar a imagem do regime e de dar novo fôlego ao governo do Chile para negociar a questão sem a pressão constante das armas argentinas:

Começando em 26 de dezembro em Buenos Aires, Samoré viajou para lá e para cá entre as capitais do Cone Sul com astúcia diplomática que produziu um acordo com benefícios para ambas as nações. O Acordo de Montevideu proporcionou à Argentina uma forma de recuar e salvar a face de suas repetidas ameaças de usar a força militar, e, mais importante, deixar aberto para mediação a questão da soberania sobre as ilhas no Canal de Beagle, e aliviou o Chile da pressão de ter que negociar sob constantes ameaças de ataques armados¹⁰¹ (FOIA 92, p. 6, tradução nossa).

101 No original: “Beginning on december 26 in Buenos Aires, Samore shuttled back and forth between the southern cone capitals with a brand of shrewd diplomacy that produced an accord with benefits for both nations. The Montevideo Agreement provided Argentina with a face-saving retreat from its repeated threats to use military force, and, most importantly, left open for mediation the question of sovereignty over islands in the Beagle Channel area; and relieved Chile from the pressure of having to negotiate

O próprio ato inicial da mediação papal causou atritos dentro da Junta militar argentina. A fragmentação da estrutura de poder do regime quase comprometeu a assinatura do Acordo. No dia de sua viagem a Montevidéu, o chanceler argentino Pastor foi interrompido pelo comandante do III Corpo de Exército de Córdoba e ordenado que cancelasse a viagem, ao que o ministro se negou, afirmando estar atuando sob instruções específicas de Videla para cumprir a missão e assinar os documentos (SANTOS, 2016). Assim, viajou à capital uruguaia onde enfrentou outro imprevisto. Havia sido previamente acordado que Montevidéu II seria assinado mas mantido em segredo, o governo argentino temia que se dada publicidade poderia afetar os humores da linha-dura argentina porém, ao chegar no local da cerimônia solene, o chanceler foi surpreendido por Samoré e Cubillos que concordaram entre si que ambos os acordos deveriam ser publicamente divulgados. Em contato com Videla, temendo os efeitos do adiamento do acordo e talvez da retirada de Samoré, o presidente autorizou o prosseguimento da assinatura sem consultar a Junta (SOUZA, 2008).

O temor da partida de Samoré e do fracasso dos bons ofícios papais já havia sido utilizado pelo Cardeal em tom de ameaça dias antes, quando o Chile solicitou alterações no texto do Acordo de Montevidéu. “O Cardeal foi claro naquela circunstância: ou uma resposta positiva ou a viagem de volta para Roma para informar ao Papa do fracasso de sua missão” (SOUZA, 2008, p. 190). Aqui estão demonstradas evidências iniciais de que a posição do Vaticano de mediador seria diferenciada, Samoré e mesmo o Papa João Paulo II tinham uma posição firmemente definida para a condução das atividades e, conforme trataremos adiante, foram rígidos e enfáticos na forma de tratar as questões entre as partes e de proporem soluções. Isso se tornará mais claro no próximo capítulo, quando trataremos da forma impositiva com que o Vaticano ofereceu a Proposta Papal de 12 de dezembro de 1980.

De qualquer forma, a resolução da Crise, em sentido estrito, com a intervenção papal e o Acordo de Montevidéu, firmado em 8 de janeiro de 1979, havia sido um golpe na linha-dura argentina. Em uma conversa com o ministro argentino Pastor, o embaixador Castro afirmou que o “chanceler não poupou palavras ao declarar que o Acordo de Montevidéu foi uma derrota para os oponentes de Videla”¹⁰²

under the constant threat of armed attack”.

102 No original: “Fonmin wasted no words in stating the Montevideo Accord was a set-back to Videla's

(FOIA 82, p. 3, tradução nossa). O processo de mediação, em sua essência, admitia toda forma de argumento, não se limitando ao caso jurídico, o que para a Argentina representava um bom sinal, uma vez que sinalizava para uma negociação de caráter político que levasse em consideração as preocupações geopolíticas e os interesses nacionais. Por outro lado, em nenhum momento o Vaticano afirmou estar entre suas atribuições corrigir ou modificar o resultado do Laudo de 1977, o que, tecnicamente, se opunha ao direito internacional. Dessa forma, mesmo que a Argentina tivesse expectativas diversas com relação a ela, desde o início o trabalho de mediação consistiu em um processo de, aos poucos, aproximar Buenos Aires da possibilidade de um acordo que resolvesse a disputa de forma satisfatória, porém mantendo os direitos já garantidos do Chile sobre as ilhas ao Sul do Canal de Beagle, em respeito ao Laudo Arbitral. Apesar de não ter sido afirmado de forma explícita pelo Vaticano, visto que o Acordo de Montevideu não fazia sequer menção ao Laudo Arbitral, certamente ele foi considerado na elaboração das diretrizes da Proposta Papal de 1980 e no texto do tratado assinado em novembro de 1984 que pôs um fim à questão (GERTNER, 2016; SOUZA, 2008).

Dias depois da assinatura do Acordo de Montevideu, em 17 de janeiro, as pressões estavam crescendo novamente sobre o governo argentino enquanto o Papa não divulgava seu aceite do Acordo de mediação. Após conversa com Viola, o embaixador Castro relatou a impaciência do General, que afirmava que o silêncio de João Paulo II o estava colocando em uma situação delicada e que estava impedido de retirar as tropas da região fronteira enquanto não tivesse uma resposta da Santa Sé (FOIA 79). A confirmação do mediador chegou no dia 24 de janeiro de 1979 (FOIA 92), permitindo o alívio das tensões com a redução das forças alocadas na região. Apesar de tudo, a questão de fundo continuava no mesmo estado que sempre estivera desde o pré-crise e ameaçava trazer novos riscos de guerra no futuro:

Desde a assinatura do Acordo de Montevideu, as tensões diminuíram dramaticamente. Ambos os lados estão gradualmente reduzindo sua presença militar no Sul, no entanto ambos estão agindo com cautela pois ainda não sabem onde a mediação pode levá-los. A disputa está longe de ser resolvida. Nem Santiago nem Buenos Aires indicaram uma nova flexibilidade no que permanecem sendo posições mutuamente excludentes. Ambos concordaram com a mediação porque, dentre outras razões, eles esperam ganhar, não conceder. Caso a mediação se rompa ou o Chile prevaleça, os argentinos podem novamente apelar para a ameaça de força militar. Se o lado argentino sair vitorioso, os chilenos podem muito bem levar a disputa à

opponents”;

Corte Internacional de Justiça, uma alternativa que eles preservaram com cuidado ao longo das negociações¹⁰³ (FOIA 92, p. 7, tradução nossa).

Era reconhecido pelo Departamento de Estado que ambos os países haviam adotado a mediação como uma solução para postergar o impasse e evitar enfrentar um efeito adverso de possíveis concessões em suas posições antagônicas. Conforme documento elaborado pelo *Bureau* de Inteligência e Pesquisa do Departamento de Estado, “A perspectiva é para uma mediação papal longa e arrastada na qual nenhuma das partes parece disposta a ceder muito de posições estabelecidas. Existe uma clara possibilidade de uma nova escalada das tensões”¹⁰⁴ (FOIA 98, p. 6, tradução nossa).

Ambos os governos se mantiveram firmes em suas reivindicações e, se houvesse sinais de fracasso da mediação, ou de uma derrota, a ameaça de guerra por parte da Argentina poderia ressurgir, assim como, do outro lado, o Chile pretendia manter aberta a opção de recorrer à Corte Internacional de Justiça. O prazo para esse recurso se encerrava com a validade do Tratado de 1972, cujo curso de dez anos findava em 1982, um prazo final ameaçador para que a situação se resolvesse. Como os chilenos possuíam a vantagem do direito internacional, dado o resultado já positivo do Laudo Arbitral de 1977, não queriam perder a oportunidade de ir à CIJ caso os prognósticos da mediação fossem prejudiciais aos seus interesses. Como não esperavam que a Argentina renovasse o tratado além de 1982, faziam questão de pressionar que a mediação chegasse a uma solução antes de seu vencimento. Aliás, o governo argentino já havia ameaçado ir às armas caso o chileno decidisse por apelar à Corte Internacional de Justiça (FOIA 55, p. 2).

Apesar da crise propriamente dita ter sido contida, não havia na sua sequência imediata nenhum avanço substancial na matéria da questão. As mesmas condições que haviam gerado a emergência do conflito armado continuavam intactas, salvo por

103 No original: “Since the signing of the Montevideo Agreement, tensions have subsided dramatically. Both sides are gradually reducing their military presence in the south, although both are acting cautiously because they do not know what mediation will bring. The dispute is far from settled. Neither Santiago nor Buenos Aires has indicated new flexibility in what remain mutually exclusive positions. Both agreed to mediation because, among other reasons, they expect to win, not compromise. Should mediation break down or the Chileans prevail, the Argentines may again resort to the threat of military force. If the Argentine side carries the day, the Chileans may well take the dispute to the International Court of Justice, an alternative that they have carefully preserved throughout the long negotiations”.

104 No original: “The prospect is for a long, drawn-out papal mediation in which neither party appears willing to cede much from established positions. There is a clear possibility of eventual re-escalation of tensions”.

um ganho temporário de capital político por parte do governo argentino, fruto de uma confluência de fatores, que permitiu a Videla desautorizar a tomada das ilhas. Enquanto não houvesse uma solução, a situação permaneceria perigosa e os riscos de uma mediação fracassada podiam conduzir a uma nova crise entre as Nações andinas.

Dentro do quadro da manutenção de uma condição de estabilidade do bloco hegemônico dos Estados Unidos, analisamos a importância estratégica da região das passagens considerando uma diversidade de implicações, comerciais, militares, estratégicas que articulam aspectos específicos do extremo sul continental com as demandas mais gerais do conflito intersistêmico e do desenvolvimento do sistema internacional de poder como um todo. A rejeição do Laudo Arbitral de 1977 pela Argentina dá início a um processo de acompanhamento da questão pelo Departamento de Estado, com mais destaque para o papel das embaixadas em Buenos Aires e Santiago, que buscaram executar uma estratégia para a Crise que se aproximava que priorizava a estabilidade hemisférica e a solução pacífica da disputa sem um envolvimento direto que pudesse colocar os Estados Unidos em um antagonismo prejudicial à sua posição firme com relação aos direitos humanos para os dois países.

Com o encerramento de Puerto Montt a situação da disputa era frágil e a proximidade de uma guerra levou os EUA a reflexões sobre suas próprias políticas. Embaixadores e burocratas passaram a questionar se a dificuldade de influenciar a disputa territorial e coibir uma guerra, que acreditavam poder escalar a nível continental, desencadeando a entrada de outras forças, não era um produto das próprias escolhas da administração Carter, de se afastar propositalmente da Argentina e do Chile através de medidas punitivas de cunho político, econômico e militar, que pretendiam forçar melhorias no desempenho dos regimes militares em direitos humanos. Segundo esses críticos, havia uma correlação entre a prioridade dada aos direitos humanos na política externa e o prejuízo nos demais interesses dos EUA na região.

A solução seria a articulação dos direitos humanos com as demais prioridades, gerando uma melhoria relativa nas relações bilaterais que pretendesse resgatar a capacidade de influenciar os acontecimentos nos dois países. De toda forma, essa dúvida incipiente aqui demonstrada, que certamente é apenas um excerto de uma tendência muito maior dentro da administração, dados os limites impostos

pela escolha de nossos documentos, elucidada como a questão do Canal de Beagle, no pré-Crise, contribuiu como um argumento para a resistência interna à abordagem para a política externa estadunidense para a Argentina e o Chile conforme foi adotada pelo governo de Jimmy Carter.

Diante da fragilidade da situação e de um arranjo de forças continental que favorecia um conflito em grande escala, os EUA passam a atuar na articulação diplomática com um terceiro, tentando promover o envolvimento do Vaticano que, por suas próprias razões somadas à pressão internacional, poderia intervir como mediador da questão e conter o que parecia uma guerra inevitável. Em outra frente, o Departamento de Estado e o próprio presidente Carter se envolveram diretamente, através de reuniões e comunicados frequentes com presidentes e ministros argentinos e chilenos, pressionando para que a questão se resolvesse de forma diplomática. Com a entrada da Santa Sé na situação, a iminência da violência se contém no final de dezembro, porém, mesmo com o risco imediato sob controle, permaneceu a preocupação com a continuidade das condições que levaram à Crise. A questão continua na pauta das embaixadas em Buenos Aires e Santiago no ano que se inicia.

3 A QUESTÃO DO CANAL DE BEAGLE E O FIM DA *DÉTENTE*: RECUO DA POLÍTICA DE DIREITOS HUMANOS, CRÍTICA INTERNA E A PROPOSTA PAPAL

O Departamento de Estado possuía evidências de que o Vaticano pretendia tratar a mediação no longo prazo, dando tempo para que os ânimos se acalmassem e que, longe dos holofotes, alternativas pudessem ser discutidas (FOIA 95). Dessa forma, com a crise, em sentido estrito, superada e o Beagle sob a incumbência do Vaticano, o governo dos EUA retornou seu foco ao tratamento das questões usuais da política externa de direitos humanos, tanto para a Argentina como para o Chile. Apesar disso, as tensões que surgiram a partir destes temas trouxeram o Canal de Beagle de volta às considerações dos diplomatas, tangenciando algumas das maiores prioridades da administração para os dois países, como os direitos humanos, o caso Letelier/Moffitt e o embargo de grãos contra a União Soviética. É justamente no período tratado neste capítulo que a política externa da administração Carter começa a se chocar mais bruscamente com os objetivos mais tradicionais da grande estratégia estadunidense para a Guerra Fria. Nesse sentido, a disputa pelo estreito austral passa a permear as discussões sobre a continuidade da política externa de direitos humanos, na sua forma adotada nos primeiros anos da administração Jimmy Carter, e se soma aos argumentos daqueles críticos à condução da política externa e de seu prejuízo aos interesses mais gerais dos EUA na Argentina e no Chile. Isso tudo se dá, como veremos, em meio ao esgotamento da *détente*, em 1979.

3.1 A QUESTÃO DO BEAGLE SE JUNTA AO DISCURSO DOS DESCONTENTES

A partir do início de 1979, com a situação no Canal de Beagle, ao menos temporariamente controlada pelos auspícios papais, os objetivos dos diplomatas alocados em Buenos Aires envolviam mais do que a mera continuidade das pressões pelo fim das violações de direitos humanos. No centro da agenda de direitos humanos para aquele ano estava a visita da delegação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos à Argentina, em maio, cuja articulação havia sido um dos principais objetivos da administração Carter no ano anterior. Pretendendo projetar uma imagem positiva que a ajudasse a romper com o isolamento internacional do qual a Argentina padecia, o convite oficial da *Casa Rosada* para a visita se deu em dezembro de 1978 (NOVARO; PALERMO, 2007). Fomentar a cooperação total do governo argentino

durante a visita da Comissão estava na lista de prioridades designada para o embaixador e sua equipe em Buenos Aires (FOIA 96).

Levando em conta a proximidade da visita da Comissão, o acompanhamento da situação de direitos humanos na Argentina integrou a pauta dos altos oficiais do Departamento de Estado. Em março de 1979, o *Assistant Secretary of State* Viron P. Vaky, a pedido de Christopher, encontrou-se em Washington com o embaixador da Argentina Aja Espil, no intuito de expressar o descontentamento do governo dos EUA com a ausência de melhorias em direitos humanos no país ao longo de 1978. Além disso, o diplomata deveria informar ao embaixador que se o quadro não se modificasse, os EUA passariam a votar contra novos pedidos de empréstimos feitos pela Argentina a instituições financeiras internacionais. A atitude de Vaky partia de levantamentos recentes acerca do desempenho argentino em direitos humanos, que indicavam um fracasso em atender às expectativas acordadas com a administração Carter (FOIA 90).

Ao longo de 1978, enquanto os quadros dos Montoneros e ERP minguavam, os alvos das forças antissubversivas se voltaram àqueles não envolvidos diretamente com as guerrilhas, como ativistas políticos, militantes partidários, jornalistas, exilados de outros países latino-americanos, membros de organizações trabalhistas ou estudantes universitários peronistas e de esquerda. A transição no foco da perseguição, que nunca havia deixado de incluí-los, não reduziu o ritmo da repressão, com desaparecimentos ocorrendo continuamente ao longo do ano. Dentre os fatos mais marcantes relatados pelos diplomatas esteve o aparecimento de cerca de oitenta corpos em praias nos arredores da foz do Rio da Prata, no Atlântico (FOIA 83; SOCA, 2011). Segundo as análises feitas no Departamento de Estado, o resultado insatisfatório em atender às demandas de direitos humanos se devia a dois fatores principais, dentre eles o Beagle:

– O presidente Videla e o Comandante do Exército General Viola ainda não tinham controle total do aparato decisório com relação à políticas antissubversivas.

– A crise do Canal de Beagle, no final de 1978, preocupou as lideranças argentinas, valorizou a unidade do corpo de oficiais e tornou impossível para eles lidarem de forma efetiva com os abusos de direitos humanos¹⁰⁵ (FOIA 90, p. 1, tradução nossa).

105 No original: “– President Videla and Army Commander General Viola still did not have full control of the decision making apparatus in anti-subversive policy. – The Beagle Channel crisis at the end of 1978 preoccupied the Argentine leadership, put a premium on officer corps unity and made it impossible for them to grapple effectively with human rights abuses”.

A situação havia sofrido fortes mudanças a partir de janeiro de 1979. A crise do Beagle havia sido contida e a negociação estava agora à cargo do Papa e da Santa Sé. Videla, por sua vez, havia se fortalecido com o desfecho da Crise austral, sendo capaz de controlar alguns elementos-chave da linha-dura que comprometiam sua capacidade de governar¹⁰⁶. O resultado, conforme os diplomatas, foi uma redução considerável no número de desaparecidos no ano até aquele momento (março de 1979), o que, para eles, demonstrava um esforço do governo para causar uma impressão de estar em curso ascendente no respeito aos direitos humanos para a ocasião da visita da CIDH (FOIA 90). Para a burocracia do Departamento de Estado, Videla e Viola eram vistos como aliados para avançar seus interesses de redução das violações de direitos humanos e de abertura política da Argentina. Como consequência, consideravam que um endurecimento das sanções estadunidenses ao país poderia prejudicar o desempenho desses elementos “moderados” e abrir espaço para uma linha-dura avessa aos objetivos dos EUA. Conforme o próprio Vaky endereçou ao *Deputy Secretary Christopher*:

Seria trágico e irônico se nós adotássemos uma política mais restritiva para a Argentina exatamente neste momento em que a liderança começou a se mover e responder às nossas preocupações. Uma mudança nesse sentido prejudicaria essas tendências favoráveis, e certamente enfraqueceria a posição de Videla e Viola, frustrando seus esforços por efetivar melhorias. [...] Eu acredito que não deveríamos endurecer nossa posição nesse voto neste momento [...] Eu gostaria de comunicar a você minhas próprias preocupações e chamar a sua atenção para a conjuntura particular de circunstâncias que sugerem – na minha visão – que uma posição mais dura agora pode ser exatamente a coisa errada a se fazer no momento errado¹⁰⁷ (FOIA 90, p. 3, tradução nossa).

Portanto, em um contexto em que perceberam um fortalecimento da dita “ala

106 Destacamos nesse período, por exemplo, a transferência do General Luciano Benjamín Menéndez (que seria preso posteriormente por uma tentativa de golpe contra Videla em 29 de setembro daquele ano, em uma consequência direta à oposição da linha-dura à visita da CIDH (FOIA 246; Novaro & Palermo, 2007, p. 390), a indicação do General Santiago Omar Riveros para compor a mesa do Conselho de Defesa Interamericana em Washington, retirando-o do controle do Campo de Mayo e a promoção de Carlos Suárez-Mason que, na prática, o afastou do controle direto de tropas (FOIA 245).
107 No original: “It would be tragic and ironic if we were to adopt a more restrictive policy toward Argentina just at the moment the leadership had begun to move and respond to our concerns. Such a shift would wither these favorable trends, and surely weaken the position of Videla and Viola, frustrating their efforts to effect improvements. [...] I believe that we should not toughen our position on this vote just at this time [...] I wanted to convey to you my own concerns and to call your attention to the particular conjunction of circumstances which suggest – in my view – that a tougher position now may be exactly the wrong thing to do at the wrong time”.

moderada” do governo argentino, em parte devido à contenção da Crise do Beagle, Vaky – um diplomata de carreira do Departamento, em mais um exemplo de crítica às demandas constantes por mais pressões a serem aplicadas sobre o governo argentino com base em direitos humanos – recomendou que se permitisse que o presidente Videla fizesse uso de sua força revigorada para colocar em prática os avanços em direitos humanos que havia prometido à administração. Com base nisso, desaconselhou a tomada de medidas mais drásticas contra a Argentina em punição pelo seu desempenho de 1978. Nesse caso, o *Assistant Secretary* se pronunciava em oposição a como havia sido orientado a tratar com o embaixador argentino: com ameaças de mais consequências negativas em instituições financeiras internacionais e de aprofundamento do desgaste das relações bilaterais (FOIA 90).

Videla e Viola – este último com quem o embaixador Castro desenvolveu uma relação próxima (SCHMIDLI, 2013) – representavam para o Departamento de Estado a “ala moderada” dos militares argentinos, que davam sinais ao governo estadunidense de que era sua vontade conter as violações de direitos humanos do regime. Apesar de ambos já terem justificado a repressão como necessária, dada a situação de guerra interna e de risco à segurança nacional, os dois “moderados” declaravam aos diplomatas estadunidenses que os abusos continuavam escalando devido à insubordinação dos quadros das Forças Armadas e às pressões da linha-dura (FOIA 79; FOIA 207). Esse discurso está aparente no relatório do embaixador Castro sobre sua conversa com o Comandante do Exército, Viola, em janeiro de 1979:

Eu acho que conheço os atores da equipe do governo da Argentina e certamente sinto que conheço Viola muito bem. Nós dois nos falamos com franqueza. Tendo em vista essa relação pessoal, eu disse a Viola que eu não conseguia entender bem como que ele, como presidente da Junta e Comandante do Exército, e Videla, como Presidente da Nação, se sentiam impotentes para agir. Eu disse que a força dominante da Argentina estava no exército e ele era o Sr. Exército. Eu sugeri que talvez sua vontade de trabalhar com base no consenso estava sendo mal interpretada como um sinal de fraqueza¹⁰⁸ (FOIA 79, p. 1, tradução nossa).

Muitos dentro do Departamento e especialmente na embaixada em Buenos

108 No original: “I think I know the players of the GOA team and certainly feel I know Viola quite well. We both speak with candor to each other. In view of this personal relationship, I told Viola I couldn’t quite understand how he as president of the Junta, Army Commander, and Videla as President of the Nation felt powerless to act. I said Argentina’s governing power is with the army and he was Mr. Army. I suggested perhaps his willingness to work on a consensus basis was being misinterpreted as a sign of weakness”.

Aires estavam convencidos sobre a disposição de Videla e Viola de trabalhar com o governo estadunidense e desejavam fortalecer os dois “moderados” para que pudessem fazer frente aos seus opositores. Inclusive, o embaixador estadunidense na Argentina, Raúl Héctor Castro, passou a tentar amenizar os relatórios de direitos humanos da embaixada que pudessem motivar novas sanções e prejudicar a posição moderada diante da linha-dura (SCHMIDLI, 2013). A visita da delegação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos havia sido muito difícil de arranjar dentro das Forças Armadas e exigiria uma longa preparação, disse o Comandante Viola, em conversa com Castro, ainda em outubro de 1978. Com relação à política interna argentina, os diplomatas viam a vinda da delegação como uma das principais fontes de atrito entre Videla e Viola e alguns dos principais representantes da linha-dura, como Suárez-Mason e Menéndez (FOIA 247).

Em um relatório de direitos humanos elaborado em fevereiro de 1979 pela embaixada em Buenos Aires, o serviço diplomático estadunidense declarou que o governo estaria tomando medidas concretas para garantir que a visita fosse recebida com sinais de melhoria. O embaixador Castro relembra que, contudo, a tolerância à “dissidência, inovação ou a visões não convencionais é mínima”¹⁰⁹ (FOIA 84, p. 7, tradução nossa) e que a tendência de melhora não esconde a continuidade das violações, que estavam ainda muito além de qualquer limite internacionalmente aceito (FOIA 84). Enquanto reconheciam que o regime ditatorial na Argentina não era o ideal, dentro das possibilidades, o Departamento de Estado e seus representantes na embaixada, em geral, viam em Videla e Viola as melhores opções viáveis para a normalização política do país e a sua condução para a redemocratização no longo prazo. Dessa forma, defendiam a manutenção do regime militar através de uma sucessão presidencial dentro da “ala moderada” para 1981:

Viola vai querer montar um cenário no qual ele possa suceder Videla na presidência em março de 1981. Neste momento, os moderados oferecem as melhores perspectivas para o fim dos abusos de direitos humanos e para um movimento em direção à normalização política [...] Nós queremos encorajar a evolução política da Argentina em direção a um governo democrático, apesar de reconhecermos que nossa influência nessa área é limitada e eleições não podem ser esperadas no futuro próximo. Nós preferimos ver os moderadores mantendo uma posição predominante dentre os militares mas não queremos nos envolver na disputa interna por poder¹¹⁰ (FOIA 113, p. 4-

109 No original: “[...] dissent, novelty or unconventional views is minimal”.

110 No original: “Viola will want to arrange a scenario in which he can succeed Videla in the presidency in March 1981. At the moment, the moderates offer the best prospects for ending human rights abuses

5, tradução nossa).

Dessa forma, no início de 1980 o Departamento de Estado, através do seu *Bureau* de Inteligência e Pesquisa produziu um relatório que, ao analisar a promoção do General Leopoldo Galtieri à Junta militar e Comando do Exército, a considerou como uma vitória dos moderados, militares e civis, e uma conquista pessoal de Viola, que logo se aposentaria, ficando livre para a sucessão presidencial, após o encerramento do mandato de Videla. A nomeação de Galtieri sinalizava, para o Departamento, a continuidade política de Videla e Viola no regime militar e era esperado que ele ocupasse o posto de presidente, sucedendo Viola, o que de fato se consumou em 1981. Na avaliação do Departamento de Estado, Galtieri deveria apoiar, como seus antecessores no Comando do Exército, as medidas econômicas liberais, a melhoria das condições de direitos humanos e um projeto de transição para a democracia no longo prazo. Na política externa acreditavam na continuidade da relação pragmática com a União Soviética e na manutenção do *status quo* com relação ao Canal de Beagle enquanto a negociação permanecesse nas mãos do Papa (FOIA 137). Não demonstraram ter nenhuma suspeita de que a situação nas Malvinas piorasse ao ponto de uma guerra com o Reino Unido apenas dois anos depois, muito menos que isso se daria sob a presidência desse mesmo “moderado”.

Após a visita da CIDH, era o entendimento do Departamento de Estado, a partir dos dados de que dispunha, que houve uma melhoria geral no tratamento dos direitos humanos na Argentina, os desaparecimentos e os presos sem processo haviam se reduzido consideravelmente. Portanto, o foco das pressões da embaixada mudou para o tratamento da questão dos desaparecidos, seu paradeiro e informação às suas famílias, além da libertação dos presos não submetidos ao devido processo legal (FOIA 113; FOIA 114). Mas essas perspectivas de melhoria foram despedaçadas em agosto, quando o número de desaparecidos voltou a subir, o que deixou os diplomatas consternados¹¹¹ (FOIA 120), e os levou a concluir que a posição moderada

and for a movement toward political normalization [...] We want to encourage the political evolution of Argentina toward democratic government although we recognize that our influence in this area is limited and elections cannot be expected in the near future. We would prefer to see the moderates hold the predominant position within the military but we do not want to become involved in the internal power struggle”.

111 Chaplin, da embaixada de Buenos Aires, para Madison M. Adams, do Departamento de Estado: “[...] we have spent several extended sessions in the morning meetings trying to form a plausible hypothesis. So far we have not been able to come up with any convincing explanation. We all agree that the August disappearances make no sense” (FOIA 120, p. 1).

estivesse novamente enfraquecida. Na prática, a partir daí, a situação voltou a piorar e em setembro, o embaixador Castro, em conversa com Viola, ouviu do general que as pressões por direitos humanos dos EUA estavam causando forte descontentamento nas Forças Armadas, especialmente o caso do jornalista Jacobo Timerman, cuja soltura e expulsão do país sob pressão internacional havia enfurecido o generalato¹¹² (FOIA 121, p. 1). Através de declarações como a de Viola, o governo argentino alimentava, dentro da embaixada estadunidense e do Departamento, uma resistência interna preexistente à política externa de direitos humanos de Carter.

Em janeiro de 1980, Chaplin, da embaixada em Buenos Aires, comunicou que o governo argentino havia mostrado maior ansiedade com “o relatório da CIDH do que com qualquer outra questão de relações internacionais além do Canal de Beagle”¹¹³ (FOIA 134, p. 1, tradução nossa). O relatório, que foi divulgado em 11 de abril de 1980, fez fortes críticas à situação de direitos humanos na Argentina e foi recebido pelo governo com acusações de tentativa de interferência da OEA em assuntos internos do país. O choque foi especialmente duro na dita “ala moderada” do governo argentino, criticada internamente por ter concordado com a visita da Comissão. Conforme Novaro e Palermo:

A repercussão do relatório foi particularmente prejudicial não apenas por seu conteúdo, mas pela relevância que as próprias autoridades haviam encarregado de outorgar-lhe. Tanto a Presidência como os comandos “moderados” do Exército depositaram na visita da CIDH a esperança de limpar sua imagem externa e bloquear, simultaneamente, os linhas-duras e a crescente atividade do movimento de resistência que estava sendo gerado em torno dos organismos de direitos humanos. A aposta era que ela registrasse a “melhoria” da situação a partir de 1978, levando em conta a redução do número de detidos à disposição do PEN e a drástica diminuição das denúncias de sequestros (NOVARO; PALERMO, 2007, p. 364).

A tentativa de Videla de mostrar-se como representante de uma posição moderada no exterior havia enfrentado um golpe profundo. O resultado do relatório foi

¹¹² Jacobo Timerman era diretor do periódico *La Opinión*, foi sequestrado em 15 de abril de 1977 em uma investida do regime contra o jornal. Foi mantido em campos de concentração clandestinos, onde foi submetido a torturas e interrogatórios. O caso ganhou muita repercussão internacional e resultou em um embate interno dentro da Junta militar, quando a Suprema Corte argentina o absolveu e ordenou sua soltura (em um dos poucos casos de *habeas-corporis* concedido na história da ditadura militar argentina) e os militares não pretendiam acatá-la, mas foram levados a ceder, frente à grande pressão sobre Videla, inclusive por parte dos EUA. O jornalista foi expulso do país no final de 1979 e perdeu sua cidadania argentina.

¹¹³ No original: “[...] the IAHR report than over any other foreign relations issue besides the Beagle Channel”.

totalmente oposto às suas expectativas de, através dele, projetar internacionalmente o fim da *guerra sucia* e o esgotamento das “sequelas inevitáveis” do combate a subversão, que faziam parte do discurso governista desde o início das denúncias de violações após o golpe de 1976. Com um relatório favorável, o governo pretendia romper com o isolamento argentino, facilitar a evolução das medidas econômicas de Martinez de Hoz e melhorar suas relações com os EUA, contando com a solidariedade de uma parte do próprio Departamento de Estado. Essas esperanças foram solapadas pela capacidade dos movimentos de direitos humanos de coordenar e organizar familiares de desaparecidos e sobreviventes para fornecer à Comissão o maior número possível¹¹⁴ de depoimentos, que foi subestimada pelo governo. O envolvimento internacional durante a visita da delegação também foi intenso por parte do escritório de Direitos Humanos do Departamento de Estado, na pessoa de Patricia Derian, da embaixada dos EUA e da própria OEA, que dificultaram as tentativas do governo argentino de conduzir, ou melhor, negociar politicamente os resultados do relatório. Como consequência, mesmo com a melhoria relativa que o governo tentava apresentar, a ferida aberta pelos três anos de ditadura até ali havia dado à Comissão, além de relatos de repressão e de prisões sem processo, uma lista de 5.580 denúncias de desaparecimentos políticos recolhidas ao longo das duas semanas, casos que demandavam atenção e encaminhamento judicial adequado (NOVARO; PALERMO, 2007).

Com relação à situação de Videla e dos demais “moderados” no governo argentino, as críticas dentro do Departamento de Estado à abordagem da política externa para a Argentina buscavam dar destaque aos efeitos da pressão internacional por direitos humanos na estabilidade da posição do presidente argentino. Apontavam que as suas decisões mais criticadas por parte de seus opositores eram justamente aquelas mais demandadas pelos organismos de direitos humanos e pelas frações da administração mais alinhadas às diretrizes da política externa de direitos humanos, como, por exemplo, o novo *bureau* de Direitos Humanos, comandado por Patricia Derian. O escrutínio internacional se aliou a uma série de fatores, como a disputa

114 “A missão de sete membros, encabeçada pelo venezuelano Andrés Aguilar, chegou finalmente a Buenos Aires em 6 de setembro de 1979. Durante as duas semanas em que permaneceu no país, visitou prisões e cemitérios, entrevistou numerosos detidos à disposição do PEN, que relataram o tratamento desumano que recebiam, e registrou centenas de túmulos de pessoas não identificadas (NN). Mas sem dúvida sua tarefa mais significativa foi a coleta de vários milhares de depoimentos de familiares de desaparecidos” (NOVARO; PALERMO, 2007, p. 385).

interna por poder e o desastre da política econômica que levaram ao acirramento das tensões entre as posições dos “moderados”, mais permeáveis pela influência estadunidense e dos *halcones*. O Beagle certamente foi um desses fatores e contribuiu para que, com a visita da CIDH, a linha-dura adotasse uma abordagem mais combativa contra Videla:

A visita da CIDH teve uma repercussão imediata na frente militar: a sublevação de Luciano Menéndez, chefe do III Corpo do Exército, em 29 de setembro, uma semana depois da partida da delegação. Embora a intentona tenha fracassado totalmente, pôs em evidência as profundas diferenças acumuladas que permaneciam não resolvidas: a decisão sobre o caso Timerman, sobre o conflito de Beagle, a libertação de presos (em particular o anúncio da Junta, dias antes, de que seria autorizada a saída do país do ex-presidente Héctor Cámpora, refugiado desde o golpe na embaixada mexicana) e – o que parecia ser a fonte de todos estes males – a ascensão de Viola à chefia do Exército, seu manejo das passagens à reforma e das promoções, e a perspectiva de que sucederia Videla na presidência (NOVARO; PALERMO, 2007, p. 390).

Do outro lado dos Andes, no Chile, com a calma no Canal de Beagle, as atenções do Departamento de Estado se voltaram, da mesma forma, para os temas cotidianos de sua política externa. Dentre eles estavam os pedidos de extradição dos acusados de envolvimento com o atentado que matou Orlando Letelier e Ronni Moffitt, em Washington, em 21 de setembro de 1976. Conforme documento de inteligência estadunidense, ao tratar do cenário político chileno e de suas relações com os EUA:

As relações com os EUA foram frágeis ao longo dos anos 1970, mas não houve nenhuma ruptura oficial. O problema mais sério envolve a questão do envolvimento da agência de segurança chilena no assassinato do líder exilado chileno Orlando Letelier em Washington em 1976. Os EUA pediram a extradição do ex-chefe de segurança Contreras em conexão com o caso, e a questão está agora diante da Suprema Corte chilena¹¹⁵ (FOIA 119, p. 3, tradução nossa).

Os pedidos de extradição feitos pelo governo estadunidense pretendiam que três chilenos fossem julgados em cortes nos EUA. Dentre eles estava o general Manuel Contreras, antigo diretor da *Dirección de Inteligencia Nacional* (DINA). Contreras foi dissociado do governo e aposentado do exército na sequência das

115 No original: “Relations with the US have been poor throughout the 1970s, but there has been no open break. The most serious issue involves the question of the Chilean security agency’s involvement in the 1976 Washington assassination of Chilean exile leader Orlando Letelier. The US has requested the extradition of former security chief Contreras in connection with the case, and the matter is now before the Chilean Supreme Court”.

acusações e de desentendimentos com Pinochet (FOIA 58). O presidente pretendeu desvincular do seu regime o general que havia se tornado réu por ordenar um atentado terrorista que resultou em dois assassinatos na capital estadunidense.

Contreras era um homem perigoso. O embaixador Landau reportou que, durante um almoço na casa do chanceler Cubillos, em 26 de abril de 1979, o político havia lhe contado ter recebido duas ameaças de morte do ex-diretor da DINA somente por ter assinado um documento relacionado à sua prisão. O embaixador sentiu que o ministro Cubillos estava preocupado, não somente pelas ameaças de Contreras, mas também porque sabia que Landau havia marcado o encontro para tratar do caso Letelier/Moffit e avisá-lo que as relações com os EUA, que já estavam ruins, iriam se despedaçar caso a decisão da Suprema Corte pelas extradições fosse negativa. Conforme o relatório de Landau sobre o almoço com Cubillos:

Se eu soava preocupado, o ministro de relações exteriores soava desesperado. Em nenhum momento ele me contradisse. Ele disse que havia recebido duas ameaças de morte de Contreras por que ele tinha assinado a autorização oficial de prisão e que ele tinha plena consciência de que a política externa chilena estaria em pedaços se a Corte decidisse de forma negativa¹¹⁶ (FOIA 101, p. 1, tradução nossa).

O intuito de Landau era pressionar Cubillos e Pinochet para que eles, por sua vez, o fizessem com Israel Borquez, presidente da Suprema Corte chilena. Entretanto, na visão do embaixador, não havia dúvida que Cubillos estava pessimista sobre a decisão do magistrado (FOIA 101).

As pressões, de fato, não surtiram efeito. Segundo Dalenogare (2016), havia um acordo firmado entre Pinochet e Contreras, baseado no apoio do ex-chefe da DINA por parte de uma fração das Forças Armadas e em documentos que detinha, nas mãos de confidentes, tanto no Paraguai como na Alemanha, que conectavam Augusto Pinochet aos assassinatos de Orlando Letelier e Ronni Moffitt, em Washington de Carlos Prats e Sofía Cuthbert, em Buenos Aires e à tentativa de assassinato do líder democrata-cristão Bernardo Leighton e de sua esposa Ana María Fresno Ovalle, em Roma. Diante de tudo que estava em jogo, e com todo o peso do governo de Pinochet atuando para que a questão não fosse às Cortes nos EUA, o pedido de extradição

¹¹⁶ No original: "If I sounded concerned, the foreign minister sounded desperate. At no point did he contradict me. He said he had received two death threats from Contreras because he had signed the original arrest warrant against him and that he was well aware that Chile's foreign policy would be in shambles if the Court rules negatively".

estava fadado ao fracasso.

Em 15 de maio de 1979, Landau repercutiu para o Departamento de Estado a decisão de Borquez de rejeitar o pedido de extradição dos três oficiais chilenos, Contreras, Espinoza e Fernandez, que se deu em 14 de maio. Segundo o embaixador, o assunto dominou todos os veículos de imprensa. A negativa do pedido dos EUA foi recebida como uma vitória pela mídia nacionalista, com acusações de tentativa de intervenção dos EUA e críticas a ameaças de sanções feitas por senadores estadunidenses. Foi na imprensa que o Beagle emergiu como um alarme às ameaças estadunidenses de punição, os artigos “compararam qualquer ação possível dentro dessas linhas [sanções ou represálias] com a rejeição da Argentina a aceitar o Laudo Arbitral do Beagle”¹¹⁷ (FOIA 104, p. 2), escreveu o embaixador Landau. Isto é, os EUA deveriam acatar a decisão da corte chilena, sem nenhuma reação diplomática ou política, senão estariam fazendo o mesmo que a Argentina fizera ao rejeitar o Laudo Arbitral britânico em 1977 (FOIA 104).

A reação imediata dos Estados Unidos foi chamar o embaixador Landau de volta a Washington para consultas, onde permaneceu até o dia 31 de maio (FRUS 22; FRUS 19). De volta de sua consulta, Landau foi instruído a notificar o governo chileno sobre os efeitos que a decisão de Borquez teve nas relações bilaterais entre os dois países, que atingiram um de seus piores momentos na história. O embaixador deveria comunicar que os EUA iriam apelar da decisão e caso ela fosse mantida e os três oficiais não fossem submetidos a um julgamento apropriado e justo, isso significaria a completa deterioração das relações entre os dois países (FRUS 19). Dentre as orientações dadas a Landau pelo Departamento estava um comunicado ao governo chileno: “Eu fui instruído a aconselhá-lo de que o resultado insatisfatório que eu descrevi tornaria muito difícil para os Estados Unidos prestarem ajuda em qualquer problema externo que o Chile possa ter”¹¹⁸ (FRUS 19, p. 677, tradução nossa). Certamente uma alusão ao Canal de Beagle e as demais questões territoriais com a Bolívia e o Peru.

De todo modo, o Departamento de Estado, após análise da conjuntura da apelação, no início de setembro de 1979, já excluía praticamente todas as

117 No original: “[...] compared any possible action along these lines with Argentina's refusal to accept the Beagle arbitration award”.

118 No original: “I am instructed to advise you that the unsatisfactory outcome which I have described would make it more difficult for the United States to be helpful in any external problems Chile may have”.

possibilidades de obter a extradição. Em seu prognóstico, somente o caso mais excepcionalmente favorável (A1) seria a extradição, a partir daí a única outra opção considerada favorável (A2) para o recurso seria o julgamento em solo chileno com a aceitação das evidências apresentadas pelo governo estadunidense. Todos os outros cenários (B, C e D) envolviam uma resposta estadunidense com uma variedade de sanções e rompimentos de cunho político, econômico e diplomático com o Chile (FOIA 115). Para cada uma das 22 sanções sugeridas o Departamento fez uma avaliação dos riscos envolvidos. A única com avaliação nota zero e uma das duas com peso máximo (dez) – junto somente com o rompimento total das relações (que teve avaliação nota um) – estava a possibilidade de os EUA apoiarem a Argentina na disputa do Canal de Beagle. Apesar de seu grande efeito punitivo sobre o Chile, apoiar o governo argentino na reivindicação austral foi declarado como uma punição perigosa aos interesses estadunidenses, pois ia contra o direito internacional, que dava vantagem ao Chile e se opunha ao objetivo máximo dos EUA na questão: evitar uma guerra no Cone Sul (FOIA 117, p. 13-14), colocando em risco a estabilidade regional tão cara aos objetivos estadunidenses. Na análise de opções avaliada pelo Departamento:

3. Na questão do Canal de Beagle, os EUA poderiam dar suporte às demandas argentinas. Impacto: a. Perigoso pois há razões históricas e legais para apoiar o Chile ao invés da Argentina e porque nosso objetivo primordial é prevenir uma guerra no Cone Sul. b. Avaliação: 0 c. Peso: 10¹¹⁹ (FOIA 117, p. 13, tradução nossa).

Portanto, não obstante a ameaça feita pelo Departamento de Estado ao governo chileno, através de Landau, de comprometer a posição do país no Canal de Beagle, a sanção foi descartada pelos seus efeitos adversos. A questão do Beagle também foi considerada na proposta de suspender o fornecimento de pedidos de equipamentos militares (*Foreign Military Sales, FMS*), mais especificamente no relativo a peças de reposição para navios de guerra. Diante da disputa com a Argentina, negar essas peças poderia afetar diretamente a capacidade do Chile de reagir a uma agressão, tolhendo suas forças marítimas (FOIA 123). Mesmo com essas considerações, a suspensão foi levada adiante e aprovada pelo presidente Carter

119 No original: “3. On Beagle Channel issue, U. S. could lend support to Argentinian demarches. Impact: a. Dangerous because there is historical and legal reason to support Chile rather than Argentina and because our overriding goal is to prevent war in the southern cone. b. Rating: 0 c. Weight: 10”.

(FRUS 24).

A decisão da Suprema Corte sobre a apelação veio em 1º de outubro e negou o recurso do governo dos EUA. A Corte sequer recomendou a sequência das investigações em solo chileno nem convalidou as evidências apresentadas para futuras investigações. Landau foi chamado novamente para consulta, partindo de Santiago em 8 de outubro (FRUS 23) e Vance submeteu sanções para aprovação de Carter no dia 19 do mesmo mês (FRUS 24). Landau enumerou as medidas aprovadas para o Chile:

Como consequência do fracasso do governo do Chile de empreender uma investigação séria dos três oficiais do exército, a Casa Branca aprovou as seguintes medidas: redução e possível eliminação completa do Grupo Militar, proibição de financiamentos do ExIm [...] continuação das restrições às licenças de exportação; encerramento do fornecimento FMS; e uma redução geral no quadro de pessoal da missão de Santiago¹²⁰ (FOIA 146, p. 2, tradução nossa).

O impacto dessa decisão sobre as relações bilaterais foi imenso, com relação à redução de pessoal na embaixada, conforme Dalenogare (2016), o corpo diplomático em Santiago entre 01 de outubro de 1979 e a posse de Ronald Reagan em 1981, foi de apenas três pessoas. As decisões do presidente retornaram ao Secretário Vance através do Conselheiro Brzezinski, que escreveu que a reação “consistiria uma reafirmação firme da nossa determinação de resistir ao terrorismo internacional e uma advertência àqueles que podem estar tentados a cometer atos semelhantes dentro de nossas fronteiras¹²¹ (FRUS 24, p. 694). Conforme Dalenogare (2016), as sanções adotadas pela administração Carter após o desfecho do caso Letelier/Moffitt foram sem precedentes mesmo para o padrão da América do Sul e provavelmente representaram o ápice da sua posição firme diante das ditaduras do Cone Sul. A partir daí o antagonismo com as ditaduras da região perderia cada vez mais relevância diante da forte resistência interna e de diferentes condições externas na política internacional a partir do final de 1979.

Da mesma forma que as pressões por melhorias de desempenho em direitos humanos e a visita da CIDH levou a polêmicas no interior da administração Carter

120 No original: “As a result of the failure of the GOC to undertake a serious investigation of three army officers, the White House approved the following measures: reduction and possible complete elimination of the MilGp; prohibition of ExIm financing [...]; continued constraints on export licensing; termination of the FMS pipeline; and a general reduction in US staffing of the Santiago mission”.

121 No original: “[...] would constitute a strong reaffirmation of our determination to resist international terrorism and a deterrent to those who might be tempted to commit similar acts within our borders”.

quanto ao enfraquecimento do bloco moderado do regime argentino, a aplicação de novas sanções ao Chile, diante do resultado desfavorável dos pedidos de extradição no caso Letelier/Moffitt estimulou a retomada dos debates internos acerca da forma como a questão estava sendo tratada pela administração e os riscos envolvidos em colocar os direitos humanos como uma prioridade absoluta diante dos interesses mais amplos dos Estados Unidos no Cone Sul. A intenção da administração de dificultar ainda mais as relações entre os dois países junto da longa lista de sanções propostas preocupou o Secretário de Defesa Harold Brown, que enviou uma carta ao Secretário Vance, e copiou o Conselheiro Brzezinski, uma semana após a decisão da Suprema Corte chilena:

Caro Cy[rus]: A recente decisão da Suprema Corte do Chile de negar o nosso pedido de extradição no caso Letelier é lamentável e uma infeliz reviravolta nos acontecimentos. Algumas vozes, tanto no Capitólio quanto dentro da administração, não estão somente criticando a decisão mas sugerindo contramedidas as quais eu temo que *irão meramente erodir mais ainda nossa capacidade de influenciar os desenvolvimentos políticos na área do Cone Sul bem como a atitude do Chile em temas possivelmente problemáticos como o Canal de Beagle e a saída da Bolívia para o mar. [...] Nosso afastamento da Argentina permitiu que os soviéticos adquirissem um certo acesso ao regime, particularmente no campo militar; seria especialmente infeliz se concedêssemos aos soviéticos novas oportunidades no Chile ao cortar nossa representação militar ainda mais*¹²² (FOIA 124, p. 1, grifo nosso, tradução nossa).

O *Assistant Secretary of Defense for International Security Affairs*, David E. McGiffert, vai na mesma direção de Brown ao criticar as sanções militares ao Chile propostas pelo Departamento de Estado em função do caso Letelier/Moffitt. Assim como o Secretário, McGiffert também menciona os riscos no Beagle caso o governo dos EUA aprofunde as vulnerabilidades chilenas com relação à Argentina:

Todas as opções militares contra o Chile sugeridas ignoram qualquer impacto possível nos seus países vizinhos. Argentina, Bolívia e Peru, todos podem elaborar circunstâncias que os permitam pressionar por suas queixas duradouras através da ação militar. As opções também ignoram os

¹²² No original: Dear Cy: The recent decision by the Supreme Court of Chile to deny our extradition request in the Letelier case is lamentable and a most unfortunate turn of events. Some voices, both on the Hill and within the Administration, are not only decrying the decision but suggesting countermeasures which I fear will merely erode further our ability to influence political developments in the Southern Cone area as well as Chile's attitude on such potentially troublesome issues as the Beagle Channel and Bolivia's outlet to the sea. [...] Our estrangement with Argentina has permitted the Soviets to acquire some access to that regime particularly in the military area; it would be especially unfortunate if we were to present the Soviets with new opportunities in Chile by cutting our military representation even further.

importantes interesses de segurança dos EUA na região. [...] O Departamento de Defesa argumenta que cancelar a linha de fornecimento [FMS] é autodestrutivo porque (1) prejudicaria seriamente a defesa do Chile contra um ataque estrangeiro, o que poderia incentivar um ataque por parte de seus vizinhos; (2) faria o Chile substituir os F-5 com aeronaves mais sofisticadas de outros fornecedores em adição aos Mirages; (3) colocaria os EUA no papel de fornecedor não confiável; e (4) exigiria ir ao Congresso para autorizações suplementares para pagar pelos custos de quebra contratual dos FMS. Colocar os F-5 [por suspender as vendas de peças de manutenção] pode causar uma sequência de eventos secundária nas relações Argentina-Chile, especialmente se a mediação do Papa do Canal de Beagle for contra a linha-dura argentina. A Argentina estaria mais disposta a tirar vantagem da fraqueza do Chile e recorrer à ação militar para restaurar o prestígio nacional¹²³ (FOIA 127, p. 1-2, tradução nossa).

O chanceler chileno Cubillos se junta ao coro das críticas à administração Carter no que concerne à sua implementação de medidas punitivas como forma de demonstrar descontentamento com os desenvolvimentos em direitos humanos e no Caso Letelier/Moffit, no Chile. É para contribuir com a perspectiva do governo chileno, submetido às sanções, que trazemos um trecho de uma reunião feita no início do ano seguinte, em 18 de janeiro de 1980, entre o ministro, o embaixador Landau e o *Deputy Assistant Secretary for Inter-American Affairs* Samuel Eaton:

O principal ponto que Cubillos queria que entendêssemos era que as ameaças e pressões constantes por parte dos EUA dificultam a tarefa dos moderados tentando manter uma postura amigável com relação aos EUA e, internamente, pressionar por uma restauração gradual do governo democrático. Ele pediu por uma abordagem mais calma, menos agressiva. [...] Mais basicamente, Cubillos contestou a maneira com que o caso [Letelier/Moffit] serviu como uma fonte de “ameaças constantes”¹²⁴ contra o governo do Chile. Ele mencionou especificamente os chamados frequentes do embaixador Landau de volta a Washington e a declaração do embaixador

123 No original: “All of the suggested military options against Chile ignore any possible impact on its neighboring countries. Argentina, Bolivia, and Peru all could devise circumstances allowing them to press their standing grievances against Chile by armed action. The options also ignore the important U. S. security interests in the region. [...] DoD argues that cancelling the pipeline is self-defeating because (1) it would seriously cripple Chile's defense against foreign attack, which could invite attack by its neighbors; (2) would cause Chile to replace the F-5s with more sophisticated aircraft from other sources in addition to the Mirages; (3) would cast the U. S. in the role of an unreliable source of supply; and (4) would require going to Congress for a supplemental authorization to pay for FMS case termination costs . Grounding the F-5s might cause a secondary chain of events to occur in Argentine-Chilean relations, particularly if the Pope's mediation of the Beagle Channel goes against Argentine hardliners. Argentina would be more inclined to take advantage of Chile's weakness and resort to armed action to restore national prestige”.

124 Sobre as ditas “ameaças”, Eaton rebateu Cubillos: “Cubillos' use of the word "threats" (or "menaces") was wrong. We had simply informed Chile of the objective facts regarding the inevitable effect of the Letelier case on US/Chilean relations. Confronted with the failure of the GOC to undertake a serious investigation of the charges, we had no alternative other than to react strongly. We were reacting not to the decision of the Chilean Supreme Court, although we disagreed with it, but to a failure of the Chilean government to pressure the matter vigorously through investigation and prosecution. Despite our desire to have close and friendly relations with Chile, the legacy of the Letelier case is going to be a serious impediment for a long time” (FOIA 139, p. 5).

Landau a ele em Junho passado de que, em caso de um resultado insatisfatório, os EUA não poderiam exercer um papel prestativo nos problemas do Chile com seus vizinhos¹²⁵ (FOIA 139, p. 1).

Dentre as críticas do ministro, o Beagle era novamente lembrado, referente à ameaça feita por Landau, de que os EUA não poderiam mais ajudar o Chile em possíveis problemas com seus vizinhos. Cubillos aponta como a aplicação de sanções e a posição firme em direção à corrosão total das relações bilaterais era contraproducente para o governo. Muito semelhante às críticas sobre o caso argentino, o argumento de Cubillos colocava as medidas de ruptura estadunidenses como um golpe nas “alas moderadas” que buscavam uma boa relação com os EUA e a abertura democrática, levando a uma maior radicalização nacionalista do regime. A partir dessa interpretação, a abordagem adotada pelo governo dos Estados Unidos dificultava a posição dos moderados, neste caso, como na Argentina, aqueles no poder dentro do governo chileno, em levar adiante as políticas propostas pelos estadunidenses, e fortalecia a linha-dura e as críticas nacionalistas de intervenção estrangeira na soberania chilena, potencializando o que resumiu Cubillos como uma atitude geral de “antiamericanismo” nos quadros políticos e militares chilenos (FOIA 139, p. 2).

Os três, Brown, McGiffert e Cubillos, levantaram inquietações semelhantes sobre o distanciamento militar entre os EUA e a Argentina e o Chile, já exacerbado devido às fortes sanções em vendas de equipamentos e treinamento. Para o chanceler chileno isso levava a uma tendência de “alienação de oficiais militares mais jovens”¹²⁶ (FOIA 139, p. 2-3, tradução nossa), faixa na qual, em contraste com os altos oficiais, a maioria dos militares abaixo do nível de coronel não havia tido contato ou treinamento em iniciativas militares dos EUA. A “alienação” alegada nesse grupo se deu justamente por suas formações militares coincidirem com o período de afastamento marcado pelas restrições legislativas e executivas aos governos argentino e chileno. Isso poderia resultar em uma dissociação dessas novas gerações

125 No original: “The main point that Cubillos wanted to get across is that continuing US threats and pressure complicate the task of moderates trying to maintain a friendly posture toward the US and, internally, pressing for gradual restoration of democratic government. He asked for a calmer, less confrontational approach in our dealings. [...] More basically, Cubillos objected to the manner in which the case has served as a source of ‘constant threats’ against the GOC. He mentioned specifically the frequent recall of ambassador Landau to Washington and ambassador Landau's statement to him last June that, in the event of an unsatisfactory outcome, the US would not be able to play a helpful role in Chile's problems with its neighbors”.

126 No original: “[...] alienation of younger military officers”.

não expostas à visão estadunidense de política externa, que não compreendiam as decisões tomadas contra o Chile. A mensagem de Cubillos refletiu uma preocupação que ecoava no Departamento de Estado e no Pentágono, de que essas novas gerações não seriam tão sujeitas à influência dos EUA. Ao ouvir o argumento do chanceler por uma nova aproximação entre os dois países, Samuel Eaton reporta a inquietação do ministro chileno: “Cubillos teme que os generais e almirantes de amanhã serão anti-EUA”¹²⁷ (FOIA 139, p. 3, tradução nossa).

A preocupação de Cubillos com o distanciamento das relações entre militares dos EUA com seus homólogos latino-americanos é reconhecida também no caso Argentino, onde a emenda Humphrey-Kennedy proibia, da mesma forma que no Chile (com a emenda Kennedy), além da venda de suprimentos militares, o treinamento de oficiais pelas Forças Armadas dos EUA (FRUS 16). Em um dossiê sobre estado das relações bilaterais com a Argentina, de maio de 1980, o Departamento debate os efeitos da proibição dessa forma de relação militar e em um possível *mea culpa*, critica as próprias premissas de seus treinamentos militares oferecidos sob influência da estratégia geral da contenção no âmbito da Guerra Fria.

Os oficiais argentinos tradicionalmente enviados aos EUA são oficiais com carreiras promissoras. (Videla, Viola, e Galtieri, todos receberam treinamento ou serviram nos EUA). Logo as Forças Armadas Argentinas não terão nenhum oficial da patente de major ou abaixo que tenha recebido treinamento dos EUA. Por um lado questiona-se se os EUA deveriam continuar a negar a si mesmos essa via de influenciar as perspectivas das próximas gerações de líderes militares argentinos. Por outro, argumenta-se que a geração atual de líderes militares é responsável pela repressão governamental dos últimos quatro anos e questiona-se a premissa de que os treinamentos dos EUA tenham tido uma influência positiva nas suas perspectivas¹²⁸ (FRUS 16, p. 360, tradução nossa).

Foram justamente nos regimes comandados por militares com formação sob a chancela dos EUA que teve lugar o Terrorismo de Estado e a Crise do Canal de Beagle, os quais o governo, durante a administração de Carter, tentava coibir.

Robert Pastor, do Conselho de Segurança Nacional, comentando a carta do

127 No original: “[...] Cubillos is afraid that the generals and admirals of tomorrow will be anti-US”.

128 No original: Argentine officers traditionally sent to the U.S. are officers with promising careers. (Videla, Viola, and Galtieri all received training or served in the U.S.) Shortly the Argentine Armed Forces will have no officers of the rank of major or below who have received U.S. training. One view questions whether the U.S. should continue to deny itself this avenue of influencing the outlook of the next generation of Argentine military leaders. Another view argues that the present generation of military leaders is responsible for the government’s repression of the past four years and questions the premise that U.S. training has had a significant positive influence on their outlook”.

Secretário Harold Brown, admitiu a Brzezinski que sempre tivera uma visão muito crítica sobre a forma como o Departamento de Estado lidava com o caso Letelier/Moffitt. Pastor disse não entender “a transformação dos EUA de governo em promotor e então, em juiz, que é onde estamos atualmente”¹²⁹ (FRUS 25, p. 686, tradução nossa) e que a reclamação do Secretário de Defesa serviu para ele como uma oportunidade para que o Conselho de Segurança Nacional questionasse as iniciativas do Departamento de Estado sobre o assunto. Ele havia recebido recentemente um rascunho de um arquivo que estava sendo preparado para o Secretário Vance¹³⁰ que enumerava duas dezenas de sanções das quais o secretário deveria escolher as melhores formas de demonstrar a insatisfação da administração perante a negativa da Suprema Corte chilena. Segundo ele, “Francamente, as preocupações de Harold Brown se empalidecem em meio às outras opções”¹³¹ (FRUS 25, p. 687, tradução nossa), como a retirada definitiva do embaixador, impossibilitar empréstimos de instituições privadas ao Chile, levantar a questão do terrorismo chileno na ONU, romper todos os negócios sob a tutela do Export-Import Bank, todas prejudiciais aos interesses dos EUA na região. Pastor nos transporta para dentro das dificuldades enfrentadas pela administração Carter de implementar uma política exterior voltada aos direitos humanos de forma coerente, quando recorrentemente ela contradizia outros interesses do governo, como Landau ou Vaky já haviam argumentado em outros momentos deste trabalho.

Pastor era um acadêmico e um político e sua posição no governo, sob Brzezinski e não Brown ou Vance, o dava uma perspectiva distinta para analisar criticamente as posições dos dois Departamentos. Muito semelhante à opinião dos diplomatas de carreira, para ele, “a melhor forma de comunicar nossa política para um governo como o do Chile é em um tom baixo e diplomático”¹³² (FRUS 25, p. 688), uma diplomacia cordial, distante e crítica. Enquanto questionava a abordagem punitiva adotada pelo Departamento de Estado¹³³ tecia suas próprias críticas sobre a posição

129 No original: “[...] the transformation of the U.S. from government to prosecutor to judge, which is where we currently are”.

130 Provavelmente alguma versão anterior do documento de que já falamos previamente (FOIA 117).

131 No original: “Frankly, Harold Brown’s concerns pale alongside the other options”.

132 No original: “[...] the best way to communicate our policy to a government like Chile is at a low and diplomatic level”.

133 Sobre o Departamento de Estado pretender pressionar politicamente a Corte chilena a julgar de acordo com sua vontade, Pastor pergunta: “To make a really powerful case, I suspect one will need to find a vehicle to transport us over the chasm of cultural arrogance – namely, by what right can the U.S. State Department judge another government’s laws and court? My prima facie answer to that question is, ‘there is no such right’” (FRUS 25, p. 687).

do Departamento de Defesa:

Com relação ao memorando de Harold Brown, eu estou extremamente decepcionado que ele o tenha assinado. A sugestão de que se nós retirarmos nosso Grupo Militar ou o adido nós iremos perder inteligência importante, ou pior, nós poderemos até mesmo perder o Cone Sul para os soviéticos é absolutamente sem sentido. [...] Finalmente, a sugestão de que o Cone poderia ir à esquerda é absurda; essa seria a melhor forma de provocar um golpe. O fundamento desses governos é o anticomunismo. Eles não têm para onde ir a não ser a nós. É por isso que nos buscam constantemente por contato e aprovação, se possível; e é por isso que nós temos uma boa quantidade de influência sobre eles¹³⁴ (FRUS 25, p. 688, tradução nossa).

Pastor não via nenhuma possibilidade da Argentina ou do Chile se voltarem aos soviéticos. Na sua opinião, a influência dos EUA permanecia no Cone Sul mesmo depois de tantas sanções porque a própria essência desses regimes militares era fundada no anticomunismo.

Brown, quando falava pelo Departamento de Defesa, falava em nome dos interesses militares e de inteligência na região, queria manter as boas relações entre os militares dos EUA e seus colegas latino-americanos, pretendia dar continuidade a uma relação que já era tradicional e se firmou com mais intensidade durante as décadas que se sucederam desde o final da Segunda Guerra Mundial e se fortaleceu sob a chancela da contenção e do anticomunismo. Evidenciando esse conflito que demarca a dicotomia interna da administração Carter sobre a qual nos contou Moura (1991), Pastor declara a Brzezinski que não quer que o Conselheiro ignore as preocupações do Secretário de Defesa, mas “que apenas as coloque no contexto mais amplo e as veja pelo que são: burocraticamente autocentradas”¹³⁵ (FRUS 25, p. 689, tradução nossa). Significativamente, ele afirma que certos aspectos do discurso do Departamento de Defesa são exclusivamente direcionados a dar aos “nossos militares um argumento para que usem *para bater no nosso pessoal de direitos humanos*”¹³⁶ (FRUS, 25, p. 689, grifo nosso, tradução nossa).

Referindo-se ao argumento de que a retirada do grupo militar estadunidense

134 No original: “With regards to Harold Brown's memo, I am extremely disappointed that he signed his name to it. The suggestion that if we pull out our MilGroup or the attache's, we will lose valuable intelligence, or worse, we might even lose the Southern Cone to the Soviets is absolute nonsense. [...] Finally, the suggestion that the Cone could go left is ludicrous; that would be the best way to provoke a coup. The foundation of these governments is anti-Communism. They have nowhere to go, but us. That's why they continuously seek contact with us and approval, if possible; and that's why we have a fair amount of influence over them”.

135 No original: “[...] only that you put them in a broader context and see them for what they are: bureaucratically self-serving”.

136 No original: “[...] our military an argument to use to beat up on our human rights people”.

da Argentina e do Chile seria prejudicial aos EUA, Pastor afirmou que “não é claro para que governo eles estão trabalhando”¹³⁷ (FRUS 25, p. 689, tradução nossa), acusando-os de plantar notícias de aproximação soviética e argentina para desencorajar sanções militares no país e manter sua influência (FRUS 25), o que significa que pretendiam dar manutenção à lógica própria do conflito intersistêmico que dava sentido à sua estada nos países do Cone Sul. A aproximação entre a Argentina e a URSS, segundo Pastor, se explicava em termos pragmáticos, com base na sua gigantesca balança comercial positiva para o lado argentino, o que ocasionava esporadicamente, a necessidade da Argentina mostrar interesse em adquirir produtos soviéticos em contrapartida, para sustentar essa relação vantajosa (FRUS 25). As Forças Armadas argentinas possuíam um orçamento gigantesco, cerca de dois bilhões de dólares em 1978, portanto, era esperado que fizessem pedidos de equipamentos militares que os EUA e seus aliados se negavam a vender, porém, isso não representava risco suficiente para que abrissem mão das sanções nem significava um sinal de aproximação político-ideológica¹³⁸ (FRUS 25, p. 689).

Primeiro, os argentinos detêm uma balança comercial tão extraordinariamente unilateral com os soviéticos que, ocasionalmente eles têm que mostrar aos soviéticos que podem estar interessados em comprar alguma coisa, além de somente vender. Segundo, a máquina militar argentina é voraz; eles podem ter gasto cerca de \$2 bilhões no ano passado em armas. É possível que eles possam buscar algo dos soviéticos que eles não consigam em outros fornecedores, mas eu não acho que nós devemos atender a esse apetite apenas para prevenir que eles o façam¹³⁹ (FRUS 25, p. 689, tradução nossa).

Rapoport (1997) vai de encontro à análise de Pastor. Segundo ele, as relações comerciais da Argentina com o bloco soviético naturalmente levavam a uma aproximação em outros campos, especialmente levando-se em consideração que as

137 No original: “[...] it's not clear which government they're working for”.

138 Pastor, sobre a aproximação entre Argentina e URSS: “First, the Argentines have such an extraordinarily one-sided trade balance with the Soviets, that occasionally they have to show the Soviets that they might be interested in buying something, as well as just selling. Secondly, the Argentine military machine is voracious; they may have spent as much as \$2 billion in the last year on arms. It is possible that they might seek something from the Soviets that they couldn't get elsewhere, but I don't think we ought to cater to that appetite just to prevent them from doing that” (FRUS 25, p. 689).

139 No original: “First, the Argentines have such an extraordinarily one-sided trade balance with the Soviets, that occasionally they have to show the Soviets that they might be interested in buying something, as well as just selling. Secondly, the Argentine military machine is voracious; they may have spent as much as \$2 billion in the last year on arms. It is possible that they might seek something from the Soviets that they couldn't get elsewhere, but I don't think we ought to cater to that appetite just to prevent them from doing that”.

relações com os Estados Unidos e a Europa encontravam-se fragilizadas:

[...] la Unión Soviética y los países del Este se fueron constituyendo desde principios de los 70 en el principal mercado de los productos argentinos, lo que derivó en un fortalecimiento de relaciones políticas y castrenses durante los años iniciales de la dictadura militar (RAPOPORT, 1997, p. 390).

O Conselheiro Pastor, porém, não menciona ou analisa em sua crítica os riscos de um acirramento das tensões no Beagle e da fragilidade do equilíbrio regional de forças com um Chile desarmado, preocupação que era cara aos departamentos de Estado e de Defesa, mas também certamente ao governo chileno, a quem a disputa territorial com a Argentina continuava a intimidar.

A despeito das críticas contundentes de Pastor, é interessante, do ponto de vista discursivo, nos atermos mais atentamente ao que o Secretário de Defesa teve a dizer. Brown levanta dois temas importantes da crítica feita à forma como era tratada o caso Letelier/Moffitt e que coincidem¹⁴⁰ com àquelas usadas contra a maneira como se deu a implementação da política externa de Carter: 1) a corrosão das relações bilaterais afetava a capacidade de influenciar o governo estrangeiro em outras áreas de interesse dos EUA, reduzindo a sua dependência econômica e financeira e deixando poucas opções para novas pressões; 2) esse distanciamento, especialmente na ala militar, abria oportunidade para a aproximação de adversários políticos e econômicos, especialmente a União Soviética. Podemos acrescentar um terceiro que pode ser percebido na citação de McGiffert: 3) os cortes de fornecimento de determinados produtos e o rompimento ou não-aprovação de contratos era prejudicial às empresas privadas dos EUA, que perdiam pedidos enquanto o governo-alvo buscava fornecedores concorrentes no exterior, às vezes substituindo equipamentos (como caças) datados por modelos mais sofisticados¹⁴¹. E um quarto, exemplificado pela crítica de Vaky com relação às novas pressões na Argentina, de que as punições prejudicavam a posição daqueles “moderados”, dentro dos governos argentino e chileno, que pretendiam colocar em prática as recomendações dos EUA,

140 O governo dos EUA considerava o caso Letelier/Moffitt, ao mesmo tempo, como terrorismo internacional e violação severa de direitos humanos (FOIA 117, p. 1).

141 Sobre as sanções sobre exportações destinadas às Forças Armadas chilenas, McGiffert afirma: “DoD considers that this could trigger a broad counterreaction by Chile to cease all purchases of U.S. made items and move to alternate, mainly European, sources of supply. It would also cast the U.S. in the role of an unreliable supplier. We would also receive many strong complaints from U.S. exporters, especially involving products which are readily available from non-U.S. sources. U.S. influence would decline and we would create a vacuum by isolating Chile” (FOIA 127, p. 2).

fortalecendo a linha-dura, o discurso nacionalista e o antiamericanismo.

Rapoport aponta para o caráter variado dessa oposição, que contava com a burocracia do próprio governo, com os militares e com setores da iniciativa privada, à continuidade das sanções e restrições nas relações bilaterais dos Estados Unidos com as ditaduras de Segurança Nacional no Cone Sul:

[...] sectores internos de los Estados Unidos – las fuerzas armadas y empresas comerciales y financieras con intereses en la Argentina – presionaron sobre la administración demócrata oponiéndose a su política con respecto a Buenos Aires, posiciones que compartían algunos funcionarios del mismo gobierno (Rapoport, 2003, p. 771).

Esse processo pode ser visto como exponencial, com a situação continuamente se potencializando enquanto a administração não modificasse sua abordagem, com os EUA cada vez menos relevantes e com menos capacidade de alavancar sua política externa nos países em questão. Esse processo evidencia como esses debates trazem à tona o caráter não unânime do tratamento dado à questão dos direitos humanos dentro da administração Carter e os argumentos relevantes de seus críticos, que levavam em consideração suas implicações para os demais interesses estadunidenses, econômicos, políticos e estratégicos, dentre eles a lógica do conflito intersistêmico e a situação de disputa territorial no Canal de Beagle. Essa análise elucida as dificuldades de colocar em prática uma política consistente de direitos humanos no seio de uma organização fortemente burocratizada e multifacetada e como, ainda em 1979, em seu penúltimo ano de administração, o Departamento de Estado ainda não havia conseguido implementá-la.

3.2 A EMERGÊNCIA DO CONFLITO INTERSISTÊMICO: APROXIMAÇÃO COM A ARGENTINA, PREOCUPAÇÕES NO CHILE

Nos argumentos apresentados, o Beagle serviu como uma ferida que, pelo enfraquecimento da posição chilena, e pela corrosão das relações Argentina-EUA e Chile-EUA, poderia ser reaberta e prejudicar a estabilidade regional, tendo potencial para, inclusive, atrair a influência soviética ao Cone Sul e afetar os interesses de segurança dos EUA (FOIA 146). A partir de 1979, a administração Carter se voltou às considerações estratégicas do conflito intersistêmico, uma vez que as relações entre a Argentina e a União Soviética eram fonte de preocupação, afinal, a potência

socialista havia sido a sexta maior parceira comercial da Argentina e a maior importadora de produtos argentinos¹⁴², em sua maioria grãos, em 1979 e as previsões para 1980 eram ascendentes (FOIA 162).

Em um dossiê elaborado pela embaixada em Buenos Aires, em abril de 1980, os diplomatas exploraram a relação entre os soviéticos e os argentinos e sugeriam que esse relacionamento não era tão estranho, ou “hipócrita”, como muitos de seus críticos o diziam. O documento, assinado pelo embaixador Castro e intitulado “*Argentina and the USSR – not such an odd couple*” (Argentina e URSS – um casal não tão estranho, em tradução livre) se inicia com a seguinte afirmação:

[...] as crescentes ligações entre a Argentina e a União Soviética encantam seus observadores com a hipocrisia. Mas elas também refletem uma real convergência de interesses entre Moscou e Buenos Aires. [...] Alguns desses custos foram e são implicações das nossas próprias políticas, decisões e ações justificáveis. Mas, se nós pretendemos encorajar restrições na crescente importância da União Soviética nos cálculos argentinos, nós vamos precisar de algo além de gestos de boa vontade.¹⁴³ (FOIA 162, p. 1, tradução nossa).

A relação argentino-soviética, aos olhos da embaixada estadunidense em Buenos Aires, era proveniente de verdadeiras convergências de interesses que já haviam produzido custos à influência dos EUA e poderiam expandir-se ao ponto de prejudicar inclusive “nosso desejo de ver a disputa do Canal de Beagle resolvida pacificamente”¹⁴⁴ (FOIA 162, p. 1, tradução nossa). Ecoando as críticas que já vimos com relação ao Chile, o embaixador Castro afirma que os custos aos interesses dos EUA na Argentina e a crescente importância da União Soviética nos âmbitos comercial e político se deviam, em parte, à própria política externa da administração. O estado das relações havia chegado a um ponto cuja “deterioração reduziu nossa capacidade limitada de influenciar os tomadores de decisão chave”¹⁴⁵, dizia um documento de preparação para a visita de Gerard C. Smith, embaixador Representante Especial dos

142 A embaixada em Buenos Aires, em maio de 1979, comenta: “The USSR has become Argentina's leading foreign buyer, purchasing some \$500 million from Argentina in 1978, while Argentina purchased only about \$18 million from the Soviet Union. Argentina is anxious to maintain cordial relations with the Soviet Union in order to maintain its current level of exports” (FOIA 103, p. 11).

143 No original: “[...] the increasing ties between Argentina and the Soviet Union titillate observers of hypocrisy. But they also reflect a real convergence of interests between Moscow and Buenos Aires. [...] Some of these costs were and are entailed by our own justified policy and decisions and actions. But if we are to encourage restraints on the growing importance of the Soviet Union in Argentine calculations we will need something besides gestures of goodwill”.

144 No original: “[...] our desire to see the Beagle Channel dispute peacefully resolved”.

145 No original: “[...] deterioration has reduced our limited ability to influence key decision makers”.

EUA para Assuntos de Não-proliferação, à Argentina (FOIA 156, p. 1, tradução nossa).

Para começar, na opinião dos diplomatas em Buenos Aires, tanto Argentina como União Soviética encontravam-se como alvos prioritários das acusações de violações de direitos humanos em foros internacionais. Porém, a sua aproximação também se devia à atitude dos EUA perante a Argentina, que gerava um distanciamento e descontentamento dos militares em Buenos Aires com relação ao governo estadunidense e sua abordagem para as questões de direitos humanos e de não proliferação nuclear. Conforme o dossiê da embaixada:

O governo dos EUA se afastou da Argentina ao longo dos últimos anos, movido pelas ações e políticas dos argentinos que ofenderam ou violaram as nossas próprias. Os avanços da União Soviética aqui [na Argentina] seguiram quase que precisamente os nossos passos - passos que demos em confronto com a Argentina no campo dos direitos humanos e sobre as políticas de não-proliferação. Os russos também se propuseram a nos substituir enquanto nós recuamos da nossa posição de fornecedor majoritário de armas para a Argentina ¹⁴⁶ (FOIA 162, p. 5, tradução nossa).

A aproximação com a União Soviética havia permitido à Argentina exercer com mais facilidade uma autonomia relativa com relação aos EUA. Enquanto isso, para os críticos dentro do governo Carter, Moscou se posicionava para substituir os EUA no vácuo que haviam deixado pelo seu afastamento proposital resultante de sua política de direitos humanos. Em termos comerciais, sinalizava a pretensão russa de compensar em parte a grande disparidade do déficit em sua balança comercial com a Argentina, passando a fornecer aos sul-americanos contratos de fornecimento de equipamentos industriais e militares (FOIA 103). No intuito de se fortalecer nos favores do regime argentino, a URSS já havia se posicionado ao lado de Buenos Aires em sua reivindicação austral pelo Canal de Beagle. Segundo o embaixador Castro:

O Beagle é o problema de política externa número um do país (acima, inclusive, de rechaçar as críticas ao seu histórico de direitos humanos), e a posição clara dos soviéticos dá a eles pontos importantes nesse sentido – pontos que vão provavelmente se multiplicar geometricamente no caso de tentativa de uma solução militar para este problema¹⁴⁷ (FOIA 162, p. 3,

146 No original: “The USG has moved away from Argentina over the past few years, impelled by Argentine actions and policies that offended or violated our own. The Soviet Union's advances here have followed almost precisely in our footsteps - steps we have taken in confrontation with Argentina in the human rights field or over non-proliferation policy. The Russians have also proposed to replace us as we stepped back from Argentina as this nation's major arms supplier”.

147 No original: “The Beagle is the country's number one foreign policy concern (ranking just ahead of fending off criticism of its human rights record), and the Soviets clear stand in this issue earns them important points here – points that would probably multiply geometrically should a military solution to

tradução nossa).

Moscou também consolidava sua presença na região do Atlântico Sul através da assinatura de acordos com a Argentina nos campos da pesquisa científica e da pesca. Além disso, os EUA preocupavam-se com as pretensões soviéticas de construir instalações portuárias no país para servir a esses novos acordos, atendendo embarcações de ambas as nações (FOIA 156). Para a Argentina, ter um aliado de tal envergadura, enquanto o Chile permanecia isolado, no pior momento de suas relações com os EUA e incapaz de dar uma contrapartida militar ou política, fortalecia a posição de Buenos Aires na mediação e a sua disposição de barganhar com as armas. Isso se potencializava pela percepção, de Buenos Aires, de que processo de mediação não estava restrito às considerações do direito internacional, e portanto estava aberto a argumentos históricos e políticos.

Segundo o dossiê de preparação para a visita de Gerard C. Smith a Buenos Aires, as tensões com o governo argentino levaram as lideranças locais a conceber a relação com os EUA como essencialmente hostil, especialmente no governo e nas Forças Armadas (FOIA 156). Da mesma forma, em reunião com o oficial da embaixada dos EUA em Buenos Aires, Franklin Allen “Tex” Harris, o coronel argentino Ricardo N. Flouret expressou descontentamento com a relação de seu país com os EUA, no início de 1979. Conforme Harris:

Ele disse que os custos e benefícios de uma relação com os Estados Unidos não são vantajosos para a Argentina. Ele apontou que mesmo se a Argentina tomasse medidas para ganhar os favores dos Estados Unidos, “Os EUA não nos venderiam nem mesmo um “Piper” [avião leve]. Ele comentou que tentar ter uma relação decente com os Estados Unidos tem sido um erro fundamental dos militares argentinos. O que os argentinos devem realmente fazer é fortalecer as suas relações com os soviéticos que eram o maior parceiro comercial da Argentina e que estavam fornecendo tecnologias necessárias à Argentina, por exemplo, turbinas para projetos energéticos importantes¹⁴⁸ (FOIA 75, p. 2).

As relações enfraquecidas com os Estados Unidos prejudicavam a posição do

this issue be attempted”.

148 No original: “He said the costs and benefits of such a relationship with the United States are not advantageous to Argentina. He noted that even if Argentina took steps to gain favor with the United States, “The U.S. would not even sell us a ‘Piper’. He commented that trying to have a decent relationship with the United States had been a fundamental mistake of the Argentine military. What the Argentines really ought to do is strengthen their relations with the Soviets who were the Argentines’ number one trading partner and who were providing needed technology to Argentina, for example, turbines for an important power project”.

governo da Argentina em qualquer projeto de liberalização política e econômica no plano doméstico, ao mesmo tempo que, no plano internacional, dificultavam sua integração com o Ocidente, levando-o a buscar relações, inclusive, com a União Soviética, apesar do seu enfático antimarxismo (FOIA 156). Dado esse quadro desfavorável, o embaixador Castro conclui seu dossiê com um pedido para que Washington pensasse em formas de “reconstruir nosso relacionamento com este país”¹⁴⁹ (FOIA 162, p. 6, tradução nossa).

De fato, a urgência do apelo do embaixador Castro, dentre outros, não se deu isolada do seu entorno, como uma mera constatação tardia do desempenho da condução diplomática dos EUA na Argentina após três anos de administração. Em contexto, ao longo de 1979 se deram dois processos históricos que, do ponto de vista da política externa dos EUA, foram determinantes para que as críticas à política de direitos humanos na Argentina fazendo uso de medidas “punitivas”, de sanções, fossem potencializadas e a sua posição dentro da hierarquia das prioridades para o país fosse rebaixada. O primeiro foi a Revolução Iraniana, que depôs o regime do Shah aliado aos EUA e o substituiu por uma república islâmica sob o Ayatollah Khomeini. Os EUA acolheram o Shah exilado para um tratamento de câncer e a repercussão no Irã se acirrou ao ponto que grupos de manifestantes islâmicos invadiram a embaixada estadunidense em Teerã e mantiveram os seus funcionários como reféns por 444 dias. O segundo foi a invasão soviética do Afeganistão, que deu por encerrada a *détente*. Conforme Wittkopf, Jones e Kegley (2008):

A invasão soviética do Afeganistão em 1979 encerrou as considerações do SALT II no Senado – e a *détente*. “A agressão soviética no Afeganistão - a não ser que seja enquadrada - confronta o mundo com o mais sério desafio estratégico desde o começo da Guerra Fria”, declarou o Presidente Jimmy Carter. Em resposta, os Estados Unidos iniciaram uma série de contramedidas, incluindo a enunciação da *Doutrina Carter* declarando a disposição dos Estados Unidos de usar a força militar para proteger os seus interesses de segurança na região do Golfo Pérsico. O antagonismo e a hostilidade novamente dominaram as relações soviético-americanas. E uma vez mais a busca pelo poder ditou a estratégia apropriada de contenção [...] Antes do Afeganistão, Carter havia embarcado em uma campanha global pelos direitos humanos, uma iniciativa impregnada de idealismo wilsoniano direcionado tanto à União Soviética como a outros. Isso, também, agora caía vítima da primazia do poder sobre os princípios¹⁵⁰ (WITTKOPF; JONES;

149 No original: “[...] rebuild our relationship with this country”.

150 No original: “The Soviet invasion of Afghanistan in 1979 ended the Senate’s consideration of SALT II – and *détente*. “Soviet aggression in Afghanistan – unless checked – confronts all the world with the most serious strategic challenge since the Cold War began,” declared President Jimmy Carter. In response the United States initiated a series of countermoves, including enunciation of the *Carter Doctrine* declaring the willingness of the United States to use military force to protect its security interests

KEGLEY, 2008, p. 53, tradução nossa, grifo dos autores).

A Guerra Fria retornava com máxima intensidade e a necessidade de se reaproximar da Argentina não era proveniente de um temor generalizado de que o país se tornasse um satélite soviético¹⁵¹ (FOIA 162), mas para fazê-la aderir a estratégia adotada pelos EUA para se contrapor à nova jogada da URSS no Oriente Médio. As atenções da administração se desviaram da abordagem que adotaram para a defesa dos direitos humanos na Argentina nos primeiros anos de governo, seu *bureau* de direitos humanos, sob Patricia Derian, perdeu relevância diante da emergência do conflito intersistêmico. A Argentina agora era convocada para jogar no grande estádio da Guerra Fria e os EUA queriam alinhá-la com sua própria estratégia de contenção.

Os esforços para uma reaproximação se deram através de um alívio das pressões de direitos humanos e uma série de visitas de altos oficiais militares e diplomáticos à Argentina, nas quais eles apresentaram as medidas tomadas pelos EUA diante do novo contexto da Guerra Fria e o que a Argentina poderia fazer para contribuir com a causa do Ocidente. Os EUA, na sequência da invasão soviética do Afeganistão, em 1979, responderam com contramedidas como a promoção de um boicote aos Jogos Olímpicos e impuseram um embargo da exportação de grãos aos soviéticos. Segundo Rapoport:

Ante esta situación, los Estados Unidos respondieron de inmediato, a principios de 1980, mediante la adopción de fuertes sanciones económicas contra la URSS, especialmente un embargo cerealero y un boicot contra los juegos olímpicos que iban a celebrarse en Moscú, y que incluyeron presiones a sus aliados de la OTAN y del hemisferio occidental para adoptar la misma actitud. (RAPOPORT, 2003, p. 731).

in the Persian Gulf region. Thus antagonism and hostility once more dominated Soviet-American relations. And once more the pursuit of power dictated the appropriate strategy of containment [...] Before Afghanistan, Carter had embarked on a worldwide campaign for human rights, an initiative steeped in Wilsonian idealism directed as much toward the Soviet Union as others. This, too, now fell victim to the primacy of power over principle”.

151 Já observamos essa opinião quando estudamos a carta de Pastor a Brzezinski (FRUS 25). Da mesma forma, o embaixador Castro, em fevereiro de 1980, afirma que a aproximação com a União Soviética constituía-se, inclusive, em um risco para a continuidade do bloco Videla-Viola, uma vez que o anticomunismo permanecia fortemente enraizado na sociedade argentina, especialmente nas Forças Armadas e poderia simbolizar um elemento a ser explorado pelos adversários políticos do bloco “moderado”. Segundo Castro: “Rhetoric about the world marxist conspiracy and its baleful effect here during recent years is still serious business in Argentina – or at least can be creibly exploited by people who for other reasons would like to see the Videla-Viola faction replaced. The tough decisions this government will have to make in dealing with the Soviet Union will involve how to continue to take sweet advantage of every deal offered without falling into such ideological impurity that the government will be criticized” (FOIA 151, p. 4).

Porém, como já vimos, a Argentina era uma das maiores exportadoras de grãos para a URSS e desfrutava de uma parceria comercial muito lucrativa com Moscou, da qual, pela sua abordagem pragmática na política externa, ela não pretendia abrir mão facilmente após tamanha deterioração das relações com os EUA. O embaixador Castro, em Buenos Aires, afirmou que boa parte dos grãos negados à União Soviética pelos Estados Unidos (que também eram um fornecedor majoritário de grãos aos soviéticos), seriam supridos pela Argentina (FOIA 162). Nesse sentido, a Argentina tornou-se uma prioridade da administração, a sua adesão ou não à medida proposta pelos Estados Unidos poderia significar o sucesso ou o fracasso do embargo à União Soviética.

A visita do General Andrew J. Goodpaster, superintendente da *United States Military Academy of Westpoint*, em janeiro de 1980, foi o início de uma iniciativa de melhoria das relações com a Argentina e uma tentativa de solicitar que o país aderisse ao embargo proposto pelos EUA. O pedido Goodpaster foi recebido com descontentamento pelo ministro Martinez de Hoz, da Economia, que reclamou dos custos que isso imporia à economia argentina, que enfrentava dificuldades econômicas que assolavam o regime desde seu estabelecimento (FOIA 156), isso se somava à grande disparidade da balança comercial dos EUA com a Argentina, que pendia para o lado dos norte-americanos em quase quatro vezes¹⁵². O chanceler argentino Pastor trouxe à pauta o retorno do fornecimento de assistência e suprimentos militares, ao qual o general disse não poder prever, mas a mensagem geral do general quanto a esses temas era de que a abordagem dos EUA com relação aos direitos humanos seria de diálogo em busca de melhorias, sem tentativas de tratar a Argentina como um caso excepcional para punições em foros internacionais e sem defender uma nova visita de observadores internacionais à Argentina, visto que já havia ocorrido a da Comissão Interamericana no ano anterior. O ministro argentino apresentou o problema no Canal de Beagle e pediu a intercessão dos EUA no que Pastor acusou de “expansionismo chileno” que se deslocara tanto em direção ao Atlântico que não restava opção à Argentina senão disputar a posição do vizinho (FOIA 143).

152 Segundo o Departamento de Estado, em março de 1980: “Last year's U.S. exports to Argentina more than doubled while Argentine exports to the U.S. stagnated. In 1979, U.S. exports were \$1.9 billion compared with Argentine exports to the U.S. of \$587 million” (FOIA 156, p. 7).

A visita do embaixador Gerard C. Smith, Representante Especial do Presidente para Assuntos de Não-proliferação, em março de 1980, deu sequência àquela do General Goodpaster. Os objetivos da visita eram dar seguimento ao conjunto de esforços para recuperar a capacidade de influenciar a política argentina na direção dos interesses dos EUA e de conter a sua convergência de posições com a União Soviética. Além disso, deveria passar ao governo argentino a informação de que essa iniciativa de aproximação não significava uma redução na importância do tratamento dos direitos humanos ou da expectativa dos EUA sobre um avanço em direção à abertura política e transição democrática (FOIA 156). As orientações ao embaixador Smith preparadas pelo Departamento de Estado colocam sua visita claramente em contexto:

A sua visita foi aprovada pelo Secretário como um seguimento de alto nível para a Missão de Goodpaster. Até onde sabemos, os compromissos argentinos de venda de grãos para a União Soviética, mesmo que generosos com relação aos padrões do passado, são consistentes com os entendimentos confidenciais alcançados durante a viagem do General Goodpaster. De toda forma, eles constituem o maior fornecedor unitário, contrabalanceando a retenção de grãos dos EUA para a União Soviética. [...] A cooperação argentina, portanto, continuará sendo importante para o sucesso do embargo de grãos da administração por pelo menos mais seis meses¹⁵³ (FOIA 156, p. 2, tradução nossa).

Outra demanda a ser reiterada pelo embaixador Smith era o boicote das Olimpíadas de Verão de 1980, que seriam sediadas em Moscou, também como reprimenda pela invasão soviética do Afeganistão:

Nós também abordamos a Argentina (bem como o Brasil) sobre se retirarem das Olimpíadas de Moscou. Uma decisão por parte desses dois grandes países influenciaria outros países latino-americanos¹⁵⁴ (FOIA 156, p. 2, tradução nossa).

A Argentina havia, até o momento, resistido à ideia de aderir ao boicote, a memória da tentativa de fazer o mesmo com a Copa do Mundo de 1978 em Buenos

153 No original: "Your visit has been approved by the Secretary as a high-level follow-up to the Goodpaster Mission. As far as we know, Argentine grains sales commitments to the Soviet Union, while generous by past standards, are consistent with the confidential understandings reached during General Goodpaster's visit. Nevertheless, they constitute the largest single source of supply, offsetting U.S. grain withheld from the U.S.S.R. [...] Argentine cooperation thus will continue to remain important to the success of the Administration's grains embargo for at least another six months".

154 No original: "We also have approached Argentina (as well as Brazil) about withdrawal from the Moscow Olympics. A decision by these two big countries would sway other Latin American countries".

Aires ainda causava desconforto no governo argentino¹⁵⁵ (FOIA 156, p. 15), mas Smith reportou que o chanceler Pastor havia se mostrado compreensivo aos apelos estadunidenses. A mensagem de Goodpaster e Smith trazia, porém, pouco avanço material para as questões de interesse do governo argentino, se negando a derrubar as medidas impostas pelo desempenho em direitos humanos, exigindo a continuidade das melhorias para que a administração Carter passasse a agir em direção da derrubada da emenda Humphrey-Kennedy e da retomada das *Foreign Military Sales* (FMS) e se negando a envolver-se na questão do Canal de Beagle, como havia solicitado o chanceler Pastor. Devido a esse contraste entre ação e intenção, o embaixador Castro cobrou do Departamento que se fazia necessário “algo além de gestos de boa vontade”¹⁵⁶ (FOIA 162, p. 1). De toda forma, em maio de 1980 o Departamento de Estado avaliou o estado das relações com a Argentina e chegou à conclusão de que as visitas promovidas no país, dentre elas a de Goodpaster e Smith, haviam introduzido um novo equilíbrio na sua relação (FRUS 16). Essa aproximação, porém, tinha efeitos regionais: o governo do Chile estava preocupado que as boas relações com os EUA encorajassem o vizinho andino em sua disputa pelo Canal de Beagle. Conforme o Secretário Christopher informou Carter, em junho de 1980:

O Chile está preocupado com a melhoria da nossa relação com a Argentina, o que ele vê como ameaçador no contexto da disputa do Canal de Beagle. Nós tentamos persuadir os chilenos de que o que estamos fazendo com a Argentina não tem nenhuma relação com o Chile ou com a nossa posição no Canal de Beagle, que é a de encorajar o aceite do resultado da mediação papal e evitar a guerra¹⁵⁷ (FRUS 17, p. 374, tradução nossa).

A disputa do Beagle demandava a atenção do Departamento de Estado na elaboração de suas políticas para os dois países, mesmo nos campos da grande estratégia da Guerra Fria ou de sua política de direitos humanos. Para o governo do Chile, a piora vertiginosa das relações com a maior potência ocidental diante do caso Letelier/Moffitt, enquanto seu rival de disputa territorial as melhorava significativamente, poderia potencializar o desequilíbrio de forças entre os dois países

155 Tanto Argentina quanto Chile aderiram ao boicote e não enviaram suas delegações para as Olimpíadas de 1980 (FRUS 16, p. 355).

156 No original: “[...] something besides gestures of goodwill”.

157 No original: “Chile is concerned about our improving relationship with Argentina, which it sees as threatening in the context of the Beagle Channel dispute. We have attempted to persuade the Chileans that what we are doing with Argentina has nothing to do with Chile or with our position on the Beagle Channel, which is to encourage acceptance of the outcome of Papal mediation and avoidance of war”.

e incentivar a Argentina a tentar mobilizações diplomáticas e militares mais ousadas na obtenção de um resultado favorável no Canal de Beagle.

A tendência de melhora nas relações com a Argentina teria vida curta. Segundo Rapoport (2003), o regime militar resistiu às pressões para que aderisse ao embargo proposto pelos EUA devido à sua dependência das divisas geradas pela exportação de grãos à União Soviética. A relação com a administração Carter se esfriou de vez após o governo estadunidense descobrir que o regime argentino havia financiado e fornecido armamentos e inteligência ao golpe de García Meza na Bolívia em 17 de julho de 1980. Ao mesmo tempo, a administração democrata não se sentiu acanhada em contar com o apoio militar argentino aos contrarrevolucionários na Nicarágua a partir do final de 1979, em combate à Revolução Sandinista que havia deposto o ditador Anastasio Somoza. Apesar disso, como vimos na reação vinda da embaixada em Santiago, a melhoria momentânea de relações, que se deu ao longo de 1980, teve efeitos sobre os prognósticos chilenos para a questão do Canal de Beagle e para sua própria percepção de vulnerabilidade e isolamento.¹⁵⁸

3.3 CALMÁRIA NO FIM DO MUNDO, ATENÇÕES VOLTADAS AO VATICANO

Apesar da crise propriamente dita ter sido controlada no final de 1978, o Beagle permaneceu na lista de atribuições das embaixadas em Buenos Aires e Santiago para 1979. Como vimos, mesmo ofuscado pelas demais prioridades na Argentina e no Chile ao redor da questão dos direitos humanos (visita da Comissão Interamericana de Direitos Humanos e caso Letelier/Moffitt), ele não foi esquecido, vindo à tona em diversas ocasiões, seja como forma de aplicar pressões ou como uma consideração necessária para avaliar os riscos de medidas que pudessem o impactar. Diretamente, os diplomatas deram seguimento à orientação de encorajar uma solução pacífica a partir da mediação da Santa Sé e acompanhar a questão, encaminhando a Washington impressões e informações sobre o tratamento a ser dado a ela pelo Departamento em geral (FOIA 96; FOIA 99).

Quando o *Under Secretary of State for Political Affairs* David. D. Newsom recebeu o dossiê de preparação para seu encontro com o embaixador argentino Aja Espil em julho de 1979, as orientações sobre o tema do Beagle iam no mesmo sentido:

158 As boas relações retornaram sob Ronald Reagan, em 1981 (RAPOPORT, 2003).

por sua natureza, o processo seria compreensivelmente longo; o governo dos EUA considerava que a mediação papal era o melhor percurso para alcançar uma solução pacífica e satisfatória para ambas as partes; os EUA apoiavam que ambos os países continuassem concentrando seus esforços para negociar sob as diretrizes estabelecidas pelo Vaticano (FOIA 113).

O Secretário Vance esteve em Quito, Equador, entre os dias 9 e 12 de agosto de 1979, para a ocasião da cerimônia de posse do presidente Jaime Roldós Aguilera. Lá, reuniu-se com o chanceler chileno Cubillos para tratar de questões bilaterais. Discutiram o caso Letelier/Moffit e, após, o chileno respondeu ao questionamento do Secretário sobre o andamento da mediação do Beagle. Apesar de expressar grande confiança no Vaticano e no trabalho do Cardeal Samoré, o governo do Chile se preocupava com a escalada dos investimentos militares da Argentina, cujo orçamento somava 2,5 bilhões de dólares em compras militares, assim como a infraestrutura militar criada no extremo sul na ocasião da Crise no último verão, que permanecia intacta, apesar da redução das tropas e mobilizações. O ministro declarou que o Chile estaria fazendo compras de sua parte, porém muito mais limitadas (FRUS 20).

Ao longo de 1979 as negociações se deram de forma propositalmente lenta, no intuito de deixar a poeira baixar desde a Crise de dezembro de 1978. Em 05 de novembro de 1979, após o Vaticano ter anunciado que as negociações aumentariam seu ritmo, a embaixada em Santiago comunicou que o governo do Chile havia enviado uma delegação de oito oficiais e advogados para Roma para auxiliar o embaixador responsável pela mediação no Vaticano, Enrique Bernstein. Dentre eles estava o tenente-coronel Ernesto Videla, responsável pela mediação em Santiago, que logo assumiria o terceiro posto mais alto no serviço externo chileno. Segundo Landau, após seis meses cumprindo discussões procedimentais, a comitiva deveria ficar cerca de doze dias em Roma para tratar de pontos específicos com aqueles mais versados nos assuntos relativos à disputa. Para isso, a comitiva era composta pelos maiores especialistas chilenos na questão do Canal de Beagle, apenas o embaixador José Miguel Barros Franco, que possuía grande conhecimento sobre o assunto, não iria a Roma, uma vez que ocupava o posto de embaixador do Chile em Washington no momento, mas de lá daria assistência ao time quando requisitado (FOIA 129).

A condição política interna de cada um dos países influenciou a definição de

suas delegações¹⁵⁹ para a mediação em Roma e a sua autonomia e capacidade de manter uma posição coerente ao longo das negociações. A composição da delegação argentina foi influenciada pela fragmentação interna de poder dentro do governo argentino, possuindo membros representantes de todas as Armas e foi liderada pelo General Ricardo Etcheverry Boneo e pelo diplomata Guillermo Moncayo. Ao longo de todo o processo de mediação, esse time foi alterado diversas vezes e mostrou-se desprovido do poder de negociar e manter uma posição definida, vítima de constantes intervenções conforme as flutuações do poder permitiam maior abertura ou exigiam restrição, prejudicando o desempenho da missão. Por outro lado, o time chileno refletia a posição interna dominante de Pinochet. Liderado a partir de Santiago pelo Coronel Ernesto Videla, que foi promovido a Subsecretário das Relações Internacionais e era muito próximo do presidente e, de Roma, pelo embaixador Enrique Bernstein, manteve-se praticamente intacto ao longo de todo o processo, o que favoreceu sua capacidade de manter uma posição consistente e criar laços de confiança com a equipe de mediadores do Vaticano. Em especial, Bernstein, um experiente diplomata, construiu uma boa relação com o Cardeal Samoré e era muito respeitado pelo embaixador Landau, dos EUA (GERTNER, 2016).

No seu primeiro ano de papado, João Paulo II havia demonstrado sensibilidade à questão das violações de direitos humanos. Foi nesse contexto que se começou a especular que o resultado no Canal de Beagle e uma melhora na situação dos direitos humanos poderia resultar em uma visita papal à Argentina e ao Chile, algo muito desejado pelos governos de Videla e Pinochet. Por outro lado, ainda em novembro de 1979 o Papa João Paulo II havia se pronunciado publicamente contra as violações de direitos humanos na Argentina, o que despertou reações da mídia local. O embaixador Castro reportou que o jornal *La Nueva Provincia* havia afirmado que os comentários do Papa eram inaceitáveis e questionou se o Sumo Pontífice ainda poderia ser considerado como um mediador adequado e imparcial para a Questão do Beagle com o Chile (FOIA 130). Nas paróquias argentinas, os sermões começaram a repetir abertamente as críticas do Papa aos abusos cometidos pelas Forças Armadas argentinas e, enquanto especulações de uma visita Papal ao Brasil

159 A composição original dessas delegações que foi convocada para comparecer a Roma em 2 de maio de 1979 era: pela Argentina, Guillermo Moncayo, Ricardo Etcheverry Boneo, Pedro J. Frias, Hortensia Gutiérrez Posse, Susana Ruiz Cerutti, Federico Mirré, dentre outros; pelo Chile, Enrique Bernstein, Santiago Benadeva, Fernando Pérez e Maximiliano Jarpa (SOUZA, 2008, p. 194).

em 1980 surgiam, o embaixador estadunidense acreditava que João Paulo II havia colocado uma nova condição para que essa visita se estendesse à Argentina: melhorias no tratamento dos direitos humanos e um resultado positivo na mediação do Beagle (FOIA 131).

Quando o embaixador especial do Chile para a mediação do Beagle no Vaticano, Enrique Bernstein, voltou a Santiago para os feriados de final de ano, Landau, referindo-se ao chileno como um “velho amigo”, convidou-o para um almoço no dia 3 de janeiro de 1980. A conversa entre os dois foi dominada pelo estado da mediação, o envolvimento do Papa e as impressões sobre a condução do processo por Samoré. Landau reporta ao Departamento de Estado a versão de Bernstein dos acontecimentos e adiciona suas próprias interpretações. O Cardeal Samoré estava tentando conseguir impulso para avançar nas questões centrais, para isso havia proposto uma série de possibilidades e questões periféricas que deveriam ser tratadas anteriormente, como a navegação, pesca e a cooperação entre os dois países no aproveitamento de recursos (FOIA 133).

A essas fases iniciais da mediação referidas por Bernstein, o jurista Salmo Caetano de Souza denomina “fase de informação”, “fase das orientações pontifícias”, “fase das linhas gerais e pautas gerais” e “busca ou troca de convergências”. Nelas, respectivamente: a Santa Sé solicitou que as partes apresentassem ao mediador sua posição com relação à matéria, juntando documentação e cartografia; definiu o método de trabalho que deveria conduzir formalmente a mediação; o mediador traçou linhas gerais para guiar a discussão, em um regimento que pretendia fixar limites procedimentais que assegurassem o bom desenvolvimento do processo; buscou por possibilidades de aproximação e convergência entre as partes em temas tangenciais ou complementares. As pautas preliminares a serem tratadas nessa quarta fase seriam a navegação da zona austral, a extensão do mar territorial partindo da costa e a extensão da zona econômica exclusiva. Essa etapa serviria de fundamentação para que o mediador traçasse diretrizes para a resolução da questão e encaminhasse o tratamento da matéria central, a partir de uma base comum que ambas as partes considerassem razoável (SOUZA, 2008).

Bernstein disse a Landau que a maioria das reuniões era feita em paralelo, entre os especialistas de cada país e Samoré (e sua equipe), mas também houve uma dezena de sessões conjuntas. Para Landau, que as tensões estivessem em um nível tão baixo e as conversas continuassem após um ano constituía por si só, uma

conquista, levando em consideração a situação em que se encontravam quando o processo se iniciou, mesmo que não houvesse nenhum avanço substancial no núcleo da disputa (FOIA 133).

Conforme Bernstein, a Argentina se mantinha firme na reivindicação da soberania sobre as ilhas, enquanto o Chile era “oposto a entregar nem mesmo uma única pedra”¹⁶⁰ (FOIA 133, p. 2, tradução nossa). Segundo o chileno, a delegação do Chile tinha esperanças de persuadir os argentinos a acatar uma “solução sem ilhas”¹⁶¹ (FOIA 133, p. 2, tradução nossa), baseada somente em uma divisão marítima, mantendo para si todos os pontos de terra já concedidos pelo Laudo de 1977. Enquanto até aquele momento ainda estavam debatendo questões paralelas, Bernstein esperava que a discussão sobre os temas centrais fosse retomada a partir de março de 1980. Confirmando os boatos noticiados pela imprensa Argentina os quais Castro havia reportado, Bernstein contou ao embaixador Landau sobre a possibilidade de o Papa usar uma viagem aos dois países, o que certamente fortaleceria Videla e Pinochet, como uma recompensa em caso de sucesso da mediação e mencionou a viagem programada de João Paulo II ao Brasil para julho daquele ano.

Apesar disso, Bernstein contou a Landau que Samoré havia deixado claro que o Sumo Pontífice não simpatizava com nenhum dos dois regimes e, segundo o Cardeal, se não houvesse colaboração, o Vaticano se retiraria da mediação e afirmaria que uma solução somente seria possível quando ambos os países estivessem em regimes democráticos. Landau reagiu negativamente a essa notícia, que ameaçava abandonar os dois países às condições que os levaram à beira de uma guerra em 1978. Esse desfecho era absolutamente desfavorável na perspectiva estadunidense. Segundo o embaixador dos EUA, “o Papa não pode se dar ao luxo de falhar”¹⁶² (FOIA 133, p. 2, tradução nossa). O Departamento de Estado pretendia que a questão fosse mantida sob os auspícios do Vaticano até que encontrasse uma solução, mesmo que as negociações se estendessem indefinidamente¹⁶³, desde que não voltassem a perturbar a estabilidade do Cone Sul. Bernstein, porém, não estava

160 No original: “[...] opposed to giving up even a single rock”.

161 No original: “[...] no-island solution”.

162 No original: “[...] the Pope cannot afford to fail”.

163 Landau para Bernstein em janeiro de 1980: “If the two countries are unable to reach agreement it is just possible that the Pope would wash his hands of the entire matter saying that no solution is possible until such time as democracy has been restored. (comment: I pressed Bernstein on this point arguing that the Pope cannot afford to fail; indefinite delay would be better [...])” (FOIA 133, p. 2).

convencido de que o Papa fosse aceitar um fracasso da mediação, apesar de confidenciar ao embaixador estadunidense que considerava essa ameaça de Samoré útil quando se reportava aos militares chilenos (FOIA 133), provavelmente porque esse tipo de argumento pressionava por maior colaboração, concedendo mais espaço de manobra e autonomia para a delegação negociar com os argentinos.

Com relação ao time do Vaticano, Bernstein elogiou Samoré e o seu assistente, o *Monsignor* Faustino Saénz Muñoz. Mas, para o chileno, a voz mais influente era definitivamente a do Cardeal Agostino Casaroli, Secretário de Estado do Vaticano, que possuía uma relação próxima com o Papa e supervisionava o trabalho da equipe de mediação. Reconhecendo o progresso no seu primeiro ano de trabalho, para o embaixador estadunidense “o sucesso da mediação até o momento era simplesmente que ambos os lados estavam debatendo sobre uma solução no lugar de pressionando publicamente por suas demandas conflituosas”¹⁶⁴ (FOIA 133, p. 3, tradução nossa). Claramente ainda havia muito a ser trabalhado se “mesmo privadamente com Samoré eles estão se agarrando a posições aparentemente irreconciliáveis”¹⁶⁵ (FOIA 133, p. 3, tradução nossa), conclui Landau.

Em uma visita de três dias à Santiago, em janeiro de 1980, antes de sua reunião com o chanceler Cubillos, o *Deputy Assistant Secretary* Eaton encontrou-se com o tenente-coronel Ernesto Videla para que ele relatasse os desenvolvimentos da questão do Beagle até aquele momento. No relatório do encontro, Landau destacou que a Argentina pretendia se manter firme com relação ao princípio bioceânico e que o Chile se detinha ao direito internacional, mantendo a opção de recorrer à CIJ como uma alternativa e exigindo uma decisão final dentro do prazo de validade do tratado bilateral de 1972, que expirava em maio de 1982 (FOIA 140).

Videla declarou (e provavelmente acredita) que a Argentina vai, eventualmente, pressionar pela integridade da sua tese Atlântica-Pacífica [...] Videla coloca um peso considerável no Tratado de 1972 entre o Chile e a Argentina que, pelo menos na interpretação do governo do Chile, permite o recurso unilateral à Corte Internacional. Esse Tratado expira em 1982. Videla não acha que os argentinos irão renová-lo. Portanto, o governo do Chile demanda um acordo final antes disso (Maio de 1982) ou irá tomar uma decisão de ir à corte enquanto o tratado ainda se mantém¹⁶⁶ (FOIA 140, p. 3,

164 No original: “[...] the success of the mediation to date is simply that both sides are talking about a solution rather than publicly pressing their conflictive demands”.

165 No original: “[...] even privately with Samore they are holding to apparently irreconcilable positions”

166 No original: “Videla claimed (and probably believes) that Argentina will eventually press the full logic of its Atlantic-Pacific thesis [...] Videla put considerable weight on the 1972 Treaty between Chile and

tradução nossa).

A pressa, de fato, era chilena, o que explica a frequência com que seu governo procurou oficiais do serviço externo dos EUA para falar da questão no início de 1980. Com a persistência do impasse ao longo do primeiro ano, havia a preocupação na diplomacia chilena de que a questão não se resolveria a tempo da expiração do seu tratado com a Argentina. Ainda em janeiro, Cubillos solicitou uma reunião com Landau para tratar do Beagle: o encontro ficou marcado para o dia 25 daquele mês. O chanceler afirmou que desejava retomar os contatos constantes sobre o Beagle que ele e o embaixador dos EUA haviam adotado nos meses críticos de novembro e dezembro de 1978. O ministro declarou que, como a Argentina não podia mais ameaçar com guerra já que estavam sob os olhares do Papa, ela havia mudado de estratégia, pretendia atrapalhar e prolongar o processo.

Ele reafirmou o que Bernstein já havia dito a Landau, que não houve nenhum avanço significativo ao longo do ano e que as discussões somente tocaram em questões periféricas, com o objetivo de, ao encontrar pontos de concordância entre as partes, criar um ambiente para o progresso da matéria central. Corroborando com o que já tratamos sobre a falta de autonomia da delegação argentina, o ministro reclamou que os representantes argentinos não mantinham posições firmes, constantemente voltando atrás de decisões “sob ordens de autoridades superiores”¹⁶⁷ (FOIA 142, p. 2), apresentavam queixas e objeções por repercussões especulativas em jornais chilenos, entregavam memorandos questionando os procedimentos de trabalho. Em outras palavras, na opinião de Cubillos, os vizinhos pretendiam sabotar a mediação e apavorar o Vaticano, de forma a fazer os mediadores pressionarem o Chile a ceder para evitar um fracasso da mediação, “a tática deles funcionou, disse Cubillos – o Vaticano está preocupado”¹⁶⁸ (FOIA 142, p. 3). O embaixador dos EUA também ficou preocupado, o chanceler havia demonstrado otimismo com a situação até então e, pela primeira vez, “Cubillos admitiu claramente que as diferenças irreconciliáveis que apareceram durante as negociações bilaterais se mantêm e que,

Argentina which, by GOC interpretation at least, allows unilateral recourse to the International Court. That Treaty expires in 1982. Videla does not think the Argentines will renew it. Therefore, the GOC either needs a final settlement before then (May, 1982) or must make a decision to go to the court while the treaty still stands”.

167 No original: “[...] on orders of higher authority”.

168 No original: “[...] their tactics worked, Cubillos said – the Vatican is worried”.

neste momento, ele não vê um modo de superá-las”¹⁶⁹ (FOIA 142, p. 4, tradução nossa).

As preocupações chilenas eram fundamentadas no desbalanço de forças com seu adversário, no seu isolamento internacional e nas péssimas relações com os EUA, e também na necessidade de um resultado antes do prazo derradeiro de 1982. Apesar disso, destacamos a forma como essa preocupação foi expressa, continuamente relatada aos diplomatas estadunidenses, como parte de uma estratégia para lidar com esse arranjo desfavorável. Todas as vezes que os políticos e diplomatas chilenos buscaram a embaixada ou tiveram a oportunidade de falar sobre o Canal de Beagle, o fizeram com a motivação de introduzir os Estados Unidos na questão. Assim que ficou clara que a posição argentina se mantinha irresoluta, demonstraram que as coisas não iam bem e que o Vaticano estava assustado com a posição do seu vizinho. Presumiam que Samoré temia um fracasso da mediação, o que mancharia o nome do Sumo Pontífice em sua primeira atribuição diplomática exclusiva. Sendo assim, em nome de seu sucesso e de um acordo, ele poderia muito bem tentar romper a intransigência chilena e seu apego ao que havia recebido no Laudo de 1977. O Chile, ao transmitir o descontentamento com o impasse aos diplomatas estadunidenses, desejava envolver o governo dos Estados Unidos, e mantê-lo ao seu lado, fazer com que compreendesse como estavam sendo injustiçados e como eram vulneráveis diante da beligerância do Estado argentino. Os efeitos não seriam sentidos somente no Chile, a estabilidade hemisférica seria abalada caso a mediação fracassasse. Na sua interpretação, somente com apoio e a interferência dos Estados Unidos na causa o Chile poderia manter sua posição legalista e apenas sob pressões internacionais a Argentina abandonaria suas reivindicações e acataria uma decisão alinhada ao caso jurídico chileno. De acordo, ao ser questionado por um oficial da embaixada dos EUA em Santiago sobre o que mantinha a esperança de um sucesso da mediação papal, o tenente-coronel Videla havia afirmado: “a autoridade moral do Papa e o poder material dos Estados Unidos”¹⁷⁰ (FOIA 140, p. 3, tradução nossa).

Enquanto isso, com relação à Argentina do pós-crise, assim como a aproximação com a União Soviética, o Beagle era temido por seu potencial de prejudicar a posição de Videla e Viola. Para os governantes argentinos era mais

169 No original: “Cubillos plainly admitted that the irreconcilable differences which had appeared during the bilateral negotiations remained and that at this moment he saw no way of overcoming them”.

170 No original: “[...] the moral authority of the Pope and the physical power of the United States”.

favorável manter as negociações indefinidamente do que acatar uma concessão para o Chile que os fizesse parecerem fracos diante da linha-dura (FOIA 151). Nesse sentido, o Beagle, como a boa relação com os soviéticos, não deixava de ser uma preocupação doméstica, porque o maior oponente para sua resolução através da mediação era a oposição por parte dos adversários de Videla e Viola nas Forças Armadas e na mídia nacionalista. Um resultado considerado por eles como contrário à soberania nacional poderia desestabilizar a posição “moderada” e abrir espaço para a linha-dura alcançar uma posição dominante no regime (FOIA 151).

Em sua conversa com o general Goodpaster, em janeiro de 1980, o chanceler argentino Carlos Pastor havia solicitado a ajuda dos EUA no Beagle, alegando estar se defendendo do expansionismo chileno rumo ao Atlântico. O ministro opôs no seu discurso a “intransigência chilena” com a “flexibilidade argentina”:

O ministro das relações exteriores pediu ao general Goodpaster e ao embaixador Smith, durante suas visitas aqui para “fazerem alguma coisa” sobre o Beagle. Pastor colocou “mobilizar o Vaticano” no mesmo nível de importância de ajudarmos a reduzir a “intransigência chilena” que, para nenhuma surpresa, foi citada como a pedra no caminho e contrastada com a “flexibilidade argentina”¹⁷¹ (FOIA 166, p. 5).

Segundo o ministro argentino, a aceitação da mediação papal havia sido dada perante uma prévia confirmação do princípio bioceânico e, sendo assim, permaneceriam apegados a esse acordo histórico entre os dois países, sem o qual não aceitariam nenhuma solução. Para Pastor, o Chile não pretendia negociar e não havia apresentado nenhuma alternativa com relação às questões centrais da matéria, atendo-se rigidamente àquilo que o Laudo de 1977 havia decidido. Na visão argentina, o vizinho andino não oferecera nenhuma opção viável, apenas cedera em questões periféricas de aproveitamento conjunto de águas, sem nenhuma âncora territorial para delimitar a soberania dos argentinos. Goodpaster, mantendo a posição geral do governo dos EUA afirmou que um conflito entre os dois países não favorecia a ninguém, que os EUA haviam oferecido toda a colaboração possível ao Vaticano (e não a nenhuma das partes), caso ele desejasse e que não viam a possibilidade de se envolverem diretamente na questão (FOIA 143).

171 No original: “The foreign minister asked general Goodpaster and ambassador Smith during their visits here to “do something” on the Beagle. Pastor put ‘moving the Vatican’ at the same level of importance as our helping to reduce ‘Chilean intransigence’ which, not unexpectedly, is cited as the rock in the road and contrasted to ‘Argentine flexibility’”.

Na ocasião da visita do embaixador Smith, em março, o discurso se repetiu. O ministro Pastor pediu uma palavra dos EUA ao Vaticano em defesa da necessidade de continuar as negociações e evitar um fracasso do processo em um momento internacional tão delicado. Para o embaixador Castro, esse pedido a Smith soou como uma tentativa de quebrar um impasse na negociação, no qual a Santa Sé estaria pressionando a Argentina a fazer concessões que o governo em Buenos Aires não considerava politicamente viáveis (FOIA 159).

Da mesma forma, em 19 de maio, em um jantar em Santiago, o embaixador Landau discutiu o Beagle com Ernesto Videla e Francisco Orrego (um advogado da delegação do Beagle), recém-chegados de uma diligência em Roma. Ambos estavam pessimistas pois o processo não havia evoluído, o Chile não negociaria os pontos de terra, mas era flexível com relação à delimitação marítima. Demonstraram descontentamento com Samoré e afirmaram que o impasse continuava, em parte, pela falta de experiência da Santa Sé com questões de fronteiras marítimas. Nesse sentido, pediram ao embaixador Landau se o Departamento de Estado poderia fornecer um geógrafo especializado para integrar a equipe da mediação e prestar consultoria sobre temas pertinentes. Landau rejeitou a ideia, afirmando que mesmo que houvesse tal possibilidade, ela deveria vir do Vaticano. Diante de tal condição, os chilenos abandonaram a proposta (FOIA 176).

Para Landau, o pedido se tratava de mais uma tentativa chilena de inserir o governo dos EUA, ao menos simbolicamente, ao lado do Chile na matéria da disputa territorial austral:

O estratagema da assistência técnica do governo do Chile é bastante transparente. Mesmo uma oferta de consultoria técnica sobre fronteiras marítimas, seja ela aceita ou não, colocaria os EUA no lado de uma solução técnica, em lugar de política, para a questão fronteira austral. [...] O problema, é claro, e a razão pela qual o Papa está no mesmo da disputa do Canal de Beagle é que a Argentina não aceitará uma solução técnica. Me parece muito improvável que o Vaticano nos pedirá ajuda. Nós certamente não devemos oferecê-la voluntariamente¹⁷² (FOIA 176, p. 2, tradução nossa).

Em todos os casos, as respostas foram as mesmas: não havia intenção de se

172 No original: "The GOC's technical assistance ploy is fairly transparent. Even a US offer of expert advice on maritime boundaries, whether or not accepted, would put the USG on the side of a technical rather than political solution to the southern boundary problem. [...] The problem, of course, and the reason why the Pope is in the middle of the Beagle Channel dispute is that Argentina will not accept a technical solution. It seems to me very unlikely that the Vatican will request our assistance. We certainly should not offer it voluntarily".

envolver na mediação, nem atuar em favor de pressões de nenhum dos lados, a solução viria através dos auspícios papais, pacificamente (FOIA 159, p. 4-5). Em meados de 1980, as negociações permaneciam como jamais haviam deixado de estar, estagnadas em um impasse entre posições mutuamente excludentes.

3.3 O PAPA DEVE SER MAIS QUE UM MEDIADOR? A PROPOSTA PAPAL

O Departamento de Estado demonstrou apreensão com a situação da mediação e, ao final de abril de 1980, solicitou que as embaixadas em Buenos Aires e Santiago produzissem relatórios sobre as negociações e seus prognósticos. A embaixada em Santiago reportou chances de sucesso de 50%, que dependeriam da capacidade do governo argentino de aceitar uma solução baseada somente em uma divisão marítima, uma vez que o Chile não abriria mão da sua causa jurídica. Segundo o embaixador Landau, havia chances de hostilidade, apesar de baixas, que necessariamente partiriam da Argentina. Nesse quadro, o papel dos Estados Unidos seria de “deixar claro a ambos os lados a importância que atribuímos a uma solução pacífica, mas evitar ações que possam encorajar a intransigência de uma ou ambas as partes”¹⁷³ (FOIA 165, p. 2, tradução nossa). A reação internacional a qualquer agressão por parte da Argentina com certeza era um fator de segurança para o governo do Chile, que se sentia relativamente seguro em ater-se ao Laudo Arbitral sabendo que o direito internacional estava do seu lado e que agressão argentina não seria tratada com complacência pela comunidade internacional. Sabendo disso, a embaixada dos EUA em Santiago não recomendou qualquer posição firme a ser dada à Argentina de que os EUA reagiriam fortemente a uma hostilidade. Segundo a avaliação da embaixada, contrário àquilo que pudesse parecer uma mera declaração em favor de uma negociação pacífica, esse tipo de aviso poderia repercutir em Santiago de forma a incentivar ainda mais a intransigência e diminuir a possibilidade de qualquer concessão limitada que o governo chileno estivesse considerando como aceitável (FOIA 165).

Ao mesmo tempo, os diplomatas expressaram sua preocupação com a recente aproximação dos EUA com a Argentina, por fatores diversos ao Beagle, mas que o impactavam, enquanto o estado das relações EUA-Chile permanecia em um

173 No original: “[...] make clear to both sides the importance we attach to peaceful solution, but avoid actions which might encourage intransigence by one or both parties”.

estado de máxima deterioração. Isso poderia diminuir as possibilidades de um acordo com concessões argentinas ser aceito em Buenos Aires, diante do isolamento sem precedentes no qual o Chile se encontrava após o caso Letelier/Moffitt.

Segundo os diplomatas, o governo dos EUA deveria avaliar a possibilidade de atuar para desencorajar o Chile a recorrer de forma unilateral à Corte Internacional de Justiça, o que aumentaria em muito as chances de a Argentina justificar uma agressão. A forma mais segura de conter as tensões seria se, mesmo com perspectiva de fracasso, o Papa optasse por prolongar o processo indefinidamente e aguardar por uma mudança de contexto¹⁷⁴, o que parecia ser o curso alternativo adotado pela Santa Sé (FOIA 165).

A equipe da embaixada em Santiago acreditava que o forte caso legal do Chile constituía uma deficiência política para a capacidade de Pinochet de acatar sanções em seu contexto doméstico. Por mais que acreditassem que o presidente do Chile estava disposto a fazer concessões em favor de um acordo pacífico que reduzisse o risco ao qual o país estava submetido, qualquer movimento nessa direção podia ser percebido como fraqueza e fortalecer seus opositores políticos:

A força da reivindicação jurídica e da posse histórica chilena são desvantagens políticas. Pinochet não quer ser retratado na história como o presidente que entregou patrimônio nacional por fraqueza¹⁷⁵ (FOIA 165, p. 2, tradução nossa).

Sendo assim, sua margem de manobra estava fortemente limitada pelos termos do Laudo britânico e qualquer concessão deveria manter a posição chilena próxima deles. Se a perspectiva fosse a de conceder mais do que este limite, era preferível a Pinochet o *status quo*, mantendo-se rígido nas negociações, acirrando o nacionalismo popular e das Forças Armadas em nome da defesa da soberania chilena, mesmo que isso significasse novas ameaças de guerra por parte da Argentina (FOIA 165). Apesar de considerarem maior possibilidade de sucesso na mediação se o Chile concordasse em ceder um ponto de terra, por exemplo a *Isla Nueva*, os diplomatas não haviam até o momento, ouvido essa possibilidade ser considerada por

174 “The Pope will choose to prolong the mediation rather than accept failure and in the hope that internal changes in one or both countries will facilitate later settlement”. (FOIA 165, p. 3)

175 No original: “The strength of the Chilean legal claim and historic possession are political liabilities. Pinochet does not want to be portrayed in history as the president who surrendered national patrimony out of weakness”.

Santiago, que até o momento se opunha a qualquer proposta de acordo baseado na entrega de território (FOIA 165). Nesse sentido, a lista de objetivos da missão dos EUA em Santiago incluiu, em maio de 1980, a atribuição de “Encorajar a moderação e a concessão da parte do governo do Chile na mediação do Canal de Beagle”¹⁷⁶ (FOIA 180, p. 3).

Com relação ao estado dos esforços em Roma, Landau atualiza o Departamento de Estado:

Com o consentimento absoluto do governo do Chile, o Vaticano seguiu propositalmente uma política a passos lentos durante o primeiro ano de mediação, em parte para deixar acalmar as emoções, em parte para deixar que passasse o verão no hemisfério Sul¹⁷⁷, em parte para, inicialmente, estabelecer acordos em questões subsidiárias. Aparentemente, o Vaticano descobriu que pouco progresso foi possível no terceiro objetivo na ausência de uma discussão séria da questão principal - a linha divisória marítima e/ou terrestre. O Vaticano agora mudou de rumo e está direcionando as atenções para essa questão básica. Ainda não há uma indicação clara de que o governo do Chile esteja disposto a ceder a soberania sobre as ilhas em disputa ou, alternativamente, que a Argentina esteja disposta a aceitar um acordo estritamente marítimo. Ambos os lados estão esperando que o Cardeal Samoré apresente sua própria proposta. (Não é provável que o Papa coloque seu selo em uma solução até que Samoré esteja confiante de que ambos os lados irão concordar com ela)¹⁷⁸ (FOIA 165, p. 7, tradução nossa).

Era a opinião da embaixada em Santiago que as partes esperavam que o Papa tomasse a frente, superando sua posição de mero mediador, e apresentasse

176 No original: “Encourage restraint and compromise on the part of the GOC in Beagle Channel mediation”.

177 No extremo sul do continente, o inverno é muito severo, o que impossibilita manobras militares de grande porte nos meses mais frios. Apesar de serem possíveis pequenas operações, uma ação nesses períodos de inverno não deveria conseguir escalar para um confronto militar aberto na região da Terra do Fogo. Qualquer tensão contida até o mês de abril significava, em grande medida, cerca de seis meses a mais de paz na região. A embaixada em Santiago afirma: “The standard wisdom regarding the far South of the continent is that military operations are only feasible between October and March and that the best time is November through february. If, however, Argentine objectives were very limited (i.e., the seizure of one or two points of land), a military operation could be mounted at any time of the year. The element of surprise would be enhanced, and bad weather could delay Chilean response” (FOIA 165, p. 9). Na conversa entre Vance e Cubillos, em Quito, em agosto de 1979, o ministro afirmou, referindo-se a Samoré, que: “The Cardinal is aware of the delicate timing question from November to March” (FRUS 20, p. 684).

178 No original: “With full GOC agreement the Vatican followed a purposeful go-slow policy during the first year of mediation in part to let emotions cool, in part to get past the southern hemisphere summer, in part to first establish agreement on subsidiary issues. Apparently, the Vatican has found that little progress was possible on the third preparatory goal in the absence of serious discussion of the main issue – the maritime and/or territorial dividing line. The Vatican has now shifted gears and is directing attention to that basic issue. There is as yet no clear indication the GOC is willing to cede sovereignty over disputed islands or, alternatively, that Argentina is willing to accept a strictly maritime settlement. Both sides appear to be waiting for Cardinal Samore to come forward with his own proposal. (The Pope is not likely to put his stamp on a solution until Samore has a fairly good idea that both sides will agree.)”.

uma solução para a questão. De fato, em Buenos Aires, a opinião pareceu ser a mesma, pois o relatório da embaixada na Argentina se inicia com a afirmação de que “o governo da Argentina claramente depositou suas esperanças do Beagle na ideia de que o Vaticano ‘invente alguma coisa’ - visto que está cada vez mais aparente que os dois lados não conseguem ser aproximados por mera ‘mediação’”¹⁷⁹ (FOIA 166, p. 1-2, tradução). O próprio chanceler Pastor já havia dito ao General Goodpaster, em sua visita à capital portenha, que “diante da rigidez chilena [...] parece cada vez mais necessário que o Papa busque impor uma solução aos dois países, indo além de seu papel como mediador”¹⁸⁰ (FOIA 143, p. 4). Parecia mesmo que o Sumo Pontífice estava a preparar uma proposta, que somente seria oferecida às partes para consideração quando Samoré concordasse que ela estivesse próxima daquilo que ambos os governos estavam dispostos a aceitar (FOIA 165; FOIA 166). Partindo de uma Proposta Papal oficial seria, teoricamente, mais fácil de aceitar concessões e, portanto, de ambos os governos preservarem sua imagem à frente do regime. De fato, ao longo de todo o processo os limites políticos domésticos a um acordo foram impositivos com relação às condições de possibilidade de resolução da disputa. A preocupação em obter uma forma de justificar a concessão, isto é, de superar esses limites com o mínimo possível de consequências políticas conduziu as ações dos governos de ambos os lados dos Andes. Como tendência geral, a percepção era de que uma Proposta Papal seria o método mais provável de alcançar um resultado no Beagle que fosse possível de ser aceito pelas partes, mesmo que contivesse certo grau de concessões, especialmente se coroada por uma visita Papal aos dois países em caso de aceitação.

O consenso aqui é que um progresso limitado foi alcançado até agora na mediação do Papa no Canal de Beagle. O prognóstico é que pouco ou nenhum progresso pode ser esperado sem que o Vaticano transcenda seu papel de mediador e proponha sua própria solução. A solução poderia então ser aceita e promovida aqui como uma deferência à pessoa e ao ofício do Santo Padre. [...] uma imposição gentil por parte do Papa, ou uma solução genericamente aceitável, livraria os dois lados, seguida por uma visita papal à Argentina e ao Chile planejada para inundar ambas as terras com piedade e calar os chauvinistas e críticos. Os nossos colegas na nunciatura são cautelosos demais para falar isso abertamente, mas nos deram indícios gerais: sem acordo, sem visita; resolvam o Beagle e talvez ela irá acontecer¹⁸¹

179 No original: “[...] the GOA clearly pins its Beagle hopes on the Vatican's ‘coming up with something’ - it being increasingly apparent that the two sides cannot be brought together by mere ‘mediation’”.

180 No original: “[...] in face of Chilean rigidity [...] it appears increasingly necessary that the Pope seek to impose a solution on the two countries, going beyond his role as just a mediator”.

181 No original: “Consensus here is that limited progress has been made up to now in the Pope’s Beagle

(FOIA 166, p. 2, tradução nossa).

Nesse sentido, a possibilidade de uma visita Papal era uma proposta promissora, pois ajudaria a dissipar as críticas e revitalizar o apoio de ambos os regimes militares, que poderiam sanar a questão, apesar das concessões. Para a embaixada em Buenos Aires, era a vez do Vaticano fazer sua jogada, enquanto os dois países esperavam uma proposta que quebrasse o impasse. Samoré sabia que nenhum dos dois presidentes desejava ir à guerra, essa vontade era reservada àqueles opositores da linha-dura das forças armadas e a setores ultranacionalistas na imprensa e na população, por isso estava disposto a forçar uma espera maior para elaborar uma proposta que atendesse aos requisitos mínimos de cada país e, com a oferta de uma visita papal e com o selo do Sumo Pontífice, esperava tornar possível às lideranças argentinas e chilenas aceitar um acordo (FOIA 166).

Na avaliação da embaixada estadunidense, a situação política na Argentina parecia sob controle, pelo menos até o final do mandato de Videla, em março de 1981, a partir daí, mesmo com a provável ascensão de Viola à presidência, os diplomatas não se atreveram a especular. Segundo eles, o próprio Beagle iria influir na escolha do próximo presidente, e uma posição “fraca” perante o Chile poderia prejudicar a candidatura de qualquer aspirante ao cargo. Afinal, recentemente, representantes da *Casa Rosada* haviam afirmado ao pessoal da embaixada estadunidense que o Beagle não era considerado de grande importância para o governo, porém acreditavam que as Forças Armadas tinham suas próprias opiniões sobre a relevância da questão. Obviamente, se a importância da disputa austral para Videla não se dava por sua matéria, com certeza ela estava contida em seus efeitos e em sua repercussão política no país (FOIA 166). Apesar de uma importância material marginal, a questão do Canal de Beagle ganhava um peso real desproporcional levando em conta as implicações pensamento geopolítico e do forte nacionalismo territorial em certas frações da sociedade, em ambos os países, especialmente entre as Forças Armadas, que estavam à frente dos governos.

Channel mediation. Prognosis is that little if any progress can be expected without the Vatican transcending its mediator's role and coming up with its own solution. The solution could then be accepted and sold here as deference to the Holy Father's high person and office. [...] gentle imposition by the Pope, or a generally acceptable solution, would let both sides off the hook, followed by a Papal visit to Argentina and Chile designed to suffuse both lands with piety and hush the chauvinists and critics. Our nunciatura colleagues are too cagey to say this outright, but they hint broadly: no settlement, no visit; settle the Beagle and maybe it will happen”.

O embaixador Castro confirma a importância real da questão quando se encontra para almoçar a sós na embaixada com o almirante Armando Lambruschini, comandante da Marinha e membro da Junta argentina, em 14 de maio de 1980. Assim que Castro mencionou o Beagle, o embaixador percebeu que o rosto do almirante se cobriu de “melancolia”, o militar afirmou que as negociações não iam bem, que os chilenos o estavam provocando ao assinar um acordo comercial nas Malvinas e que a mediação estava paralisada. Castro descreveu em seu relatório que Lambruschini estava pessimista e considerava que a guerra com o Chile havia se tornado algo inevitável. Em mais uma demanda por envolvimento estadunidense, o almirante proclamou que o “governo dos EUA tinha uma obrigação de tentar resolver essa questão trabalhando com ambos os países”¹⁸² (FOIA 168, p. 3, tradução nossa). O diplomata estadunidense respondeu com votos de confiança na mediação papal e pedindo paciência do governo argentino. Além disso, Castro adicionou um novo elemento, que foi em direção ao que vinham percebendo como tendência com relação à questão: uma sugestão justa logo viria por parte do Papa (FOIA 168). De certa forma, as missões diplomáticas estadunidenses em ambos os países estavam ansiosas por uma Proposta Papal tanto quanto os governos locais. Claramente, o Canal de Beagle constituía uma preocupação de alto nível para a Marinha argentina, o simples fato de, em seus quatro anos de serviço diplomático na capital portenha, a primeira vez que um membro da Junta se propôs a almoçar com Castro na embaixada em um encontro frente a frente comprova, para o embaixador, que o almirante desejava enfaticamente envolver os Estados Unidos no imbróglio:

Esta é a primeira vez desde que estou na Argentina que um membro da Junta esteve disposto a vir até a residência da embaixada e se encontrar com o embaixador em particular. Eu sinto que Lambruschini deseja muito seriamente que nos envolvamos na Questão do Beagle¹⁸³ (FOIA 168, p. 4, tradução nossa).

De toda forma, a posição dos EUA se mantinha fixa devido aos seus interesses estratégicos, para os quais não poderiam antagonizar nenhuma das partes em uma questão envolvendo a soberania dos estreitos austrais e a navegabilidade do

182 No original: “USG had an obligation to attempt to resolve this matter by working with both countries”.

183 No original: “This is the first time since my being in Argentina that a member of the Junta has been willing to come to the embassy residence and meet with the ambassador on a one-to-one basis. I get the feeling Lambruschini wants us very badly to get involved in the Beagle Affair [...]”.

Atlântico Sul em águas aliadas. Os EUA depositaram suas esperanças na diplomacia de João Paulo II e agora precisavam se manter em suporte a essa iniciativa que desde o início enfatizavam. Por isso, em seu dossiê ao Departamento de Estado, a embaixada em Buenos Aires comentou sobre a melhor forma, até o momento, de tratar das demandas por envolvimento:

Haverá pressão de tempos em tempos para que os EUA se envolvam na disputa e sua resolução enquanto novas oportunidades se apresentam. Talvez um papel útil para nós irá emergir, porém, neste momento nós vemos esse papel limitado a exaltar a paz e as virtudes da mediação papal¹⁸⁴ (FOIA 166, p. 6, tradução nossa).

O embaixador Castro se encontrou com o pretendente à presidência argentina General Roberto Viola na noite de 15 de maio para ouvir impressões do oficial sobre o caso do Canal de Beagle, dentre outros temas. Em meio a cafés para o embaixador e *whiskies* para o militar, Viola falava em tom vitorioso¹⁸⁵ e “agia como se tivesse poder presidencial”¹⁸⁶ (FOIA 172, p. 1, tradução nossa). Em contraste com a posição de Lambruschini, fragmentação característica nos altos postos da política militar argentina e das posições relativas de cada arma com relação à questão territorial e marítima, o general foi mais contido do que o almirante, afirmando que não havia como saber o que o Papa pensava sobre o Beagle, portanto não havia razão para duvidar do seu papel na mediação e que o processo ainda não havia encerrado seu curso. Para o serviço exterior estadunidense, era uma posição reconfortante. Apesar disso, dadas as posições antagônicas, Viola, da mesma forma que seus colegas argentinos e chilenos, apontou para expectativa de uma Proposta Papal como a forma de aproximar as partes e alcançar sucesso nas negociações:

184 No original: “There will be pressure from time to time for the U.S. to involve itself in the dispute and its settlement as other targets of opportunity present themselves . Perhaps there will emerge a useful role for us, although at this point we see this limited to extolling peace and the virtues of papal mediation”.

185 O general Roberto Viola parecia confiante da sua vitória na sucessão presidencial, o que viria a se confirmar. O general foi escolhido em 3 de outubro de 1980 e assumiu a presidência da Argentina em 29 de março de 1981: “Viola, at this point, was all smiles as he told me he had been working on the troops and his chances are much better than what he had anticipated. He said if one chose ten points to be maximum, his reading now would be eight to nine points. [...] Viola by now was really feeling his oats as he expressed full confidence he would be the next president. He downgraded the Navy's efforts to scuttle his chances. Viola explained admiral Lambruschini was an honorable person and a friend. He felt in the long run he would get his support. Still in a jovial mood, Viola stated the AF [Air Force] is always up in the air, but they will be forced to land in an army base” (FOIA 172, p. 3). A embaixada em Buenos Aires produziu, em 7 de outubro de 1980, um dossiê completo sobre Viola e os prognósticos para o seu futuro governo, em nossa listagem trata-se do documento FOIA 207.

186 No original: “[...] acted as if though he had presidential power”.

Viola expressou confiança absoluta na *capacidade do Papa de propor uma solução salomônica*. Viola declarou que ambos os países haviam apresentado suas posições, que naquele momento estavam consideravelmente fixas para os propósitos de negociação. Eles estão a milhas de distância, mas agora o Papa começará a aproximar as questões¹⁸⁷ (FOIA 172, p. 2, grifo nosso, tradução nossa).

No Chile, o ministro Hernán Cubillos deixou a chancelaria em março de 1980. Os diplomatas em Santiago observaram os possíveis candidatos à pasta como um indício do movimento do governo em direção da ala moderada ou da linha-dura. O candidato que foi finalmente escolhido foi René Rojas Galdames, um civil, assim como Cubillos. Rojas fora embaixador do Chile na Santa Sé entre 1970 e 1973 e embaixador na Argentina, entre 1973 e 1978. Antes de sua nomeação como o novo Ministro das Relações Exteriores, ocupava a posição de embaixador do Chile na Espanha. A indicação de Rojas, na avaliação do embaixador Landau, significava que, mesmo com a saída de Cubillos, Pinochet pretendia manter a linha da política externa intacta. Rojas, por sua trajetória profissional, como o único diplomata de carreira dentre aqueles mais prováveis para assumir a pasta, simbolizava um sinal do governo chileno para a importância que tinha na política interna do país a disputa do Canal de Beagle, na qual as temporadas do novo chanceler em Roma e Buenos Aires poderiam ser muito valiosas (FOIA 160).

Enquanto isso, a Igreja de ambos os países pressionava por concordância e flexibilidade no Beagle e buscava alcançar a opinião popular e prepará-la para uma concessão de parte das reivindicações de cada país na disputa territorial austral, em nome do Papa e da paz (FOIA 166). Segundo a embaixada em Buenos Aires, o objetivo era facilitar a aceitação de uma Proposta Papal com concessões. Na Argentina, diante da fragmentação política do poder dentro das Forças Armadas, isso se tornava ainda mais importante.

O Vaticano afirmou sua posição recentemente como um fator decisivo para a paz e a concessão. Não somente o Congresso Marista divulgou a mensagem de paz entre os dois países, mas também desde o início do ano essa mensagem foi propagada nos altares no Chile e na Argentina todos os domingos. Essa atividade da Igreja tornou muito mais fácil para um presidente

187 No original: "Viola expressed full confidence in the Pope's ability to come out with a solomonic recommendation. Viola stated both countries had presented their positions, which at this moment are quite fixed for negotiation purposes. They are miles apart, but now the Pope will start narrowing the issues".

argentino abrir mão de demandas argentinas em um eventual acordo no Beagle¹⁸⁸ (FOIA 214, p. 2, tradução nossa).

Por sua vez, no Chile, em junho de 1980, a embaixada reportou um acirramento das tensões entre o governo e a Igreja Católica, especialmente com relação à figura do Cardeal Raúl Silva Henríquez, arcebispo de Santiago. Setores da Igreja Católica do Chile, inclusive o Cardeal Silva, haviam tecido críticas ao governo, além de, através do seu trabalho social, prestarem assistência a presos políticos e concederem informações a familiares de desaparecidos. Houve reação contra os religiosos por parte dos militares, serviços de segurança e imprensa, dentre os quais, além da perseguição de padres e freiras, da invasão e roubo a templos e da publicação de artigos críticos à Igreja e sua liderança, foram profanados os túmulos dos pais do Cardeal Silva (ANDRAIN, 1988). Isso levou à publicação de uma carta aberta aos católicos chilenos, contendo fortes críticas ao governo, na qual a Igreja afirmou que não se calaria por ameaças ao clero e às comunidades cristãs, que não toleraria a pobreza e a tortura e continuaria a lutar por justiça social e dignidade humana no Chile. Em uma acusação direta de envolvimento do governo, a carta questionava como, em um país tão assolado pela censura à imprensa, havia sido tão fácil difundir publicações maliciosas sobre a Igreja do Chile na mídia.

Para rebater as críticas, o governo chileno organizou reuniões com bispos da hierarquia cristã do país, onde tentou se dissociar dos eventos recentes e afirmou publicamente, através de um representante, não existir censura prévia no Chile. Conforme a embaixada em Santiago, o jornal *El Mercurio*, alinhado ao governo Pinochet, afirmou que a Igreja do Chile, através de sua carta, colocava em risco a situação do país na mediação do Beagle. A reação na própria Igreja não foi uniforme, houve bispos críticos ao teor político da carta e ao envolvimento secular da Igreja Católica. Para o embaixador Landau, o embate entre àqueles que defendem os direitos humanos como missão da Igreja Católica no Chile, dentre eles nomes de peso como o Cardeal Silva, e o governo, provavelmente se estenderiam, dado que ambos não pareciam em trajetória de reconciliação (FOIA 183).

Sinais de que o Vaticano estava prestes a fazer uma proposta começaram a

188 No original: "The Vatican has enhanced its position recently as a decisive factor for peace and compromise. Not only did the Marian Congress spread the message of peace between the two countries, but also since the beginning of the year this message has been propagated from pulpits in Chile and Argentina every Sunday. This church activity has made it far easier for an Argentine president to compromise Argentine demands in an eventual Beagle Settlement".

se apresentar em junho de 1980. Videla e Bernstein retornaram de Roma após uma rodada de negociações e se reuniram com Pinochet. Os membros da delegação do Beagle permaneceram na capital chilena por vários dias para consultas subsequentes com o presidente e Bernstein revelou à imprensa local que em alguns meses saberiam sobre o resultado da mediação (FOIA 185). O embaixador Landau conseguiu arranjar uma reunião para obter mais informações sobre o progresso das negociações e se encontrou com Bernstein para um almoço no dia 25 daquele mês. Em contraste com a última reunião entre os dois, logo após a virada do ano, na qual o chileno havia se mostrado timidamente otimista, dessa vez o embaixador estadunidense pode perceber um claro tom de confiança de que uma solução seria encontrada. Bernstein insinuou a Landau que um possível acordo deveria conter uma admissão tácita, pelo governo argentino, do resultado do Laudo de 1977 (FOIA 188). O Chile permanecia sem disposição de negociar pontos de terra e apegado ao Laudo, pelo que Landau reportou, é possível perceber como a negociação, ainda marcada por posições antagônicas, estava toda sobre os ombros da equipe da Santa Sé, que deveria encontrar uma solução possível em uma negociação em que as partes não conseguiam apresentar nenhum espaço para concessão:

Bernstein admitiu que o Cardeal Samoré ofereceu determinadas “diretrizes para um acordo” (pautas) para as partes. Ele falou que a ideia original de Samoré era que cada parte apresentasse ideias para um acordo para a outra. Aparentemente, tanto o governo do Chile como o da Argentina preferiram dar suas ideias apenas para Samoré para que ele então compusesse as “diretrizes”. Os negociadores estão agora em suas respectivas capitais discutindo as ideias de Samoré com aqueles que devem tomar a decisão final¹⁸⁹ (FOIA 188, p. 2, tradução nossa).

Foi no dia 11 de junho que o Cardeal Samoré ofereceu às partes suas diretrizes, linhas-guia que deveriam representar a fundação sobre a qual deveria ser construída uma solução para a divergência. O documento de quinze páginas era intitulado “Ideias para uma hipótese de solução total da divergência” e continha sugestões que consistiam na amálgama daquilo que fora discutido nas reuniões que o mediador tivera até aquele momento a sós com as duas delegações (SOUZA, 2008).

189 No original: “Bernstein acknowledged that Cardinal Samore has given certain “guidelines for settlement” (pautas) to the parties. He said that Samore’s original idea was for each side to present its ideas for settlement to the other. Apparently both the GOC and GOA preferred to give their ideas only to Samore and for him then to compose the ‘guidelines’. The negotiators are now in their respective capitals discussing Samore’s ideas with those who must make the final decision”.

O simples fato de as partes não desejarem apresentar suas ideias para um acordo em uma reunião conjunta, optando por fazê-lo a sós com Samoré, já dava sinais de que o impasse perdurava. No momento as partes estavam discutindo, em suas capitais, diretrizes básicas para um acordo, organizadas pelo Cardeal, a partir dessas propostas apresentadas de forma individual, por cada uma das partes. Após, as negociações seriam retomadas no dia 1 de julho e se estenderiam por dez dias, para que então as delegações fossem liberadas até setembro, enquanto o Vaticano passava por seu recesso de agosto (FOIA 188). A impressão de Landau com relação às palavras de Bernstein era de que o Chile estava considerando a possibilidade de ceder pontos de terra para que pudessem alcançar um acordo e que o governo argentino parecia estar com pressa para concluir os procedimentos a fim de coroar o fim do mandato de Videla com a assinatura de um tratado de paz entre os dois países vizinhos.

Enquanto isso, na Argentina, da mesma forma, os membros da delegação do Beagle, Guillermo Moncayo e Ricardo Etcheverry Boneo, estiveram em Buenos Aires para suas consultas com o presidente e a Junta (FOIA 191). No intuito de avaliar a situação, o embaixador Castro solicitou uma reunião com o general Viola, que lhe atendeu no dia 24 de junho. Ambos se encontraram a sós em um apartamento próximo da residência oficial do embaixador e a primeira impressão de Castro foi a mudança física de Viola, que “pareceu estar na melhor condição física que eu o vi nos últimos dois anos e meio”¹⁹⁰ (FOIA 189, p. 1, tradução nossa). Muito mais confiante, Viola confirmou a afirmação de Bernstein a Landau: “o governo da Argentina estava exercendo pressão sobre o Papa para que propusesse antes da aposentadoria do presidente Videla”¹⁹¹ (FOIA 189, p. 2, tradução nossa). O presidente argentino aparentemente desejava deixar sua marca na história do país: um acerto final que garantiria uma paz duradoura com os vizinhos chilenos como uma das maiores conquistas de seu governo (FOIA 189).

Durante os meses seguintes, o Departamento acompanhou através de suas embaixadas as sessões de negociação, os prognósticos dos oficiais envolvidos e a repercussão na mídia, enquanto a mediação chegava a um ponto crítico, que levaria

190 No original: “[...] appeared in the best physical condition I have never seen during the past two and one half years”.

191 No original: “GOA was exerting pressure on the Pope for his recommendation prior to president Videla's retirement”

à elaboração de uma Proposta Papal. As sessões que antecederam o tradicional recesso de agosto do Vaticano se encerraram com um comunicado conjunto. A nota emitida pela Santa Sé, Argentina e Chile, informava que as delegações haviam apresentado as diretrizes básicas de um acordo a seus presidentes em junho e, desde então, especialmente ao longo de julho, as negociações haviam se focado em analisar as posições de ambas as delegações frente às diretrizes fornecidas pelo mediador. As posições de cada governo foram expostas em uma reunião conjunta no dia 24 de julho e, a seguir, Samoré fez observações sobre o que havia sido apresentado com o intuito de delimitar o que seria considerado antes que entrassem na próxima fase de negociações. As partes foram incumbidas de, ao longo do mês de agosto, continuarem a análise das diretrizes oferecidas pelo mediador para que, com a retomada das conversas em setembro, pudessem caminhar em direção a um acordo (FOIA 194).

Ao longo de agosto, enquanto a mediação chegava a um ponto crucial, as tensões em ambos os países cresciam na medida que a mídia, com um revitalizado interesse no Beagle, tentava antecipar o possível resultado das negociações e fazer prognósticos sobre possíveis resultados adversos. As embaixadas nos dois lados dos Andes reportaram sobre a repercussão da questão do Canal de Beagle na imprensa argentina e chilena. A imprensa no Chile, especialmente o jornal *El Mercurio*, repercutiu notícias argentinas de que as negociações poderiam se encerrar em setembro, citando fontes internas ao Vaticano. Ao final daquele mês, Ernesto Videla, subsecretário das Relações Exteriores e *de facto* líder da missão chilena para a mediação do Canal de Beagle, foi requisitado para comentar sobre histórias que haviam sido publicadas na Argentina e no Brasil. O oficial chileno respondeu que as negociações corriam em segredo, a pedido do Papa, e que qualquer informação que não partisse de fontes oficiais tratava-se de mera especulação (FOIA 196).

A viagem do presidente argentino Jorge Videla ao Brasil¹⁹² também foi assunto dos jornais de Santiago, enquanto em Brasília, o general havia respondido a perguntas relacionadas ao Canal de Beagle, dentre elas, se a Argentina acataria uma decisão papal que fosse prejudicial à posição argentina, para o qual Videla respondeu

192 O presidente argentino Jorge Rafael Videla esteve no Brasil entre os dias 19 e 23 de agosto, em contrapartida a visita do presidente brasileiro João Figueiredo, que havia visitado a Argentina entre 14 e 17 de maio de 1980, dando seguimento aos esforços de aproximação entre os dois países na sequência da assinatura do Acordo Tripartite Itaipu-Corpus, em 19 de outubro de 1979.

que não haveria nenhuma decisão, visto que o processo se tratava de uma mediação e não de uma arbitragem (FOIA 195). De fato, o presidente argentino respondeu corretamente à pergunta uma vez que, do ponto de vista formal, não havia nenhuma obrigação legal para que a Argentina aceitasse automaticamente uma Proposta Papal sem negociação. O seu erro foi complementar a resposta com a afirmação de que a ideia de uma mediação havia sido considerada após o fracasso de um esforço de arbitragem. Essa entrevista de Jorge Videla repercutiu em Santiago de duas formas: que a Argentina não se comprometeria com uma Proposta Papal e que não considerava válida a decisão proferida pela Corte Arbitral em 1977. Ao ser perguntado sobre o tema, Ernesto Videla declarou que, ao contrário do que o presidente argentino havia dito, o Laudo Arbitral havia alcançado uma decisão, que fora proferida e cujos resultados continuavam válidos (FOIA 196).

Fissuras começaram a aparecer na possibilidade de um acerto que transparecera nos últimos meses. Na reunião de Bernstein com Landau, em junho de 1980, o chileno havia sugerido que a admissão tácita dos resultados do Laudo de 1977 era uma condição imposta pelo governo do Chile para qualquer acordo (FOIA 188). Diante da declaração de Videla no Brasil sobre o processo de arbitragem, não parecia que o governo argentino reconheceria o mesmo Laudo que havia declarado nulo, ainda em janeiro de 1978. A oposição interna a um acordo com concessões por parte do Chile também se acirrava: segundo a embaixada em Santiago, o general aposentado Gustavo Leigh, que havia se retirado da Junta militar após desentendimentos com Pinochet, e que desde então se tornou um forte crítico do governo, havia fundado junto com outros militares de expressão uma associação patriótica voltada para a defesa do território nacional. Esse movimento por parte de Leigh era claramente direcionado a protestar contra qualquer solução negociada da questão do Canal de Beagle que incorporasse a perda de territórios juridicamente garantidos (FOIA 196).

Conforme os diplomatas estadunidenses em Santiago, a especulação midiática continuou no início de setembro, especialmente em Buenos Aires, onde foram publicadas, citando fontes no Vaticano, histórias de que o mediador sugeria que plebiscitos fossem conduzidos em ambos os países para ratificar um possível acordo no Beagle. A possibilidade de um plebiscito para ratificar um acordo com concessões, ou desfavorável, seria desastrosa, podendo colocar Argentina e Chile em rota de choque novamente. A pressão foi tamanha no Chile que Ernesto Videla emitiu um

pronunciamento em 4 de setembro, no qual ele afirmava que haviam contactado Samoré sobre os supostos vazamentos e que o Cardeal enfatizou que, a não ser quando divulgado oficialmente pela Santa Sé, qualquer informação alegadamente proveniente de dentro dos seus muros tratava-se de mera especulação sem credibilidade (FOIA 198).

Em 25 de outubro a embaixada em Buenos Aires informou que a delegação argentina havia retornado a Roma. Até então os governos haviam mantido segredo sobre o conteúdo das diretrizes oferecidas por Samoré ou mesmo sobre as instruções para a sequência das negociações. Através de uma série de incursões e contatos com os envolvidos ao longo da semana anterior, os diplomatas estadunidenses conseguiram construir uma imagem do estado da negociação: a mediação se encontrava em um momento difícil, aparentemente as instruções não haviam percorrido as vias diplomáticas tão suavemente quanto era esperado na metade do ano; as condições políticas de Samoré atuar na questão haviam se exaurido, e considerava-se o momento como adequado para que o Papa, assim como os presidentes e seus ministros se envolvessem diretamente nas negociações; uma Proposta Papal se tornaria muito mais difícil de rejeitar, politicamente, diante do trabalho da Igreja que, tanto na Argentina, como no Chile, vinha preparando os fiéis para um acordo de paz no Beagle (FOIA 214).

Os sinais que indicavam a proximidade de uma solução derradeira pareciam ter se deteriorado, porém a possibilidade do envolvimento direto de João Paulo II ainda permitia cogitar que os governos teriam espaço político para aceitar a sugestão do Papa e rebater boa parte dos seus efeitos adversos. Isso, é claro, dependia inteiramente do teor da Proposta Papal, que deveria estar dentro de uma razoabilidade mínima. Fontes nas Forças Armadas da Argentina contaram à embaixada que não havia consenso sobre a necessidade de atingir um acordo antes da posse de Viola, a pressa de Videla não havia surtido efeito em mobilizar os militares a acatar uma solução negociada (FOIA 214). Na verdade, em um reconhecimento implícito dessas dificuldades, o próprio presidente argentino em um discurso em Mendoza, no dia 28 de outubro, havia declarado que as negociações no Beagle não tinham sido capazes de aproximar as posições de ambos os países e que, apesar de acreditar no sucesso da mediação no longo prazo, dada qualidade do mediador, não acreditava mais em soluções iminentes (FOIA 219). A pressa do Chile era a única que se mantinha, pois demandava por um resultado apelável, isto é, contra o qual o

governo ainda pudesse abrir recurso à Corte Internacional de Justiça dentro do prazo de validade do Tratado de 1972. Uma Proposta Papal parecia não ser mais tão claramente inquestionável da parte dos argentinos.

Em concordância, o tenente-coronel Ernesto Videla foi recebido a sós por Landau na residência oficial do embaixador em Santiago, no dia 26 de outubro, para expressar suas preocupações com o andamento da mediação. Pela primeira vez, o Departamento, através de Landau, obteve informações diretas de um membro da delegação do Beagle, sobre o conteúdo das diretrizes oferecidas por Samoré. Segundo o embaixador, no que tange à presença física, tratava-se de conceder à Argentina presença em duas ilhotas, *Evout* e *Barnevelt*, uma presença científica na *Isla Nueva* e um templo conjunto na Ilha de Hornos. Uma faixa de mar territorial de três quilômetros da costa e, então, uma zona econômica compartilhada de 197 milhas para exploração conjunta entre os dois países, cujo traçado seria feito a leste do Canal de Beagle e ao sul do do Cabo de Hornos. Por fim, o acordo do Canal de Beagle seria complementado por um novo tratado de resolução de disputas, em substituição àquele que expirava em 1982, dessa vez sob a garantia do Papa (FOIA 217).

Reforçando a posição chilena de se ater aos termos de 1977, Videla afirmou a Landau que o governo chileno havia rejeitado qualquer aspecto das diretrizes que envolvesse a transferência de soberania territorial para a Argentina, e que somente concordaria com uma presença física em solo chileno com um propósito bem definido. Por exemplo, sugeriram uma instalação a ser administrada por ambos os países na *Isla Nueva* para monitoramento aéreo de voos vindos da Antártida. Da mesma forma, as instalações nas ilhotas *Evout* e *Barnevet* poderiam se ocupar de controle de navegação para a Antártida. Com relação ao Cabo de Hornos, a contraproposta chilena foi a construção, financiada pelas partes, de uma estátua da Virgem Maria como símbolo de paz entre as nações, a ser mantida e preservada pelos bispados argentino e chileno mais próximos da região (FOIA 217).

Videla renovou suas reclamações sobre Samoré, com o qual ele já havia demonstrado descontentamento em maio, quando havia se reunido com Landau (FOIA 176). Segundo o oficial chileno, o Cardeal estava cansado e não tinha condições de continuar. A insatisfação da delegação chilena se devia à sua forma de administrar os procedimentos da mediação, mantendo todas as negociações em segredo, sem pedir assistência técnica ou informar as partes sobre as posições de seus homólogos. As reuniões conjuntas eram raras, a última havia sido apenas para

que concordassem em assinar um pronunciamento conjunto ao final de cada sessão de conversas em Roma. Videla concluiu suas queixas sobre o Cardeal com a suspeita de que ele era pouco franco com o Papa, que não deveria ter conhecimento da falta de sucesso do processo de mediação até o momento (FOIA 217).

Por fim, Videla afirmou que havia dado esse registro detalhado do processo, apesar de acreditar que Landau já soubesse de tudo uma vez que o Vaticano deveria fornecer informes detalhados sobre o andamento da mediação ao Departamento de Estado. Landau respondeu negativamente:

Eu expressei dúvida e contei a ele que, no que concerne ao Departamento, a mediação estava nas mãos do Papa. Nós temos esperanças de um resultado bem-sucedido e nunca fui informado pelo Cardeal Samoré ou ninguém mais sobre o estado das negociações. [...] Mesmo que Videla tenha me dito que ele veio me ver por sua própria iniciativa, é provável que ele tenha atuado com total conhecimento do Presidente, dos outros membros da Junta e do chanceler. Eu informei mais cedo sobre a suspeição por parte do Chile de que nós tínhamos conhecimento detalhado do processo de mediação. Apesar de eu acreditar que consegui persuadir Videla de que este não é o caso, eu duvido que o presidente Pinochet ou os membros da Junta não vão continuar suspeitando que o Vaticano nos mantenha informados¹⁹³ (FOIA 217, p. 6, tradução nossa).

O embaixador Landau, portanto, deduziu que a visita de Videla havia se dado sob o conhecimento, ou talvez a orientação de seus superiores (FOIA 217). Supôs que o objetivo do contato seria para que Ernesto Videla pudesse passar suas preocupações e descontentamentos com o processo de mediação aos EUA, com quem o governo chileno acreditava que o Vaticano mantinha uma relação próxima. Sendo assim, pretendiam que os protestos e temores do Chile chegassem até o mediador através do Departamento de Estado, pressionando a Santa Sé a reformular seus procedimentos para sanar as insatisfações do Chile e, através da pressão estadunidense, melhorar as chances de uma resolução da questão de acordo com as suas reivindicações. Tudo isso enquanto prevenia um reaquecimento militar da questão por parte da Argentina. Conforme o embaixador, Videla deixou claro que o

193 No original: "I expressed doubt and told him that, as far as the Department was concerned, the mediation was in the hands of the Pope. We hope for a successful outcome and have never been informed by Cardinal Samore or anyone else about the status of the negotiations. [...] Although Videla told me that he came to see me of his own accord, it is probable that he acted with full knowledge of the President, the other Junta members and the Foreign Minister. I reported earlier on Chile's suspicion that we had detailed knowledge of the mediation process. Although I believe that I may have persuaded Videla that this is not the case, I doubt that president Pinochet or the Junta members will not continue to suspect that the Vatican keeps us informed".

Chile acreditava que “Os EUA, como em 1978, não podem permitir a eclosão das hostilidades e poderia ser útil de maneira geral devido à sua presumida conexão com o Vaticano”¹⁹⁴ (FOIA 217, p. 7, tradução nossa), e isso devido ao fato que, no governo do Chile, o papel dos EUA durante a crise em 1978 era vista como crucial para conduzir à intervenção do Papa, no oferecimento de seus bons ofícios:

O governo do Chile acredita firmemente que em 1978 a nossa intervenção precisa com o Papa foi crucial na aceitação dele do esforço de mediação. Eles acreditam, da mesma forma, que nós não queremos ver a presente mediação fracassar e vamos, portanto, auxiliar o Papa na elaboração de uma solução que os chilenos considerem justa¹⁹⁵ (FOIA 217, p. 7, tradução nossa).

Landau admite que a missão de Videla era apresentar as preocupações chilenas, mesmo que isso violasse o acordo com o Vaticano de manter as negociações em segredo. Os chilenos sabiam que os EUA tinham o interesse de manter a paz e a estabilidade política do Cone Sul e que atuariam para prevenir uma agressão da Argentina contra o Chile. Sendo assim, Videla passou a informação de que a questão não ia bem e que, novamente, após dois anos, havia o perigo de uma guerra (FOIA 217). Apesar disso, o embaixador fez questão de passar ao oficial chileno uma visão “de fora”, através da qual pretendeu avançar outro tema de interesse dos EUA no país, de abertura política do regime chileno. Segundo Landau, “no mundo, existe uma imagem de um Chile duro, arbitrário e inflexível”¹⁹⁶ e isso só havia ganhado força com a decisão do governo de não aceitar a reentrada no país do líder político do Partido Democrata Cristão, Andrés Zaldívar, no dia 15 de outubro. Zaldívar estava naquele momento em Roma, e devido à sua posição dentro do PDC, certamente sua situação não havia passado despercebida no Vaticano e podia ter efeitos sobre a mediação do Canal de Beagle, Landau alertou. O embaixador deixava claro que, para o resto do mundo a imagem de um Chile conciliador e vítima vulnerável que os seus diplomatas tentavam projetar não era reconhecida como legítima. Internacionalmente, Landau mostrou a Ernesto Videla um Chile intransigente, arbitrário e repressor (FOIA 217).

194 No original: “The U.S., as in 1978, must not allow the outbreak of hostilities and could be generally helpful in view of its presumed link with the Vatican”.

195 No original: “The GOC believes firmly that in 1978 our timely intervention with the Pope was crucial in his acceptance of the mediation effort. They equally believe that we do not want to see the present mediation fail and will therefore assist the Pope in coming up with a solution the Chileans consider equitable”.

196 No original: “[...] there exists an image in the world of a hardnosed, arbitrary and inflexible Chile”.

O caso Zaldívar gerou um alvoroço na política chilena em outubro de 1980. A embaixada produziu um dossiê tratando dos possíveis efeitos da decisão do governo Pinochet de exilar o presidente do Partido Democrata Cristão. Landau afirmou que a embaixada italiana em Santiago comunicou, sob instruções de seu governo, à chancelaria chilena seu descontentamento com o caso, Landau atuou na mesma linha, comunicando a preocupação dos EUA com o endurecimento do regime. O Vaticano estava atuando mais diretamente no caso Zaldívar, o Cardeal Silva havia conversado com o presidente Pinochet e um grupo de cardeais comunicou sua preocupação com a situação de Zaldívar ao embaixador chileno para a Santa Sé. O Núncio Apostólico no Chile, Angelo Sodano, também se encontrou com o chanceler Rojas e comunicou-o de que o Cardeal Samoré havia demonstrado interesse especial no assunto (FOIA 221). A Igreja Católica tinha, no Chile, uma posição de influência que havia sido, em grande parte, potencializada pelo seu envolvimento na mediação do Beagle. Não é à toa, afinal, que o Núncio Sodano informou ao governo sobre a preocupação de Samoré, ou que Landau¹⁹⁷ informou a Videla sobre as consequências do exílio do democrata cristão que vinha de Roma. Para o embaixador dos EUA em Santiago, não havia justificativa cabível para um ato político dessa magnitude por parte do Chile diante do momento crítico que o governo vivia na mediação papal:

Dado o estágio delicado da importantíssima mediação do Beagle, nenhuma análise prudente de ganhos e riscos poderia justificar uma ação espetacular, neste momento, contra um líder Democrata-Cristão majoritário, em uma viagem no exterior que incluía Roma¹⁹⁸ (FOIA 221, p. 5, tradução nossa).

Para Landau, graças a mediação do Canal de Beagle, a Igreja Católica possuía uma grande influência sobre o governo do Chile e era a mais indicada para lidar com a situação de Zaldívar: “[...] sob as presentes circunstâncias, o Vaticano tem as cartas mais altas e é quem tem mais probabilidade de ser bem-sucedido em convencer Pinochet de que o jogo não vale a pena”¹⁹⁹ (FOIA 221, p. 5).

197 Para o embaixador dos EUA em Santiago, não há justificativa cabível para um ato político dessa magnitude diante do momento crítico que o governo vive na mediação do Beagle: “Given the delicate stage of the all-important Beagle Mediation, no prudent analysis of gains and risks could justify a spectacular action at this time against a major Christian Democratic Leader abroad on a trip which included Rome” (FOIA 221, p. 5).

198 No original: “Given the delicate stage of the all-important Beagle Mediation, no prudent analysis of gains and risks could justify a spectacular action at this time against a major Christian Democratic Leader abroad on a trip which included Rome”.

199 No original: “[...] under present circumstances, the Vatican has the high cards to play and is the most likely to succeed in convincing Pinochet that the game is not worth the candle”.

Do outro lado dos Andes, o regime argentino também enfrentava críticas internacionais sobre o tratamento dado a um opositor político e, da mesma forma, esse caso também ameaçava ter repercussões nas negociações do Beagle. A embaixada em Buenos Aires reportou que Adolfo Pérez Esquivel, artista e ativista político portenho, que havia sido preso em 1977, mantido em custódia sem julgamento e torturado pelo *Proceso* durante 14 meses, fora coroado com o Prêmio Nobel da Paz²⁰⁰ de 1980. A vitória foi, como esperado, recebida positivamente pelas organizações de direitos humanos e com desgosto pelo governo, seus apoiadores e os militares em geral (FOIA 210; RAPOPORT, 2003). Na noite do dia 14 de outubro o governo emitiu um pronunciamento em protesto à honraria concedida ao ativista argentino, no qual afirmou que seu envolvimento com grupos terroristas havia sido o motivo que o levou a ser detido em 1977.

Esquivel fez uso de suas primeiras aparições em rádio e televisão após o anúncio para atribuir à sua láurea o sentido de um reconhecimento internacional ao valor da luta pelos direitos humanos na América Latina, em sentido amplo, e para pressionar o governo argentino na questão do destino dos desaparecidos e do encerramento de todas as violações de direitos humanos no país (FOIA 210). Em documento de preparação para possíveis perguntas da imprensa, o novo embaixador dos EUA, Harry W. Shlaudeman²⁰¹ foi orientado a parabenizar o novo laureado pelo prêmio recebido, que consistia em uma prova de seu prestígio e do reconhecimento internacional do seu trabalho (FOIA 212).

Desde seu primeiro memorando sobre a vitória do portenho no Nobel da Paz, a embaixada já trazia falas de Esquivel direcionadas à disputa austral com o Chile. Pedindo por solidariedade internacional, em clara sugestão a uma resolução negociada com concessões da posição argentina, o ativista político argentino se incumbia de contribuir para promover a paz com o país vizinho no Beagle (FOIA 210). Landau relatou, posteriormente, que Pérez Esquivel fez uma visita de cinco dias ao Chile, chegando em Santiago em 5 de novembro para uma conferência do Serviço Paz e Justiça na América Latina (SERPAJ-AL), do qual ele era um Diretor. Durante

200 O último (e primeiro) argentino a ser agraciado com o prêmio do Comitê Nobel foi o Ministro das Relações Exteriores Carlos Saavedra Lamas, em 1936, pelo seu papel na mediação que deu fim à Guerra do Chaco (FOIA 210).

201 Em julho de 1980, o embaixador em Buenos Aires, Raúl H. Castro, renunciou ao seu cargo no intuito de retornar à prática da advocacia privada nos EUA. Para substituí-lo, foi nomeado Harry W. Shlaudeman, um diplomata de carreira do Departamento de Estado.

esse período, também se reuniu com líderes políticos de oposição, movimentos de direitos humanos, de estudantes e com a Igreja. Contribuindo com a agenda do Vaticano, o Beagle foi um dos principais temas de seus pronunciamentos em Santiago. Esquivel se opôs à intransigência dos governos que ameaçava levar as Nações vizinhas a uma guerra, conforme Landau, o ativista havia dito que o povo da Argentina e do Chile deveria apoiar a mediação papal e os meios pacíficos para que “a insanidade de uns poucos não nos arraste para uma guerra”²⁰² (FOIA 223, p. 1, tradução nossa) que afetaria toda a América Latina e o mundo. Para o embaixador estadunidense, apesar de ser crítico à posição de Esquivel sobre os direitos humanos ou a sugestão de concessões, o governo chileno reconhecia que seus pedidos de paz entre Argentina e Chile iam em direção aos seus próprios interesses de conter a sede argentina por um conflito militar (FOIA 223).

As declarações sobre o Canal de Beagle se repetiram em um jantar em homenagem a Esquivel em 13 de novembro em Buenos Aires, no qual ele pressionou por um acordo pacífico. Segundo o embaixador Shlaudeman, diversos restaurantes haviam rejeitado a proposta de sediar o evento para festejar a premiação do artista portenho, até que se conseguiu um salão de uma congregação religiosa. Pérez Esquivel falou para cerca de 500 convidados, dentre eles o ex-presidente Arturo Illia (1963-1966), ativistas de direitos humanos, intelectuais, diplomatas e políticos locais. Adolfo Pérez Esquivel ainda tinha uma longa trajetória de encontros e pronunciamentos até a cerimônia do prêmio, no dia 10 de dezembro de 1980. No ínterim, viajaria aos Estados Unidos para participar da Assembleia Geral da OEA e para um encontro com o Secretário-Geral da ONU Kurt Waldheim. Ainda em dezembro, a embaixada antecipava, para a preocupação do governo argentino, que o laureado seria recebido para uma audiência privada com o Papa João Paulo II (FOIA 225), o que, de fato, aconteceu no dia 13 daquele mês, ocasião na qual tratou, dentre outros temas, da mediação papal da questão do Canal de Beagle, diretamente com o Sumo Pontífice (FOREST, 2005).

O Representante Pessoal do Presidente para a Santa Sé, Robert F. Wagner Jr., se encontrou com o embaixador chileno para o Beagle, Enrique Bernstein, em Roma em 19 de novembro. Bernstein parecia mais otimista, principalmente devido ao recente envolvimento direto do Papa, que havia solicitado informações do Cardeal

202 No original: “[...] the insanity of a few does not drag us into a war”.

Secretário de Estado Casaroli e do Cardeal Samoré sobre os andamentos. Um fracasso do processo de mediação claramente não era considerado como viável pelo Vaticano. Na opinião de Bernstein, “O Papa estava, com certeza, preocupado com muitos problemas mundiais, porém o Beagle é o único problema que é somente dele para resolver”²⁰³ (FOIA 229, p. 2). De acordo com o chileno, João Paulo II se envolveu mais profundamente na mediação e, junto de si, trouxera os cardeais Casaroli, Bertolli e Baggio, os dois últimos com longa carreira diplomática na América Latina, tendo servido no Haiti e na Colômbia, e em El Salvador, Bolívia, Venezuela e Chile, respectivamente. Bernstein disse a Wagner que o Papa deveria oferecer às partes uma proposta de solução ainda na primeira metade de dezembro. Para concluir a reunião, o chileno solicitou a estadunidense que o o governo dos EUA sugerisse²⁰⁴ ao Vaticano que a proposta envolvesse um tratado de Paz e Amizade que designasse que todas as disputas fronteiriças subsequentes entre os dois países fossem resolvidas pela Corte Internacional de Justiça (FOIA 229). Sobre isso, Wagner consultou o Departamento e foi respondido por Landau com uma negativa:

À primeira vista, a solicitação de Bernstein parece inofensiva. Afinal, o que poderia haver de errado em expressar gratidão pelo trabalho do Vaticano e encorajar um programa mais abrangente para cooperação futura entre os dois países? Mas Bernstein, nós todos sabemos, é um diplomata veterano e deve pretender mais do que aparenta. Eu já reporte anteriormente com relação à suspeição chilena de que temos conhecimento de primeira-mão do (e, portanto, alguma influência sobre) o processo de mediação. Eu julgaria que Bernstein lançou outro balão de testes para ver se podemos ser trazidos diretamente para dentro da mediação e sugeriu o menor, aparentemente menos ameaçador passo a ser dado. Mas uma vez que déssemos esse passo, os chilenos iriam tentar nos conduzir para um envolvimento mais substantivo. Mesmo o estratagema do “amplo Tratado de Amizade” pode favorecer o lado chileno ao apontar em direção a um comprometimento para resolver disputas futuras através da Corte Internacional de Justiça (CIJ). (Comentário: Essa é, de fato, uma questão muito volátil. O Departamento vai lembrar que a mediação Papal foi acordada há dois anos depois que a Argentina deixou claro que consideraria o Chile levar a questão ao CIJ como *casus belli*.) O fato de que as conversas estão entrando em uma nova e mais importante fase diretamente sob orientação papal é mais uma razão para sermos cautelosos. Sob nenhuma circunstância nós devemos entrar na questão, mesmo que marginalmente, sem o absoluto consentimento prévio do Vaticano²⁰⁵ (FOIA 230, p. 1-2, tradução nossa).

203 No original: “The Pope was of course preoccupied with many world problems but the Beagle Channel dispute is the one problem which is uniquely his to solve”.

204 A proposta de Bernstein, conforme reportada por Wagner: “Bernstein then asked me if the U.S. could indicate to the Vatican that there could be advantages if a broad Treaty of Peace and Friendship between the two countries could be negotiated as part of any Beagle Channel agreement. He noted in this regard that the Pope had a precious opportunity to turn a confrontational situation between two countries into one of broad collaboration and cooperation” (FOIA 229, p. 3).

205 No original: “On its face the Bernstein request seems harmless enough. After all, what could be

Landau alertou que poderia se tratar de mais uma forma do Chile tentar inserir os EUA no processo de mediação e, também, influenciar o Vaticano a providenciar um acordo que dispusesse que futuros conflitos fossem encaminhadas à CIJ, onde receberiam uma apreciação no âmbito jurídico, no qual, por exemplo, o Chile tinha uma vantagem na questão do Canal de Beagle. A recomendação do embaixador em Santiago era de que os EUA mantivessem sua posição, de disposição para ouvir e se manter informados sobre o andamento do processo, seja por parte do governo da Argentina, do Chile ou do Vaticano, mas sem se pronunciar sobre o caso além de defender a solução pacífica sob os auspícios do Papa. Qualquer intervenção por parte dos EUA deveria ser considerada apenas caso a Santa Sé pedisse diretamente por ajuda (FOIA 230).

Wagner encontrou-se também com o próprio Samoré, no dia 20 de novembro, e o Cardeal confirmou o novo papel ativo do Papa no processo e que o Sumo Pontífice logo proporia uma solução às partes (FOIA 229). A proposta foi entregue às delegações em 12 de dezembro de 1980, exatamente dois anos após a malfadada reunião final entre Carlos Pastor e Hernán Cubillos antes da Crise do Canal de Beagle. Ela veio como uma forma de quebrar, com o peso do selo papal, o impasse que, em quase dois anos de mediação, não havia sido superado. Apesar de seu conteúdo não ter sido tornado público, as embaixadas em Buenos Aires e Santiago acompanharam e reportaram a sua repercussão na política e na imprensa nos dias que se seguiram. Samoré havia afirmado que o Papa delimitou em sua Proposta as diretrizes básicas para o acordo entre as partes e que, a partir do aceite dos governos, se passaria ao traçado específico dos pormenores. Na Argentina a imprensa aparentava apreensão enquanto aguardava que o governo aceitasse a Proposta, a necessidade de um

wrong with expressing appreciation for the Vatican's work and encouraging a broader framework for future cooperation between the two countries? But Bernstein, we all know, is a veteran diplomat and he must be up to more than meets the eye. I have reported previously concerning Chilean suspicions that we have first-hand knowledge of (and therefore some influence over) the mediation process. I would judge that Bernstein has launched another trial balloon to see if we can be drawn directly into the mediation and has suggested the tiniest, apparently least threatening step to take. But once we took that step, the Chileans would try to lead us along toward more substantive involvement. Even the "broad Treaty of Friendship" ploy may favor the Chilean side by pointing toward a commitment to resolve future disputes through the International Court of Justice (ICJ). (Comment: This is, in fact, a very volatile issue. The Department will recall that the Papal Mediation was agreed to two years ago after Argentina made known that it would consider Chile's raising the Beagle controversy in the ICJ as *casus belli*.) The fact that talks are entering a new and more important phase directly under papal guidance is all the more reason to be wary. Under no circumstances should we enter the matter, however marginally, without the full foreknowledge and consent of the Vatican".

referendo era novamente discutida em alguns jornais, provavelmente para tornar um acordo com concessões mais palatável para o governo. Mas, no geral, a repercussão foi silenciosa (FOIA 232). No Chile, por sua vez, o embaixador Landau conseguiu arranjar um encontro com Ernesto Videla, chefe da equipe de negociação do Chile, em 18 de dezembro, que o introduziu, sob condição de confidencialidade, às premissas básicas da Proposta Papal:

Em suma, a soberania chilena sobre todas as ilhas seria mantida e haveria uma jurisdição conjunta de uma enorme zona marítima desde o Cabo de Hornos até uma linha traçada de um ponto partindo da foz oriental do Canal de Beagle. A Argentina também compartilharia a operação de instalações de controle de navegação nas ilhas Nueva, Evout e Barnevelt, e de um santuário religioso no Cabo de Hornos. Os Chilenos estão muito satisfeitos com a proposta, a qual eles vão aceitar em breve, e estão preparados para trabalhar em direção a um acordo formal o mais rápido possível²⁰⁶ (FOIA 233, p. 1, tradução nossa).

Não era por acaso o silêncio no lado argentino: a Proposta Papal consistia, novamente, em uma clara vitória chilena, que mantinha a soberania sobre todas as ilhas e ilhotas e conseguiu uma extensão significativa de águas compartilhadas dentro do Oceano Atlântico, em oposição à tese argentina do princípio bioceânico. O prêmio de consolação havia se dado na forma das instalações compartilhadas em alguns pontos de terra, mas mesmo ali as atividades eram limitadas a monitoramento de navegações, equipamentos de monitoramento aéreo, e um templo religioso a ser administrado conjuntamente na Ilha de Hornos (FOIA 233). Agora o governo argentino se encontrava em uma situação delicada, entre aceitar a proposta e enfrentar a forte reação – a uma derrota em uma questão de soberania nacional – por parte da Marinha, da linha-dura do exército e da imprensa nacionalista, ou rejeitar a proposta e ver-se novamente sob condenação internacional e arcando com os custos políticos de se opor a uma solução oferecida pelo Papa João Paulo II em pessoa. Qualquer uma das duas opções enfraqueceria significativamente a “ala moderada” do governo argentino, e colocaria o país em risco de cair nas mãos dos *halcones*, resultando no exato oposto aos interesses dos EUA no país: guerra externa contra o

206 No original: “In sum, Chilean sovereignty over all islands would be upheld and there would be joint jurisdiction within a large maritime zone from the Cape Horn meridian to a line drawn from a point off the eastern mouth of the Beagle Channel. Argentina would also share in the operation of navigation facilities on Nueva, Evout and Barnevelt, and of a religious sanctuary on Cape Horn. The Chileans are very satisfied with the proposal, which they will accept shortly, and are prepared to work toward a formal agreement as quickly as possible”.

Chile, guerra interna contra a subversão, novas violações de direitos humanos, instabilidade regional, endurecimento do regime e a continuidade do *Proceso* no longo prazo, sem perspectivas de transição democrática.

No decorrer desse trabalho o Papa foi constantemente instado a oferecer uma proposta, uma vez que as partes continuavam sem conseguir se aproximar de um resultado satisfatório e aceitar concessões de forma proativa. O próprio chanceler argentino, Carlos Pastor, afirmara que a solução somente viria caso o Papa superasse seu papel de mediador e impusesse uma solução para que as partes acatassem (FOIA 166). A verdade é que, desde o início do processo, a mediação da Santa Sé pressupunha a necessidade de ir além da mera atribuição de intermediária entre as partes, impondo diretrizes e concentrando informações ao se ver diante de uma disputa aparentemente sem solução e sem espaço político para manobra no âmbito da política interna dos dois países.

No ponto em que houve a entrega de uma Proposta Papal após dois anos de impasse entre posições imutáveis, os embaixadores dos EUA já haviam informado que uma solução somente seria oferecida quando Samoré e o Papa tivessem certeza que ela teria boas chances de ser aceita, se não pelo seu conteúdo, mas pelo prestígio do Sumo Pontífice. Em seu encontro com Bernstein, em Roma, o embaixador Wagner havia questionado sobre a possibilidade de as partes aceitarem ou não uma Proposta Papal. A resposta do chileno foi enfática: "Quem poderia rejeitar esse Papa?"²⁰⁷ (FOIA 229, p. 2, tradução nossa).

No processo, desde junho, com o envolvimento direto de João Paulo II, o mediador havia sido consideravelmente intransigente nas suas diretrizes, pedindo, após a rejeição de elementos, que as partes reconsiderassem ao longo do mês de agosto e acatassem o que havia oferecido. Ao mesmo tempo que a ideia de uma recomendação era dada, por outro lado o mediador supunha que as partes acatassem sem maiores questionamentos. Conforme Bernstein informou a Landau: "O Cardeal Samoré propôs algumas hipóteses para os dois times em junho passado. Nenhum dos lados considerou-as aceitáveis. Em outubro o Papa pediu a ambos os países para 'refletir novamente sobre as hipóteses'"²⁰⁸ (FOIA 229, p. 2, tradução nossa). Visto o

207 No original: "Who could turn down this Pope?".

208 No original: "Cardinal Samore had proposed certain hypotheses to the two teams last June. Neither side had found them acceptable. In October the Pope had asked both countries to "reflect anew on the hypotheses".

conteúdo da Proposta, a situação argentina contrastava imensamente daquela vivida pelo vizinho e nos leva a pensar novamente sobre o que havia percebido o Departamento de Estado, quando primeiro analisou a situação da mediação nos dias que se seguiram à Crise no final de 1978: “Ambos concordaram com a mediação porque, dentre outras razões, eles esperam ganhar, não ceder. Caso a mediação fracasse ou os chilenos prevaleçam, os argentinos podem muito bem recorrer novamente à ameaça de força militar”²⁰⁹ (FOIA 92, p. 7, tradução nossa).

Deste modo, no Chile, ao contrário da Argentina, a situação era muito mais confortável: pela segunda vez sua posição havia sido confirmada. Assim que recebeu a proposta, o governo chileno pretendeu avançar os trâmites para sua aceitação e caminhar em direção a um acordo final. A ameaça de uma guerra crescia, porém, com mais uma confirmação de seu direito, se sentia seguro a acatar a Proposta e contar com a solidariedade internacional em caso de agressão. Na reunião com Ernesto Videla, Landau perguntou ao oficial chileno se havia a possibilidade - como ele ouvira falar que os argentinos pretendiam fazer - de alguma das partes solicitar esclarecimentos sobre as diretrizes. De acordo com Videla, “o Papa havia deixado claro que a proposta não era suscetível a barganhas”²¹⁰ (FOIA 233, p. 2, tradução nossa). O mediador manteve intacta a essência do Laudo britânico favorável ao Chile, que havia sido rejeitado pela Argentina desde o início do imbróglio, ainda em janeiro de 1978 (FOIA 233).

Após a virada do ano, no dia 5 de janeiro de 1981, repetindo seu ritual do ano anterior, o embaixador Landau recebeu Bernstein para um almoço antes de seu retorno a Roma. Respondendo a uma pergunta de Landau relacionada às perspectivas para uma aceitação argentina diante de uma recomendação desfavorável do mediador, o chileno reforçou a ideia de rigidez da Proposta Papal, que não poderia ser submetida a alterações substanciais e, à qual, a Argentina estava compelida a acatar:

Com relação às opções disponíveis para a Argentina, Bernstein *não acredita que seria possível obter “clarificações” da proposta papal, o que representaria mudanças*, ou que a Argentina possa simplesmente arrastar a questão indefinidamente. Cedo ou tarde, ele acha, a Argentina vai ter que responder

209 No original: “Both agreed to mediation because, among other reasons, they expect to win, not compromise. Should mediation break down or the Chileans prevail, the Argentines may again resort to the threat of military force”.

210 No original: “[...] the Pope had made clear that the proposal was not susceptible to haggling”.

e ele acredita que a resposta *terá que ser favorável*²¹¹ (FOIA 239, p. 2, grifo nosso, tradução nossa).

Bernstein afirmou que, enquanto deixaram a cargo do Vaticano para que divulgasse em momento oportuno, o governo do Chile já havia respondido positivamente à Proposta Papal (FOIA 239). A resposta foi anunciada oficialmente pelo governo chileno na manhã do dia 8 de janeiro. Para Bernstein, a Argentina estava especialmente preocupada com a jurisdição chilena sobre águas no Atlântico, em oposição ao princípio bioceânico que lhes era tão caro:

Bernstein identificou a provisão da zona de jurisdição conjunta a leste do Cabo de Hornos como o maior ponto de discórdia para os argentinos, uma vez que tal zona romperia com o princípio bioceânico com o qual a Argentina vinha tentando impor há tanto tempo. Enquanto haviam outros pontos da proposta Papal que os argentinos podem não gostar ou que teriam que ser negociados em mais detalhes posteriormente (ex. como administrar as instalações conjuntas e como tomar decisões sobre atividades de terceiros dentro da zona marítima). Bernstein claramente os coloca em um nível secundário de importância²¹² (FOIA 239, p. 2, tradução nossa).

O embaixador Shlaudeman, em Buenos Aires, se encontrou, em 23 de dezembro de 1980, com o Núncio Apostólico na Argentina Pio Laghi, que o informou sobre a Proposta Papal e as reações do governo argentino. Segundo o Núncio, no que concernia à soberania chilena sobre todas as ilhas e a faixa conjunta do Oceânico Atlântico, na qual a Argentina teria direito ao aproveitamento compartilhado dos recursos, o Papa não havia considerado possível conceder à Argentina algo que não lhe pertencia. Segundo Laghi, isso se deu após uma cuidadosa observação dos tratados já existentes entre os dois países, especialmente o de 1881. O Núncio afirmou que as autoridades do governo argentino estavam preocupadas com a jurisdição chilena dessa faixa oceânica e não haviam compreendido quem teria a autoridade de tomar decisões com relação a terceiros na região (acordos comerciais

211 No original: "With regard to the courses of action available to Argentina, Bernstein did not think it would be possible to obtain "clarifications " of the papal proposal which would represent changes or that Argentina could simply drag its heels indefinitely. Sooner or later, he thought, Argentina would have to respond and he believed the response would have to be favorable".

212 No original: "Bernstein identified the provision for the zone of joint jurisdiction to the east of Cape Horn as the major sticking point for the Argentines, since such a zone would undercut the bi-oceanic principle which Argentina had been trying so long to impose. While there were other points of the Papal proposal that the Argentines might not like and would have to be negotiated in more detail later (i.e., how to administer the joint facilities and how to reach decisions on activities by third parties within the maritime zone). Bernstein clearly put them in a secondary level of importance".

para exploração dos recursos, por exemplo) e, por isso, fariam uma variedade de pedidos de esclarecimento (FOIA 235). Novamente indicando uma posição bastante rígida do mediador, que havia delimitado as premissas básicas de um acordo que, essencialmente, se opunha a praticamente a totalidade das reivindicações argentinas, Shlaudeman reportou:

Pio Laghi afirmou que os argentinos tinham plenos direitos de buscar tais clarificações. *O Papa propôs uma "diretriz" que não pode ser alterada em sua essência*, mas dentro da qual "explicações, clarificações e ajustes" podem se dar²¹³ (FOIA 235, p. 2, grifo nosso, tradução nossa).

Laghi contou que havia se encontrado com oficiais do governo argentino. O presidente Videla o dissera que estava decepcionado com a Proposta Papal e Viola o havia avisado que o resultado adverso poderia desestabilizar o governo. Chegara aos ouvidos de Laghi que oficiais da linha-dura, como o Ministro do Interior e opositor de Viola, Albano Harguindeguy, chegaram ao ponto de acusar o próprio Núncio, por seu papel na articulação pela mediação papal ao final de 1978, de os ter conduzido para dentro de uma armadilha²¹⁴. Na Marinha, o assentimento seria muito custoso para o governo, não somente pela perda de todas as ilhas, mas também "pela perspectiva de controvérsias intermináveis inerentes ao conceito de um mar compartilhado"²¹⁵ (FOIA 235, p. 2), admitiu o embaixador dos EUA .

Devido à situação apertada em que a Argentina se encontrava, a embaixada em Buenos comunicou ao Departamento de Estado que no dia 30 de dezembro o governo argentino havia comunicado ao Vaticano que precisava de tempo para estudar a Proposta Papal de solução para a questão do Canal de Beagle, que faria comentários em momento oportuno e considerava a opção de solicitar esclarecimentos. De acordo com o embaixador Shlaudeman, "essa foi a primeira indicação oficial pública que o governo estava com sérios problemas com relação à proposta Papal"²¹⁶ (FOIA 236, p. 2, tradução nossa). O presidente Videla já havia

213 No original: "Pio Laghi maintained that the Argentines have a perfect right to seek such clarifications. The Pope has proposed a "framework" which cannot be altered in its essentials, but within which "explanations, clarifications and adjustments" can take place".

214 Em 16 de janeiro a embaixada em Buenos Aires informou ter recebido informações de que Laghi e o Papa estavam sendo acusados por elementos nas Forças Armadas de terem submetido a Argentina a uma proposta tão desfavorável como forma de barganhar por melhorias no desempenho em direitos humanos no país (FOIA 243).

215 No original: "[...] by the prospect of endless controversy seemingly inherent in the concept of a shared sea".

216 No original: "[...] this was the first official public indication that the government has serious problems

antecipado essa possibilidade quando, no Natal, fizera um pronunciamento à imprensa afirmando que a Argentina levaria o tempo que fosse necessário para responder a uma questão dessa importância e que o Sumo Pontífice não havia estipulado um prazo de resposta (FOIA 236).

Segundo a embaixada em Buenos Aires, a imprensa argentina afirmou que altos oficiais das Forças Armadas haviam considerado as condições impostas pelo Papa como “inaceitáveis” e que o generalato e almirantado não viam condições de acatar a recomendação do Vaticano. Também na imprensa, as críticas à Proposta se mesclavam àquelas ao próprio governo argentino, declarando que a situação desfavorável em que o país se encontrava era a consequência de uma condução diplomática desastrosa por parte do governo Videla (FOIA 236). Ao adiar indefinidamente uma resposta à Proposta, o governo argentino dava sinais de incapacidade de dar sequência a uma posição coerente nas negociações. Sem consenso interno, pareceu ao embaixador que somente restava ao governo entrar o processo:

O governo da Argentina não é habilidoso em esconder seus sentimentos, mas sua agonia com relação a esta questão é particularmente evidente. Ele dá a impressão de não saber como lidar com a questão e ter medo de uma confrontação com os militares da linha-dura. Também há a possibilidade do governo da Argentina ter esperanças de conseguir melhores termos ao protelar e vai tentar adotar essa tática²¹⁷ (FOIA 236, p. 4, tradução nossa).

Shlaudeman tentou buscar diretamente a opinião do presidente Videla sobre a Proposta. Os dois conversaram no dia 7 de janeiro de 1981, e o general reclamou da ambiguidade do projeto de acordo oferecido pelo Papa, que não deixava clara a soberania argentina sobre as águas da zona comum e demonstrou preocupação com a estabilidade de seu governo frente a seus opositores. De acordo com o embaixador, Videla havia dito com relação a si e aos seus aliados no governo que “O mínimo de que irão nos chamar é de traidores”²¹⁸ (FOIA 240, p. 2, tradução nossa), se referindo aos grupos de oposição que se formavam no país, que possuíam forte influência nas Forças Armadas e para os quais a Proposta Papal ofendia a honra e os interesses

with the Papal proposal”.

217 No original: “The GOA is not skillful at hiding its feelings, but it's agony over this issue is particularly obvious. It gives the impression of not knowing how to deal with the issue and of being fearful of a confrontation with military hardliners. There is also the possibility that the GOA hopes to get better terms by stalling and will try to adopt that tactic”.

218 No original: “The least they will call us is traitors”.

nacionais do país. Videla concluiu que necessitavam ir com calma, Shlaudeman assentiu. Videla e seu gabinete adiaram seu recesso para discutir a Proposta para o Beagle que, a esse ponto, já havia sido completamente vazada para a imprensa por um oficial da Marinha, que a repercutia desastrosamente. Para o embaixador estadunidense, na medida que a questão ganhava mais exposição, as condições de aceitar a sugestão do Papa ficavam proporcionalmente menores (FOIA 240; FOIA 243).

No dia 10 de janeiro foi a vez de Viola receber o embaixador Shlaudeman, que se encontrou com o intuito específico de ouvir a opinião do futuro presidente sobre a mediação do Beagle. O militar confidenciou que o Papa havia colocado o governo em uma posição muito perigosa, pois a proposta não atendia às “aspirações” argentinas e a opinião pública não a receberia de forma alguma como uma solução honrosa à Nação. Ecoando Videla, Viola afirmou que, apesar do resultado adverso, o governo conseguiria aceitar a proposta desde que, através de esclarecimentos, fosse garantida à Argentina a soberania sobre as águas comuns, onde o Chile teria apenas direitos de exploração conjunta de recursos (FOIA 242).

Nessa conjuntura difícil, o serviço externo dos EUA tentou manter uma posição distante, mesmo assim foi acusado de estar pressionando o governo argentino a aceitar a Proposta Papal. Segundo Shlaudeman, o jornal diário ligado à Marinha, *Convicción*, de Buenos Aires, havia publicado uma história na qual, em sua reunião com Videla, o embaixador estadunidense teria afirmado que o governo dos EUA desejava a questão do Canal de Beagle resolvida através da mediação. De acordo com o relato de Shlaudeman, essa manchete teria sido fabricada a partir de um jornalista que o perguntou no aeroporto se os EUA desejavam ver a questão resolvida, para o qual ele havia respondido: “É claro”²¹⁹ (FOIA 242, p. 2, tradução nossa).

Diante de tal situação, enquanto o aceite do Chile foi dado assim que possível e divulgado oficialmente pelo Vaticano em 19 de janeiro de 1981, a Argentina, sob pressão doméstica e enfrentando a sua característica fragmentação interna de poder, manteve a negociação em uma espécie de sobrevida, sem aceitar, nem rejeitar a recomendação papal. Partindo dela para novas negociações, alongando o processo até que o impasse finalmente se corroeu juntamente com a própria ditadura argentina,

219 No original: “Of course”.

em 1983.

Quanto ao governo Carter, já não havia mais energia de sobra para atuar no plano internacional no final do ano de 1980. Conforme Pastor (2001), após 1979 as crises começaram a se empilhar, com o Irã, a crise dos reféns, o Afeganistão, a Nicarágua, El Salvador, Granada, o choque do petróleo. A popularidade de Jimmy Carter caiu abaixo da de Nixon semanas antes de sua renúncia. Enquanto a sua chegada à Casa Branca foi marcada por pautas como a devolução da Zona do Canal do Panamá, os direitos humanos, a democracia e o diálogo com a América Latina, os últimos dois anos de seu governo foram dominados por uma pauta tradicional de segurança que envolveu o retorno da guerra, da contrarrevolução e da contenção. Enquanto sua abordagem internacional de desengajamento e direitos humanos era tratada por seus opositores como um sinal de fraqueza, sua nova adesão à Guerra Fria apontou para uma contradição irremediável na relação entre o presidente e o seu eleitorado (PASTOR, 2001). A nova conjuntura do sistema internacional de poder pedia por um novo presidente, e Jimmy Carter foi derrotado por Ronald Reagan.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como apontamos no capítulo I, o período abarcado pelos capítulos II e III deste trabalho marcam duas metades características da administração de Jimmy Carter na Casa Branca. Na primeira metade, houve um avanço na questão dos direitos humanos, em que se deram os primeiros sinais de desgaste das relações com a Argentina e o Chile que, diante dos eventos da Crise do Canal de Beagle, levaram a críticas por parte dos diplomatas sobre os prejuízos à capacidade de influenciar e de promover seus interesses nos países em questão. O Chile, em seu isolamento, mas também com um governo comprometido ideologicamente com o anticomunismo no plano internacional, se encontrava especialmente isolado e vulnerável frente à Argentina, muito mais pragmática em sua política externa, e com uma relação comercial vantajosa com o bloco soviético, além de conseguir encontrar fornecedores alternativos de material bélico e tecnologias que lhe eram negadas pelos fornecedores estadunidenses.

Temos um cenário no qual a potência hegemônica, pelo estado de deterioração das relações bilaterais e de um declínio geral do seu engajamento internacional na década de 1970, se encontra relativamente limitada na sua capacidade de pressionar para que a Argentina não recorra às armas ou para que o Chile supere sua intransigência com relação ao Laudo Arbitral rejeitado de 1977. Sendo assim, a abordagem adotada pelo Departamento de Estado e endossada por Carter em sua carta aos presidentes Videla e Pinochet é a de articular o desenvolvimento da mediação por um terceiro, o recém-eleito Papa João Paulo II.

A segunda metade do governo Carter, coincide com uma mudança generalizada no desenvolvimento da Guerra Fria, na qual os direitos humanos entram em uma transição em direção às margens da política externa dos Estados Unidos para o Cone Sul, enquanto as prioridades da segurança nacional e hemisférica retornam ao centro do cenário do sistema internacional. De fato, se observarmos somente com relação ao envolvimento direto na questão do Canal de Beagle, autores como Gertner (2016, p. 110, tradução nossa), apontam que “o papel dos EUA após 1978 foi menos significativo do que antes”²²⁰. Essa análise, que considera como fundamental a participação dos Estados Unidos na contenção do conflito em 1978, inclusive com um

220 No original: “[...] the role of the US after 1978 was less significant than before”.

papel importante na pressão para que o Papa João Paulo II assumisse o processo de mediação, deixa de levar em conta todo um universo da atuação diplomática desempenhada pelos Estados Unidos.

Como vimos ao longo deste trabalho, não somente o Departamento de Estado manteve uma atenção cuidadosa e um acompanhamento constante da questão do Beagle, tanto com relação ao estado da política interna de ambos os países e seus possíveis reflexos, como no desenrolar da mediação em Roma. O fez através de discussões com as delegações, altas autoridades dos executivos de ambos os países e com a equipe designada para a mediação no Vaticano, liderada pelo Cardeal Samoré. Além disso, a disputa pelo Canal de Beagle foi levada em consideração em diversas instâncias de seu processo decisório e de definição de sua política externa para a Argentina e para o Chile. Um reflexo disso é a quantidade de temas tangenciais e correlatos expostos no decorrer deste trabalho que, de uma forma ou outra, contaram com a disputa no Canal de Beagle como um elemento a equacionar, seja por seus efeitos sobre a política externa ou os efeitos da política externa sobre ele.

O trabalho do Departamento de Estado foi realizado para garantir a estabilidade hemisférica e para que o resultado do processo fosse favorável aos interesses estadunidenses na região. Dessa forma, é claro que não vemos nessa segunda fase o Presidente Carter abordando diretamente os presidentes Videla e Pinochet com ameaças de contramedidas em caso de conflito, ou o Secretário Vance ordenando ao seu correspondente em Roma que clamasse ao Papa para que se inserisse na questão, como o fizeram no ápice da Crise, em dezembro de 1978. Observamos, porém, uma atenção permanente e um processo de tomada de decisão que avaliou os riscos envolvidos na questão, os possíveis efeitos de sua política externa na questão do Beagle e contabilizou os impactos do Beagle nas suas próprias escolhas, em geral. Isso se deu em meio à incitação das partes por seu envolvimento, tendo o cuidado de assegurar que suas ações (ou inações) mantivessem uma conjuntura favorável aos seus próprios objetivos estratégicos, sem incentivar a intransigência ou a beligerância da Argentina ou do Chile.

No início de 1979 a questão do Canal de Beagle se encontrava sob os cuidados do Vaticano e a Crise propriamente dita já havia passado. Pela sua importância e possíveis implicações, o tema se manteve na pauta das embaixadas conectado a uma estratégia de reforçar a necessidade das negociações se manterem sob as diretrizes estabelecidas pela mediação da Santa Sé, em consonância com a

opção adotada pelos EUA no final de 1978, de incluir o Papa João Paulo II como intermediário nas negociações. Dessa forma, as prioridades da política externa estadunidense, no que concerne às suas preocupações com o tratamento da questão dos direitos humanos, seguiram normalmente, com a condução cotidiana que tratava, dentre outros temas, da visita da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), na Argentina e do julgamento da extradição dos réus do caso Letelier/Moffitt, no Chile.

Ao discutir esses dois temas a questão do Beagle reaparece, sendo considerada nas decisões diplomáticas e fazendo parte das reflexões acerca da política interna dos dois países. As críticas partindo de dentro da administração ganham impulso com o novo quadro do sistema internacional a partir de 1979, com questões que vão desde a invasão soviética do Afeganistão, até a Revolução Iraniana, passando pelos distúrbios na América Central.

O contraste de um novo contexto internacional com a continuidade das medidas baseadas em direitos humanos foi determinante para que os debates internos se aquecessem. Para frações dentro da burocracia estadunidense as sanções e restrições aplicadas que sufocavam os governos da Argentina e do Chile prejudicavam as alas moderadas dos governos militares, dando impulso para que as linhas-duras ganhassem poder e afastassem esses regimes dos interesses dos EUA.

Com relação à estabilidade regional, um fortalecimento das linhas-duras favorecia maior beligerância e menor disposição para fazer concessões na questão do Canal de Beagle. Em outros aspectos, prejudicava as medidas de liberalização econômica, abertura política e as melhorias no tratamento de direitos humanos. Esses apontamentos vão de encontro à crítica do embaixador estadunidense em Santiago, que acusava as medidas tomadas pelo legislativo e pela administração, de, ao enfraquecer o Chile, terem encorajado a Argentina a barganhar com as armas, pelo isolamento chileno e por terem arbitrariamente abalado o equilíbrio de poder entre as duas nações do Cone Sul.

Esse processo de convulsão do sistema põe um fim à *détente*, e com ela à prioridade dos direitos humanos como política externa da administração para a Argentina. Diante das profundas críticas internas e das novas demandas ditadas pelo retorno do conflito intersistêmico, os direitos humanos são relegados a um papel secundário na administração. A última grande mobilização no sentido de enfrentar os regimes repressivos do Cone Sul se deu com as medidas adotadas para o Chile após

a conclusão do Caso Lelelier/Moffitt, no qual a Suprema Corte rejeitou prontamente os pedidos estadunidenses de um julgamento em seu solo. A questão do Canal de Beagle, nesse caso, constou como uma possível medida punitiva e inclusive fez parte de uma ameaça do Departamento de Estado ao governo chileno.

O governo Carter elaborou duas medidas em condenação à agressão soviética no Afeganistão que demandaram a colaboração dos dois países, em especial da Argentina. O boicote das Olimpíadas de 1980 e, mais importante, no nosso quadro de discussão, a aderência argentina ao embargo de grãos para a União Soviética, proposto para 1980. Esse processo envolvia uma série de questões tangentes, como a aproximação soviético-argentina que ganhava relevância e o proporcional distanciamento dos EUA do país latino-americano. No que concerne ao Beagle, dois elementos são importantes: primeiro, a aproximação da URSS com a Argentina, em parte favorecida pela política de direitos humanos, que criava um vácuo comercial e de poder a ser preenchido, já havia proporcionado acordos de pesquisa científica e de pescaria que colocavam os soviéticos dentro do espaço marítimo do Atlântico Sul. A presença do adversário sistêmico era marcante na questão do Canal de Beagle, uma vez que, diferentemente dos EUA que permaneciam neutros, a União Soviética havia se posicionado ao lado das pretensões argentinas. Isso preocupava o governo estadunidense em caso de uma possível guerra na qual houvesse uma forte influência ou mesmo a presença dos soviéticos; segundo, a mudança de estratégia adotada pelos EUA a partir do início de 1980, que pretendia se aproximar da Argentina, coibir a presença soviética e viabilizar a adesão do país ao boicote de grãos, preocupava o governo chileno, que via suas relações profundamente desgastadas com o sistema internacional e com seu centro hegemônico, enquanto seu adversário na contenda austral as melhorava significativamente, aprofundando o já pronunciado desbalanço de forças e incentivando suas ameaças.

Em certo ponto de 1980 ficou claro que ambas as partes eram incapazes de sair sozinhas de suas posições auto excludentes e concluiu-se pela necessidade de uma Proposta Papal que, com o peso da figura do Sumo Pontífice, rompesse com o impasse e pusesse um fim à questão. Para o Departamento de Estado, assim como para as partes, o Sumo Pontífice deveria superar seu papel de mediador e fazer uma proposta em tom impositivo para superar o quadro de posições antagônicas e imutáveis que se mantinha desde 1977.

A Proposta, que veio em dezembro de 1980, porém, confirmava novamente a

posição chilena e o governo da Argentina se viu incapaz de acatá-la diante da oposição de suas Forças Armadas. Os diplomatas já haviam afirmado, ainda em 1979, que a mediação só havia sido aceita pelos governos argentino e chileno porque eles esperavam sair vitoriosos da mesa de negociações. A Argentina, diante de um fracasso, ameaçava ir às armas, e o Chile, à Corte Internacional de Justiça.

A questão do Canal de Beagle ainda perdurou por muitos anos, sobrevivendo ao governo Carter e mesmo à própria ditadura na Argentina. Ela permeou diversos temas correlatos ao longo dos anos que se seguiram e permaneceu um risco constante de reaquecimento de um conflito no fim do mundo. De toda forma, ao longo deste trabalho nos propusemos a explorar a política externa da administração do presidente Jimmy Carter para essa disputa territorial tão significativa para as relações bilaterais da Argentina e do Chile, e que envolveu uma longa lista de temáticas tangentes que o levaram em consideração, como objeto ou como argumento para justificar o agir e o não agir dentro da diplomacia estadunidense.

Nesse processo, evidenciamos as contradições internas da administração dentro de um embate que opunha duas formas de executar a política externa nos países periféricos do Cone Sul. Entre o consenso e a imposição, entre a manutenção das alianças pragmáticas estabelecidas sob a intervenção ou a ruptura sob considerações de cunho idealista e excepcionalista, mas não menos intervencionista. Enfim, podemos afirmar que a questão do Canal de Beagle, além de constituir um tema de interesse para a diplomacia estadunidense da época pela sua importância direta, pela necessidade de evitar um conflito militar no extremo sul hemisférico, ela também foi um elemento de consideração geral para a tomada de decisões acerca da política externa dos Estados Unidos para a Argentina e o Chile como um todo. Esse processo que envolveu o Beagle despertou críticas acerca da condução da política externa para a região e demandou uma articulação entre as prioridades gerais de manutenção da estabilidade do sistema internacional de poder e aquelas mais específicas dos direitos humanos de caráter civil e político que constituíam parte fundamental da agenda do governo Carter, ao menos na primeira metade do seu governo.

Não é à toa a importância da política de direitos humanos no Cone Sul para a administração Carter em geral. Conforme vimos, a região e as suas ditaduras de Segurança Nacional se constituíram, pela própria dinâmica da disputa dentro da esfera de elaboração da política externa e dos custos políticos e estratégicos

envolvidos, o epicentro das investidas por direitos humanos no hemisfério, especialmente na Argentina e no Chile. Isso projetou, como consequência, a disputa territorial do Beagle para o centro da agenda de direitos humanos do governo de Jimmy Carter de forma mais ampla.

Quando a mediação voltou a progredir, o termo de Carter na presidência já era findado e com ele o recorte e a proposta específica desta pesquisa. No período subsequente ao nosso estudo, sobre o qual fizemos algumas investidas iniciais de leitura na documentação disponível, podemos perceber momentos significativos que foram observados pela administração Reagan, mas que exigem todo um novo trabalho de enquadramento historiográfico e de objetivos de pesquisa. De toda forma, pelo que pudemos perceber através dessa incursão inicial, há elementos que sugerem uma continuidade das críticas aos prejuízos causados às relações bilaterais com a Argentina e o Chile atribuídos à abordagem adotada pelo governo Carter. Também existem relatórios que tratam da Guerra das Malvinas e como esse processo preocupou o governo chileno, que temia uma investida simultânea da Argentina no Canal de Beagle. Por fim, pudemos perceber análises com relação a visita do Papa e a sua possibilidade de incentivar negociações entre o regime de Pinochet e as alas democráticas do Chile. Tudo isso, porém, a esse ponto, não pode passar de um apontamento ainda muito incipiente diante da vastidão documental já disponível sobre o período da presidência de Ronald Reagan. Há, de fato, muitas possibilidades de pesquisa e contribuições a serem feitas acerca desse período para a história da disputa do Beagle e das relações entre os Estados Unidos, a Argentina e o Chile.

Dentre os acontecimentos dignos de nota após o final de nosso recorte estão as duas tentativas de assassinato ao Papa João Paulo II, a morte do Cardeal Samoré em 1982, a Guerra das Malvinas, que deslocou as atenções internacionais para outro conflito no extremo sul das Américas, e a falência do regime militar argentino após a derrota para o Reino Unido, sendo substituído pelo governo democrático da União Cívica Radical, a partir de 1984. O Beagle seria finalmente solucionado com a assinatura do Tratado de Paz e Amizade, em 29 de novembro de 1984, em um contexto político totalmente diferente para a Argentina, que foi capaz de aceitar um acordo em consonância com o Laudo de 1977, cuja validade o Chile e mesmo o Vaticano, jamais haviam colocado em questão. A decisão final, porém, conforme vimos no capítulo I, buscou articular o Laudo com o princípio bioceânico tão caro aos argentinos, concedendo a antiga zona compartilhada da Proposta Papal à Argentina.

Dessa forma estabelecia, como aspirava Buenos Aires, uma barreira marítima argentina para os avanços chilenos no Oceano Atlântico.

O Papa, como prometido, visitou os dois países em sua Viagem Apostólica ao Uruguai, Chile e Argentina entre os dias 31 de março e 12 de abril de 1987, na qual comemorou em seus discursos a obtenção de um acordo de paz duradouro entre as duas nações. Na oportunidade de sua visita ao Uruguai, no dia 31 de março de 1987, o Papa discursou no Palácio Taranco, no centro de Montevideú, onde, em janeiro de 1979, haviam sido assinados os Acordos de mediação. O Sumo Pontífice declarou, referindo-se à decisão de adotar a mediação Vaticana por parte da Argentina e do Chile:

Fue aquella una opción abierta y decidida, en orden a buscar soluciones no violentas a los conflictos internacionales, y que honra a quienes la protagonizaron. Fue una lección práctica y convincente de que los hombres y las naciones, si en verdad lo quieren, pueden convivir en paz, haciendo prevalecer la fuerza de la razón sobre las razones de la fuerza. Fue la confirmación de que la historia no está regida por impulsos ciegos, sino que depende más bien, en su devenir, de las decisiones justas y responsables, adoptadas libremente por los hombres. Por consiguiente, la guerra no es algo fatídico e inevitable (VATICAN, 1987).

DOCUMENTOS CONSULTADOSDOCUMENTOS DO *FOREIGN RELATIONS OF THE UNITED STATES*

FRUS 1: 27. Memorandum of Conversation. Luncheon Meeting with Argentine Foreign Minister Vignes. May 5, 1975. FRUS 1969–1976, VOLUME E–11 PART 2, DOCUMENTS ON SOUTH AMERICA, 1973–1976. Washington, D. C.: Government Printing Office, 2015, p. 78-84.

FRUS 3: 28. Briefing Memorandum From the Director of the Policy Planning Staff (Lake) to Secretary of State Vance. Country Priorities in Latin America. February 26, 1978. FRUS 1977–1980, Volume XXIV, South America; Latin America Region. Washington, D. C.: Government Printing Office, 2018, p. 113-119.

FRUS 5: 36. Research Paper Prepared in the Central Intelligence Agency. Argentina–Chile: Dispute at the End of the Earth. November 1978. FRUS 1977–1980, Volume XXIV, South America; Latin America Region. Washington, D. C.: Government Printing Office, 2018, p. 151-155.

FRUS 6: 37. Memorandum From Robert Pastor of the National Security Council Staff to the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski). Beagle Channel Update. November 27, 1978. FRUS 1977–1980, Volume XXIV, South America; Latin America Region. Washington, D. C.: Government Printing Office, 2018, p. 155-157.

FRUS 7: 38. Telegram From the Department of State to the Embassy in Italy. Beagle Channel. December 8, 1978. FRUS 1977–1980, Volume XXIV, South America; Latin America Region. Washington, D. C.: Government Printing Office, 2018, p. 157-158.

FRUS 9: 40. Memorandum From Acting Secretary of State Christopher to President Carter. December 13, 1978. FRUS 1977–1980, Volume XXIV, South America; Latin America Region. Washington, D. C.: Government Printing Office, 2018, p. 160.

FRUS 10: 41. Telegram From the Department of State to the Embassies in Argentina and Chile. Beagle Channel Message to President Videla. December 15, 1978. FRUS 1977–1980, Volume XXIV, South America; Latin America Region. Washington, D. C.: Government Printing Office, 2018, p. 161-162.

FRUS 11: 42. Telegram From the Department of State to the Embassy in Argentina. Beagle Channel Dispute. December 21, 1978. FRUS 1977–1980, Volume XXIV, South America; Latin America Region. Washington, D. C.: Government Printing Office, 2018, p. 163.

FRUS 12: 43. Memorandum From Acting Secretary of State Christopher to President Carter. December 21, 1978. FRUS 1977–1980, Volume XXIV, South America; Latin America Region. Washington, D. C.: Government Printing Office, 2018, p. 164.

FRUS 15: 87. Letter From Secretary of Defense Brown to Secretary of State Vance. August 22, 1978. FRUS 1977–1980, Volume XXIV, South America; Latin America Region. Washington, D. C.: Government Printing Office, 2018, p. 288-289.

FRUS 16: 109. Paper Prepared in the Department of State. ISSUES PAPER—ARGENTINA. May 12, 1980. FRUS 1977–1980, Volume XXIV, South America; Latin America Region. Washington, D. C.: Government Printing Office, 2018, p. 354-364.

FRUS 17: 111. Memorandum From Acting Secretary of State Christopher to President Carter. Steps To Improve U.S.-Argentine Relations. June 14, 1980. FRUS 1977–1980, Volume XXIV, South America; Latin America Region. Washington, D. C.: Government Printing Office, 2018, p. 370-375.

FRUS 19: 229. Telegram From the Department of State to the Embassy in Chile. Instructions RE U.S. Reaction to Outcome of Letelier Case. June 1, 1979. FRUS 1977–1980, Volume XXIV, South America; Latin America Region. Washington, D. C.: Government Printing Office, 2018, p. 674-679.

FRUS 20: 231. Telegram From the Department of State to the Embassies in Chile and Nicaragua. The Secretary's Bilateral with Chilean Foreign Minister Cubillos. August 15, 1979. FRUS 1977–1980, Volume XXIV, South America; Latin America Region. Washington, D. C.: Government Printing Office, 2018, p. 682-685.

FRUS 22: 228. Telegram From the Embassy in Chile to the Department of State. Letelier/Moffitt Case: Borquez Refuses Extradition; Orders Trial in Chile. May 14, 1979. FRUS 1977–1980, Volume XXIV, South America; Latin America Region. Washington, D. C.: Government Printing Office, 2018, p. 671-674.

FRUS 23: 232. Memorandum From Acting Secretary of State Christopher to President Carter. October 2, 1979. FRUS 1977–1980, Volume XXIV, South America; Latin America Region. Washington, D. C.: Government Printing Office, 2018, p. 685.

FRUS 24: 235. Memorandum From Secretary of State Vance to President Carter. Letelier/Moffitt Case. October 19, 1979. FRUS 1977–1980, Volume XXIV, South America; Latin America Region. Washington, D. C.: Government Printing Office, 2018, p. 690-694.

FRUS 25: 234. Memorandum From Robert Pastor of the National Security Council Staff to the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski). Reaction to Chile's Decision on Letelier—Item for VBB. October 11, 1979. FRUS 1977–1980, Volume XXIV, South America; Latin America Region. Washington, D. C.: Government Printing Office, 2018, p. 686-689.

DOCUMENTOS DO FOIA *READING ROOM* DO DEPARTAMENTO DE ESTADO²²¹

FOIA 11: CHILE PREPARED TO SUPPORT INTELLIGENCE ANNEX TO USSOUTHCOM CONTINGENCY PLANS. 9/20/1974. Disponível em: <https://foia.state.gov/Search/Search.aspx>. Acesso em: 06 jan. 2021.

FOIA 12: CASP FOR ARGENTINA. BUENOS AIRES, 4/27/1976. Disponível em: <https://foia.state.gov/Search/Search.aspx>. Acesso em: 06 jan. 2021.

²²¹ Observar que as datas junto ao nome dos documentos estão no padrão mm/dd/aaaa, que é o mesmo utilizado para fazer pesquisas no site do FOIA do Departamento de Estado.

FOIA 20: VIDELA ANTICIPATES JUNTA CHANGES A NEW FOURTH MAN POSITION AND HIS POLITICAL PROPOSAL IMPORTANT GOVERNMENT DISCUSSIONS AND PRONOUNCEMENTS EXPECTED THIS WEEK. BUENOS AIRES, 12/21/1977. Disponível em: <https://foia.state.gov/Search/Search.aspx>. Acesso em: 06 jan. 2021.

FOIA 21: DISSENSION WITHIN THE CHILEAN JUNTA. SANTIAGO, 12/31/1977. Disponível em: <https://foia.state.gov/Search/Search.aspx>. Acesso em: 06 jan. 2021.

FOIA 22: REFERENDUM PERSPECTIVE. 01/11/1978. Disponível em: <https://foia.state.gov/Search/Search.aspx>. Acesso em: 06 jan. 2021.

FOIA 26: BEAGLE CHANNEL. SANTIAGO, 1/18/1978. Disponível em: <https://foia.state.gov/Search/Search.aspx>. Acesso em: 06 jan. 2021.

FOIA 27: Is the Argentine navy on the side of the Angels? ARA: Bushnell, John A, 1/27/1978. Disponível em: <https://foia.state.gov/Search/Search.aspx>. Acesso em: 06 jan. 2021.

FOIA 28: Human Rights. State, 1/28/1978. Disponível em: <https://foia.state.gov/Search/Search.aspx>. Acesso em: 06 jan. 2021.

FOIA 30: BEAGLE CHANNEL UPDATE. SANTIAGO, 02/01/1978. Disponível em: <https://foia.state.gov/Search/Search.aspx>. Acesso em: 06 jan. 2021.

FOIA 32: BACK TO POLITICS. BUENOS AIRES, 03/10/1978. Disponível em: <https://foia.state.gov/Search/Search.aspx>. Acesso em: 06 jan. 2021.

FOIA 49: CURRENT POLITICS. BUENOS AIRES, 09/11/1978. Disponível em: <https://foia.state.gov/Search/Search.aspx>. Acesso em: 06 jan. 2021.

FOIA 50: BEAGLE CHANNEL: ORREGO SAYS ISLETS NOT NEGOTIABLE. SANTIAGO, 9/26/1978. Disponível em: <https://foia.state.gov/Search/Search.aspx>. Acesso em: 06 jan. 2021.

FOIA 53: Aide predicts IAHRC decision near and relates vaky visit to political opening in cabinet. Buenos Aires, 10/10/1978. Disponível em: <https://foia.state.gov/Search/Search.aspx>. Acesso em: 06 jan. 2021.

FOIA 55: FOREIGN MINISTER CUBILLOS' CALL ON SECRETARY VANCE. STATE, 10/17/1978. Disponível em: <https://foia.state.gov/Search/Search.aspx>. Acesso em: 06 jan. 2021.

FOIA 56: AMBASSADORS MEETING WITH GENERAL VIOLA. BUENOS AIRES, 10/25/1978. Disponível em: <https://foia.state.gov/Search/Search.aspx>. Acesso em: 06 jan. 2021.

FOIA 58: LETELIER/MOFFITT INVESTIGATION: CONTRERAS INTERROGATION REPORTEDLY CONCLUDED. SANTIAGO, 10/26/1978. Disponível em: <https://foia.state.gov/Search/Search.aspx>. Acesso em: 06 jan. 2021.

FOIA 60: THE GOVERNMENT MILITARY SITUATION. BUENOS AIRES, 11/04/1978. Disponível em: <https://foia.state.gov/Search/Search.aspx>. Acesso em: 06 jan. 2021.

FOIA 63: ORIT BOYCOTT: MORE LOCAL REACTION. SANTIAGO, 11/29/1978. Disponível em: <https://foia.state.gov/Search/Search.aspx>. Acesso em: 06 jan. 2021.

FOIA 64: THE BOYCOTT, BEAGLE AND LETELIER. SANTIAGO, 11/30/1978. Disponível em: <https://foia.state.gov/Search/Search.aspx>. Acesso em: 06 jan. 2021.

FOIA 65: STATUS OF EFFORTS TO AVOID ORIT BOYCOTT. SANTIAGO, 12/11/1978. Disponível em: <https://foia.state.gov/Search/Search.aspx>. Acesso em: 06 jan. 2021.

FOIA 70: BEAGLE CHANNEL: POSSIBLE MILITARY TO MILITARY NEGOTIATIONS. SANTIAGO, 12/18/1978. Disponível em: <https://foia.state.gov/Search/Search.aspx>. Acesso em: 06 jan. 2021.

FOIA 72: BEAGLE CHANNEL UPDATE: TUESDAY AFTER THE CHRISTMAS WEEKEND. BUENOS AIRES, 12/27/1978. Disponível em: <https://foia.state.gov/Search/Search.aspx>. Acesso em: 06 jan. 2021.

FOIA 75: Politics, the beagle and Human rights. POL: Harris, F A, 01/09/1979. Disponível em: <https://foia.state.gov/Search/Search.aspx>. Acesso em: 06 jan. 2021.

FOIA 79: Ambassador's meeting with Junta member General Viola. Buenos Aires, 1/17/1979. Disponível em: <https://foia.state.gov/Search/Search.aspx>. Acesso em: 06 jan. 2021.

FOIA 81: Videla presidency troubled. INR/RAR: Buchanan J E, 1/19/1979. Disponível em: <https://foia.state.gov/Search/Search.aspx>. Acesso em: 06 jan. 2021.

FOIA 82: Ambassador exchanges views with Fonmin. Buenos Aires, 1/22/1979. Disponível em: <https://foia.state.gov/Search/Search.aspx>. Acesso em: 06 jan. 2021.

FOIA 83: Argentine Human rights situation in 1978 – A review. Buenos Aires, 02/07/1979. Disponível em: <https://foia.state.gov/Search/Search.aspx>. Acesso em: 06 jan. 2021.

FOIA 84: HUMAN RIGHTS ROUNDUP - SEPTEMBER 78 - FEBRUARY 79. Buenos Aires, 02/12/1979. Disponível em: <https://foia.state.gov/Search/Search.aspx>. Acesso em: 06 jan. 2021.

FOIA 90: US INITIATIVES TO EFFECT HUMAN RIGHTS IMPROVEMENTS INN ARGENTINA. ARA:Vaky, Viron P, 3/16/1979. Disponível em: <https://foia.state.gov/Search/Search.aspx>. Acesso em: 06 jan. 2021.

FOIA 92: EXPERTS REPORT ON LATIN AMERICA. STATE, 3/23/1979. Disponível em: <https://foia.state.gov/Search/Search.aspx>. Acesso em: 06 jan. 2021.

FOIA 95: APPOINTMENT WITH AMBASSADOR TO CHILE GEORGE W LANDAU. VAKY, VIRON P, 04/07/1979 Disponível em: <https://foia.state.gov/Search/Search.aspx>. Acesso em: 06 jan. 2021.

FOIA 96: ARGENTINA. 04/10/1979. Disponível em: <https://foia.state.gov/Search/Search.aspx>. Acesso em: 06 jan. 2021.

FOIA 98: CHILE: A HESITANT MOMENTUM FOR CHANGE. INR, 4/16/1979. Disponível em: <https://foia.state.gov/Search/Search.aspx>. Acesso em: 06 jan. 2021.

FOIA 99: GORM IMPLEMENTATION PLANS. STATE, 4/17/1979. Disponível em: <https://foia.state.gov/Search/Search.aspx>. Acesso em: 06 jan. 2021.

FOIA 101: LETELIER/MOFFITT CASE: MEETING WITH FOREIGN MINISTER. SANTIAGO, 4/26/1979. Disponível em: <https://foia.state.gov/Search/Search.aspx>. Acesso em: 06 jan. 2021.

FOIA 103: POLITICAL REPORTING. Buenos Aires, 05/09/1979. Disponível em: <https://foia.state.gov/Search/Search.aspx>. Acesso em: 06 jan. 2021.

FOIA 104: LETELIER/MOFFITT CASE: BORQUEZ DECISION FRONT-PAGED. SANTIAGO, 5/15/1979. Disponível em: <https://foia.state.gov/Search/Search.aspx>. Acesso em: 06 jan. 2021.

FOIA 113: YOUR LUNCH WITH THE ARGENTINE AMBASSADOR, JULY 27, 12:30 P.M.. BUSHNELL, JOHN A, 7/27/1979. Disponível em: <https://foia.state.gov/Search/Search.aspx>. Acesso em: 06 jan. 2021.

FOIA 114: ARGENTINA. State, 08/06/1979. Disponível em: <https://foia.state.gov/Search/Search.aspx>. Acesso em: 06 jan. 2021.

FOIA 115: SCENARIOS AND CONTINGENCIES FOR LETELIER CASE. BARNEBEY, DICK, 8/24/1979. Disponível em: <https://foia.state.gov/Search/Search.aspx>. Acesso em: 06 jan. 2021.

FOIA 117: RECOMMENDED ACTIONS REGARDING THE LETELIER CASE. BARNEBEY, DICK, 09/06/1979. Disponível em: <https://foia.state.gov/Search/Search.aspx>. Acesso em: 06 jan. 2021.

FOIA 119: CHILE: POLITICAL ASSESSMENT. CIA, 09/10/1979. Disponível em: <https://foia.state.gov/Search/Search.aspx>. Acesso em: 06 jan. 2021.

FOIA 120: AUGUST DISAPPEARANCES. MAXWELL CHAPLIN, 09/12/1979. Disponível em: <https://foia.state.gov/Search/Search.aspx>. Acesso em: 06 jan. 2021.

FOIA 121: DIVISIONS IN THE MILITARY. AMEMBASSY BUENOS AIRES, 9/28/1979. Disponível em: <https://foia.state.gov/Search/Search.aspx>. Acesso em: 06 jan. 2021.

FOIA 123: FMS PIPELINE TO CHILE. COOPER, FREDERICK, 10/09/1979. Disponível em: <https://foia.state.gov/Search/Search.aspx>. Acesso em: 06 jan. 2021.

FOIA 124: LETELIER CASE. CHILE, 10/09/1979. Disponível em: <https://foia.state.gov/Search/Search.aspx>. Acesso em: 06 jan. 2021.

FOIA 127: DOD COMMENTS ON CHILE OPTIONS PAPER. SCHULLER, 10/11/1979. Disponível em: <https://foia.state.gov/Search/Search.aspx>. Acesso em: 06 jan. 2021.

FOIA 129: BEAGLE CHANNEL DISPUTE: GOC'S BEAGLE LEGALS OFF TO ROME. SANTIAGO, 11/05/1979. Disponível em: <https://foia.state.gov/Search/Search.aspx>. Acesso em: 06 jan. 2021.

FOIA 130: HUMAN RIGHT SUMMARY - NOVEMBER 2-8. BUENOS AIRES, 11/09/1979. Disponível em: <https://foia.state.gov/Search/Search.aspx>. Acesso em: 06 jan. 2021.

FOIA 131: HUMAN RIGHTS SUMMARY - NOVEMBER 15-22. BUENOS AIRES, 11/23/1979. Disponível em: <https://foia.state.gov/Search/Search.aspx>. Acesso em: 06 jan. 2021.

FOIA 133: BEAGLE CHANNEL MEDIATION: TALK WITH CHILEAN NEGOTIATOR. SANTIAGO, 01/04/1980. Disponível em: <https://foia.state.gov/Search/Search.aspx>. Acesso em: 06 jan. 2021.

FOIA 134: HUMAN RIGHTS – OPPORTUNITY TO NEGOTIATE. BUENOS AIRES, 01/07/1980. Disponível em: <https://foia.state.gov/Search/Search.aspx>. Acesso em: 06 jan. 2021.

FOIA 137: ARGENTINA: NEW ARMY COMMANDER WILL PROVIDE CONTINUITY SUMMARY. INR: Buchanan, James, 1/14/1980. Disponível em: <https://foia.state.gov/Search/Search.aspx>. Acesso em: 06 jan. 2021.

FOIA 139: MEETING OF DEPUTY ASSISTANT SECRETARY EATON WITH FOREIGN MINISTER CUBILLOS. SANTIAGO, 1/18/1980. Disponível em: <https://foia.state.gov/Search/Search.aspx>. Acesso em: 06 jan. 2021.

FOIA 140: VISIT TO CHILE OF DEPUTY ASSISTANT SECRETARY EATON. SANTIAGO, 1/23/1980. Disponível em: <https://foia.state.gov/Search/Search.aspx>. Acesso em: 06 jan. 2021.

FOIA 142: FOREIGN MINISTER PESSIMISTIC ABOUT BEAGLE CHANNEL MEDIATION. SANTIAGO, 1/26/1980. Disponível em: <https://foia.state.gov/Search/Search.aspx>. Acesso em: 06 jan. 2021.

FOIA 143: DRAFT MEMORANDUM OF CONVERSATION: GENERAL GOODPASTER'S VISIT TO ARGENTINA: GENERAL POLITICAL TOPICS: JANUARY 24. BUENOS AIRES, 1/29/1980. Disponível em: <https://foia.state.gov/Search/Search.aspx>. Acesso em: 06 jan. 2021.

FOIA 146: TRAFY 1982 GORM – AMBASSADORS POLICY ASSESSMENT. SANTIAGO, 02/04/1980. Disponível em: <https://foia.state.gov/Search/Search.aspx>. Acesso em: 06 jan. 2021.

FOIA 151: THE ARGENTINE GOVERNMENT AGENDA. BUENOS AIRES, 2/27/1980. Disponível em: <https://foia.state.gov/Search/Search.aspx>. Acesso em: 06 jan. 2021.

FOIA 156: AMBASSADOR GERARD C SMITH'S VISIT TO ARGENTINA MARCH 24-26 1980. ARA/ECA: Ruser, C W, 3/20/1980. Disponível em: <https://foia.state.gov/Search/Search.aspx>. Acesso em: 06 jan. 2021.

FOIA 159: AMBASSADOR SMITH'S SECOND ROUND OF TALKS AT THE FOREIGN MINISTRY (MARCH 25). BUENOS AIRES, 3/27/1980. Disponível em: <https://foia.state.gov/Search/Search.aspx>. Acesso em: 06 jan. 2021.

FOIA 160: CUBILLOS FIRING: FOCUS OF DEBATE SHIFTS TO INTERNAL AFFAIRS. SANTIAGO, 3/27/1980. Disponível em: <https://foia.state.gov/Search/Search.aspx>. Acesso em: 06 jan. 2021.

FOIA 162: ARGENTINA AND THE USSR - NOT SUCH AN ODD COUPLE. BUENOS AIRES, 4/15/1980. Disponível em: <https://foia.state.gov/Search/Search.aspx>. Acesso em: 06 jan. 2021.

FOIA 165: BEAGLE CHANNEL DISPUTE: RESPONSE TO DEPARTMENT'S QUESTIONS. SANTIAGO, 4/30/1980. Disponível em: <https://foia.state.gov/Search/Search.aspx>. Acesso em: 06 jan. 2021.

FOIA 166: BEAGLE CHANNEL DISPUTE. BUENOS AIRES, 05/06/1980. Disponível em: <https://foia.state.gov/Search/Search.aspx>. Acesso em: 06 jan. 2021.

FOIA 168: MEETING WITH ADMIRAL ARMANDO LAMBRUSCHINI. BUENO AIRES, 5/14/1980. Disponível em: <https://foia.state.gov/Search/Search.aspx>. Acesso em: 06 jan. 2021.

FOIA 172: HUMAN RIGHTS, BEAGLE AFFAIR, PRESIDENCY, ETC. DISCUSSED BY GENERAL VIOLA. BUENOS AIRES, 5/16/1980. Disponível em: <https://foia.state.gov/Search/Search.aspx>. Acesso em: 06 jan. 2021.

FOIA 176: BEAGLE CHANNEL. SANTIAGO, 5/20/1980. Disponível em: <https://foia.state.gov/Search/Search.aspx>. Acesso em: 06 jan. 2021.

FOIA 180: UNITED STATES GOALS AND OBJECTIVES AND IMPLEMENTATION PLANS. SANTIAGO, 5/23/1980. Disponível em: <https://foia.state.gov/Search/Search.aspx>. Acesso em: 06 jan. 2021.

FOIA 182: ARA HIGHLIGHTS, MAY 23, 1980. STATE, 5/25/1980. Disponível em: <https://foia.state.gov/Search/Search.aspx>. Acesso em: 06 jan. 2021.

FOIA 183: CHURCH/STATE RELATIONS: MORE HEATED EXCHANGES. SANTIAGO, 06/04/1980. Disponível em: <https://foia.state.gov/Search/Search.aspx>. Acesso em: 06 jan. 2021.

FOIA 185: BEAGLE CHANNEL MEDIATION: GOC NEGOTIATORS RETURN, MEET WITH PINOCHET. SANTIAGO, 6/17/1980. Disponível em: <https://foia.state.gov/Search/Search.aspx>. Acesso em: 06 jan. 2021.

FOIA 188: BEAGLE CHANNEL MEDIATION: BREAKTHROUGH?. SANTIAGO, 6/26/1980. Disponível em: <https://foia.state.gov/Search/Search.aspx>. Acesso em: 06 jan. 2021.

FOIA 189: AMBASSADOR DISCUSSES POLITICS WITH GENERAL VIOLA. BUENOS AIRES, 6/30/1980. Disponível em: <https://foia.state.gov/Search/Search.aspx>. Acesso em: 06 jan. 2021.

FOIA 191: BEAGLE CHANNEL MEDIATION. BUENOS AIRES, 07/08/1980. Disponível em: <https://foia.state.gov/Search/Search.aspx>. Acesso em: 06 jan. 2021.

FOIA 194: STATUS OF BEAGLE CHANNEL NEGOTIATIONS. SANTIAGO, 08/08/1980. Disponível em: <https://foia.state.gov/Search/Search.aspx>. Acesso em: 06 jan. 2021.

FOIA 195: ARGENTINE PRESIDENT VIDELA'S VISIT TO BRAZIL: AGREEMENTS AND STATEMENTS. BRASILIA, 8/23/1980. Disponível em: <https://foia.state.gov/Search/Search.aspx>. Acesso em: 06 jan. 2021.

FOIA 196: BEAGLE CHANNEL: RECENT CHILEAN REACTIONS. SANTIAGO, 8/25/1980. Disponível em: <https://foia.state.gov/Search/Search.aspx>. Acesso em: 06 jan. 2021.

FOIA 198: FOREIGN MINISTRY REACTS AGAIN TO ARGENTINE PRESS SPECULATIONS ON BEAGLE CHANNEL MEDIATION. SANTIAGO, 9/06/1980. Disponível em: <https://foia.state.gov/Search/Search.aspx>. Acesso em: 06 jan. 2021.

FOIA 210: THE NOBEL BOMBSHELL. BUENOS AIRES, 10/15/1980. Disponível em: <https://foia.state.gov/Search/Search.aspx>. Acesso em: 06 jan. 2021.

FOIA 212: POSSIBLE PRESS QUERIES. BUENOS AIRES, 10/17/1980. Disponível em: <https://foia.state.gov/Search/Search.aspx>. Acesso em: 06 jan. 2021.

FOIA 214: BEAGLE NEGOTIATIONS. BUENOS AIRES, 10/19/1980. Disponível em: <https://foia.state.gov/Search/Search.aspx>. Acesso em: 06 jan. 2021.

FOIA 217: CHILEAN POSITION IN THE BEAGLE CHANNEL MEDIATION. SANTIAGO, 10/28/1980. Disponível em: <https://foia.state.gov/Search/Search.aspx>. Acesso em: 06 jan. 2021.

FOIA 221: THE ZALVIDAR CASE: SETBACK FOR MODERATES ON BOTH SIDES. SANTIAGO, 10/31/1980. Disponível em: <https://foia.state.gov/Search/Search.aspx>.

Acesso em: 06 jan. 2021.

FOIA 223: ARGENTINE NOBEL PEACE PRIZE WINNER RECEIVES MIXED WELCOME IN CHILE. SANTIAGO, 11/05/1980. Disponível em: <https://foia.state.gov/Search/Search.aspx>. Acesso em: 06 jan. 2021.

FOIA 225: HUMAN RIGHTS SUMMARY: NOVEMBER 1-14, 1980. BUENOS AIRES, 11/14/1980. Disponível em: <https://foia.state.gov/Search/Search.aspx>. Acesso em: 06 jan. 2021.

FOIA 229: THE BEAGLE CHANNEL. ROME, 11/20/1980. Disponível em: <https://foia.state.gov/Search/Search.aspx>. Acesso em: 06 jan. 2021.

FOIA 230: BEAGLE CHANNEL MEDIATION. SANTIAGO, 11/24/1980. Disponível em: <https://foia.state.gov/Search/Search.aspx>. Acesso em: 06 jan. 2021.

FOIA 232: ARGENTINE REACTION TO BEAGLE MEDIATION. BUENOS AIRES, 12/16/1980. Disponível em: <https://foia.state.gov/Search/Search.aspx>. Acesso em: 06 jan. 2021.

FOIA 233: BEAGLE MEDIATION: PAPAL PROPOSAL AND CHILEAN REACTION. SANTIAGO, 12/18/1980. Disponível em: <https://foia.state.gov/Search/Search.aspx>. Acesso em: 06 jan. 2021.

FOIA 235: BEAGLE MEDIATION: PAPAL PROPOSAL AND ARGENTINE REACTIONS. BUENOS AIRES, 12/24/1980. Disponível em: <https://foia.state.gov/Search/Search.aspx>. Acesso em: 06 jan. 2021.

FOIA 236: ARGENTINE TELLS VATICAN IT NEEDS TIME TO STUDY BEAGLE PROPOSAL. BUENOS AIRES, 12/31/1980. Disponível em: <https://foia.state.gov/Search/Search.aspx>. Acesso em: 06 jan. 2021.

FOIA 239: BEAGLE MEDIATION: AMBASSADOR BERNSTEIN PROVIDES MORE DETAILS. SANTIAGO, 01/06/1981. Disponível em: <https://foia.state.gov/Search/Search.aspx>. Acesso em: 06 jan. 2021.

FOIA 240: BEAGLE CHANNEL MEDIATION: PRESIDENT'S VIEWS. BUENOS AIRES, 01/08/1981. Disponível em: <https://foia.state.gov/Search/Search.aspx>. Acesso em: 06 jan. 2021.

FOIA 242: VIOLA ON THE BEAGLE PROBLEM. BUENOS AIRES, 1/14/1981. Disponível em: <https://foia.state.gov/Search/Search.aspx>. Acesso em: 06 jan. 2021.

FOIA 243: BEAGLE DEVELOPMENTS. BUENOS AIRES, 1/16/1981. Disponível em: <https://foia.state.gov/Search/Search.aspx>. Acesso em: 06 jan. 2021.

FOIA 247: THE IAHRV VISIT: NOT MUCH CHANGED. 9/21/1979. Disponível em: <https://foia.state.gov/Search/Search.aspx>. Acesso em: 06 jan. 2021.

REFERÊNCIAS

ANDERSON, Perry. **A política externa norte-americana e seus teóricos**. São Paulo: Boitempo, 2015.

ANDRAIN, Charles F. **Political change in the third world**. London: Routledge, 1988.

ARNSON, Cynthia J. El Congreso de EE.UU. y Argentina: derechos humanos y asistencia militar. *In*: ARNSON, Cynthia; TARACIUK, Tamara (org.). **Relaciones bilaterales entre Argentina y Estados Unidos**: pasado y presente. Washington, D. C.: Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2004. p. 41-56.

AYERBE, Luis Fernando. **Estados Unidos e América Latina**: A construção da hegemonia. São Paulo: Editora Unesp, 2002.

BARBOZA, Julio. The Beagle Channel Dispute: Reflections of the Agent of Argentina. **Chinese Journal of International Law**, Oxford, v. 13, n. 1, 2014, p. 147-184.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

CALVEIRO, Pilar. **Poder y desaparición**: los campos de concentración en Argentina. Buenos Aires: Colihue, 2019.

CARRASCO, Germán. **El arbitraje británico de 1899-1903**: sus aspectos procesales. Santiago: Editorial Andres Bello, 1968.

CHURCH, Jon Marco. La crisis del canal de Beagle. **Estudios Internacionales**, Santiago de Chile, v. 41, n. 161, 2008, p. 7-33.

COX, Robert W. Gramsci, hegemonia e relações internacionais: um ensaio sobre o método. *In*: GILL, Stephen (org.). **Gramsci, materialismo histórico e relações internacionais**. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, 2007. p. 101-123.

DALENOGARE Neto, Waldemar. **“Human rights is the soul of our foreign policy”**: Jimmy Carter e a diplomacia estadunidense para o Chile. 2016. Dissertação (Mestrado em História) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016.

DUHALDE, Eduardo Luis. **El Estado terrorista argentino**: Quince años después, una mirada crítica. Buenos Aires: Eudeba, 1999.

DUROSELLE, Jean-Baptiste. **Todo império perecerá**: Teoria das relações internacionais. Brasília: Editora da UnB, 2000.

EAGLETON, Terry. **Ideologia**: uma introdução. São Paulo: Boitempo, 2019.

ESCODÉ, Carlos. Argentine Territorial Nationalism. **Journal of Latin American Studies**, Cambridge, v. 20, n. 1, 1988, p. 139-165.

_____. **Apuntes sobre los orígenes del nacionalismo territorial Argentino**. Buenos Aires: CEMA, 2008. 21 p. (Serie Documentos de Trabajo, n. 388).

FORSYTHE, David P. **Human Rights in International Relations**. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

FOREST, Jim. **A memory of Adolfo Perez Esquivel and Pope John Paul II**. Jim and Nancy Forest, 04 abr. 2005. Disponível em: <https://jimandnancyforest.com/2005/04/a-memory-of-pope-john-paul-ii>. Acesso em: 21 jul. 2021.

GARRETT, James L. The Beagle Channel Dispute: Confrontation and Negotiation in the Southern Cone. **Journal of Interamerican Studies and World Affairs**, v. 27, n. 3, 1985, p. 81-109.

GERTNER, Andres V. **Autonomy and negotiation in foreign policy: The Beagle Channel Crisis**. London: Palgrave Macmillan, 2016.

GINZBURG, Carlo. Conversar com Orion. **Esboços**, Florianópolis, v. 12, n. 14, 2005, p. 163-170.

HALLIDAY, Fred. **Repensando as relações internacionais**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2007.

HUNT, Lynn. **A invenção dos direitos humanos: uma história**. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

KORNBLUH, Peter. **The Pinochet File: A Declassified Dossier on Atrocity and Accountability**. New York: New Press, 2003.

LACOSTE, Pablo *et al.* **Argentina-Chile y sus vecinos: Las relaciones bilaterales en el Cono Sur**. Córdoba: Caviar Bleu, 2004. v. 1.

MARES, David R. **Violent Peace: Militarized Interstate Bargaining in Latin America**. New York: Columbia University Press, 2001.

MENDES, Ricardo Antonio Souza. Ditaduras civil-militares no Cone Sul e a Doutrina de Segurança Nacional – algumas considerações sobre a Historiografia. **Revista Tempo e Argumento**, Florianópolis, v. 5, n. 10, 2013, p. 6-38.

MIROW, Matthew C. International Law and Religion in Latin America: The Beagle Channel Dispute. **Suffolk Transnational Law Review**, Boston, v. 28, n. 1, 2004, p. 1-29.

MOURA, Gerson. **Autonomia na dependência: A política externa brasileira de 1935 a 1942**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980.

MOURA, Gerson. **Estados Unidos e América Latina**. São Paulo: Contexto, 1991.

NOVARO, Marcos; PALERMO, Vicente. **A Ditadura Militar Argentina 1976-1983: Do Golpe de Estado à Restauração Democrática**. São Paulo: EDUSP, 2007.

OFFICE OF THE HISTORIAN. **About us**. Office of the Historian, 2019. Disponível em: <https://static.history.state.gov/about/office-of-the-historian-brochure-2019.pdf>. Acesso em: 23 jun. 2021.

OSORIO, Carlos. La política exterior de la administración Carter. *In*: ARNSON, Cynthia; TARACIUUK, Tamara (org.). **Relaciones bilaterales entre Argentina y Estados Unidos: pasado y presente**. Washington, D.C.: Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2004. p. 21-26.

PADRÓS, Enrique Serra. **Como el Uruguay no hay... Terror de Estado e Segurança Nacional**. Uruguai (1968-1985): do Pachecato à Ditadura Civil-Militar. 2005. Tese (Doutorado em História) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2005.

_____. Repressão e violência: segurança nacional e terror de Estado nas ditaduras latino-americanas. *In*: FICO, Carlos *et al.* (org.). **Ditadura e democracia na América Latina: balanço histórico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.

PASTOR, Robert A. **Exiting the Whirlpool: U.S. Foreign Policy Toward Latin America and the Caribbean**. Boulder: Westview Press, 2001.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. **A política externa dos Estados Unidos: continuidade ou mudança?**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003.

_____. **Teoria das relações internacionais: O mapa do caminho: estudo e prática**. Rio de Janeiro: Alta Books, 2016.

_____. **Os Estados Unidos e o século XXI**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

PINTO, Louis. **Pierre Bourdieu e a teoria do mundo social**. Rio de Janeiro: FGV, 2000.

RAPOPORT, Mario. **El Laberinto Argentino: Política internacional en un mundo conflictivo**. Buenos Aires: Eudeba, 1997.

_____. **Historia económica, política e social de la Argentina (1880-2000)**. Buenos Aires: Ediciones Macchi, 2003.

ROCK, David. Argentina, 1930-46. *In*: BETHELL, Leslie (org.). **The Cambridge History of Latin America: Latin America since 1930: Spanish South America**. Cambridge: Cambridge University Press, 1991. v. 8.

RODRIGUEZ S., Juan Agustín. **Chile en el Canal Beagle y mares australes: tratado de paz entre Chile y Argentina**. Santiago: Gráfica Progresión, 1985.

RUSSELL, Roberto. El proceso de toma de decisiones en la política exterior argentina (1976-1989). *In*: RUSSELL, Roberto (org.). **Política exterior y toma de**

decisiones en América Latina. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1990.

SANTOS, Eduardo dos. **Entre o Beagle e as Malvinas:** conflitos e diplomacia na América do Sul. Brasília: FUNAG, 2016.

SCHMIDLI, William Michael. **The fate of freedom elsewhere:** Human rights and U.S. Cold War policy toward Argentina. Ithaca: Cornell University Press, 2013.

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

SOCA, Diego Antônio Pinheiro. **“O corpo bóia. O corpo vai dar na praia. O corpo brota da terra, como na Argentina”:** os “voos da morte” e a convivência das ditaduras do Brasil e do Uruguai com o ocultamento dos corpos devolvidos pelo mar. 2011. Trabalho de Conclusão de Curso (Licenciatura em História) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

SOUZA, Salmo Caetano de. **A Mediação da Santa Sé na Questão do Canal de Beagle:** um conflito de soberania marítima entre Argentina e Chile. Barueri: Minha Editora: 2008.

SMITH, Joseph. **The United States and Latin America:** A History of American diplomacy, 1776-2000. London: Routledge, 2005.

THE AVALON PROJECT. **Inaugural Address of Jimmy Carter.** Lillian Goldman Law Library, 2008. Disponível em: https://avalon.law.yale.edu/20th_century/carter.asp. Acesso em: 11 jul. 2021.

TULCHIN, Joseph S. **América Latina x Estados Unidos:** uma relação turbulenta. São Paulo: Contexto, 2016.

UNITED NATIONS ORGANIZATION. **General Assembly 32/118:** Protection of human rights in Chile, 16 dez. 1977. Disponível em: <https://research.un.org/en/docs/ga/quick/regular/32>. Acesso em: 11 jul. 2021.

UNITED NATIONS ORGANIZATION. **Reports of International Arbitral Awards:** Dispute between Argentina and Chile concerning the Beagle Channel. New York: United Nations, 2006. v. 21.

UNITED STATES DEPARTMENT OF JUSTICE. **THE FREEDOM OF INFORMATION ACT, 5 U.S.C. § 552.** Department of Justice, 2016. Disponível em: <https://www.justice.gov/oip/freedom-information-act-5-usc-552>. Acesso em: 23 jun. de 2021.

_____. **Department of Justice Guide to the Freedom of Information Act.** Department of Justice, 2020. Disponível em: <https://www.justice.gov/oip/page/file/1248371/download>. Acesso em: 23 jun. 2021.

UNITED STATES DEPARTMENT OF STATE. **Document Collections.** Department

of State, 2019. Disponível em: <https://foia.state.gov/search/collections.aspx>. Acesso em: 22 jul. 2021.

VAÏSSE, Maurice. **As relações internacionais depois de 1945**. São Paulo: Martins Fontes, 2013.

VATICAN. **VIAJE APOSTÓLICO A URUGUAY, CHILE Y ARGENTINA. DISCURSO DEL SANTO PADRE JUAN PABLO II PARA CONMEMORAR LOS ACUERDOS DE MONTEVIDEO**. Libreria Editrice Vaticana, 1987. Disponível em: https://www.vatican.va/content/john-paul-ii/es/speeches/1987/march/documents/hf_jp-ii_spe_19870331_commemorazione-accordi-montevideo.html. Acesso em: 23 jul. 2021.

WALLERSTEIN, Immanuel. **The Decline of American Power: The U.S in a Chaotic World**. New York: New Press, 2003.

WITTKOPF, Eugene R.; JONES, Christopher M.; KEGLEY Jr., Charles W. **American Foreign Policy: Pattern and Process**. Belmont: Thomson Wadsworth, 2008.

GLOSSÁRIO BIOGRÁFICO

Aguilera, Jaime R. – Presidente do Equador, 1979-1981.

Aja Espil, Jorge – Embaixador da Argentina para os Estados Unidos, 1976-1981.

Alfonsín, Raúl R. – Presidente da Argentina, 1983-1989.

Allende, Salvador – Presidente do Chile, 1970-1973.

Barros, José M. – Embaixador do Chile para os Estados Unidos, 1978-1981.

Battista Re, Giovanni – Assessor da Secretaria de Estado do Vaticano, 1979-1987.

Bernstein, Enrique – Chefe da delegação chilena para o Beagle junto à Santa Sede, 1979-1982.

Bórquez, Israel – Presidente da Suprema Corte do Chile, 1978-1983.

Brown, Harold – Secretário de Defesa dos Estados Unidos, 1977-1981

Brzezinski, Zbigniew – Conselheiro de Segurança Nacional, 1977-1981.

Buchanan, James E. – Funcionário do *Office of Research and Analysis for American Republics* e do *Bureau of Intelligence and Research* do Departamento de Estado.

Bushnell, John A. – *Deputy Assistant Secretary* do *Bureau of Inter-American Affairs*, 1979-1980.

Cámpora, Héctor J. – Presidente da Argentina, 1973.

Caprio, Giuseppe – Cardeal da Cúria Romana, 1979-2005.

Carter, James “Jimmy” E. – Presidente dos Estados Unidos, 1977-1981.

Casaroli, Agostino – Cardeal Secretário de Estado do Vaticano, 1979-1990.

Castro, Raúl Héctor – Embaixador dos Estados Unidos para a Argentina, 1977-1980.

Cavalli, Fiorello – Membro da equipe Vaticana para a mediação do Beagle.

Chaplin, Maxwell – *Deputy Chief of Mission* na Embaixada dos Estados Unidos em Buenos Aires, 1980.

Christopher, Warren “Chris” – *Deputy Secretary of State* 1977-1981.

Church, Frank F. – Senador democrata por Idaho, 1957-1981.

Contreras, Manuel – General chileno, Diretor da *Dirección de Inteligencia Nacional*, 1973-1977.

Cubillos, Hernán – Ministro das Relações Exteriores do Chile, 1978-1980.

Derian, Patricia “Patt” M. – *Coordinator for Human Rights and Humanitarian Affairs*; Escritório do *Deputy Secretary of State* 1977; *Assistant Secretary of State for Human Rights and Humanitarian Affairs*, 1977-1981.

Eaton, Samuel – *Deputy Assistant Secretary for Inter-American Affairs*, 1979-1980.

- Elizabeth II** – Monarca do Reino Unido, 1952-presente.
- Etcheverry Boneo, Ricardo** – General argentino, uma das lideranças da delegação argentina para a Mediação do Beagle.
- Flouret, Ricardo N.** – General de brigada argentino.
- Fraser, Donald M.** – Representante democrata por Minnesota, 1963-1979.
- Ford Jr., Gerald R.** – Presidente dos Estados Unidos, 1974-1977.
- Fulbright, J. William** – Senador democrata por Arkansas, 1945-1974.
- Galtieri, Leopoldo F.** – Comandante do Exército Argentino, 1979-1982; integrante da Junta Militar do *Proceso*, 1979-1982; ditador da Argentina, 1981-1982.
- García Meza, Luis** – Ditador da Bolívia, 1980-1981.
- Goodpaster, Andrew J.** – General estadunidense; superintendente da Academia Militar dos Estados Unidos, 1977-1981; enviado dos EUA à Argentina e ao Chile para discussões acerca da invasão soviética do Afeganistão.
- Guzzetti, Cesar A.** – Ministro das Relações Exteriores da Argentina, 1976-1977.
- Harguindeguy, Albano E.** – Ministro do Interior da Argentina, 1976-1981.
- Harkin, Thomas “Tom” R.** – Representante democrata por Iowa, 1975-1985.
- Harris, Franklin “Tex” A.** – Primeiro secretário da Embaixada dos Estados Unidos em Buenos Aires, 1977-1979.
- Hill, Robert C.** – Embaixador dos Estados Unidos para a Argentina, 1974-1977.
- Humphrey Jr, Hubert H.** – Senador democrata por Minnesota, 1949-1964 e 1971-1978; vice-presidente dos Estados Unidos, 1965-1969.
- Illia, Arturo U.** – Presidente da Argentina, 1963-1966.
- Javits, Jacob K.** – Senador republicano por Nova Iorque, 1957-1981.
- Jarpa, Sergio O.** – Embaixador do Chile para a Argentina, 1978-1983.
- João Paulo II/Wojtyła, Karol J.** – Papa, Sumo Pontífice da Igreja Católica Romana, 1978-2005.
- Johnson, Lyndon B.** – Presidente dos Estados Unidos, 1963-1969.
- Kennan, George F.** – *Deputy Chief of Mission* na Embaixada de Moscou, 1944-1946; embaixador dos Estados Unidos para a União Soviética, 1952.
- Kennedy, John F.** – Presidente dos Estados Unidos, 1961-1963.
- Khomeini, Ruhollah Musavi** – Líder Supremo do Irã, 1979-1989.
- Kissinger, Henry A.** – Conselheiro de Segurança Nacional, 1969-1975; Secretário de Estado, 1973-1977.

Lambruschini, Armando – Comandante da Marinha Argentina, 1978-1981; integrante da Junta Militar do *Proceso*, 1979-1981.

Laghi, Pio – Núncio Apostólico para a Argentina, 1974-1980

Lake, Anthony “Tony”: *Director of Policy Planning* do Departamento de Estado, 1977-1981.

Landau, George W. – Embaixador dos Estados Unidos para o Chile, 1977-1982.

Leigh, Gustavo – Comandante da Força Aérea Chilena 1973-1978; integrante da Junta Militar chilena, 1973-1978.

Leighton, Bernardo – político chileno do PDC; Ministro do Trabalho, 1937-1938; Ministro da Educação, 1950-1952; Ministro do Interior, 1964-1968.

Letelier, M. Orlando – Ministro de Relações Exteriores, do Interior e da Defesa do Chile, 1973.

Martínez de Hoz, José A. – Ministro da Economia da Argentina, 1976-1981.

Massera, Emilio E. – Comandante da Marinha Argentina, 1973-1978; integrante da Junta Militar do *Proceso*, 1976-1978.

McGiffert, David E. – *Assistant Secretary of Defense for International Security Affairs*, 1977-1981.

McNeil, Francis “Frank” J. III. – *Deputy Assistant Secretary, Bureau of Inter-American Affairs*, 1977-1979.

Menéndez, Luciano B. – Comandante do Terceiro Corpo do Exército 1975-1979

Merino, José T. – Comandante da Marinha Chilena, 1973-1990; integrante da Junta Militar chilena, 1974-1990.

Mitre, Bartolomé – Presidente da Argentina, 1862-1868.

Moffitt, Ronni K. – Assessora de Orlando Letelier no *Institute for Policy Studies* em Washington.

Moncayo, Guillermo – Diplomata argentino, uma das lideranças da delegação argentina para a Mediação do Beagle.

Montes, Oscar A. – Ministro das Relações Exteriores da Argentina, 1977-1978.

Morse, Wayne L. – Senador democrata por Oregon, 1945-1969.

Newsom, David D. – *Under Secretary of State for Political Affairs*, 1978-1981.

Nixon, Richard M. – Presidente dos Estados Unidos, 1969-1974.

Orrego, Francisco – Vice-presidente da delegação chilena para a *Third United Nations Conference on the Law of the Sea*, 1974-1982; membro da delegação chilena para a Mediação do Beagle.

- Pastor, Carlos W.** – Ministro das Relações Exteriores da Argentina, 1976-1981.
- Pastor, Robert A.** – membro do Conselho de Segurança Nacional, 1977-1981.
- Pérez Esquivel, Adolfo** – Artista e ativista político argentino; Prêmio Nobel da Paz de 1980; membro fundador e primeiro coordenador da SERPAJ.
- Perón, María Estela “Isabelita” M.** – Presidente da Argentina, 1974-1976.
- Pinochet, Augusto J.** – Ditador do Chile, 1973-1990.
- Prats, Carlos** – Comandante-chefe do Exército do Chile, 1970-1973.
- Reagan, Ronald W.** – Presidente dos Estados Unidos, 1981-1989.
- Rockefeller, Nelson A.** – *Assistant Secretary of State for American Republic Affairs*, 1944-1945; governador de Nova York, 1959-1973; vice-presidente dos Estados Unidos, 1974-1977.
- Rojas, René** – Ministro das Relações Exteriores do Chile, 1980-1983.
- Roosevelt, Franklin D.** – Presidente dos Estados Unidos, 1933-1945.
- Roosevelt, Theodore** – Presidente dos Estados Unidos, 1901-1909.
- Sáenz Muñoz, Faustino.** – Membro da equipe Vaticana para a mediação do Beagle.
- Samorè, Antonio** – Cardeal responsável pela mediação papal do Beagle, 1979-1983.
- Shlaudeman, Harry W.** – Embaixador dos Estados Unidos para a Argentina, 1980-1983.
- Silva, Raúl.** Cardeal da Igreja Católica Romana; arcebispo de Santiago, 1961-1983.
- Smith, Gerard C.** – Representante Especial dos EUA para Assuntos de Não-proliferação, 1977-1980.
- Sodano, Angelo** – Núncio apostólico para o Chile, 1977-1988.
- Somoza, Anastasio** – Ditador da Nicarágua, 1974-1979.
- Suárez-Mason, Carlos G.** – Comandante do Primeiro Corpo do Exército, 1975-1979; Chefe do Estado-Maior Geral do Exército, 1980-19???
- Timerman, Jacobo** – Jornalista e editor do jornal argentino *La Opinión*.
- Todman, Terence A.** – *Assistant Secretary of State for Inter-American Affairs*, 1977-1978.
- Truman, Harry S.** – Presidente dos Estados Unidos, 1945-1953.
- Vaky, Viron P. “Pete”** – Embaixador dos Estados Unidos na Venezuela, 1976-1978; *Assistant Secretary of State for Inter-American Affairs*, 1978-1979.
- Vance Sr, Cyrus R.** – Secretário de Estado, 1977-1980.
- Videla, Ernesto** – Subsecretário de Relações Exteriores do Chile e responsável chileno pela mediação do Canal de Beagle.

Videla, Jorge R. – Comandante do Exército Argentino, 1975-1978; integrante da Junta Militar do *Proceso*, 1976-1978; ditador da Argentina 1976-1981.

Vignes, Alberto J. – Ministro das Relações Exteriores da Argentina, 1973-1975.

Villot, Jean Marie – Cardeal Camerlengo da Igreja Católica Romana, 1970-1979.

Viola, Roberto E. – Comandante do Exército Argentino, 1978-1979; integrante da Junta Militar do *Proceso*, 1978-1979; ditador da Argentina, 1981.

Wagner Jr, Robert F. – Representante Pessoal do Presidente para a Santa Sé, 1978-1981.

Waldheim, Kurt J. – Secretário-geral da ONU, 1972-1981.

Wilson, Woodrow – Presidente dos Estados Unidos, 1913-1921.

Yrigoyen, Hipólito – Presidente da Argentina, 1916-1922 e 1928-1930.

Zaldívar, Andrés R. – Presidente do PDC do Chile; 1976-1982.

ANEXO I – Exemplo de documento obtido a partir do FOIA *Virtual Reading Room* do Departamento de Estado dos EUA

Trechos ou dados não desclassificados são cobertos

Rascunho elaborado por: Steven
Aprovado por: Vaky, Guzman, Bushnell e Twaddell

Data: 17/10/78
De: Departamento de Estado (Washington, DC)
Para: Embaixada americana em Santiago
Cc: Embaixada americana em Buenos Aires

Assunto: "Foreign minister Cubillos' call on Secretary Vance"

Quem esteve presente: Cubillos, Barros, Vance, Vaky, Guzman e Steven

Texto descritivo da reunião

UNCLASSIFIED E4584

PAGE 01 STATE 263023

ORIGIN ARA-15

INFO OCT-01 ISO-00 CIAE-00 DODE-00 PM-05 H-01 INR-10
L-03 NSAE-00 NSC-05 PA-01 SP-02 SS-15 ICA-11
TRSE-00 HA-05 AID-05 IO-14 /093 R

DRAFTED BY ARA/AND/CH.RSSTEVEN
APPROVED BY ARA:VPVAKY
ARA:RGUZMAN
ARA:JABUSHNELL
S: BILL TWADDELL

089725 180210Z /62

P 172016Z OCT 78
FM SECSTATE WASHDC
TO AMEMBASSY SANTIAGO PRIORITY
INFO AMEMBASSY BUENOS AIRES PRIORITY

STATE 263023

E.O. 11652: GDS

Chile Project (#S199900006)
U.S. Department of State
 Release Excise Deny Declass
Exemption(s)

TAGS: PGOV, CI

SUBJECT: FOREIGN MINISTER CUBILLOS' CALL ON SECRETARY VANCE

1. CHILEAN FOREIGN MINISTER HERNAN CUBILLOS CALLED ON THE SECRETARY ON OCTOBER 10 AT 4:00 PM IN THE DEPARTMENT. HE WAS ACCOMPANIED BY CHILEAN AMBASSADOR BARROS. ASSISTANT SECRETARY VAKY, DEPUTY ASSISTANT SECRETARY GUZMAN AND DESK OFFICER STEVEN ATTENDED.

2. CUBILLOS EXPRESSED HIS GRATITUDE FOR THE OPPORTUNITY TO MEET WITH THE SECRETARY. HE COMPLIMENTED THE SECRETARY ON RECENT SUCCESSSES IN INTERNATIONAL DIPLOMACY RELATED TO THE MIDDLE EAST PROBLEM, AND EXPRESSED HIS PLEASURE IN HAVING AMBASSADOR LANDAU IN SANTIAGO. THE SECRETARY

PAGE 02 STATE 263023

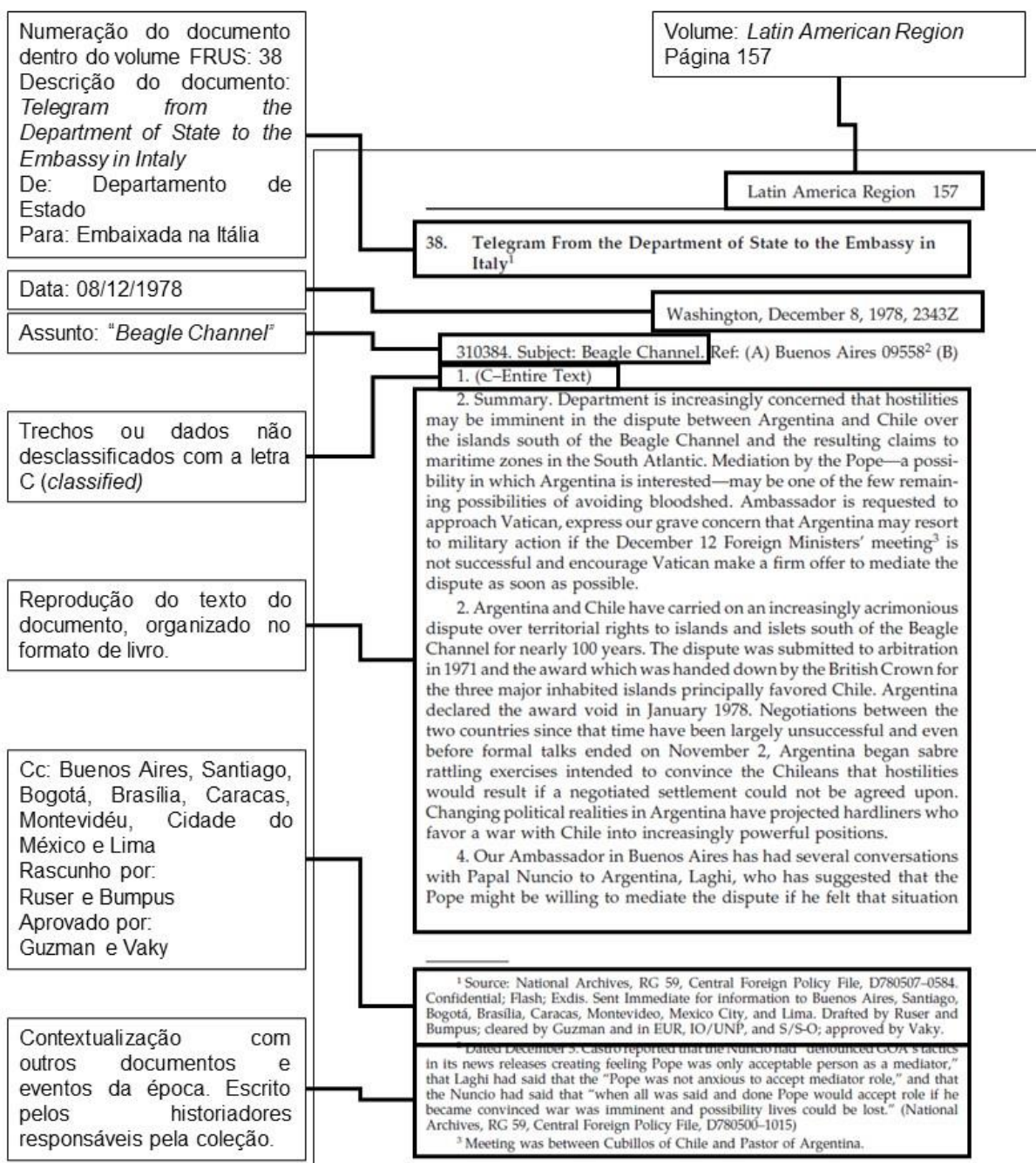
IN TURN THANKED CUBILLOS FOR CHILEAN COOPERATION AND SUPPORT IN INTERNATIONAL POLICY MATTERS.

3. CUBILLOS THEN SETTLED IN TO WHAT HE DESCRIBED AS THE REASON FOR HIS REQUEST TO MEET WITH THE SECRETARY, AND 25 OF THE 35 MINUTES OF THE MEETING WERE SPENT ON A PRESENTATION ON THE BEAGLE CHANNEL DISPUTE AND TENSIONS BETWEEN CHILE AND ARGENTINA. HE GAVE THE SECRETARY A COPY OF THE BEAGLE CHANNEL ARBITRATION AWARD, AND LAID OUT A MAP TO GUIDE THE DISCUSSION. HE REVIEWED THE BACKGROUND OF THE

Page - 1
UNCLASSIFIED

Fonte: Captura de tela do autor.

ANEXO II – Exemplo de documento obtido na coleção FRUS do *Office of the Historian*



Fonte: Captura de tela do autor.



Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul
Pró-Reitoria de Graduação
Av. Ipiranga, 6681 - Prédio 1 - 3º. andar
Porto Alegre - RS - Brasil
Fone: (51) 3320-3500 - Fax: (51) 3339-1564
E-mail: prograd@pucrs.br
Site: www.pucrs.br